

La Convenzione OIL C192 sui rischi biologici nell'ambiente di lavoro: analisi e prospettive applicative

Prof. Roberto Virzo

RELATORE

Prof. Fulvio M. Palombino

CORRELATORE

Luca Giordano - 170253

CANDIDATO

“La Convenzione OIL C192 sui rischi biologici nell’ambiente di lavoro: analisi e prospettive applicative”

INDICE

Abbreviazioni	4
Introduzione	6
Capitolo 1: L’Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL): cenni sulle origini, funzioni e struttura istituzionale.	
1.1. La nascita e l’evoluzione storica dell’OIL: dalla Conferenza di Pace, la Dichiarazione di Filadelfia all’integrazione nel Sistema delle Nazioni Unite.....	9
1.1.1. L’OIL nella Guerra Fredda e nel Nuovo Millennio. Cenni.....	15
1.1.2. Missione Istituzionale dell’Organizzazione.	
1.1.2.1. Il principio di giustizia sociale, il rispetto dei diritti umani fondamentali e criticità.	18
1.1.2.2. Il rispetto dell’Agenda 2030 e la difficoltà interpretativa del concetto di “Lavoro Dignitoso”.	23
1.2. “Il tripartitismo” istituzionale: Organi dell’OIL.....	25
1.2.1. Definizione: il ruolo degli attori non statali.....	25
1.2.1.1. Compatibilità con i sistemi fascisti, nazisti e sovietici. I c.d. “internazionalismi alternativi”	32
1.2.2. La Conferenza Internazionale del Lavoro.	34
1.2.2.1. Composizione, funzionamento e gli “Standing Orders”.	34
1.2.3. Consiglio di Amministrazione.	36
1.2.3.1. Composizione, funzionamento.....	36
1.2.4. Ufficio Internazionale del Lavoro e il Direttore Generale.....	40
1.2.5. Cenni sul Tribunale Amministrativo dell’OIL.....	41
1.3. Osservazioni.	42
Capitolo 2 – L’attività normativa dell’OIL e elementi comparatistici con altri strumenti universali e regionali.	
2.1. Le fonti normative dell’OIL: tipologie, principi e natura giuridica.	43
2.1.1. Introduzione al c.d. “Codice internazionale del lavoro”: Convenzioni, Raccomandazioni, Protocolli.	
2.2. Meccanismi di adozione delle Convenzioni e Raccomandazioni.	46
2.2.1. L’articolo 19, par. 8, Costituzione OIL: il principio internazionale di favore verso i lavoratori.....	51
2.2.2. La ratifica delle Convenzioni e la loro efficacia nell’ordinamento degli Stati membri: obblighi di comunicazione.....	52
2.2.2.1. Le Raccomandazioni.....	59
2.2.2.2. Le Dichiarazioni e Risoluzioni.	60
2.2.3. Introduzione al sistema tripartito di monitoraggio in seno all’OIL.	61
2.2.3.1. I rapporti periodici.	62
2.2.3.2. Il reclamo.	66
2.2.3.3. Le denunce.	68
2.2.3.4. La procedura speciale di controllo per la libertà sindacale.	69
2.2.3.4.1. La “Fact Finding and Conciliation Commission on Freedom of Association”.....	73
2.2.3.5. Lo “Standard Review Mechanism Tripartite Working Group”.....	74
2.2.3.6. Il caso del 2012 e il diritto allo sciopero.	76
2.2.3.6.1. I tentativi di riforma del sistema.....	79

2.2.4. Cessazione dell'efficacia delle Convenzioni OIL.	81
2.2.4.1. Denuncia.	81
2.2.4.2. Abrogazione e revisione e ritiro dello strumento.	84
2.2.4.3. Successione degli Stati.	84
2.2.4.4. Cambiamenti radicali e imprevedibili delle circostanze e la guerra.	85
2.2.4.5. Effetti degli strumenti OIL nell'ordinamento italiano.	85
2.3. Interpretazione degli atti dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro.	89
2.4. Il divieto di riserve e clausole di flessibilità.	92
2.5. Le "Core Conventions" dell'OIL e le quattro convenzioni sulla Governance del Governing Body – tratti essenziali.	95
2.5.1. Le Convenzioni "fondamentali" e la "Dichiarazione sui principi e diritti fondamentali nel lavoro e i suoi seguiti" del 1998, emendata nel 2022.	95
2.5.1.1. Le Convenzioni sulla libertà di associazione e la protezione del diritto sindacale e sul diritto di organizzazione e di contrattazione collettiva (C87 e C98).	98
2.5.1.2. Le Convenzioni sul lavoro forzato e sull'abolizione dello stesso, con analisi dell'annesso Protocollo del 2014 (C29 e C105).	103
2.5.1.3. Le Convenzioni sull'età minima e sulle peggiori forme di lavoro minorile (C138 e C182).	108
2.5.1.4. Le Convenzioni sulla parità di retribuzione e contro la discriminazione (C100 e C111).	116
2.5.1.5. La Convenzione sulla salute e sicurezza sul lavoro e la Convenzione quadro per la promozione della salute e sicurezza sul lavoro (C155 e C187).	122
2.6. Le Convenzioni sulla Governance indicate dal Governing Body: tratti essenziali.	129
2.7. Dissertazione sugli strumenti universali di protezione dei diritti umani in materia di diritto del lavoro: la Dichiarazione Universale dei diritti umani del 1948, i Patti ONU del 1966 e il ruolo del lavoratore nel commercio internazionale.	133
2.7.1. La Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948.	133
2.7.2. I Patti ONU del 1966.	133
2.7.3. La tutela del lavoratore nelle dinamiche del commercio internazionale: dal dumping sociale alla nozione di responsabilità sociale delle imprese.	137
2.8. Strumenti regionali in materia sociale e del diritto del lavoro: il Consiglio d'Europa, l'Unione Europea ed altre organizzazioni internazionali regionali. Cenni.	145
2.8.1. Il Consiglio d'Europa: CEDU e la Carta Sociale europea e sistema dei reclami collettivi.	145
2.8.2. La politica sociale e il diritto del lavoro in seno all'Unione Europea.	149
2.8.3. Tratti essenziali di altri sistemi regionali di protezione dei diritti umani.	152
2.9. Osservazioni.	155

Capitolo 3 – La Convenzione ILO C192.

3.1. La tutela della salute e sicurezza nel sistema dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro.	
3.1.1. Introduzione.	156
3.1.2. Le Convenzioni e Raccomandazioni esistenti in tema di sicurezza e salute nell'ambiente di lavoro: le core conventions C155 e C187.	157
3.1.3. La salute come diritto umano e diritto del lavoro.	161
3.2. La 113 ^a sessione della Conferenza Internazionale del Lavoro: la 341 ^a Sessione del 2021, analisi dei lavori preparatori delle commissioni e relative posizioni negoziali.	163
3.2.1. Premesse temporali.	163
3.2.2. Osservazioni di carattere sostanziale.	167
3.2.3. Analisi dei lavori preparatori.	171
3.3. Panoramica degli strumenti.	183
3.3.1. Parte I: "Definizioni ed ambito di applicazione".	184

3.3.1.1. “Pericoli biologici”	186
3.3.1.2. “Esposizione a pericoli biologici nell’ambiente di lavoro”	187
3.3.1.3. “Rischio biologico”	190
3.3.1.4. “Valutazione dei rischi biologici da parte delle autorità competenti” e nozione di lavoratori	192
3.4. Contenuto normativo della Convenzione	195
3.4.1. Parte II: “Principi di una politica nazionale”	195
3.4.2. Parte III: “Le misure preventive e protettive”	197
3.4.3. Parte IV: “Salute sul lavoro e servizi di medicina del lavoro”	200
3.4.4. Parte V: “Segnalazione, registrazione e notifica degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali e raccolta dei dati”	202
3.4.5. Parte VI: “Indennità per gli infortuni sul lavoro”	204
3.4.6. Parte VII: “Conformità alle leggi e ai regolamenti”	205
3.4.7. Parte VIII: “Doveri e responsabilità dei datori di lavoro”	206
3.4.8. Parte IX: “Diritti e doveri dei lavoratori e dei loro rappresentanti”	209
3.4.9. Parte X: “Modalità di applicazione”	212
3.4.10. Parte XI: “Linguaggio normativo”	213
3.4.11. Parte XII: “Disposizioni finali”	214
3.5. Conclusioni	216
3.6. Considerazioni finali	219
BIBLIOGRAFIA	222
SITOGRAFIA	224
RIVISTE E QUOTIDIANI	225
GIURISPRUDENZA/CASISTICA	227
NORMATIVA	228

ABBREVIAZIONI

ASEAN: Association of Southeast Asian Nations (Associazione delle Nazioni del Sud-Est Asiatico)

Art.: Articolo

BIT: Bureau international du Travail / International Labour Office (Ufficio internazionale del lavoro)

BM: Banca mondiale

CCAS: Conference Committee on the Application of Standards (Comitato della Conferenza sull'applicazione delle norme)

CDA: Consiglio di amministrazione dell'OIL (Governing Body)

CDFUE: Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

CEDU: Convenzione europea dei diritti dell'uomo

CEACR: Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (Comitato di esperti sull'applicazione di Convenzioni e Raccomandazioni)

CFA: Committee on Freedom of Association (Comitato per la libertà sindacale)

Corte EDU: Corte europea dei diritti dell'uomo

Cost. italiana: Costituzione della Repubblica italiana

Cost. OIL: Costituzione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro

CSE: Carta sociale europea

D.L.: Decreto-legge

D.Lgs.: Decreto legislativo

DG: Direttore generale dell'OIL (Director-General)

FMI: Fondo monetario internazionale

GATT: General Agreement on Tariffs and Trade

GB: Governing Body dell'OIL (Consiglio di amministrazione)

ICJ: International Court of Justice (Corte internazionale di giustizia)

ILC: International Labour Conference (Conferenza internazionale del lavoro)

ILO: International Labour Organization (Organizzazione Internazionale del Lavoro)

ILS: International Labour Standards (norme internazionali del lavoro)

ILVA: ILVA (Taranto; ex ILVA/Acciaierie d'Italia)

L.: Legge

LON: League of Nations (Società delle Nazioni)

MNEs: Multinational Enterprises (imprese multinazionali)

OAS: Organization of American States (Organizzazione degli Stati americani)

OCSE: Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OECD)

OIL: Organizzazione Internazionale del Lavoro
OMC: Organizzazione mondiale del commercio (WTO)
OMS: Organizzazione mondiale della sanità (WHO)
OSH: Occupational Safety and Health (sicurezza e salute sul lavoro)
Par.: Paragrafo
PTAs: Preferential Trade Agreements (accordi commerciali preferenziali)
PVS: Private Voluntary Standards (standard privati volontari)
RTAs: Regional Trade Agreements (accordi commerciali regionali)
SDN: Società delle Nazioni
SIN: Siti di interesse nazionale
SO: Standing Orders (regolamento interno/procedurale)
SRM TWG: Standards Review Mechanism Tripartite Working Group
SSL: Sicurezza e salute sul lavoro
TNC: Transnational Corporations (imprese transnazionali)
T.U.: Testo unico
TWGD: Tripartite Working Group on the full, equal and democratic participation in the ILO's tripartite governance
UA: Unione africana
UE: Unione europea
UIL: Unione Italiana del Lavoro
UN: United Nations (Nazioni Unite)
UNGA: United Nations General Assembly (Assemblea generale delle Nazioni Unite)

INTRODUZIONE

“Qui scit periculum, eum vitat”: tale proverbio (*“chi conosce il pericolo lo evita”*) sintetizza il principio cardine della gestione dei rischi biologici sul lavoro: conoscere e valutare i pericoli è il primo passo per adempiere agli obblighi normativi e garantire la sicurezza dei lavoratori.

Una delle sfide più importanti cui è chiamato ad affrontare il diritto internazionale del lavoro è la tutela dei lavoratori contro i rischi biologici, settore, quello del mondo del lavoro, oggi in rapida e continua evoluzione. Si parla, infatti, più spesso dell'intensificazione della mobilità, delle biotecnologie con un crescendo contestuale dei settori più diversificati: dalla sanità, all'agrifood e alle piattaforme logistiche.

In questo contesto, il 13 giugno 2025 l'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO), all'esito della 113^a Conferenza Internazionale del Lavoro svoltasi a Ginevra, ha adottato la Convenzione C192 sulla *“Prevenzione e la protezione contro i rischi biologici nell'ambiente di lavoro”* (*“Convention concerning prevention and protection against biological hazards in the working environment”*).

Si tratta del primo strumento internazionale avente ad oggetto la prevenzione sistematica dei rischi biologici sul lavoro.

La presente tesi quindi ha come oggetto l'analisi della struttura normativa e la portata applicativa della Convenzione analizzando i presupposti, le definizioni, l'ambito oggettivo e soggetti e i lavori preparatori, le posizioni negoziali, il contesto storico e politico che hanno portato all'adozione anche della Raccomandazione n. 209 contenente indicazioni dettagliate per l'attuazione delle norme quali: *la valutazione del rischio, i sistemi di allerta precoce, le misure di preparazione e risposta, la formazione e specifiche definizioni dei rischi biologici e dei danni alla salute*.

Poiché la Convenzione C192 entrerà in vigore dodici mesi dopo la registrazione delle ratifiche da parte di almeno due Stati membri presso il Direttore Generale, e considerato che, allo stato attuale della stesura del presente elaborato, non risulta essere giunta alcun tipo di ratifica, s'intende sottolineare ed evidenziare che l'analisi adottata si fonda su un approccio dogmatico-sistematico, integrato da una comparazione selettiva.

Nel primo capitolo, ai fini di una miglior comprensione del quadro in cui si inserisce la Convenzione C192, l'intento è di descrivere l'origine-evoluzione storica con l'integrazione nel sistema delle Nazioni Unite dell'OIL quale agenzia specializzata e il suo assetto strutturale-istituzionale-funzionale: nel dettaglio s'intende esplicitare la peculiarità del “tripartitismo” istituzionale, questo perché, vi è una rappresentazione c.d. “tripartita” dei governi, dei datori di lavoro e dei lavoratori degli Stati Membri in seno a tutti gli organi di cui è composta l'Organizzazione Internazionale del

Lavoro, cioè dalla Conferenza Internazionale del Lavoro, dal Consiglio di Amministrazione e l'Ufficio Internazionale del lavoro. Essi sono deputati ad attuare i principi fondamentali dell'Organizzazione enunciati sia nella Dichiarazione di Filadelfia del 1944 che nel Preambolo della sua Costituzione: segni del ruolo preponderante dell'Organizzazione nella governance globale del lavoro.

Nel secondo capitolo s'intende esporre l'attività normativa e gli strumenti giuridici a disposizione dell'Organizzazione: Convenzioni, Raccomandazioni e Dichiarazioni, soprattutto richiamando il ruolo peculiare e propulsivo delle raccomandazioni, strumenti di natura non vincolante.

Si analizzeranno i meccanismi di adozione, di ratifica e i sistemi di attuazione/monitoraggio con un cenno al tema dell'efficacia interna degli strumenti OIL nella giurisprudenza italiana.

Ai fini di una miglior comprensione segue un confronto sistematico con altri regimi: sul piano universale obbligatorio è il riferimento ai Patti delle Nazioni del 1966 e ai “*UN Guiding Principles on Business and Human Rights*” (2011) per quanto concerne gli obblighi di *due diligence* nelle catene globali del valori; sul piano regionale si approfondiscono la Carta Sociale Europea nel seno del Consiglio d'Europa e nell'ordinamento dell'Unione Europea con la Carta di Nizza, le direttive e il ruolo propulsivo della giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea e con cenni essenziali ed altri contesti regionali come il Protocollo di San Salvador nel sistema dell'Organizzazione degli Stati Americani e alla Carta Africa dell'Unione Africana.

La prospettiva comparatistica è finalizzata ad individuare le convergenze e differenze tra gli standard dell'OIL ed altri strumenti di tutela e per una comprensione migliore, in base agli strumenti a disposizione, dell'analisi della C192.

Infine il terzo capitolo è dedicato all'analisi dettagliata della Convenzione C192: essenziale è richiamare l'exkursus storico ripercorrendo i lavori preparatori: dalla necessità di adottare un tale strumento all'esito della 341° sessione del Consiglio nel 2021 alla 113° Conferenza Internazionale del Lavoro, agli strumenti preesistenti in seno OIL come le “*Technical Guidelines on biological hazard in the working environment*” adottate dal Consiglio di Amministrazione nel Novembre 2022. Tale ricostruzione consente di comprendere le aspettative legate sia alla Convenzione C192 e alla “well-known” Raccomandazione 209/2025.

Segue un'analisi prettamente tecnica della Convenzione volta ad individuare l'oggetto della tutela: cosa intende quindi per “*pericoli e rischi biologici, esposizione, valutazione del rischio da parte dell'autorità competente e lavoratori*”. Segue l'analisi dell'ambito soggettivo e oggettivo di

applicazione, i principi di politica nazionale e le misure prescrittive, preventive e protettive richieste ai Governi degli Stati Membri.

Si chiarisce le modalità di attuazione della Convenzione C192: la necessaria conformità a leggi e regolamenti interni, i meccanismi di controllo e le disposizioni finali in merito alla sua entrata in vigore, le denunce e revisioni.

Nelle conclusioni verranno evidenziati i profili critici e prospettive di riforma con possibili ricadute nell'ordinamento nostrano con la riforma del Titolo X del d.lgs. 81/2008 in materia di sicurezza sull'ambiente e luogo di lavoro e per una miglior comprensione di un'ipotetica applicazione della Convenzione con riferimenti ai casi giurisprudenziali dell'Ilva di Taranto.

CAPITOLO 1: L'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL): cenni sulle origini, funzioni e struttura istituzionale.

1.1. La nascita e l'evoluzione storica dell'OIL: dalla Conferenza di Pace, Dichiarazione di Filadelfia all'integrazione nel Sistema delle Nazioni Unite.

Per comprendere quali furono le circostanze storiche che portarono alla creazione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro è necessario iniziare l'esposizione da quanto accadde immediatamente dopo l'esito del Primo conflitto mondiale.

Com'è noto storicamente, nell'ottica wilsoniana di "pacificazione" volta alla "definizione di un ordine universale basato sul riconoscimento di una comunità mondiale composta da Stati sovrani e uguali"¹, il 28 aprile 1919 fu approvato, all'esito della Conferenza di pace, il Patto della Società delle Nazioni che fu inserito nei trattati di pace ed entrò in vigore con il Trattato di Versailles concluso con la Germania.

La Società delle Nazioni ("*League of Nations*") era una organizzazione internazionale intergovernativa a tendenza universale con competenze generali il cui fine essenziale era il mantenimento della pace internazionale, padre delle moderne Nazioni Unite.² Nonostante l'intento e l'obiettivo nobile perseguito dalla stessa, l'Organizzazione non ebbe da subito vita facile: basti pensare ai progressivi ritiri effettuati nel corso degli anni '30 fra Germania, Giappone e Unione Sovietica, cessando di operare *de facto* con lo scoppio della Seconda Guerra Mondiale e sciogliendosi "solo" formalmente nel 1946.³

Non per questo l'obiettivo del mantenimento della pace universale fu abbandonato: anche in pendenza del secondo conflitto mondiale, le potenze alleate vollero premere per lo svolgimento di negoziati al fine di porre le basi di una nuova cooperazione internazionale che culminarono il 26 giugno 1945 con l'adozione della Carta di San Francisco, atto costitutivo dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, nata formalmente il 24 ottobre 1945 con l'entrata in vigore della Carta stessa.⁴

E nell'ambito del diritto del lavoro? Tracciata la linea di quanto accadde sul versante del "*diritto internazionale pubblico*", l'esigenza di avere norme internazionali uniformi ed univoche in materia lavorativa e sociale emerse già nel XIX, in piena Seconda Rivoluzione Industriale. La diffusione di nuovi settori industriali (*siderurgico, meccanico*), l'introduzione di nuove tecnologie

¹R. Virzo; I. Ingravallo (eds.), *Evolutions in the Law of International Organizations*, Leiden/Boston, Brill Nijhoff, 2015

²Si veda l'art. 12 del Patto istitutivo stabiliva un divieto dell'uso alla forza in capo agli Stati in caso di controversie.

³Resolution for the Dissolution of the League of Nations, Adopted by the Assembly on April 18, 1946, in *International Organization* 1947, vol. 1, n. 1, pp. 246-251, doi:10.1017/S0020818300007062.

⁴Carta delle Nazioni Unite, San Francisco, 26 giugno 1945; entrata in vigore 24 ottobre 1945 ex art. 110, *UN Treaty Collection*.

nel processo produttivo e nei trasporti, i primi meccanismi di assicurazione sociale, l'incremento conseguente della mobilità lavorativa e l'interdipendenza delle economie europee fecero emergere quanto fosse necessaria garantire una tutela equa e comparabile dei lavoratori migranti a quella riconosciuta, maggiormente, ai lavoratori nazionali. Encomiabili furono le iniziative di Robert Owen, industriale e promotore del movimento cooperativo, volte alla necessità di rendere più tollerabili le condizioni di lavoro nelle sue fabbriche, alcune delle quali furono recepite legislativamente dal parlamento inglese⁵; oppure basti pensare alla vita breve dell'Associazione Internazionale dei Lavoratori (c.d. Prima Internazionale) o all'iniziativa del Kaiser Guglielmo II, imperatore di Germania, il quale invitò i governi di alcune nazioni europee ad una conferenza a Berlino nel marzo del 1890 con l'obiettivo di adottare norme internazionali comuni in materia sociale precisati nell'invito.⁶

L'insieme di queste primordiali iniziative ebbero come risultato nell'istituzione, a Basilea, dell'“*Ufficio internazionale del lavoro*”, ente privato sovvenzionato con fondi pubblici, la cui data di inizio dei lavori non fu causale: il 1° maggio 1901.⁷ Sempre a Basilea fu creata l'Associazione internazionale per la protezione giuridica dei lavoratori.

Con tale Associazione vennero adottate due convenzioni: la prima sull'abolizione del lavoro notturno femminile nell'industria, la seconda sul divieto dell'uso del fosforo bianco. Altre iniziative furono interrotte con l'avvenire della Grande Guerra nel 1914.⁸

Nel corso della Prima guerra mondiale, le organizzazioni dei lavoratori sia in America che in Europa, reclamarono ulteriormente l'impellente necessità di avere tali norme internazionali in materia del diritto sociale e del lavoro: esempio lampante fu il sostegno dell'idea che una loro rappresentanza avrebbe comunque dovuto partecipare al momento della negoziazione dei trattati di pace.⁹

Nella sede dei trattati di pace del 1919, quindi, sulla scia di questo vasto movimento politico e sindacale, sorse l'intento nobile di delineare “*come*” potesse essere regolata normativamente la materia del lavoro e del sociale, delineandosi a tal riguardo due ipotetici *modus operandi*: o configurare e delineare una sorta di “*codice internazionale del lavoro*” ovvero di creare un organo dotato del potere necessario per la redazione di suddetto codice.

⁵C. Auer, «58. Robert Owen and Child Labour, 1816», in *Scotland and the Scots, 1707-2007. A Reader*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 2013, doi: 10.4000/books.pus.10058.

⁶La Svizzera nel 1888 convocò a Berna una conferenza internazionale che avrebbe dovuto tenersi nel maggio del 1890, annullata dopo quella di Berlino.

⁷P. Avrich, *The Haymarket Tragedy*, Princeton (NJ), Princeton University Press, 1984; sul c.d. Haymarket Affair (Chicago, 4 maggio 1886), manifestazione operaia degenerata in violenza con morti tra lavoratori e forze di polizia e numerosi feriti.

⁸A. Zanobetti, *Diritto internazionale del lavoro*, 2ª ed., Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2021, pp. 1-8

⁹Furono iniziative volte al miglioramento della classe operaia e sociale che si sarebbe dovuto prefigurare subito dopo il primo conflitto mondiale.

La circostanza che, per la prima volta nella storia una guerra avesse portato al coinvolgimento mondiale di più Stati con le sue drammatiche e nefaste conseguenze, fu sufficiente a convincere le potenze europee, soprattutto su spinta della delegazione britannica, nella “doverosità” di una creazione di un’organizzazione permanente alle cui riunioni avrebbero dovuto partecipare, insieme ai governi, anche le organizzazioni dei datori di lavoro e quelle dei lavoratori. (il c.d. tripartitismo istituzionale)¹⁰. Le ragioni sono rintracciabili nella circostanza che da un lato il protezionismo e il nazionalismo imperante e divagante pre-guerra che avevano contribuito allo scoppio del conflitto mondiale, ora dovevano lasciar spazio a un sistema di libero scambio; dall’altro lato era necessaria rispettare la promessa fatta di maggior inclusione nel gioco politico e nazionale dei partiti socialisti e dei sindacati che contribuirono notevolmente allo sforzo bellico, in cambio di politiche volte al miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro.¹¹

Per questo, i governi nella sede della Conferenza di Pace a Parigi nel 1919, decisero di costituire l’Organizzazione Internazionale del Lavoro adottando la sua Costituzione, inserita nel trattato di Versailles.

Importante fu l’inserimento nell’art. 427 del Trattato di Versailles dei nove punti dichiarati importanti cui la nuova organizzazione avrebbe dovuto dare attuazione il prima possibile:

- 1) il lavoro non è una merce;
- 2) la libertà di associazione per i lavoratori e datori di lavoro;
- 3) il diritto a una retribuzione finalizzato a uno stile di vita adeguato;
- 4) la previsione delle otto ore giornaliere e/o quarantotto ore settimanali di lavoro;
- 5) il riposo settimanale di ventiquattro;
- 6) il divieto di lavoro infantile e la regolamentazione del lavoro adolescenziale finalizzati alla loro istruzione e ad uno sviluppo fisico pieno;
- 7) il principio di uguale retribuzione per un lavoro di uguale valore di natura sostanziale, senza distinzione di sesso;
- 8) il principio di non discriminazione per i lavoratori legalmente residenti nel paese;
- 9) l’istituzione di ogni paese di un servizio di ispezione su lavoro.¹²

L’OIL fu concepita come un’organizzazione intergovernativa a tendenza universale¹³: la sede iniziale fu a Londra ma poi nel 1920 rilocata a Ginevra.¹⁴

¹⁰ V. *supra* pag 3.

¹¹ Basti pensare alla Rivoluzione Russa del 1917

¹² Parte XIII del Trattato di Versailles

¹³ Cfr. A. Zanobetti, *Diritto internazionale del lavoro*, cit., p. 23

¹⁴ Dove aveva sede anche la società delle Nazioni

Il primo Direttore fu il socialista riformista francese Albert Thomas¹⁵, uomo politico e sindacalista che grazie alla sua specifica competenza permise all'OIL, fin dal momento della sua istituzione, di poter essere efficace ed avere una attività normativa copiosa. In base a quanto previsto e disposto dall'appendice della stessa Costituzione, la prima Conferenza si riunì a Washington nel 1919 dove furono adottate le prime sei convenzioni e sei raccomandazioni e nella seconda sessione di Ginevra del 1920, che ebbe ad oggetto il lavoro marittimo, nacque la prassi di riservare tale materia a riunioni apposite.

Nonostante l'approvazione tra il 1919 e 1932 di ben trentatré convenzioni internazionali, l'OIL inizialmente non ebbe ruolo dominante e centrale nello scenario delle relazioni internazionali. La situazione peggiorò col crollo di Wall Street del 1929 (*c.d. "Grande Depressione"*) e la conseguente crisi economica che ebbe come "*effetto a cascata*", oltre alle gravissime ripercussioni sul mondo del lavoro, il ritorno a misure economiche del tutto incompatibili con l'obiettivo di un sistema di libero scambio, missione fondamentale dell'OIL, con l'adozione quindi di misure protezionistiche aggravate dall'evoluzione autoritaria di molti paesi come Germania, Italia e Giappone. Proprio dagli effetti tragici della *c.d. Grande Depressione*, comunque l'OIL cominciò ad estendere il proprio ambito di competenza per il benessere dei lavoratori, predisponendo interventi di carattere economico e di programmi di azione volti a onerare i governi nell'adozione di misure preventive alla disoccupazione. A favore della rinascita politica e della centralità dell'OIL nel panorama internazionale contribuì l'adesione nell'Organizzazione degli Stati Uniti nel 1934¹⁶, impegnata con il *New Deal* al rilancio dell'economia, permettendo così all'OIL di rafforzare questi interventi.

Nonostante Washington avesse partecipato in maniera attiva, nella sede della Conferenza di Parigi, alla istituzione dell'OIL, rimase fuori dall'organizzazione data la mancata ratifica dei trattati di pace. Il tutto cambiò con l'insediamento del Presidente Roosevelt nel 1933: perno delle politiche del *New Deal* era infatti l'adozione di misure di intervento sociale a sostegno della popolazione disoccupata colpita dalla crisi.

Per questo, essendo l'attività normativa dell'OIL praticamente funzionale a tale obiettivo economico, l'Amministrazione Roosevelt si adoperò per l'adesione, facendo sì che, nei successivi anni, tale potenza mondiale assumesse un ruolo di leadership all'interno dell'Organizzazione

¹⁵International Labour Organization (ILO), *History of the ILO*, Ginevra, disponibile su: <https://www.ilo.org/about-ilo/history-ilo>

¹⁶S. Hughes; N. Haworth, «A shift in the centre of gravity: the ILO under Harold Butler and John G. Winant», in J. Van Daele et al. (eds.), *ILO Histories: Essays on the International Labour Organization and Its Impact on the World During the Twentieth Century*, Berna, Peter Lang, 2010, pp. 293-311

coordinandone e dirigendone quindi l'attività, cambiandone anche i destinatari¹⁷; nonostante tale ruolo predominante, gli Stati Uniti sono ancora oggi uno dei paesi col minor numero di ratifiche in assoluto.¹⁸ Nel 1938 fu nominato il nuovo Direttore, John Winant, ex-governatore e collaboratore del Presidente Roosevelt; con l'avvicinarsi del 7 dicembre 1941¹⁹, Winant spostò la sede dell'OIL sul continente americano, a Montréal, così potendo l'organizzazione continuare l'attività dai rischi cui sarebbe stata esposta in Europa.²⁰

Durante la Seconda Guerra Mondiale, grazie a tale spostamento di sede in Canada, l'OIL aveva potuto continuare ad operare seppur con ingenti limiti: il numero di funzionari ridotti al minimo e le scarse risorse finanziarie, misero in dubbio l'effettiva e futura esistenza dell'Organizzazione.

A tal proposito è essenziale ricordare che l'OIL sostenne formalmente la causa alleata e, con una risoluzione, la *General Resolution Concerning Post War Reconstruction*, si occupò della pianificazione e dell'attuazione delle misure di ricostruzione post-bellica, nonché di poter partecipare alla successiva definizione, sul piano internazionale, alla collaborazione economica e sociale. Lampante è quanto fu enunciato nella risoluzione di cui si riporta, seppur in parti, il testo.:

“WHEREAS the Fourth, Fifth, and Sixth of these principles are as follows:

Fourth, they will endeavour, with due respect for their existing obligations, to further the enjoyment by all States [...] on equal terms, to the trade and to the raw materials of the world which are needed for their economic prosperity.

[...]

... WHEREAS the Constitution of the International Labour Organisation proclaims that a lasting peace "can be established only if it is based on social justice";

THE CONFERENCE of the International Labour Organisation endorses the aforementioned principles of the Atlantic Charter; requests that the fullest use be made of the machinery and experience of the International Labour Organisation in giving effect to these principles, and pledges the full co-operation of the International Labour Organisation in their implementation.”

Soprattutto la risoluzione ribadisce questo fondamentale compito dell'OIL:

¹⁷Per esempio, gli Stati Uniti sostennero l'adozione di programmi di assistenza tecnica per l'adozione di sistemi di sicurezza sociale nei Paesi latino-americani

¹⁸International Labour Organization (ILO), NORMLEX – Information System on International Labour Standards, United States of America: Ratifications of ILO Conventions, disponibile su: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:102871

¹⁹Data dell'attacco nipponico al Porto Americano di Pearl Harbour che sancì l'ingresso de facto degli Stati Uniti al Secondo Conflitto Mondiale

²⁰B. de Mozzi; L. Mechi; A. Sitzia, «L'Organizzazione Internazionale del Lavoro: un'introduzione nel Centenario», in *Lavoro Diritti Europa*, n. 2/2019, pp. 1-29, spec. p. 4.

“Omissis” the International Labour Organisation, which possesses the confidence of the free peoples and includes in its structure the representatives of workers and employers, is for these reasons peculiarly fitted to take part in this work in such a way as to minimise misunderstanding and unrest and to promote a stable and enduring peace[...]”²¹

Tale strumento quindi stabilì un'estensione dell'area di competenza dell'OIL, non solo più limitata alle “condizioni di lavoro[...] ma l'infinitamente più estesa area delle condizioni di vita [...] nel convincimento ampio che mira a una migliore organizzazione della vita della comunità nel suo complesso [...]; l'organizzazione deve, mediante il suo stretto legame con le [...] organizzazioni nazionali dei datori di lavoro e dei lavoratori, contribuire [...] ai necessari provvedimenti internazionali in materia economica.”²²

La Risoluzione della Conferenza Internazionale di New York del 1941 individuò fra i compiti principali riservati all'OIL quelli di garantire ed accogliere “la libertà dal bisogno” e il perseguimento di una piena occupazione che furono antesignani, perché inseriti in tale strumento, all'adozione nella primavera del 1944 della “Declaration concerning the aims and purposes of the International Labour Organization”, ovvero la c.d. Dichiarazione di Filadelfia, affiancandosi così alla Costituzione.

Tale Dichiarazione ribadisce i principi fondamentali dell'organizzazione, del tripartitismo istituzionale, della giustizia sociale, definisce e delinea ulteriori obiettivi dell'organizzazione quali: la piena occupazione, il miglioramento reciproco delle condizioni di vita e di lavoro, l'ampliamento della sicurezza sociale intese “quali espressione di un diritto universale degli esseri umani a ricercare il proprio benessere materiale e spirituale in condizioni di libertà e dignità, di sicurezza economica ed eque opportunità.”²³

Quindi la Dichiarazione proclama che, mandato dell'Organizzazione, alla luce degli obiettivi sopracitati, sia da un lato di verificare che i provvedimenti nazionali ed internazionali siano capaci di favorire il raggiungimento di queste finalità e dell'altro lato sia essa stessa investita del potere per adottare le decisioni e raccomandazioni necessarie in totale autonomia.²⁴

²¹International Labour Conference, General Resolution Concerning Post-War Reconstruction (Special Session, New York–Washington, 27 Oct.–6 Nov. 1941), in *International Labour Review, The Social Objective in Wartime and Reconstruction*, Appendix, pp. 22–23, disponibile su: <https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09602/09602%281942-45-1%291-24.pdf>

²²International Labour Office, *The ILO and Reconstruction*, Montreal, 1941

²³ M.P. Del Rossi, «Il lavoro dignitoso dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro», in *Idee di lavoro e di ozio per la nostra civiltà*, Firenze, Firenze University Press, 2024, pp. 1147-1155, doi: 10.36253/979-12-215-0319-7.134, disponibile su: https://books.fupress.com/chapter/il-lavoro-dignitoso-della-organizzazione-internazionale-del-lavoro/14672?utm_

²⁴Cfr. A. Zanobetti, *Diritto internazionale del lavoro*, cit., p. 28

Dopo la fine del secondo conflitto mondiale nel 1945, L'OIL è diventata un'istituzione specializzata delle Nazioni Unite sulla base di un accordo di collegamento delle due organizzazioni siglato il 30 maggio 1946²⁵.

È doveroso precisare che al pari di ogni agenzia speciale, l'OIL mantiene una sua autonomia giuridica essendo formalmente distinta dalle Nazioni Unite, con la conseguenza che non tutti gli Stati membri dell'Organizzazione, necessariamente, siano anche componenti dell'Organizzazione delle Nazioni Unite.²⁶ L'accordo di collegamento prevede il riconoscimento delle Nazioni Unite, esclusivo, della competenza, missione e mandato dell'OIL in materia del diritto internazionale del lavoro, implicando un contributo dell'Organizzazione alla pace e sicurezza internazionale che necessita della piena ed indefettibile affermazione della giustizia sociale.

1.1.1. L'OIL nella Guerra Fredda e nel Nuovo Millennio. Cenni.

A seguito del sopracitato accordo di collegamento che qualificò l'OIL quale agenzia specializzata delle Nazioni Unite, inevitabile fu il suo, indiretto, coinvolgimento, dopo l'esito del secondo conflitto mondiale, nelle dinamiche e vicende della Guerra Fredda²⁷. Peraltro, prima di tale importante frangente storico, fin dalla sua istituzione l'Organizzazione incontrò sempre la piena ostilità dell'Unione Sovietica che non aderì poichè l'ideale di fondo dell'istituzione internazionale contrastava nettamente quel messaggio di lotta di classe avallato dalla rivoluzione del 1917. L'assenza di una delle principali potenze mondiali fece sì che l'Organizzazione, fosse *de facto* schierata, nello scacchiere determinato dalla c.d. “*cortina di ferro*”, nel blocco occidentale: esempio lampante è il “*Manpower Programme*”²⁸ del 1948 finalizzato all'assistenza dei paesi dell'Europa occidentale nella risoluzione delle problematiche inerenti alla manodopera nell'ambito del Piano Marshall.

Solo con la morte di Stalin nel 1953, vi con una “*prima distensione*”, iniziarono ad esserci delle aperture del Cremlino nei confronti dell'Organizzazione, portando alla sua adesione ufficiale all'Organizzazione Internazionale del Lavoro nel 1956. Tuttavia, contestualmente alla Guerra Fredda iniziò anche il periodo della “*decolonizzazione*” che finì per mutare sia i destinatari che il raggio

²⁵ *Agreement between the United Nations and the International Labour Organisation*, New York, 30 May 1946; approvato dalla International Labour Conference, 2 ottobre 1946, e dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite, 14 dicembre 1946. Testo e riferimenti in: *International Labour Organization*, “*Agreement between the United Nations and the International Labour Organisation*”, disponibile su: <https://www.ilo.org/resource/agreement-between-united-nations-and-international-labour-organisation>

²⁶ Attualmente sono 7 gli Stati ONU non Membri OIL: Andorra, Bhutan, Liechtenstein, Micronesia, Monaco, Nauru, Cina.

²⁷ Cfr. *Encyclopaedia Britannica*, «Cold War», in *Britannica.com*, s.v., ove si precisa che l'ostilità tra Stati Uniti e Unione Sovietica fu per la prima volta denominata “Cold War” da G. Orwell in un articolo del 1945; cfr. anche G. Orwell, «You and the Atomic Bomb», *Tribune*, 19 ottobre 1945, disponibile su: https://www.britannica.com/event/Cold-War?utm_

²⁸ ILO – “*Manpower Programme*” (1948). Cfr. ILO, *History of the ILO – ILO in the postwar world (Part I: 1946–1959)*, sezione «*Launch of the ILO Manpower Programme (1948)*», disponibile su: libguides.ilo.org/c.php?g=657806&p=4648837

d'azione e di intervento dell'OIL, focalizzandosi quindi sui paesi di nuova indipendenza, abbandonando ben presto *“le grandi ambizioni proclamate a Philadelphia e il sostegno dell'Organizzazione -esclusivo- agli organismi di cooperazione sorti in Europa Occidentale”*²⁹ per giungere ad un approccio prettamente regionale.

Basti pensare alle numerose conferenze “regionali”: le prime furono quelle panamericane negli anni Trenta; per proseguire a quelle tenutesi nei paesi asiatici e africani, la cui primissima fu convocata a Lagos, in Nigeria, nel 1960, a tal fine fondamentale fu il lancio dell’*“Extendend Program of Technical Assistance”* (EPTA).

Quindi nei decenni successivi alla fine del secondo conflitto mondiale, soprattutto nel corso degli anni '50, l'Oil iniziò ad sviluppare i programmi di assistenza tecnica rivolti ai nuovi Stati data la loro impossibilità di attuare pienamente le convenzioni redatte dall'Oil poiché deficitarie sotto diversi aspetti, basti pensare alla totale carenza di infrastrutture data la presenza di istituzioni giovani, fortemente instabili con una limitata capacità normativa. In cosa si caratterizzavano questi programmi? Miravano nella messa a disposizione di vaste conoscenze tecniche a favore di tali paesi al fine di consolidare la loro legislazione interna in materia di diritto del lavoro e in ambito sociale, soprattutto per la futura ed eventuale applicazione delle convenzioni.

Dopo il Premio Nobel per la Pace ricevuto nel 1969³⁰, l'OIL avviò uno dei programmi più importanti e ambiziosi della sua storia: il *World Employment Programme* (WEP), spostando il raggio d'azione sui temi legati allo sviluppo. L'interno di tale programma era di mettere il lavoro, considerato strumento essenziale per l'affermazione della dignità umana e realizzazione dell'individuo, al centro delle agende politiche nazionali ed internazionali, stimolando l'attività legislativa interna degli stessi al fine di garantire che ogni essere umano, sia dotato di un impiego produttivo.

Tali grandi obiettivi si scontrarono inevitabilmente con gli eventi geopolitici che caratterizzarono l'economia nel corso degli anni Settanta, basti pensare alla fluttuazione monetaria e gli shock petroliferi del 1973 e 1979³¹ e nel corso degli anni '80 con le politiche adottate dall'Amministrazione statunitense di Reagan e dal Governo britannico della Thatcher di stampo neoliberista volte alla totale privatizzazione, riduzione del *“Welfare State”* e contenimento della contrattazione collettiva (c.d. *deregulation del mercato del lavoro*), che quindi ridimensionarono il

²⁹Cit. *supra*, M.P. Del Rossi, *op. cit.*, pp. 1147-1155, doi: 10.36253/979-12-215-0319-7.134.

³⁰ OIL – Premio Nobel per la Pace 1969. Cfr. Nobel Prize, *The Nobel Peace Prize 1969* (International Labour Organization), disponibile su: nobelprize.org/prizes/peace/1969/summary/

³¹ L'assetto economico internazionale fu caratterizzato, nel corso degli anni '70, dalla fine del sistema di Bretton Woods con il passaggio ai cambi flessibili e dagli shock petroliferi del 1973 e 1979, M.R. Mauro, *Diritto internazionale dell'economia. Teoria e prassi delle relazioni economiche internazionali*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2019, cap. I, § 7

ruolo dell'OIL e favorirono l'emersione e la centralità di istituzioni finanziarie internazionali, quali la Banca Mondiale e il Fondo Monetario Internazionale.³² Tali politiche si scontravano con la concezione “keynesiana” del WEP. Nonostante ciò, tale ridimensionamento non fu altro che un ritorno all'attività tipicamente tradizionale normativa dell'Organizzazione: esempio fu il caso del sindacato “*Solidarnosc*”, in Polonia, che a seguito della legge marziale introdotta dal generale Jaruzelski, sospese le suddette attività. L'Oil, con una commissione di inchiesta, richiamò e riconobbe le avvenute violazioni delle convenzioni OIL sulla libertà di associazione e contrattazione collettiva.³³ Con la dissoluzione dell'Unione Sovietica nel 1991 e l'avvento della globalizzazione, la manovra d'azione dell'Organizzazione non registrò profondi mutamenti, anzi, con la nascita dell'Organizzazione Mondiale del Commercio, l'influenza si ridusse notevolmente, data la liberalizzazione a livello mondiale dei capitali.

Nonostante ciò, l'Organizzazione ha cercato di ritagliarsi comunque un ruolo fondamentale nel corso degli anni Novanta e nel 1998 fu adottata la “*ILO Declaration on Fundamental principles and Rights at Work*” che ha individuato come “core labour standards”³⁴:

- a) la libertà di associazione;
- b) l'abolizione del lavoro forzato e del lavoro minorile;
- c) l'eliminazione di ogni forma di discriminazione.³⁵

Nel 1999 con la “*Decent Work Agenda*” l'ILO ha stabilito come obiettivo ulteriore quello di garantire una piena opportunità, tra uomini e donne, nell'accesso a un lavoro dignitoso in condizioni di “libertà, equità, sicurezza e dignità umana”³⁶. Queste Iniziative si sono consolidate e rafforzate nel 2008 con l'approvazione della “*Declaration on Social Justice for a Fair Globalization*” alla Convenzione n. 189 del 2011 sul lavoro dignitoso per i lavoratori domestici: una sorta di “*Dichiarazione di Philadelphia*” del nuovo millennio che non fa altro che riaffermare l'obiettivo di rendere effettivo, nel contesto dinamico della globalizzazione, il concetto della “giustizia sociale”: includendo ben quattro pilastri:

- 1) creazione dell'occupazione;
- 2) tutela dei diritti sul lavoro;
- 3) protezione sociale;

³²Cit. *supra*, M.P. Del Rossi, *op. cit.*

³³ *The ILO and the story of Solidarnosc* (sintesi: accertate gravi violazioni delle Conv. 87 e 98), disponibile su: ilo.org/resource/article/ilo-and-story-solidarnosc.

³⁴ Ampliati a seguito dell'emendamento nel 2022 della Dichiarazione, cui si procederà ad una analisi specifica nel successivo capitolo.

³⁵ *ILO, Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*, disponibile su: http://www.ilo.org/declaration/info/publications/WCMS_467653/lang--en/index.htm

³⁶ *ILO and today's global challenges. The Decent Work Agenda*, disponibile su: <https://www.ilo.org/legacy/english/lib/century/index6.htm>

4) *dialogo sociale*.

In occasione del Centenario, nel 109, alla 108* Conferenza Internazionale del Lavoro, l'Organizzazione ha adottato la “*Dichiarazione del centenario dell'Oil per il futuro del lavoro*”: punto di ripartenza a seguito degli effetti drammatici del Covid-19 sul mondo del lavoro.^{37, 38}

1.1.2. Missione istituzionale dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro.

1.1.2.1. Il principio di giustizia sociale, il rispetto dei diritti umani fondamentali e criticità.

Per una migliore comprensione, è importante in prima facie, analizzare gli obiettivi “tradizionali” e originari dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro.

Per comprendere quali siano siffatte finalità, si rende necessario richiamare quanto scritto poc'anzi, cioè di quanto fu enunciato nel preambolo della Costituzione e nell'art. 427 del Trattato di Versailles cui fu effettivamente ed essenzialmente stabilita l'azione programmatica della nuova Organizzazione, sancendo ben nove punti programmatici³⁹. Al fine di una migliore comprensione si rende necessario richiamare il preambolo della Costituzione nella sua versione attuale:

“Whereas universal and lasting peace can be established only if it is based upon social justice;

And whereas conditions of labour exist involving such injustice, hardship and privation to large numbers of people as to produce unrest so great that the peace and harmony of the world are imperilled; and an improvement of those conditions is urgently required; as, for example, [...];

Whereas also the failure of any nation to adopt humane conditions of labour is an obstacle in the way of other nations which desire to improve the conditions in their own countries;

The High Contracting Parties, moved by sentiments of justice and humanity as well as by the desire to secure the permanent peace of the world, and with a view to attaining the objectives set forth in this Preamble, agree to the following Constitution of the International Labour Organization [...]”⁴⁰

Da una lettura complessiva si può enucleare, che nei primi anni di vita dell'Organizzazione, essa perseguisse principalmente un obiettivo di carattere umanitario, consistente nel garantire una “*pace universale [...] basata sulla giustizia sociale*” tramite il miglioramento delle condizioni di lavoro.

³⁷Cit. *supra*, M.P. Del Rossi, *op. cit.*

³⁸Cit. *supra*, B. de Mozzi; L. Mechi; A. Sitzia, *op. cit.* (Lavoro Diritti Europa, n. 2/2019).

³⁹Cit. *supra*, cap. 1, par. 1, p. 9.

⁴⁰OIL – Preambolo della Costituzione (testo riportato letteralmente). ILO, NORMLEX, ILO Constitution — Preamble, disponibile su: https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/f?p=1000:62:0::NO:62:P62_LIST_ENTRIE_ID:2453907:NO

Cosa s'intende per "*social justice*"? Il principio di giustizia sociale è essenziale per l'attività dell'OIL ma, ancor oggi, non vi è un consensus unanime per la sua definizione: questa indeterminatezza, seppur in prima *in prima facie* possa essere considerata quale un potenziale limite all'attività dell'Organizzazione, di fatto ne è stato il presupposto operativo per la florida legislazione.

Nel Preambolo della Costituzione, la giustizia sociale è interpretata come un mezzo per il mantenimento della pace internazionale mentre la Dichiarazione di Philadelphia la coniuga ,come si spiegherà a breve, con il rispetto dei diritti umani di natura fondamentale. Il principio viene dettagliato nella "Declaration on Social Justice for a Fair Globalization" con una aspirazione maggiormente universale, tenendo conto della rapida evoluzione tecnologica: tale strumento definisce la giustizia sociale in negativo, cioè come rimedio e strumento di contrasto all'ineguaglianza, agli alti livelli di povertà connessi alla vulnerabilità-fragilità dell'economia in base suoi "*shock*" e, definisce per la prima volta, cosa si intende per lavoro informale.

Diversi sono i motivi per cui non si è giunti ad una chiara ed univoca definizione di giustizia sociale: per esempio vi è un orientamento che si poggia sul fatto che l'OIL, mediante norme minime stabilite dalle convenzioni o raccomandazioni, sia in grado di garantire la coesione sociale nei mercati aperti al fine di limitare il capitalismo imperante senza rinnegarne l'idea di fondo, adottando strumenti come la legislazione e pianificazioni economiche-sociali; con il fenomeno della decolonizzazione e il peso crescente dei Paesi in Via di Sviluppo invece si è affermata una lettura per cui tale principio viene interpretato dai Paesi industrializzati come un pretesto per usare i mezzi messi a disposizione dall'OIL in senso protezionistico a vantaggio degli stessi, avendo come conseguenza ineluttabile quella di arricchire e aumentare le diseguaglianze esistenti nella comunità internazionale.⁴¹

Da questo primo obiettivo è possibile quindi discernere che i diritti lavorativi appartengano al novero dei diritti sociali e che, unitamente al principio di giustizia sociale, possano essere rapportati con ulteriori principi, dato il carattere di "*interdipendenza e indivisibilità*" dei diritti umani *quali*, ad esempio, *il principio di non discriminazione*, nelle sue due estrinsecazioni:

1)*diretta, consistente nella situazione, come definita dalle direttive europee, nella quale "una persona è trattata meno favorevolmente in base a un determinato fattore c.d. di rischio, di quanto un'altra persona sia, sia stata o sarebbe tratta in una situazione analoga";*

2)*indiretta, intesa "come la previsione, criterio o una pratica in apparenza neutri (cioè non costituenti un fattore c.d. di rischio) che può mettere le persone di una determina razza, etnia [...] in*

⁴¹D. Maul, *The International Labour Organization: 100 Years of Global Social Policy*, Berlin, De Gruyter Oldenbourg, 2019, pp. 6-9, doi: 10.1515/9783110650723.

una situazione di particolare svantaggio rispetto ad altre persone [...],⁴²oggi affermato in molti strumenti giuridici.⁴³

Come richiamato nel paragrafo precedente, l'esigenza di avere norme internazionali uniformi in materia di diritto del lavoro emerse a seguito della Seconda Rivoluzione industriale che vide l'aumento esponenziale di lavoratori in condizioni gravose: basti pensare che le fabbriche erano descritte come "*antri satanici*", erano luoghi insalubri, rumorosi, con scarse condizioni igieniche, l'orario lavorativo arrivava, senza alcun tipo di interruzione, alle dieci o dodici ore consecutive⁴⁴.

Il diffuso malcontento portò alla nascita dei vari movimenti operai che, per questo costituirono la *ratio* principale della voluntas governativa di voler istituire l'Organizzazione del Lavoro per prevenire un proliferarsi di rivoluzioni "russe", ispirandosi a quella "*ottobrina*" del 1917. Da qui, si affianca il secondo obiettivo di carattere politico: il preambolo richiama infatti che la "*ingiustizia (sociale) genera un tale scontento [dove, quindi] pace e armonia universali sono messe in pericolo*".

La Costituzione sancisce anche un terzo obiettivo di carattere economico, il Preambolo enuncia che il "*il lavoro non è una merce*": quindi l'obiettivo essenziale, nei primi decenni della sua istituzione, dell'OIL fu quello di coniugare le riforme sociali -come il miglioramento delle condizioni di lavoro e l'aumento dei salari- con l'impegno degli Stati membri di non creare svantaggi concorrenziali per le industrie di altri Paesi che adottassero celermente ed in anticipo tali riforme. Essenzialmente si volle evitare che il c.d. dumping sociale, consistente nella politica e/o pratica di applicare un basso costo del lavoro riducendo le tutele del lavoratore⁴⁵, potesse venir considerato come un vantaggio compensativo, ostacolando l'attuazione e l'implementazione di adeguate riforme sociali.

Da questa esigenza, deriva la funzione di uniformazione internazionale tramite l'attività normativa dell'OIL per impedire che lo sfruttamento della mano d'opera potesse operare quale presupposto fondativo della concorrenza.⁴⁶

Nel secondo dopoguerra, gli obiettivi "tradizionali" perseguiti dall'organizzazione, subirono un cambio di paradigma dati gli orrori della guerra e le sue ripercussioni sul tessuto sociale delle popolazioni colpite e devastate. Per questo, l'attività dell'OIL e la sua missione istituzionale, come

⁴²Altalex, *Discriminazioni dirette e indirette nel lavoro. L'onere della prova e l'accomodamento ragionevole*, 7 marzo 2022, disponibile su: <https://www.altalex.com/documents/news/2022/03/07/discriminazioni-dirette-e-indirette-nel-lavoro>

⁴³P. Pustorino, *Tutela internazionale dei diritti umani*, Bari, Cacucci Editore, 2022, cap. VII, § 2, p. 243..

⁴⁴ Enciclopedia Treccani, *Operai* (Enciclopedia dei ragazzi), disponibile su: [https://www.treccani.it/enciclopedia/operai_\(Enciclopedia-dei-ragazzi\)](https://www.treccani.it/enciclopedia/operai_(Enciclopedia-dei-ragazzi))

⁴⁵Basti pensare a un salario basso unito a una bassa protezione sociale.

⁴⁶Cfr. A. Zanobetti, *Diritto internazionale del lavoro*, cit., pp. 33-36.

citato nel paragrafo precedente, si sono caratterizzati nell'avvio di programmi di cooperazione tecnica, essendo anche dopo l'accordo di collegamento del 1946, divenuta un'agenzia specializzata delle Nazioni Unite, focalizzando così la propria azione sulla protezione, promozione ed affermazione dei diritti umani, rafforzando quell'obiettivo, originario, di carattere umanitario incardinato nel concetto di "giustizia sociale": unendo le necessità materiali e spirituali dell'essere umano.

Il fondamento giuridico dei programmi di cooperazione tecnica dell'OIL si rinviene nella Dichiarazione di Filadelfia del 1944, allegata alla Costituzione dell'Organizzazione come rinnovata nel 1946. Tale impostazione si radica nella rinnovata coscienza sociale maturata nel secondo conflitto mondiale, che valorizza l'interdipendenza tra libertà individuali e condizioni materiali di esistenza: come sottolineato anche dal Presidente Roosevelt, la libertà individuale non può dirsi effettiva in assenza di sicurezza economica e indipendenza, poiché fame e disoccupazione ne compromettono concretamente il godimento⁴⁷.

Lo spirito che accompagnò l'adozione della "Carta di Philadelphia" fu data dalla consapevolezza che le istanze economiche e sociali fossero effettivamente interdipendenti e interconnesse e che per questo, in tal senso, l'insieme delle misure sia nazionali che internazionali dovessero quindi concorrere -anche- al progresso e al benessere sociale dell'essere umano, obiettivo che poteva realizzarsi solo con i programmi di azione.

In breve sia la Costituzione che suddetta Dichiarazione del 1944 hanno costituito la base giuridica per L'OIL per adottare le numerosissime Convenzioni aventi ad oggetto la protezione di diverse categorie lavorative e aspetti del lavoro, esempio lampante è la Dichiarazione del 1998 contenente i c.d. diritti fondamentali in materia lavorativa cui si richiede che debbano essere rispettati da tutti gli Stati membri dell'Organizzazione anche qualora non abbiano ratificato le convenzioni che tutelano suddetti diritti, che verranno analizzate nel dettaglio nel capitolo successivo.⁴⁸

Nonostante gli intenti nobili, la missione istituzionale dell'OIL del perseguimento di una giustizia sociale si è storicamente scontrata contro la "gelosia" degli Stati nell'aver una propria competenza nazionale ed esclusiva in materia di regolazione del lavoro, nonché la loro riluttanza nel cedere parti della propria sovranità legislativa alle capacità decisionali delle istituzioni sovranazionali; l'unica spiegazione possibile a tale fenomeno è rintracciabile negli strumenti normativi messi a disposizione dell'OIL: essa ha sempre ed unicamente adottato le Convenzioni(*dell'efficacia delle Raccomandazioni se ne parlerà nel secondo capitolo*⁴⁹), e

⁴⁷F.D. Roosevelt, «State of the Union Message to Congress» (11 gennaio 1944) (c.d. Second Bill of Rights), in *The American Presidency Project* (University of California, Santa Barbara), disponibile su: :

<https://www.presidency.ucsb.edu/documents/state-the-union-message-congress>

⁴⁸ Cit. *supra*, P. Pustorino, *Tutela internazionale dei diritti umani*, cit., p. 243

⁴⁹ *Dell'efficacia delle Raccomandazioni se ne parlerà nel secondo capitolo.*

nonostante abbiano disciplinato numerosissimi aspetti del lavoro e di specifiche categorie lavorative, si sono sempre dovute scontrare e confrontarsi con le diverse ideologie, politiche, gradi di sviluppo dei vari Stati Membri, problema che è ulteriormente emerso nel periodo della decolonizzazione e con la crescita positiva nello scacchiere della comunità internazionale dei Paesi in via di sviluppo.

Soprattutto quest'ultima evoluzione storica è interessante perché l'OIL, fu fondata dai Paesi per la maggior parte europei, che nel 1919, erano ancora possessori di colonie. Tale impasse fu parzialmente superata nel 1944 con la Dichiarazione di Philadelphia enfatizzando, ulteriormente, la promozione dei diritti umani universali in tutte le aree del globo. Questo rinnovato approccio ha fatto sì che, nel tempo, oggi si possa parlare di “human rights at work”: indicando il rinnovato obiettivo di regolazione dell'organizzazione. Segni di questa evoluzione in tal senso dell'Organizzazione per quanto concerne i suoi obiettivi è data alla già menzionata citata “*Decent Work Agenda del 1999*”⁵⁰ in cui si enucleano le principali aree di lavoro dell'organizzazione e del suo mandato costituzionale⁵¹.

Un'ulteriore cambio di paradigma, dopo la sopracitata “Declaration on Social Justice for a Fair Globalization”, la si ha avuta nel 2019 con la “ILO Centenary Declaration for The Future of Work”: in cui la Conferenza Internazionale del Lavoro ha confermato l'approccio “filantropico ed umano-centrico” del suo mandato Istituzionale, riabbracciando i concetti di giustizia sociale, standard internazionali e il tripartitismo istituzionale. Tale strumento sottolinea il fatto di come la globalizzazione, il cambiamento tecnologico abbiano ridefinito la concezione tradizionale del mondo del lavoro, ponendo nuove sfide⁵² e per questo, secondo la dichiarazione, sono necessarie politiche che combinino la crescita economica “sostenibile” e piena occupazione per garantire agli esseri umani un lavoro “dignitoso”; e per questo pone al centro l'attivismo normativo dell'OIL per contrastare le crescenti e persistenti disuguaglianze dovute alle “*innovazioni tecnologiche, dai cambiamenti demografici, ambientali e climatici della globalizzazione*”.^{53, 54}.

⁵⁰Cit. *supra*, cap. 1, par. 1.

⁵¹T. Treu, «OIL: un secolo per la giustizia sociale», in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, n. 163 (2019), pp. 463-485, doi: 10.3280/GDL2019-163002.

⁵²Cit. *supra*, B. de Mozzi; L. Mechi; A. Sitzia, «L'Organizzazione Internazionale del Lavoro: un'introduzione nel Centenario», *op. cit.*, p. 16.

⁵³International Labour Conference, *ILO Centenary Declaration for the Future of Work*, adopted 21 June 2019, 108th (Centenary) Session, Geneva, testo autentico disponibile su: <https://www.ilo.org/resource/ilc/108/ilo-centenary-declaration-future-work>

⁵⁴Cit. *supra*, A. Zanobetti, *Diritto internazionale del lavoro*, cit., cap. 2, pp. 68-69.

1.1.2.2. Il rispetto dell'Agenda 2030 e la difficoltà interpretativa del concetto di “Lavoro Dignitoso”.

L'Agenda 2030 consiste in un “*programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità* -inglobando i c.d. 17 “*Sustainable Development Goals*” (per citarne alcuni, lotta alla povertà e al cambiamento climatico)- *che riguardano tutti i Paesi e gli individui*”⁵⁵.

Nel 2015 l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, in tale documento programmatico, ha considerato il lavoro dignitoso come uno dei suoi elementi fondamentali al “SDG” numero 8 prevedendo la “*promozione della crescita economica inclusiva e sostenibile, l'occupazione piena e produttiva e il lavoro dignitoso*”. Si tratta quindi di una tematica essenziale cui l'OIL, quale agenzia specializzata delle Stesse Nazioni Unite è chiamata a perseguire, infatti nel 2016, la Conferenza Internazionale del Lavoro, riunita alla 105° sessione ha adottato la “*Resolution on Advancing Social Justice Through Decent Work*”⁵⁶ in cui si è rinnovato l'impegno di perseguire gli obiettivi di cui al punto 8 al fine di porlo al centro di politiche economiche e sociali nell'ambito del sistema della comunità internazionale: per esempio il punto 3 della risoluzione riconosce che il tema del “lavoro dignitoso” sia un tema condiviso globalmente ma che, nonostante il suo impatto sulle politiche nazionali ed internazionali (punti 4 e 5), al punto 6 sottolinea come la sua implementazione risulti essere ancora difficile in molte parti del mondo e per questo invita gli Stati ad attuare il “*Decent Work*” nelle strategie nazionali, sollecita la stessa Organizzazione a fornire un ruolo di supporto e di coordinamento agli Stati Membri nell'attuazione dell'Agenda 2030.⁵⁷

Per lavoro dignitoso, ai sensi della *Dichiarazione del 1998 sui principi e diritti fondamentali nel lavoro*, si può intendere come l'insieme di più diritti che devono essere garantiti ad ogni lavoratore, quali ad esempio: *la libertà di associazione, diritto alla contrattazione collettiva ed altro*. Nel 2008, come sopracitato, l'ILO ha adottato la “Agenda del Lavoro Dignitoso” con cui si è affermato tale tema è al centro delle politiche nazionali ed internazionali, ma con il recente fenomeno delle imprese multinazionali, il cui tema verrà analiticamente valutato nel seguente capitolo, è sorto un contestuale problema applicativo e interpretativo: l'organizzazione non ha mai affrontato la sua dimensione transnazionale, non esistendo una specifica Convenzione al riguardo, scelta dovuta dai costituenti di non voler influenzare lo sviluppo del diritto internazionale privato del lavoro nelle sue relazioni.

⁵⁵ *Agenda 2030 – definizione (riportata testualmente)*. UNRIC – Nazioni Unite, *La nuova Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile*, disponibile su: <https://unric.org/it/agenda-2030/?utm>

⁵⁶ ILC, *Provisional Record 13-1, 105th Session (2016), Proposed resolution on Advancing Social Justice through Decent Work*, https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/10548ILO%20resolution%20on%20Advancing%20Social%20Justice%20through%20Decent%20Work.pdf?utm_

⁵⁷ Cit. *supra*, B. de Mozzi; L. Mechi; A. Sitzia, «L'Organizzazione Internazionale del Lavoro: un'introduzione nel Centenario», op. cit. (Lavoro Diritti Europa, n. 2/2019).

Per questo, l'assenza di una prassi e di strumenti normativi rilevanti, si è finito per svilire l'utilità del diritto internazionale privato, in vista di un suo potenziale uso a livello della regolamentazione transazionale del lavoro ed anche per un'effettiva analisi comparatistica dei diversi modelli regolatori.

A tal fine si renderebbe necessario far emergere il ruolo del diritto internazionale privato nella definizione e regolamentazione del lavoro dignitoso. È opportuno procedere con un approccio “*step by step*”: nell'Agenda del 2008, si è stabilito di voler coniugare il diritto al lavoro con altri tre obiettivi strategici: *creazione di posti di lavoro, dialogo e protezione sociali*.

Il limite di tale agenda è stato quello di non aver considerato la necessità di affrontare il tema del lavoro dignitoso in chiave prettamente normativa ma considerandolo come un mero impegno “programmatico”. Tale impostazione ha influenzato l'approccio degli stessi Stesi anche con l'Agenda 2030, che collega il “decent work” all'obiettivo della crescita economica nell'*SDG 8*, con il rischio di affrontare tale tema solo dalla pura prospettiva delle politiche sociali e del mercato del lavoro, come da assolvere solo per adempiere ad un “mero impegno esterno”, anziché farne evincerne -anche- una dimensione giuridicamente vincolante.

Una lettura interessante del concetto di “decent work” è offerta dal Professore Bob Hepple⁵⁸, che lo collega al concetto di uguaglianza sostanziale, intesa come parità di opportunità e pari dignità umana. Tale chiave di lettura evolve la lettura ontologica di “lavoro dignitoso” offerta dall'OIL, per cui non s'intende sic et simpliciter con la “mera conformità normativa”, ma si configura come un impegno *erga omnes, omnicomprendivo*, volto alla rimozione di ingiustizie in tutte le sue forme di natura procedurale, sostanziale e strutturale. È importante sottolineare che la dimensione dei diritti umani non deve essere per nulla esclusa, essendo permeata al principio di giustizia sociale.

Solo se si concepisce il concetto di “decent work” quale impegno effettivo e vincolante in capo agli Stati da perseguire e soddisfare, lo si può tradurre in una prospettiva “anche” normativa implicante, quindi, l'imperativa necessità nell'adozione di politiche volte alla riduzione delle disuguaglianze. Tale criticità è ancor oggi imperante, sempre con riguardo al lavoro transfrontaliero: dove, spesso, titolari dei diritti “deboli” sono riconosciuti sempre e comunque ai lavoratori stranieri con impellenti e sussistenti forme di sfruttamento.⁵⁹

⁵⁸B. Hepple, «Equality and empowerment for decent work», in *International Labour Review*, vol. 140, n. 1 (2001), pp. 5-18, spec. p. 11, doi: 10.1111/j.1564-913X.2001.tb00210.x.

⁵⁹U. Liukkunen, «Decent Work and Private International Law», in *Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht (RabelsZ) / The Rabel Journal of Comparative and International Private Law*, Bd. 86, H. 4 (Oktober 2022), pp. 876-904, doi: 10.1628/rabelsz-2022-0080.

1.2. “Il tripartitismo” istituzionale: Organi dell’OIL.

1.2.1. Definizione: il ruolo degli attori non statali.



60

Con il Trattato di Pace di Versailles del 1919 si segnò la fine della Grande Guerra e fu istituita l'Organizzazione Internazionale del Lavoro.⁶¹ Il Trattato indicò ben nove punti programmatici della neonata Istituzione ex. Art. 427 venendo anche delineato il Suo assetto istituzionale. Il principio immanente e basilare fu quello di delineare l'organigramma dell'istituzione sulla base del principio del c.d. tripartitismo, in base al quale *“in tutti gli organi collegiali è assicurata la rappresentanza degli interessi degli Stati Membri, delle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori su base paritaria e nel senso dell'autonomia della manifestazione del voto dei singoli delegati”*⁶².

⁶⁰International Training Centre of the Ilo/Turin, Garrett Sharpe, SlideServe, disponibile su: <https://www.slideserve.com/garrett-sharpe/the-international-labour-standards-system> (2025)

⁶¹ V. supra par. 1.

⁶²OIL – definizione di tripartitismo (riportata testualmente). Treccani, Organizzazione internazionale del lavoro, disponibile su: https://www.treccani.it/enciclopedia/organizzazione-internazionale-del-lavoro/?utm_

Infatti come ben esplicito nella “*Resolution concerning the second recurrent discussion on social dialogue and tripartism*”, adottata dalla 107^a Conferenza Internazionale del Lavoro nel 2018, si sottolinea che il principio del tripartitismo è “di guida per l’attività dell’OIL”. La Risoluzione afferma che, unitamente al dialogo sociale, tale assetto governativo è essenziale per la democrazia e per un buon sistema di governo dove, interdipendenti e funzionali sono con lo scambio reciproco, ai fini di un corretto dialogo sociale per i vari soggetti ivi coinvolti. Conclude che tale struttura tripartita ha l’obbligo, onere ed onore di attuare i principi fondamentali dell’Organizzazione Internazionale del Lavoro⁶³.

È essenziale sottolineare che il principio del tripartitismo è sia:

- 1) un principio di natura formale ed immanente dell’OIL che sussiste in tutti i suoi organi e “*sottodivisioni*”;
- 2) un principio di natura sostanziale, finalizzato a stimolare un dialogo sociale e persistente tra i diversi Stati membri, i lavoratori e i datori di lavoro nell’ambito della formulazione ed adozione delle politiche, leggi, regolamentazioni in materia.

La novità essenziale del principio del tripartitismo è quella di aver “*tradotto nella sfera internazionale un mezzo per risolvere i conflitti attraverso la negoziazione [...]*” tramite la sua struttura peculiare.⁶⁴ La ratio sottesa a tale principio, volta alla rappresentanza medesima tra i governanti, lavoratori e datori di lavoro, è ravvisabile nell’art 3 della Costituzione dell’OIL con riferimento alla Conferenza Internazionale, che come pressappoco si avrà modo di poter approfondire, è l’organo in cui tutti gli Stati Membri dell’OIL, annualmente, si riuniscono per adottare gli “*international labour standard*”⁶⁵, seppur come sottolineato dal “Comitato sulla libertà delle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori”, non “esista una vera e propria trattazione ufficiale di tale principio nell’intero alveo normativo dell’OIL”;

La natura della struttura istituzione dell’OIL ha contribuito a rafforzare la collaborazione delle associazioni sindacali e dei datori di lavoro nel voler partecipare a tutte le attività dell’Organizzazione, potendo influenzare per esempio, anche la ratifica delle convenzioni⁶⁶.

⁶³ ILC, *Resolution concerning the second recurrent discussion on social dialogue and tripartism*, 107th Session (2018), disponibile su: <https://www.ilo.org/resource/record-decisions/ilc/107/resolution-concerning-second-recurrent-discussion-social-dialogue-and>

⁶⁴ G. Berik; E. Kongar (eds.), *The Routledge Handbook of Feminist Economics*, 1st ed., Abingdon (Oxon), Routledge, 2021, p. 478, doi: 10.4324/9780429020612.

⁶⁵ ILO, NORMLEX, *ILO Constitution — Article 3*, disponibile su: https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/f?p=1000:62:0::NO:62:P62_LIST_ENTRIE_ID:2453907:NO&utm_

⁶⁶ Cit. supra, A. Zanobetti, *Diritto internazionale del lavoro*, cit., p. 32..

Il tutto rende il sistema di “governance” dell’Istituzione una delle più rappresentative nel panorama e nel novero delle esistenti organizzazioni internazionali poiché rafforza le relazioni tra soggetti non direttamente governativi in tutti gli ambiti operanti dell’OIL.

Molti autori ed esperti sono dell’opinione tale particolare forma di governance dell’ILO sia un *quid pluris ontologico* e unico nel suo genere, costituendo il “backbone” del proprio attivismo e della proliferazione normativa, tanto nell’adozione di atti vincolanti quanto per l’adozione atti di soft law come le Dichiarazioni e le Raccomandazioni.

La partecipazione di attori non statali nel sistema OIL, da non confondere con le organizzazioni non governative le quali, si riporta testualmente, sono “associazioni di interesse pubblico e senza scopo di lucro che, pur svolgendo attività sostanzialmente di rilevanza transnazionale, in quanto volta a difendere valori generali dell’umanità, sono formate da «privati» piuttosto che da Stati, e risultano regolamentate dal diritto interno dello Stato in cui vengono costituite o stabiliscono la propria sede”⁶⁷, possono essere considerati come la “linfa vitale” per la piena operatività dell’OIL, a differenza di altre istituzioni e/o organizzazioni internazionali come per esempio il sistema dell’Organizzazione Mondiale del Commercio in cui vi è una partecipazione “debole e non propulsiva” degli attori non statali, essendo ammessa solo la loro partecipazione in una forma consultiva e osservativa, dato che l’attività normativa è riservata agli Stati Membri in base alla regola del *consensus*.⁶⁸ Oppure, rimanendo nell’ambito del sistema delle Nazioni Unite (l’OIL è un’agenzia specializzata come sopracitato dal 1946) basti pensare al Consiglio economico e Sociale dell’ONU (ECOSOC) che riconosce, alle ONG, uno status consultivo prevedendo la loro divisione in tre categorie: *special. general e roster* ^{69, 70}.

L’equilibrio della struttura tripartita è sempre stato compromesso da un insieme di ostacoli influenzando, di fatto, il lavoro dell’Organizzazione: esempio per antonomasia è stata la tensione, nel ventesimo secolo, tra la struttura tripartita dell’istituzione internazionale e quelle tipiche, proprie e nazionali degli Stati Membri.

⁶⁷F.M. Palombino, *Introduzione al diritto internazionale*, ed. 2024, Bari-Roma, Laterza, 2024; disponibile su: <https://www.perlego.com/book/4587966>.

⁶⁸M.R. Mauro, *Diritto internazionale dell’economia. Teoria e prassi delle relazioni economiche internazionali*, cit., cap. III, § 4.

⁶⁹ Ex. art. 71 della Carta delle Nazioni Unite e ECOSOC, Resolution 1996/31 – Consultative relationship between the United Nations and non-governmental organizations, 25 luglio 1996, PDF: <https://social.desa.un.org/sites/default/files/inline-files/resolution-1996-31.pdf>

⁷⁰C. La Hovary, «A Challenging Ménage à Trois? Tripartism in the International Labour Organization», in *International Organizations Law Review*, 12 (2015), pp. 204-236, doi: 10.1163/15723747-01201008; disponibile anche in versione working paper su SSRN, p. 2 (PDF): <https://ssrn.com/abstract=2684455>, p. 2 (PDF).

Il sistema di governance attualmente esistente fu il frutto della proposta delle delegazioni britanniche nella Commissione sulla Legislazione Internazionale del Lavoro nel 1919⁷¹, per effetto dell'influenza dal leader politico Arthur Greenwood che introdusse l'idea di un approccio pluralista nell'asset ministeriale ed istituzionale⁷².

È interessante esplicitare brevemente l'exkursus storico: la delegazione arrivò alla conferenza di Pace nel gennaio del 1919 e, all'esito di un insieme di incontri, formulò il principio basandosi su una versione emendata del "Memorandum Phelan"⁷³, redatto in Inghilterra per far fronte al crescente malcontento della popolazione dovute alle precarie condizioni lavorative degli ex soldati. Il documento risultò essere di fondamentale utilità nella sede dei negoziati: fu ampiamente presentato e dibattuto nell'alveo della Conferenza di Pace, mettendo in luce l'importanza della struttura tripartita venendo così, inserita nelle *sezioni I e II della Parte XIII del Trattato di Versailles*, realizzando così tale pilastro e colonna portante dell'OIL. Essenziale fu la spinta del Primo Ministro Lloyd George, uno dei principali sostenitori della creazione di un organismo internazionale dedicato interamente alla materia del diritto del lavoro⁷⁴.

Antesignano al Memorandum fu anche il "Whitley Report" nel 1917, redatto sempre nel Regno Unito, dalla Sotto-commissione "Whitley" in seno alla "Reconstruction Committee" ; il rapporto sottolineava che dopo la guerra, dopo aver sperimentato con successo tale modello di cooperazione intergovernativa, si sarebbe dovuta aver una miglior sinergia tra le realtà statali e non statali⁷⁵; il rapporto in breve, come il memorandum sopracitato furono prodromiche all'adozione del sistema tripartito dell'OIL.⁷⁶

⁷¹ *Commission on International Labour Legislation, Proposal submitted by the delegates of the British Empire: A Draft Convention...*, Minutes of Proceedings, No. 2, 1 feb. 1919; rist. in *International Labour Office: Official Bulletin*, 1 (1923), pp. 9–16. Accesso via ILO Labordoc:

https://labordoc.ilo.org/discovery/fulldisplay/alma995011892102676/41ILO_INST:41ILO_V1

⁷² A.M. Cunha; C.E. Suprinyak (eds.), *Political Economy and International Order in Interwar Europe*, Cham, Palgrave Macmillan, 2021, doi: 10.1007/978-3-030-47102-6; disponibile su: <https://www.perlego.com/book/3481828>.

⁷³ Tale documento fu pubblicato per la prima volta nel 1918 ottenendo il sostegno dal Ministero del Lavoro. Fu redatto da Edward Phelan, funzionario del Ministero del Lavoro, futuro direttore dell'OIL. Il documento affermò per primo la necessità di istituire una istituzione internazionale del lavoro per una migliore legislazione in materia..

⁷⁴ Soprattutto risultò essere funzionale alle successive elezioni politiche che si tennero all'esito della Grande Guerra

⁷⁵ *Committee on Relations Between Employers and Employed 1917*, 8

⁷⁶ Il rapporto proponeva l'istituzione di un meccanismo decisionale decentrato basato su tre sistemi di livelli, con l'esistenza di consigli congiunti a livello nazionale, distrettuale e di officina. *Committee on Relations Between Employers and Employed 1917*, 10–12

Il risultato fu la c.d. rappresentanza in formula 2:1:1 cioè: due voti per i governi e uno cadauno per i datori di lavoro e lavoratori. Fu adottata tale formula perché si volle da subito comprendere che la legislazione internazionale in materia del diritto del lavoro e del sociale, seppur emanata dalla stessa istituzione internazionale, de facto dovesse essere comunque adottata, analizzata e discussa dai parlamenti e governi nazionali, avendo (*almeno teoricamente*) una maggior comprensione della realtà sociale nella loro sfera territoriale di pertinenza.

La scelta di tale principio fu anche una scelta del tutto ideologica e politica, divenendo un potente strumento e simbolico di netto contrasto e cambiamento rispetto sia alle teorie liberiste ottocentesche di matrice smithiano e sia di netto contrasto dello stato socialista “brindato” nel 1917 dai russi, promuovendo invece l’idea di una cooperazione di stampo non necessariamente e unicamente tecnocratico tra le realtà istituzionali e gli attori non istituzionali.

Il pluralismo della struttura tripartita costituì la chiave di lettura dello schema istitutivo dell’Organismo Internazionale. Per questo, tale trasferimento dell’idea tripartitica britannica del tripartitismo istituzionale in senso all’OIL, finì ulteriormente per rinforzare ulteriormente le idee di contrasto al socialismo divenendo un fulcro nella ricostruzione postbellica, dove però la rappresentanza dei lavoratori fu ancillare e usata come pretesto per una “stabilizzazione” del capitalismo. Da ciò si ebbero due effetti opposti: uno rivoluzionario in cui si ebbe una novità a livello di sistema di governance per rispondere alla crisi sociale scaturita dal primo conflitto mondiale ed uno conservatore poiché non comportò una rivoluzione dell’asset economico prevalente, anzi fu determinante per la sopravvivenza del sistema capitalista.

Quindi L’OIL con tale assetto, dopo il 1919, abbracciò l’idea economica del *social-liberalismo europeo* finalizzato (come citato in precedenza, né l’URSS né gli Stati Uniti inizialmente aderirono all’OIL) alla formazione di un “capitalismo di mercato regolato, coordinato e co-determinato tra i vari gruppi rappresentanti nel sistema tripartito”, prevedendo una delega della competenza legislativa alle suddette categorie economiche nazionali.

In breve, il tripartitismo rappresentò il trionfo delle potenze occidentali sulla “violenza” rivoluzionaria dei sovietici, proponendone una forma di non violenta, fondata sulla negoziazione, concertazione e il dialogo sociale. Dopo il secondo conflitto mondiale, con l’emergere di una diversa concezione del capitalismo emerse il c.d. principio di codeterminazione tripartita: con il coinvolgimento maggiore dei sindacati, associazioni datoriali e istituzioni competenti finalizzati all’ottenimento di ingenti somme di credito destinate alla stabilizzazione dei salari.⁷⁷

⁷⁷Cit. *supra*, A.M. Cunha; C.E. Suprinyak (eds.), *op. cit*

È peculiare il fatto che, nei primi anni di vita, vi fu una totale inattuazione, da parte del Primo Direttore Thomas, non partecipando alle prime “Commissioni del Lavoro” a Londra e Parigi, rafforzando la primazia dei tecnocrati degli inglesi.

Nonostante le premesse altamente ambiziose e nobilissime, non si può non affermare che il tripartitismo non ha avuto una facile esistenza: l'estensione progressiva delle aree di competenza dell'OIL e la crescita della membership, si sono scontrate con le “realità esterne” di non diretta appartenenza all'istituzione, bloccandone il dinamismo e, come affermato da molti esponenti di dottrina, intrappolandola in “in un'epoca passata”.

Per molti risulta essere il casus belli del numero effettivamente non alto delle ratifiche delle Convenzioni OIL⁷⁸, essendo difficile mantenere un equilibrio effettivo tra i diversi e contrapposti interessi delle tre categorie di soggetti che ivi sono coinvolte, specie se rapportati agli obiettivi dell'istituzione come enunciate nel Preambolo della Costituzione e dalle successive Dichiarazioni.

Hanno inciso soprattutto i cambi degli equilibri: il ventesimo secolo è stato caratterizzato dalla tensione del binomio tripartitismo internazionale-tripartitismo nazionale: esempio fu la mancanza di indipendenza dei delegati negli organi OIL dello Stato Fascista e degli stati socialisti⁷⁹, cui si spiegherà meglio nel paragrafo successivo.

Nonostante la fine della guerra fredda con la caduta del Muro di Berlino nel 1989 e l'emergere del neoliberalismo come nuova idea economica dominante, il mantenimento di tale principio risulta essere ancora di difficile attuazione.⁸⁰

L'emergere del neoliberalismo e la crescente globalizzazione, ha rafforzato le preesistenti “defaillance” di tale sistema tripartito, dimostrandosi essere inadeguato, e taluni volte, iniquo a garantire un'effettiva rappresentanza delle diverse categorie dei soggetti ivi coinvolti: come sottolineato nel Rapporto “*Towards the Ilo Centenary: Realities, renewal and tripartite commitment*”⁸¹, nel 2013 il Direttore Generale ha sottolineato l'assenza di tutela delle forme atipiche di lavoro nell'economia informale, assenza di quote di genere adeguate, la nomina nazionale dei rappresentanti in seno all'OIL.

⁷⁸A. Peters, «Dual Democracy», in J. Klabbers; A. Peters; G. Ulfstein (eds.), *The Constitutionalization of International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2009, p. 321.

⁷⁹V.-Y. Ghebali, *The International Labour Organisation: A Case Study on the Evolution of UN Specialised Agencies*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1988.

⁸⁰Cit. supra, C. La Hovary, «A Challenging Ménage à Trois? Tripartism in the International Labour Organization», op. cit.

⁸¹International Labour Conference, Report of the Director-General, Report I(A), *Towards the ILO Centenary: Realities, Renewal and Tripartite Commitment*, 102nd Session, Ginevra, 2013, disponibile su: <https://www.ilo.org/resource/conference-paper/ilc/102/towards-ilo-centenary-realities-renewal-and-tripartite-commitment-0?utm>

L'insieme di questi limiti sono espressivi di un medesimo problema: l'efficacia di tale sistema nel rappresentare adeguatamente il pluralismo sociale per la tutela della *giustizia sociale, libertà di associazione e diritto alla contrattazione collettiva* (si richiama il Preambolo della Costituzione).

Prospettive di riforme sono state avallate: si parla di un'apertura ed inserimento nel sistema tripartito di un nuovo "attore" volto alla rappresentanza di nuovi soggetti, come per esempio, le numerosissime Organizzazioni non Governative operanti nel mondo dell'associazionismo e/o sindacalismo che godono oggi di status consultivo generale in seno all'Organizzazione, avendo così la possibilità di influire efficacemente sull'attività normativa dell'OIL.⁸²

Come si delineerà a breve, gli organi dell'OIL sono l'Ufficio Internazionale, il Consiglio di Amministrazione e la Conferenza Internazionale del Lavoro.

⁸²Cit. *supra*, A. Zanobetti, *Diritto internazionale del lavoro*, cit., p. 33.

1.2.1.1. Compatibilità con i sistemi fascisti, nazisti e sovietici. I c.d. “*internazionalismi alternativi*”

L’operatività ed efficacia dell’Organizzazione internazionale sono assicurate dagli organi sopracitati. Per questo, una logica conseguenza è che i rappresentanti dei governi siano nominati dall’organo esecutivo e/o parlamentare dello Stato Membro (in base a quanto disposto e previsto dal relativo sistema istituzionale), mentre invece, rispettivamente, i rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro siano designati, sempre su base nazionale, dalle principali e fondamentali organizzazioni di riferimento, in base alle norme interne di cadauno Stato Membro. La legislazione OIL non fornisce alcun tipo di indicazioni in merito alle modalità di nomina.

Il regime comunista e fascista ebbero una posizione asimmetrica rispetto all’OIL, costituendo una minaccia per la sua politica.

La posizione dell’Italia fu ambigua: fu uno dei paesi fondatori dell’Organizzazione e dopo la presa al potere di Mussolini nel 1922, ebbe una torsione in un regime dittatoriale e, per acquisire un *consensus* internazionale del neonato governo fascista, promosse un modello di “internazionalismo fascista”, supportando numerose iniziative dell’istituzione internazionale e mantenendo un atteggiamento inizialmente di favore.⁸³

Quindi fra Mussolini e l’OIL si ebbe un rapporto “amichevole”: il regime dispose di “mano libera” e non venendo de facto mai intaccato, salvo il caso a breve esposto, all’interno dell’asset tripartito dell’Organizzazione Internazionale. (*addirittura sembrò quasi fornire un’alternativa ai sistemi liberali*).⁸⁴

L’unico problema emerse con riferimento all’effettiva rappresentanza dei delegati italiani durante il Ventennio Fascista, poiché il regime abolì la libertà sindacale con le c.d. “Leggi Fascistissime”⁸⁵ e soprattutto appoggiava un’idea di società fondata sul corporativismo che consisteva nella <<*politica sindacale attuata dal fascismo per subordinare i lavoratori e datori di lavoro all’interesse dello stato e della produzione nazionale*>>⁸⁶, totalmente distante dagli obiettivi e finalità dell’Organizzazione Internazionale.

⁸³ Addirittura il direttore Thomas, sostenne l’idea di una possibile compatibilità del corporativismo con il principio del tripartitismo

⁸⁴ D. Maul, *L’Organizzazione Internazionale del Lavoro. Cent’anni di politica sociale a livello globale*, Roma, Organizzazione Internazionale del Lavoro, settembre 2020, p. 108.

⁸⁵ Legge 3 aprile 1926, n. 563, *Disciplina giuridica dei rapporti collettivi del lavoro* (G.U. n. 87, 14 aprile 1926), Normattiva, <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1926-04-03;563&utm>

⁸⁶ Citazione riportata testualmente da: Brocardi.it, *Dizionario giuridico*, voce n. 4263, disponibile su: <https://www.brocardi.it/dizionario/4263.html>

Totalmente differente fu il caso della Germania Nazista: i nazionalsocialisti non furono mai interessati a voler instaurare, a differenza dell'alleato nell'"Asse", dei rapporti di stretta e leale collaborazione con l'OIL. Si spiega facilmente il tutto ricorrendo alla storia: l'OIL fu considerata come il "frutto di un albero avvelenato" della sconfitta tedesca nella Prima Guerra Mondiale, che generò malcontento nella popolazione e quindi era anch'essa da annientare e distruggere⁸⁷: emblematico fu la scelta di Robert Ley, a capo del Fronte Tedesco dal Lavoro (DAF), che nel 1933 usufruì dell'organizzazione per attaccare l'intero sistema dell'OIL e le altre delegazioni.

L'inevitabile conseguenza fu la chiusura dell'ufficio dell'OIL nella capitale tedesca nel 1934 quando i dipendenti tedeschi, dopo l'abolizione dell'indipendenza dei sindacati, furono costretti a giurare estrema fedeltà al neonato regime dittatoriale; l'Organizzazione, sempre nell'ottica di una mediazione diplomatica, per reinstaurare i rapporti, scesero a compromessi: per esempio accettò il fatto che le informazioni sulle politiche lavorative adottate dal Terzo Reich, fossero pervenute unicamente dal Ministro della Propaganda Joseph Goebbels.

Come delineato nella ricostruzione storica dell'Istituzione, diversi e tesi furono i rapporti con il regime sovietico che fin dall'inizio fu ostile alla sua istituzione dato che fattualmente si poneva come antagonista rispetto alla missione socialista.

I leader sovietici consideravano l'OIL come un <<*burattino del capitalismo e traditore della classe operaia*>>⁸⁸; l'OIL, sempre nell'ottica della diplomazia, istituì nel 1920 una Sezione speciale sulla Russia, che ancor prima della nascita dell'Urss nel 1922 -che non aderì- per raccogliere informazioni sul paese⁸⁹

Nel corso degli anni Venti, dopo un'iniziale distensione e normalizzazione dei rapporti tra le potenze del blocco occidentale e la neonata Unione Sovietica, intervenne una torsione negli anni Trenta dove alla 14° sessione del 1930 della Conferenza Internazionale del Lavoro, si ebbero critiche feroci nei confronti dei sovietici; la Grande Depressione sembrò confermare il punto di vista del marxismo-leninismo e fu un pretesto per rafforzare la sua politica di non collaborazione in seno al sistema dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro.⁹⁰

⁸⁷S. Kott, «Competing Internationalisms: "The Third Reich and the International Labour Organization"», in S. Kott; K.K. Patel (eds.), *Nazism across Borders: The Social Policies of the Third Reich and their Global Appeal*, Oxford, Oxford University Press, 2018, pp. 29-52.

⁸⁸G. Van Goethem, *The Amsterdam International: The World of the International Federation of Trade Unions (IFTU), 1913-1945*, Aldershot, Ashgate, 2006, cap. 2 («The Discordant Clamour for International Unity. The Red Temptation of the International Federation of Trade Unions»); sulla Internazionale sindacale rossa v. R. Tosstorff, *The Red International of Labour Unions (RILU) 1920-1937*, Leiden, Brill, 2016, doi: 10.1163/9789004325579.

⁸⁹H.K. Jacobson, «The USSR and ILO», in *International Organization*, vol. 14, n. 3 (1960), pp. 402-428, doi: 10.1017/S0020818300009887.

⁹⁰Nonostante Stalin, in un'ottica di una istituzione di un blocco antifascista, aderì nel 1934, seppur brevemente.

1.2.2. La Conferenza internazionale del lavoro:

Come abbiamo sopracitato: gli organi dell'OIL sono la Conferenza Internazionale del Lavoro, Il Consiglio di Amministrazione e l'Ufficio Internazionale del Lavoro. È composta anche dalle “*Regional Advisory Committees, Regional Conferences e Industrial Committees*” che hanno competenza specifica a deliberare in taluni settori. E, nell'ultimo paragrafo, si avrà modo di illustrare il Tribunale Amministrativo dell'OIL che ha giurisdizione e competenza sulle controversie tra gli ufficiali dell'OIL e altre organizzazioni Internazionali che hanno riconosciuto la giurisdizione dello stesso.

1.2.2.1. Composizione, funzionamento e gli “Standing Orders”.

La Conferenza Internazionale del Lavoro (*Conferenza Generale*) è l'organo plenario dell'organizzazione competente nell'adozione del bilancio e nella delineazione del raggio d'intervento dell'istituzione, elegge i membri del Consiglio di Amministrazione. Si tratta essenzialmente di un “*forum*” in cui si affrontano le principali questioni inerenti alla materia del diritto del lavoro e in materia sociale e in tal senso adotta, come si spiegherà dettagliatamente nel secondo capitolo, le Convenzioni e Raccomandazioni, Risoluzioni e Dichiarazioni generali.⁹¹

Per una migliore comprensione del suo funzionamento, oltre alla Costituzione, essenziali sono gli “*Standing Orders*” adottati nel 2021 dal Consiglio di Amministrazione per un miglior funzionamento del lavoro della Conferenza Generale: forniscono utili indicazioni in merito alla composizione e le regole di procedura, comprensive delle commissioni e del Segretariato.

Tale organo si riunisce annualmente o quando lo ritiene necessario⁹², nella sede di Ginevra, in cui partecipano i rappresentanti di tutti gli Stati Membri.

Interessante è la sua composizione: ai sensi del secondo comma dell'art. 3 della Costituzione OIL “*è composta da quattro rappresentanti per ciascuno dei membri; due -sono- delegati dal governo e gli altri due -rappresentano- rispettivamente i datori di lavoro e i lavoratori*” di Ciascuno Stato Membro (c.d. tripartitismo).

Nella pratica ogni delegazione è composta dal ministro del lavoro che rappresenta l'esecutivo dello Stato Membro⁹³.

Il secondo comma dell'art. 3 Cost OIL consente agli stessi di potersi avvalere del supporto di *consiglieri tecnici* in base all'ordine del giorno, ribadendo che uno degli stessi debba essere una donna.

⁹¹H. Sauer, «*International Labour Organization (ILO)*», in A. Peters; R. Wolfrum (eds.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law (MPEPIL)*, Oxford, Oxford University Press, online ed., last updated August 2014, p. 3.

⁹²Art. 3 Costituzione OIL par. 1

⁹³Cit. supra, A. Zanobetti, *Diritto internazionale del lavoro*, op. cit.

L'art. 4 della Costituzione disciplina il “*Diritto di Voto*” dei delegati il quale è riconosciuto individualmente in merito a “*tutte le questioni sottoposte [...] alla Conferenza*” con il diritto di proporre emendamenti”⁹⁴. Nello specifico i rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro votano in base alle istruzioni ricevute a livello nazionale dalle rispettive organizzazioni di categorie. (*potendoci essere quindi delle discrasie con le posizioni dei governi nazionali*).

È importante distinguere che, operando su base plenaria, vi sia una distinzione tra “*point of order*”, “*motion as to procedure*” e “*motion for closure*” che sono prescritti sia per l'organo plenario che per le commissioni rispettivamente agli art. 14.5, 15.9 e art. 15.2 per la Conferenza Generale che art. 63.2,9 per le commissioni:

- a) “*Point of Order*”: si tratta di un reclamo quando gli Standing Orders non risultano essere oggetto di osservanza;
- b) “*Motion as to procedure*”: si tratta di una mozione finalizzata all'ottenimento di una decisione da parte della Conferenza o Commissione su una questione di natura procedurale;
- c) “*Motion for closure*”: si tratta di una mozione di natura procedurale volta a portare alla conclusione dell'esame di un punto oggetto di discussione in sede della Conferenza o delle Commissioni; è essenziale affinché, entro un certo lasso temporale, possano essere esaminate debitamente l'insieme delle questioni poste nell'ordine del giorno.

Il diritto di replica non è menzionato né nella Costituzione che negli Standing Orders ma è sempre stato concesso nella prassi.⁹⁵

Ai sensi dell'art. 14 della Costituzione dell'OIL è il “*Governing Body*” (Consiglio di Amministrazione) a determinare l'o.d.g. della Conferenza sulla base delle proposte fatte dal governo degli Stati membri o dalle rispettive organizzazioni di pertinenza e organizzazioni internazionali.

In ossequio all'art. 15 Cost Oil è il Direttore Generale che quattro mesi prima dell'apertura della Conferenza, manda il relativo ordine del giorno ai rispettivi membri.

La Conferenza elegge un presidente e tre vicepresidenti che devono essere necessariamente un delegato governativo, dei datori di lavoro e dei lavoratori.

Essa operando in seduta plenaria, decide a maggioranza semplice dei voti dei delegati presenti (v. art. 17.2 Cost OIL) salvo per determinate materie, per le quali, ai sensi della Costituzione, richiedono la maggioranza dei 2/3, per esempio quando bisogna approvare l'ammissione di Nuovi

⁹⁴ Art 12.3, 14.1 e art. 14 “*Standing Orders*”.

⁹⁵ International Labour Conference, “*The Standing Orders at a Glance*”, 2019, pag. 6,

Stati membri (art. 1.4 Cost OIL), oppure nell'approvazione – che è biennale- del programma di lavoro e del bilancio (art. 13. Cost OIL).

Nella prassi il lavoro nell'approvazione di “norme internazionali del lavoro in forma di convenzioni e raccomandazioni”⁹⁶ viene eseguita dalle Commissioni, nominate dalla stessa Conferenza.

Secondo le Standing Orders vi sono due tipologie di commissioni: “*Standing Committees*” e “*Technical Committees*”.

Infine, la Conferenza elegge i membri del Consiglio di Amministrazione che rimane in carica su base triennale.

1.2.3. Il Consiglio di Amministrazione:

1.2.3.1.composizione, funzionamento.

Il Consiglio di Amministrazione è l'organo esecutivo dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro ed è stabilito dall'art. 7 Cost OIL. Nello specifico stabilisce che è composto da cinquantasei persone (c.d. membri effettivi) di cui:⁹⁷

- “a)) ventotto rappresentano i Governi;
- b)quattordici rappresentano i datori di lavoro;
- c)quattordici rappresentano i lavoratori.”

Tale attuale composizione è il frutto di un emendamento alla Costituzione degli art. 49 e 50 da parte della Conferenza generale, alla sua 82esima sessione (1995). Ed è composta da sessantasei “*deputy members*” ovvero membri supplenti (*ventotto sono rappresentativi del governo e, rispettivamente per la categoria dei lavoratori e datori di lavoro il numero è di quattordici*) i quali sono titolari dei medesimi diritti dei membri ordinari salvo non poter formulare risoluzioni, emendamenti e mozioni.

Il terzo comma dell'art. 7 Cost Oil stabilisce che tra i rappresentanti dei governi, dieci vengano nominati dai “*Membri che hanno maggiore importanza industriale*”⁹⁸ sulla base di una procedura indicata dello stesso Consiglio di Amministrazione ai sensi *del terzo comma*, mentre i rimanenti

⁹⁶ Cit. supra, A. Zanobetti, *Diritto internazionale del lavoro*, cit., p. 39.

⁹⁷ Inizialmente erano 24 ai sensi dell'art. 393 del Trattato di Versailles: 12 rappresentanti il governo, sei i lavoratori e sei i datori di lavoro. Emendato nel 1922, 1953, 1962 e 1972.

⁹⁸ Per esempio si parla di: Brasile, Cina, Francia, India Italia...

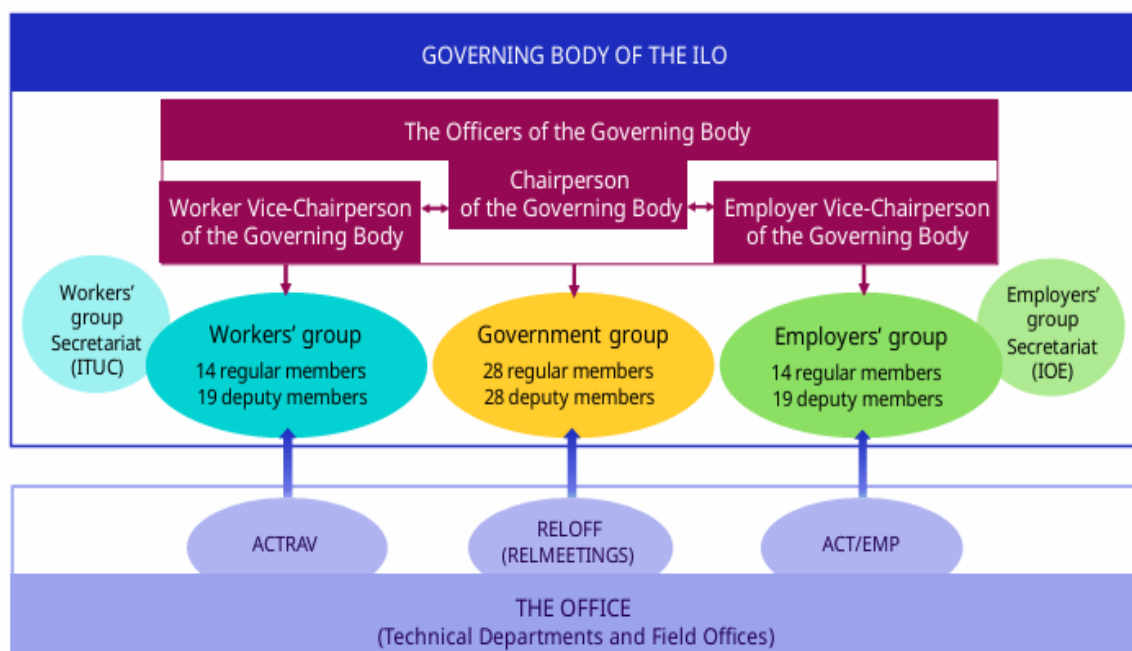
rappresentanti governativi sono eletti, per un mandato triennale, dalla Conferenza Generale in base a un criterio di rotazione geografica “equo”.

Invece i rappresentanti, rispettivamente dei datori di lavoro e dei lavoratori, sono eletti dalle rispettive delegazioni in sede di Conferenza Generale (v. *sempre terzo comma art. 7 Cost OIL*).

Il consiglio elegge, *inter nos*, un presidente e due vicepresidenti (*di cui uno rappresenta un governo e le altre due rispettivamente dei datori di lavoro e lavoratori*), il cui mandato è annuale in base all’art. 2.1. degli *SO*.

È interessante sottolineare che vengono nominati sulla base di un criterio geografico regionale rotatorio: *Africa, America, Asia e Pacifico*. Il Consiglio si rinnova ogni tre anni e ha luogo a Ginevra.

► Figure 2. Structure of the Governing Body



99

⁹⁹ Cit “The Ilo Governing Body at a glance”.

Ai fini di una migliore comprensione del funzionamento e del ruolo propulsivo del Consiglio di Amministrazione, come per la Conferenza con gli Standing Orders, è importante richiamare il “*Compendium of rules applicable to the Governing Body of the International Labour Office*”¹⁰⁰: il quale non è un atto giuridicamente vincolante ma riflessivo delle pratiche emesse dallo stesso organo.

Nel documento si richiama il fatto che la Costituzione attribuisca due funzioni in capo al Consiglio di amministrazione:

- a) funzione di controllo sull’Ufficio: *per esempio v. art. 13.5, 9.1 Cost*;
- b) un insieme eterogeneo di funzioni che riguardano il funzionamento stesso dell’Organizzazione in materia dei c.d. “*international labour standards*”: per esempio, il CdA provvede all’elezione del Direttore Generale ai sensi dell’art. 8 Cost OIL.

Altre funzioni sono state assegnate dalla stessa Conferenza Generale nei c.d. “*Standing Orders*” e nelle “*Financial Regulations*”: per esempio, il CdA è competente ad assumere le decisioni inerenti alla rappresentanza, in sede della Conferenza Generale, delle organizzazioni internazionali non governative; provvede alla nomina del *Revisore Esterno*; all’approvazione di disposizioni temporanee se vi sia il carattere dell’urgenza.¹⁰¹

Il mandato del Consiglio di Amministrazione si arricchisce ulteriormente, avendo voce in capitolo nella delineazione delle politiche dell’OIL, “*attuando l’indirizzo strategico fornito dalla Conferenza Internazionale del Lavoro e guida il lavoro dell’Ufficio e del Direttore Generale*”; determinando anche l’ordine del giorno della Conferenza Internazionale del Lavoro e approvando, in via preliminare, il progetto di “Programma e Bilancio” dell’Organizzazione per la successiva decisione dalla Conferenza Internazionale.

Le sedute del Consiglio di Amministrazione avvengono in sessioni plenarie e il lavoro è praticamente svolto da cinque sezioni che sono divise ulteriormente in segmenti che brevemente verranno richiamate:

- 1) *Institutional Section (INS)*;
- 2) *Policy Development Section (POL)*;
- 3) *Legal Issues and International Labour Standards Section (ILS)*;
- 4) *Programme, Financial and Administrative Section (PFA)*;
- 5) *The High Level Section (HL)*.

¹⁰⁰ Documento che viene aggiornato periodicamente: GB.350/LILS/1, 350th Governing Body Session, 2024

¹⁰¹ Tale lista, come ribadito nel documento, non è esaustiva: v. per altri esempi FR art. 16, 17, 40, 41.

Le decisioni sono adottate *per consensus*: si tratta di una prassi stabile e uniforme in cui si arriva ad un “agreement” senza dover ricorrere al sistema delle votazioni, in caso di obiezione, si riserva di trascriverle in apposito verbale.

Solo i membri effettivi e i “deputy” (supplenti) possono prendere parola con la preventiva autorizzazione del presidente. Sempre con quest’ultima condizione preliminare, possono prendere parola ma senza diritto di voto, i rappresentanti delle organizzazioni internazionali, gli Stati Membri non avente rappresentanza in tale organo ma i cui interessi sono richiamati nell’o.d.g. e i rappresentanti delle Organizzazioni Internazionali Non Governative.

Infine è importante sottolineare che, in base all’art 4.2. della 4 Sezione degli SO del Governing Body, il CdA può istituire, ai fini di un’agevolazione nella propria attività operativa, commissioni/comitati o gruppi di lavoro, potendone determinare sia la composizione che il mandato.

I più importanti sono:

- 1) Committee on Freedom of Association (CFA): è un comitato tripartito competente ad esaminare le presunte violazioni dei diritti dei lavoratori e dei datori di lavoro;
- 2) The Board of the International Training Centre of the ILO: con sede a Torino, ha competenza nell’approvazione delle linee-guida e del bilancio dello stesso centro e di inviare rapporti sul proprio operato al Consiglio;
- 3) Standard Review Mechanism Tripartite Working Group (SRM TWG): ha funzione di controllo della conformità del corpus normativo dell’OIL in base alle dinamiche internazionali;
- 4) Tripartite working Group on the Democratization of the ILO Governance (TWGD)
- 5) Committee of the Whole: ai sensi dell’art. 4.3. degli SO del CdA, quest’ultimo può riunirsi per decidere in sede plenaria ¹⁰².

¹⁰²International Labour Organization, «The ILO Governing Body at a glance», febbraio 2023, pp. 3-12, disponibile su: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40ed_norm/%40relconf/documents/meetingdocument/wcms_867123.pdf.

1.2.4. L'Ufficio Internazionale del Lavoro e il Direttore Generale.

IL *Bureau International du Travail* e il Direttore Generale sono disciplinati e previsti da diversi articoli della Costituzione OIL.

Ai sensi dell'art. 8 Cost Oil, a capo dell'Ufficio Internazionale del Lavoro (BIT) vi è il Direttore generale, nominato dal CdA e responsabile del “buon andamento dell'Ufficio” che, ex. Art. 15 Cost Oil, esercita le funzioni di Segretario Generale della Conferenza, mentre l'Ufficio costituisce il segretariato permanente dell'Organizzazione.

Il direttore nomina il personale del BIT che devono essere necessariamente di cittadinanza e di sesso diverso (v. comma 2 e 3). Ex. Art. 3.4 Cost OIL le funzioni del Dg e del personale hanno mandato “esclusivamente internazionale”, non potendo e dovendo dipendere da nessuna autorità governativa esterna.

L'art. 10 Cost OIL delinea le funzioni essenziali dell'Ufficio che sono diversi, molteplici e di varia natura e che verranno indicati in queste sede a titolo meramente esemplificativo: *raccolta e distribuzione delle informazioni in merito alla tutela dei lavoratori ai fini di successiva potenziali adozioni di Convenzioni, prepara i documenti dell'od.g., svolge funzione di supporto ai governi degli Stati membri in caso di richiesta* e in generale, ai sensi del terzo comma, “*esercita tutti gli altri poteri e funzioni che la Conferenza od il Consiglio di Amministrazione stima opportuno [...]*”.

Ai sensi degli art. 11 e 12 Cost OIL, il Direttore Generale si occupa delle relazioni con i governi e con le organizzazioni Internazionali che “*hanno un compito speciali in campi affini*”.

1.2.5. Cenni sul Tribunale Amministrativo dell'OIL.

In molte organizzazioni internazionali, com'è noto, analizzando le principali organizzazioni di diritto internazionale pubblico, comune è il fenomeno dell'istituzione di organi aventi funzione giurisdizionale: composti da giudici dotati dei caratteri dell'indipendenza, imparzialità e competenti nell'emissione di decisioni giuridicamente vincolanti che trovano *ratio* fondante nello statuto o in altri strumenti normativi.

Inoltre comune è anche l'istituzione dei tribunali amministrativi internazionali, di natura giurisdizionale o para-giurisdizionale, avente funzione di aver contezza delle controversie che sorgono fra lo stesso ente e i suoi funzionari.

Le origini storiche del Tribunale amministrativo dell'OIL possono essere rintracciate nella sua figura "paterna": il primo organo avente natura amministrativa fu istituito in seno alla Società delle Nazioni nel 1927 operando fino al 1946. Solo nell'ultima sessione di tale organizzazione internazionale, l'organo plenario della *League of Nations* lo convertì nell'odierno "Tribunale Amministrativo dell'ILO"¹⁰³, anno in cui la Stessa Organizzazione divenne un'agenzia specializzata delle nazioni unite a seguito del sopracitato accordo di collegamento.

Quali sono i caratteri del tribunale OIL? La giurisdizione *ratione materiae* è ampia: può aver contezza anche di controversie inerenti ad altri dipendenti delle altre agenzie Specializzate ONU¹⁰⁴, oppure ai sensi dell'art. 2 Dello Statuto del Tribunale Amministrativo, emendato nel 1949¹⁰⁵, consente allo stesso di avere competenza nell'esame relativi a reclami presentanti da altre Organizzazioni Internazionali, in merito alle dispute tra funzionari e i relativi enti.

Il tribunale è composto da ben sette giudici di diversa nazionalità e sono nominati dalla Conferenza Generale sulla base della raccomandazione-indicazione del Consiglio di Amministrazione per un mandato quinquennale.

Il tribunale ha sede a Ginevra e si riunisce due volte l'anno.

Per quanto concerne le condizioni di ricevibilità e di ammissibilità del reclamo del reclamo, esso deve:

- essere presentato contro una decisione amministrativa che s'intende quella adottata in via unilaterale dall'amministrazione. (v. art. 8 dello Statuto)
- preventivo esaurimento delle vie interne di ricorso.¹⁰⁶

¹⁰³Società delle Nazioni, «Resolution for the Dissolution of the League of Nations», adottata dall'Assemblea il 18 aprile 1946, in *International Organization*, vol. 1, n. 1 (1947), pp. 246-251.

¹⁰⁴Cit. supra, A. Del Vecchio (a cura di), *Diritto delle organizzazioni internazionali*, cit.

¹⁰⁵ Statute of the ILOAT available at: <https://www.ilo.org/resource/statute-administrative-tribunal-international-labour-organization#art2>

¹⁰⁶ Ilo Administrative Tribunal, available at: <https://www.ilo.org/ilo-administrative-tribunal/tribunal>

1.3.Osservazioni.

In base a quanto escusso e analizzato in tale primo capitolo, riesce facile comprendere di quanto l'Organizzazione Internazionale del Lavoro abbia subito un notevole mutamento, nel senso che si è trasformata dall'istituzione che, a seguito del primo conflitto mondiale doveva “solamente” coniugare la pace e la giustizia sociale (come richiamate nel Preambolo della Costituzione OIL), in un soggetto centrale e fondamentale nell'ordinamento internazionale odierno nella “standardizzazione” delle norme in materia di diritto del lavoro e in materia sociale.

La ricostruzione storica operata in tale sede ha consentito di poter attribuire all'OIL una sorta di “*dualismo-pluralismo*” degli intenti: poiché da un lato, tutt'ora, continua a perseguire quegli obiettivi di pace e giustizia sociale essenziali per la tutela dei diritti umani dei lavoratori nella loro duplice dimensione economica e sociale; dall'altro lato ha mutato il proprio mandato istituzionale alla luce degli eventi Internazionali: si pensi alla decolonizzazione progressiva dagli anni Sessanta in poi, alle crisi economiche degli anni Settanta e all'affermazione del neoliberismo economico dagli anni Novanta, “arricchita” dalle moderne sfide legate e causate da una globalizzazione sfrenata ed eccessiva.

Il tutto non ha fatto altro che “centralizzare” l'operare dell'OIL sui ben noti principi di pace, giustizia sociale, con riferimento specifico al concetto del “*decent work*” ove si è potuto evincere di come tali temi, non siano solamente affrontati *intra-ILO*, ma anche *extra-OIL*: si pensi all'Agenda 2030 delle Nazioni Unite con riferimento al punto n. 8 quale Obiettivo di sviluppo sostenibile.

La missione istituzionale comunque necessita di un apparato che ne possa dare concreta attuazione: ecco perché è stato fondamentale richiamare l'immanentismo del tripartitismo istituzionale, confermandosi quale vero e proprio elemento identitario dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, costituendo sia un *unicum* nel panorama delle Organizzazioni Internazionali, sia confermandosi quale un fattore di complessità perché chiamata continuamente a dover bilanciare i diversi interessi eterogenei tra le categorie di soggetti pubblici e privati (*rappresentanti degli esecutivi, dei datori di lavoro e dei lavoratori*).

In breve il capitolo in esame mette in risalto il potenziale trasformativo del mandato istituzionale dell'OIL, seppur con i limiti derivanti dalla “gelosia” della sovranità statale legate alle crescenti disuguaglianze tra i diversi ordinamenti (unita soprattutto alla luce della dimensione transnazionale del rapporto di lavoro).

Alla luce di queste considerazioni, nel capitolo successivo ci si soffermerà sull'analisi degli strumenti normativi in seno all'OIL e dei meccanismi di monitoraggio ed attuazione e con l'analisi di ulteriori strumenti, universali o regionali, in una prospettiva comparatistica.

CAPITOLO 2: L'attività normativa dell'OIL e elementi comparatistici con altri strumenti universali e regionali.

2.1. Le fonti normative dell'OIL: tipologie, principi e natura giuridica

1. Introduzione al c.d. "Codice internazionale del lavoro": Convenzioni, Raccomandazioni, Protocolli e la loro interdipendenza.

Com'è stato ampiamente dimostrato nell'esposizione del capitolo precedente quando si è analizzata la missione istituzionale dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, affinché vi sia il "fulfillment" di quanto stabilito¹⁰⁷, annunciato e programmato nell'ambito della Costituzione, in particolare agli obiettivi richiamati e citati nel suo Preambolo¹⁰⁸, cui si ricollegano le numerose Dichiarazioni che si sono succedute a partire da quella di Filadelfia del 1946, è necessario che l'OIL si avvalga di determinati strumenti normativi, al fine di poter essere considerata come uno "standard producing institution"¹⁰⁹, qualificata e pronta a rispondere alle crescenti esigenze della società, fissando così costantemente principi, regole e delineando i diritti "minimi e/o essenziali" del lavoro.

Per una breve introduzione e corretta contestualizzazione è importante specificare che l'OIL al fine di promuovere un "dialogo sociale, volto alla diffusione fra gli Stati Membri, di una modalità di lavoro conforme al principio di giustizia sociale, emendato dagli obiettivi dell'agenda 2030 e dalla transizione digitale e sostenibile", si avvalga di numerose convenzioni e raccomandazioni elaborate in sinergia, in ossequio al c.d. tripartitismo istituzionale immanente all'Organizzazione, tra i rappresentanti dei datori di lavoro, dei lavoratori e del governo. Quest'insieme di strumenti costituiscono c.d. "ILO Standard", che hanno acquisito crescente rilievo partendo dall'originaria esigenza di temperare le esigenze della Rivoluzione industriale, con quelle della moderna di globalizzazione¹¹⁰.

Essenzialmente, anche sulla base delle nozioni di diritto internazionale pubblico e del diritto dei trattati, le Convenzioni dell'OIL, quando ratificate e rese esecutive nell'ordinamento degli Stati Membri, acquisiscono natura vincolante in ossequio alla norma consuetudinaria del "pacta sunt servanda", in base al quale gli obblighi assunti dagli Stati devono essere adempiuti in buona fede, richiedendo l'adattamento delle norme pattizie nell'ordinamento interno¹¹¹, seppur, come si avrà modo di poter analizzare successivamente vi sono dei casi di deroga del "pacta tertiis neque nocent

¹⁰⁷Come ribadito ampiamente dalle nazioni nell'alveo della Conferenza di Pace del 1919, l'OIL è "consucia" del fatto che «esistono condizioni di lavoro che implicano per un gran numero di persone ingiustizie, difficoltà e privazioni tali da provo care disordini così grandi da mettere in pericolo la pace e l'armonia del mondo».

¹⁰⁸V. supra, cap. 1, par. 1.1.2.

¹⁰⁹J.-M. Servais, *International Labour Law*, 8th ed., Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International, 2024.

¹¹⁰Ibid "International Labour Law".

¹¹¹Cit. supra, F.M. Palombino, *Introduzione al diritto internazionale*, cit., § 3 («I principi generali di diritto»).

neque iuvant”¹¹². Altresì è da sottolineare e precisare che le Convenzioni, essendo il diritto un “*fenomeno storicamente condizionato*”¹¹³, al fine di poterne conservare la validità senza dover essere necessariamente sostituite, *denunciate* e /o emendate, possono essere “*arricchite*” contenutisticamente da un protocollo avente lo stesso numero della convenzione e medesima efficacia.

Qualora, invece, gli organi “tripartiti” non ritengano che vi siano i presupposti per l’adozione di un trattato multilaterale, comunque al fine di una sua futura adozione, emanano raccomandazioni¹¹⁴ seppur spesso esse vengano emanate contestualmente ad una Convenzione: consistono in atti non aventi natura vincolante (*essendo atti c.d. di soft law*) ma hanno perlopiù funzione “*stimolativa-orientativa-propulsiva*”, prevedendo norme maggiormente “particolareggiate” con standard più elevati¹¹⁵, in cui essenzialmente si invitano gli Stati a conformarsi nella prassi e attività normativa.

Come si analizzerà, seppur per tratti essenziali ma funzionali all’esposizione della Convenzione C192, questi strumenti -ed ecco la *ratio giustificatrice e fondamentale delle stesse* hanno riguardato una molteplicità di ambiti del diritto del lavoro e della materia sociale.¹¹⁶

Gli ILO Standards costituiscono un perno essenziale della copiosa e proliferante attività normativa dell’OIL, esaltandone la funzione quale centro nevralgico di riferimento nella materia del lavoro, nonché quale “*mezzo utile per il raggiungimento degli obiettivi costituzionali dell’Organizzazione*”.¹¹⁷

In linea generale, i governi degli Stati membri, nell’elaborazione delle loro politiche nazionali in materia sociale e lavoro hanno comunque a disposizione diverse scelte:

1. ratificare le convenzioni;
2. non adottarle ma, tramite l’attività legislativa interna, conformarsi alle medesime;
3. “*dilazionare*” il momento dalla firma della Convenzione da quella della ratifica.¹¹⁸

¹¹²Si tratta di un principio per cui un trattato non può creare né diritti né obblighi in capo ad uno Stato se non in base al suo consenso. Cit definizione riportata testualmente, disponibile su: <https://www.laleggepertutti.it/dizionario-giuridico/pacta-tertiis-neque-nocent-neque-iuvant>.

¹¹³Cfr. F.C. von Savigny, *Vom Berufunsrer Zeit für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft*, Heidelberg, Mohr und Zimmer, 1814.

¹¹⁴Sono delle vere e proprie linee guida.

¹¹⁵Cit. *supra*, A. Zanobetti, *Diritto internazionale del lavoro*, cit.

¹¹⁶Allo stato di attuale stesura della tesi: ben 192 Convenzioni e 209 raccomandazioni.

¹¹⁷Ufficio internazionale del lavoro, *Rules of the game: An introduction to the standards-related work of the International Labour Organization*, Centenary edition, Ginevra, ILO, 2019, ISBN 978-92-2-132185-9.

¹¹⁸Ivi, p. 28.

Sulla scia di questi strumenti che, soprattutto a seguire dalla Seconda guerra mondiale, sono notevolmente ampliati, di questo insieme eterogeneo ma presuntivamente completo, informalmente possono essere impropriamente qualificati come un vero e proprio “*codice internazionale del lavoro*”: è da sottolineare che si tratta di un termine inesatto e non esauriente per descrivere la mole dell’intensità normativa della Organizzazione Internazionale del Lavoro, ma è comunque indicativo del suo ruolo essenziale. Tale termine ha origine da una risalente prassi, oggi non seguita, dell’Organizzazione volta alla predisposizione di *corpus normativi* sulla scia dei “*testi unici*” italiani, consistenti in una raccolta meticolosa e sistematica, a partire dal 1939, della sua preponderante attività legislativa tenendo conto così dei risultati e obiettivi ambiziosi raggiunti, che hanno portato all’adozione di un primo testo unico, denominato come “Codice internazionale del Lavoro” nel 1951¹¹⁹ essendo espressivo degli strumenti predisposti nei primi trent’anni di vita dell’OIL, senza tuttavia influire ed incidere sull’efficacia e natura degli stessi.

Quindi è fin da subito possibile poter affermare che tali atti costituiscono la “*rete più estesa di obblighi assunti*” dagli Stati membri e uno dei rami più sviluppati del diritto internazionale del lavoro¹²⁰, essendo caratterizzata da una regolamentazione il più possibile dettagliata ma nel contempo eterogenea e coordinata, così da risultare essere organica e volta a una riduzione di lacune e contraddizioni, in ossequio al principio “*in claris non fit interpretatio*”.

Seppur ogni convenzione, come si analizzerà nei paragrafi successivi, debba essere oggetto di interpretazione autonoma, esse sono caratterizzate dalla interdipendenza, anche in virtù del ruolo pressoché centrale della Conferenza Internazionale del Lavoro. Infatti importante è la fase preliminare di studio che si colloca nelle mani dell’UIL, in sinergia con il *Governing Body*, con i governi e le parti sociali il cui “*elaborato*” definitivo verrà sottoposto all’esame della Conferenza affinché ne verifichi la debita coerenza complessiva.

Come si analizzerà nei paragrafi successivi, le norme di tali Convenzioni hanno la medesima efficacia di quelle prescritte e previste dalla Costituzione OIL e sono soggette alle medesime procedure di monitoraggio e di controllo.

In ossequio al sopracitato principio del *pacta sunt servanda*, è essenziale sottolineare, quale preconditione dello studio in esame, che le *Conventions*, ai sensi del diritto internazionale pubblico, comunque costituiscono *ex se* dei trattati internazionali che quindi hanno efficacia vincolante solo per gli Stati ratificanti (*non basta la sola firma*).

¹¹⁹Ufficio internazionale del lavoro, *The International Labour Code, 1951*, Geneva, International Labour Office, 1952, 2 voll. (Vol. I, pp. v + 1181; Vol. II, pp. v + 1220); per una recensione, v. F.A. Mann, «*The International Labour Code 1951*», in *The Economic Journal*, vol. 63, n. 251 (1953), pp. 694-696, doi: 10.2307/2226465,

¹²⁰ ILO, “*The Impact of international labour conventions and recommendations*”, Ginevra, 1976.

2.2. Meccanismi di adozione delle Convenzioni e Raccomandazioni.

Per quanto concerne l'iter legislativo per l'adozione ed emanazione delle Convenzioni e Raccomandazioni, è fin da subito importante sottolineare il ruolo da “*Demiurgo platonico*” svolto dalla Conferenza Internazionale del Lavoro.

Ai fini di una completa ed esauriente esposizione, si rende opportuno richiamare il “*Manuale delle procedure relative alle Convenzioni e Raccomandazioni internazionali del lavoro*” e degli *Standing Orders* della Conferenza Internazionale del Lavoro, come emendati nel 2021.¹²¹

La prima e palese differenza sostanziale tra le Convenzioni e le Raccomandazioni risiede nella circostanza che le prime quando ratificate da uno Stato membro, creano obblighi giuridicamente vincolanti per gli stessi, mentre le seconde, indipendentemente se accompagnate o meno ad una convenzione, ricoprono una funzione orientativa delineandosi come vere e proprie “*guidelines*”: l'unico punto di contatto e in comune è dato dal loro meccanismo di adozione.

Essenziale e fondamentale al riguardo è l'art. 19 rubricato “*Convenzioni e raccomandazioni*” e collocato al capitolo II “*Funzionamento*” della Costituzione OIL, nei suoi due primi commi che letteralmente dispone:

- “1. Se la Conferenza approva proposte relative a un oggetto iscritto al l'ordine del giorno, essa deve precisare se tali proposte debbano assumere la forma:*
- a) di una convenzione internazionale;*
 - b) o di una raccomandazione, quando l'oggetto trattato o uno dei suoi aspetti non si presta all'adozione immediata di una convenzione.*
- 2. In entrambi i casi, affinché una convenzione o una raccomandazione siano approvati dalla Conferenza nella votazione finale, è necessaria la maggioranza di due terzi dei voti espressi dai delegati presenti.”*

Leggendo il secondo comma, le Convenzioni e Raccomandazioni sono quindi adottate dalla Conferenza Internazionale del Lavoro a seguito dell'approvazione mediante il voto favorevole dei due terzi dei delegati.

Ai sensi dell'art. 14 della Costituzione OIL, rubricato “*Ordine del giorno e preparazione della Conferenza*”, è il Consiglio di Amministrazione a stabilire l'ordine del giorno da sottoporre alla Conferenza, tenendo in considerazione le “*proposte [...] fatte dal governo di uno dei Membri e da una delle organizzazioni [...] o da qualsiasi organizzazione di diritto internazionale pubblico*”.¹²²

¹²¹ ILC. 109/Record NO.2A

¹²² Cit art. 14 primo comma Costituzione Oil.

Il meccanismo di adozione delle Convenzioni e Raccomandazioni viene comunemente chiamato di “*doppia discussione*” perché, la materia oggetto dell’ipotetico futuro e successivo strumento normativo deve essere esaminata dalla Conferenza almeno due volte consentendo così alle istituzioni “*tripartite*” di aver maggior voce in capitolo e un ruolo maggiormente incisivo.

Un ruolo fondamentale, nella fase dei lavori preparatori, è svolto dall’Ufficio Internazionale del Lavoro il quale infatti è deputato e chiamato ad elaborare un primo rapporto che tenga conto della legislazione e della prassi negli ordinamenti interni degli Stati membri in relazione alla tematica oggetto dell’ordine del giorno. In base a quanto indicato ai sensi dell’art. 46(1) degli *Standing Orders*, si richiede che tale rapporto venga poi trasmesso ai governi, affinché questi possano consultarsi con le organizzazioni più importanti e rappresentative dei datori di lavoro e lavoratori; a tal riguardo è prescritto un termine di diciotto mesi antecedenti alla data della sessione convocata dalla Conferenza, affinché gli Stati membri possano fornire le relative risposte ai questionari indicati nel rapporto inizialmente trasmesso.¹²³

Sulla base delle risposte ricevute e fornite, l’Ufficio predispone un secondo rapporto, che viene trasmesso ai governi almeno quattro mesi prima della data convocata per lo svolgimento della sessione della Conferenza (Art. 46.3 *Standing Orders*). Tali rapporti vengono analizzati in sede di commissioni¹²⁴ costituite dalla Conferenza e, qualora il “*check*” di valutazione sia di segno positivo, nel senso che si ritenga possibile predisporre una Convenzione ovvero una Raccomandazione sul tema oggetto del rapporto, si decide che tale questione venga “*included on the agenda of its - Conference- session or asks the Governing Body to include it on the agenda of a later sessions*”. (art. 46, par. 4, lett a e b degli *Standing Orders*).¹²⁵

Si giunge quindi alla redazione da parte dell’Ufficio Internazionale del Lavoro, di un progetto di convenzione o di raccomandazione qualora venga disposto in tal senso, dalla Conferenza, all’esito della discussione e dell’analisi dell’argomento avendo avuto come riferimenti i rapporti dell’UIL e di quanto emerso durante la relativa sessione. Tale progetto viene trasmesso nuovamente agli esecutivi degli Stati membri almeno due mesi decorrenti dalla data di chiusura della conferenza (*SO, articolo 46 par. 6*).

A seguito della trasmissione della “*bozza*”, gli esecutivi sono invitati a consultarsi nuovamente con le organizzazioni maggiormente rappresentative dei lavoratori e dei datori di lavoro affinché, in un arco temporale di tre mesi, possano suggerire emendamenti o formulare osservazioni.

¹²³International Labour Organization, *Handbook of procedures relating to international Labour Conventions and Recommendations* (Rev. 2006), Geneva, International Labour Office, 2006, pp. 2-3, par. 3(a)

¹²⁴V. *supra*, cap. 1, par. 3.

¹²⁵International Labour Organization, *Handbook of procedures relating to international Labour Conventions and Recommendations*, cit., p. 4, par. 4(d); cfr. anche *Standing Orders della International Labour Conference, come emendati e consolidati nella 109ª sessione (2021)*.

Sulla base delle stesse, viene elaborato un ultimo rapporto contenente le eventuali versioni emendate del testo della Convenzione o Raccomandazione viene comunicato ai governi entro tre mesi dalla data della sessione della Conferenza convocata per la loro discussione. Il relativo progetto, debitamente trasmesso al Comitato di Redazione, viene quindi sottoposto all'attenzione della Conferenza la quale per la sua finale adozione (*della Convenzione e/o Raccomandazione*) richiede il voto favorevole dei due terzi dei delegati presenti, come sancito dal secondo comma dell'art. 19 della Costituzione OIL.

Ai sensi dall'art.49 degli SO, la Conferenza Internazionale ha la facoltà che, nel caso di rigetto del progetto di Convenzione, la può deferire alla commissione che l'ha inizialmente redatta affinché la si possa adottare nella forma di una Raccomandazione; tale iter viene altresì seguito quando si sia stata in sede di Conferenza una votazione espressiva di una "sola" maggioranza semplice.

È doveroso sottolineare che comunque la c.d. "*doppia discussione*", in base all'oggetto del tema trattato, conosce dei tratti di flessibilità e di adattabilità. Si parla a tal riguardo della procedura c.d. "*discussione semplice*" la quale prevede che l'intero iter si svolga celermente ed unitamente in un'unica sessione seguita immediatamente dall'adozione dello strumento. Essa si articola nelle seguenti fasi:

1. L'Ufficio Internazionale del Lavoro, al pari della procedura "ordinaria", predispone un rapporto-compendio della legislazione e della prassi esistente nei vari Stati membri, corredato da un questionario che viene trasmetto agli esecutivi affinché, anche in tale procedura "*monca e semplificata*", venga sottoposto alle associazioni nazionali dei datori di lavoro e lavoratori entro il termine consueto dei diciotto mesi.¹²⁶;
2. In base a quanto emerge dalle risposte, viene redatto un rapporto finale contenente il testo della Convenzione o Raccomandazione, il quale viene prontamente trasmesso agli esecutivi entro quattro mesi.¹²⁷

Nella prassi, il modo cui si perviene alla scelta della materia oggetto di future Convenzioni e Raccomandazioni è oggetto di un imponente dibattito, essendoci al riguardo diverse tendenze. In

¹²⁶ Al pari della procedura "madre", le risposte devono essere trasmette nel termine di undici mesi prima della data della sessione convocata dalla Conferenza Internazionale

¹²⁷ L'art. 38 degli SO precisa infatti: "If the question has been considered at a preparatory technical conference, the Office may either, according to Governing Body decision, communicate to governments a summary report and questionnaire (see (a) and (b) above); or, on the basis of the work the preparatory technical conference, draft a final report (see (c) above – SO, article 38(4)). (e) The final consideration and adoption of Conventions and Recommendations under the single-discussion procedure follow paragraph 3(h) to (j) above"

breve la Conferenza ha introdotto un sistema di discussioni ricorrenti che si poggiano su quattro obiettivi strategici dell'istituzione:

- 1) occupazione;
- 2) diritti e principi fondamentali del lavoro;
- 3) protezione sociale;
- 4) dialogo sociale.¹²⁸

Nonostante tali nobili intenzioni, la prassi ha mostrato come il tripartitismo istituzionale e la corrispondente attività normativa si siano dovuti inevitabilmente scontrare con i diversi interessi dei datori di lavoro, dei lavoratori e gli esecutivi dei diversi Stati Membri. Infatti spesso le Convenzioni e Raccomandazioni risultano essere frutto di “*reciproche concessioni e negoziazioni, volte ad ottenere un consenso minimo che permetta alla norma di essere osservata*”.¹²⁹

In generale risulta essere maggiormente facile giungere all'adozione di Convenzioni e/o Raccomandazioni in temi come la sicurezza sul luogo di lavoro e la tutela del diritto alla salute del lavoratore: temi che costituiscono essere il cuore propulsivo delle associazioni datoriali di lavoro e dei lavoratori.

Dall'altro verso è difficile avere un *consensus* “*minimo*” in temi di non comune percezione globale: basti pensare all'orario di lavoro.

¹²⁸Si veda: *International Labour Conference 'Strengthening the ILO's capacity to assist its members' efforts to reach its objectives in the context of globalization (general discussion)', Report of the Conference's Committee, Provisional Record No. 23, 96th Session, ILO, Geneva, 2007, p. 23/66, para. 7*

¹²⁹*Cit. supra, J.-M. Servais, International Labour Law, op. cit.*

Ai fini di una miglior comprensione delle dinamiche temporali di entrambe le procedure, si riporta un grafico esplicativo

130

Calendar of action – Adoption of Conventions and Recommendations

(this describes the double-discussion procedure and will be simplified in cases of single discussion)

Period	ILO action	Action by national administrations
November (year 1) and March (year 2)	ILO Governing Body considers and decides agenda of ILO Conference in year 4	
November–December (year 2)	ILO circulates report on law and practice, with questionnaire on content of possible new instrument	Consult employers' and workers' organizations on replies (articles 38 and 39 of Conference Standing Orders and – for States parties to it – C.144)
By 30 June (year 3)		Prepare replies to questionnaire and send to the ILO by 30 June (year 3), at the latest
January–February (year 4)	ILO circulates report analysing replies, with proposed conclusions	Prepare position for Conference discussion
June (year 4)	International Labour Conference – <i>first discussion</i> of item	Participate in work of technical committee, as appropriate
August–September (year 4)	ILO circulates draft texts on basis of first discussion	Consult employers' and workers' organizations on comments (articles 38 and 39 of the Conference Standing Orders and – for States parties to it – C.144)
By 30 November (year 4)		Send any comments to the ILO by 30 November (year 4), at the latest
February–March (year 5)	ILO circulates revised texts, in light of comments received	Prepare position for Conference discussion
June (year 5)	International Labour Conference – <i>second discussion</i> and adoption	Participate in work of technical committee, as appropriate

¹³⁰Cit. *supra*, International Labour Organization, *Handbook of procedures relating to international Labour Conventions and Recommendations*, cit., p. 9

1. L'articolo 19 par. 8 Costituzione OIL: il principio internazionale di favore verso i lavoratori

L'articolo 19, par. 8 della Costituzione OIL prevede il c.d. principio internazionale di favore verso il lavoratore ovvero il principio di *non regresso*. Parte della dottrina ritiene che si tratti di un principio fondamentale del diritto internazionale del lavoro¹³¹. Stabilisce che gli strumenti normativi dell'OIL, deputati a fissare e stabilire delle norme minime di tutela, possano essere derogate dagli Stati membri solo *in melius*, non essendo così consentita l'adozione di modifiche legislative in *peius* della legislazione, degli accordi e delle consuetudini già esistenti in materia. Il principio serve anche a coordinare le norme interne, internazionali e sovranazionali con quelle dell'OIL, stabilendo, in caso di concorso, quale debba avere prevalenza, che sarà quella che fornisce un livello di tutela elevato che sia la più favorevole al lavoratore. Tale principio trova la propria ratio giustificatrice nella eterogeneità e estrema diversità delle legislazioni nazionali, in cui è estremamente diversificata tra i diversi Stati Membri, potendo alcune avere un livello di tutela e di protezione scarso o ridotto, e per questo, bisognosi delle norme internazionali del lavoro, mentre invece altre -come quelle dei paesi con un elevato sviluppo sociale- potrebbero contenere a priori una disciplina completa ed esauriente se confrontata a quella offerta dalle norme del diritto internazionale del lavoro. La Corte di Cassazione Italiana, con la sentenza n. 12900 del 2016, ha riconosciuto che tale principio sia di natura generale nell'ordinamento nostrano, ispirando i principi in tema di rapporti economici come delineati dalla Costituzione Italiana.¹³²

Si riporta di seguito il testo del paragrafo ottavo dell'articolo 19 della Costituzione OIL:

“[...] In nessun caso l'accettazione di una convenzione o di una raccomandazione da parte della conferenza, o la ratificazione d una convenzione da parte di un membro devono essere interpretate nel senso che esse siano pregiudizio a leggi, sentenze, usanze o accordi che garantiscono ai lavoratori condizioni più favorevoli di quelle previste nella convenzione o nella raccomandazione.”

¹³¹G. Pélissier, «Existe-t-il un principe de faveur en droit du travail?», in *Mélanges dédiés au Président Michel Despax*, Toulouse, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 2002, pp. 389-398; A. Fiorentino, «Jurisprudence sociale comparée. Thématique: La fantomatique existence du principe de faveur. Souvent évoqué, difficilement consacré», in *Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale (RDCTSS)*, vol. 2 (2016), pp. 91 ss.

¹³²Cit. supra, A. Zanobetti, *Diritto internazionale del lavoro*, cit., p. 58.

2. La Ratifica delle Convenzioni e la loro efficacia del lavoro nell'ordinamento degli Stati Membri: obblighi di comunicazione.

In base alle nozioni di diritto internazionale pubblico, le Convenzioni, essendo dei trattati internazionali, per acquisire efficacia vincolante in capo agli Stati membri, devono dotarsi della ratifica, intesa quale atto *“solenne dell'organo supremo dello Stato che Interviene per impegnare internazionalmente lo Stato stesso, vincolandosi così al trattato sottoscritto precedentemente.”*¹³³ L'atto consiste spesso in una legge di autorizzazione alla ratifica e di esecuzione, utile a dare esecuzione alle convenzioni o alle raccomandazioni e per questo, ordinariamente, si tratta di atti che prevedendo il coinvolgimento degli organi legislativi degli Stati Membri^{134, 135}; tale ratifica viene debitamente registrata dal Direttore Generale dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro.

Nonostante si tratti di una organizzazione internazionale di diritto pubblico che opera nell'ambito sociale e lavoristico, oltre al suo asset istituzionale atipico nel panorama delle relazioni internazionali, anche gli effetti giuridici derivanti dall'adozione delle Convenzioni e/o Raccomandazioni collocano l'Organizzazione internazionale del Lavoro in una posizione *sui generis* rispetto a alle istituzioni internazionali conosciute e delineate.

I Costituenti hanno introdotto un sistema che, ai tempi della sua creazione, fu considerato del tutto nuovo ed estremamente innovativo, risultando essere il compromesso tra la posizione, da un lato di alcuni Stati che vedevano nell'OIL un organo titolare di sole funzioni *propriamente* legislative e dall'altro, degli altri Stati per cui tali strumenti normativi, sarebbero dovuti continuare ad essere concepiti come accordi internazionali di diritto internazionale pubblico.

¹³³ Definizione di “Ratifica (Dei trattati internazionali) disponibile su: <https://www.brocardi.it/dizionario/340.html>

¹³⁴ In base alle nozioni di diritto costituzionale, con riferimenti agli atti normativi “esterni” (cioè di non esclusività dell'ordinamento sovrano), l'ingresso di tali fonti implica l'esistenza di un procedimento interno di adattamento, volto alla ricezione del fatto-norma esterno nell'ordinamento interno creandosi così diverse conseguenze giuridiche. Com'è noto vi sono due tipologie di adattamento del diritto interno al diritto internazionale, il procedimento ordinario e il procedimento speciale: 1) il procedimento ordinario consiste nella creazione di norme interne, formalmente identiche alle altre dell'ordinamento interno, ma avente il medesimo contenuto sostanziale delle norme esterne; 2) il procedimento speciale, ovvero mediante rinvio, consiste essenzialmente nell'emanazione di un “ordine di osservanza” attraverso il quale la norma esterna viene richiamata all'interno dell'ordinamento interno. Non dilungandosi ulteriormente nell'esame analitico dei vari tipi di procedimenti e i suoi precipitati, le Convenzioni OIL trattandosi di trattati internazionali, non possono beneficiare di quel meccanismo di adattamento automatico prescritto ai sensi dell'art. 10 Cost. ma è necessario che esse siano recepite nell'ordinamento interno, nello specifico un atto interno di recepimento o di esecuzione (c.d. ordine di esecuzione) emanato con legge ordinaria ed inserita, non sempre, nella legge d'autorizzazione alla ratifica del trattato stesso.. Cit. Vignudelli A. “Diritto Costituzionale”, 2025 Giappichelli

¹³⁵ Come si spiegherà a breve, una volta che la Convenzione è approvata dalla Conferenza Internazionale, il Direttore Generale la trasmette agli Stati Membri affinché questi ultimi la sottopongano all'autorità competente per la ratifica che in Italia è il Parlamento (Camera dei Deputati e Senato della Repubblica). In una prima fase è il Governo che presenta alle Camere un disegno di legge di “ratifica ed esecuzione” che in base all'articolo 80 necessita della legge di autorizzazione alla ratifica (dato che gli strumenti OIL comportano -oneri finanziari ovvero modifiche legislative). A seguito dell'approvazione parlamentare, il Presidente della Repubblica, ai sensi dell'art. 87 della Costituzione, ratifica il trattato. Per questo l'ordinamento italiano, con riferimento esclusivo agli strumenti OIL, nello specifico delle Convenzioni, adotta il procedimento c.d. solenne che consta di ben tre fasi di cui una eventuale: 1) la negoziazione (in sede di Conferenza Internazionale del Lavoro); 2) la firma del testo del progetto di Convenzione; 3) scambio o deposito delle ratifiche (dipende da quanto stabilito dalla e nella Convenzione OIL) e la quarta eventuale della registrazione

Tale peculiarità degli atti normativi dell'OIL si evince dalla lettura dell'art. 19, par. 5, della Costituzione, dal quale emerge come in capo agli Stati membri si vii un obbligo di comunicazione reciproco volto alla sottoposizione delle Convenzioni e Raccomandazioni adottate in senso di Conferenza Nazionale alle rispettive e competenti autorità nazionali.

“[...]5. Se si tratta di una convenzione:

- a) [...] è trasmessa per ratificazione a tutti i Membri;*
- b) ciascun Membro si impegna a sottoporre, entro un anno dalla chiusura della sessione della Conferenza (o appena sarà possibile, ma non oltre 18 mesi dalla chiusura della sessione della Conferenza, se per circostanze eccezionali fosse impossibile di provvedere entro un anno), la convenzione all'autorità od alle autorità competenti, perché sia convertita in legge o perché siano presi provvedimenti di altro genere;*
- c) i Membri informano il Direttore Generale dell'Ufficio Internazionale del Lavoro delle misure prese, in virtù del presente articolo, per sottoporre la convenzione all'autorità od alle autorità competenti, e gli comunicano ogni chiarimento concernente l'autorità o le autorità considerate competenti e le decisioni di quest'ultime;[...]"¹³⁶*

In breve, il Governo deve in primo luogo, sottoporre le convenzioni e raccomandazioni¹³⁷ alle autorità nazionali competenti per la loro effettiva ratifica, contestualmente devono adempiere l'ulteriore obbligazione consistente nel dover redigere un rapporto da dover poi trasmettere al Direttore Generale, il quale cura e gestisce l'intera procedura, ai fini della registrazione indicando anche le misure adottate a livello interno.

Ai fini di una maggior comprensione e uniformazione delle informazioni trasmesse dai governi alle relative autorità nazionali, il Consiglio d'Amministrazione ha adottato il *“Memorandum concerning the obligation to submit Conventions and Recommendations to the competent authorities”*, la cui ultima versione è stata rivisitata e adottata nel 2005.¹³⁸ Tale atto¹³⁹ indica quali informazioni i Governi siano tenuti a trasmettere e condividere. Fornisce maggiori delucidazioni in merito alla natura degli obblighi che ne derivano, indica gli scopi della procedura di *submission* alle autorità competenti essendo il tutto orientato in un'ottica improntata alla trasparenza ed uniformità

¹³⁶Cit. art. 19 par. 5 lett. a)b)c) Cost OIL.

¹³⁷ Anche dei Protocolli, se adottati, perché consistono in revisioni di esistenti Convenzioni e per questo debbono essere necessariamente adottate nella sfera di legislazione interna dei relativi Stati membri.

¹³⁸ GB.292/LILS/1(Rev.) e GB.292/10(Rev.), Appendix I.

¹³⁹ Inviato unitamente alle copie della Convenzione e Raccomandazione tramite lettere o le comunicazioni richiamando l'obbligo di cui all'art. 19 Costituzione.

delle legislazioni nazionali. Il Memorandum inoltre invita gli Stati membri ad avere consultazioni tripartite preventive con i rappresentanti dei datori di lavoro, governo e dei lavoratori, prima della trasmissione delle Convenzioni e/o Raccomandazioni (nella forma dei progetti) alle autorità nazionali.

Nel caso di mancata comunicazione delle informazioni richieste, quando è decorso il termine di un anno dall'adozione della norma e/o delle norme internazionali del lavoro, viene inviata una sorta di sollecito, nella forma di una lettera, ai governi "morosi"; tale sollecito viene nuovamente rinnovato quando sono decorsi altri sei mesi.

In capo agli esecutivi degli Stati membri vi è una amplissima libertà e margine di manovra quando sono destinatari di tali richieste, in vista della presunta adozione dello strumento normativo:

- 1) lo Stato può adottare e ratificare la convenzione, potendo specificare quali provvedimenti intenda eventualmente adottare;
- 2) oppure, lo Stato, può invocare la circostanza che la materia oggetto del strumento normativo dell'OIL sia disciplinata da una preesistente legislazione, potendo lo stesso poi procedere o ad una ratifica della convenzione o accoglimento della raccomandazione;
- 3) infine, lo Stato può disporre l'avvio e la conduzione di studi in vista di una loro futura adozione.

Gli esecutivi possono altresì informare l'autorità nazionale nel non voler dare attuazione alle norme dell'OIL, sempre a patto che vi sia una debita ed adeguata motivazione.

In base alla norma consuetudinaria del *pacta sunt servanda*, le norme internazionali creano obblighi giuridicamente vincolanti solo in base al *consenso (espresso tramite la ratifica) prestato* dagli Stati. Ai sensi dell'19, par. 5 della Costituzione OIL disciplina l'ipotesi in cui l'autorità nazionale non intenda procedere alla ratifica, e per questo:

"[...] e) se una convenzione non ottiene il consenso dell'autorità o delle autorità competenti, il Membro è unicamente tenuto a fare rapporto al Direttore Generale dell'Ufficio Internazionale del Lavoro, a intervalli adeguati, conformemente a quanto decide il Consiglio d'amministrazione, sullo stato della sua legislazione e sulla sua prassi per quanto concerne la questione che è oggetto della convenzione; deve essere precisato in che misura è stato dato seguito o si intende dare seguito alle disposizioni della convenzione tanto nel campo legislativo, quanto in quello amministrativo, oppure mediante l'introduzione di contratti collettivi od in qualsiasi altro modo, e devono essere specificate le difficoltà che impediscono o ritardano la ratificazione di tale convenzione."

Ai sensi del punto 19 dell'*Handbook of procedures relating to International Labour Convention and Recommendations*", gli esecutivi e i rappresentanti delle associazioni di categoria dei datori di lavoro possono, su richiesta, ottenere dall'Ufficio Internazionale del Lavoro informazioni in merito alle modalità con cui gli altri Stati membri adempiono all'obbligo di presentazione e sottoposizione degli strumenti OIL alle relative autorità nazionali.

Calendar of action – Submission of Conventions, Protocols, and Recommendations to the competent authorities		
Period	ILO action	Action by national administrations
August	ILO circulates newly adopted standards, with Governing Body Memorandum on submission to the competent authorities	Study instruments and compare national legislation and practice. States parties to C. 144: consult employers' and workers' organizations on the proposals to be made Prepare document summarizing the position and proposals for further national action (if appropriate) and on possible ratification of Conventions Submit to the competent legislative authorities by June (or, exceptionally, December) of following year Report to the ILO, in accordance with questionnaire in Governing Body Memorandum, on measures taken to submit the instruments to the competent authorities. Send copies to employers' and workers' organizations
By June (or, exceptionally, December) of following year		

140

Come richiamato dall'art. 19, lett d) della Costituzione OIL, i mezzi di comunicazione dell'avvenuta ratifica avvengono in base alla legislazione nazionale dello Stato di riferimento, unicamente viene richiesta l'osservanza di queste *best practices*::

1. la ratifica deve indicare chiaramente quale sia la Convenzione interessata;
2. deve essere firmata o emanata dalla autorità nazionale dotata dei predetti e suddetti poteri costituzionali (*che possa essere il plenipotenziario, il Presidente della Repubblica o il Ministero degli Affari Esteri*).
3. deve contenere una sorta di "clausola di chiusura" in cui si evince la voluntas governativa di assoggettarsi agli obblighi derivanti dalla ratifica dello strumento normativo dell'OIL in conformità al disposto dell'art. 19, par 5., lett. d), della Costituzione (*punto 22 Handbook del 2019*).

¹⁴⁰Cit. *supra*, International Labour Organization, *Handbook of procedures relating to international Labour Conventions and Recommendations*, cit., p. 22 (grafico).

In generale è opportuno sottolineare come l'insieme delle misure di attuazione richieste agli Stati Membri, dipenda essenzialmente dal contenuto delle stesse Convenzioni e dagli standard di tutela che essa contiene. Molte Convenzioni contengono articoli estremamente tecnici e specifici, essendo necessaria quindi l'attivazione dei molteplici sistemi di adattamento del diritto nazionale al diritto internazionale; mentre altri strumenti hanno un contenuto meramente programmatico e per questo, più che "imporre", "*richiedono*" agli Stati di dover adottare riforme organiche, che siano di natura economica, politica, sociale, piuttosto che adottare singole leggi, regolamenti ovvero, in base al sistema nazionale, provvedimenti di natura amministrativa.¹⁴¹

Nella prassi, molte Convenzioni richiedono che, da parte dell'esecutivo ratificante venga inclusa nello stesso atto di ratifica, una "*dichiarazione*" affinché possa essere registrata dall'UIL. In alcuni casi tali dichiarazioni, spesso definite "*compulsory*", servono a delineare l'ambito degli scopi delle obbligazioni perseguiti dallo Stato.¹⁴² Nei sistemi c.d. monistici¹⁴³ la ratifica di un trattato internazionale, come nel caso degli strumenti OIL, produce quale effetto precipuo la sua automatica integrazione e "incasellamento" nel sistema delle fonti del diritto nazionale e, per questo, spesso nelle Convenzioni, vi sono clausole che consentono un'immediata applicazione delle sue disposizioni

¹⁴¹ Basti pensare agli standard OIL in materia di occupazione che, essendo molto flessibili, perlopiù mirano a sollecitare e a stimolare l'azione legislativa con obiettivi prefissati: questo è il motivo per cui si ricorre alla cooperazione e all'assistenza tecnica.

¹⁴² Esempi sono la Convenzione C102/1952 all'art. 2(b), Convenzione C132/1970 ex. Art. 3 paragrafo 2 e 3 e art. 15.2 (punto 22 Handbook 2019).

¹⁴³ È importante, seppur in funzione meramente descrittiva, richiamare la distinzione tra monismo e dualismo. In breve nel modello monista si presuppone l'esistenza di un unico ordinamento giuridico in cui sia il diritto internazionale e diritto interno si poggiano su un medesimo sistema: esistono delle derivazioni, si parla da un lato di monismo statualistico in cui si ricollega il diritto internazionale al diritto dello Stato (*äusseres Staatsrecht*) preservando l'autonomia dell'ordinamento nazionale; dall'altro lato si parla di monismo internazionalistico che può essere descritto come un sistema piramidale nel cui vertice si colloca il diritto internazionale: secondo tale concezione le norme internazionali, se sufficientemente precise e condizionate, hanno immediata efficacia e applicazione nell'ordinamento giuridico, appartenendo al sistema delle fonti di diritto interno. Invece il dualismo è l'opposto: i due rami del diritto sono essenzialmente opposti, dotati ciascuno di una propria struttura e autonomia con proprie norme fondamentali: le norme internazionali hanno efficacia nel sistema nazionale solo nella misura in cui quest'ultimo prevede dei meccanismi di adattamento dove la validità delle norme nazionali non dipende dalla conformità delle stesse a quelle previste nell'ordinamento internazionale. Secondo la prospettiva moderna delle due teorie, la contrapposizione è attenuata: il diritto internazionale conosce una sorta di "penetrazione" negli ordinamenti interni (basti pensare alla applicazione extraterritoriale dei diritti umani cfr Pustorino P., Tutela dei diritti umani) e dall'altro lato le moderne teorie dualiste riconoscono una tendenza degli Stati ad adeguarsi progressivamente ai vari impegni internazionali assunti. Cfr (Palombino, 2024, 3. Nozioni preliminari sui rapporti tra diritto interno e diritto internazionale)

nell'ordinamento interno (*si parla delle c.d. norme self-executing*)^{144, 145}; mentre nei sistemi dualistici, la ratifica consiste nell'adozione obbligatoria di necessarie misure integrative e normative, espressive del potere legislativo: per questo lo Stato ratificante si impegna ad applicare le disposizioni del relativo strumento internazionale dell'OIL con gli atti di recepimento, altrimenti rimarrebbero privi di efficacia, si pensi infatti che spesso le Convenzioni contengono delle disposizioni le quali forniscono utili indicazioni su quali potrebbero essere i migliori mezzi di attuazione.

Come già esplicitato, il ben ed ormai noto art. 19 par. 8 Cost OIL precisa che in nessun caso l'attuazione di una convenzione o una raccomandazione (comprese le loro ratifiche) debba essere concepita interpretativamente in modo tale da incidere negativamente e in *peius* su leggi, decisioni, consuetudini e accordi *preesistenti* che invece prevedono condizioni e disposizioni maggiormente favorevoli ai loro destinatari; da ciò si evince che l'obiettivo essenziale delle norme OIL è assicurare un livello essenziale e inderogabile di tutela, per cui, alcuni esponenti della dottrina lo ritengono essere classificabile in un principio generale.¹⁴⁶

Cosa accade nel caso quando, una Convenzione ratificata, preveda disposizioni *in netto contrasto con le preesistenti norme* dell'ordinamento interno di uno Stato membro? Si deve ricorrere necessariamente agli strumenti offerti dal diritto internazionale pubblico potendosi delineare diverse soluzioni: un primo caso dipende se l'ordinamento nazionale attribuisca allo strumento OIL, sul piano delle fonti del diritto e costituzionale, un rango equivalente alla legge ordinaria nel cui caso il trattato può acquisire sia efficacia abrogante della legge precedente ma anche essere abrogato da un'eventuale legge successiva¹⁴⁷. Data l'incertezza comunemente presente, la prassi prevede che sia necessaria sempre e comunque un'abrogazione espressa che, in ossequio al principio della certezza del diritto, indichi quale sia lo *status legis* vigente, anche al fine di una corretta esecuzione degli *International Labour Standards*.¹⁴⁸

¹⁴⁴Esempio è l'art. 2 della Convenzione OIL n. 87 del 1948 (*"Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention"*), in cui <<*Workers and employers, without distinction whatsoever, shall have the right to establish [...] and to join organisations of their own choosing*>>, si attribuisce un diritto soggettivo alle categorie dei datori di Lavoro e lavoratori in modo preciso e incondizionato per poter essere applicato direttamente dai giudici interni, senza bisogno di una legge di adattamento.

¹⁴⁵Sul tema delle norme internazionali c.d. *self executing definite* come l'insieme delle disposizioni idonee a trovare un'immediata e diretta applicazione nell'ordinamento giuridico interno, si veda. A. Ciampi "L'interpretazione convenzionalmente conforme come tecnica di risoluzione delle antinomie fra diritto interno e diritto pattizio", Osservatorio sulle fonti, fasc. 1/2018 p. 5.

¹⁴⁶Si veda: G. Pélissier, «Existe-t-il un principe de faveur en droit du travail?», in *Mélanges dédiés au Président Michel Despax*, Toulouse, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 2002, pp. 389-398; A. Fiorentino, «Jurisprudence sociale comparée. Thématique: La fantomatique existence du principe de faveur. Souvent évoqué, difficilement consacré», in *Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale (RDCTSS)*, vol. 2 (2016), pp. 91 ss

¹⁴⁷Nell'ordinamento nostrano è inevitabile riferirsi all'art. 15 delle disposizioni preliminari del c.c. per cui le legge sono abrogate da leggi posteriori in caso di dichiarazione espressa; per incompatibilità tra le nuove disposizioni e le precedenti ovvero la nuova legge regola l'intera materia regolata dalla legge anteriore (*lex posterior derogat priori*).

¹⁴⁸Cit. *supra*, J.-M. Servais, *International Labour Law*, op. cit., pp. 61-62.

Per completare la disamina è importante sottolineare che i Protocolli sono aperti solamente alla ratifica solo agli Stati che sono già vincolati dalla Convenzione interessata oggetto di emendamento. (punto 25 Handbook 2019).

Come ben esplicito dai paragrafi 27-30 dell'Handbook del 2019, tutte le Convenzioni OIL incorporano articoli in merito alla registrazione delle ratifiche ad opera del Direttore Generale e alla simultanea notifica delle stesse agli altri Stati Membri e al Segretario Generale delle Nazioni Unite¹⁴⁹. Quindi l'insieme delle ratifiche, debitamente trasmesse al Consiglio di Amministrazione, vengono comunicate agli stati membri con il Bollettino Ufficiale.

Ogni Convenzione stabilisce il relativo periodo di entrata in vigore, seppur la prassi consolidata sia quella che prevede che la Convenzione entri in vigore dodici mesi dopo la registrazione della seconda ratifica e, per i contraenti successivi, dodici mesi dopo la registrazione della propria ratifica.¹⁵⁰ Il sopracitato par. 5, lett d) dell'art. 19 Cost OIL obbliga ulteriormente gli Stati a dover adottare tutte le azioni necessarie per un'effettiva, piena e corretta applicazione delle norme della Convenzione nel sistema giuridico nazionale, non solo a livello legislativo, ma anche nel sistema giudiziario o para- giudiziario.

A breve si potrà delineare dissertando in merito agli effetti derivanti dalla ratifica delle Convenzioni e dell'importanza delle Convenzioni non ratificate nella giurisprudenza italiana, è importante soffermarsi sul disposto letterale dell'articolo della Costituzione, per cui tale obbligo di comunicazione deriva unicamente dalla circostanza di essere Membri e di essere all'Organizzazione internazionale del lavoro.¹⁵¹

¹⁴⁹ Come prosritto ai sensi dell'art. 102 primo paragrafo della Carta delle Nazioni Unite per cui "Ogni trattato ed ogni accordo internazionale stipulato da un Membro delle Nazioni Unite dopo l'entrata in vigore del presente Statuto deve essere registrato al più presto possibile presso il Segretariato e pubblicato a cura di quest'ultimo."

¹⁵⁰ Fatta eccezione per la Convenzione sul Lavoro Marittimo che è entrata in vigore solamente al raggiungimento della trentesima ratifica, rappresentanti il 33% della "stazza lorda mondiale delle navi".

¹⁵¹ Cit. supra, A. Zanobetti, *Diritto internazionale del lavoro*, cit., pp. 47-48

2.2.2.1. Le Raccomandazioni

Le raccomandazioni, come già citato ed esplicato in precedenza, essendo atti di *soft law*, hanno una natura meramente propulsiva, stimolativa ed esortativa e non impongono obblighi di ratifica. Piuttosto le raccomandazioni operano come meri standard di riferimento cui gli Stati membri possono basarsi per la loro politica legislativa¹⁵². La Costituzione OIL richiama tale strumento, ponendolo a disposizione della Conferenza Internazionale e accomunandolo alle Convenzioni. Per una migliore comprensione, si richiama il sesto paragrafo dell'ormai noto e celebre art. 19 Costituzione OIL per cui:

“Se si tratta di una raccomandazione:

- 1. la raccomandazione è trasmessa a tutti i Membri per esame, al fine di farle acquistare efficacia come legge nazionale od in altro modo;*
- 2. ciascun Membro si impegna a sottoporre, entro un anno dalla chiusura della sessione della Conferenza (o appena sarà possibile, ma non oltre 18 mesi dalla chiusura della sessione della Conferenza, se per circostanze eccezionali fosse impossibile di provvedere entro un anno), la raccomandazione alla autorità o alle autorità competenti, perché sia convertita in legge o perché siano presi provvedimenti d'altro genere;*
- 3. i Membri informano il Direttore Generale dell'Ufficio Internazionale del Lavoro delle misure prese, in virtù del presente articolo, per sottoporre la raccomandazione all'autorità od alle autorità competenti, e gli comunicano ogni schiarimento concernente l'autorità o le autorità considerate competenti e le decisioni di quest'ultime;*
- 4. eccettuato l'obbligo di sottoporre la raccomandazione all'autorità o alle autorità competenti, i Membri sono unicamente tenuti a fare rapporto al Direttore Generale dell'Ufficio Internazionale del Lavoro, a intervalli adeguati, conformemente a quanto decide il Consiglio d'amministrazione, sullo stato della loro legislazione e sulla loro prassi per quanto concerne la questione che è oggetto della raccomandazione; deve essere precisato in che misura è stato dato seguito o si intende dare seguito alle disposizioni della raccomandazione tanto nel campo legislativo quanto in quello amministrativo, oppure mediante l'introduzione di contratti collettivi o in qualsiasi altro modo, e deve essere indicato quali modificazioni di tali disposizioni paiono o potranno parere necessarie per l'accettazione o l'applicazione delle disposizioni stesse.*

¹⁵²Cit. *supra*, J.-M. Servais, *International Labour Law*, op. cit., p. 84.

Dalla lettura della disposizione costituzionale emerge come essa riecheggi l'iter degli obblighi di comunicazione e di informazione prescritti nel paragrafo precedente dello stesso articolo per quanto concerne le Convenzioni. La norma dispone anche per l'ipotesi in cui uno Stato membro decida di non adottare a livello di legislazione interna la relativa raccomandazione, imponendo e richiamando l'obbligo di redigere il consueto rapporto al Direttore Generale dell'Ufficio Internazionale del Lavoro sulla base delle scadenze temporali indicate dal *Governing Body*, dovendo contenere l'insieme di informazioni di cui alla lett c) ex. Art. 19 paragrafo 5.

La sostanziale differenza con l'iter "*legislativo*" delle Convenzioni è che semplicemente, con le Raccomandazioni, lo Stato deve comunicare "*le modifiche a dette disposizioni che sembrano o possono sembrarne necessarie per permettere loro di adottarla o di applicarla*" (mentre per le Convenzioni devono comunicare quali siano le *cause* dietro le quali le autorità nazionali sono impossibilitate a ratificarle). Da segnalare che le Raccomandazioni consentono agli organi dell'OIL di poter acquisire l'insieme delle informazioni necessarie che potrebbero consentire di "*convertire*" quella raccomandazione in una Convenzione sostanzialmente e giuridicamente vincolante.¹⁵³

2. Le Dichiarazioni e Risoluzioni.

Le Dichiarazioni e le Risoluzioni possono essere adottate rispettivamente dal *Governing Body* e dalla Conferenza Internazionale del Lavoro, incidendo in materia di politica sociale, diversificandosi per contenuti e finalità. Dalla stessa parola di *Dichiarazione* emerge la solennità del contenuto di tale atto il quale infatti viene spesso usato come punto di riferimento in sede di esercizio dell'attività normativa dalla Conferenza o dal Consiglio di Amministrazione: il contenuto delle Dichiarazioni e Risoluzioni possono sensibilmente diversificare a seconda che dispongano di "*principi fondamentali, gli scopi essenziali dell'Organizzazione, oppure che contengano standard tecnici più o meno generali*". Interessante è la storia dietro la scelta dell'adozione della Dichiarazione di Philadelphia del 1944 che ha stabilito la "*missione istituzionale*" dell'Organizzazione internazionale del Lavoro, in cui si preferì adottare tale *forma*, in luogo di un emendamento formale della Costituzione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, poiché quest'ultimo avrebbe comportato un aumento dei tempi per la sua entrata in vigore quando invece era necessaria una sua attuazione e proclamazione immediata dei principi e obiettivi in essa elencati.¹⁵⁴

¹⁵³Cit. *supra*, A. Zanobetti, *Diritto internazionale del lavoro*, cit., p. 57.

¹⁵⁴Cit. *supra*, J.-M. Servais, *International Labour Law*, op. cit., p. 86.

3. Introduzione al sistema tripartito di monitoraggio in seno all'OIL:

Ai fini di una corretta applicazione e diffusione delle norme internazionali del lavoro in seno agli Stati Membri, l'Organizzazione Internazionale del Lavoro consta di diversi meccanismi di supervisione delle norme operando su un piano *orizzontale*, ramificato in due parti con un "sistema regolare" e un "sistema speciale";¹⁵⁵ nonché su un piano verticale "tripartito". L'insieme di questi meccanismi prevedono un primo sistema fondato sull'analisi dei rapporti periodici inviati dagli Stati membri ed un secondo sistema poggiato sulle procedure dei reclami (*compliance*) e delle denunce. Il fine essenziale è quello di verificare in quale misura le norme internazionali del lavoro siano applicate ed implementate a livello domestico, individuando, a titolo esemplificativo, quali debbano essere le "principali aree di intervento" in cui viene richiesta una miglior attuazione, anche tramite il ricorso ad ulteriori strumenti quali l'assistenza tecnica o il dialogo sociale.¹⁵⁶

Tali sistemi di monitoraggio in seno all'OIL risultano essere quindi eterogenei ma nel contempo estremamente interconnessi. In questa chiave di lettura è necessario soffermarsi su come le regole di procedura di tale sistema tripartito si siano ben "fissate e stabilizzate" attraverso la prassi applicativa, anche in base ai cambiamenti storici che immanentemente hanno caratterizzato e sviluppato la missione istituzionale dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro.

Una "*peculia*" di tali meccanismi è la loro c.d. complementarità: l'eterogeneità e la molteplicità di tali *review and monitoring mechanism*, forniscono la possibilità di poter recepire le diverse istanze provenienti dagli attori coinvolti, che se accolte, possono portare a una revisione delle norme internazionali del lavoro esistenti. Si specifica che ogni procedura comunque differisce per il grado di *immanenza del tripartitismo istituzionale*, diversificato in base all'interesse e questione coinvolta.¹⁵⁷ Il fine primario di tali meccanismi non è quello di irrogare sanzioni agli attori che non adempiono spontaneamente o violino le disposizioni convenzionali o gli *International Labour Standard*: essi sono perlopiù finalizzati all'ottenimento di un adattamento o conformazione spontanea, poggiata su un "dialogo persuasivo" e volta al raggiungimento di soluzioni mediate tramite la discussione tripartita. A breve si analizzerà che tale *consensus* in merito all'effettiva efficacia dei sistemi di supervisione e di monitoraggio sia stata messa in discussione nel 2012 in base alla storica contrapposizione tra diversi attori in seno al gruppo dei datori di lavoro e quella dei lavoratori in

¹⁵⁵G. Koroma; P.F. van der Heijden, *The Standards Initiative: Joint report of the Chairpersons of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations and the Committee on Freedom of Association (Review of ILO Supervisory Mechanism)*, International Labour Office, Governing Body, 326th Session, Geneva, 10–24 March 2016, GB.326/LILS/3/1. Disponibile su:

<https://www.universiteitleiden.nl/binaries/content/assets/rechtsgeleerdheid/instituut-voor-publiekrecht/sociaal-recht/koroma.pdf>

¹⁵⁶*Ibidem*.

¹⁵⁷Tale per cui si consente di poter individuare pressappoco molteplici aree di intervento, le quali, qualora messe in opportuna evidenza, consentono agli organi preposti, quali l'UIL o la Conferenza internazionale, di analizzarle opportunamente mediante negoziazioni diplomatiche o un'adeguata assistenza tecnica.

merito al tema del diritto di sciopero, delineato dalla Convenzione C89 del 1948, risolto con la dichiarazione congiunta del 2015 il quale ha messo evidenza i limiti di suddetti sistemi. Le origini giuridiche di tali meccanismi sono rintracciabili nella Parte XIII del Trattato di Versailles (*non altro che la Costituzione OIL*) che prevedeva un originario e ancillare sistema tripartito di controlli. Solo dopo molteplici cambiamenti formali ed informali, tali meccanismi oggi conoscono una maggior efficacia e duttilità nell'ambito della prassi applicativa. Si pensi in particolare che con l'emendamento della Costituzione OIL del 1946, che ha ampliato, l'ambito di applicazione oggettivo e soggettivo del funzionamento dei relativi sistemi, si è delineato l'odierno sistema.¹⁵⁸

2.2.1.1. I rapporti periodici.

Il sistema ordinario di monitoraggio consiste nell'analisi e nel giudizio dei rapporti che gli Stati Membri sono obbligati a redigere e comunicare tempestivamente e periodicamente secondo scadenze prefissate, nei quali sono tenuti a comunicare le misure e i provvedimenti adottati per garantire la massima efficacia e la corretta esecuzione delle Convenzioni e/o Raccomandazioni. Tale iter deriva dall'art. 408 del Trattato di Versailles, oggi inglobato nell'art. 22 della Costituzione OIL.¹⁵⁹

Gli articoli di maggior rilievo della Costituzione OIL che ineriscono a tale meccanismo ordinario di monitoraggio e supervisione sono:

-l'art. 19, che sancisce l'obbligo comunicazione e di trasmissione di informazioni per le Raccomandazioni (*par. 6, lett. d*) e Convenzioni non ratificate (*par. 5, lett e.*);

-l'art. 22 sopracitato, e l'art. 23¹⁶⁰ che impone al Direttore Generale dell'Ufficio Internazionale del lavoro di predisporre un compendio sullo stato dei rapporti in merito alle Convenzioni e Raccomandazioni non ratificate da consegnare all'*International Labour Conference* alla successiva sessione plenaria;

In base alla formulazione previgente dell'art. 22, erano gli stessi Stati Membri, che durante la sessione plenaria annualmente convocata, presentavano i loro rapporti dinanzi alla Conferenza Internazionale del Lavoro. Tuttavia con l'estensione della Membership, ci si rese conto della

¹⁵⁸M. van Alphen Fyfe; G.F. Sinclair, «*Supervisory and Review Procedures: International Labour Organization (ILO)*», in H. Ruiz Fabri (ed.), *Max Planck Encyclopedia of International Procedural Law*, Oxford, Oxford University Press, online ed. (Oxford Public International Law), April 2020.

¹⁵⁹ Si riporta il suo disposto art. 22 (Rapporto Annuale sulle convenzioni ratificate):

“Ciascun Membro s’impegna a presentare all’Ufficio Internazionale del Lavoro un rapporto annuale sui provvedimenti da esso presi allo scopo di porre in esecuzione le convenzioni alle quali ha aderito. Questi rapporti saranno stesi nella forma indicata dal Consiglio d’amministrazione e dovranno contenere gli schiarimenti chiesti da quest’ultimo.”

¹⁶⁰ Si riporta il suo disposto art. 23 (Esame e trasmissione dei rapporti):

“1. Il Direttore Generale presenta, alla prima sessione seguente, un riassunto delle informazioni e dei rapporti che gli sono stati comunicati dai Membri conformemente agli articoli 19 e 20.

2. Ogni Membro trasmette alle organizzazioni, riconosciute rappresentanti in base all’articolo 3, copia delle informazioni e dei rapporti comunicati al Direttore Generale in applicazione degli articoli 19 e 22”

difficoltà di poterle analizzare adeguatamente e per questo nel 1926, a seguito di una risoluzione adottata alla 8° Sessione plenaria della Conferenza Internazionale del Lavoro, fu delineato un sistema di monitoraggio e sorveglianza reciproca volta giustappunto alla supervisione dell'osservanza degli obblighi convenzionali, articolato in due organi principali:¹⁶¹

- 1) *The Tripartite "Conference Committee on the Application of Standards (CCAS);*
- 2) *Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, (Commissione di esperti per l'applicazione delle Convenzioni e delle Raccomandazioni-CEACR))* composta da membri nominati dal CDA su richiesta della Conferenza Internazionale del lavoro.¹⁶²

In tale procedura, gli Stati Membri hanno l'obbligo di trasmettere i rapporti periodici in merito ai provvedimenti da essi adottati per l'adozione degli strumenti OIL in termini predeterminati di base:

- *si parla di cadenza triennale per le Convenzioni di natura fondamentale;*
- *ed invece di cadenza sessennale per il resto delle convenzioni.*¹⁶³ (GB.334/INS/5)

L'obbligo incombe su tutti gli Stati Membri parte delle relative Convenzioni ed è valevole anche nei confronti delle Convenzioni non ratificate, con esclusione di quelle che sono state oggetto di opportuna ed adeguata abrogazione.

Ai sensi dell'art. 22 della Costituzione OIL, ogni Membro deve indicare nel rapporto periodico, quale sia lo stato della legislazione interna con riferimento alla predetta Convenzione o Raccomandazione ed indicare quali strumenti intenda assumere ovvero esplicitare gli ostacoli o le problematiche che ne rendono difficoltosa la ratifica e l'attuazione ed adozione (*art. 19 par. 5 lett e*).¹⁶⁴

Una prima fase di controllo viene effettuata dalla *Commissione di esperti per l'applicazione delle Convenzioni e delle Raccomandazioni (CEACR)*:¹⁶⁵ in tale sede i componenti della Commissione devono essere informati dalla più totale "*imparzialità, oggettività e indipendenza*",¹⁶⁶ senza lasciarsi influenzare da pregiudizi e precondizioni su un determinato sistema politico ed economico. Inoltre devono provenire ed essere rappresentativi delle diverse aree geografiche del

¹⁶¹ Si tratta di organi competenti nel dover elaborare e ricevere i report degli Stati Membri

¹⁶²Record of Proceedings of the Eighth Session of the International Labour Conference, 1926, Vol. I, Appendix VII., disponibile su: https://labordoc.ilo.org/discovery/fulldisplay/alma994691333402676/41ILO_INST:41ILO_V2

¹⁶³ Prima il termine era di 5 anni, termine che è stato esteso.

¹⁶⁴Grazie a queste informazioni, l'UIL ha una chiarezza precisa e concisa dello status legis dello Stato Membro interessato dall'obbligo di comunicazione.

¹⁶⁵Essa è formata da venti esperti indipendenti, su nomina del Governing Body in base alle direttive del Direttore Generale. Nel 2002 la Commissione ha stabilito un mandato massimo di 15 anni complessivi per tutti i membri, nel 2008 si è deciso che il Presidente ha mandato triennale, rinnovabile una sola volta.. SI riunisce su base annuale, di solito tra Novembre e Dicembre.

¹⁶⁶Application of International Labour Standards, ILC 113/Report III(A) 2025, General Report, para. 14 disponibile su:

mondo cosicché la Commissione possa disporre della diretta esperienza di coloro che vengono da così diverse ed eterogenee realtà economiche, sociali, giuridiche e politiche. Ciò che viene unicamente richiesto è che debbano semplicemente determinare se l'azione statale sia conforme agli obblighi convenzionali derivanti dalle stesse e se la loro applicazione, nella comunità in seno all'OIL, sia uniforme.

L'operare della CEACR è essenzialmente definito dal Consiglio di Amministrazione,¹⁶⁷ in forza del quale è tenuta quindi ad esaminare:

- i rapporti periodici degli Stati membri di cui all'art. 22 Cost OIL;
- le informazioni relative alle Convenzioni e alle Raccomandazioni trasmesse dagli Stati membri, in ossequio agli artt. 19 e 35 Cost OIL.¹⁶⁸

Essendo comunque un organo di natura tecnica, essa produce due tipologie di documenti: le osservazioni e le richieste dirette. Le prime sono essenzialmente delle osservazioni in merito ai dubbi derivanti e derivati dall'applicazione di una particolare Convenzione e vengono indicate in un rapporto annuale della Commissione¹⁶⁹; invece le richieste sono maggiormente tecniche e sono comunicate direttamente ai governi.

È importante sottolineare che tale giudizio ha natura meramente cartolare, poggiandosi su un'analisi comparatistica dei molteplici rapporti trasmessi e sulle osservazioni delle parti sociali. All'esito di una prima verifica preliminare, la Commissione può formulare istanze di rettifica e chiarimento agli esecutivi.

Il rapporto finale ed annuale della CEASR è diviso essenzialmente in tre parti:

1. la prima parte, contiene commenti ed osservazioni generali della stessa Commissione in merito al *modus operandi* degli Stati nel rispetto degli obblighi pattizi;
2. la seconda parte invece illustra i commenti della Commissione in merito all'applicazione delle norme internazionali del lavoro da parte degli esecutivi;
3. la terza parte, la più importante e fondamentale, contiene uno studio di insieme riferito a un gruppo specifico di strumenti normativi, individuato annualmente, dal Consiglio di Amministrazione. Tale documento, stilato sulla base del contenuto dei rapporti periodici degli

¹⁶⁷*Terms of reference of the Committee of Experts, Minutes of the 103rd Session of the Governing Body (1947), Appendix XII, para. 37.*

¹⁶⁸ *L'articolo 35 Cost OIL disciplina l'applicazione della Convenzioni nelle aree non metropolitane:*

“par. . I Membri si impegnano affinché le Convenzioni da essi ratificate siano applicate ai territori non metropolitani dei quali curano le relazioni internazionali, salvo che la materia della Convenzione rientri nei poteri di autogoverno del territorio, ovvero che la Convenzione risulti inapplicabile per le condizioni locali, o sia soggetta alle modifiche necessarie per adattarla a tali condizioni.[...]”

¹⁶⁹*Cit. supra, International Labour Organization, International Labour Standards Department, Handbook of procedures relating to international labour Conventions and Recommendations (rev. 2019), op. cit., p. 34 ss.*

esecutivi e dei *point of views* dei datori di lavoro e dei lavoratori degli Stati Membri, fornisce un elemento di valutazione fondamentale per apprezzare la duttilità ed efficacia degli strumenti normativi dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, eventualmente illustrando anche gli *obstacles* cui si ritrovano ad affrontare gli stessi Stati Membri nella attuazione, accettazione o ratifica di tali strumenti.

Il rapporto annuale della CEACR risulta essere un ausilio fondamentale per l'interpretazione delle esistenti norme internazionali del lavoro. Successivamente, tale rapporto viene analizzato dalla *Commissione tripartita sull'applicazione degli Standard* (CCAS), nominata nelle sessioni autunnali dalla Stessa ILC.¹⁷⁰, come indicato ai sensi dell'art. 10 degli *Standing Orders* della Conferenza Internazionale del Lavoro in cui vengono anche enunciate le sue funzioni¹⁷¹

In breve, la *Commissione tripartita sull'applicazione degli Standard*:

1. verifica le misure adottate dagli Stati membri per dare completa attuazione alle Convenzioni Ratificate (art. 22 Cost Oil);
2. esamina ed analizza i rapporti periodici come indicati ai sensi dell'art. 19 Cost OIL;
3. valuta le misure adottate dalle zone non metropolitane ai sensi dell'art. 35 Cost OIL.¹⁷²

La CCAS, a seguito di una valutazione concisa del rapporto della CEACR, informata da un'analisi *indipendente e puramente tecnica* nella quale si tiene opportuna considerazione delle osservazioni degli esecutivi, redige a sua volta un rapporto definitivo e conclusivo, comprensivo di "*conclusioni*" dove si invitano, fornendo assistenza, i governi nell'adozione di specifiche misure per la risoluzione di alcuni limiti e/o problemi che essi anno hanno affrontato¹⁷³. Tale documento deve essere, definitivamente, discusso dalla ILC in sessione plenaria.¹⁷⁴

¹⁷⁰A conferma dell'immanente tripartitismo dell'Organizzazione internazionale del Lavoro, ad ogni sessione, tale Commissione elegge i suoi Ufficiali comprensivi del Presidente (rappresentativo degli esecutivi), e due vice-presidenti (che rappresentano rispettivamente i datori di lavoro e i lavoratori) e un Relatore (sempre rappresentativo del governo)

¹⁷¹Si riporta il testo del presente articolo: (Committee on the Application of Standards)

"1. The Conference shall establish a Committee on the Application of Standards to consider:

(a) compliance by Members with their obligations to communicate information and reports under articles 19, 22, 23 and 35 of the Constitution;

(b) individual cases relating to the measures taken by Members to give effect to the Conventions to which they are parties;

(c) the law and practice of Members with regard to selected Conventions to which they are not parties and Recommendations, as chosen by the Governing Body (general survey).

2. The Committee on the Application of Standards shall also consider reports transmitted by the Governing Body to the Conference for the Committee's consideration.

3. No resolutions may be submitted under article 41 to the Committee on the Application of Standards.

4. The Committee on the Application of Standards shall submit a report to the Conference."

¹⁷²Cit. Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, pag.40.

¹⁷³ Possono contenere anche la richiesta di assistenza tecnica da parte dello Stato Membro affinché venga accettata e fornita dall'Ufficio Internazionale del Lavoro.

¹⁷⁴ Possono contenere anche la richiesta di assistenza tecnica da parte dello Stato Membro affinché venga accettata e fornita dall'Ufficio Internazionale del Lavoro.

Procedura di controllo periodico

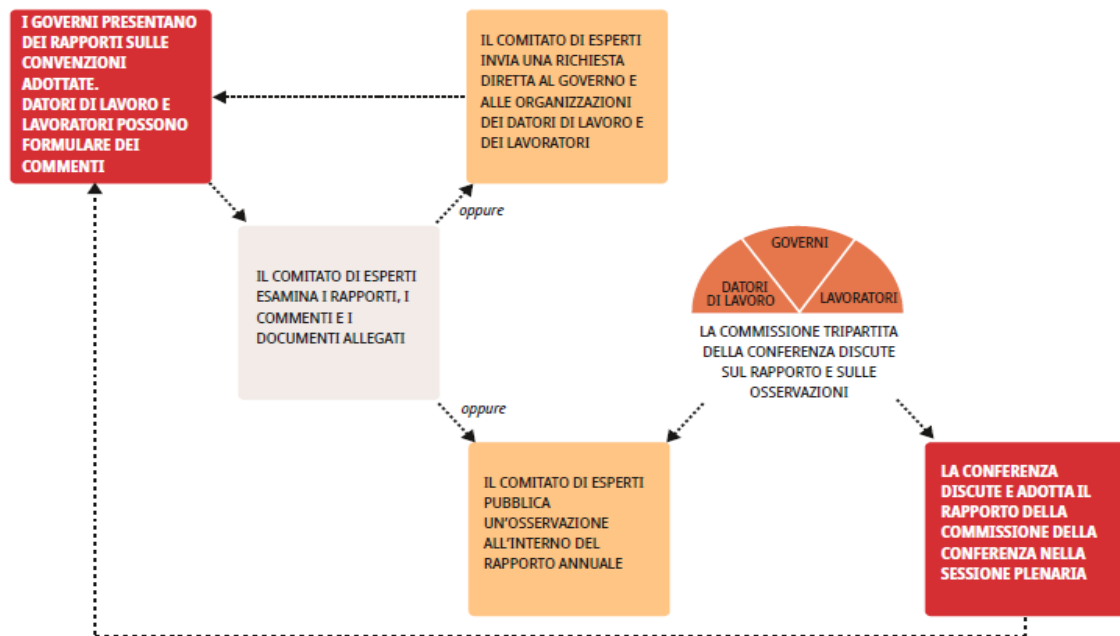


Figura 1: ILO, “Le regole del Gioco” un’introduzione all’azione normativa dell’Organizzazione internazionale del lavoro, pag. 113.

2.2.1.2. Il reclamo.

Analizzando ora le procedure speciali, il secondo meccanismo di supervisione prescritto dal sistema OIL a favore delle componenti sociali, ovvero le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori, è caratterizzato dalla possibilità di presentare una “*réclamation/representation*” (c.d. reclamo) all’Ufficio Internazionale del Lavoro.

La procedura di reclamo è disciplinata dagli artt. 24 e 25¹⁷⁵ della Costituzione dell’OIL e consente alle parti sociali del tripartitismo istituzionale di poter segnalare quali Stati membri, secondo la loro posizione “*have failed to secure in any respect the effective observance of any Convention to which it is a party*”¹⁷⁶. Il Consiglio di Amministrazione, ricevuto il reclamo e invitato lo Stato Membro interessato a fornire le relative osservazioni, può nominare una commissione tripartita per verificare nel merito le *issues* sollevate. La Commissione, in tal senso, redige un rapporto,

¹⁷⁵Si riporta sia il testo dell’art. 24 che art. 25 Cost OIL:

-art. 24 (Reclamo relativo all’applicazione di una Convenzione).

“Ogni reclamo diretto all’Ufficio Internazionale del Lavoro da una organizzazione professionale di lavoratori o di datori di lavoro contro uno dei Membri, perché non avrebbe provveduto in modo soddisfacente all’esecuzione di una convenzione cui ha aderito, può essere trasmesso dal Consiglio di amministrazione al governo posto in causa, il quale potrà essere invitato a fare le dichiarazioni che riterrà opportune al riguardo.”;

-art. 25 (Possibilità di rendere pubblico il reclamo).

“Se, entro un conveniente termine, il governo posto in causa non presenta alcuna dichiarazione, o se la dichiarazione non sembra soddisfacente al Consiglio di amministrazione, quest’ultimo avrà il diritto di rendere pubblico il reclamo ricevuto e, se occorre, la risposta inviata.”

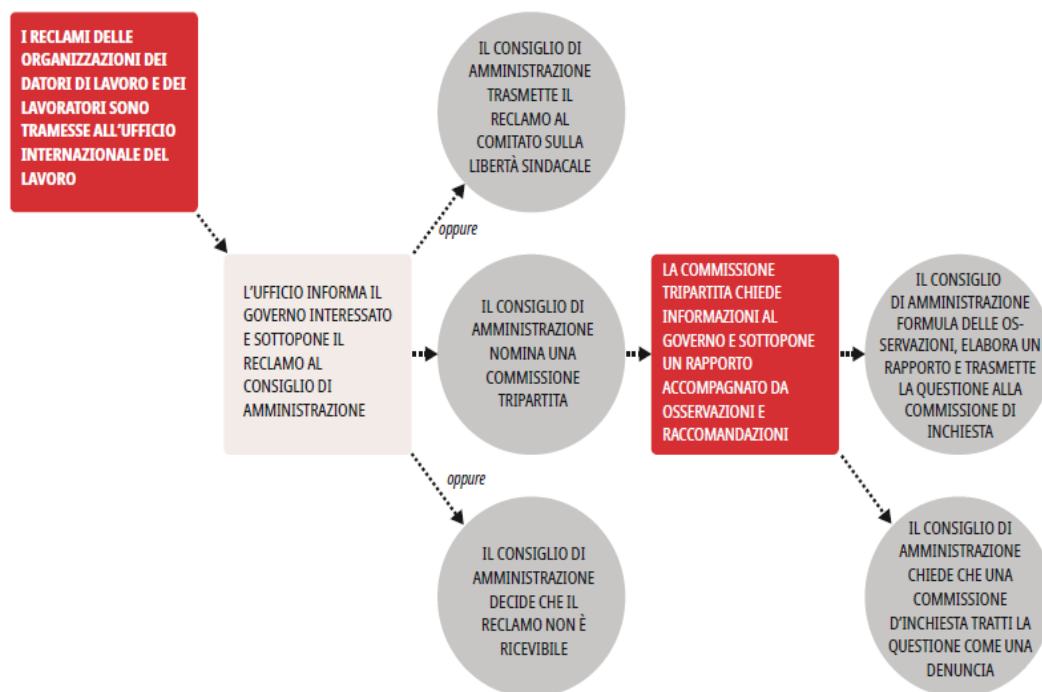
¹⁷⁶Cit Rules of the Game: a brief introduction to labour standards (revised edition 2014), p. 106

prontamente trasmesso al Governing Body, nel quale sono analizzate le questioni tecnico-pratiche-giuridiche del caso cui sono allegate le pertinenti raccomandazioni.

Ai sensi dell'art. 25 della Costituzione dell'OIL, se le risposte del Governo risultano essere non soddisfattive (ovvero "[...]il governo posto in causa non presenta alcuna dichiarazione[...]"), il CdA può deliberare nel rendere tali insieme di documenti (ovvero *il reclamo, le osservazioni e il rapporto*), pubblici.

La prassi ha fatto emergere come, sia le organizzazioni dei lavoratori che quelle dei datori di lavoro, non abbiano fatto un ampio ricorso a tale procedura speciale di monitoraggio¹⁷⁷.

La procedura di reclamo



178.

Figura 2: "Le Regole del Gioco", ILO 2019

¹⁷⁷Cit. supra, J.-M. Servais, *International Labour Law*, op. cit.

¹⁷⁸Cit. supra, Ufficio internazionale del lavoro, *Rules of the game: An introduction to the standards-related work of the International Labour Organization*, op. cit. (2019).

2.2.1.3. *Le denunce.*

La seconda tipologia di meccanismo di revisione speciale è rappresentante dalle c.d. "plaintes/claims" c.d. denunce, sancita dagli artt. 26-34 della Costituzione OIL.

La procedura consiste nella formulazione di denunce da parte di alcuni Stati Membri nei confronti di altri presunti Membri che, secondo la posizione dei denunciati, non sembrano star osservando le disposizioni di una Convenzione ratificata da tutte le parti coinvolte. La denuncia può essere formulata da un delegato alla ILC o dal CDA nell'esercizio delle proprie funzioni. Quando viene trasmessa, il Consiglio di Amministrazione per procedere a un esame delle stesse, nomina una o più Commissioni d'Inchiesta (*Commission of Inquiry*), composta da tre membri indipendenti ed esperti in base ai nominativi indicati dal Direttore Generale, i quali sono responsabili nel dover condurre un'indagine del caso oggetto della denuncia il più completa possibile, accertando tutti gli elementi di fatto e di diritto per verificare se lo Stato in causa abbia effettivamente violato gli obblighi internazionali. Una volta concluse le indagini, la Commissione ad hoc formula delle raccomandazioni cui lo Stato interessato si deve adattare.¹⁷⁹

Ai sensi dell'art. 33¹⁸⁰ della Costituzione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, qualora, a seguito della raccomandazione emessa dalla Commissione d'Inchiesta, non vi sia un adempimento spontaneo da parte dello Stato Interessato, il Consiglio di Amministrazione può adottare delle vere e proprie misure volta all'assunzione di provvedimenti idonei volti ad assicurarne la relativa applicazione¹⁸¹: l'unico caso in cui sono state adottate delle misure a seguito dell'inottemperanza delle raccomandazioni ad opera di uno Stato Membro fu nel caso del "Myanmar" per la violazione del divieto di lavoro forzato dato che negli altri casi, da parte degli Stati interessati, vi è sempre stato un adempimento spontaneo, volontario con un approccio collaborativo.

È peculiare sottolineare che nella versione originaria del testo della Costituzione OIL, era prescritto il potere di irrogare sanzioni economiche¹⁸² ad opera delle relative commissioni d'inchiesta contro gli esecutivi ritenuti essere responsabili delle predette violazioni delle norme internazionali

¹⁷⁹ Il ricorso alla Commissione d'Inchiesta presuppone che vi sia da Parte dello Stato Membro coinvolto, una persistente e reiterata violazione delle norme internazionale del lavoro.

¹⁸⁰ Si riporta il relativo disposto letterale:

Articolo 33 (Mancata applicazione delle decisioni della Commissione d'inchiesta o della Corte Internazionale di Giustizia).

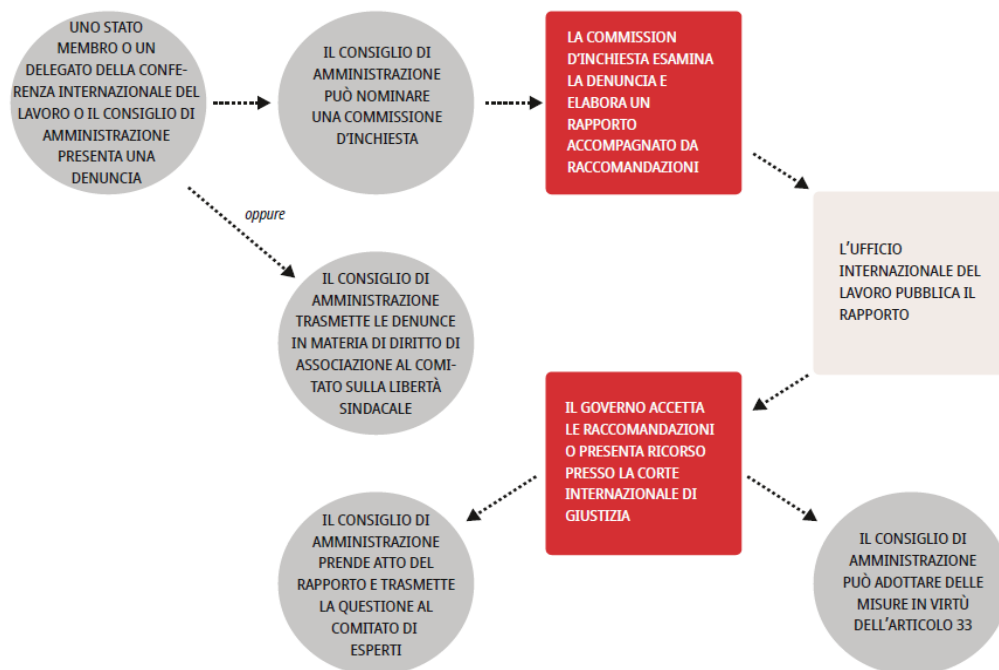
"Se un Membro non si conforma, entro il termine prescritto, alle raccomandazioni che possono essere contenute sia nel rapporto della Commissione d'inchiesta, sia nella decisione della Corte internazionale di giustizia, il Consiglio di amministrazione può proporre alla Conferenza le misure che reputa opportune per garantire l'esecuzione di dette raccomandazioni".

¹⁸¹ L'art. 33 è stato invocato solo nel caso di reclamo contro il Myanmar per a violazione del divieto di lavoro forzato negli anni 2000.

¹⁸² S. Charnovitz, «The Lost History of the ILO's Trade Sanctions», GWU Law School Public Law Research Paper No. 2019-74 (anche GWU Legal Studies Research Paper No. 2019-74), 2019.

del lavoro, venendo data la possibilità di esperire un ricorso dinanzi alla Corte Internazionale di Giustizia.¹⁸³

La procedura di denuncia



¹⁸⁴ Figura 3: “Le Regole del Gioco”, pag. 119

2.2.1.4. La procedura speciale di controllo per la libertà sindacale

Un’ulteriore tipologia di meccanismo speciale di supervisione è quella offerta dalla “Committee on Freedom of Association” (CFA) ovvero il Comitato sulla libertà di associazione.

È importante una breve premessa storica: successivamente all’adozione delle Convenzioni n. 87 e n. 98 sulla “libertà di associazione”¹⁸⁵ e la contrattazione collettiva¹⁸⁶, emerse la necessità di

¹⁸³La disposizione è stata abrogata con l’emendamento del 1946; cit. supra, A. Zanobetti, *Diritto internazionale del lavoro*, cit., p. 126.

¹⁸⁴Cit. supra, Ufficio internazionale del lavoro, *Rules of the game: An introduction to the standards-related work of the International Labour Organization*, op. cit., p. 119

¹⁸⁵ILO, *Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention 1948 n. 87*. Disponibile su https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/f?p=NORMLEXPUB:12201:0::NO:12201:P12201_INSTRUMENT_ID:312232:NO

¹⁸⁶ILO, *Right to Organise and Collective Bargaining Convention 1949 n. 98*. Disponibile su: https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/f?p=NORMLEXPUB:12201:0::NO:12201:P12201_INSTRUMENT_ID:312243:NO

istituire un meccanismo di controllo per garantire e verificare la conformità (anche) degli Stati non ratificanti di tali Convenzioni, dato che essere impongono il rispetto del principio della libertà di associazione, principio ritenuto espressivo di un diritto fondamentale in materia lavorativa.¹⁸⁷ Con l'istituzione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro il quale ha "esacerbato" la competenza esclusiva legislativa statale in alcuni settori e il principio in esame rientra tra questi, la soluzione trovata fu l'istituzione del predetto comitato alla 117° sessione del novembre del 1951, a seguito di un accordo con le Nazioni Unite nel 1950, nello specifico con l'ECOSOC (*Economic and Social Council of the United Nations*), finalizzato all'esame delle *denunce* di eventuali violazioni o inottemperanze della libertà di associazione, anche nei confronti degli Stati non firmatari delle relative Convenzioni.^{188, 189, 190, 191}

Il tutto trova un'adeguata spiegazione nel fatto che il principio di libertà sindacale è uno dei capisaldi indicati nella stessa Costituzione OIL, per il raggiungimento di una piena, effettiva e corretta attuazione e applicazione della pace e giustizia sociale, volta alla protezione dei diritti dei lavoratori e dei datori di lavoro.¹⁹²

Tale Comitato riflette la struttura tripartita dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro e qualificato quale organo del Consiglio di Amministrazione. Il Comitato è composto da nove membri ordinari, rappresentanti in egual misura e proporzione gli esecutivi e le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori in seno al Consiglio di Amministrazione, ed è presieduto da una personalità giuridica indipendente,¹⁹³ e di pari numero inizialmente venivano nominati dal *Governing Body* nove membri supplenti in caso di assenza o per qualsiasi motivo dei membri ordinari¹⁹⁴. È essenziale sottolineare, prima di entrare nel vivo della procedura, che nessun rappresentante nazionale dello Stato nei cui confronti è stata formulata la relativa denuncia ovvero se si tratta di un soggetto

¹⁸⁷Sono considerati come diritti umani fondamentali sia nella Dichiarazione Universale del 1948 che dai Patti delle Nazioni Unite del 1966.

¹⁸⁸ Si tratta di Convenzioni ritenute dall'ILC e dal Governing Body di Natura fondamentale, che a breve si spiegherà, sono vincolanti per tutti gli Stati membri.

¹⁸⁹Cit. *supra*, Ufficio internazionale del lavoro, *Rules of the game: An introduction to the standards-related work of the International Labour Organization*, op. cit. (2019), p. 122.

¹⁹⁰È doveroso precisare che tale meccanismo ha natura meramente complementare rispetto ai meccanismi di controllo e supervisione poc'anzi esaminati.

¹⁹¹Il mandato consiste essenzialmente nel "determining whether any given legislation or practice complies with the principles of freedom of association and collective bargaining laid down in the relevant Conventions", Ufficio internazionale del lavoro, *Freedom of association: Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO*, 5th (revised) ed., Geneva, International Labour Office, 2006, p. 8, par. 6.

¹⁹²Cit. *supra*, Ufficio internazionale del lavoro, *Freedom of association: Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO*, op. cit., par. 2

¹⁹³Cit. *supra*, A. Zanobetti, *Diritto internazionale del lavoro*, cit., p. 129.

¹⁹⁴Tali membri supplenti, a seguito di una prassi consolidata dal 2002, hanno il diritto di partecipare sempre e comunque ai lavori del Comitato.

appartenente alla relativa organizzazione nazionale dei lavoratori o dei datori di lavoro, possono partecipare, né presenziare, alle deliberazioni del Comitato.¹⁹⁵

La procedura consente agli esecutivi e ai rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori di presentare ricorsi contro uno Stato membro per il fine sopraindicato, anche se non ha ratificato la Convenzione interessata. Il Comitato ha il compito principale di valutare le presunte violazioni di tale principio fondamentale, non essendo chiamato a dover emettere o formulare conclusioni. L'obiettivo di tale procedura speciale è quello di promuovere un *“dialogo costruttivo tripartito -finalizzato- al rispetto dei diritti dei sindacati e delle associazioni dei datori di lavoro nella legge e nella prassi”*.^{196 197}

Il CFA spesso dispone, a seguito dell'accordo con il governo dello Stato interessato, di visite *in loco* per accertare de facto la situazione con l'incontro anche con le altre componenti del tripartitismo istituzionale al cui esito, redige un rapporto contenente raccomandazioni, trasmesso al Consiglio di Amministrazione.

Si necessita di entrare in un maggior tecnicismo della procedura in esame, essendo importante sottolineare e comprendere quali siano le *“condizioni di ricevibilità”* del reclamo:

1. deve indicare che sia indirizzato allo stesso Comitato.¹⁹⁸
2. deve essere formulato da un'organizzazione dei datori di lavoro, dei lavoratori¹⁹⁹ o stesso dall'esecutivo²⁰⁰ e non è richiesto, a differenza di altre esperienze offerte dal diritto internazionale, il requisito del *“previsto esaurimento delle vie interne di ricorso”*²⁰¹.
3. deve essere in forma scritta e firmato da un rappresentante di un organismo nazionale autorizzato e legittimato a poterlo formulare e trasmettere.²⁰²
4. tali reclami possono essere presentati indipendentemente dal fatto che il Paese abbia più o meno ratificato le sopracitate Convenzioni.

¹⁹⁵International Labour Organization, *Compendium of Rules applicable to the Governing Body of the International Labour Office*, Geneva, International Labour Office, p. 63.

¹⁹⁶Cit. supra, A.G. Koroma; P.F. van der Heijden, *Review of ILO supervisory mechanism*, op. cit., p. 17.

¹⁹⁷Ufficio internazionale del lavoro, *Freedom of association: Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO*, 5th (revised) ed., Geneva, International Labour Office, 2006, p. 8, par. 4.

¹⁹⁸ L'unica condizione è che non debbano essere meramente politiche e che siano correlati da adeguato corredo probatorio.

¹⁹⁹ Il Comitato non si avvale dell'eventuale qualifica attribuita a livello nazionale, ma le concepisce in base a quanto disposto dalla Costituzione OIL.

²⁰⁰ Ben possono le Organizzazioni Non Governative, formulare i relativi reclami, a patto che abbiano, in seno all'oil, lo status consultivo.

²⁰¹Comunque, nella valutazione di tutti gli elementi di diritto e di fatto giunti alla sua contezza, tiene in debita considerazione di un'eventuale sussistenza del caso qualora incardinato dinanzi alla giurisdizione nazionale.

²⁰²Cfr. D. Tajzman; K. Curtis, *Freedom of Association: A user's guide*, Geneva, International Labour Office, 2000, ISBN 92-2-110837-6, pp. 58-59.

Una volta redatto il rapporto e debitamente trasmesso al *Governing Body*, il CFA²⁰⁶ ha diverse possibilità a disposizione, potendo indicare nelle stesse raccomandazioni²⁰⁷ che:

- ## La procedura in materia di libertà di associazione



²⁰⁹Figura tratta da: Cit. supra, Ufficio internazionale del lavoro, *Rules of the game: An introduction to the standards-related work of the International Labour Organization*, op. cit. (2019).

2.2.1.4.1. La “Fact-finding and Conciliation Commission on Freedom of Association”.

A supporto del lavoro svolto dal Comitato per la libertà sindacale (CFA) ed avente anch'esso natura speciale ed eccezionale in seno ai meccanismi di controllo e supervisione, opera la “*Fact finding and Conciliation Commission On Freedom of Association*” (*Commissione di accertamento dei fatti e di conciliazione sulla libertà di associazione*). Tale organo ausiliario, costituisce il massimo grado di tutela in merito al rispetto della libertà sindacale²¹⁰: è composto da ben nove esperti indipendenti, sempre nominati dal Consiglio di Amministrazione, che ordinariamente operano in collegi tripartiti.²¹¹ Il suo mandato costituisce nel dover ricevere ed esaminare le pertinenti denunce o reclami sempre sulle presunte violazioni della libertà di associazione (in senso alla più ampia, come interpretata, tutela del diritto alla libertà sindacale). Tali denunce vengono trasmesse in prima facie al *Governing Body* (anche dallo stesso esecutivo interessato dalla presunta violazione) quando si renda necessario un accertamento maggiormente approfondito dei fatti di causa, nei suoi elementi *de facto* e *de jure*.²¹²

La peculiarità di tale meccanismo, è la sua duplice natura: conciliativa-accertativa dei fatti, nel senso che, a tale fine, nell'esame dei casi che le sono trasmesse o deferite (e al pari del CFA), può svolgere missioni nei paesi interessati per raccogliere opportuno materiale probatorio²¹³. Le relazioni finali, debitamente dettagliate in seno alla ricostruzione dei fatti, è allegata da un insieme di raccomandazioni dettagliate le quali sono sottoposte al *Governing Body* che ne assicura la loro osservanza, anche in sinergia con il Comitato per la libertà sindacale. Essendo molto “politicizzata”, meccanicamente complessa ed anche alquanto onerosa, la procedura, dalla data della sua istituzione nel 1950, è stata attivata un numero limitato di occasioni che ne confermano, inevitabilmente il carattere eccezionale e speciale della procedura in esame²¹⁴.

²¹⁰Cfr. Ufficio internazionale del lavoro, *ILO law on freedom of association: Standards and procedures*, Geneva, International Labour Office, 1995.

²¹¹Cit. *supra*, Ufficio internazionale del lavoro, *International Labour Standards Department, Handbook of procedures relating to international labour Conventions and Recommendations* (Centenary edition, 2019), op. cit., §§ 95-97.

²¹²Anche in tale sede le denunce possono riguardare:

- 1) Stati membri che hanno ratificato le Convenzioni in materia di libertà sindacale;
- 2) Stati membri consenzienti alla procedura, pur se non ratificanti;
- 3) Anche stati membri non dell'OIL ma del sistema delle Nazioni Unite, a patto che sia trasmesso all'ECOSOC (cfr l'accordo di collegamento del 1946).

²¹³Basti pensare a documenti scritti, testimonianze, esponenti dei governi locali e nazionali, al fine di poter eventualmente giungere a degli accordi volti alla risoluzione delle eventuali violazioni lamentate o riscontrate.

²¹⁴Cfr. Ufficio internazionale del lavoro, *Digest of Decisions and Principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO*, 4th ed., Geneva, International Labour Office, 1996: <https://learning.itcilo.org/ilo/jur/en/bibl/Decisions.pdf?utm>.

2.2.1.5. Lo “Standard Review Mechanism Tripartite Working Group”.

In seno alla 325^o Sessione di Ginevra del 2015, il Consiglio di Amministrazione ha promosso l’adozione e l’istituzione del c.d. “*Standard Review Mechanism Tripartite Working Group*”. La scelta operata è stata frutto di quanto stabilito anteriormente nel 2011²¹⁵ al fine di garantire una corretta implementazione e attuazione delle politiche adottate in sede dell’Organizzazione Internazionale del Lavoro come sancita dalla Dichiarazione sulla Giustizia Sociale per una Equa Globalizzazione del 2008, affinché si possa procedere all’affermazione e consolidamento dell’immanentismo del tripartitismo nei c.d. *International Labour Standards*, nel raggiungimento e attuazione degli obiettivi dell’ILO alla luce dei cambiamenti internazionali e le sfide che essa inevitabilmente porta. Tale organo nominato dal Cda, opera in veste di organo esperto dovendo riferire il tutto allo Stesso Consiglio di Amministrazione (Essendo un suo organo subordinato). La Composizione del Gruppo è costituita da un Presidente²¹⁶ e ben 32 membri²¹⁷, sempre espressivo del tripartitismo istituzionale:

1. otto sono rispettivamente appartenenti ai rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori;
2. sedici sono espressione degli esecutivi.²¹⁸

Lo SRM, unitamente ai numerosi meccanismi di monitoraggio e supervisione, contribuisce al medesimo fine: verificare che le norme internazionali dell’OIL siano *chiare, solide ed aggiornate* rispondendo sempre e comunque alle crescenti sfide globali, in un’ottica di maggior e miglior tutela dei lavoratori. Il mandato²¹⁹ del Gruppo consiste nell’esaminare suddette norme per formulare raccomandazioni al Consiglio di amministrazione: per esempio aggiornando quale sia lo *status legislativo delle norme* che secondo l’opinione del SRM necessiterebbero di un’adeguata revisione o abrogazione, individuando anche ed eventualmente le lacune. Il gruppo si riunisce annualmente, salvo

²¹⁵ GB.312/LILS/5; GB.312/PV, para. 577.

²¹⁶ Il presidente, su base dell’indicazione della delegazione governativa, è nominato dal Governing Body e il mandato coincide con quella del Consiglio di Amministrazione; il Vicepresidente invece nominato dalle delegazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro *intra partes*.

²¹⁷ Nominati dai relativi gruppi, tenendo conto del criterio dell’equa distribuzione geografica e della parità di genere. E’ prevista anche la nomina dei membri supplenti.

²¹⁸ Non è richiesto che siano anche membri del Consiglio di Amministrazione.

²¹⁹ Il lavoro del Gruppo di Lavoro Tripartito è guidato da un insieme di principi:

- a) Garantire una coerenza delle norme in seno all’OIL;
- b) Garantire un corpus legislativo chiaro, solido e intellegibile;
- c) Informare la propria attività di supervisione in ossequio ai principi di chiarezza, trasparenza e coerenza
- d) Adotta le decisioni per consensus
- e) Un’adeguata flessibilità del meccanismo con osservazioni periodiche.
- f) Informare il proprio operare in bona fide, piena fiducia e in rispetto e sincronia con gli obiettivi del Meccanismo di Revisione delle norme.

diversa programmazione dal Consiglio di Amministrazione il quale determina anche il programma di lavoro, elaborato alla luce delle preesistenti raccomandazioni presentato dal Gruppo.^{220, 221, 222}.

²²⁰ Alle sessioni partecipano solamente il Presidente, ai membri, delegazioni e consulenti, previamente autorizzati dallo Stesso Gruppo. Il Direttore Generale, un suo sostituto o altri funzionari possono partecipare alle riunioni per fornire un adeguato supporto amministrativo e sostanziale.

²²¹ Le decisioni vengono adottate, come noto in molte organizzazioni Internazionali, per consensus

²²² Ufficio internazionale del lavoro, Governing Body, 325th Session, Geneva, 2015, GB.325/LILS/3, The standards initiative: Terms of reference of the Standards Review Mechanism Tripartite Working Group.

2.2.3.6. Il caso del 2012 e il diritto allo sciopero.

Nonostante sulla carta i meccanismi di supervisione, sia ordinari che speciali, possano sembrare sinonimi di un'adeguata ed incessante efficienza ed efficacia e qualità nel loro funzionamento, l'esperienza storica non è stata di questo avviso, seppur la prima denuncia, inerente al meccanismo di revisione ordinario, fu quello del Ghana del 1961²²³,²²⁴. Storicamente, in piena guerra fredda, le parti sociali avevano sempre accolto con il più totale dei favori le interpretazioni in merito agli *International Labour Standards* offerta dalla CEACR, non considerando che la stessa Commissione agisse *ultra-vires*. Segni prodromici dell'attuale crisi che interessa l'intero sistema, è ravvisabile nel corso degli anni Novanta: un esempio è dato nella sessione del 1994 in seno alla Conferenza Internazionale del Lavoro, ove in sede di analisi del rapporto del CCAS in merito alla libertà di associazione, gli imprenditori ne contestarono le modalità di tutela, quale diritto derivato di quello di sciopero, come sancito e delineato nella Convenzione n.87 all'art. 3²²⁵. La crisi è culminata nel 2012 quando il gruppo degli imprenditori in seno alla CCAS attaccò duramente il *General Survey*, sul diritto di sciopero, come formulato ed interpretato dalla CEACR per cui il diritto in esame non è altro che un derivato del diritto di associazione/organizzazione sindacale tutelato dalla Convenzione n.87 e uno dei modi in cui, i gruppi dei datori di lavoro e dei lavoratori costituenti parti sociali, possono perseguire i propri interessi. Con tale contestazione, le parti sociali riuscirono a ridurre la definizione dei casi da trattare.²²⁶ L'agire ostativo degli imprenditori riguardava contestualmente sia l'interpretazione fornita del diritto di sciopero del CEACR e sia la sua stessa autorità, con riferimento al mandato interpretativo delle Convenzioni OIL e della sinergia con gli esistenti meccanismi di supervisione (CCAS,CFA). L'art. 37 (*Interpretazione della Costituzione e delle Convenzioni*) della Costituzione OIL, per quanto concerne l'interpretazione delle norme OIL, sancisce testualmente:

²²³ In breve lo Stato denunciava la presunta violazione del divieto del ricorso al lavoro forzato da parte dello stato portoghese, essendo territori sotto la sua giurisdizione.

²²⁴ J.P. Monteiro, «Ghana's Complaint Against the Portuguese Empire at the ILO (1961–1962)», in J.P. Monteiro, *The Internationalisation of the "Native Labour" Question in Portuguese Late Colonialism, 1945–1962*, Cham, Palgrave Macmillan, 2022, pp. 159-201, doi: 10.1007/978-3-031-05140-1_6

²²⁵ L'art. 3 della predetta Convenzione, dispone in tal senso:

“1. Le organizzazioni di lavoratori e datori di lavoro hanno il diritto di elaborare i propri statuti e regolamenti amministrativi, di eleggere liberamente i propri rappresentanti, di organizzare la loro gestione e attività e di formulare il proprio programma d'azione.

2. Le autorità pubbliche devono astenersi da qualsiasi intervento di natura tale da limitare tale diritto o da pregiudicarne l'esercizio legale.” Disponibile su:

https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1976/689_689_689/it

²²⁶ Conferenza Internazionale del Lavoro, 101a sessione, Ginevra, maggio-giugno 2012, *Provisional Record No. 19 (Rev.), Part One*, «Information and reports on the Application of Conventions and Recommendations – Report of the Committee on the Application of Standards», parr. 144-236.

“1. Tutte le questioni o controversie concernenti l’interpretazione della presente Costituzione e delle successive convenzioni concluse dai Membri in virtù di detta Costituzione devono essere sottoposte all’esame della Corte internazionale di giustizia.

2. Il Consiglio d’amministrazione può, nonostante le disposizioni del primo capo verso , stabilire e sottoporre alla Conferenza, per approvazione, norme per l’istituzione di un tribunale, incaricato di decidere ogni questione o controversia concernente l’interpretazione di una convenzione, che potesse essere deferita al tribunale dal Consiglio d’amministrazione, o conformemente ai termini di detta convenzione. Le decisioni o i pareri consultivi della Corte internazionale di giustizia vincolano i tribunali istituiti in virtù del presente capoverso. Le sentenze di tali tribunali devono essere comunicate ai Membri dell’Organizzazione e le osservazioni di questi ultimi saranno presentate alla Conferenza”

Ai sensi del primo comma, primo periodo, quindi qualsiasi questione interpretativa deve essere sottoposta all’attenzione della Corte Internazionale di Giustizia, venendo prevista la possibilità di istituire un tribunale ad hoc²²⁷ per risoluzione: tale seconda opzione è sempre stata contestata e *de facto* rinunciata dal gruppo dei datori di lavoro.

Seppur prive di efficacia giuridicamente vincolante, le interpretazioni fornite in seno all’OIL ad opera degli organi di supervisione, hanno sempre fornito un quadro chiaro, preciso e conciso dell’intero alveo normativo, circostanza confermata spesso e ben volentieri a livello giurisprudenziale internazionale e nazionale. Comunque, la crisi, ha trovato una “pacificazione” nel marzo del 2015 con una dichiarazione congiunta delle parti sociali, avallata a livello anche esecutivo e dallo stesso tribunale.^{228, 229}.

La problematica rilevante di tale *joint statement* del 2015 è che non si riferisce direttamente al tema del diritto allo sciopero come delineato ai sensi dell’art. 3 della Convenzione n.87 ed interpretato dalla CEACR, ma si limita esemplificativamente a sottolineare che gli strumenti interpretativi adottati dalla CEACR, pur non avendo una funzione giuridicamente vincolante, attraverso una prassi consolidata hanno acquisito un certo carattere di autorevolezza il quale ha favorito questa sorta di adempimento spontaneo e volontario da parte degli attori coinvolti. Nello specifico la dichiarazione congiunta sottolinea:

²²⁷Sul tribunale previsto dall’art. 37, par. 2, Costituzione OIL (mai istituito), v. *International Labour Standards Department; Office of the Legal Adviser, Interpretation of international labour Conventions: Follow-up to the informal tripartite consultations held in February–March 2010*, richiamato in *ILO Governing Body, Decision on the fifth item on the agenda: The Standards Initiative (WCMS_356999)*

²²⁸ *ILO Governing Body, Decision on the fifth item on the agenda: The Standards Initiative*, disponibile su https://www.ilo.org/gb/decisions/GB323-decision/WCMS_356999/lang--en/index.htm.

²²⁹S. Borelli; S. Cappuccio, «Chi monitora e come? Appunti sui meccanismi di supervisione dell’OIL», in *Lavoro e Diritto*, fasc. 3 (2019), pp. 513-534, spec. pp. 516-518, doi: 10.1441/94571.

“The Committee [...] is an independent body established by the International Labour Conference and its members are appointed by the ILO Governing Body. [...] The Committee of Experts undertakes an impartial and technical analysis of how the Conventions are applied in law and practice by member States, while cognizant of different national realities and legal systems. In doing so, it must determine the legal scope, content and meaning of the provisions of the Conventions. Its opinions and recommendations are non-binding, being intended to guide the actions of national authorities. They derive their persuasive value from the legitimacy and rationality of the Committee’s work based on its impartiality, experience and expertise. The Committee’s technical role and moral authority is well recognized, particularly as it has been engaged in its supervisory task for over 85 years, by virtue of its composition, independence and its working methods built on continuing dialogue with governments taking into account information provided by employers’ and workers’ organizations. This has been reflected in the incorporation of the Committee’s opinions and recommendations in national legislation, international instruments and court decisions.”²³⁰

Tale *empasse* ha messo in luce le difficoltà applicative dei sistemi di monitoraggio e di controllo, sollevando il dubbio sulla loro autorevolezza e l’effettiva utilità dei propri mandati istituzionali, nonostante l’*opinio* diffusa e maggioritaria condivide che essi continuino a costituire un *unicum* nel panorama del diritto internazionale pubblico. Diverse sono le problematiche emerse: e per questo, soprattutto a seguito della crisi del 2012, il tema di una riforma urgente, completa ma nel contempo impellente è diventata sempre più oggetto di maggior attenzione. La crisi ha generato profondi rammarichi e preoccupazioni in seno all’OIL a tal punto che i membri dell’Office sono finiti per “autocensurarsi”, limitando il proprio operato. Questo perchè erano criticati per non essere effettivamente, a detta del gruppo scatenante la polemica, “neutrali”. Tale scelta ha conseguito inevitabili cambiamenti nell’alveo operativo del CEACR.²³¹

Si possono delineare diverse cause che hanno portato alla crisi: un primo profilo critico consta nel fatto che essenzialmente i meccanismi di supervisione e monitoraggio sono oberati. Il fenomeno è legato all’aumento esponenziale del numero delle Convenzioni e del pari delle ratifiche, che inevitabilmente ingolfano l’intero sistema.²³² Approfondendo tale prima causa d’impasse ai fini di

²³⁰Ufficio internazionale del lavoro, *Tripartite Meeting on the Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (No. 87), in relation to the right to strike and the modalities and practices of strike action at national level*, doc. TMFAPROC/2015/2, Ginevra, 2015.

²³¹Ufficio internazionale del lavoro, *Comitato di esperti sull’applicazione delle convenzioni e raccomandazioni (CEACR), Application of International Labour Standards 2015 (I): Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Report III (Part 1A), Conferenza Internazionale del Lavoro, 104a sessione, Ginevra, 2015, par. 29.*

²³² Si pensi al fatto che nel 2018, furono ricevuti più di 8000 rapporti in merito all’attuazione degli standard.

una miglior comprensione, basta citare qualche dato numerico: sia il CEACR che il CFA sono sotto pressione, si pensi che nel 2018 il CEACR ha ricevuto all'incirca 2600 rapporti, potendone esaminare poco più della metà; i reclami e le denunce sono aumentati: i reclami come sanciti ai sensi dell'art. 24 COST OIL sono esponenzialmente aumentati dagli anni 90 in poi.²³³; la stessa *défaillance* è stata affrontata dal CFA, in cui ha ben esaminato all'incirca 3000 casi²³⁴. Come si può ben evincere e ricavare da tali impasse è difficile che, la voluntas costituzionale originaria, sia effettivamente perseguita e garantita, non riuscendo a soddisfare un adeguato e corretto binomio di *unanimità delle conclusioni-analisi approfondita di tutte le problematiche*. Una seconda causa è la già sopracitata crisi del 2015 sulla Convenzione n. 87 sulla libertà sindacale, in cui gli imprenditori hanno rigettato che dalla stessa si possa ricavare quale precipitato il diritto di sciopero, cagionando un blocco di analisi di analoghi casi derivanti giustappunto da contesti in cui la libertà in esame risulta, presuntivamente, non effettivamente garantita e/o tutelata.²³⁵

2.2.3.6.1. I tentativi di riforma del sistema.

Al riguardo sono emerse diverse prospettive di riforma, seppur ancor oggi persistano posizioni di parti sociali interessate solamente a delegittimare il tutto affinché si possa attribuire maggior competenza, data l'ipotetica minore incidenza degli stessi, agli ordinamenti nazionali.²³⁶

Date tali problematiche, il tema e la necessità di una gravosa riforma del sistema di monitoraggio e revisione vengono spesso inserite nell'ambito degli o.d.g. del Governing Body ma che, fino allo stato attuale di redazione del presente lavoro, non sono state sufficienti, esaurienti ed esaustive. Solo in seno al CFA si sono realizzati dei miglioramenti in cui si possono delineare ben tre tappe temporali:

1. nel 2016 è stata creata un'apposita sottocommissione in seno al CFA deputata alla fissazione dell'agenda e dei casi da sottoporre all'esame;²³⁷
2. nel 2018 si è voluto introdurre una sorta di termine decadenziale degli esami, il quale comporta l'intenzione della procedura qualora non vi siano *intenzioni propulsive* sia dal

²³³ILO, *Governing Body, The Standards Initiative: Implementing the workplan for strengthening the supervisory system*, GB.331/LILS/2, 331^a sessione (2017), spec. par. 10, che riporta come, nel periodo 1924-1989, siano state presentate 38 reclami ai sensi dell'art. 24 e, nel periodo 1990-2016, ben 131.

²³⁴ILO, *Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association*, Geneva, 2018

²³⁵Una conseguenza è l'interpretazione sempre più restrittiva di tutti gli strumenti internazionali in materia dei diritti umani.

²³⁶C. La Hovary, «Showdown at the ILO? A Historical Perspective on the Employers' Group's 2012 Challenge to the Right to Strike», in *Industrial Law Journal*, 42(4) (2013), pp. 338-368, doi: 10.1093/indlaw/dwt020

²³⁷ILO, «Presentation of the Committee on Freedom of Association annual report for the Year 2024», G.353/INS/14/1(Add.1) disponibile su: <https://www.ilo.org/sites/default/files/2025-03/GB353-INS-14-1%28Add.1%29-%5BNORMES-250307-003%5D-Web-EN.pdf?utm>

governo che dal ricorrente nel termine dei diciotto mesi;²³⁸

3. nel 2019 è stato disposto un rafforzamento dei contatti di sinergia con gli altri meccanismi di revisione e di monitoraggio in cui il Presidente del CFA presenta il rapporto finale al CAS.²³⁹

Si è citato poc' anzi, che costituisce un motivo di riforma lo SRMT con il mandato istituzionale di consolidare l'immanentismo del tripartitismo istituzionale, seppure vi siano ancora degli ostacoli che allo stato attuale ne impediscono una corretta attuazione e previsione.

In breve il quadro che emerge dall'analisi dei siffatti sistemi di monitoraggio è quello che nonostante l'unicum nel panorama del diritto internazionale pubblico e privato di un tale sistema, è afflitto da due cause decadenziali: l'inflazione dei ricorsi e contestuali esami dei casi e il perdurante conflitto di natura politica sul significato da attribuire alle raccomandazioni o strumenti che, seppur ex lege non abbiano natura vincolante, de facto chiariscono la portata applicativa, oggettiva e soggettiva di siffatti strumenti OIL. I tentativi di riforma per questo, sono perlopiù *di facciata* e basati su meri principi programmatici, rispondendo solo in parte alle più ampie esigenze di efficienza ed efficacia, non facendo altro che indebolire, anche intra-se, l'autorevolezza della stessa capacità dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, di garantire un'adeguata, informata, concertata e concentrata tutela dei diritti dei lavoratori.²⁴⁰

²³⁸Cfr. International Labour Organization, Governing Body, «The CFA Annual Report», GB.335/INS/13(Add.), Ginevra, 2019 (annual report per il periodo 2018).

²³⁹Cfr. International Labour Conference, Conference Committee on the Application of Standards: Record of Proceedings (International Labour Conference, 108th Session, Geneva, 2019), ISBN 978-92-2-133839-0, disponibile su:

https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40ed_norm/%40normes/documents/publication/wcms_724769.pdf?utm

²⁴⁰L. Swepston, «Crisis in the ILO Supervisory System: Dispute over the Right to Strike», in *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 29(2) (2013), pp. 199-218.

2.2.4. Cessazione dell'Efficacia delle Convenzioni OIL:

Le Convenzioni dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, essendo trattati internazionali, sono “*terminate*” quando sono *denunciate, revisionate o abrogate*.

2.2.4.1. Denuncia.

Ogni testo delle Convenzioni dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro sono provviste di un articolo che indica quali siano le condizioni e le modalità procedurali affinché uno Stato Contraente e ratificante, possa procedere alla sua denuncia. Richiamando le ben note nozioni di diritto internazionale pubblico: “*gli atti di denuncia e di recesso sono quegli atti unilaterali attraverso cui uno Stato manifesta la volontà di sciogliersi dai vincoli derivanti da un accordo, con l'unica differenza (con riferimento al recesso) che la denuncia ha portata più ampia, potendosi applicare tanto ai trattati bilaterali quanto a quelli multilaterali (quelle che sono le Convenzioni OIL, potendo sopravvivere anche con i terzi stati ancor ratificanti)*”. [...] *Sia la denuncia sia il recesso sono per lo più esercitabili sul presupposto di una clausola convenzionale che lo consenta [...]*”.^{241, 242}

Importante sottolineare che suddetta clausola, in ogni Convenzione, preveda delle modalità e dei criteri estremamente precisi, seppur dall' “*Handbook of procedures relating to international Labour Conventions and Recommendations*” (pag. 53) , dalla prassi sono emersi questi elementi in comune, per cui:

- 1) le prime 25 Convenzioni stabiliscono che la possibilità della denuncia possa essere fatta solo decorso un certo lasso temporale, consistente tra i cinque e i dieci anni, decorrente dalla data di entrata in vigore del relativo strumento;
- 2) dalla 26esima e le successive, la facoltà di denuncia è sempre ammessa decorso un termine compreso fra i cinque e i dieci anni decorrenti dalla data di entrata in vigore del relativo strumento, ma solo a seguito del rispetto di un'ulteriore condizione temporale: potendo essere esercitata entro un intervallo di base annuale. Decorso questo secondo termine, il potere di denuncia è “rinnovato” per i successivi periodi di natura quinquennale ovvero decennale, a seconda di quanto previsto dalla singola Convenzione.

²⁴¹ Cit. *supra*, F.M. Palombino, *Introduzione al diritto internazionale*, cit., § 2.8 («Le cause di nullità, di estinzione e di sospensione dei trattati»).

²⁴² In assenza di espressa previsione convenzionale, si applica l'art. 56 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969, rubricato (Denuncia o recesso nel caso di un trattato che non contenga disposizioni relative all'estinzione, alla denuncia o al recesso).

“1. Un trattato che non contenga disposizioni relative alla sua estinzione e che non preveda possibilità di denuncia o di recesso non può formare oggetto di una denuncia o di un recesso, a meno che:

a. non risulti che corrispondeva all'intenzione delle parti ammettere la possibilità di una denuncia o di un recesso; oppure
b. il diritto di denuncia o di recesso possa essere dedotto dalla natura del trattato.

2. Una parte deve notificare almeno dodici mesi prima la sua intenzione di denunciare un trattato o di recedere in conformità alle disposizioni del paragrafo 1.”

- 3) in generale vi è anche un periodo di preavviso di un anno, intercorrente tra la data di registrazione della denuncia e la data in cui, la denuncia, acquista efficacia.²⁴³

Con la denuncia, lo Stato membro si libera dagli obblighi derivanti dalla Convenzione ratificata anche di natura costituzionale: in generale vi sono le denunce c.d. *in senso stretto* e la seconda tipologia, emersa nella prassi dell'OIL.

È importante e fondamentale da subito sottolineare che la prima facoltà di denuncia volta alla cessazione degli effetti dell'applicazione di una Convenzione consistente in una dichiarazione notificata al depositario da parte dello Stato che ha ratificato lo strumento, non è prassi comune.²⁴⁴ Invero la seconda tipologia di denuncia nella prassi, opera quale effetto automatico a seguito della ratifica di una diversa convenzione che sostituisce la precedente; dal 1929 infatti le Convenzioni contengono anche disposizioni che autorizzano la Conferenza Internazionale del Lavoro a “*terminarle*” a seguito di una nuova ratifica per l'adozione di nuove Convenzioni di revisione. Ciò è stato reso possibile a seguito di un emendamento della Costituzione dell'OIL ad opera della Conferenza internazionale che le consente di “*abrogare le convenzioni obsolete*” con la procedura dell’“*acte contraire*”²⁴⁵, novella la quale è entrata in vigore l'8 ottobre 2016^{246, 247}.

2.2.4.2. Abrogazione, revisione e ritiro dello strumento.

Si rende opportuno affermare che, come quanto sopracitato nella parte espositiva del doppio meccanismo e della doppia discussione per l'adozione e attuazione delle Convenzioni e Raccomandazioni dell'OIL, il medesimo “sistema e scheletro” è previsto per la revisione²⁴⁸: questo perché tendenzialmente ogni Convenzione prevede delle clausole finali che autorizzano il Consiglio di Amministrazione di poter presentare, qualora lo ritenga opportuno, una relazione sullo stato applicativo della Convenzione. La relazione viene sottoposta all'esame in sede di sessione plenaria della Conferenza Internazionale del Lavoro al fine di poter adottare una nuova convenzione tramite il meccanismo della revisione potendo essere parzialmente o totalmente modificata. Tale procedura insiste su categoria di trattati <<c.d. “*agonizzanti*” dato che possono contenere discipline che col passare del tempo diventano obsolete e per questo si rende necessario procedere alla loro

²⁴³ In caso di mancanza di entrata in vigore della Convenzione, lo Stato interessato può chiedere la cancellazione della registrazione della propria ratifica.

²⁴⁴ L'Italia ha fatto ricorso a questa in tre occasioni: con le Convenzioni n. 4 del 1919, n. 45 del 1935 e Conv n. 88 del 1945

²⁴⁵ Cioè la Convenzione deve essere terminata con lo stesso modo in cui essa è stata conclusa.

²⁴⁶ Cit. *supra*, J.-M. Servais, *International Labour Law*, op. cit. (2024).

²⁴⁷ Si veda l'art. 45bis degli *Standing Orders* della Conferenza Internazionale del Lavoro.

²⁴⁸ Si veda l'art. 44 degli *Standing Orders* della Conferenza Internazionale del Lavoro per porre l'attenzione della revisione nell'o.d.g. della sessione plenaria.

“sostituzione”>>²⁴⁹. Per determinare se la Convenzione “*anteriore*” sia ancora o meno vincolante agli Stati che l’hanno ratificata, si devono vedere le disposizioni e le clausole finali del “nuovo strumento”.

In base alla prassi emersa nel 1929, le clausole spesso prevedono che gli Stati, ratificando la nuova Convenzione revisionata, debbano considerare tale atto come una vera e propria denuncia automatica della Convenzione anteriore (salvo che l’ ILC disponga diversamente). Un *modus operandi* ulteriore ed estremamente utile è quello dell’adozione di Protocolli a Convenzioni preesistenti (la prima fu nel 1982 con riferimento alla Convenzione n. 110 sulle piantagioni), che sono di estrema duttilità pratica qualora l’intento sia, sulla base della relazione del Governing Body, di modificare soltanto alcune delle disposizioni, evitando che si debba adottare *ex novo* una nuova Convenzione.²⁵⁰ Un’ulteriore tecnica per non giungere alla procedura di doppia discussione (o semplice) per l’adozione di una nuova Convenzione, è quella di emendare gli strumenti esistenti: è opportuno fin da subito specificare che nell’intero sistema delle fonti dell’OIL, né la Convenzione né altri strumenti attribuiscono espressamente tali possibilità²⁵¹ ma il vantaggio, oltre a quello poc’anzi richiamato, è quello di semplificare le procedure in tutte le sue fasi, seppur spesso risulti essere ambiguo: non essendo esplicito come un protocollo o Convenzione di revisione.²⁵²

Seppur il modo per innovare la legislazione dell’OIL sia quella della contestualità della revisione con l’effetto della denuncia automatica *ex tunc* operante per effetto della ratifica della nuova Convenzione, si pone un problema di certezza del diritto: grazie all’emendamento alla Costituzione sopracitato (2016), la Conferenza può oggi “abrogare” la Convenzione. Il nuovo articolo 19 nell’ultimo paragrafo dispone in tal senso:

“9. Su proposta del Consiglio d’amministrazione, la Conferenza può abolire, alla maggioranza dei due terzi dei voti espressi dai delegati presenti, qualsiasi Convenzione precedentemente adottata conformemente alle disposizioni del presente articolo, nel caso in cui essa appaia priva di scopo e non apporti un contributo efficace al raggiungimento degli obiettivi dell’Organizzazione”

²⁴⁹ Si parla dei c.d. “*ritiri di gruppo*”, in cui anche lo strumento del recesso non è politica ma funzionalmente all’aggiornamento dell’enorme “*database legislativo*” dell’Organizzazione Internazionale del Lavoro. Si veda: M. Buscemi; L. Marotti, «Obblighi procedurali e conseguenze del recesso dai trattati: quale rilevanza della Convenzione di Vienna nella prassi recente?», in *Rivista di diritto internazionale*, anno CII, fasc. 4 (2019), par. 2.

²⁵⁰ Si precisa che non comporta comunque la “*abrogazione*” della precedente Convenzione e giuridicamente è concepita come una Convenzione avente i medesimi effetti.

²⁵¹ Vi sono solo alcune convenzioni che prevedono una simil e siffatta procedura, basti pensare alla Convenzione sul lavoro Marittimo che ricorre spesso a questa tecnica

²⁵² Cit. *supra*, J.-M. Servais, *International Labour Law*, op. cit. (2024).

Si tratta di un termine improprio: l'abrogazione in tale sede riguarda la sola “cessazione degli effetti della convenzione fra gli Stati membri e l'Organizzazione, non la cessazione degli obblighi che la convenzione impone agli Stati Contraenti. Quest'ultimi dipendono dalla ratifica e non sono modificati dalla decisione della Conferenza [...]”²⁵³. Sostanzialmente l'abrogazione in sede OIL rimuove gli obblighi di cui ex. Art. 22 Costituzione Oil in merito agli obblighi di comunicazione, di trasmissione ed informazione dei rapporti periodici da parte dello Stato membro²⁵⁴ e, di convesso, l'obbligo dell'OIL nei confronti della stessa Convenzione interessata.

Si procede invece al *withdraw* (ritiro) dello strumento con riferimento esplicito alle Convenzioni ormai “*obsolete*”: in breve l'Ufficio Internazionale del lavoro, con tale strumento, cessa di chiedere agli Stati la comunicazione dei rapporti periodici, pur rimanendo vincolanti per le parti contraenti. Invece quando vi è il recesso dall'Organizzazione, come sancito dall'art. 1 par. 5 della Costituzione,²⁵⁵ l'UIL si preme di verificare che tali strumenti, compresi quelli abrogati, non vengano e non siano oggetto della sorta di attività di “rendicontazione” e di monitoraggio, venendo invece raccolti in diversi strumenti, quali eventuali codici di condotta.²⁵⁶

2.2.4.3. Successione degli Stati.

Essendo l'OIL nata nel lontano 1919, è inevitabile che essa sia stata caratterizzata, per quanto concerne la membership interna, dalle vicende geopolitiche in merito al fenomeno dello smembramento, incorporamento e dissoluzione²⁵⁷, e che lo status quo non sia rimasto del tutto invariato. Basti pensare al fenomeno della decolonizzazione, alla dissoluzione dell'Unione Sovietica delle Repubbliche Socialiste nel 1991, alla riunificazione delle due Germanie nonché ad altri fenomeni. In generale, la prassi ha mostrato che lo Stato interessato, si è limitato solamente a comunicare la *voluntas* di rimanere vincolato agli obblighi derivanti dagli strumenti in precedenza ratificati ancora applicabili nel suo territorio: dalla notifica di tale intenzione all'Ufficio

²⁵³Cit. supra, A. Zanobetti, *Diritto internazionale del lavoro*, cit., p. 55.

²⁵⁴ Sono preclusi altresì le denunce, reclami o ricorsi ex. Artt 24 e 26 della Costituzione OIL.

²⁵⁵ Per cui il recesso dello Stato non incide sulla perdurante validità stabilita dalla Convenzione e subordinazione agli obblighi derivanti dalla stessa.

²⁵⁶ Si veda ILC (109th Session, 2020), Report VII (1), Geneva, ILO, 2020, p. 2.

²⁵⁷In base alle nozioni di diritto internazionale pubblico per:

- a) *Smembramento e/o dissoluzione*: ci si riferisce a quei casi in cui lo Stato preesistente si estingue e nel suo territorio sorgono due o più Stati che non continuano la personalità giuridica internazionale del precedente (esempio è la Repubblica Federale Socialista di Jugoslavia)
- b) *Incorporazione*: ci si riferisce a quei casi in cui uno Stato si estingue per effetto dell'assorbimento dello stesso, comprendente il suo territorio, da parte di un altro Stato preesistente conservando così la propria personalità di diritto internazionale. Differisca dalla fusione in cui un nuovo soggetto statale, costituente la summa dei territori preesistenti, nasce giustappunto dalla fusione di due o più Stati.

Per le definizioni si veda: Andrea G. “*Diritto Internazionale*”, Giuffrè Editore, 2022, pag. 126.

Internazionale del Lavoro è sempre stata accompagnata poi dalla successiva ratifica di alcune delle Convenzioni fondamentali.

2.2.4.4. Cambiamenti radicali e imprevedibili delle circostanze e la guerra

In caso di guerra o di minacce gravi per la sicurezza nazionale in caso della sussistenza di cause di forza maggiore o qualora dovesse ricorrere la necessità di tutela dell'interesse pubblico, molte Convenzioni OIL prevedono il meccanismo della sospensione della loro efficacia ed applicazione. I sistemi di monitoraggio hanno interpretato siffatte clausole in maniera alquanto restrittiva chiedendo sempre, al ricorrere dell'invocazione da parte degli Stati di tali casi di "deroga", esplicazioni estremamente dettagliate e si oserebbe dire "puntigliose" per la loro applicazione. In assenza di tali clausole, si ricorre al diritto internazionale pubblico per cui lo stato di guerra comporta la sospensione degli effetti in sede dei trattati multilaterali per gli Stati belligeranti, mentre invece il mero mutamento delle circostanze può essere invocato solo nel caso della denuncia o revisione di una Convenzione precedente in base alle procedure previste.²⁵⁸

2.2.4.5....effetti degli strumenti OIL nell'ordinamento italiano.

In linea di massima, l'ordinamento italiano tende ad uniformarsi a quanto stabilito dalla legislazione internazionalistica in seno all'OIL, apprestando per taluni aspetti una maggior e miglior tutela, in ossequio all'art. 19 par. 8 della Costituzione OIL.²⁵⁹ Per quanto concerne l'efficacia delle fonti nell'ordinamento italiano delle norme internazionali del lavoro, vi sono una pluralità di vedute, non essendoci uniformità giurisprudenziale al riguardo. Seppur le sentenze gemelle del 2007 n. 348/349²⁶⁰ risultino essere ancora fondamentali (e anche alquanto divisorie) in tema di adattamento dell'ordinamento nazionale al diritto internazionale, avendo fornito delucidazioni migliori in merito dell'applicazione del siffatto sistema internazionale in ossequio al neo art. 117.1 della Costituzione Italiana come emerso a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione ottenuta con la legge costituzione 3/2001 in cui si subordina l'esercizio della potestà legislativa statale al rispetto dei

²⁵⁸Ch. Rousseau, *Droit international public*, 7e éd., Paris, Dalloz (Précis), 1973, parr. 71 ss.

²⁵⁹Cit. supra, A. Zanobetti, *Diritto internazionale del lavoro*, cit., p. 131.

²⁶⁰ Tali sentenze considerarono la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo in seno al Consiglio d'Europa come norma interposta da utilizzare in un giudizio di costituzionalità ai sensi dell'art. 117 della Costituzione primo comma, attribuendo alle disposizioni della stessa un rango parimenti subordinato alla Costituzione, ma sovraordinato alle leggi parlamentari e/o interne al fine di poter operare quale parametro interposto in un sindacato di legittimità costituzionale delle stesse.

“vincoli derivanti [...] dagli obblighi internazionali”, i principi di diritto da esse affermate non risultano essere ancor utili per delineare il ruolo effettivo delle Convenzioni OIL nel sistema delle fonti italiane, sollevando molti dubbi in merito alla natura degli effetti che da esse derivanti, divenendo quindi un tema importante da analizzare, circostanza dettata, secondo molti, esponenti di dottrina evidenziano, dalla totale assenza di uniformità di vedute in merito.²⁶¹

Al riguardo per una miglior comprensione, si possono analizzare di come le fonti OIL abbiano operato anteriormente e posteriormente alla riforma del titolo V della Costituzione.

Partendo dall'epoca prima del 2001 essenzialmente, data l'assenza del vincolo di cui all'odierno art. 117.1 della Costituzione Italiana, il tema dell'adattamento delle norme di diritto internazionale al diritto interno era essenzialmente “delegato” all'emanazione parlamentare del c.d. ordine di esecuzione con cui si attua la volontà statale di voler adempiere gli obblighi siffatti derivanti dalla Convenzione ovvero dal trattato (indipendentemente dalla natura) di diritto internazionale. Per questo, in linea puramente teorica, una qualsiasi legge del Parlamento poteva abrogare o emendare un trattato ratificato dallo Stato, pregiudicandone la perdurante efficacia. Per questo, per evitare che ciò potesse costantemente e quotidianamente accadere, due erano i criteri elaborati in tale fase precedente alla riforma del Titolo V: vi era il criterio “presunzione di conformità” delle norme interne a quelle internazionali e il criterio della specialità.²⁶² In tale fase storica la Corte Costituzionale esclude la possibilità di poter adoperare le norme OIL quale strumento interpretativo, rigettando di conseguenza il fatto che potessero essere direttamente applicabili. Per questo, in un'epoca di atteggiamento critico, ostativo e non di apertura al sistema del diritto internazionale, le uniche norme dotate di efficacia e diretta applicabilità (per cui superiori a quelle del diritto interno) erano le sole disposizioni rientranti ex articolo 10 della Costituzione Italiana, in virtù delle norme riconducibili al “*diritto internazionale generale*”²⁶³. Per questo, la loro individuazione era rimessa alla discrezionalità del giudice ordinario (riferendosi alle norme perlopiù di natura consuetudinaria, espressione dei principi di diritto comuni alle tradizioni costituzionali degli Stati). Un articolo ampiamente utilizzato in tale periodo, grazie soprattutto alla interpretazione fornita dalla giurisprudenza, era l'art. 2 della Costituzione, che consentiva di poter attribuire la ulteriore

²⁶¹Si veda X. Beaudonnet; T. Teklè, *International labour law and domestic law: a training manual for judges, lawyers and legal educators*, Geneva, International Training Centre of the ILO (ITC-IL), 2015; T. Teklè, «Utilisation des normes de l'OIT par les juridictions nationales: comment et pourquoi?», in *Droit ouvrier* (2017), p. 414.

²⁶² In breve, con il primo criterio, il giudice doveva fornire una interpretazione delle norme interne nella misura in cui ciò potesse consentire allo Stato il rispetto degli obblighi e vincoli internazionali; mentre con il secondo, si privilegiava considerare la fonte di diritto internazionale, quale *lex superior derogat lex inferiori*, la prevalenza della stessa sull'ordinamento nazionale.

²⁶³Di cui al primo comma: “L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute”

prevalenza delle norme Internazionali sulle fonti interne.^{264, 265}. Un'importante applicazione giurisprudenziale delle norme OIL, è stata la sent. 1/1960 della Corte Costituzionale con riferimento alla Convenzione n.87 del 1948 in cui tale strumento fu considerato come utile per l'interpretazione l'art. 39 della Costituzione in materia di libertà sindacale.

Per questo, alla luce delle suddette considerazioni, prima della novella costituzionale del 2001, si può affermare che si è delineato quello che è poi sfociato nell'approccio moderno dell'ordinamento giurisprudenziale costituzionale, caratterizzato dal fatto di erigere la norma internazionale quale parametro o metro di valutazione nei sindacati di legittimità costituzionale, da cui discende, quale sorta di “*corollario*”, l'obbligo per il giudice ordinario di fornire un'interpretazione conforme della norma interna alla luce dello scopo, oggetto, ratio della norma di diritto internazionale.

Nonostante la riforma costituzionale del 2001 e la svolta epocale giunta con le sentenze gemelle del 2007 che hanno “*consentito*” l'uso, per effetto del disposto dell'art. 117.1 Cost, delle norme internazionali quali “norme interposte” in un sindacato di legittimità costituzionale”, acquisendo così il rango di norme “sub-costituzionali”, un tema critico si pone con riferimento alla sua portata oggettiva di tale principio di diritto: per cui, se l'art. 117.1 Cost, come interpretato dalla Corte di Cassazione, riguarda quindi qualsiasi norma di diritto internazionale, tale principio ha applicazione con riferimento alle fonti OIL?

Per gli esponenti della dottrina maggioritaria, si fornisce una interpretazione estensiva di tale principio di diritto operando quindi per *qualsiasi* delle norme internazionali, dato che il disposto dell'art. 117 Cost non si riferisce specificatamente a “taluni trattati internazionali” e non ne definisce l'ambito di applicazione^{266, 267}. In linea generale, analizzando i risultati della giurisprudenza costituzionale, non vi è una uniformità giurisprudenziale in merito all'uso degli strumenti dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro quali norme interposte nel giudizio di legittimità costituzionale o nel sindacato dei giudici di merito, nonostante la dottrina disponga in diverso senso. Un esempio è offerto dalla sentenza 11/2009 della Corte Costituzionale dove, pur essendo coinvolta una fonte dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (nello specifico il Tribunale di Prato opinava della presunta legittimità costituzionale delle norme italiane in materia di invalidità civile con

²⁶⁴ Anche qui in breve, il disposto per cui la Costituzione riconosce “i diritti inviolabili dell'uomo”, operava quale *passpartout* delle norme di diritto internazionale nell'ambito della tutela dei diritti umani, acquisendo natura costituzionale.

²⁶⁵ Un esempio in cui, in un giudizio di legittimità costituzionale, fu utilizzato come parametro l'art. 2 della Costituzione richiamano i trattati internazionali sui diritti umani è la sentenza Corte Cost. 44/1998.

²⁶⁶ Però la Corte Cost offre risultati incerti. Com'è noto, la maggior parte dei sindacati di legittimità costituzionale si poggiano, assurgendole a ruolo di norma interposta, sulle norme della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.

²⁶⁷ Si veda: R. Bifulco, *Corso di diritto internazionale*, Bologna, Zanichelli, 2018, p. 308; S. Bartole, «Integrazione e separazione della tutela costituzionale e convenzionale dei diritti umani», in *Diritti umani e diritto internazionale*, (2008), p. 293.

riferimento agli artt. 6, 8 della Convenzione sui lavoratori migranti”), non si è pronunciata direttamente su tale fonte²⁶⁸. Quindi nonostante la difformità di vedute, a livello giurisprudenziale, alla luce delle suddette considerazioni, si è affermata la riconducibilità delle fonti OIL quali norme interposte, ai sensi dell’art. 117.1 della Costituzione.^{269, 270} Si evince che la giurisprudenza, taluni volte, per questo ha attribuito alle norme internazionali del lavoro una applicabilità diretta, venendo considerate come “*self executing*”; mentre invece in altri casi hanno attribuito valore di norme “programmatiche”, richiedendo per questo l’adozione di ulteriori provvedimenti integrativi di natura legislativa; ancora in altri casi, le norme internazionali del lavoro sono state considerate quali strumenti o parametri interpretativi per chiarire il contenuto, lo scopo e il significato delle norme di diritto interno.^{271, 272}

Alla luce delle dissertazioni del ruolo degli strumenti internazionali del lavoro nella giurisprudenza italiana, è importante citare il rapporto tra il suddetto ordinamento e l’insieme degli *ILS*. Allo stato attuale della stesura del presente elaborato, l’Italia ha ratificato ben 116 delle 192 Convenzioni adottate, dando esecuzione a numerose raccomandazioni.²⁷³ In linea di massima, quindi, vi è una sostanziale uniformità della legislazione italiana a quella dell’Organizzazione Internazionale del Lavoro: la Commissione di esperti per l’applicazione delle Convenzioni e Raccomandazioni ha riscontrato delle difformità solo con riferimento ai casi di lavoro sommerso²⁷⁴, la tutela dei lavoratori irregolarità, la parità di retribuzione tra lavoratrici e lavoratori, e il tema della disciplina del lavoro minorile.^{275, 276}

²⁶⁸ Interessante è la sentenza 194/2018 in cui invece, l’art. 10 della c.158 sulla cessazione della relazione di lavoro ad iniziativa del datore di lavoro è stata adoperata quale norma interposta per il vaglio di legittimità costituzionale con riferimento alla disciplina del d.lgs. 23/2015 del sistema delle indennità in caso di licenziamenti illegittimi (il cosiddetto sistema delle tutele crescenti).

²⁶⁹ Al riguardo, se si adotta la teoria del doppio binario, si può ricollegare un uso delle fonti OIL nell’alveo delle norme interposte, dovendo essere opportuno distinguere tra i trattati sui diritti umani (che sono norme interposte) e i “normali accordi internazionali”. In breve, alla luce della giurisprudenza costituzionale, la suddetta categorizzazione, dipende dalla natura dei diritti dei lavoratori se come diritti umani o fondamentali.

²⁷⁰ Si veda, fonte da cui si è proceduto alla stesura del relativo paragrafo, per un maggior approfondimento S. Borelli, G. Orlandini e M. Tufo, *Le norme internazionali del lavoro nella giurisprudenza italiana*, Roma, Ufficio internazionale del lavoro, 2024.

²⁷¹ Si veda la sentenza 3919/1984 della Corte di Cassazione in merito alla Convenzione n. 52.

²⁷² Cfr. M.V. Ballestrero, G. De Simone, *Diritto del lavoro*, Torino, Giappichelli, 4^a ed., 2019, cap.

²⁷³ Per il dato delle ratifiche, si consulti https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/f?p=NORMLEXPUB:11200:0::NO::P11200_COUNTRY_ID:102709&utm

²⁷⁴ Cfr. M. Fasani, *Labour Inspection in Italy*, Working document (International Labour Organization, Labour Administration and Inspection Programme), n. 11, Ginevra, International Labour Organization, 2011, ISBN 9789221246954; 9789221246961.

²⁷⁵ Cit. *supra*, A. Zanobetti, *Diritto internazionale del lavoro*, cit., pp. 131-132.

²⁷⁶ Si consulti il documento “Minimum Age Convention n. 138 – Observation of Italy” del CEACR.

2.3. Interpretazione degli atti dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro.

Seppur vi sia una notevole articolazione e ramificazione dell'attività normativa in seno alle Convenzione e Raccomandazioni, tali strumenti non contengono disposizioni dirette e pertinenti al tema della loro "interpretazione". Solamente la Costituzione e alcune delle numerose Convenzioni prevedono disposizioni esplicite in materia, comunque non fornendo alcun richiamo a quali siano i relativi e opportuni criteri interpretativi.

Come sopracitato in sede dei meccanismi di monitoraggio e dell'iter procedurale nell'ambito della revisione degli strumenti OIL, un'effimera indicazione viene fornita dall'art. 37, par. 1 della Costituzione dell'OIL per cui:

*"1. Tutte le questioni o controversie concernenti l'interpretazione della presente Costituzione e delle successive convenzioni concluse dai Membri in virtù di detta Costituzione devono essere sottoposte all'esame della Corte Internazionale di Giustizia [...]"*²⁷⁷

E nel secondo paragrafo, la Costituzione consente al *Governing Body* di proporre alla Conferenza Internazionale, l'istituzione di un tribunale ad hoc avente per *ratione materiae* la definizione delle questioni e/o controversie in merito all'interpretazione di una Convenzione, precisando che le decisioni dell'*International Court of Justice (ICJ)* vincolerebbero, prevalendo, sia sull'ipotetico tribunale ad hoc che gli Stati Membri Interessati. Con riferimento al tribunale specifico avente competenza sull'esame diretto di questioni o controversie di natura interpretativa, fino allo stato di attuale stesura del presente elaborato, non si è giunti ad una sua costituzione, seppur il tema sia costantemente sottoposto all'attenzione, da parte del *Governing Body*, all'Ufficio Internazionale del lavoro per procedere a uno studio volto a una sua futura ed eventuale istituzione.²⁷⁸

In assenza di disposizioni ad hoc, per eseguire una corretta interpretazione della Costituzione e degli altri strumenti OIL (che comunque, indipendentemente dal *nomen juris*, rimangono trattati multilaterali), è indubbiamente necessario far ricorso agli art. 31, 32 e 33 della Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati, adottando un metodo oggettivo di interpretazione (a differenza della modalità ordinaria di interpretazione poggiata sulla ricerca della *voluntas legis*).²⁷⁹

Ai sensi dell'art. 31 par. 1 della Convenzione di Vienna del 1969, prevedendo così una regola di interpretazione generale, dispone che il trattato "*deve essere interpretato in buona fede secondo il senso ordinario da attribuire ai termini del trattato nel loro contesto e alla luce del suo oggetto e del suo scopo*", contemplando così tre diversi criteri interpretativi: il primo *letterale* con cui si consente

²⁷⁷Prima della nascita delle Nazioni Unite, la Costituzione faceva riferimento, quale organo giurisdizionale, la Corte Permanente di Giustizia Internazionale in seno alla Società delle Nazioni".

²⁷⁸ Si veda in tal senso le diverse decisioni del *Governing Body*: p.e. GB.335/INS/PV pr 304, GB.334/INS/5 e GB.332/INS/5.

²⁷⁹R.S. Aitala, *Diritto internazionale penale*, Firenze, Le Monnier Università, 2021.

di interpretare il trattato in base a quanto disposto dal significato, *littera legis*; il secondo *contestuale* in base al quale il significato ordinario delle norme deve essere letto alla luce del contesto in cui esse sono state scritte ed il terzo c.d. teologico che postula una lettura omnicomprensiva del trattato alla luce dell'oggetto e dello scopo complessivo. Il terzo paragrafo, tenendo conto dell'interpretazione contestuale, prevede ulteriori elementi suppletivi e di ausilio per la sua applicazione, per cui l'interprete deve necessariamente tener conto del preambolo, degli allegati e di qualsiasi strumento, come disposto dal secondo paragrafo concluso in connessione e considerate come tale dalle parti del Trattato ovvero sulle indicazioni indicate nel terzo paragrafo dell'art. 31:

“[...] Verrà tenuto conto, oltre che del contesto:

a) di ogni accordo ulteriore intervenuto tra le parti circa l'interpretazione del trattato o l'attuazione delle disposizioni in esso contenute;

b) di ogni ulteriore pratica seguita nell'applicazione del trattato con la quale venga accertato l'accordo delle parti relativamente all'interpretazione del trattato;

c) di ogni norma di diritto internazionale pertinente, applicabile alle relazioni fra le parti. [...]”.

Tale disposizione impone il ricorso a due ulteriori tecniche interpretative: l'interpretazione autentica (lett. a) e l'interpretazione sistemica (lett. c): in breve, per quanto concerne la prima, il trattato ed il suo significato devono essere indicati dagli stessi soggetti che hanno disposto il tutto, ovvero in questa circostanza dagli Stati Contraenti; la seconda inerisce al fatto che il testo della Convenzione debba essere interpretato e letto all'interno del sistema complessivo delle norme del diritto internazionale, sia generale, comprensivo quindi delle consuetudini e dei principi generali maggiormente rilevanti, che convenzionale o pattizio.²⁸⁰

L'art. 32 della Convenzione di Vienna del 1969, rubricato “*Mezzi complementari di interpretazione*”, consente il ricorso, al fine sempre interpretativo, di ricorrere ai

“[...]mezzi complementari [...], ed in particolare ai lavoratori preparatori ed alle circostanze nelle quali il trattato è stato concluso -quando serva per- [...] confermare il significato risultante dall'applicazione dell'art. 31, che di definire un significato quando l'interpretazione data in base all'art. 31:

a) lasci il significato ambiguo od oscuro;

b) o porti ad un risultato chiaramente assurdo logico”²⁸¹

²⁸⁰Cit. *supra*, F.M. Palombino, *Introduzione al diritto internazionale*, Available at: <https://www.perlego.com/book/4587966> (Accessed: 8 December 2025).

²⁸¹In breve l'interprete può ricorrere, per esempio, alle negoziazioni, alle registrazioni delle stesse e anche alle circostanze fattuali e temporali che hanno preceduto l'adozione del relativo trattato.

Infine l'art. 33 della predetta Convenzione fornisce criteri utili nel caso in cui il testo del trattato sia redatto in diverse lingue ufficiali e sorga un contrasto tra le diverse versioni:

“ 1. Quando un trattato è stato autenticato in due o più lingue, il suo testo fa fede in ciascuna di queste lingue, a meno che il trattato non disponga o che le parti non convengano che in caso di divergenza prevalga un testo determinato.

2. Una versione del trattato in una lingua diversa da una di quelle in cui il testo è stato autenticato sarà considerata come testo autentico solo se il trattato lo prevede o se le parti si sono accordate in tal senso.

3. Si presume che i termini di un trattato abbiano lo stesso significato nei diversi testi autentici.

4. Salvo il caso in cui un testo determinato sia destinato a prevalere ai sensi del paragrafo 1, quando il raffronto dei testi autentici fa apparire una differenza di senso che l'applicazione degli articoli 31 e 32 non permette di eliminare, si adotterà il senso che, tenuto conto dell'oggetto e del scopo del trattato, permette di meglio conciliare i testi in questione.”

È importante il terzo paragrafo che evita, qualora vi sia una differenza di senso tra le diverse versioni linguistiche, vi possa essere il “*reasonable ground*” per gli Stati contraenti per adottare interpretazioni unilaterali e soggettive.²⁸²

Gli strumenti dell'OIL vengono adottati in inglese e francese.

È importante citare l'articolo 5 della Convenzione di Vienna del 1969 in base al quale, proiettata in tale Organizzazione internazionale, si prevede che l'applicazione di tale criteri interpretativi sia possibile nella misura in cui essi non entrino in contrasto con le singole disposizioni adottate in seno all'Organizzazione Internazionale. In breve la funzione dell'art. 5 della Convenzione è quella di fornire una “*clausola di riserva generale*” per cui le regole dell'organizzazione internazionale maggiormente importanti, debbano sempre e comunque prevalere, in base al principio della *lex specialis derogat lex generalis*, come si evince da una lettura delle regole generali stabilite dalle Convenzioni OIL.²⁸³

Richiamando quanto esposto nel paragrafo in merito ruolo dei rapporti della *Commissione di Esperti per l'applicazione delle Convenzioni e Raccomandazioni*, quali utilissimi strumenti di ausilio per l'interpretazione, non si può non citare anche il ruolo dell'Ufficio Internazionale del Lavoro con le sue opinioni ed osservazioni in merito alle questioni interpretative indicate dai governi degli Stati

²⁸²Cit. supra, F.M. Palombino, *Introduzione al diritto internazionale*, cit., § 2.5 («I metodi di interpretazione dei trattati»).

²⁸³Cit. supra, J.-M. Servais, *International Labour Law*, op. cit., pp. 142-143.

Membri in merito a specifiche disposizioni. Qualora queste questioni risultino essere di “*interesse generale*”, l’UIL redige ²⁸⁴un “*Memorandum*” il quale viene pubblicato nei Bollettini Ufficiali dell’Organizzazione, acquisendo nel tempo una maggior e crescente autorevolezza, seppur siano atti di soft law.²⁸⁵

2.4. Il divieto di riserve e clausole di flessibilità

In base a quanto emerge dalla definizione contenuta nell’art. 1 e nei suoi paragrafi successivi del “*Guide to Practice on Reservations to Treaties*”, strumento di soft law avente come riferimento normativo le predette Convenzioni di Vienna sul diritto dei Trattati nel 1969 e della successione degli Stati negli stessi del 1978 e tra quelli conclusi tra gli Stati e le organizzazioni internazionali del 1986, adottato nel 2011 dalla Commissione di Diritto Internazionale delle Nazioni Unite, le riserve ai trattati consistono in..

“1. “*Reservation*” means a unilateral statement, however phrased or named, made by a State or an international organization when ratifying, formally accepting, approving, or acceding to a treaty, or by a State when signing a treaty, whereby the State or organization purports to exclude or to modify the legal effect of certain provisions of the treaty in their application to that State or to that international organization

2. Paragraph 1 is to be interpreted as including reservations which purport to exclude or to modify the legal effect of certain provisions of a treaty, or of the treaty as a whole, with respect to certain matters in relation to the State or to the international organization which formulates the reservation”²⁸⁶

Si tratta di uno strumento molto utile in capo allo Stato, avendo a disposizione diverse opzioni:

- 1) lo Stato contraente può dimostrare l’intenzione di non voler accettare gli effetti di una o più disposizioni del Trattato; (c.d. riserva eccezionale);
- 2) ovvero le può accettare ma fornendo una sua autonoma e diversa interpretazione (c.d. riserva interpretativa).²⁸⁷

²⁸⁴Cit. supra, ILO, *Handbook of procedures relating to international labour Conventions and Recommendations* (2019), op. cit

²⁸⁵Cit. supra, A. Zanobetti, *Diritto internazionale del lavoro*, cit. (2021).

²⁸⁶Commissione di diritto internazionale, *Guide to Practice on Reservations to Treaties*, adottata nella 63^a sessione (2011) Disponibile su:

https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/1_8_2011.pdf

²⁸⁷Cit. supra, F.M. Palombino, *Introduzione al diritto internazionale*, cit., § 2.4 («La riserva»).

L'insieme di queste riserve consentono di poter stimolare una maggiore adesione degli Stati ai vari strumenti internazionali. Tale possibilità non è altro che il risultato e l'epilogo di una lunga evoluzione in cui, nell'accezione classica e tradizionale del diritto internazionale delle riserve, si consideravano che le stesse fossero ammissibili nella sola misura in cui fossero espressamente contemplate e previste dal trattato. La loro accezione ha subito un mutamento solo dopo l'esito del Secondo conflitto Mondiale, a seguito dell'*Advisory Opinion "Reservation to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide"*²⁸⁸ della Corte Internazionale di Giustizia, richiesta dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 1951, il quale afferma che la formulazione delle riserve sia possibile anche nel caso di "*silenzio normativo*" ovvero quando non sia incompatibile con l'oggetto e lo scopo del trattato. Tale Parere consultivo reso dalla Corte Internazionale di Giustizia ha segnato l'inizio dell'evoluzione del diritto internazionale consuetudinario in materia alla prassi della formulazione delle riserve, trovando una "consacrazione" nell'art. 19, rubricato "*Formulazione delle riserve*" della Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati del 1969 ai sensi del quale:

"Uno Stato, al momento della firma, della ratifica, dell'accettazione, dell'approvazione di un trattato o al momento dell'adesione, può formulare una riserva, a meno che:

- a) la riserva non sia vietata dal trattato;*
- b) il trattato disponga che si possono fare solo determinate riserve, tra le quali non figura la riserva in questione;*
- c) in casi diversi da quelli previsti ai commi a) e b), la riserva sia incompatibile con l'oggetto e lo scopo del trattato."*

L'art. 19 riflette lo stato attuale del diritto internazionale generale e consente, in sede di negoziazione dei trattati multilaterali, di avere un elemento di flessibilità nell'accettazione degli obblighi derivanti dalla loro ratifica.

Nonostante il favor sotteso al multilateralismo in seno alle riserve, l'Organizzazione Internazionale del Lavoro ha sempre adottato un atteggiamento estremamente restrittivo nel

²⁸⁸ L'*United Nations General Assembly*, volle sottoporre, con tale richiesta all'ICJ, la questione relativa agli effetti delle riserve apposte alla Convenzione per la prevenzione e la repressione del crimine di Genocidio del 1948, con specifico riferimento all'ipotesi in cui altri Stati parti contraenti vi si opponessero. In tale parere, la Corte ha affermato che le riserve non sono vietate di per sé, nella misura in cui sono compatibili con l'oggetto e lo scopo del trattato, enunciando il principio per cui "nessun stato può essere vincolato da una riserva cui non abbia consentito" e che per questo, ogni Stato ha la possibilità di riservarsi la facoltà se considerare o meno parte alla predetta Convenzione, lo Stato "autore" della riserva. Per maggiori approfondimenti si veda su: <https://www.icj-cij.org/case/12>

concederle²⁸⁹, non accogliendo l'evoluzione del diritto internazionale in materia e per questo le ha considerate sempre e comunque inammissibili.²⁹⁰ Diverse sono le ragioni dietro tale scelta dell'OIL: la prima ragione fondamentale è il c.d. coinvolgimento del tripartitismo nell'emanazione ed attuazione delle Convenzioni. Tale struttura istituzionale risulta essere incompatibile con le riserve formulate in via esclusivamente unilaterale dagli Stati contraenti; in secondo luogo ammettere le suddette riserve risulterebbe essere in contrasto con l'obiettivo dichiarato sia dalla Costituzione OIL che dalla Dichiarazione di Philadelphia del 1946, per cui, fulcro essenziale dell'attivismo normativo dell'OIL, è quello di emanare e delineare norme minime di natura inderogabile in tema di diritto del lavoro e del sociale, affinché vi sia una “*standardizzazione e armonizzazione legislativa*” tra i vari ed eterogenei ordinamenti degli Stati membri.^{291, 292}

Elementi, invece, che operano a supporto della posizione restrittiva rivendicata dall'OIL, fornendo maggiori delucidazioni, sono due: il primo consiste nella posizione adottata dal Direttore Generale dell'OIL nel 1968, Wilfred Jenks, in sede di negoziazione e stesura alla Conferenza di Vienna sul Diritto dei Trattati, il quale affermò che <<*le riserve -alle Convenzioni OIL—sono incompatibili con l'oggetto e lo scopo di tali convenzioni. [...] -Ciò- a causa del suo- loro- carattere tripartito come organizzazione*²⁹³>> affermando che tale elemento, costituisse un unicum nel panorama del diritto internazionale generale, soprattutto tenendo in considerazione che gli attori coinvolti hanno il medesimo status. Il secondo si poggia su una tesi avanzata da Alain Pellet in seno alla Commissione di Diritto Internazionale delle Nazioni Unite, per cui, a tal riguardo, con riferimento all'esperienza dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro si sarebbe addirittura formata una consuetudine di carattere particolare²⁹⁴ tenendo conto dell'atteggiamento dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro.

Una modalità alternativa alle riserve che si è sviluppata in sede OIL, è caratterizzata dall'inserimento negli strumenti convenzionali delle c.d. clausole di flessibilità, le quali sono disciplinate dall'art. 19 par. 3 della Costituzione OIL, consentendo alla Conferenza Internazionale del Lavoro di poter formulare in una Convenzione o una Raccomandazione, tenendo conto:

²⁸⁹ Ciò non dovrebbe sorprendere, data l'istituzione dell'OIL nel 1919, epoca in cui si rifletteva la precedente concezione del diritto internazionale in tema di formulazione delle riserve apposte ai trattati multilaterali

²⁹⁰ Un esempio è il caso Belize con riferimento alla Convenzione n. 151 del 1989.

²⁹¹ Cit. supra, J.-M. Servais, *International Labour Law*, op. cit., p. 59

²⁹² Si veda anche: ILO, *The International Labour Code*, 1951, pp. xcix–civ

²⁹³ International Law Commission, *Report of the International Law Commission on the work of its fifty-second session, 1 May–9 June and 10 July–18 August 2000, Official Records of the General Assembly, Fifty-fifth Session, Supplement No. 10 (A/55/10), Chapter VII “Reservations to treaties”, commento alla guideline 1.1.8, par. (3), p. 109* disponibile su: <https://untreaty.un.org/ilc/reports/2000/english/chp7.pdf>

²⁹⁴ A. Pellet (relatore speciale), in *Commissione di diritto internazionale, Guide to Practice on Reservations to Treaties, with commentaries*, 2011, guideline 1.1.8, comm., par. 7.

“[...] speciali condizioni determinate in alcuni paesi dal clima, dall’incompleto sviluppo dell’organizzazione industriale e da altre circostanze particolari, e suggerire tutte quelle modificazioni che possono essere ritenute necessarie per rispondere alle condizioni proprie di tali paesi.”.

Si tratta di un “escamotage” che consente contemporaneamente all’Organizzazione Internazionale del Lavoro di facilitare e stimolare l’adesione alle numerose Convenzioni degli Stati membri, senza che si proceda alla riduzione dell’insieme degli obblighi dello strumento che deriverebbero dalla sua ratifica. Se ne possono citare diversi esempi: dal 1919, anno di istituzione dell’OIL, per esempio, le Convenzioni avevano delle clausole che consentivano, per gli Stati coinvolti, un’applicazione limitata delle disposizioni convenzionali; in altri casi invece, le Convenzioni consentivano agli Stati interessati di poter disporre una applicazione “*limitata*” delle norme in esse contenute; ulteriormente, alcune Convenzioni fornivano la possibilità in capo agli Stati membri di poter limitare l’applicazione soggettivo dello strumento, potendosi applicare, per esempio, a categorie specifiche di lavoratori o settori economici.

Una ulteriore tecnica è caratterizzata dalla contestuale redazione di raccomandazioni con le Convenzioni, consente un certo grado di manovra e flessibilità.²⁹⁵

2.5. Le “*Core Conventions*” dell’OIL e le quattro convenzioni sulla Governance del *Governing Body* – tratti essenziali.

2.5.1. Le Convenzioni “fondamentali” e la “Dichiarazione sui principi e diritti fondamentali nel lavoro e i suoi seguiti” del 1998 come emendata nel 2022.

Prima di procedere all’analisi delle Convenzioni fondamentali, unite a quelle sulla Governance, è importante collocare le stesse all’interno dell’alveo delle fonti nel sistema dell’Organizzazione Internazionale del Lavoro con relative, seppur brevi, premesse storiche.

Come accennato e introdotto nel precedente capitolo l’evoluzione del mandato istituzionale dell’OIL è stato fortemente influenzato dalle dinamiche storiche, soprattutto nel corso degli anni Novanta, dove la globalizzazione crescente ha alimentato contemporaneamente sia la necessità e le aspettative legate ad una maggior diffusione della ricchezza a livello globale, ma anche i timori derivanti dagli effetti collaterali di tale fenomeno nei confronti delle fasce di popolazione storicamente più condizionate e vulnerabili. Tale duplice necessità, ha richiesto che le organizzazioni

²⁹⁵Cit. *supra*, A. Zanobetti, *Diritto internazionale del lavoro*, cit., pp. 50-52.

internazionali di matrice economica di dover abbracciare e coniugare sia la dimensione lavorativa ma anche sociale, nella definizione delle loro politiche²⁹⁶

Sulla scia di quanto affermato all'esito del "*Summit Mondiale per lo sviluppo sociale*" promosso dalle Nazioni Unite e tenutosi a Copenaghen nel 1995, in cui sono state tracciate le linee di azioni e di intervento per il contrasto alla povertà e per il raggiungimento di un pieno impiego, anche nell'ottica dell'integrazione delle fasce di popolazione vulnerabili nella società, fu adottato il relativo programma di azione c.d. "*Programme of Action of the World Summit for Social Development*"²⁹⁷ (A/CONF.166/9). Tale documento risultò essere fondamentale per il rilancio del ruolo dell'OIL, quale istituzione preposta alla definizione di norme "*minime, essenziali ed inderogabili*" in materia, in un contesto, come quello degli anni Novanta, dove vi fu sostanzialmente il "*riabbraccio*" delle politiche neoliberiste.

Alla luce degli obiettivi di natura programmatica sanciti nel documento disponente il programma d'azione, l'Organizzazione Internazionale del Lavoro, in sede di Conferenza Internazionale del Lavoro, ha adottato, nel 1998 la "*Dichiarazione sui principi e diritti fondamentali nel lavoro e i suoi seguiti*". La Dichiarazione sancisce quali siano "[...] i principi fondamentali che gli Stati membri dell'OIL sono chiamati a rispettare in virtù della loro adesione all'Organizzazione, anche se non hanno ratificato le Convenzioni dell'OIL in cui tali principi sono stati elaborati[...]" (pag. 1, Prefazione di Guy Ryder). Inoltre la Dichiarazione delinea anche il sistema di monitoraggio e di supervisione consistente nel sistema della presentazione dei rapporti periodici in merito all'applicazione delle Convenzioni OIL ivi ratificate, finalizzato alla verifica della corretta attuazione delle suddette norme essenziali, operando anche per gli Stati Membri che non hanno ancora proceduto alla loro ratifica. In breve la Dichiarazione, promuovendo tale sistema, non fa altro che stimolare l'effettività delle norme OIL con un efficace dialogo sociale.

Con la Dichiarazione, gli Stati Membri hanno riconosciuto che al fine di promuovere una sorta di "*armonizzazione*" delle legislazioni nazionali in materia di diritto del lavoro e di tutela sociale come avallate dall'OIL, debba esistere un vero e proprio nucleo essenziale di diritti e principi, da considerarsi come degli "*standard minimi inderogabili*" da perseguire ed attuare (i c.d. core labour standards), operando così come veri e propri principi fondamentali dell'ordinamento internazionale del lavoro. L'intento perseguito con tale dichiarazione è polivalente: da un lato, indica quali siano

²⁹⁶Si veda per maggiori approfondimenti: M. Jansen and E. Lee, *Trade and Employment: Challenges for Policy Research*, Geneva, ILO/WTO, 2007.

²⁹⁷ In cui essenzialmente gli Stati si devono far promotori, richiamando le esistenti Convenzioni OIL in materia di divieto di lavoro forzato e di lavoro infantile ed altro, del "rispetto dei diritti fondamentali dei lavoratori [...] dando piena attuazione alle convenzioni dell'Organizzazione Internazionale del lavoro, nel caso di stati Parti a tali Convenzioni, e prendendo in conto i principi incorporati in queste convenzioni nel caso di quei paesi che non sono Stati parte al fine di raggiungere una crescita economica davvero sostenibile ed uno sviluppo possibile". Si veda il cap. 3 part. 54 del programma d'azione e per un maggior approfondimento A. Zanobetti "Diritto Internazionale del Lavoro", pag. 61.

l'insieme dei diritti e principi da considerarsi di natura fondamentale e dell'altro lato, indica il *modus* con cui tale “*nucleo essenziale*” possa essere promosso ed attuato dagli Stati membri.

La Dichiarazione del 1998, emendata nel 2022²⁹⁸, negli artt. 1 e 2, indica quali sono le c.d. Convenzioni fondamentali (attualmente undici). L'art. 1 della Dichiarazione sancisce che l'adesione volontaria all'Organizzazione Internazionale del Lavoro, comporti per gli Stati membri l'accettazione automatica e completa dei principi e dei diritti sanciti nella Costituzione e nella Dichiarazione di Filadelfia, impegnandosi di conseguenza “*ad operare per conseguire il complesso degli obiettivi dell'Organizzazione al meglio delle loro capacità e in piena aderenza alle loro condizioni*” e che tali principi e diritti si esprimano nella “*forma di diritti e di obblighi specifici nelle convenzioni riconosciute come fondamentali, tanto all'interno che all'esterno dell'Organizzazione*” (pag. 10 del Documento).

L'art. 2 della Dichiarazione indica quali siano le “*core conventions*”, sottolineando che “[...] qualora – i Membri- non abbiano ratificato le convenzioni in questione -conseguenza dell'aver accettato lo status di membro dell'Organizzazione²⁹⁹-, hanno un obbligo, dovuto proprio all'appartenenza all'Organizzazione, di rispettare, promuovere e realizzare, in buona fede e conformemente alla Costituzione, i principi riguardanti i diritti fondamentali che sono oggetto di tali convenzioni:

1. libertà di associazione e riconoscimento effettivo del diritto di contrattazione collettiva;
2. eliminazione di ogni forma di lavoro forzato o obbligatorio;
3. abolizione effettiva del lavoro minorile;
4. eliminazione della discriminazione in materia di impiego e professione;
5. un ambiente di lavoro sicuro e salubre. (aggiungo con ILC.110/Resolution).”³⁰⁰

Parte della dottrina sostiene che le norme oggetto delle *core conventions* indicate nella Dichiarazione, possano essere considerate come norme di *jus cogens*³⁰¹, da definirsi quali norme imperative di diritto internazionale generale, riconosciute e accettate come tali dagli Stati all'interno della Comunità internazionale, aventi natura inderogabile, le quali possono essere solamente modificate e/o intaccate da una successiva norma di diritto internazionale avente la medesima

²⁹⁸Emendata nella 110° Sessione della Conferenza Internazionale del Lavoro del 2022 con la risoluzione ILC.110/Resolution I “Resolution on the inclusion of a safe and healthy working environment in the ILO’S framework of fundamental principles and rights at work”, in cui si sono aggiunte altre Convenzioni alle c.d. “core conventions” (inizialmente ne erano otto). Risoluzione disponibile per la visione su:

https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40ed_norm/%40relconf/documents/meetingdocument/wcms_848632.pdf

²⁹⁹Cit. supra, A. Zanobetti, *Diritto internazionale del lavoro*, cit., p. 62

³⁰⁰ILO, “ILO Declaration on fundamental principles and rights at work and its follow up”, Ginevra, 2023.

³⁰¹P. Alston, «“Core Labour Standards” and the Transformation of the International Labour Rights Regime», in *European Journal of International Law*, vol. 15, n. 3 (2004), pp. 457-521.

natura.³⁰² Comunque tale approccio interpretativo non è maggioritario per due motivi: il primo lo si evince da una lettura dei lavori preparatori della Dichiarazione dai quali non emerge alcunché e soprattutto, in secondo luogo, si tratta di un atto di natura non vincolante.³⁰³

Nonostante l'interessante meccanismo di follow up indicato e promosso dalla Dichiarazione³⁰⁴ e dagli iniziali risultati promettenti seguiti dalla sua adozione nel 1998³⁰⁵, vi sono molteplici limiti che ne limitano l'efficacia stimolativa: questo perché il nucleo dei diritti e principi da essa indicati risultano essere non estremamente numerosi, soprattutto se si tiene conto dell'amplessissima attività legislativa dell'Organizzazione.

Si procede di seguito all'analisi delle *core conventions*.

2.5.1.1. Le Convenzioni sulla libertà di associazione e la protezione del diritto sindacale e sul diritto di organizzazione e di contrattazione collettiva (C87 e C98).

La Dichiarazione ai sensi dell'art. 2, individua quali principi e diritti siano da considerare di natura fondamentale, indicando nello specifico la *“libertà di associazione e il riconoscimento effettivo del diritto di contrattazione collettiva”*. La stessa Costituzione dell'OIL riconosce il *“il principio della libertà di associazione”*³⁰⁶ come uno dei perni fondamentali che la stessa Istituzione deve perseguire e, quindi, in tale prospettiva due sono le Convenzioni aventi tali ambiti di pertinenza: le Convenzioni n.87 del 1948 sulla libertà sindacale e la protezione del diritto sindacale e la n.98 del 1949 sul diritto di organizzazione e di contrattazione collettiva.

Per sommi capi, la Convenzione n. 87 concerne soggettivamente i rapporti esistenti tra i datori di lavoro, lavoratori con gli esecutivi mentre, la Convenzione n. 98, in modo molto più specifico, inerisce ai rapporti che possono sussistere tra i datori di lavoro, i lavoratori subordinati e le pertinenti associazioni di categorie maggiormente rappresentante; entrambe le Convenzioni sono “arricchite” dalle interpretazioni fornite dagli organi di controllo *ad hoc* specificamente costituite dall'OIL.

³⁰² Si prenda visione l'art. 53 (Trattati in contrasto con una norma imperativa del diritto internazionale generale -*ius cogens*-) contenente la definizione di *jus cogens*: “[...] Ai fini della presente convenzione, per norma imperativa di diritto internazionale generale si intende una norma che sia stata accettata e riconosciuta dalla Comunità internazionale degli Stati nel suo insieme in quanto norma alla quale non è permessa alcuna deroga e che non può essere modificata se non solo da una nuova norma di diritto internazionale generale avente lo stesso carattere.”

³⁰³ Cit. supra, J.-M. Servais, *International Labour Law*, op. cit. (2024).

³⁰⁴ Si pensi a quanto esposto nel capitolo precedente, in merito al meccanismo di monitoraggio delle Convenzioni non ratificate, nell'esame delle relazioni annuali presentate dagli Stati membri e al rapporto presentato dal Direttore Generale, su base quadriennale, in merito all'applicazione dei principi e diritti in esame e indicati nella Dichiarazione.

³⁰⁵ Basti pensare che, allo stato attuale di stesura del presente lavoro, prima del 2022 ben 146 Stati avevano ratificato le iniziali otto convenzioni fondamentali contro l'attuale numero inferiore dovuto proprio all'inserimento delle Convenzioni in materia di sicurezza e salute sul lavoro nell'alveo delle *core conventions* nel 2022.

³⁰⁶ Richiamato peraltro nel preambolo della stessa Convenzione n. 87.

Un primo tentativo di voler disciplinare le materie in esame fu costituito dall'adozione nel 1921 della “*Convenzione n. 11 sul diritto di associazione nel settore agricolo*”³⁰⁷, il cui contenuto era alquanto scarno, poco preciso³⁰⁸ e non soddisfacente di quell'esigenza, come indicata negli stessi lavori preparatori dall'Ufficio Internazionale del Lavoro, di voler invece predisporre una Convenzione dal “raggio di portata applicativo”, maggiormente più ampio.

Solo con la prima Convenzione C87 del giugno del 1948 si è riusciti ad una disciplina organicamente il più completa e dettagliata possibile: tale strumento sancisce il diritto dei lavoratori e dei datori di lavoro di poter costituire, istituire adeguate rappresentanze sindacali con l'obbligo negativo degli Stati contraenti di non interferire con il diritto in esame.

Essenziale è l'art. 2 della Convenzione n. 87 il quale, affermando l'irrelevanza della loro distinzione e non necessitando di alcun tipo di autorizzazione preventiva³⁰⁹, sancisce che tali categorie siano destinatarie e debbano godere del diritto di “*costituire delle organizzazioni di loro scelta, nonché di diventare membri di queste organizzazioni, alla sola condizione di osservare gli statuti di queste medesime*”. L'articolo sancisce il principio di libera scelta³¹⁰ per cui il lavoratore deve essere sempre libero di poter scegliere quando costituire e soprattutto aderire ad una organizzazione sindacale, indipendentemente dal settore in cui esse operano e assenza di necessarie autorizzazioni.

L'Art. 3 della Convenzione prevede il diritto delle organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro di “*elaborare i propri statuti e regolamenti amministrativi, di eleggere liberamente i propri*

³⁰⁷Adottata alla 3° sessione della Conferenza Internazionale del Lavoro, in vigore dal 1923. Disponibile su: https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312156

³⁰⁸S. Silliman Bhattacharjee, *100 Years of Advancing Freedom of Association: ILO Convention 11's Role in Promoting Rights for Agricultural Workers*, Geneva/Washington D.C., International Union of Food, Agricultural, Hotel, Restaurant, Catering, Tobacco and Allied Workers' Associations (IUF) – Global Labor Justice–International Labor Rights Forum (GLJ-ILRF), 2021.

Disponibile su: <https://www.iuf.org/wp-content/uploads/2021/07/C11-anniversary-study.pdf>

³⁰⁹Seppur in molti ordinamenti, per alcuni settori di attività quali quello delle forze armate, si richiede una preventiva autorizzazione, essendoci anche in certi casi un coinvolgimento dello Stato. In Italia un esempio lampante è la limitazione dei diritti sindacali del personale militare: nonostante l'art. 39 della Costituzione Italiana sancisca, al primo comma, che “l'organizzazione sindacale è libera”, l'art. 1475 secondo comma del d. lgs. 66/2010 (codice dell'ordinamento militare) poneva un divieto assoluto di costituzione di associazioni sindacali in seno al personale delle Forze armate. La Corte Costituzionale, con la sent. 120/2018 ha dichiarato tale disposizione incostituzionale, seppur abbia riconosciuto una sostanziale legittimità delle restrizioni specifiche in base alla diversità funzionale del personale militare. Al riguardo e in attuazione di tale pronuncia, in un'ottica di dialogo col legislatore, è stata disposta la l. 46/2022 che riconosce il diritto di poter costituire <<associazioni professionali a carattere sindacale tra militari>> per le Forze armate e quelle di polizia ad ordinamento limitare, seppur con limiti stringenti. Si veda: Corte Costituzionale sent 120/2018; per specificazioni in merito alla legge del 2022, si consulti: <https://rm.coe.int/response-from-the-government-of-italy-to-comments-on-nr-22/1680ab8594>

³¹⁰Nonostante il riconoscimento formale, il diritto in esame nella prassi, risulta essere fortemente limitato: si pensi agli ordinamenti in cui vi sono pratiche volte a dissuadere i lavoratori ad aderire ai sindacati di categorie ovvero alle regole giuridiche che impediscono de facto una “libera scelta” sia nella costituzione che nell'adesione; oppure coloro che subiscono, in forza dell'adesione, costantemente atti di natura discriminatoria. Cfr. OIL, “Freedom of Association – Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association”, 2018, parr 435-445 e 448, dove per esempio vengono considerati come contrari allo scopo e all'oggetto della Convenzione, requisiti di iscrizione troppo elevati ovvero condizioni di registrazione eccessivamente stringenti per l'acquisizione della loro personalità giuridica.

rappresentanti, di organizzare la propria gestione e la propria attività, e di formulare il proprio programma di azione". Al secondo comma l'articolo impone l'obbligo negativo, sorta di *applicazione del neminem laedere*, in capo agli Stati di *"astenersi da ogni intervento tale da limitare questo diritto o da ostacolarne l'esercizio legale"*.

L'art. 5 della Convenzione prevede il diritto delle associazioni sindacali di poter costituire *"federazioni e confederazioni"* anche di aspirazione universale e di poterne diventare membri.³¹¹

L'art. 8 invece impone una sorta di *"obbligo sinallagmatico"*: da un lato i soggetti attivi titolari dei diritti prescritti dalla Convenzione devono *"rispettare la legalità"* ma dall'altro lato, al secondo comma, la *"legislazione nazionale non dovrà ledere né essere applicata in modo da ledere le garanzie previste dalla [...] convenzione"*, non potendo porre in essere misure che potrebbero finire per limitare eccessivamente il principio della libertà sindacale consacrato in tale strumento OIL.³¹²

La seconda parte della Convenzione, denominata *"Protezione del diritto sindacale"*, è composta da una unica disposizione, l'art. 11 il quale impone l'obbligo positivo degli Stati membri dell'Organizzazione, che hanno ratificato la Convenzione, ad adottare l'insieme delle misure *"necessarie ed appropriate al fine di garantire ai lavoratori ed ai datori di lavoro il libero esercizio del diritto sindacale."*

Nella terza ed ultima parte della Convenzione, denominata *"Disposizioni finali"*, contiene disposizioni finali e prettamente tecniche: gli artt. 12-14 disciplinano l'ambito di applicazione territoriale della Convenzione; dispone in merito alle modalità di ratifica, entrata in vigore e denuncia (artt. 15-17), nonché la sua eventuale revisione e le versioni autentiche dello strumento normativo (artt. 18-21).

Nel 1949 è stata adottata la Convenzione n.98 sul diritto di organizzazione e di contrattazione collettiva, la quale attua quanto dichiarato nel preambolo della Costituzione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro e nella Dichiarazione di Filadelfia. Nello specifico, rientrano tra gli obiettivi fondamentali dell'istituzione *"l'affermazione del principio della libertà sindacale"* (Preambolo della Costituzione OIL) quale mezzo idoneo per garantire un miglioramento delle condizioni dei lavoratori e il mantenimento della pace, e *"la libertà di espressione e di associazione – quale- condizione indispensabile di un progresso costante"* (Dichiarazione di Filadelfia),

³¹¹La loro costituzione pone problemi specifici, soprattutto se ci si riferisce alla loro aspirazione e proiezione internazionale. Molti governi ostacolano l'affiliazione a tali realtà internazionali, taluni volte vietandola espressamente: un esempio storico è stata la Spagna franchista, dove fu abolita la libertà di associazione sindacale per favorire la costituzione di una sola forma di sindacato c.d. verticale. Per maggiori approfondimenti si consulti: J.-M. Servais, «Labour Law and Cross-Border Cooperation among Unions», in M.E. Gordon; L. Turner (eds.), *Transnational Cooperation among Labor Unions*, Ithaca (NY), ILR Press, 2000, pp. 44-59.

³¹² L'art. 10 fornisce la definizione di organizzazione: *"[...] significa ogni organizzazione di lavoratori o di datori di lavoro che abbia lo scopo di promuovere e di difendere gli interessi dei lavoratori o dei datori di lavoro"*.

imponendo l'obbligo positivo in capo agli Stati contraenti di dover predisporre un quadro di tutela a favore delle organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro, per consentire loro di poter godere effettivamente del diritto di organizzazione e di negoziazione collettiva.

Nella prima parte della Convenzione denominata "*Libertà sindacale*", l'art. 1 riconosce che *"i lavoratori devono beneficiare di un'adeguata protezione contro tutti gli atti di discriminazione tendenti a compromettere la libertà sindacale in materia di impiego"*, specificando nel secondo comma quali siano tali *"atti discriminatori"* per cui si rende doverosa la predisposizione di apposita tutela, per cui:

"2. le protezione deve in particolare applicarsi a quanto concerne gli atti che abbiano lo scopo di :

a) subordinare l'impiego di un lavoratore alla condizione che egli non aderisca ad un sindacato o smetta di far parte di un sindacato ;

b) licenziare un lavoratore o portargli pregiudizio con ogni altro mezzo, a causa della sua affiliazione sindacale o della sua partecipazione ad attività sindacali al di fuori delle ore di lavoro, o, con il consenso del datore di lavoro, durante le ore di lavoro."

L'art. 2 , al primo paragrafo, richiede che le organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro possano beneficiare di *"un'adeguata protezione"* contro qualsiasi atto di ingerenza reciproca, anche quando posto in essere, *"direttamente o indirettamente"* dai loro funzionari o membri nello svolgimento dell'altra formazione, funzionamento o amministrazione. Il secondo paragrafo procede alla definizione di cosa si debbano considerare per *"atti di ingerenza"*, cioè *"le misure tendenti a provocare la creazione di organizzazioni di lavoratori dominate da un datore di lavoro o da una organizzazione di datori di lavoro, o a sostenere delle organizzazioni di lavoratori con mezzi finanziari o in altro modo, allo scopo di porre queste organizzazioni sotto il controllo di un datore di lavoro o di una organizzazione di datori di lavoro"*.^{313 314}

Dall'art. 6, la Convenzione chiarisce che, nell'ambito di applicazione soggettivo, essa non si applichi ai funzionari pubblici. Gli artt. 7-16 concernono le modalità di ratifica, entrata in vigore,

³¹³Gli artt. 4 e 5 della Convenzione n. 98 complessivamente impegnano gli Stati a dover predisporre un insieme di organismi nazionali volti a garantire un effettivo esercizio del diritto di organizzazione sindacale, dovendo in tal senso adottare un quadro legislativo completo affinché possa dare impulso al ricorso delle procedure di contrattazione volontaria tra datori di lavoro e organizzazioni dei lavoratori, per una corretta regolamentazione delle condizioni lavorative tramite i c.d. accordi collettivi.

³¹⁴Si pensi al caso polacco di Solidarnosc, a seguito della legge marziale del 1981: molti lavoratori furono perseguiti e licenziati per esseri semplicemente affiliati o aver svolto attività sindacale. Tale pratica fu oggetto di specifico esame dal Comitato sulla Libertà sindacale dell'OIL, ritenendola incompatibile con le predette Convenzione. Si v. ILO, *"The ILO and the story of Solidarnosc"*, 229th report.

ambito di applicazione territoriale (*Ratione loci*), denuncia e revisione dello strumento, la descrizione degli adempimenti di notifica delle ratifiche all'UIL e al Segretariato delle Nazioni Unite e quali siano le lingue ufficiali e autenticate della Convenzione.

La contrattazione collettiva è uno strumento essenziale affinché le organizzazioni sindacali possano esercitare la propria funzione di tutela degli interessi dei lavoratori e delle pertinenti associazioni di categorie. Nonostante ciò, il diritto in esame è oggetto di una eterogenea applicazione nei diversi ordinamenti giuridici, ove alcune categorie di lavoratori risultano esserne di fatto escluse dal suo esercizio (basti pensare ai lavoratori impiegati in enti religiosi, come in Etiopia). Dinanzi a tali politiche estremamente diversificate, è emersa tale tendenza recente: in molti ordinamenti giuridici, il legislatore nazionale ha predisposto un quadro normativo maggiormente incentrato sulla tutela dei diritti in esame nella loro prospettiva individuale, prevalendo sulla dimensione collettiva. Il tutto accade nonostante la Raccomandazione n. 91 sugli accordi collettivi del 1951³¹⁵ sottolinei di come i contratti collettivi debbano avere efficacia vincolante e plurilaterale, dovendo quindi prevalere sugli atti assunti unilateralmente. In tale ottica, la Convenzione OIL n. 98, n. 5 e la Raccomandazione n. 163 del 1981, impongono l'obbligo in capo agli Stati di dover predisporre un sistema normativo finalizzato alla costruzione di un sistema o meccanismo, in base al quale i datori di lavoro e i lavoratori, possano negoziare direttamente gli stessi contratti collettivi. In base a quanto emerso dalla Convenzione n. 98, si desume che gli Stati sono tenuti, oltre al rispetto dell'obbligo negativo di astensione di interferire nell'esercizio di tale libertà e diritto, nel dover promuovere il dialogo sociale nell'adozione delle loro politiche.³¹⁶

Per quanto concerne la libertà sindacale, essa non è oggetto solo di una disciplina specifica in sede OIL, rientrando nell'amplessissima categoria dei diritti umani: il diritto infatti è proclamato anche all'art. 23 della *"Dichiarazione Universale dei diritti dell'Uomo"*³¹⁷ adottata dall'Assemblea

³¹⁵Cfr. *Organizzazione internazionale del lavoro, Raccomandazione sugli accordi collettivi, 1951 (n. 91)*

³¹⁶Cit. *supra*, J.-M. Servais, *International Labour Law*, op. cit., p. 110.

³¹⁷La Dichiarazione è stata adottata il 10 dicembre 1948 con risoluzione 217 A (III): si badi che tale strumento è un atto di soft law, quindi non giuridicamente vincolante, seppur la dottrina e la prassi l'hanno eretto quale parametro normativo privilegiato e per alcuni profili espressivo di norme consuetudinarie.

Si riporta il relativo testo:

"1. Ogni individuo ha diritto al lavoro, alla libera scelta dell'impiego, a giuste e soddisfacenti condizioni di lavoro e alla protezione contro la disoccupazione.

2. Ogni individuo, senza discriminazione, ha diritto ad eguale retribuzione per eguale lavoro.

3. Ogni individuo che lavora ha diritto ad una remunerazione equa e soddisfacente che assicuri a lui stesso e alla sua famiglia una esistenza conforme alla dignità umana ed integrata, se necessario, da altri mezzi di protezione sociale.

4. Ogni individuo ha diritto di fondare dei sindacati e di aderirvi per la difesa dei propri interessi."

Generale delle Nazioni Unite e nell'art. 8 del Patto delle Nazioni Unite³¹⁸ sui diritti, economici, sociali e culturali.

Invece il diritto di sciopero non è espressamente sancito e tutelato dalle Convenzioni predette: questo perché, con riferimento alla Convenzione n.87, essa fu redatta in un'epoca in cui il diritto di sciopero era considerato illegale in molti ordinamenti degli Stati Membri. Come esplicitato in precedenza, tale diritto sia stato oggetto di un “*punto di rottura*” tra la componente sociale dei datori di lavoro con la *Commissione di Esperti per l'applicazione delle Convenzioni e Raccomandazioni e il Comitato sulla libertà di associazione* nella crisi nata nel 2012, in merito alla presunta esistenza di tale diritto in esame negli strumenti normativi esistenti e messi a disposizione dall'OIL.³¹⁹

2.5.1.2. Le Convenzioni sul Lavoro Forzato e sull'Abolizione dello stesso con analisi dell'annesso Protocollo del 2014 (C29 e C105).

Con riferimento al divieto di lavoro forzato (od obbligatorio), di schiavitù e di servitù, è opinione pacifica che esse siano qualificabili come norme di carattere cogente (*jus cogens*), essendo imposti sia in strumenti giuridici di portata generale che in apposite disposizioni normative *ad hoc*: si pensi, con riferimento al divieto di schiavitù, la Convenzione adottata dalla Società delle Nazioni nel 1926 (compresa la Convenzione supplementare del 1956 sull'abolizione della schiavitù, del traffico di schiavi e di istituzione e pratiche simili alla schiavitù); con riferimento al sistema OIL, il divieto di lavoro forzato od obbligatorio è contenuto ed è prescritto nelle Convenzioni C29 del 1930, C105 del 1957 con il Protocollo addizionale, n. P029, del 2014.³²⁰

³¹⁸Il Patto, a differenza della Dichiarazione del 1948, è un trattato multilaterale vincolante, adottato in sede dell'United Nations General Assembly con la risoluzione 2200 A (XXI) del dicembre 1966, entrato in vigore nel 1976, che quindi, essendo uno strumento giuridicamente vincolante, impegna gli Stati contraenti alla realizzazione e tutela dei diritti in esso contenuti

Si riporta il relativo testo:

1. Nessuno può esser tenuto in stato di schiavitù; la schiavitù e la tratta degli schiavi sono proibite sotto qualsiasi forma. 2. Nessuno può esser tenuto in stato di servitù. 3. a) Nessuno può essere costretto a compiere un lavoro forzato od obbligatorio; b) La lettera a) del presente paragrafo non può essere interpretata nel senso di proibire, in quei paesi dove certi delitti posso no essere puniti con la detenzione accompagnata dai lavori forzati, che sia scontata una pena ai lavori forzati, inflitta da un tribunale competente; c) L'espressione “lavoro forzato o obbligatorio”, ai fini del presente paragrafo, non comprende: i) qualsiasi lavoro o servizio, diverso da quello menzionato alla lettera b), normalmente imposto ad un individuo che sia detenuto in base a regolare decisione giudiziaria o che essendo stato oggetto di una tale decisione, sia in libertà condizionata; ii) qualsiasi servizio di carattere militare e, in quei paesi ove è ammessa l'obiezione di coscienza, qualsiasi servizio nazionale imposto per legge agli obiettori di coscienza; iii) qualsiasi servizio imposto in situazioni di emergenza o di calamità che minacciano la vita o il benessere della comunità; iv) qualsiasi lavoro o servizio che faccia parte dei normali obblighi civili.

³¹⁹ Qui ci si limita soltanto a sottolineare che per gli organi di controllo dell'OIL, seppur non letteralmente prescritto, il diritto allo sciopero è una conseguenza “naturale e necessaria” (Alessandra Z. “Diritto Internazionale del Lavoro”) delle disposizioni della Convenzione; mentre per i datori di lavoro ciò non può essere desunta, neppur da una lettura complessiva delle disposizioni sia della Convenzione Interessata che dall'insieme delle fonti dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro. Crisi risolta con la dichiarazione congiunta del 2015 (Joint Statement of Workers' & Employers' Groups, Ginevra, 2015).

³²⁰Cit. supra, P. Pustorino, Tutela internazionale dei diritti umani, cit., cap. sui diritti civili e politici, p. 166.

Interessante è la definizione e distinzione giurisprudenziale dalla Corte Europea dei Diritti dell’Uomo nel caso “*Van Der Musselle c. Belgio*”, con riferimento all’art. 4 della CEDU. Per la Corte EDU, per lavoro forzato devono intendersi quelle ipotesi in cui vi sia una costrizione fisica e mentale esercitata sull’individuo; mentre per lavoro obbligatorio devono invece essere ricondotte quelle ipotesi in cui la prestazione lavorativa è imposta mediante coartazione e la minaccia di una sanzione, affinché la persona sia costretta a svolgere tale attività lavorativa, seppur contro la sua volontà^{321, 322, 323}.

La Convenzione C29 fu adottata in un’epoca storica dove da parte delle potenze coloniali, nei propri “*possedimenti territoriali*”, si faceva ampio ricorso, nei propri *domini coloniali*, alle pratiche di lavoro forzato ed obbligatorio per la costruzione, a titolo esemplificativo, di diverse infrastrutture giustificate per “*pubblica necessità e per il ricorrere di condizioni di emergenza*”³²⁴; La Convenzione n. 29 si collega con i precedenti tentativi di limitare la siffatta pratica, specie con riferimento alla sopracitata Convenzione della Società delle Nazioni Unite del 1926 concernente la schiavitù.³²⁵

L’impegno degli Stati di dover procedere ad una abolizione progressiva e totale del “*lavoro forzato o obbligatorio in tutte le sue forme*” è consacrato al primo paragrafo dell’art 1 della Convenzione n. 29. Il secondo paragrafo della medesima disposizione, riconosce che nell’ottica di una abolizione totale, nel periodo transitorio, si possa far ricorso a tali forme di lavoro solamente al ricorrere di “*fini pubblici e a titolo eccezionale, secondo le condizioni e le garanzie previste negli articoli che seguono*”³²⁶.

L’art. 2, par. 1 della Convenzione fornisce la definizione di “*lavoro forzato o obbligatorio*”, da intendersi come “*ogni lavoro o servizio estorto a una persona sotto minaccia di una punizione o per il quale detta persona non si sia offerta spontaneamente*”.

³²¹ Nel caso, la Corte era stata chiamata a valutare se gli obblighi imposti ad un praticante avvocato belga, come la prestazione gratuita della sua assistenza lega con la minaccia, in caso di inottemperanza, di sanzioni disciplinari, rientrassero nella nozione di “lavoro forzato o obbligatorio” come definito e delineato dall’art. 4 della CEDU. La Corte, pur riferendosi alla nozione di cui all’art. 2, par. 1 della Convenzione C29, ha concluso che nel caso di specie, non vi ricorresse una manifesta violazione della Carta convenzionale. Per un maggior approfondimento si veda CEDU, “*Van der Musselle C. Belgio*”, 1982, ricorso n. 8919/80, par 32-34, 38-39, 122.

Disponibile su HUDOC: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-57591%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-57591%22]})

³²² Come si sottolinea in “*Tutela internazionale dei Diritti umani*” di P.Pustorino, le nozioni in esame devono essere interpretate in modo autonomo rispetto a quanto stabilito a livello legislativo nazionale e dalla relativa giurisprudenza. Comunque tali nozioni soggiacciono alla c.d. “interpretazione evolutiva”, la quale tiene conto degli sviluppi dei regimi giuridici in materia che delle nuove forme che potrebbero emergere.

³²³ Alla stessa definizione, la Corte di Strasburgo ci è giunta con riferimento al caso “*Chowdury e altri c. Grecia*” del 2017 (ric. 21884/15).

³²⁴ Cit. supra, A. Zanobetti, *Diritto internazionale del lavoro*, cit., p. 70.

³²⁵ L’art. 5 della Convenzione della schiavitù del 1926 imponeva agli Stati contraenti l’obbligo positivo di adottare tutti i provvedimenti necessari volti alla rimozione del ricorso al lavoro forzato od obbligatorio, venendo equiparato ad una vera e propria forma di schiavitù, conoscendo solamente l’eccezione per il ricorso a fini pubblici.

³²⁶ Il periodo di “concessione” della deroga è stata eliminata con l’adozione del Protocollo alla Convenzione c.29.

Di rilievo è il secondo paragrafo della medesima disposizione, in cui vengono elencate alcune fattispecie lavorative che invece non rientrano nella definizione di lavoro forzato o obbligatorio fornita dalla Convenzione, nello specifico:

“[...] a) ogni lavoro o servizio di carattere puramente militare richiesto dalla legge sul servizio militare obbligatorio;

b) ogni lavoro o servizio facente parte dei normali obblighi civili dei cittadini di un paese che si governi in piena indipendenza;

c) ogni lavoro o servizio richiesto a una persona a seguito di una condanna emessa in tribunale, a condizione che tale lavoro o servizio venga eseguito sotto la vigilanza e il controllo delle pubbliche autorità e che la persona non sia impiegata o messa a disposizione di singoli privati, o di imprese e società private;

d) ogni lavoro o servizio richiesto in situazioni di emergenza, cioè in caso di guerra, di calamità o minaccia di calamità, come incendi, inondazioni, carestia, terremoti, epidemie ed epizootie violente, invasione di animali, insetti o parassiti vegetali nocivi, e in genere ogni circostanza che metta — o rischi di mettere — in pericolo la vita e le condizioni normali di esistenza dell'insieme o di una parte della popolazione;

e) i piccoli lavori di interesse collettivo, cioè i lavori eseguiti dai membri di una comunità nell'interesse diretto della comunità stessa, lavori che possono pertanto essere considerati come normali obblighi civili per i membri di una comunità e sulla cui necessità essi stessi o i loro rappresentanti diretti abbiano il diritto di pronunciarsi”.

Interessanti sono gli articoli successivi nei quali viene specificato il relativo regime e le ipotesi in cui è possibile far ricorso al lavoro forzato da parte delle autorità pubbliche, nei limiti e nelle condizioni di quanto indicato dalla Convenzione.

L'art. 3 procede a definire cosa si debba intendere per “*autorità competente*”; gli artt. 4, 5 e 6 pongono un divieto espresso di ricorso al lavoro forzato qualora esso sia finalizzato a favorire i privati o concessionari; gli artt. 7, 8, 9 e 10 impongono severi limiti ai poteri dei c.d. “*capi tradizionali*”, indicando le condizioni necessarie affinché possano servirsi di determinate prestazioni di carattere obbligatorio. La Convenzione si arricchisce nel suo contenuto normativo, sancendo ed imponendo limiti di natura soggettiva, qualitativa e quantitativa³²⁷, stabilendo che l'orario di lavoro, il salario, il riposo settimanale, l'assistenza medica e gli altri trattamenti di favore riservati ai lavoratori, debbano essere equiparati a quelle del lavoro volontario (art. 11-17).

Gli artt. 18-22 dispongono in merito al ricorso del lavoro forzato per il trasporto di persone o merci e di coltivazione obbligatoria per contrastare e prevenire la carestia, sancendo il divieto di utilizzo dello stesso come strumento di pena collettiva. Gli articoli in esame, inoltre, procedono con il richiamo del noto obbligo di comunicazione all'UIL in merito ad un eventuale ricorso. Gli artt. 23 e 24 invece impongono l'obbligo, in capo allo Stato membro contraente, di predisporre un quadro legislativo completo ed organico con un sistema di reclamo effettivo, arricchito dalla previsione di forme di ispezione.

Di estrema importanza è quanto sancito dall'art. 25³²⁸, il quale prevede l'obbligo di criminalizzazione positiva dell' *"illecita esazione"* del lavoro forzato, dovendo lo Stato membro prevedere un'apposta fattispecie di reato con adeguate sanzioni. Infine, gli artt. 26-33 non fanno altro che contenere le clausole tipiche ricorrenti in molte Convenzioni OIL, condividendo la medesima tecnica legislativa, definendo in merito: all'ambito di applicazione territoriale, alla modalità di ratifica ed entrata in vigore, l'istituto della denuncia, il controllo periodico e la revisione convenzionale.³²⁹

La Convenzione n. 105 del 1957, avente carattere complementare alla prima del 1930³³⁰ risultando essere maggiormente specifica per taluni spetti, arricchisce il tema in esame.

L'art. 1 della Convenzione richiama l'obbligo degli Stati contraenti di abolire il lavoro forzato od obbligatorio e non di ricorrere alle seguenti forme:

"[...] a) come misura di coercizione o di educazione politica o quale sanzione nei riguardi di persone che hanno o esprimono certe opinioni politiche o manifestano la loro opposizione ideologica all'ordine politico, sociale ed economico costituito;

b) come metodo di mobilitazione o di utilizzazione della manodopera a fini di sviluppo economico;

c) come misura di disciplina del lavoro;

d) come punizione per aver partecipato a scioperi;

e) come misura di discriminazione razziale, sociale, nazionale o religiosa."

³²⁸ "Misure appropriate dovranno essere prese in tutti i casi per assicurare la rigorosa applicazione dei regolamenti concernenti l'impiego del lavoro forzato o obbligatorio, sia estendendo al lavoro forzato o obbligatorio le attribuzioni degli organi ispettivi istituiti per la vigilanza del lavoro libero, sia mediante ogni altro sistema conveniente. Dovranno parimenti essere prese misure affinché questi regolamenti siano portati a conoscenza delle persone sottoposte al lavoro forzato o obbligatorio"

³²⁹ Cfr. Convenzione OIL n. 29 del 28 giugno 1930, testo ufficiale in lingua italiana, Ufficio di Roma, "Norme del lavoro e documenti", disponibile su: <https://www.ilo.org/it/resource/altro/c29-convenzione-sul-lavoro-forzato-1930>

³³⁰ Il quale viene richiamata nel preambolo, unitamente alla Convenzione del 1926 relativa alla schiavitù, insieme alla Convenzione sulla protezione del salario del 1949 e con un richiamo allo Statuto delle Nazioni Unite e alla Dichiarazione universale dei diritti dell'Uomo.

La Convenzione contiene un numero limitato di disposizioni. In breve, l'art. 2 si limita solamente a ribadire, nuovamente, l'impegno assunto dagli Stati con la ratifica, di adottare le opportune misure per assicurare una completa abolizione del lavoro forzato o obbligatorio nelle ipotesi considerate. Mentre gli artt. 3-1 contengono le clausole tipiche, presenti in molte fonti dell'Organizzazione Internazionale del lavoro che celermente possono essere qui richiamate: la definizione dell'ambito di applicazione territoriale, le modalità di ratifica, l'entrata in vigore, meccanismo della denuncia e degli obblighi di notifica al Direttore Generale e al Segretario generale delle Nazioni Unite, nonché il sistema della revisione della Convenzione.³³¹

Nonostante i vari emendamenti che hanno interessato le Convenzioni in esame³³², le problematiche legate al lavoro forzato ed obbligatorio risultano essere ancora oggetto di una imperante criticità e persistenza, soprattutto in diverse aree geografiche del globo, si pensi alla <<tratta di esseri umani, al lavoro domestico forzato, alla schiavitù per debiti e al lavoro penitenziario forzato>>.³³³

Alla luce dei fenomeni elencati, apprezzabile è stato il tentativo dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro con il Protocollo n. 29 alla Convenzione del 1930 (C29) e la Raccomandazione n. 203 sul lavoro forzato, contenente misure supplementari, adottate alla 103^a sessione della Conferenza Internazionale del Lavoro. La loro *ratio* è quella di aggiornare la predetta disciplina sulla base delle forme moderne di schiavitù³³⁴.

Nello specifico, il Protocollo n. 29, avente natura vincolante, all'art. 1 par. 3, oltre a richiamare la nozione di lavoro forzato fornita dall'art. 2, par. 1 della Convenzione n.29, include espressamente i “*casi di tratta di persone a fini di lavoro forzato o obbligatorio*”³³⁵; il Protocollo introduce molteplici obblighi di natura positiva in capo agli Stati membri come: il dover adottare misure di prevenzione, dover prevedere interventi specifici contro le pratiche abusive e fraudolente di reclutamento, dover adottare misure volte a garantire l'ordinaria diligenza nel settore pubblico e privato relativo ai rischi collegati al lavoro forzato nelle proprie attività (artt. 1-2). Il Protocollo, ai sensi dell'art. 1, par. 1, impone agli Stati contraenti di garantire molteplici misure *protettive e*

³³¹Cfr. Convenzione n.105 sull'abolizione del lavoro forzato del 1957, testo ufficiale in lingua italiana, disponibile su: <https://www.ilo.org/it/resource/altro/c105-convenzione-sullabolizione-del-lavoro-forzato-1957>

³³²Basti pensare alla Raccomandazione n. 136 sui programmi speciali per la gioventù del 1970, in cui si è voluto ben specificare l'inquadramento di prestazioni di carattere obbligatorio richieste dagli Stati ai giovani, come quelli dei lavori socialmente utili, potenzialmente in contrasto con le Convenzioni sopracitate. Il Principio che viene posto essenzialmente è che, non si è nella violazione, nella misura in cui tale tipo di prestazione sia del tutto volontaria.

Cfr. International Labour Organization, R136 – Special Youth Schemes Recommendation, 1970, par. 1: https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R136

³³³Cit. supra, A. Zanobetti, *Diritto internazionale del lavoro*, cit., p. 71.

³³⁴Cfr. International Labour Office, *ILO Standards on forced labour: The new Protocol and Recommendation at a glance*, Geneva 2017, p. 10-11.

³³⁵Protocollo del 2014 relativo alla Convenzione sul lavoro forzato, 1930, n. 29. Disponibile su: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/protocol-2014-forced-labour-convention-1930?utm>

*risarcitorie*³³⁶ per le vittime del lavoro forzato, prevedendo sanzioni adeguate ed effettive in capo agli autori di tali condotte.

Invece la Raccomandazione n. 203, essendo un atto di soft law, fornisce delle “*linee guida di dettaglio*” che integrano il Protocollo, fondate sui principi della protezione, prevenzione e accesso effettivo ai rimedi. Sul piano della prevenzione, la Raccomandazione sollecita l’istituzione e il rafforzamento dell’organico delle autorità competenti, invita gli Stati ad adottare maggiori politiche e piani di azione specifici e ad effettuare controlli stringenti e rigorosi sulle agenzie di collegamento e di reclutamento con il contestuale rafforzamento e potenziamento degli Ispettorati del lavoro. Sul versante del principio di protezione, lo strumento in esame invita gli Stati a garantire una tutela completa alle vittime con le c.d. misure di assistenza integrata, affinché possano accedere effettivamente alla giustizia e ai meccanismi di riparazione dei danni subiti a seguito di tali condotte vessatorie.³³⁷

Nell’ambito dei sistemi di monitoraggio e supervisione OIL, è essenziale soffermarsi sul caso del lavoro forzato che ha riguardato il Myanmar³³⁸, destinatario di una denuncia per la grave e reiterata violazione della Convenzione n.29, presentata da parte di diversi delegati appartenenti alla componente dei rappresentanti dei lavoratori in seno alla Conferenza Internazionale del Lavoro. A seguito di ciò, il *Governing Body* ha istituito una Commissione d’inchiesta ad hoc deputata allo svolgimento di opportune indagini. Il rapporto finale della Commissione non lasciava adito a nessun tipo di dubbio e confermava la previsione dei delegati denunciatori, accertando che il lavoro forzato costituiva una prassi reiterata ed estesa, avallata sia dalle autorità pubbliche sia da cittadini privati, rilevando molteplici criticità³³⁹. Il rapporto quindi raccomandava, per questi motivi, il governo del Myanmar di dover intervenire immediatamente, nonostante le persistenti instabilità politiche che rendevano difficile il rispetto delle più basilari regole dello stato di diritto e dei diritti umani fondamentali³⁴⁰. A seguito dell’inottemperanza del governo dell’Ex Birmania, la Conferenza Internazionale dell’OIL ha adottato, nel 2000, una risoluzione in forza dell’art 33 della Costituzione

³³⁶ Come la loro liberazione, protezione, accesso a rimedi effettivi.

³³⁷ Cit. supra, International Labour Office, *ILO Standards on Forced Labour: The New Protocol and Recommendation at a Glance*, cit., pp. 18-19.

³³⁸ Si rende necessario un breve excursus storico: verso le fine degli anni Novanta, il contesto politico del Myanmar era caratterizzato da un insieme di persistenti violazioni dei diritti umani ad opera dello “State Peace and Development Council”, una giunta militare, facendo ricorso all’uso del lavoro forzato per la costruzione di infrastrutture.

³³⁹ Il rapporto indicava che tali lavori puntualmente non fossero remunerati, vedessero il coinvolgimento sistematico e sistematico di donne, bambini, anziani ed inabili in condizioni deprecabili.

³⁴⁰ International Labour Organization, *Forced labour in Myanmar (Burma): Report of the Commission of Inquiry appointed under article 26 of the Constitution of the International Labour Organization to examine the observance by Myanmar of the Forced Labour Convention, 1930 (No. 29)*, Geneva, 2 luglio 1998, disponibile su: <https://www.un.org/ruleoflaw/blog/document/forced-labour-in-myanmar-burma-report-of-the-commission-of-inquiry-no-29-2/?utm>

OIL, articolo che consente che in caso di reiterata inottemperanza alle raccomandazioni formulate dalla Commissione d'Inchiesta, il *Governing Body* può indicare alla Conferenza le misure che intende adottare per far sì che tali raccomandazioni vengano eseguite. L'esito di tale esercizio di tale potere costituzionale è confluito in un insieme di protocolli d'intesa conclusi tra il Myanmar e L'OIL tra il 2002 e il 2007, che hanno portato all'emendamento della Costituzione del Myanmar nel 2008 e nel 2012³⁴¹ con l'adozione di un quadro legislativo volto alla criminalizzazione del lavoro forzato, allineandosi così al sistema Convenzionale dell'OIL.

2.5.1.3. Le Convenzioni sull'età minima e sulle peggiori forme di lavoro minorile (C138 e C182)

Il fenomeno del lavoro minorile costituisce una piaga tristemente attuale che conosce dimensioni enormi il quale presenta prospettive altamente critiche. Secondo le stime fornite dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro e dell'UNICEF, circa 138 milioni di bambini in tutto il mondo sono coinvolti in tale fenomeno; nello specifico ben 215 milioni devono considerarsi quali *lavoratori minorenni* e di cui, all'interno di tale numero, circa 54 milioni si stima che siano sottoposti a lavorare in condizioni pericolose, esposti al rischio biologico dovendo eseguire la propria prestazione lavorativa in ambienti insalubri, in attività usuranti e in contesti dettati dal grave sfruttamento.³⁴² È da soffermarsi sul fatto che tali dati sono solamente stime, essendo i numeri reali in larga parte “sommersi”: questo perché molte attività di *child labour* operano in contesti del tutto informali che non possono conoscere di alcuna rilevazione statistica o vaglio di controllo, seppur tale discorso lo si possa anche estendere nei settori formali di lavoro. Come soluzione volta al contrasto di tale piaga, l'Organizzazione Internazionale del lavoro fin dalla sua istituzione nel 1919, essendo anche la tutela dei minori indicata come uno degli obiettivi di natura fondamentale, da perseguire nella Costituzione, ha adottato diversi strumenti volti al contrasto del lavoro infantile. Il primo strumento è stata la Convenzione n. 5 sull'età minima di ammissione dei minori all'impiego nell'industria (riveduta con la Convenzione n. 59), accompagnata da un insieme di convenzioni settoriali (si pensi all'agricoltura, lavori non industriali, il lavoro sotterraneo) per poi confluire nella Convenzione n. 128 del 1973 sull'età minima. Tale Convenzione è stata affiancata nel 1999, dalla Convenzione n. 182 sulle peggiori forme di lavoro minorile che individua e vieta le forme più gravi

³⁴¹ILO, *Understanding between the Government of the Union of Myanmar and the International Labour Office concerning the appointment of an ILO Liaison Officer in Myanmar*, Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, 2002.

Disponibile

su:

https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/f?p=NORMLEXPUB:13100:0::NO::P13100_COMMENT_ID%2CP13100_COUNTRY_ID:2218446%2C103159&utm

³⁴²ILO-UNICEF, “Child Labour: Global estimates 2024, trends and the road forward”, 2025. Disponibile su:

<https://www.ilo.org/publications/major-publications/child-labour-global-estimates-2024-trends-and-road-forward?utm>

di sfruttamento (si pensi alla tratta di esseri umani, schiavitù o lavori pericolosi).³⁴³,³⁴⁴

La Convenzione n. 138 del 1973 sull'età minima si applica ad ogni tipo di attività lavorativa, in qualsiasi settore economico e lavorativo ed impegna gli Stati membri a dover predisporre un quadro normativo, legislativo e regolamentare volto alla totale abolizione del lavoro infantile, come sancito e imposto ai sensi dell'art.1:

“Ciascun membro per il quale la presente convenzione è in vigore si impegna a perseguire una politica interna tendente ad assicurare l’abolizione effettiva del lavoro infantile e ad aumentare progressivamente l’età minima per l’assunzione all’impiego o al lavoro ad un livello che permetta agli adolescenti di raggiungere il più completo sviluppo fisico e mentale.”

Per perseguire tale nobile obiettivo, l'art. 2 della Convenzione richiede agli Stati ratificanti di dover *“specificare [...] un’età minima per l’assunzione all’impiego o al lavoro sul suo territorio [...]”* la quale non deve essere inferiore, come specificato al terzo paragrafo, *“all’età in cui si termina la scuola dell’obbligo, né in ogni caso inferiore ai quindici anni”*. È prevista una sola eccezione in cui tale età minima può essere innalzata, nello specifico a diciotto anni, per lo svolgimento di lavori pericolosi (art. 3 par. 2) che vengono definiti quei lavori che *“per la sua natura o per le condizioni nelle quali viene esercitato, può compromettere la salute, la sicurezza o la moralità degli adolescenti [...]”* (art. 3 par. 1.).³⁴⁵

È importante fin da subito sottolineare che a seguito delle numerose difficoltà emerse in sede dei negoziati, dovute ad un insieme di cause, e per favorire la ratifica di tale strumento volto non solo a fissare degli standard minimi di tutela ma finalizzato essenzialmente alla progressiva eliminazione del lavoro infantile³⁴⁶, lo strumento in esame conosce molteplici clausole di flessibilità. Per esempio gli artt. 4 e 5 della Convenzione consentono agli Stati contraenti di poter escludere, sotto il profilo soggettivo, l'applicazione dello strumento in esame a particolari settori od attività economiche (interessando così di conseguenza le relative categorie lavorative).

Nello specifico, l'art. 4, par. 1. autorizza l'autorità nazionale competente, sempre nell'ottica di una preventiva consultazione con le organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro, di non

³⁴³ L'insieme di questi strumenti devono essere necessariamente letti in coordinamento con la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del Fanciullo

³⁴⁴R.A. Mavunga, «A Critical Assessment of the Minimum Age Convention 138 of 1973 and the Worst Forms of Child Labour Convention 182 of 1999», in *Potchefstroom Electronic Law Journal (PER)*, vol. 16, n. 5 (2013), pp. 121-168, doi: 10.10520/EJC150037.

³⁴⁵Il secondo e terzo paragrafo dell'art. 3 si limitano a disporre che, la tipologia di lavori rientranti nella nozione ai sensi del primo paragrafo, sono quelli definiti come tali dalla legislazione nazionale (sempre con la preventiva consultazione delle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori interessati) e che tale minima età può essere stabilita a sedici anni se ciò non nuoce alla salute, sicurezza e moralità avendo ricevuto un'adeguata formazione professionale e livello di istruzione.

³⁴⁶Minimum age for admission to employment, Report IV(2), ILC, 58th Session, Geneva, 1973, p. 7.

applicare le disposizioni della Convenzione “*a limitate categorie di impiego o di lavoro qualora l'applicazione della presente convenzione a dette categorie dovesse sollevare particolari e importanti difficoltà d'esecuzione*”; la disposizione non menziona nello specifico quali siano queste categorie o attività lavorative, salvo che non debba trattarsi di lavori che possano compromettere la salute, la sicurezza e la “*moralità*” dei minori (artt. 3 e 4 p.3 della Convenzione). Il secondo paragrafo specifica che gli Stati ratificanti, che si sono avvalsi di tale clausola di flessibilità, debbano, nella prima relazione da trasmettere in base all'obbligo costituzionale ex. Art. 22 Cost OIL, indicare quali siano le categorie di lavoratori esclusi dal campo di applicazione, adducendone i motivi; nel secondo periodo inoltre gli Stati devono, nelle successive relazioni, comunicare “*lo stato della sua legislazione e della sua prassi relative a dette categorie, precisando in quale misura è stato dato effetto o si intende dare effetto alla presente convenzione per quanto riguarda dette categorie*”.^{347, 348}

Diverso è l'ambito di applicazione dell'art. 5 della Convenzione il quale, a differenza del precedente articolo che prevede la possibilità di predisporre eccezioni/deroghe solo per limitate categorie di lavoro e di lavoratori, permette l'esclusione di interi settori dell'economia. L'articolo consente infatti allo Stato contraente, la cui struttura economica ed erogazione dei pertinenti servizi amministrativi “[...] *non abbiano raggiunto uno sviluppo sufficiente*”, di poter limitare in un “*primo tempo, il campo di applicazione della presente convenzione*”, a patto che vi sia una necessaria e preventiva consultazione con le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori interessati. L'art. 5, par. 2 prevede inoltre che lo Stato interessato ad avvalersi di tale clausola, debba specificare il tutto in “*una dichiarazione allegata alla sua ratifica, i settori di attività economica o i tipi di imprese ai quali verranno applicate le disposizioni della presente convenzione*”, seppur al terzo paragrafo la Convenzione indica quali debbano essere obbligatoriamente i settori a cui si debbano applicare le disposizioni della Convenzione, non potendo conoscere ed usufruire dell'eventuale attivazione della clausola di flessibilità, cioè: “[...] *le industrie estrattive ; le industrie manifatturiere ; l'edilizia e i lavori pubblici, l'elettricità, il gas e l'acqua, i servizi sanitari, i trasporti, magazzini e comunicazioni ; le piantagioni e le altre aziende agricole sfruttate soprattutto per scopi commerciali ; sono escluse le aziende familiari o di piccole dimensioni che producono per il mercato locale e non impiegano regolarmente lavoratori salariati*”. Il CEACR. fin da subito ha specificato in diverse occasioni che la clausola di flessibilità di cui all'art. 5, possa essere solamente ed unicamente “*attivata*” al momento della ratifica. Mentre nella situazione opposta, consistente nella *voluntas* degli Stati contraenti di voler estendere l'ambito di applicazione oggettivo e soggettivo della Convenzione in esame, è

³⁴⁷Nella prassi, le maggiori categorie di lavoro escluse sono: quelle in sede di imprese familiare, il lavoro domestico e il lavoro agricolo su piccola scala.

³⁴⁸OIL, *Giving Globalization a Human Face, General Survey sui fondamentali diritti sul lavoro, Conferenza Internazionale del Lavoro, 101^a sess., 2012, Report III (1B), ILC.101/III/1B.*

sufficiente una dichiarazione indirizzata al Direttore Generale (art. 5 par. 4 lett. b). Al pari dell'articolo 4, i governi sono soggetti agli obblighi di comunicazione di cui all'art. 22 della Costituzione OIL (art. 5 p. 4. Lett a).³⁴⁹

Nella parte centrale della Convenzione vengono disciplinate ulteriori ipotesi "speciali" che prevedono il coinvolgimento dei lavori dei minori.

L'art. 6 prevede che vengano escluse dal campo di applicazione soggettivo della Convenzione le attività lavorative poste in essere da bambini ed adolescenti che sono inseriti in programmi di formazione presso istituti scolastici ovvero di formazione professionale, a patto che suddetti percorsi siano eseguiti in conformità alle "*condizioni prescritte dalle autorità competenti*".

L'art. 7 consente agli Stati contraenti di predisporre una legislazione nazionale che consente l'impiego dei minori, in un'età compresa tra i tredici e i quattordici anni ovvero tra i dodici e i quattordici anni per gli Stati che si avvalgono della clausola transitoria, per "*l'esecuzione di lavori leggeri*" al rispetto di determinate condizioni quali: l'attività non deve arrecare alcun tipo di pregiudizio per la salute e allo sviluppo del minore, al suo percorso di formazione nell'ambito dell'istruzione obbligatoria e del suo percorso professionale, il tutto in conformità alle prescrizioni imposte dalla legislazione nazionale.

L'art. 8 consente all'autorità competente di poter "*previa consultazione con le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori interessati – di derogare- al divieto di impiego o di lavoro di cui all'art. 2 della presente convenzione – per la partecipazione ad attività quali gli spettacoli artistici*" a patto che siano rispettate le condizioni stringenti indicate nel secondo paragrafo, quali la necessaria autorizzazione preventiva, limiti di durata, tutela della salute, moralità e sviluppo del minore.

Gli artt. 9-18 della Convenzione contengono le clausole tipizzate comuni a molti strumenti OIL per cui l'art. 9, per esempio, pone l'obbligo positivo legislativo degli Stati a disporre le misure ritenute opportune e necessarie (compresi gli obblighi di prevedere sanzioni amministrative e criminalizzare le condotte penalmente rilevanti) per garantire il rispetto delle disposizioni prescritte dalla Convenzione. Gli articoli successivi dispongono in merito al rapporto tra la n. 138 e le settoriali preesistenti, disponendo che la ratifica della Nuova consta in una automatica denuncia di alcuni risalenti strumenti (art. 10) (*lex superior derogat inferiori*). Le restanti disposizioni concernono gli aspetti di natura meramente procedurale: ratifica e registrazione della stessa, denuncia, ambito di

³⁴⁹Cit. supra, Ufficio internazionale del lavoro, *Giving Globalization a Human Face: General Survey on the Fundamental Conventions concerning Rights at Work*, Conferenza Internazionale del Lavoro, 101^a sessione, Ginevra, 2012, Report III (Part 1B), ILC.101/III/1B.

applicazione territoriale e futura eventuale revisione da parte della Conferenza Internazionale.^{350, 351}

Dall'analisi della Convenzione n. 138 si è potuta desumere l'esistenza di molteplici clausole di flessibilità ma che non hanno contribuito a un successo dello strumento in esame: la Convenzione, infatti, conosce un numero relativamente basso di ratifiche.³⁵²

A tal fine, lodevoli sono state le iniziative adottate dall'OIL per il contrasto a tale fenomeno attualmente ed estremamente critico e noto, avviando, per esempio, nel 1992 il c.d. IPEC+ (*Programma Internazionale per l'abolizione del lavoro infantile*): si tratta di un programma di cooperazione internazionale promosso dall'Organizzazione in cui si indicano quali debbano essere le azioni da intraprendere per combattere il lavoro forzato, da realizzarsi grazie ai finanziamenti ottenuti sia a livello pubblico che privato.³⁵³

La missione di contrasto al fenomeno del lavoro infantile è stata arricchita, analizzata e completata con l'adozione della Convenzione n. 182 sul contrasto ed eliminazione delle peggiori forme di lavoro minorile. Tale Convenzione non fa altro che richiamare l'obiettivo dell'OIL di imporre agli Stati membri di dover adottare e predisporre un insieme di interventi, di qualsiasi natura, per il contrasto del fenomeno lavorativo in esame, delineando un obbligo di carattere universale, assoluto ed trasversale. Come affermato in "*Giving globalization a human face*" (adottato dalla ILC nel 2012) il tema in esame coinvolge l'intero nucleo dei diritti fondamentali del lavoratore richiamati in molteplici strumenti normativi dell'OIL: si pensi al diritto di contrattazione collettiva e alla libertà di associazione che consentono comunque di poter definire le politiche da adottare per contrastare la piaga del lavoro minorile. Molte manifestazioni del lavoro minorile, tanto nel lavoro formale quanto in quello informale, possono essere inquadrate oggettivamente nelle fattispecie del lavoro forzato, creando così un obbligo incrociato e sinallagmatico derivante dalla lettura combinata e collegata di molteplici Convenzioni (si pensi alle Convenzioni nn. 29 e 105), le quali devono essere applicate alla luce dei principi di non discriminazione e di eguaglianza. Sempre nel documento del 2012, l'adozione della Convenzione è stata unanime (pag. 186), espressione di una forte sinergia del tripartitismo immanente dell'Organizzazione (governi, organizzazioni dei datori di lavoro e dei

³⁵⁰Organizzazione internazionale del lavoro (OIL), *Convenzione sull'età minima*, 1973 (n. 138), testo disponibile sul sito istituzionale dell'OIL

³⁵¹Unitamente all'adozione della Convenzione, nella medesima sessione la Conferenza Internazionale del lavoro ha adottato la Raccomandazione n. 146 sull'età minima, ponendo livelli di tutela più avanzati ed esplicandole modalità di applicazione della n.138.

³⁵²La Convenzione risulta essere ratificata da 176 Stati Membri. Disponibile su: <https://normlex.ilo.org>

³⁵³Ilo, *Global Estimates of Child Labour: Result and Trends, 2012-2016, Executive Summary, 2017*, il programma ha portato risultati eccellenti in Niger, Paraguay, Perù.

lavoratori)) divenendo, contestualmente, la prima Convenzione OIL ad aver raggiunto la ratifica universale da parte di tutti gli Stati Membri³⁵⁴. (187)

L'Art. 1 della Convenzione prevede l'onnipresente obbligo degli Stati membri di adottare *“misure immediate ed efficaci atte a garantire la proibizione e l'eliminazione delle forme peggiori di lavoro minorile con procedura d'urgenza”*, per cui con un approccio olistico e omnicomprensivo, essendo il tema estremamente delicato, i provvedimenti devono essere adottati nell'immediatezza della ratifica, non potendo conoscere alcun tipo di flessibilità, riserva o deroga.

L'Art. 2 della Convenzione intende per *“minore”*, le *“persone di età inferiore ai 18 anni”*.

Importante e fondamentale risulta essere l'art. 3, il quale indica le quattro forme di lavoro cui si riferisce la Convenzione, da considerarsi quali peggiori forme di lavoro minorile:

“Ai fini della presente Convenzione, l'espressione « forme peggiori di lavoro minorile » include:

a) tutte le forme di schiavitù o pratiche analoghe alla schiavitù, quali la vendita o la tratta di minori, la servitù per debiti e l'asservimento, il lavoro forzato o obbligatorio, compreso il reclutamento forzato o obbligatorio di minori ai fini di un loro impiego nei conflitti armati;

b) l'impiego, l'ingaggio o l'offerta del minore a fini di prostituzione, di produzione di materiale pornografico o di spettacoli pornografici;

c) l'impiego, l'ingaggio o l'offerta del minore ai fini di attività illecite, quali, in particolare, quelle per la produzione e per il traffico di stupefacenti, così come sono definiti dai trattati internazionali pertinenti;

d) qualsiasi altro tipo di lavoro che, per sua natura o per le circostanze in cui viene svolto, rischi di compromettere la salute, la sicurezza o la moralità del minore.”

Si sottolinea che, per le tipologie di alle lett. a),b),c) il divieto è assoluto; per l'ultima categoria (lett. d), riferita ai lavori potenzialmente dannosi, si adotta un approccio case-by-case cui si ricollega l'art. 4 che dispone, al primo paragrafo, che i lavori potenzialmente dannosi saranno determinati *“dalla legislazione nazionale o dall'autorità competente, previa consultazione delle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori interessate [...]”*.

L'art. 5 richiede agli Stati contraenti di dover istituire *“meccanismi idonei per monitorare l'applicazione dei provvedimenti attuativi della presente Convenzione”*.

³⁵⁴ILO, *“Ilo Child labour Convention [...]”*, disponibile su:
<https://www.ilo.org/resource/news/ilo-child-labour-convention-achieves-universal-ratification?utm>

Interessanti e di particolare rilievo, che segnano il carattere complementare ma più “*incombente*” della Convenzione, sono gli artt. 6 e 7:

l’art. 6 richiede ai Membri di dover definire e attuare veri e propri concreti “*programmi d’azione volti ad eliminare [...] le forme peggiori di lavoro minorile*” da adottare con la preventiva consultazione e definizione delle “*istituzioni pubbliche competenti e le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori [...]*”;

l’art. 7, al primo paragrafo richiama il contenuto del precedente articolo, disponendo che sia d’interesse e di valutazione degli Stati contraenti, di prevedere l’apposizione e l’irrogazione di “[...] *sanzioni penali e, all’occorrenza, altre sanzioni*”. Fondamentale è il secondo paragrafo che richiede agli Stati Membri, tenendo conto dell’educazione dei minori, di “[...] *adottare provvedimenti efficaci, con scadenze definite al fine di:*

- a) impedire che i minori siano coinvolti nelle forme peggiori di lavoro;*
- b) fornire l’assistenza diretta necessaria ed appropriata per sottrarli alle forme peggiori di lavoro minorile e garantire la loro riabilitazione e il loro reinserimento sociale;*
- c) garantire l’accesso all’istruzione di base gratuita e, ove sia possibile e opportuno, alla formazione professionale, a tutti i minori che sono stati sottratti alle forme peggiori di lavoro;*
- d) individuare i minori esposti a rischi particolari ed entrare in contatto diretto con loro ;*
- e) tenere conto della situazione particolare delle bambine e delle adolescenti. [...]*”³⁵⁵

L’art. 8 richiede un obbligo di cooperazione tra gli Stati contraenti, in merito a una reciproca assistenza per il “*fulfillment*” delle disposizioni della Convenzioni. Gli articoli rimanenti e successivi (artt. 9-16) contengono le ormai note clausole tipiche di qualsiasi Convenzione OIL disponendo in merito a profili perlopiù e meramente formali e procedurali: si specifica l’iter della ratifica, registrazione e dell’entrata in vigore della Convenzione, ambito di applicazione territoriale (compresi quelli non metropolitani) e l’adozione eventuale di una Convenzione “*revisionata*”, ed infine l’articolo finale indica il valore autentico delle lingue da attribuire al testo.

Con riferimento ad elementi di diritto comparato, i temi affrontati dalle Convenzioni sopracitate, sono affiancate dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo del 1989

³⁵⁵ A conferma dell’approccio olistico della Convenzione in esame, l’art. 7(2) impone l’adozione di provvedimenti con scadenze prefissate: ciò si traduce, nella prassi nell’adozione di misure efficaci e temporalmente definite, di natura legislativa, e che si attuano nell’ambito dei c.d. *Time. Bound Programmes (TBP)*. Si tratta di un *modus operandi* adottato in sinergia tra ILO ed IPE per fornire assistenza nell’assolvimento degli obblighi convenzionali derivanti dalla Convenzione in capo agli Stati membri. I TBP costituiscono un sistema intricato ed intrecciato di programmi d’azione e politiche coordinati ed finalizzati all’eliminazione, entro le c.d. “*scadenze prefissate*” delle peggiori forme di lavoro minorile esistenti nel territorio dello Stato membro interessato, analizzando le cause eziologiche di tali fenomeni e avallando politiche economiche e sociali di sviluppo. Cfr ILO, *Giving globalization a human face*, ILC 2012.

e, con riferimento al tema del lavoro minorile, vi è un esplicito divieto nel Patto Internazionale sui diritti economici, sociali e culturali di cui all'art. 24 par. 3.^{356, 357}

2.5.1.4. Le Convenzioni sulla parità di retribuzione e contro la discriminazione (C100 e C111).

Il tema dell'uguaglianza e della non discriminazione costituisce il cuore pulsante dell'elenco dei diritti umani, con speciale riferimento al diritto internazionale del lavoro. La circostanza affinché vi sia eguaglianza e non discriminazione, finalizzata ad una effettiva parità di trattamento tra i lavoratori, è di fondamentale importanza, essendone destinatari, allo stesso titolo, sia le donne che gli uomini; questo perché tali diritti sono interdipendenti per l'effettivo esercizio e godimento di altri diritti fondamentali. Tali diritti in esame sono sempre stati al centro del fulcro normativo dell'OIL fin dalla data della sua istituzione nel 1919: com'è stato spiegato nel primo capitolo, in merito agli obiettivi programmatici stabili nel Trattato di Versailles che incorpora l'originale della Costituzione OIL, il Preambolo indica ben nove obiettivi "*of special and urgent importance*", e menziona la necessità di garantire la "*protezione [...] delle donne*" sancendo il principio del "*lavoro eguale, retribuzione eguale*"³⁵⁸. Tali obiettivi sono riaffermati nella nota Dichiarazione di Filadelfia del 1944 la quale afferma che "*all human beings, irrespective of race, creed or sex, have the right to pursue both their material well-being and their spiritual development in conditions of freedom and dignity, of economic security and equal opportunity*". È importante sottolineare, quale premessa fondamentale, che la finalità degli strumenti adottati sia dall'OIL che in sede di emanazione di norme internazionalmente rilevanti, è duplice: da un lato si intende proteggere la categoria femminile e dall'altro, di contrastare ogni forma di discriminazione del lavoro, soprattutto quella di genere^{359, 360}.

Le due Convenzioni hanno, quali *core conventions* indicate dalla Dichiarazione del 1998, hanno una portata complementare: la C100 si pone come obiettivo il raggiungimento della piena parità di retribuzione tra uomini e donne, mentre la C111 si prefigge, in una sorta di proiezione pratico-concreta della precedente convenzione, di predisporre un quadro di misure di natura

³⁵⁶Cit. supra, A. Zanobetti, *Diritto internazionale del lavoro*, cit., p. 91.

³⁵⁷Ivi, p. 91; Con riferimento al tema del lavoro giovanile, il sistema dell'OIL si è dotato anche di strumenti a tutela degli adolescenti. SI veda la Raccomandazione n. 146 del 1973 sull'età minima e le Convenzioni n. 79 del 1946 e n. 90 del 1948 sul lavoro notturno dei fanciulli..

³⁵⁸Trattato di Versailles, 28 giugno 1919, Parte XIII, art. 427

³⁵⁹Cit. supra, A. Zanobetti, *Diritto internazionale del lavoro*, cit., p. 81.

³⁶⁰Al riguardo sono state adottate, ancor prima dell'istituzione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, diversi strumenti giuridici: si pensi alla Convenzione in materia di lavoro adottata a Berna nel 1906 che prevedeva disposizioni specifiche in merito al lavoro notturno delle donne nell'industria; in seno all'OIL, al momento della sua istituzione nel 1919, furono adottate ben due convenzioni in merito alla protezione della maternità e, sulla scia di quella di Berna, sul divieto di lavoro notturno delle donne nell'industria.

preventiva finalizzate alla rimozione della discriminazione, non solo in tutte le fasi di un rapporto di lavoro, ma anche in tutte le sue potenziali manifestazioni e motivazioni (si pensi al sesso, religione, opinioni politiche).

La Convenzione n. 100 sull'uguaglianza di retribuzione del 1951 dà concreta attuazione al principio della parità retributiva fra lavoratori e lavoratrici *“per un lavoro di valore uguale”* proclamato nel Preambolo della Costituzione OIL.

Il testo, seppur con meno articoli e breve rispetto alle ordinarie Convenzioni OIL, procede alla definizione di due termini, essenziali per la miglior applicazione delle successive disposizioni, per cui ai sensi dell'art 1:

“Ai fini della presente convenzione:

a) il termine « retribuzione » comprende il salario o trattamento ordinario, di base o minimo, e tutti gli altri emolumenti, pagati direttamente o indirettamente, in moneta o in natura, dal datore di lavoro al lavoratore in ragione dell'impiego di quest'ultimo;

b) l'espressione «uguaglianza di retribuzione fra mano d'opera maschile e mano d'opera femminile per un lavoro di valore uguale» si riferisce ai tassi di retribuzione fissati senza discriminazione fondata sul sesso.

2. Le distinzioni, le esclusioni e le preferenze fondate sulle qualificazioni che si esigono per un impiego determinato non sono considerate discriminazioni.

3. Ai fini della presente convenzione, le parole « impiego » e « professione » comprendono l'accesso alla formazione professionale, l'accesso all'impiego e alle differenti professioni, e le condizioni di impiego”.

È importante precisare, con riferimento anche alla Convenzione C111, che le disposizioni in essa contenute, non prevedono alcuna limitazione di natura oggettiva e soggettiva in merito all'ambito di applicazione, applicandosi a tutte le categorie dei lavoratori, essendo le disposizioni della Convenzione dirette all'affermazione del principio di eguale remunerazione tra uomini e donne.³⁶¹

Di fondamentale importanza è l'art 2, il quale impone l'obbligo in capo agli Stati contraenti di dover promuovere il principio in esame mediante *“mezzi conformi ai metodi in vigore per la fissazione dei tassi di retribuzione”*. Il secondo paragrafo, concedendo un margine di flessibilità in capo ai Membri contraenti, individua i mezzi tramite cui poter procedere all'attuazione di tale principio in esame, quali *“la legislazione nazionale, qualsiasi sistema di fissazione della retribuzione*

³⁶¹ General Survey, 1986, para. 18; Equal remuneration, General Survey of the reports relating to the Equal Remuneration Convention (No. 100) and Recommendation (No. 90), 1951, the Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Report III (Part 4B), ILC, 80th Session, Geneva, 1975, para. 170

stabilito o riconosciuto dalla legislazione, dai contratti collettivi stipulati fra datori di lavoro e lavoratori e una combinazione di questi diversi mezzi”.

Rilevanti sono gli artt. 3 e 4 della Convenzione: l’art. 3 richiede agli Stati membri che, in caso di applicazione positiva ed efficace delle misure volte alla promozione del principio di parità retributiva, di poter adottare delle misure volte alla “*valutazione obiettiva degli impieghi sulla base delle attività che comportano*”. Il secondo paragrafo dell’art. 3, procede a suggerire i metodi da poter potenzialmente adoperare per la valutazione, prevedendo che essa possa costituire oggetto di “*decisioni, adottate dalle sia dalle autorità competenti per quanto riguarda la fissazione dei tassi di retribuzione, sia – in caso di contrattazione collettiva preesistente- dalle parti stipulanti queste convenzioni*”. La disposizione precisa che la valutazione debba poggiarsi esclusivamente sulla natura e contenuto dell’attività lavorativa, e non sul sesso del lavoratore.

Invece l’art. 4 promuove una collaborazione con le organizzazioni dei datori di lavoro e lavoratori, volta alla promozione del tripartitismo istituzionale, per dare pieno effetto alle disposizioni della Convenzione al fine di una completa affermazione della parità retributiva tra lavoratrici donne e lavoratrici uomini.

Gli artt. successivi (5-14) come di consueto, contengono le clausole tipiche di qualsiasi strumento convenzionale OIL, disponendo in merito alla ratifica, notifica e registrazione, data di entrata di vigore e numero di ratifiche necessarie, i termini e le condizioni per la denuncia, ambito di applicazione territoriale (anche con riferimento alle colonie), modalità di revisione e fornendo indicazioni in merito alle versioni linguistiche autentiche del testo.

Vi sono diverse criticità che concernono l’effettiva applicazione della Convenzione in questione: una delle principali riguarda la circostanza per cui spesso e ben volentieri, il tema della parità di retribuzione risulta già essere disciplinata dalle legislazioni nazionali, avendo come diretta conseguenza che le categorie di lavoratori escluse dal campo normativo interno (si pensi ai lavoratori domestici, agricoli, i migranti che operano spesso nell’economia informale) rimangono escluse anche dal campo di applicazione, unite alle garanzie, della Convenzione n. 100. Spesso tali limiti di carattere soggettivo sono stati disposti anche sulla base della sola soglia dimensionale dell’impresa: tali limitazioni incidono su categorie lavorative dove ampia è la presenza femminile nelle quali persiste un livello salariale basso, l’assenza del salario minimo e scarse tutele sindacali, elementi che rafforzano in negativo la differenza retributiva e salariale di genere. Quando vi è l’operare di tali esclusioni soggettive di categorie di lavoratori, si rende opportuno e necessario verificare se le norme di diritto del lavoro in materia di eguaglianza e non discriminazione, garantiscano egualmente il principio di parità retributiva (operando come una sorta di clausola di equivalenza unionale);

nonostante sul piano probatorio risulti essere molto difficile dimostrare un'eventuale carenza o lacuna legislativa. A tal fine, il Comitato di esperti raccomanda agli Stati membri di operare una estensione progressiva soggettiva del campo di applicazione della Convenzione in esame all'insieme dei lavoratori, con speciale attenzione ai settori caratterizzati da una forte presenza femminile. La dottrina osserva che esiste una discrasia tra il formale riconoscimento della parità normativa e la sua effettiva concretizzazione: l'accesso al lavoro e l'uguaglianza di trattamento per le lavoratrici femminili sono fortemente ancorati e condizionati da retaggi culturali e sociali. Si pensi che in base alle Statistiche OIL, fornite nel *“World Employment and Social Outlook: Trends For Women 2018 – Global snapshot”*), ancora in molti mercati del lavoro, le donne percepiscono retribuzioni inferiori a quelli degli uomini, registrandosi un ulteriore paradosso: anche negli ordinamenti dotati di una legislazione più avanzata tale differenza sussiste accentuandosi negli ordinamenti socialmente, politicamente, istituzionalmente ed economicamente più arretrati. Il tutto trova una ragione legata alla persistenza della concezione sociale della donna, quale figura materna dotata di onerose e gravose responsabilità familiari, che spesso le obbligano ad accedere a forme di lavoro part-time in settori di pura economica informale.³⁶²

La Convenzione n. 111 sulla discriminazione del 1958 si pone come obiettivo l'eliminazione di ogni forma di discriminazione, come richiamato nel Preambolo della Costituzione OIL e ripresa, citando il suo incipit, dalla Dichiarazione di Filadelfia, affermando che *“tutti gli esseri umani, indipendentemente dalla razza, dalla fede, dal sesso, hanno diritto di perseguire il proprio progresso materiale e il proprio sviluppo spirituale in condizioni di libertà e di dignità, di sicurezza economica e con uguali possibilità”*. Tale obiettivo, proiettato nell'ambito lavorativo e come definito dalla Convenzione, si riferisce a tutti gli aspetti del rapporto di lavoro.

Le disposizioni della Convenzione di particolare rilievo ed importanza sono gli artt. 1-5.

L'art. 1 della Convenzione procede alla definizione di *“discriminazione”* alla quale deve ricollegarsi l'obbligo imposto agli Stati contraenti ai sensi dell'art. 2:

“[...] a) ogni distinzione, esclusione o preferenza fondata sulla razza, il colore, il sesso, la religione, l'opinione politica, la discendenza nazionale o l'origine sociale, che ha per effetto di negare o di alterare l'uguaglianza di possibilità o di trattamento in materia d'impiego o di professione;

b) ogni altra distinzione, esclusioni o preferenza che abbia per effetto di negare o di alterare l'uguaglianza di possibilità o di trattamento in materia d'impiego o di professione, che potrà essere

³⁶²Cit. supra, Ufficio internazionale del lavoro, *Giving Globalization a Human Face*, op. cit., p. 275; cit. supra, A. Zanobetti, *Diritto internazionale del lavoro*, cit., p. 83.

precisata dallo Stato membro interessato sentite le organizzazioni rappresentative dei datori di lavoro e dei lavoratori, se ne esistono, ed altri organismi appropriati.”

Al secondo paragrafo precisa che le distinzioni eseguite solo sulla base della mera qualificazione, non costituiscono fonte e forme di discriminazione. Il terzo paragrafo, al pari dell'approccio avallato dalla Convenzione n. 100, procede alla definizione di *“impiego e professione”*.

Importante è l'obbligazione successiva imposta dall'art 2, derivante dall'applicazione della definizione di discriminazione fornita dal precedente articolo, ai sensi del quale si impone agli Stati contraenti di adottare le c.d. azioni positive: cioè essi, con la ratifica della Convenzione e la sua entrata in vigore, *“s'impegna(no) a formulare e ad applicare una politica nazionale tendente a promuovere, con metodi adatti alle circostanze e agli usi nazionali, l'uguaglianza di possibilità e di trattamento in materia d'impiego e di professione, al fine di eliminare qualsiasi discriminazione in questa materia”*.³⁶³ Si desume che la Convenzione conceda agli Stati e alle autorità nazionali un amplissimo margine di discrezionalità e di flessibilità nel *modus operandi*, anche in base alla natura e tempi degli interventi.

L'art. 3 indica quali sono i mezzi, con riferimento ai *“metodi adatti alle circostanze e agli usi nazionali”* che lo Stato contraente è obbligato ad adottare ed emanare in virtù del perseguimento dell'obbligazione primaria derivante dal combinato disposto degli artt. 1 e 2:

“a) cercare di ottenere la collaborazione delle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori e degli altri organismi idonei, per favorire l'accettazione e l'applicazione di questa politica;

b) promulgare leggi e incoraggiare programmi di educazione rivolti ad assicurare questa accettazione ed applicazione;

c) abrogare ogni disposizione legislativa e modificare ogni disposizione o prassi amministrativa contraria a detta politica;

d) assicurare l'applicazione di questa politica nelle attività dei servizi di orientamento professionale, di formazione professionale e di collocamento sottoposti al controllo di una autorità nazionale;

³⁶³Seppur nei lavori preparatori fosse emersa la proposta di eliminare il riferimento al concetto di *“occupazione”* per escludere dall'ambito di applicazione soggettivo la categoria dei lavoratori autonomi, essa fu respinta soprattutto sulla scia del punto di vista, innovativo, avallato dall'Ufficio Internazionale del Lavoro per cui sarebbe stato inaccettabile predisporre una Convenzione non in grado di offrire adeguata protezione alle discriminazioni che sarebbero potute derivare dalle *“leggi, regolamenti o prassi”*. La conseguenza è che le disposizioni della Convenzione n. 111 si applicano a tutti i lavoratori, indipendentemente dalla loro nazionalità e/o settori di attività. Cfr ILO *“Giving globalization a human face”*.

e) indicare nei propri rapporti annuali sull'applicazione della convenzione, le misure adottate conformemente a questa politica ed i risultati ottenuti."

Per tale ragione, anche alla luce di quanto indicato dalla Raccomandazione n. 111, la Convenzione riconosce agli Stati un'ampia discrezionalità nella scelta delle misure legislative e regolamentari da adottare, a condizione tuttavia che lo Stato dimostri adeguatamente che le norme introdotte siano necessarie a garantire l'effettiva attuazione e la conformità della politica nazionale. Ne consegue che il controllo di conformità è funzionale a verificare se la politica legislativa adottata rispetti il principio di eguaglianza, accertando se l'ordinamento interno metta concretamente a disposizione mezzi di tutela e rimedi effettivi.

L'art. 4 prevede una deroga estremamente circoscritta, per cui non devono considerarsi quali forme di discriminazione, *"le misure riguardanti una persona che sia legittimamente sospettata di dedicarsi ad una attività dannosa alla sicurezza dello Stato o che effettivamente svolga detta attività, purché essa abbia il diritto di ricorrere ad un organismo competente stabilito secondo la prassi nazionale"*. La dottrina e gli organi di supervisione e di controllo dell'OIL tendono a sottolineare che la disposizione in esame non debba essere interpretata in modo estensivo, al punto che possa operare quale presupposto legale per l'adozione di misure discriminatore generali, dovendo essere letta sempre e comunque in modo restrittivo e proporzionato allo scopo indicato di cui all'art. 4³⁶⁴.

L'art. 5 della Convenzione prevede che le *"misure speciali di protezione o di assistenza previste nelle altre convenzioni o raccomandazioni adottate dalla Conferenza Internazionale del lavoro"* non debbano essere considerate di natura discriminatoria (si pensi alle norme speciali per proteggere i minori o gli adolescenti). Il secondo paragrafo stabilisce che, sempre con la previa consultazione con le organizzazioni rappresentative dei datori di lavoro e dei lavoratori, ogni Stato membro possa legittimamente considerare non costituenti misure discriminatorie quell'insieme di misure speciali *"tendenti a tener conto dei bisogni particolari di individui nei confronti dei quali è riconosciuta necessaria una protezione o una assistenza per ragioni quali il sesso, l'età, l'invalidità, gli impegni di famiglia o il livello sociale o culturale"*³⁶⁵.

Come di consueto, le disposizioni rimanenti della Convenzione n. 111 (artt. 6-16) sono di natura essenzialmente procedurale, richiamando il contenuto delle clausole tipiche comuni a qualsiasi Convenzione OIL: gli artt. 6 e 7 dispongono in merito alla ratifica ed entrata in vigore della Convenzione, mentre gli artt. 8, 9 e 10 dispongono in merito all'ambito di applicazione territoriale della Convenzione, con l'ordinario richiamo al sistema delle dichiarazioni ai sensi dell'art. 35 della

³⁶⁴Cit. supra, Ufficio internazionale del lavoro, *Giving Globalization a Human Face: General Survey on the Fundamental Conventions concerning Rights at Work*, Conferenza Internazionale del Lavoro, 101^a sessione, Ginevra, 2012, Report III (Part 1B), ILC.101/III/1B.

³⁶⁵Cit. supra, A. Zanobetti, *Diritto internazionale del lavoro*, cit., p. 85.

Costituzione OIL per i territori non metropolitani. Gli artt. 11,12 e 13 disciplinano la denuncia, obblighi di notifica e della registrazione internazionale ex. Art. 102 della Carta delle Nazioni Unite; infine gli artt. 14, 15 e 16 contengono le disposizioni concernenti la revisione e i testi autentici.

La Convenzione vieta sia le discriminazioni dirette e le discriminazioni indirette; le prime *“sono le norme, o le prassi, che esplicitamente escludono certi individui in quanto appartenenti ad un particolare gruppo o categoria, o che invece concedono benefici preferenziali ai membri di un gruppo o di una categoria; le seconde “consistono invece in ogni tipo di comportamento che ha per effetto di escludere certi gruppi o categorie di persone – discriminazione più difficile da valutare perché in alcuni casi trattamenti diseguali possono essere giustificati e non essere considerati e non essere considerati discriminatori”*”.³⁶⁶

La Convenzione prevede sì un obbligo di contrasto generico e generale ai vari fenomeni di discriminazione, ponendo quindi l'attenzione -anche- sulla discriminazione di genere, fattore ostativo all'ampia ratifica da parte degli Stati membri della Convenzione. Questo perché spesso è difficile poter distinguere tra trattamenti diseguali ma differenziati in base alla natura dell'attività lavorativa svolta e le misure effettivamente discriminatorie, tenendo altresì in opportuna considerazione come tale distinzione risulti essere di difficile distinzione, soprattutto alla luce delle disposizioni della Convenzione per cui vi possono essere trattamenti “diseguali” se giustificati da ragioni oggettive.³⁶⁷

2.5.1.5. La Convenzione sulla salute e sicurezza sul lavoro e la Convenzione quadro per la promozione della salute e sicurezza sul lavoro (C155 e C187).

L'Organizzazione Internazionale del Lavoro ha sempre posto una forte attenzione alla protezione della salute e sicurezza dei lavoratori. Infatti nel Preambolo della Costituzione OIL del 1919 si afferma la necessità di provvedere *“the protection of the worker against sickness, disease and injury arising out of his employment”* qualificata come tema *“urgently required”* da affrontare normativamente; analogo approccio è ribadito nella Dichiarazione di Filadelfia del 1944 in cui si sancisce l'obbligazione primaria e fondamentale di adottare i relativi strumenti normativi o programmi volti alla protezione *“for the life and health of workers in all occupations”*.³⁶⁸ L'OIL al riguardo, ha adottato all'incirca quaranta tra Convenzioni e Raccomandazioni, alcune aventi una portata applicativa generale, altre aventi un carattere più specifico in base alla natura dell'attività

³⁶⁶Ibid.

³⁶⁷Ibid.

³⁶⁸UIL, *The Fundamental Conventions on Occupational Safety and Health (OHS): An overview of the Occupational Safety and Health Convention, 1981 (No. 155) and the Promotional Framework for Occupational Safety and Health Convention, 2006 (No. 187)*, Ginevra, ILO, 2023, ISBN 978-92-2-038944-7.

lavorativa o dai rischi derivanti dallo svolgimento della stessa (si pensi alla sottoposizione di rumori, inquinamento acustico o dell'aria, a sostanze nocive); L'OIL si è anche soffermata negli ultimi anni al tema delle emergenze sanitarie: si pensi alla pandemia da Covid-19 ovvero al tema dell'HIV e AIDS in cui essenziale è stata l'adozione della Raccomandazione n. 200 la quale si sofferma sulla necessità di garantire adeguata conoscenza del fenomeno e di contrastare l'insieme delle pratiche discriminatorie esistenti nei confronti dei soggetti sieropositivi.³⁶⁹

Sulla base di tali premesse, la Conferenza Internazionale del Lavoro, alla 110° sessione nel 2022 ha adottato la c.d. “*Resolution on the inclusion of a safe and healthy working environment in the ILO's framework of fundamental principles and rights at work*” (ILC. 110/Resolution I) del 2022 in cui, richiamando i principi sanciti nella *Dichiarazione del Centenario dell'OIL per il futuro del lavoro* del 2019 dove la Conferenza ha dichiarato che “*safe and healthy working conditions are fundamental to decent work*”, ha disposto l'emendamento del secondo paragrafo della Dichiarazione del 1998 per annoverare tra le c.d. *core conventions* dell'OIL le Convenzioni sulla salute e sicurezza sul lavoro n. 155 del 1981 e la Convenzione quadro per la promozione della salute e sicurezza sul lavoro n. 187 del 2006.

Il nesso eziologico dell'emendamento della Dichiarazione del 1998, effettuato nel 2022, risale all'incipit contenuto nel richiamato Preambolo della Costituzione adottata nel 1919, nel quale si sancisce, nella delineazione della *mission* istituzionale dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, l'interesse a proteggere i lavoratori contro le malattie o gli infortuni che potrebbero incontrare sul luogo di lavoro. Di fondamentale importanza per l'emendamento sono state le raccomandazioni adottate dalla “*Global Commission on the Future of Work*” del 2019, emanate prima dell'adozione della nota *Dichiarazione sul Centenario dell'OIL* nel medesimo anno; nella corso della intercorrente sessione plenaria, sebbene i delegati non abbiano citato le raccomandazioni della *Global Commission*, affermarono che fosse necessario riconoscere come la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro come dei diritti fondamentali da dover adottare, attuare e riconoscere. Come si è potuto evincere dall'analisi della Dichiarazione del 1998, con l'effetto peculiare di rendere i principi delle Convenzioni da essa ritenute fondamentali e vincolanti per tutti gli Stati membri dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, anche per coloro che non le hanno ratificate, si pone un quesito se, a seguito dell'emendamento dello strumento del 1998, vi sia stato quell'effetto prorompente di aumentare il numero delle ratifiche delle c.d. *core conventions*, soprattutto con riguardo alla Convenzione n. 155 del 1981 (*in tema di sicurezza e salute dei lavoratori*) e alla Convenzione quadro n. 187 del 2006 (*in materia di promozione della sicurezza e della salute sul lavoro del 2006*). Il tema del poter lavorare in un ambiente di lavoro salubre, sicuro e sano non rientra tuttavia nella esclusiva competenza

³⁶⁹Cit. *supra*, A. Zanobetti, *Diritto internazionale del lavoro*, cit., p. 95.

dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, potendosi inserire in tale dissertazione anche un'esperienza di “*intersezione comparata normativa*” con altri ordinamenti giuridici, di matrice internazionale: in tale sede ci si limita a richiamare la storica cooperazione con l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS); il rapporto, seppur non approfondito quanto con l'OMS e allo stato attuale interrotto, con l'Organizzazione Internazionale di Normazione (ISO), ONG finalizzata all'elaborazione, in tale tematica, di una politica volta alla *standardizzazione* normativa in ambito industriale, nell'ottica del miglioramento della sicurezza e della protezione della salute dei lavoratori sul luogo di lavoro, nonché il tema dell'intersezione tra i principi enunciati nella Dichiarazione OIL, novellata nel 2022, e la risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite “*sul diritto umano ad un ambiente pulito, sano e sostenibile*” del 2022³⁷⁰ la quale precisa che il diritto in esame è “*collegato ad altri diritti e al diritto internazionale esistente*”, riferendosi implicitamente ai principi e diritti indicati nella dichiarazione del 1998.³⁷¹

Le c.d. *Convention on Occupational Safety and Health (OHS)*, aventi carattere complementare, hanno un ambito di applicazione generale, riguardando tutti i settori economici. Dalla lettura congiunta delle due Convenzioni si ricava il c.d. principio di prevenzione, da perseguire, e la *voluntas* di rafforzare il dialogo sociale nell'ottica della promozione della salute e della sicurezza sul luogo di lavoro.

Partendo dall'analisi della Convenzione sulla salute e sicurezza sul lavoro del 1981 n. 155, essa risulta essere un vero e proprio “*cornerstone*” nell'evoluzione della disciplina esistente in materia. Lo strumento adotta un approccio prettamente olistico, volto all'affermazione e strutturazione di una governance a livello nazionale della SSL³⁷², incentrata sul principio di prevenzione, stabilendo come i temi oggetto della Convenzione siano di forte interesse nazionale. Il tutto richiede, per questo, agli Stati Contraenti l'adozione di misure adeguate volte alla sua definizione. Accanto alla parte sostanziale e marcatamente definitoria, la Convenzione indica poi in cosa debbano consistere effettivamente le misure statali, estendendo gli obblighi anche per i soggetti privati quali le imprese, rimarcando quindi un quadro complessivo e intrecciato di obblighi e responsabilità reciproche e sinallagmatiche per tutti gli attori, indipendentemente dalla loro natura e derivazione, coinvolti nel sistema di prevenzione.³⁷³

³⁷⁰Assemblea generale delle Nazioni Unite, Ris. 76/300, *The human right to a clean, healthy and sustainable environment* (doc. A/76/L.75), 28 luglio 2022.

³⁷¹A. Trebilcock, «2022 Amendments to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work», in *International Legal Materials*, 62(4) (2023), pp. 605-610, doi: 10.1017/ilm.2023.7.

³⁷²Si intende per “sicurezza e salute sul luogo di lavoro” ovvero *Occupational Safety and Health (OSH)*

³⁷³UIL, “*The Fundamental Conventions on Occupational Safety and Health (OHS): An overview of the Occupational Safety and Health Convention, 1981 (no. 155) and the Promotional Framework of Occupational Safety and Health Convention, 2006 (no. 187)*”, Geneva, 2023.

Essendo entrambe di carattere complementare, si procederà ad un'analisi congiunta e sistematica ed interdipendente delle stesse, in base a quanto delineato in *“The fundamental Conventions on Occupational Safety and Health: An overview of the Occupational Safety and Health Convention, 1981 (No. 155) and the Promotional Framework for Occupational Safety and Health Convention, 2006 (No. 187)”*.

Gli articoli iniziali della Convenzione n. 155, nella sua prima parte, forniscono un insieme di nozioni definendo l'ambito di applicazione oggettivo e soggettivo della stessa, indicando cosa si debba intendere per *“sicurezza e salute sul lavoro”*, da interpretarsi in maniera estensiva. Tale nozione include gli infortuni, l'insieme delle malattie professionali e ogni danno alla salute derivante dall'attività lavorativa. Fondamentali sono gli artt. 4-7 volti alla definizione, in capo agli Stati membri contraenti, di una politica nazionale in tale materia: lo strumento OIL impone agli Stati che tale politica debba essere elaborata con la consueta e preventiva consultazione delle organizzazioni rappresentative dei datori di lavoro e dei lavoratori, tenendo debitamente e opportunamente conto delle condizioni nazionali, affinché si possa limitare il più possibile la verifica di eventi nefasti quali gli infortuni sul luogo di lavoro, riducendo, per quanto possibile, la possibilità del loro accadimento (art. 4, par. 2).

L'art. 5 indica in cosa debbano consistere le misure di *“politica nazionale”* come delineata ai sensi dell'art. 4:

“[...]a) la progettazione, il collaudo, la scelta, la sostituzione, l'istallazione, l'adattamento, l'utilizzo e la manutenzione dei componenti materiali del lavoro (luogo di lavoro, ambiente di lavoro, strumenti, macchinari e materiali, sostanze e agenti chimici, fisici e biologici, procedimenti lavorativi);

b) i legami esistenti tra i componenti materiali del lavoro e le persone che eseguono o supervisionano il lavoro nonché l'adattamento dei macchinari, dei materiali, del tempo di lavoro, dell'organizzazione del lavoro e dei procedimenti lavorativi alle capacità fisiche e mentali dei lavoratori;

c) la formazione e la formazione complementare necessaria, le qualifiche e la motivazione delle persone che intervengono, ad un titolo o ad un altro, perché vengano conseguiti livelli di salute e sicurezza sufficienti;

d) la comunicazione e la cooperazione a livello di gruppo di lavoro e d'impresa e a tutti gli altri livelli appropriati fino al livello nazionale incluso;

e) la protezione dei lavoratori e dei loro rappresentanti contro ogni misura disciplinare consecutiva ad azioni da loro effettuate a buon diritto conformemente alla politica menzionata all'articolo 4 qui sopra.”

A tal fine, la Convenzione, all'art.7 prevede un vero e proprio meccanismo di revisione periodica (*“esame d'insieme o di un esame relativo [...]”*) volto a verificare lo stato della politica nazionale adottata dagli Stati, anche per l'eventuale identificazione dei problemi principali.

Perno fondamentale dello strumento OIL in esame, è l'incombente responsabilità attribuita alle autorità nazionali: gli artt. 11 e 12 richiedono alle stesse di dover enunciare e specificare quali siano le condizioni per la progettazione ed avvio di nuove attività, di dover indicare quali siano le sostanze o gli agenti patogeni o nocivi da limitare, vietare o che necessitino di una preventiva autorizzazione. Viene richiesto di disciplinare normativamente l'iter di notifica in caso di infortuni e contrazione di malattie professionali ai fini del corretto sistema di rilevamento statistico. Nell'ottica di una piena effettività del *corpus normativo* adottato dagli Stati, gli artt. 9 e 10 pongono l'obbligazione sostanziale e procedurale in capo ai contraenti, di dover contemplare un sistema di ispezione e vigilanza adeguato e sufficiente, poggiante su una base legale solida e provvista di sanzioni efficaci in caso di violazioni, il tutto accompagnato dalla funzione educativa ed orientativa in capo ai datori di lavoro e ai lavoratori. La Convenzione prevede specifiche disposizioni per le realtà imprenditoriali, imponendo all'art. 16 puntuali e precisi doveri in capo al datore di lavoro, il quale ha *“l'obbligo di assicurare che, per quanto ragionevole e praticamente realizzabile, i luoghi di lavoro, i macchinari, i materiali e i procedimenti lavorativi sotto il loro controllo non presentino rischi per la salute e sicurezza sul lavoro”* anche con riferimento alle *“sostanze e agenti chimici, fisici e biologici”* fornendo, ai sensi del terzo paragrafo, i c.d. dispositivi di protezione individuale (DPI).

L'art. 19 attribuisce un ruolo attivo in capo ai lavoratori e ai loro rappresentanti: ai lavoratori, è richiesta un'adeguata collaborazione *“nell'adempimento degli obblighi che spettano al datore di lavoro”* (lett. a), unitamente ai rappresentanti dei lavoratori nell'impresa (lett. b). Le restanti lettere (lett. c,d,e) prevedono che essi debbano essere opportunamente consultati sugli aspetti della sicurezza legati al rapporto e al tipo di attività lavorativa, potendo fare affidamento anche alla consulenza di un esperto tecnico esterno. L'art. 13 fornisce inoltre uno strumento di immediato aiuto e ausilio in capo al lavoratore il quale, qualora si sia *“ritirato da una situazione di lavoro per aver ragionevolmente considerato che questa situazione presentasse un pericolo imminente e grave per la propria vita o salute dovrà essere protetto contro conseguenze ingiustificate, conformemente alle condizioni e alla prassi nazionale”*.

Gli articoli finali (artt. 21-31) contengono le disposizioni tipizzate di qualsiasi Convenzione OIL: *ratifica, denuncia, ambito di estensione territoriale*.³⁷⁴

³⁷⁴*Ibid.*

Nel 2006 è stata adottata la Convenzione n. 187 sul quadro promozionale per la salute e sicurezza sul luogo di lavoro, avente carattere complementare e integrativo alla Convenzione C155, che abbraccia e pone l'accento su un *modus applicandi* fondato sulla pura e semplice prevenzione nell'ottica di un miglioramento perpetuo e progressivo delle condizioni di lavoro³⁷⁵

Lo strumento convenzionale, agli artt. 1, lett. d) e agli artt. 2 e 3 procede a fornire una definizione di tale sistema “culturale” di prevenzione in materia di sicurezza e salute sul luogo di lavoro a livello nazionale. Si tratta del diritto di poter godere e svolgere la propria attività lavorativa in un ambiente sicuro e sano sotto molteplici aspetti, in cui il “*tripartitismo istituzionale*” possa partecipare attivamente, potendo definire le reciproche responsabilità, obblighi e diritti, tutti finalizzati alla massima prevenzione.

Trattandosi di un “quadro promozionale”, il nucleo fondante della Convenzione è proprio quello di promuovere tale sistema a livello di governance nazionale in capo agli Stati Membri, articolandosi su un sistema di natura tripartita:

- 1) a livello primario, gli artt. 3 e 4 (richiamando le disposizioni della C155) delineano un sistema di politica nazionale in materia di salute e sicurezza sul lavoro, da predisporre e aggiornare periodicamente in base alle condizioni nazionali e previa consultazione delle organizzazioni maggiormente rappresentative dei datori di lavoro e dei lavoratori;
- 2) in secondo luogo, la Convenzione impone agli Stati contraenti di predisporre un vero e proprio sistema nazionale effettivo volto alla promozione della salute e della sicurezza sul luogo di lavoro, da intendersi ai sensi dell'art. 4, par. 1, lett. c) come l'insieme dei “*meccanismi volti ad assicurare il rispetto della legislazione nazionale, ivi compresi i sistemi di ispezione; [...]*”;
- 3) infine, gli Stati, coadiuvandosi con i precedenti pilastri ed armonizzandosi con essi, in base all'incipit dell'art. 5, devono predisporre molteplici programmi nazionali di SSL i quali devono contenere, a titolo meramente esemplificativo “*lo sviluppo di una cultura nazionale di prevenzione in materia di sicurezza e di salute; prevedere obiettivi, scopi e indicatori di progresso; [...]*” (art. 5, par. 2, lett. a-e).

L'art. 4, par. 2 indica il “*contenuto minimo essenziale*” che il sistema nazionale deve contenere.³⁷⁶ Oltre al contenuto minimo essenziale, la Convenzione indica una serie di “componenti

³⁷⁵ILO, “*Understanding the ratification and implementation process of the fundamental Conventions on occupational safety and health*”, Geneva, 2024. Disponibile su:

https://www.ilo.org/sites/default/files/2024-05/ILO_OSH_Fundamental_Conventions_R3.pdf?utm

³⁷⁶Cit art. 4 p.2: “2. Il sistema nazionale di sicurezza e di salute sul lavoro deve includere, in particolare: a) la legislazione, i contratti collettivi e ogni altro strumento rilevante in materia di sicurezza e di salute sul lavoro; b) una o più autorità, o uno o più organismi, responsabili della sicurezza e della salute sul lavoro, nominati in conformità alla legislazione e alla prassi nazionali; c) meccanismi volti ad assicurare il rispetto della legislazione nazionale, ivi compresi i sistemi di ispezione; d) misure volte a promuovere, a livello di impresa, la cooperazione tra la direzione, i lavoratori e

e caratteristiche” cui deve essere informato il sistema nazionale: a titolo esemplificativo, si fa riferimento ai servizi di informazione e consulenza, ai servizi di medicina del lavoro e di attività di ricerca, raccolta ed analisi dei dati.

La Convenzione n. 187 richiede l’istituzione, qualora lo si ritenga opportuno, di un organismo tripartito nazionale ai sensi dell’art. 4, par. 3 lett. a), con funzioni consultive e di coordinamento delle misure adottate dalle autorità nazionali, stimolando lo sviluppo delle *best practices* esistenti in materia. Ai sensi dell’art. 5, nei suoi due primi paragrafi, il programma nazionale deve fondarsi su un insieme di requisiti, tra cui trovare fondamento su un’analisi aggiornata dello *status quo* esistente ed indicare gli obiettivi prioritari da perseguire.

Gli articoli finali (artt. 6-16-) riprendono il consueto schema di tecnica redazionale convenzionale in seno all’OIL: *ratifica, entrata in vigore, revisione e disciplina con altri strumenti di revisione*.³⁷⁷

Le due Convenzioni offrono un sistema integrato di promozione e contestuale tutela della salute e sicurezza sul luogo di lavoro: la n. 155 è lo “scheletro” normativo, definendo diritti, doveri ed obblighi in capo alle parti, mentre la n. 187 offre un approccio di “*streben fichtiano*” volto al miglioramento continuo del sistema. Entrambe sono finalizzate all’affermazione del sistema SSL quale diritto fondamentale a un ambiente di lavoro sicuro e salubre.³⁷⁸

i loro rappresentanti, in quanto elementi essenziali di prevenzione sul luogo di lavoro. e) 3. Il sistema nazionale di sicurezza e di salute sul lavoro deve includere, a seconda: f) uno o più organi consultivi nazionali tripartiti competenti in materia di sicurezza e di salute sul lavoro; g) servizi di informazione e servizi consultivi in materia di sicurezza e di salute sul lavoro; h) l’offerta di una formazione in materia di sicurezza e di salute sul lavoro; i) servizi sanitari sul lavoro, in conformità alla legislazione e alla prassi nazionali; j) la ricerca in materia di sicurezza e di salute sul lavoro; k) un meccanismo di raccolta e di analisi dei dati sulle lesioni e le malattie professionali, tenendo conto degli strumenti rilevanti dell’ILO; l) disposizioni per la collaborazione tra i sistemi di assicurazione o di sicurezza sociale che coprono le lesioni e le malattie professionali; m) meccanismi di sostegno per il miglioramento progressivo delle condizioni di sicurezza e di salute sul lavoro nelle micro-imprese, le piccole e medie imprese, e l’economia informale.

³⁷⁷SI sottolinea che alla Convenzione è allegata la Raccomandazione quadro per la promozione della salute e sicurezza n. 197 del 2006 che racchiude, in una sorta di “testo unico” l’insieme degli strumenti OIL esistenti in materia di SSL: Convenzioni: n. 81 e Protocollo del 1995 sulla ispezione del lavoro, n. 115 sulla protezione dalle radiazioni, n. 120 sull’igiene in commercio e uffici, n. 121 sulle prestazioni in caso di infortuni sul lavoro, n. 129 sulla ispezione agricola, n. 139 sul cancro professionale, n. 148 sull’inquinamento dell’aria, rumore e vibrazioni, n. 152 sulla sicurezza nel lavoro portuale, n. 155 e Protocollo del 2002, n. 161 sui servizi di medicina del lavoro, n. 162 sull’amianto, n. 167 sulle costruzioni, n. 170 sulle sostanze chimiche, n. 174 sugli incidenti industriali rilevanti, n. 176 sulle miniere, n. 184 sull’agricoltura; e, tra le Raccomandazioni: nn. 81, 82, 97, 102, 114, 115, 120, 121, 133, 147, 156, 160, 164, 171, 172, 175, 177, 181, 183, 192 e 194). Si veda “ILO, The Fundamental Conventions On Occupational Safety and Health, 2022.

³⁷⁸Cfr International Labour Organization (ILO), Safe and healthy working environment: Fundamental principle and right at work, disponibile all’indirizzo: <https://www.ilo.org/topics-and-sectors/safety-and-health-work/safe-and-healthy-working-environment-fundamental-principle-and-right-work>

2.6. Le Convenzioni sulla *Governance* indicate dal *Governing Body*: tratti essenziali.

Un ulteriore obiettivo di natura fondamentale perseguito dall'Organizzazione Internazionale del lavoro consiste in un'adeguata diffusione, valorizzazione e promozione del concetto di "lavoro dignitoso" (*c.d. decent work*). In un'epoca in cui, con la globalizzazione, si è innescata a cascata una crisi economica globale accompagnata dall'aumento di fenomeni gravosi quali la disoccupazione e la riduzione delle tutele dei lavoratori, si è reso necessario dover consolidare l'insieme delle misure e dei sistemi volti alla protezione e all'attuazione delle norme del lavoro, con particolare riferimento all'ispezione sul luogo di lavoro e alla struttura delle "consultazioni tripartite".

Con la nota "Dichiarazione sulla giustizia sociale per una globalizzazione equa" del 2008, l'Organizzazione Internazionale del Lavoro ha individuato quattro Convenzioni definite *c.d. della "Governance"*, inerenti al tripartitismo, al tema dell'occupazione e all'ispezione del lavoro, nello specifico³⁷⁹:

- 1) la Convenzione sull'ispezione del lavoro n. 81 del 1947;
- 2) la Convenzione sulla politica dell'occupazione n. 122 del 1964;
- 3) la Convenzione sull'ispezione del lavoro (nel settore agricolo) n. 129 del 1969;
- 4) la Convenzione sulle consultazioni tripartite relative alle norme internazionali del lavoro n. 144 del 1976.

Le Convenzioni sopracitate, inserite nell'ordinario sistema di supervisione e di monitoraggio e nei programmi di assistenza tecnica dell'OIL, assurgono a un ruolo di fondamentale importanza nella promozione dei temi da esse disciplinati, in merito alla diffusione e promozione contestuale dell'occupazione piena inerente ad un lavoro dignitoso, da realizzarsi mediante il dialogo sociale e il tripartitismo istituzionale, prevedendo altresì un sistema ispettivo efficace affinché la promozione del lavoro dignitoso venga disposta e mantenuta in conformità a condizioni di lavoro umane. Le tematiche delineate e tracciate dalle quattro Convenzioni, lette ed applicate congiuntamente e concretamente, offrono una via di uscita dalla crisi e dalle problematiche legate all'odierna globalizzazione, evitando che si riduca la protezione sociale dei lavoratori; in breve, le quattro convenzioni sulla *Governance* costituiscono una vera e propria "strategia di risposta" all'attuale crisi, come si è affermato stesso nel "Recovering from the crisis: A Global Jobs Pact" (Ginevra, 2000). Riguardo alle premesse "storiche" del perché si è giunti alla selezione di tale novero di convenzioni in esame, le quattro Convenzioni sono state indicate come "the most significant from the viewpoint of governance" nella Dichiarazione del 2008; nel marzo del 2009 il *Governing Body* ha sollecitato l'UIL a dover redigere un piano d'azione per promuovere la ratifica e l'attuazione delle norme di tali convenzioni inerenti la

³⁷⁹ILO, *Declaration on Social Justice for a Fair Globalization*, 2008.

Governance. Nonostante la loro essenzialità per il funzionamento e l'attuazione effettiva degli *International Labour Standard*, il numero di ratifiche risulta essere non uniforme e altamente disomogeneo: per la Convenzione n. 122 si registrano “solo” 117 ratifiche; per la Convenzione n. 81 vi sono 151 ratifiche; 58 con riferimento alla Convenzione n. 129 e 157 sono le ratifiche della Convenzione n. 144.³⁸⁰ L'obiettivo di aumentare il numero di ratifiche di tali Convenzioni è stato adottato con il *Plan of Action “Towards widespread ratification and effective implementation of the Governance Conventions”* (2010-2016) con l'ulteriore “aim” di garantire, a seguito della formale ratifica, una concreta ed effettiva applicazione a livello nazionale, affinché vi possano essere continui progressi nella valorizzazione del “lavoro dignitoso”.

Come indicato in tale piano d'azione (p.12-14), l'obiettivo del Consiglio di Amministrazione è quello di rafforzarne non solo la ratifica, ma soprattutto la loro interdipendenza ed interazione: secondo quanto affermato dallo stesso *Governing Body*, tale interazione favorirebbe sia l'occupazione nell'ottica del lavoro dignitoso sia, nel contempo, il rafforzamento dei sistemi nazionali di tutela e di garanzia del lavoratore, in virtù del coinvolgimento “tripartito” delle parti sociali. È fondamentale sottolineare come le Convenzioni nn. 81, 129 e 144, rispetto alla n. 122, costituiscano essere un presupposto essenziale per la promozione dell'occupazione affinché essa possa essere considerata come “dignitosa”, disponendo stringenti obblighi in merito all'osservanza delle norme internazionali e nazionali del lavoro esistenti. Si procede, come promosso dal piano di azione, a un'analisi funzionale e collegata delle medesime.³⁸¹

Gli artt. 1 e 2 della Convenzione n. 122 impongono l'obbligazione primaria in capo agli Stati ratificanti di dichiarare e adottare una “*politica attiva dell'occupazione*”, affinché essa sia libera e produttiva, dovendo sempre procedere a una preventiva consultazione con le organizzazioni maggiormente rappresentative dei lavoratori e dei datori di lavoro nella sua elaborazione. Nel dettaglio, l'art. 1, par. 2 indica quali debbano essere le finalità perseguite dalle politiche nazionali: esse devono garantire un lavoro per i “ricercatori attivi”, garantendo loro una piena libertà di scelta, con la conseguente promozione della produttività del lavoro, senza alcun tipo di barriera discriminatoria. L'art. 3 impone che la politica nazionale in merito alla promozione dell'occupazione debba tenere in debita considerazione l'attuale situazione di sviluppo economico e degli esistenti collegamenti e intersezioni con gli obiettivi economici e sociali. La Convenzione n. 122 è strettamente collegata alla Convenzione n. 144, attuativa del principio del tripartitismo, in quanto essa enfatizza

³⁸⁰Sul numero, aggiornato, delle ratifiche di tali Convenzioni da parte degli Stati membri, si consulti su: https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300_INSTRUMENT_ID:312267&utm

³⁸¹*Governing Body, Plan of Action (2010–2016): Towards widespread ratification and effective implementation of the governance Conventions: labour inspection, employment policy and tripartite consultation, adottato dal Governing Body alla 306th Session (November 2009), Geneva, International Labour Office, 2011, p. 12*

il coinvolgimento di tutte le parti sociali nei processi legislativi di politica nazionale e soprattutto nella ricerca di un equilibrio-baricentro tra il necessario sviluppo economico e il rispetto della giustizia sociale.³⁸²

La Convenzione n. 144, negli artt. 2-5, pone l'incarico agli Stati membri di predisporre adeguate procedure affinché possano svolgersi consultazioni tripartite effettive tra i rappresentanti dei governi, dei datori di lavoro e dei lavoratori in merito a tutte le questioni che concernono l'attività normativa (*si pensi adozione, attuazione, applicazione, supervisione*) dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro; queste consultazioni ineriscono a tutte le fasi di adozione e di applicazione degli strumenti OIL, come per esempio, la presentazione ai parlamenti nazionali di nuove disposizioni, rapporti sulle Convenzioni.

Nello specifico la Convenzione richiede che, sempre previa consultazione delle parti sociali, in qualunque fase dell'attività normativa dell'OIL, a partire dalla fase di "progettazione e dei lavori preparatori", vi sia un coinvolgimento dei governi, i quali sono sempre e comunque invitati a fornire risposta ai questionari indicati nell'Ordine del Giorno dalla Conferenza Internazionale del Lavoro, su invito dell'Ufficio Internazionale del Lavoro, ovvero di fornire osservazioni sui testi adottati e in procinto di essere sottoposti alla firma e ratifica. La consultazione tripartita opera anche nella fase post-adozione, attraverso il consueto obbligo di sottoporre il testo all'autorità nazionale competente, ove successivamente alla ratifica ed entrata in vigore, mediante l'obbligo di presentazione dei rapporti periodici in cui si forniscono comunicazioni in merito allo "*stato dell'arte*" delle convenzioni e raccomandazioni.³⁸³ Dalla Convenzione emerge come essa ambisca a promuovere il tripartitismo in sede dell'OIL, estendendo il suo immanentismo non solo a livello della governance normativa della stessa, ma anche a livello nazionale. La Raccomandazione n. 152, ambisce ad estendere l'efficacia e l'utilizzabilità delle consultazioni tripartite anche nell'ambito dell'attività legislativa nazionale.³⁸⁴

La Convenzione n. 81, negli artt. 2-18, richiede agli Stati contraenti di dover costruire un sistema di ispezione del lavoro nei diversi settori dell'industria e del commercio, disciplinandone in modo specifico le sue funzioni, l'asset e la sua struttura funzionale ed organizzativa, indicando lo status, i poteri e gli obblighi della figura dell'ispettore del lavoro. Lo strumento in esame oltre a richiamare la necessaria e doverosa collaborazione delle parti sociali, impone, ai sensi dell'art. 20, l'obbligo di redazione di una relazione annuale in merito allo stato di funzionamento dei servizi ispettivi.

³⁸²Ivi, p. 12

³⁸³Cit. supra, A. Zanobetti, *Diritto internazionale del lavoro*, cit., p. 80.

³⁸⁴Cit. supra, *International Labour Organization, Governing Body, Plan of Action (2010–2016): Towards widespread ratification and effective implementation of the governance Conventions*, op. cit., p. 12.

La Convenzione n. 129, pressoché avente contenuto analogo alla n. 81, estende semplicemente l'ambito di applicazione oggettivo anche al settore agricolo, prevedendo un sistema ispettivo ad hoc. Si sottolinea che l'obbligo analogo delle Convenzioni nn. 81 e 129, di pubblicare una relazione annuale è di fondamentale importanza (nello specifico art. 20 Conv n. 81 ed art. 26 Conv n. 129): le relazioni fungono da parametro di valutazione essenziale dello stato di funzionamento e di applicazione delle Convenzioni nella legislazione nazionale e nei diversi settori dell'economia, e rappresentano quindi una risorsa essenziale di dati per gli organi di controllo dell'OIL. La finalità essenziale delle due Convenzioni in materia di ispezione è quella di riaffermare che, in assenza di un sistema ispettivo efficace ed efficiente, non vi può essere una concreta ed effettiva attuazione degli *International Labour Standards*.³⁸⁵

Le quattro Convenzioni sulla Governance si distinguono dalle “*core conventions*” per una differenza fondamentale: esse non concernono il merito di singole condizioni lavorative attribuendo diritti e doveri in capo al lavoratore, ma hanno come finalità unica ed essenziale la “riforma” di miglioramento dell'attività normativa, istituzionale ed amministrativa sia degli Stati Membri che della stessa Organizzazione Internazionale del lavoro, affinché le norme internazionali del lavoro possano operare in modo effettivo. Il *nomen juris* non fa altro che riflettere l'intento di migliorare l'infrastruttura, sotto più punti di vista, del diritto internazionale del lavoro come concepito ed operato dall'OIL.

³⁸⁵Ivi, p. 13.

2.7. Dissertazione sugli strumenti universali di protezione dei diritti umani in materia del diritto del lavoro: la Dichiarazione Universale dei diritti umani del 1948, i patti ONU del 1966 e il tema delle imprese multinazionali e “*human rights*” at work.

2.7.1. La Dichiarazione Universale dei diritti umani del 1948.

Ai fini di una migliore comprensione dell'intera politica perseguita dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro e della Convenzione oggetto del presente lavoro, si rende opportunamente necessario collocare l'esperienza dell'Istituzione nel panorama esistente degli altri strumenti universali e/o regionali operanti nel suo raggio di applicazione.

In base al noto accordo di collegamento fra OIL e il sistema delle Nazioni Unite del 1946, in virtù del quale la prima è da considerarsi quale istituzione specializzata della seconda, si è stabilito che l'OIL abbia competenza pressoché esclusiva nell'adozione delle norme inerenti alla materia del diritto del lavoro e della politica sociale, rimanendo una competenza “*residuale*” in capo alle Nazioni Unite. Richiamando le fonti normative in seno al sistema delle “*United Nations*”, la stessa Carta di San Francisco ai sensi dell'art. 1, par. 3, ha conferito la possibilità di poter, comunque, adottare strumenti universali ricadenti nella competenza *ratione materiae* dell'OIL, stabilendo che l'ONU è competente a “[...]Conseguire la cooperazione internazionale nella soluzione dei problemi di carattere economico, sociale culturale od umanitario, e nel promuovere ed incoraggiare il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti senza distinzioni di razza, di sesso, di lingua o di religione[...]”: un esempio lampante è rappresentato dall'adozione nel 1993 da parte dell'UNGA della risoluzione 48/141 istitutiva dell’“*Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani*”, al quale le è stato conferito il mandato di dover prevenire e garantire, con appositi meccanismi di promozione di cooperazione internazionale, l'attuazione dei diritti umani con il sistema di ricorso da esperire dinanzi al Consiglio dei Diritti Umani.³⁸⁶

Nell'ambito delle Nazioni Unite, le prime disposizioni che concernono la materia lavorativa sono rintracciabili nella *Dichiarazione Universale dei Diritti umani* adottata il 10 Dicembre 1948 a Parigi, la quale, all'art. 23, riconosce e tutela il diritto al lavoro quale proiezione della dignità umana, dovendosi garantire la libertà di scelta dell'impiego a parità di condizioni e di retribuzione, sufficienti a garantire una vita dignitosa, accompagnata dalla libertà sindacale. Si rende necessario precisare che tale strumento non ha natura giuridicamente vincolante, essendo quindi un atto di soft law; nonostante ciò la Dichiarazione, con il tempo, è divenuta una autorevole fonte giuridica di riferimento in merito

³⁸⁶Cfr Alessandra Z. “*Diritto Internazionale del Lavoro*”, p. 45.

alla ricostruzione della prassi attualmente esistente del diritto internazionale, operando quale base normativa per l'adozione dei due Patti del 1966.^{387, 388}

2.7.2. I Patti ONU del 1966.

Con riferimento al Patto Internazionale sui diritti civili e politici del 1966, gli articoli di principale importanza sono:

1. l'art. 8 che, come ribadito in precedenza, pone un divieto di schiavitù e di lavoro forzato/obbligatorio;
2. l'art. 22 che sancisce la libertà di associazione e il diritto di costituire i sindacati, ribadendo le tutele predisposte dalla *core convention* n. 87 del 1948.³⁸⁹

Elemento peculiare del Patto sui diritti civili e politici è il meccanismo di monitoraggio in capo al Comitato per i diritti umani, organo composto da diciotto esperti indipendenti, scelti in base a comprovata esperienza e competenza in materia di diritti umani ed eletti dagli Stati contraenti; esso è competente ad analizzare i rapporti periodici, contenenti preziose informazioni in merito allo “*stato dell'arte*” degli Stati contraenti in merito all'applicazione ed attuazione dei diritti contenuti nel Patto. Il Comitato è titolare di ulteriori competenze che consentono di poterlo qualificare come un organo avente una funzione quasi giurisdizionale: il Comitato può conoscere dei ricorsi presentati dagli Stati nei confronti di un altro Stato, nonché, a patto che lo Stato interessato abbia ratificato il Protocollo opzionale, presentati dagli individui o collettivi. In caso di uso dello strumento indicato, all'esito di un esame, il Comitato tramite le *views (c.d. pareri)* è chiamato a pronunciarsi se vi sia stata o meno siffatta violazione delle disposizioni dello strumento convenzionale e in caso di esito positivo, formula le pertinenti osservazioni nella forma delle raccomandazioni affinché lo Stato possa dare pronta e spontanea esecuzione nonché le misure di riparazione da adottare.³⁹⁰

³⁸⁷Ivi, p. 141

³⁸⁸ Si veda “Diritto Internazionale del Lavoro” di A. Zanobetti e “Tutela Internazionale dei diritti umani” di Pustorino P. per una miglior comprensione in merito ai dubbi sull'effettiva utilità della “elencazione” bipartita dei diritti umani come delineata nei Patti, dovendosi riconoscere il carattere di universalità, indissociabilità, interdipendenza ed interconnessione dei diritti umani, per cui non si può godere, per esempio, di un diritto economico senza poter ribadire lo stesso con un diritto civile o politico; soprattutto, per un miglior approfondimento, si consiglia di visionare le fonti citate in merito alle “*defaillance*” nell'alveo dei lavori preparatori dei due strumenti internazionali, in merito alla classificazione dei diritti civili e politici quali “diritti di prima generazione” e dei diritti economici, sociali e culturali quali “diritti umani di seconda generazione”.

³⁸⁹Ibidem

³⁹⁰ Patto Internazionale sui diritti civili e politici di cui agli artt. 28 e 45 e per maggiori informazioni sui meccanismi intra Comitato per i diritti umani, si veda su: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights?utm> ; sul ruolo persuasivo delle opinioni dello HRC si veda il General Comment No. 33.

Disponibile su:

<https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/general-comment-no-33>

Con riferimento invece al Patto sui diritti economici, sociali e culturali, le disposizioni che riguardano direttamente ed espressamente la materia lavorativa sono:

1. l'art. 6 considera il diritto al lavoro come il *“diritto di ogni individuo di ottenere la possibilità di guadagnarsi la vita con un lavoro liberamente scelto od accettato”* con l'obbligo degli Stati di garantire *“la piena attuazione di tale diritto”* *“dovendo predisporre programmi di orientamento e formazione tecnica e professionale, nonché l'elaborazione di politiche e di tecniche atte ad assicurare un costante sviluppo economico sociale e culturale ed un pieno impiego produttivo, in condizioni che salvaguardino le fondamentali libertà politiche ed economiche degli individui”*. In breve gli Stati devono garantire la libertà dell'individuo di poter scegliere il proprio lavoro liberamente e di non esserne arbitrariamente ed ingiustamente privato;³⁹¹
2. l'art. 7 specifica quali siano i *“parametri”* da rispettare nell'esercizio del diritto al lavoro, affinché l'individuo possa godere di *“giuste e favorevoli condizioni di lavoro”* indicando in un elenco tassativo che il lavoratore debba godere di una remunerazione equa e non discriminatoria (soprattutto sotto il profilo del genere), volta a garantire una dignitosa e *“esistenza decorosa per essi e per le loro famiglie”*, la sicurezza e l'igiene del lavoro, la possibilità di avanzamento di carriera e del diritto al riposo, la limitazione delle ore di lavoro e le ferie retribuite nonché la circostanza di poter essere remunerati nei giorni festivi. Come si evince dall'analisi di queste prime disposizioni, si richiede l'adozione in capo agli Stati membri di norme volte al rispetto delle suddette *“giuste e favorevoli condizioni di lavoro”* senza discriminazioni, in base al noto principio di uguaglianza.³⁹² Dalla lettura della disposizione emerge come la parità di genere, letta in combinato disposto con l'art. 3³⁹³ del Patto, risulti essere un obiettivo di fondamentale importanza essendo compito degli Stati predisporre un quadro normativo volto alla garanzia della parità di trattamento e di remunerazione tra le lavoratrici e i lavoratori.³⁹⁴
3. l'art. 8 contiene un ulteriore elenco di diritti in materia lavorativa, venendo richiesto agli Stati di dover garantire: il diritto dell'individuo di poter costituire sindacati e di poter decidere liberamente quale aderire ribadendo che non può essere, trattandosi di libertà

³⁹¹P. Pustorino, *Tutela internazionale dei diritti umani*, cit., p. 244; A. Zanobetti, *Diritto internazionale del lavoro*, cit., p. 145.

³⁹²Comitato delle Nazioni Unite sui diritti economici, sociali e culturali (CESCR), *Osservazione generale n. 18, The right to work (art. 6 Patto)*, E/C.12/GC/18, 6 febbraio 2006, par. 2, che richiama la *Convenzione OIL n. 111 del 1958 sulla discriminazione in materia di impiego e professione*.

³⁹³Per cui *“Gli Stati Parti del presente Patto si impegnano a garantire agli uomini e alle donne la parità giuridica nel godimento di tutti i diritti economici, sociali e culturali enunciati nel presente Patto.”*

³⁹⁴*Ibidem*

sindacale comprensiva del diritto di sciopero, sottoposta a restrizioni salvo diverse eccezioni richiamante nell'articolo.³⁹⁵

4. l'art. 9 contempla il diritto alla “*sicurezza sociale, ivi comprese le assicurazioni sociali*”.³⁹⁶

Si rende necessario indicare la peculiarità, operante quale causa esplicativa del numero alto delle ratifiche, della clausola di flessibilità di cui all'art. 2, par. 1 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, impostata sul principio della realizzazione progressiva dei diritti. In breve, l'articolo sancisce l'obbligazione primaria degli Stati parte di dover, sia a livello individuale sia tramite l'assistenza e la cooperazione internazionale³⁹⁷, con il “*massimo delle risorse*” a disposizione, dare piena e massima attuazione ai diritti ivi contemplati; la disposizione tiene quindi conto delle differenze esistenti di natura economica e sociale, tra gli Stati, che potrebbero fronteggiare ostacoli nella promozione dei diritti previsti dal Patto. Il Comitato per i diritti economici, sociali e culturali, comunque, ha sempre e comunque precisato che, sebbene esista tale meccanismo di flessibilità, il tutto non può operare quale presupposto per svincolarsi dagli obblighi pattizi: secondo la sua autorevole interpretazione, l'obbligo imposto ex. Art. 2 del Patto con annessa clausola di flessibilità, impone agli Stati Parte di garantire il nucleo essenziale dei diritti riconosciuti, nel rispetto del divieto di regressione, volto a prevenire l'adozione di norme che riducano il livello di tutela già predisposto dallo strumento pattizio. In materia lavorativa, il Comitato ha individuato un nucleo di diritti per i quali è richiesta una attuazione immediata: dalla parità di genere alla protezione dei minori e degli adolescenti. Come con il Patto sui diritti civili e politici, l'attuazione del Patto sui diritti economici, sociali e culturali è soggetta a un meccanismo di monitoraggio e supervisione fondato sul sistema dell'esame dei rapporti periodici presentati dagli Stati al Comitato per i diritti economici, sociali e culturali (istituito nel 1985 in seno al Consiglio Economico e Sociale, ovvero il c.d. ECOSOC): tale meccanismo si caratterizza per il risultato finale dell'intero iter, caratterizzato dai c.d. General Comments (Osservazioni Generali), adottati su base annuale, che costituiscono uno strumento ancillare e funzionale al chiarimento e alla definizione della portata e del raggio applicativo dei diritti contemplati nel patto. Come emerge dall'analisi dei due Patti, il raffronto consente di poter affermare che le norme e gli strumenti messi a disposizione dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro risultino essere maggiormente dettagliati, definiti e precisi: la *ratio* della differenza è rintracciabile in base alla funzione e missione perseguita dai due sistemi di diritto: le Convenzioni OIL, specie le *core conventions*, possono essere qualificate come strumenti di natura “settoriale”; i

³⁹⁵*Ibidem*

³⁹⁶*Ibidem*

³⁹⁷*Obbligo che sussiste in base agli art. 55 e 56 della Carta delle Nazioni Unite.*

Patti del 1966, seppur abbiano norme precise ma anche dotate dal contenuto programmatico, ambiscono alla diffusione universale dei diritti in essi sanciti³⁹⁸.

2.7.3. La tutela del lavoratore nelle dinamiche del commercio internazionale. Dal dumping sociale alla nozione di responsabilità sociale delle imprese

Ai fini di un efficace sviluppo economico degli Stati, come si è precedentemente potuto osservare sulla base delle numerose dichiarazioni e degli strumenti messi a disposizione dal sistema dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (come l'Agenda per un lavoro dignitoso), è necessario che vi sia una corrispondenza univoca tra il commercio e il mondo del lavoro, dovendosi ritenere ambiti connessi ed entrambi funzionali. L'esperienza storica ha dimostrato infatti che l'assenza di un quadro normativo adeguato in momenti di intenso sviluppo economico, si pensi alle diverse Rivoluzioni industriali, ha comportato da un lato, un aumento della ricchezza ma dall'altro lato, ha prodotto gravissime conseguenze sociali le quali hanno inciso sulle condizioni di lavoro. Per questo, il nesso tra il diritto del commercio internazionale e il diritto internazionale del lavoro è sempre stato ritenuto essere esistente da molto tempo. Durante le epoche di industrializzazione dei Paesi occidentali emerse la necessità di predisporre un quadro normativo che tenesse conto da un lato, della necessaria competitività degli Stati e dall'altro lato, del fatto che tale desiderio non operasse quale presupposto per negare la tutela dei lavoratori: si pensi che durante il XX secolo, epoca in cui la teoria del *laissez-faire* faceva da "guida" nel sistema economico, si assistette a un vero e proprio abbandono sostanziale dei diritti volti alla tutela morale e fisica del lavoratore, data la lacuna normativa esistente. È riconosciuta ed accettata la teoria per cui la *ratio* della totale assenza di un asset normativo ben definito, soprattutto in paesi come Inghilterra, Francia, Stati Uniti, venne giustificata semplicemente dalla necessità degli Stati occidentali di proteggere la competitività nazionale e la concorrenza internazionale con gli altri Stati che si fossero invece dotati di un adeguato quadro di tutele. Nell'analisi storica operata in precedenza, è emersa proprio come in questo frangente temporale, iniziò a diffondersi la necessità e l'esigenza di predisporre ed adottare norme internazionali uniformi in materia lavorativa, evitando nel contempo di compromettere gli interessi economici dei produttori nazionali. Essenziali sono state le argomentazioni di Daniel Legrand, "owner" di una fabbrica di nastri, che fu uno dei primi ad analizzare gli effetti nefasti e le conseguenze drammatiche di una concorrenza totalmente scevra da regole. Egli elogiò l'esempio dell'Inghilterra, la qual, grazie a un imperante intervento legislativo in diversi ambiti, riuscì a coniugare l'interesse della massimizzazione dei profitti economici con la tutela del "welfare sociale", osservando come la

³⁹⁸*Ibidem*

concorrenza inevitabilmente influisse sulla produzione, obbligando i produttori ad adattarsi e come, proprio per tale motivo, soltanto la legge potesse porre un limite all'influenza indebita ed eccessiva della concorrenza economica³⁹⁹; il risultato storico fu che con il riconoscimento di tali diritti e garanzie nei Paesi industrializzati, non si registrò alcun tipo di regresso o di effetto negativo sul commercio internazionale. Infatti molti paesi in Europa tentarono di creare un “*level playing field*” della concorrenza, volto alla istituzionalizzazione delle condizioni minime di lavoro condivise con i partner commerciali, risultato che fu raggiunto con la nascita del 1919 della Organizzazione Internazionale del Lavoro. Difatti sempre la storia fornisce come insegnamento che il mercato, secondo la teoria smithiana non è in grado di “autoregolarsi” con la c.d. mano invisibile e che esso non è esimente dall'influenza della concorrenza, come descritta da Legrand. Con l'istituzione dell'OIL, l'Organizzazione ricevette il mandato specifico di contrasto al dumping sociale con la tecnica dell'armonizzazione delle norme internazionali del lavoro.

Tale obiettivo è richiamato nella successiva Carta dell'Avana, mai entrata in vigore, in cui all'art. 7 par. 1⁴⁰⁰, noto anche come “*clausola sociale*”⁴⁰¹, conteneva i c.d. “*Fair Labour Standards*” attribuendo all'OIL un compito delicato di garantire un equilibrio fra la liberalizzazione degli scambi e la protezione delle condizioni del lavoratore. La disposizione costituiva così un punto fermo nella affermazione del ruolo degli International Labour Standards quale *condicio sine qua non* per un equo sviluppo del commercio internazionale volta al rispetto dei diritti umani fondamentali⁴⁰².

³⁹⁹Legrand affermava ciò: “[...] England subordinates its political interests to its financial interests; it floods all countries that are not hermetically sealed off with its yarns and fabrics. As a result, it takes to heart, more than any other nation, the need to produce as economically as possible in order to beat foreign competition. Still, England has found that all its interests, without exception, imperatively require the intervention of legislation to fix the age, working hours and education of factory workers, in order to save them from ruin and perdition[...].” SI veda: D. Le Grand, *Lettre d'un industriel des montagnes des Vosges à MM. Gros, Odier, Roman et Comp., à Wesserling*; distribuée aux Membres des deux Chambres et du Ministère, Strasbourg, F.G. Levrault, 1838, disponibile su : https://numelyo.bmlyon.fr/f_view/BML:BML_00GOO0100137001102579641/IMG00000006

⁴⁰⁰In base al quale “1. The Members recognize that measures relating to employment must take fully into account the rights of workers under inter-governmental declarations, conventions and agreements. They recognize that all countries have a common interest in the achievement and maintenance of fair labour standards related to productivity, and thus in the improvement of wages and working conditions as productivity may permit. The Members recognize that unfair labour conditions, particularly in production for export, create difficulties in international trade, and, accordingly, each Member shall take whatever action may be appropriate and feasible to eliminate such conditions within its territory. 2.Members which are also members of the International Labour Organisation shall cooperate with that organization in giving effect to this undertaking.

3.In all matters relating to labour standards that may be referred to the Organization in accordance with the provisions of Articles 94 or 95, it shall consult and co-operate with the International Labour Organisation”. Cit United Nations Conference on Trade and Employment, Havana Charter for an International Trade Organization, testo disponibile su: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/havana_e.pdf

⁴⁰¹La peculiarità di tale clausola era data dal fatto di equiparare la violazione degli standard internazionali del lavoro come una violazione delle stesse norme operanti in materia del commercio internazionali. Sul dibattito in merito agli effetti nefasti sull'economie dei Paesi in Via di Sviluppo e la proiezione nel settore del lavoro, si veda: A. Zanobetti “Diritto Internazionale del Lavoro”, pag. 203-205.

⁴⁰²E. Sychenko, «Labour Rights in Global Trade: The Lost Consensus», in *Italian Labour Law e-Journal*, vol. 18, n. 2 (2025), pp. 189-203, doi: 10.6092/issn.1561-8048/23316.

In breve si rende necessario eseguire un *excursus storico ed eziologico* sulle origini dell'odierno diritto del commercio internazionale. Dopo l'esperienza delle due guerre mondiali in cui il clima di ostilità fu caratterizzato dall'adozione di misure c.d. protezionistiche (si pensi alle svalutazioni monetarie o elevate tariffe doganali), emerse, a seguito del 1945 e degli "Accordi di Bretton Woods"⁴⁰³, il desiderio di prevedere un corpo normativo multilaterale che potesse promuovere una serena liberalizzazione degli scambi commerciali. A tale fine il 24 marzo del 1948, dopo i lavori eseguiti dalla Conferenza dell'ONU sul commercio e l'occupazione, venne predisposta la c.d. Carta de L'Avana. Questo trattato multilaterale oltre ad affrontare diversi temi, come l'impiego e le attività economiche al secondo capitolo ovvero al quinto capitolo delle pratiche commerciali restrittive, poggiava il proprio corpus normativo sui principi di non discriminazione, di reciprocità sul divieto esplicito di dumping. Importante era la previsione, contenuta nella stessa Carta, di una istituzione di un'organizzazione internazionale il cui mandato sarebbe dovuto consistere nella supervisione degli scambi commerciali internazionali, la c.d. International Trade Organization. Come poc'anzi affermato, la Carta per l'ostruzionismo degli Stati Uniti e Regno Unito, dettata anche dalla "gelosia" della propria sovranità, non entrò mai in vigore e quindi un ulteriore pilastro degli accordi di B.W. venne quindi meno, non essendoci una struttura ad hoc avente competenza ad amministrare il *General Agreement on Tariffs and Trade* (c.d. GATT), accordo commerciale negoziato a Ginevra nell'ottobre del 1947.⁴⁰⁴ La soluzione adottata fu quella di disporre l'applicazione del GATT, il cui contenuto conteneva delle parti della ormai tramontata Carta de l'Avana, mediante i c.d. *Protocolli di applicazione provvisoria*. Incoraggianti furono i risultati registrati nei vari cicli di negoziati, i c.d. *rounds*, quali un aumento della liberalizzazione degli scambi commerciali e l'abbattimento di numerosi ostacoli al libero commercio (si pensi alle barriere non tariffarie).

Di fondamentale importanza fu "L'Uruguay Round", svoltosi dal 1986 al 1994, che operò una sorta di "testo unico" in cui furono riuniti tutti i vari accordi e strumenti adottati nel tempo. Tale *raccolta* confluì nell'Atto finale di Marrakech del 15 aprile del 1994, sottoscritto da ben 110 paesi e dall'Unione Europea, il quale introdusse il nuovo GAT-1994, operando così una revisione e predisposizione di una nuova disciplina sostanzialistica in materia e in secondo luogo, di

⁴⁰³Tali accordi delinearono quale sarebbe stato il sistema finanziario ed economico a livello internazionale dopo la seconda guerra mondiale, poggiato sulla promozione di tassi di cambi fissi ma aggiustabili ove si volle procedere alla istituzione del Fondo Monetario Internazionale e della Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo sviluppo. Cfr: IMF, *History of the Bretton Woods System*, disponibile su:

<https://www.imf.org/external/about/histbw.htm>

⁴⁰⁴I Principi che esso promuoveva era diversi: si pensi al trattamento della nazione più favorita, il trattamento nazionale e il divieto di restrizioni quantitative.

fondamentale importanza, dispose l'istituzione dell'Organizzazione Mondiale del Commercio con l'istituzionalizzazione del <<diritto OMC>>.^{405, 406}

L'intento di inserire la clausola sociale negli accordi commerciali multilaterali non è stato soddisfatto né negli Accordi di Marrakech del 1994 né nei successivi round dell'OMC. Invece, opposta, è la situazione che si è registrata in sede degli accordi commerciali regionali (c.d. *Regional Trade Agreements, RTA's*) e degli accordi commerciali preferenziali (c.d. *Preferential Trade Agreements, PTA's*) operanti quali deroghe al GATT (art. XXIV c.d. *Enabling Clause*), i quali contengono specifiche disposizioni in materia lavorativa e sociale. Gli *RTA's*, comprendenti essenzialmente le unioni doganali e le zone di libero scambio, si pongono come obiettivo l'estensione⁴⁰⁷ ed ampliamento degli scambi tra gli Stati Partecipanti e le clausole sociali ivi presenti, mirano a creare un equilibrio fra le due esigenze contrapposte: la prima di favorire la concorrenza, e la seconda volta a evitare che favorendo la concorrenza si determinino effetti distorsivi tali da incidere in negativo sul nucleo essenziale di diritti del lavoratore, un esempio interessante è l'accordo di libero scambio siglato tra l'Unione Europea (quale unione doganale ai sensi del regime GATT) e la Corea del Sud che prevede un intero capitolo avente ad oggetto il commercio e lo sviluppo sostenibile ove le parti si impegnano a rispettare le core conventions dell'OIL, ponendo un divieto di “regresso” sulla legislazione del lavoro per gli investimenti esteri.⁴⁰⁸ Invece per gli accordi commerciali preferenziali, avente una diversa logica, gli Stati industrializzati concedono dei vantaggi tariffari ai PVS per favorire la loro crescita economica; tali accordi sono soggetti alle c.d. “*conditionality clauses*”, una forma con cui vengono inserite le clausole sociali, le quali impongono ai PVS il rispetto di determinate condizioni di lavoro “minime” al fine del mantenimento del “*sistema di preferenze generalizzate*”. Un esempio è quello attuato dall'Unione Europea con i c.d. GSP/GSP+ (*regime speciale di incentivazione per lo sviluppo sostenibile e il buon governo*) che subordina l'accesso preferenziale al mercato europeo alla ratifica delle Convenzioni fondamentali dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, prevedendo anche un regime di sospensione dei benefici al ricorrere di violazioni.^{409, 410}

⁴⁰⁵ La World Trade Organization ha aperto i battenti nel 1995 ed è una organizzazione internazionale universale che ha il compito di amministrare il GATT 94, operando quale forum per gli Stati per delineare il sistema in materia di scambi commerciali internazionali.

⁴⁰⁶ M.R. Mauro, *Diritto internazionale dell'economia. Teoria e prassi delle relazioni economiche internazionali*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2019, pp. 123-144.

⁴⁰⁷ Esempi sono l'Unione Europea, il MERCOSUR (Mercato comune del Sud) e il NAFTA (North American Free Trade Agreement) accordo siglato tra Canada, Messico e Stati Uniti, oggi sostituito dall'USMCA (United States- Mexico-Canada agreement).

⁴⁰⁸ Si veda il “Free Trade Agreement between the European Union and the Republic of Korea”, capitolo 13 (Trade and Sustainable Development), art. 13 par. 4 e 7.

⁴⁰⁹ Regolamento (EU) no. 978/2012 disponibile su EURLEX: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32012R0978>.

Si Consulti per una migliore comprensione “EU Generalised Scheme of Preferences”.

⁴¹⁰ Ivi, p. 64 e pp. 193-195.

Seppur il sistema OMC e GATT, in sede multilaterale, non abbia integrato esplicitamente la tutela delle condizioni dei lavoratori, gli strumenti adottati in deroga agli accordi di portata “generale”, consentono di collegare la liberalizzazione degli scambi alla lotta al dumping sociale nell’ottica della attuazione, diffusione, valorizzazione dei diritti fondamentali in materia lavorativa.

Un soggetto che opera nell’ambito del diritto internazionale dell’economia è l’impresa multinazionale ovvero *multinational/transnational corporations or enterprises (MNEs o TNCs)*. Si pone un problema definitorio e diverse sono quelle fornite da diverse organizzazioni internazionali: si pensi al contesto, per esempio, dell’ONU in cui nel “*Report of the Group of Eminent Persons to Study the Impact of Multinational Corporations on development and on International Relations*” (UN DOC E/5500/Rev. I, ST/ESA/7 del 1974) e in altri documenti, si indica il carattere transfrontaliero e multinazionale delle operazioni economiche dalle stesse adottate, seppur una definizione definitiva è stata fornita nel “*UN Draft Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights*” in cui si considerano le imprese multinazionali quelle entità economiche che operano in più di una nazione, ovvero un gruppo di imprese che operano in più stati, indipendentemente dalla forma giuridica e dal luogo di costituzione. Altre definizioni vengono fornite, per esempio, dall’OCSE nelle “*Guidelines for Multinational Enterprise*”.⁴¹¹ Limitandosi ad affermare che, seppur oggetto di forte dibattito, la loro personalità giuridica internazionale delle stesse non può essere riconosciuta sulla base di argomentazioni strutturali, poiché sebbene le singole società costituenti il gruppo economico siano soggetti di diritto interno, l’impresa *ex se*, proiettata verso l’esterno non possiede quella personalità giuridica distinta ed unitaria ben distinguibile sul piano interno ed internazionale⁴¹², essendo le imprese multinazionali dei gruppi di imprese caratterizzati dalla presenza di una impresa-madre e a di altre società operanti in Paesi diversi, accomunate da un’unitarietà di produzione o di prestazioni di servizi. Tale peculiarità del soggetto in esame, pone diversi problemi che sono emersi dall’esperienza: operando su scala mondiale e potendo accedere a diversi mercati, le società praticano la c.d. *delocalizzazione*, ossia l’uso in determinate aree geografiche della manodopera a basso costo; ciò ha creato un problema di rapporto con le imprese e gli Stati ospitanti, poichè dato il fine unicamente “utilitaristico-egoistico” legato al profitto perseguito dalle società, sono emerse molte violazioni delle norme sul lavoro e in materia sociale, con condizioni

⁴¹¹Ivi, pp. 81-82

⁴¹²Ivi, pp. 85-86. Si consulti l’opera citata ai fini della comprensione delle diverse teorie emerse in dottrina e nella giurisprudenza arbitrale internazionale in ordine alla soggettività delle organizzazioni internazionali: dal riconoscimento di una personalità giuridica internazionale, seppur “minore”, valorizzata dalla Corte internazionale di giustizia nel parere consultivo *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, alle ricostruzioni che ne propongono una configurazione “presunta” e comunque limitata, relativa, derivata e funzionale.

lavorative pressoché inumani e degradanti⁴¹³, soprattutto nel settore tessile. Data l'ampiezza ma anche incertezza dei dati a disposizione del fenomeno in esame, che conosce situazioni anche nei Paesi industrializzati, nei quali, nonostante una disciplina giuslavoristica solida e coerente, non poche sono le situazioni di sfruttamento dei lavoratori, e tenuto dell'impossibilità per molti Stati in cui vi operano, di poter contrastare a livello legislativo e giudiziario tali entità economiche (perché le società multinazionali rappresentano fonti di investimento, specialmente per i PVS), nonché tenendo conto anche della difficoltà di poterle considerare quali soggetto di diritto internazionale ai fini della responsabilità internazionale, la prassi internazionale ha adottato la strada degli standard di condotta, con i codici di condotta e con alcuni atti delle organizzazioni internazionali, facendo ricorso al concetto di responsabilità sociale di impresa.⁴¹⁴

Per responsabilità sociale di impresa si indica “l'impegno richiesto alle imprese di integrare, volontariamente, tutele ecologiche e sociali, nella loro attività economica e commerciale”⁴¹⁵. Lo sviluppo di tale principio trae origine nel corso degli anni '30 del Novecento in cui si afferma il concetto di *business ethics*, invitando le imprese a tener in debita considerazione nella definizione delle loro strategie aziendali e/o industriali, gli interessi della comunità dal punto di vista sociale, ambientale ed etico. Non vi è una definizione univoca ma gli strumenti internazionali più importanti sono il Libro Verde della Commissione Europea del 2001 “*Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese*” in cui viene definita, la responsabilità sociale, come l'adesione volontaria nelle attività economiche dell'impresa degli interessi e delle necessità della comunità in cui esse operano, potendola considerare come un valore aziendale da perseguire, a condizione che tale responsabilità “non dovrebbe essere considerata come un sostituto alla regolamentazione o alla legislazione [...]”⁴¹⁶. Un ulteriore strumento utile, adottato in sede ONU, è rappresentato dai “*Guiding Principles on Business and Human Rights*” in cui si afferma che le imprese debbano predisporre un quadro procedurale volto al monitoraggio, all'attuazione e al rispetto dei diritti umani nello svolgimento della propria attività commerciale ed economica.⁴¹⁷

L'adozione dei codici di condotta *c.d. interni o etici* sono di ampia diffusione: si tratta di norme giuridicamente non vincolanti, adottate dalle stesse imprese multinazionali con cui dimostrano la *voluntas* di aderire spontaneamente al rispetto dei diritti umani “auto-prescrivendosi” di rispettare tali

⁴¹³Un esempio storico è il caso del Rana Plaza in Bangladesh nel 2013, dove crollò un edificio che ospitava diversi stabilimenti tessili ove morirono migliaia di persone. È un triste esempio dei rischi e delle violazioni sistematiche dei diritti umani in tali settori. Si consulti: ILO, *Rana Plaza: Never Again*, 2014 disponibile su: <https://www.ilo.org/resource/rana-plaza-never-again-0?utm>

⁴¹⁴Ivi, p. 100

⁴¹⁵Cit. p. 106

⁴¹⁶Commissione delle Comunità europee, *Libro verde – Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese*, COM(2001) 366 definitivo, Bruxelles, 18 luglio 2001, p. 8,

⁴¹⁷Cit. supra, M.R. Mauro, *Diritto internazionale dell'economia...*, cit. pag. 108.

standard di tutela. I codici rispondono a diverse finalità: si pensi al valore simbolico della loro adozione dinanzi al consumatore e mirano alla responsabilizzazione delle imprese. L'efficacia di tali strumenti è limitata non essendo prescritta nella maggior parte degli stessi alcun tipo di meccanismo di controllo volto alla verifica del rispetto degli impegni spontaneamente assunti in materia di diritti umani.⁴¹⁸

Nell'ambito del diritto internazionale, un ulteriore tentativo di regolamentazione o almeno attenzione sul tema, è caratterizzato dai *c.d. standard di condotta* che, al pari dei codici di condotta *interni*, hanno la funzione di guidare l'operato dell'attività economica delle imprese nel rispetto dei diritti dei lavoratori. Gli Standard di condotta sono riconducibili al richiamato concetto di responsabilità sociale d'impresa (*Corporate Social Responsibility*) e sono atti di soft law: strumenti cui si aderisce in modo volontario, i quali promuovono principi ed diritti che le imprese devono rispettare. Molteplici sono le iniziative al riguardo: nell'ambito del sistema delle Nazioni Unite l'iniziativa principale è costituita dal *Global Compact* (1999), organizzazione il cui obiettivo è quello di stimolare, invitando le imprese, ad aderire al rispetto di ben dieci principi fondamentali in diversi ambiti: diritti umani, anticorruzione, lavoro, divieto di lavoro forzato e minorile. Questi principi, seppur non vincolanti, fungono come⁴¹⁹ strumento volto alla promozione di un'economia che tenga conto del rispetto dei diritti umani. In sede dell'Organizzazione Internazionale per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE), importanti sono le "*Guidelines for Multinational Enterprises on Responsible Business Conduct*" del 1976, novellate nel 2011: sono peculiari perché, pur non essendo giuridicamente vincolanti, sono un testo unico ed organico di raccomandazioni che ineriscono a diversi aspetti delle imprese multinazionali, volte al rispetto dei diritti umani, compresi quelli lavorativi (vi è un capitolo specifico dedicato all'occupazione e le relazioni industriali). Nello specifico si promuovono i c.d. National Contact Point (NCPs) "Punti di contatto nazionali" che si occupano del monitoraggio nell'attuazione di tali linee guida da parte di ogni Stato Membro e non membro dell'OCSE che hanno aderito a tale strumento.⁴²⁰

Importante è l'iniziativa assunta dall'OIL nel 1977 (aggiornato nel 2000, 2006 e 2017), quando ha adottato la "*c.d. Dichiarazione di Principi Tripartita sulle imprese multinazionali e la politica sociale*": l'intento della Dichiarazione è quello di fornire linee guida chiare alle imprese su

⁴¹⁸Ivi, p. 99.

⁴¹⁹ J. Murray, *Corporate social responsibility: an overview of principles and practices*, Working Paper No. 34, Policy Integration Department, World Commission on the Social Dimension of Globalization, Geneva, International Labour Office, May 2004. e UN Global Compact, *The Ten Principles*.

Disponibili su:

1. https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40dgreports/%40integration/documents/publication/wcms_079107.pdf?utm

2. <https://unglobalcompact.org/what-is-gc/mission/principles?utm>

⁴²⁰Cit. supra, A. Zanobetti, *Diritto internazionale del lavoro*, cit., p. 220.

come esse possano, con le loro politiche commerciali ed attività economiche, contribuire comunque alla formazione, all'attuazione e alla realizzazione del lavoro dignitoso. La Dichiarazione, che è un atto di soft law il quale garantisce così una maggior flessibilità di adattamento trattandosi di un settore in continuo cambiamento. Tale strumento si rivolge tanto alle imprese multinazionali, quanto alle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori, ponendo al centro l'attenzione sul ruolo essenziale che le *MNEs* svolgono nel panorama delle relazioni economiche internazionali, analizzando il problema della loro dimensione transazionale e la peculiarità della loro struttura organizzativa, soffermandosi anche su fenomeni ben noti come quelli della c.d. delocalizzazione produttiva volta all'elusione dei controlli statali in cui, secondo la Dichiarazione, in caso di mancanza di rigorosi limiti giuridici supportati da un efficace meccanismo di controllo, possono produrre concentrazioni (abusive) di potere economico che andrebbero in contrasto con gli interessi sia dello Stato che degli stessi lavoratori (Preambolo)⁴²¹. La Dichiarazione dal punto di vista sostanziale, è composta da ben cinque sezioni: politica generale (parr. 8-12), occupazione (parr. 13-21), formazione (parr. 22-26), condizioni di lavoro e di vita (parr 27 e 35) e alle relazioni industriali (parr 36-58). La Dichiarazione richiede alle imprese multinazionali di dover contribuire allo sviluppo economico e sociale dei Paesi in cui essi operano o si costituiscono, per favorire l'accrescimento dell'occupazione locale e la stabilità lavorativa. Ulteriormente la Dichiarazione richiede alle imprese multinazionali di dover comunicare tempestivamente e con un congruo preavviso, le autorità pubbliche e ai rappresentanti dei lavoratori, in caso di ristrutturazione o trasferimento d'azienda. Nella sezione dedicata alle condizioni di lavoro e di vita, lo strumento richiede che tali condizioni non debbano essere inferiori rispetto a quelle garantite dalle imprese nazionali dello Stato ospitante, al fine di garantire che i lavoratori e le loro famiglie possano vivere dignitosamente. Nella parte dedicata alle relazioni industriali, l'attenzione si pone sulla tutela della libertà sindacale e della contrattazione collettiva, in cui il fenomeno della delocalizzazione produttiva rende difficile un loro concreto ed effettivo esercizio. Quindi la Dichiarazione, pur essendo limitata dalla natura giuridicamente non coercitiva, opera un interessante equilibrio tra le esigenze di profitto e la tutela dei diritti fondamentali del lavoratore, divenendo un punto di riferimento fondamentale nell'alveo dei numerosi standard di condotta che riguardano il tema della responsabilità sociale d'impresa.⁴²²

⁴²¹Per una miglior comprensione del fenomeno descritto, unito all'outsourcing si consulti A. Zanobetti "Diritto Internazionale del Lavoro" p. 219.

⁴²²P. Alston (ed.), *Labour Rights as Human Rights*, Oxford/New York, Oxford University Press, 2005 (*Collected Courses of the Academy of European Law*, XIV/1).

2.8. Strumenti regionali in materia sociale e del diritto del Lavoro: Il Consiglio D'Europa, l'Unione Europea ed altre organizzazioni internazionali regionali. Cenni.

Ai fini di una corretta e completa comprensione del diritto internazionale del lavoro e per aver a disposizione tutti gli strumenti necessari utili per la miglior comprensione della Convenzione C192, si rende necessario illustrare come il diritto del lavoro sia tutelato e venga delineato in seno all'Unione Europea e al Consiglio d'Europa con riferimenti di diritto comparato ad altre esperienze internazionali.

2.8.1. Il Consiglio D'Europa: CEDU e la Carta Sociale europea e sistema dei reclami collettivi.

Successivamente all'esito del secondo conflitto mondiale, tenendo in debita considerazione gli effetti devastanti sulla popolazione civile nel corso dei due conflitti, emerse il desiderio negli Stati Europei di predisporre un insieme di negoziati ed incontri volti alla promozione di una inedita unità continentale, volta alla prevenzione dell'emersione di nuovi conflitti mondiali: sulla scia di questo impulso, promosso dal *"Comitato Internazionale dei movimenti per l'unione europea"*, si svolse nel 1948 il Congresso dell'Aia a guida statunitense, il cui esito fu caratterizzato dalla nascita del Consiglio D'Europa, vera e propria organizzazione internazionale, istituita con il Trattato di Londra del 5 maggio del 1949 cui aderirono ben dieci stati fondatori.⁴²³ Gli obiettivi del Consiglio d'Europa sono delineati nel suo Statuto: in particolare nel Preambolo si evince la *volontà* degli Stati membri, con l'adesione al Consiglio, di essere fedeli all'insieme dei *"valori spirituali e morali che sono la comune eredità dei loro popoli e la vera origine della libertà individuale, della libertà politica e dello stato di diritto, principi che formano la base di ogni vera democrazia"*; l'art. 1 esplicita il mandato istituzionale dell'organizzazione internazionale di carattere regionale volto all'attuazione di *"un'unione più stretta fra i Membri per tutelare e promuovere gli ideali e i principi che sono loro comune patrimonio e per favorire il loro progresso economico e sociale"*, obiettivo che come viene indicato nella lett. b) può essere perseguito con l'esame da parte del Consiglio *"delle questioni di interesse comune, la conclusione di accordi e lo stabilimento di un'opera comune nel campo economico, sociale, culturale, scientifico, giuridico e amministrativo e mediante la tutela e lo sviluppo dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali[...]"*. Importante è anche l'art. 3 dello Statuto, per cui è obbligatorio per ogni Stato membro dover riconoscere il *"principio della*

⁴²³Che furono: Italia, Danimarca, Belgio, Francia, Irlanda, Lussemburgo, Norvegia, Paesi Bassi, Regno Unito e Svezia. Attualmente ne sono 46, numero ridotto di una unità a seguito dell'espulsione ex. Art. 8 dello Statuto del Consiglio d'Europa da parte del Comitato dei Ministri della Russia a seguito dell'invasione militare dell'Ucraina del febbraio del 2022. Si veda su: <https://www.coe.int/en/web/portal/-/the-russian-federation-is-excluded-from-the-council-of-europe?>

preminenza del Diritto e il principio secondo il quale ogni persona soggetta alla sua giurisdizione deve godere dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali[...]". Lungimirante ed innovativo è il sistema di protezione dei diritti umani fondamentali offerto dal Consiglio d'Europa, il cui documento più importante è costituito dalla Convenzione Europea dei diritti dell'uomo (c.d. CEDU). Come richiamato anche nel Preambolo della Convenzione, vi è l'interesse a voler creare un collegamento funzionale tra la promozione della pace, dello stato di diritto e della tutela dei diritti umani fondamentali, da realizzare con una maggior sinergia ed unità degli Stati membri, delineando un vero e proprio progetto da perseguire.⁴²⁴

In breve gli organi principali del Consiglio d'Europa sono:

1. il Comitato dei Ministri: organo con competenze decisionali rappresentativo degli esecutivi degli Stati membri.
2. L'Assemblea Parlamentare, composta da 648 membri eletti o nominati dai singoli Stati Membri e funge da organo d'ausilio e di indirizzo politico del Comitato dei Ministri.
3. Il Congresso dei Poteri locali e regionali dell'Europa, organo consultivo volta a garantire la partecipazione delle istituzioni territoriali non centralizzate nelle dinamiche decisionali del consiglio d'Europa.
4. Il Segretariato.⁴²⁵

Come si sottolinea nello Statuto, che indica l'obiettivo essenziale del Consiglio d'Europa, un "prodotto" concepito poiché costituente oggetto di interesse comune in seno agli Stati Membri ai sensi dell'art. 1 lett. b), è stata *la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali (CEDU)* firmata a Roma nel novembre del 1950 ed entrata in vigore nel settembre del 1953.⁴²⁶

Ai fini della presente disamina è importante soffermarsi sul fatto che la CEDU, nella prima parte (artt. 2-18) non prevede una protezione esplicita dei diritti in materia lavorativa e sociale, elencando perlopiù un insieme di diritti e libertà che ciascun Stato Membro deve assicurare alle persone rientranti nella propria giurisdizione. Le uniche disposizioni che richiamano il mondo del lavoro sono gli artt. 4 (sul divieto di lavoro forzato e obbligatorio e di schiavitù) e 11 (concernente la libertà di riunione e associazione)⁴²⁷. I diritti sociali e in materia lavorativa sono oggetto di attenzione

⁴²⁴C V. Zagrebelsky; R. Chenal; L. Riva, *Manuale dei diritti fondamentali in Europa*, 3^a ed., Bologna, Il Mulino, 2022, p. 29.

⁴²⁵Cit. *supra*, A. Zanobetti, *Diritto internazionale del lavoro*, cit., p. 172.

⁴²⁶L'Italia ha ratificato la CEDU con la l. 4 agosto 1955, 848. Disponibile su: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1955-08-04;848>

⁴²⁷Di cui l'art. 4 (Proibizione della schiavitù e del lavoro forzato) "1. Nessuno può essere tenuto in condizioni di schiavitù o di servitù. 2. Nessuno può essere costretto a compiere un lavoro forzato od obbligatorio. 3. Non è considerato «lavoro forzato od obbligatorio» ai sensi del presente articolo: (a) il lavoro normalmente richiesto a una persona detenuta alle condizioni previste dall'articolo 5 della presente Convenzione o durante il periodo di libertà condizionale; (b) il servizio militare o, nel caso degli obiettori di coscienza nei paesi dove l'obiezione di coscienza è considerata legittima, qualunque

da parte della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo⁴²⁸ nell’ambito dell’interpretazione degli altri diritti prescritti e protetti dalla stessa CEDU: si pensi al caso *Demir e Baykara c. Turchia* (2008) dove la Corte EDU ha fornito un’interpretazione evolutiva dell’art. 11 della CEDU, riconoscendo che la libertà di associazione comprende anche il diritto alla contrattazione collettiva.⁴²⁹

Seppur la CEDU non contempi esplicitamente alcuna disposizione in materia di diritto del lavoro e sociale, un completamento del sistema europeo di protezione dei diritti umani volto ad “abbracciare” i suddetti diritti di natura economica e sociale, è stato caratterizzato dall’adozione nel 1961 della “*Carta Sociale Europea*”, successivamente emendata e riveduta nel 1996. Si rende necessario sottolineare che la Carta, rispetto alle norme offerte dall’Organizzazione Internazionale del Lavoro, presenta una peculiare differenza: in un unico documento, operando come una sorta di “testo unico”, elenca l’insieme dei diritti di natura sociale ed economica che, invece sono dettagliati

altro servizio sostitutivo di quello militare obbligatorio; (c) qualunque servizio richiesto in caso di crisi o di calamità che minacciano la vita o il benessere della comunità; (d) qualunque lavoro o servizio facente parte dei normali doveri civici.”; invece l’art. 5 (Diritto alla libertà e alla sicurezza): “1. Ogni persona ha diritto alla libertà e alla sicurezza. Nessuno può essere privato della libertà, se non nei casi seguenti e nei modi previsti dalla legge: (a) se è detenuto regolarmente in seguito a condanna da parte di un tribunale competente; (b) se si trova in regolare stato di arresto o di detenzione per violazione di un provvedimento emesso, conformemente alla legge, da un tribunale o allo scopo di garantire l’esecuzione di un obbligo prescritto dalla legge; (c) se è stato arrestato o detenuto per essere tradotto dinanzi all’autorità giudiziaria competente, quando vi sono motivi plausibili di sospettare che egli abbia commesso un reato o vi sono motivi fondati di ritenere che sia necessario impedirgli di commettere un reato o di darsi alla fuga dopo averlo commesso; (d) se si tratta della detenzione regolare di un minore decisa allo scopo di sorvegliare la sua educazione oppure della sua detenzione regolare al fine di tradurlo dinanzi all’autorità competente; (e) se si tratta della detenzione regolare di una persona suscettibile di propagare una malattia contagiosa, di un alienato, di un alcolizzato, di un tossicomane o di un vagabondo; (f) se si tratta dell’arresto o della detenzione regolari di una persona per impedirle di entrare illegalmente nel territorio, oppure di una persona contro la quale è in corso un procedimento d’espulsione o d’extradizione. 2. Ogni persona arrestata deve essere informata, al più presto e in una lingua a lei comprensibile, dei motivi dell’arresto e di ogni accusa formulata a suo carico. 3. Ogni persona arrestata o detenuta, conformemente alle condizioni previste dal paragrafo 1 c del presente articolo, deve essere tradotta al più presto dinanzi a un giudice o a un altro magistrato autorizzato dalla legge a esercitare funzioni giudiziarie e ha diritto di essere giudicata entro un termine ragionevole o di essere messa in libertà durante la procedura. La scarcerazione può essere subordinata a garanzie che assicurino la comparizione dell’interessato all’udienza. 4. Ogni persona privata della libertà mediante arresto o detenzione ha il diritto di presentare un ricorso a un tribunale, affinché decida entro breve termine sulla legittimità della sua detenzione e ne ordini la scarcerazione se la detenzione è illegittima. 5. Ogni persona vittima di arresto o di detenzione in violazione di una delle disposizioni del presente articolo ha diritto a una riparazione.”

Disponibile su: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_ita

⁴²⁸Invece gli artt. 19-51 della Convenzione, fulcro essenziale di tale sistema europeo di protezione dei diritti umani, delineano un meccanismo di tutela giurisdizionale sorretto dalla Corte Europea dei diritti dell’Uomo. Tale organo giurisdizionale ha competenza *ratione materiae* dei ricorsi interstatali per presunte violazioni delle disposizioni convenzionali ovvero, a differenza di quella della Corte di Giustizia dell’Unione Europea, anche dei ricorsi individuali. La condizione di ammissibilità per il ricorso individuale è il seguente: il previo esaurimento delle vie interne di ricorso. Il caso viene esaminato secondo una ripartizione funzionale degli organi giudicanti (si ha un giudice unico, comitati, Camere e Grande Camera) in base agli artt. 26, 30 e 43 della Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo. Le sentenze rese sono obbligatorie per lo Stato condannato cui può darvi esecuzione anche con modifiche normative o risarcimenti del danno. Per maggiori approfondimenti procedurali si veda: R. Sapienza, *I diritti dell’uomo nel diritto internazionale ed europeo*, Torino, Giappichelli, cap. VII; ovvero V. Zagrebelsky; R. Chenal; L. Riva, *Manuale dei diritti fondamentali in Europa*, 3^a ed., Bologna, Il Mulino, 2022, pp. 445-546.

⁴²⁹Corte EDU, Grande Camera, 12 novembre 2008, *Demir e Baykara c. Turchia*, ric. n. 34503/97, parr. 140-154, disponibile su: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-89558&utm>.

e tutelati in molteplici strumenti OIL, seppur con un livello di approfondimento e dettaglio non ampio quanto quello offerto dalle Convenzioni o dalle Raccomandazioni OIL.⁴³⁰

La Carta Sociale Europea, nella sua prima parte, è caratterizzata dall'elencazione di un insieme di principi di natura programmatica inerenti al tema del diritto del lavoro e alla protezione sociale, riferendosi soggettivamente alla generalità delle categorie dei lavoratori ovvero a singoli soggetti, specie quelli considerati particolarmente sensibili o vulnerabili (si pensi ai disabili o ai minori); nella seconda parte vi è una maggior analiticità, essendo indicati diritti specifici in capo ai lavoratori⁴³¹. L'effettività e l'utilità della Carta sono compromesse dalla sua terza parte, la quale prevede un sistema denominato di “*adesione opzionale o selettiva*”: in breve, viene lasciata allo Stato la possibilità di poter “ratificare e/o accettare” un determinato numero di articoli presenti nella seconda parte della Carta ovvero un equipollente numero di paragrafi, a patto che tra le norme selezionate vengano accettati e ratificati sei dei dieci (nove nella versione del 1961) articoli appartenenti al c.d. nucleo essenziale⁴³², unitamente all'ulteriore obbligo degli Stati di indicare quali altre disposizioni intendano accettare (affinché vi sia un'accettazione di un numero di articoli pari a sedici). Da tale sistema di scelta deriva contestualmente un assetto nel quale, in linea generale, gli Stati sono invitati a perseguire gli obiettivi generali sanciti nella Carta, ma che *de jure* sono vincolati solamente sulle disposizioni da loro accettate e selezionate. Importante è la quarta parte della Carta che predispone un meccanismo di controllo poggiato sull'invio dei rapporti periodici, a cadenza biennale, da parte degli Stati membri al Segretario Generale del Consiglio d'Europa contenenti informazioni sullo “stato dell'arte” nel perseguimento degli obiettivi della Carta Sociale. Questi rapporti, ex. Art. 23, devono essere trasmessi ai membri delle organizzazioni internazionali dei lavoratori e dei datori di lavoro aventi status consultivo presso il Consiglio d'Europa affinché possano formulare le pertinenti osservazioni. L'esame di siffatti rapporti periodici è eseguito dal *Comitato europeo dei diritti sociali* che nel suo rapporto finale, non avente natura giuridicamente vincolante ed obbligatoria, attesta o meno la conformità della legislazione o della prassi Statale rispetto alle norme della Carta sociale (art. 22).⁴³³

Interessante è l'ulteriore meccanismo di controllo concernente l'osservanza delle disposizioni della Carta Sociale Europea, il c.d. *sistema dei reclami collettivi*, introdotto con il Protocollo Addizionale del 1995 ed applicabile anche alla Carta riveduta del 1996. Essenzialmente il sistema consente alle organizzazioni internazionali e nazionali dei lavoratori e dei datori di lavoro, nonché

⁴³⁰Cit. *supra*, A. Zanobetti, *Diritto internazionale del lavoro*, cit., p. 177.

⁴³¹Per esempio si vedano i principi nn. 7,16; nella Parte II si veda l'art. 1, 7, 8 e 19.

⁴³²Si fa riferimento agli artt. 1,5,6,7,12,13,16,19,20.

Disponibile su: <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/provisions-of-the-charter?utm>

⁴³³Cit. *supra*, P. Pustorino, *Tutela internazionale dei diritti umani*, cit., pp. 244-247.

per le ONG con *status consultivo* in seno al Consiglio d'Europa, di formulare reclami avverso uno Stato contraente per presunta inosservanza delle norme pattizie. L'intero caso viene sottoposto all'esame e al giudizio del Comitato europeo dei diritti sociali affinché, con il consueto rapporto finale giuridicamente non vincolante, si pronunci in merito al reclamo..

2.8.2. La politica sociale e il diritto del lavoro in seno all'Unione Europea.

Il processo di integrazione europea e la sua evoluzione complessiva hanno riguardato inevitabilmente la crescente tutela offerta dall'Unione Europea in tema di diritti sociali e di diritti dei lavoratori, essendo frutto di un percorso non del tutto lineare che ha seguito la “storicità” del fenomeno preso in considerazione. Agli albori dell'esperienza europea, con la Comunità economica europea, il Trattato di Roma del 1950 attribuiva alla stessa una competenza pressoché residuale e prettamente funzionale alla formazione e realizzazione del mercato comune, volta alla prevenzione della creazione degli effetti distorsivi dettati da una sleale ed errata concorrenza tra gli stessi Stati membri. Per questo, la tutela dei diritti sociali fu posta in un ruolo secondario rispetto al perseguimento dei principali obiettivi di natura economica, circostanza giustificabile alla luce degli effetti irruenti della Seconda Guerra Mondiale⁴³⁴. Nonostante tale *impasse* iniziale, il tutto non ha impedito l'affermazione e l'emersione dell'odierna politica sociale e lavorativa dell'Unione Europea, ottenuta con diversi interventi normativi e le numerose revisioni dei trattati.⁴³⁵

Infatti, tra l'*Atto unico europeo*, i *Trattati di Maastricht*, di *Amsterdam* fino quello di *Lisbona*, si è ampliata la competenza unionale in ambito sociale e lavorativo, affermandone la posizione di coordinamento, di collegamento e di sostegno rispetto alle politiche adottate a livello nazionale dagli Stati Membri. Con il Trattato di Lisbona si è stabilizzato l'assetto gerarchico delle fonti primarie unionali, fondando il sistema sul *Trattato sull'Unione Europea (TUE)*, *Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE)*, affiancati dalla c.d. *Carta di Nizza (Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea)*⁴³⁶.

Prima di procedere all'analisi delle pertinenti disposizioni unionali a livello delle fonti primarie, si rende necessario spiegare l'assetto istituzionale dell'Unione Europea, che ha da sempre costituito un elemento essenziale per il processo di integrazione europea. Vi è in primo luogo il *Consiglio Europeo*, composto dai capi di Stato o di governo degli Stati membri che ha il compito di delineare l'indirizzo politico dell'Unione; in secondo luogo, il *Parlamento Europeo e il Consiglio*

⁴³⁴R. Adam; A. Tizzano, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, IV ed., Torino, Giappichelli, 2020, pp. 15-20.

⁴³⁵Ivi, pp. 29-32.

⁴³⁶Ivi, pp. 109-123 e 353-360.

dell'Unione europea sono essenziali perché svolgono congiuntamente la funzione legislativa e di bilancio. La Commissione europea detiene il potere d'iniziativa legislativa, svolge funzioni propriamente esecutive e vigila sulla corretta applicazione del diritto unionale (artt. 10-17 TUE), infatti qualora uno Stato Membro non rispetti gli obblighi comunitari, la Commissione è titolare ad avviare la c.d. procedura d'infrazione (art. 258-260 TFUE). Infine vi è la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, in base alla quale ai sensi dell'art. 19 del TUE, è l'organo giurisdizionale deputato alla vigilanza e monitoraggio della corretta interpretazione ed applicazione del diritto come sancito nei Trattati, svolgendo il compito essenziale di chiarirne la portata applicativa.^{437, 438}.

Ulteriore tappa essenziale nel processo di integrazione europea è la già richiamata necessità di realizzazione del mercato interno, poggiante sulle quattro libertà fondamentali: la *libertà di circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali*. In questo frangente, le politiche in materia sociale e del lavoro sono sempre state concepite storicamente quali meramente ancillari all'attuazione di altre libertà, in particolare quella della libera circolazione delle persone, operando come fondamento giuridico per diversi istituti, come quello dello *spazio di libertà, sicurezza e giustizia* (art. 3, par. 2 TUE). L'art. 3, par. 3 del TUE inquadra tra gli obiettivi che l'UE deve perseguire per instaurare “un mercato interno”, anche quello della “*piena occupazione e al progresso sociale [...] combattendo “l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove(ndo) la giustizia e la protezione sociale, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore”*”: indica così come la tutela dei diritti sociali costituisca un elemento essenziale nello “scheletro” del processo di integrazione europea.

Importanti sono le disposizioni contenute nel TFUE che contiene disposizioni inerenti al diritto del lavoro: nello specifico gli artt. 45 e 48 dispongono in merito alla libera circolazione dei lavoratori subordinati; gli artt. 49 e 55 invece disciplinano e contemplano il diritto di stabilimento dei lavoratori autonomi e delle imprese; infine gli artt. 56-62 prevedono la libera prestazione dei servizi⁴³⁹. Gli artt. 151-162 del TFUE (Titolo X) sono dedicati alle “politiche sociali”, definendo le basi giuridiche dell'Unione Europea volte a inquadrare la sua effettiva competenza nel diritto del lavoro, la quale si prefigura essere di competenza concorrente con gli Stati membri. In tal senso, l'art. 151 TFUE indica gli obiettivi della politica sociale europea da eseguire insieme agli Stati Membri, richiamando esplicitamente la Carta Sociale Europea e la Carta Comunitaria dei diritti fondamentali dei lavoratori⁴⁴⁰, per la “*promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro[...]*”. L'art. 153 indica quali siano gli strumenti con cui è possibile dare concreta attuazione

⁴³⁷ Sia che venga adita tramite rinvio pregiudiziale ex. Art. 267 del TFUE che per contenzioso per inadempimento.

⁴³⁸ L. Daniele, *Diritto dell'Unione europea*, VII ed., Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, pp. 61-106.

⁴³⁹ R. Del Punta, *Diritto del lavoro*, XIII ed., Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2021, pp. 159-179.

⁴⁴⁰ Trattasi di una dichiarazione politica avente natura prettamente programmatica.

agli obiettivi dichiarati nell'articolo precedente, disponendo che siano necessarie misure di sostegno e di completamento delle azioni Statali e in altri ambiti e casi, opportuna e necessaria è l'adozione di direttive unionali aventi prescrizioni minime (si pensi alla salute dei lavoratori). La disposizione impone un divieto di regresso, impedendo che gli Stati membri possano invocare la circostanza che per dar attuazione agli obblighi comunitari, lo adducano quale motivo per introdurre delle discipline interne che de facto comportino una riduzione o assottigliamento delle garanzie già assicurate dall'ordinamento (par. 4).⁴⁴¹

Il perseguimento e l'attuazione della politica sociale in sede dell'Unione Europea sono stati arricchiti con l'adozione della *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, adottata a Nizza nel 2000 e divenuta una fonte primaria di diritto dell'UE con l'entrata in vigore, nel 2009, del Trattato di Lisbona il quale ha provveduto all'attribuzione alla Carta, del medesimo status giuridico dei Trattati (art. 6 TUE); il tutto ha costituito un passaggio fondamentale, poiché ha colmato l'iniziale lacuna dei Trattati istitutivi i quali non prevedevano disposizioni ad hoc in materia di diritti umani di natura fondamentale, garantendo così la certezza del diritto e dando nuova linfa alle virtuose elaborazioni pretorie della Corte di Giustizia dell'UE, che fino a quel momento aveva proceduto alla individuazione di suddetti diritti in via interpretativa ricavando dai principi generali di diritto dell'Unione ovvero dalle “*tradizioni costituzionali comuni degli Stati Membri*”.⁴⁴²

Incanalata in tale contesto, la Carta mira alla codificazione dell'insieme dei principi e diritti esistenti e derivanti dal diritto sia dell'Unione europea, sia dal diritto internazionale dei diritti umani, sia dagli ordinamenti nazionali, richiamando e attribuendo grande importanza alla CEDU, nonché alla interpretazione della stessa fornita dalla Corte EDU: la Carta di Nizza quindi non fa altro che rafforzare la dimensione sociale dell'Unione.⁴⁴³ L'Essenzialità della Carta in base al discorso in esame, è incorniciata al Capo IV rubricato “*Solidarietà*” che raccoglie l'insieme dei principali diritti in materia sociale e del lavoro: il titolo infatti contempla quali siano le condizioni di lavoro giuste ed eque (art. 31), provvede alla tutela del diritto all'informazione e consultazione con i lavoratori (art. 27) ovvero alla contrattazione ed azione collettiva (art. 28) e il diritto di essere assistiti e a poter usufruire di un'adeguata protezione sociale in caso di malattia, disoccupazione e maternità (art. 33 e 23). Con tale approccio la Carta, ridefinisce il ruolo dell'Unione la quale ai sensi dell'art. 3 par 3 del TUE, deve garantire non solo il funzionamento del mercato interno ma anche un'adeguata tutela dei diritti umani fondamentali. In tale chiave di lettura, la Carta oltre ad operare come sorta di

⁴⁴¹Cit. *supra*, A. Zanobetti, *Diritto internazionale del lavoro*, cit., p. 232.

⁴⁴²S. Sciarra, «Diritti sociali. Riflessioni sulla Carta europea dei diritti fondamentali», in *Argomenti di diritto del lavoro*, (2001), pp. 391-412.

⁴⁴³T. Hervey; J. Kenner, *Economic and Social Rights under the EU Charter of Fundamental Rights: A Legal Perspective*, Oxford, Hart Publishing, 2003.

“compendio” del diritto esistente, funge da raccordo e *trait d’union* tra integrazione economica del mercato comune europeo e la necessaria protezione sociale: la Carta funge sia da parametro normativo, sia da criterio interpretativo per regolare i rapporti di competenza tra l’Unione Europea e i suoi Stati Membri. La circostanza che vi sia un riconoscimento esplicito di suddetti diritti sociali all’interno della Carta, consente di poterli considerare quali obiettivi fondamentali dell’Unione, da perseguire, tutelarli e da considerarli al pari degli altri diritti e delle libertà economiche e delle norme esistenti in tema di concorrenza.⁴⁴⁴

2.8.3. Trattati essenziali di altri sistemi regionali di protezione dei diritti umani.

Si rende ora necessaria disaminare, seppur per sommi capi, quale sia la protezione dei diritti sociali e lavorativi offerta da sistemi diversi rispetto a quelli analizzati. Come premessa, la prassi fornisce l’indicazione dell’esistenza di due linee di metodo che si sono delineate: la prima è quella di aver inserito specifiche disposizioni inerenti al tema del lavoro e alla protezione sociale negli strumenti volti alla tutela “generale” dei diritti umani; l’altra è quella di aver adottato atti o strumenti c.d. settoriali che specificano l’insieme dei diritti ed obblighi che esistono in tema del lavoro e sociale (specie con riferimento, giustificata sulla base delle ragioni storiche e geografiche, alla protezione dei lavoratori migranti).

Una prima esperienza “extra-europea” interessante da citare è quella dell’*Organizzazione degli Stati Americani* (c.d. OAS o Sistema interamericano). In tale sistema, la “*American Declaration of the Right and Duties of Man*” del 1948, seppur di portata “generale” e avente natura prettamente dichiarativa, riconosce espressamente un insieme di diritti sociali: si pensi al diritto alla sicurezza sociale, di associazione e il diritto al lavoro in senso stretto⁴⁴⁵. Una disciplina maggiormente compiuta e di maggior interesse è quella contenuta nel c.d. *Protocollo di San Salvador del 1998*, addizionale all’*“American Convention on Human Rights in the Area of Economic, Social and Cultural Rights”*: tale strumento “emendativo” nel riconoscere l’esistenza del diritto al lavoro, pone l’obbligo in capo agli Stati parte di adottare tutte le misure necessarie per darne concreta attuazione nel rispetto del principio di eguaglianza e di parità di trattamento; il Protocollo, inoltre indica quale condizione ancillare per un godimento corretto ed effettivo del diritto in esame, il fatto che vi siano alla sua base condizioni “giuste, eque e soddisfacenti” da rispettare, elencandoli: per esempio, al pari di quanto richiamato in molti strumenti OIL, vengono richiamati il principio di parità retributiva in lavori di egual valore, la tutela contro le varie forme di licenziamento illegittimo, la protezione della salute,

⁴⁴⁴*Ibidem*.

⁴⁴⁵Organization of American States, “*American Declaration of the Rights and Duties of Man*”, 1948, art. 14, 15, 22. Disponibile su: <https://www.oas.org/en/iachr/mandate/Basics/american-declaration-rights-duties-of-man.pdf?utm>.

dell'igiene e della sicurezza del lavoratore sul luogo di lavoro, il diritto alle ferie retribuite e di un monte orario ragionevole, venendo riconosciuti l'insieme del catalogo dei diritti sindacali come il diritto allo sciopero.⁴⁴⁶

Una caratteristica peculiare di tale sistema extraeuropeo di tutela dei diritti umani fondamentali è la forma di tutela predisposta, che non è estesa però a tutti i diritti prescritti e sanciti dal Protocollo Addizionale. Esso prevede la possibilità delle c.d. “*petizioni individuali*” esercitabili solo per un numero ristretto di diritti in caso di presunta violazione (c.d. *giustiziabilità selettiva*), come nel caso dei diritti di cui ex. Art. 8, par. 1 lett. a) ovvero art. 13 del Protocollo.⁴⁴⁷

Diversa è l'esperienza e l'insegnamento offerto dall'Unione Africana: infatti la c.d. “*African Charter on Human and Peoples' Rights*” (1981) riconosce espressamente, integrandola nel proprio catalogo, la proiezione sociale e lavoristica dei diritti umani, riconoscendo, con le consuete ormai note formule, il diritto al lavoro da svolgersi in giuste ed eque condizioni poggiato sulla parità di retribuzione.⁴⁴⁸ Lo strumento tutela anche la libertà di associazione e di riunione i quali operano come fondamenti giuridici per il sistema di azione e rappresentanza collettiva. In breve, l'esperienza africana fornisce la preziosa chiave di lettura della Carta del 1981, da intendersi poggiante su una logica del “sistema di mutuo soccorso” in cui l'insieme dei diritti sono integrati, collegati ed interconnessi.

Ma la Carta non è l'unico prodotto elaborato dall'UA, infatti nell'ottica di ampliare la protezione sociale, l'Organizzazione internazionale a vocazione regionale ha adottato il c.d. “*Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Citizens to Social Protection and Social Security*” il quale impone l'obbligazione in capo agli Stati parte, per garantire un'adeguata protezione e sicurezza sociale, di dover predisporre un quadro di misure e di sistemi efficaci; il Protocollo specifica di porre l'attenzione anche per le categorie vulnerabili, invitando gli Stati Parte a un maggior coordinamento. L'esperienza africana quindi, oltre a riconoscere tramite le consuete “dichiarazioni solenni” i cataloghi di diritti, pone l'accento su come essi debbano essere incanalati in un corretto e coerente sistema di “welfare sociale”.⁴⁴⁹

⁴⁴⁶OAS, *Additional Protocol to the American Convention on Human Rights in the Area of Economic, Social and Cultural Rights*, 1988, art. 6 al 9. Disponibile su: <https://www.oas.org/en/sare/social-inclusion/protocol-ssv/docs/protocol-san-salvador-en.pdf?utm>

⁴⁴⁷Ivi, p. 30 con riferimento all'art. 19(6) e il sistema di petizione individuale di cui all'art. 8 e 13 del Protocollo.

⁴⁴⁸OAU “*African Charter on Human and Peoples' Rights*”, 1981, art. 15.

Disponibile su: CORREGGI LINK

https://au.int/sites/default/files/treaties/36390-treaty-0_african_charter_on_human_and_peoples_rights_e.pdf

⁴⁴⁹Unione Africana, “*Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Citizens to Social Protection and Social Security*”, art. 3-4.

Disponibile su:

Estremamente differente e peculiare è l'esperienza maturata in seno all'ASEAN (*Associazione delle Nazioni del Sud-Est Asiatico*) che consta, nella dimensione lavoristica e sociale, di strumenti prettamente e meramente di soft law. Documento cardine è la “*Asean Human Rights Declaration*” del 2012 la quale riconosce l'ordinario diritto al lavoro con i suoi principali corollari (*si pensi alla libertà di scelta del lavoro e che esso debba svolgersi in condizioni giuste e sane e soddisfattive per l'essere umano*), il diritto di poter aderire e costituire sindacati e contiene disposizioni contro lo sfruttamento minorile e adolescenziale affermando anche il diritto alla sicurezza sociale.⁴⁵⁰ Nonostante tale strumento sia un atto di soft law, copiosa è l'attività svolta dall'ASEAN per la tutela dei lavoratori migranti, essendo la regione geografica storicamente interessata a tale fenomeno sociale. Importantissimi sono in primo luogo la “*Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers*” del 2007 in cui si indicano quali debbano essere i compiti degli Stati di origine e di destinazione dei lavoratori migranti, dovendo fornire condizioni di lavoro che siano decenti, proteggere gli stessi da ogni forma di discriminazione, abusi, sfruttamento, garantendo un adeguato sistema di tutela e di rimedi.⁴⁵¹ Nel 2017, a conferma di tale forte interesse, l'ASEAN ha adottato il “*Consensus on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers*” che fornisce con maggior dettaglio il novero dei diritti, doveri e responsabilità in capo ai lavoratori migranti: si pensi ai relativi obblighi di comunicazione, informazione e protezione, garanzia nello accesso effettivo agli strumenti di tutela, alla parità di trattamento in conformità allo standard lavorativo riconosciuto ai lavoratori nazionali, delineando così un “nucleo minimo” di protezione.⁴⁵²

https://au.int/sites/default/files/treaties/42736treatyPROTOCOL_TO_THE_AFCHPR_ON_THE_RIGHTS_ON_CITIZEN_TO_SOCIAL_PROTECTION_AND_SECURITY_E.pdf

⁴⁵⁰ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR), *ASEAN HR Declaration* (2012), art. 27, 30. Disponibile su: https://aichr.org/wp-content/uploads/2019/02/AHRD_Booklet_FIN_13June.pdf?utm

⁴⁵¹ASEAN, *Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers*, 2007 in merito agli obblighi “sinallagmatici” degli Stati interessati p. 3 e ss. Disponibile su: <https://asean.org/asean-declaration-on-the-protection-and-promotion-of-the-rights-of-migrant-workers/>

⁴⁵²ASEAN, *Consensus on the Protection and Promotion of the RIGHTS OF Migrants Workers*, 2017. Disponibile su: <https://asean.org/wp-content/uploads/2021/01/3.-March-2018-ASEAN-Consensus-on-the-Protection-and-Promotion-of-the-Rights-of-Migrant-Workers.pdf?utm>

2.10. Osservazioni.

La dissertazione del presente capitolo ha completato l'analisi dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro. Dopo aver esplicitato le sue origini storiche e l'assetto istituzionale, in tale sede, necessario e doveroso è stato analizzare il fulcro della sua attività: l'insieme degli *International Labour Standards*, le modalità di attuazione con le Convenzioni e Raccomandazioni e il relativo sistema di monitoraggio e di supervisione.

Da tale analisi è potuto emergere il ruolo chiave e centrale dell'Organizzazione quale istituto specializzato nella disciplina del diritto del lavoro, avendo a disposizione un alveo normativo solido, completo e ben dettagliato. Si è potuto analizzare, che oltre al tripartitismo istituzionale, un'altra peculiarità che rende unica l'esperienza e l'esistenza dell'OIL, sia rappresentata dalle c.d. *core conventions*. Esse indicano l'intenzione dell'Istituzione di non volersi limitare a una mera ratifica formale o ad una accettazione solenne dei diritti e degli obblighi promossi, ma di voler dare concreta attuazione a quanto sancito nel suo mandato istituzionale, cercando un miglioramento concreto e tangibile dei lavoratori nell'esperienze ordinamentali degli Stati membri. Tale missione è perseguita anche tramite i diversi sistemi di monitoraggio, ispezione e di dialogo sociale, avallate dalle Convenzioni sulla *Governance*.

Il confronto di diritto comparato, come quello delle Nazioni Unite, dell'Unione Europea, del Consiglio d'Europa e di altri sistemi, hanno evidenziato come, nonostante l'eterogeneità storica ed internazionale dei diversi sistemi di tutela, l'OIL continui a preservare quel ruolo specializzato e di dettaglio normativo che la caratterizza nel mondo del diritto internazionale del lavoro.

Alla luce della presente disamina, si hanno ora a disposizione tutti gli strumenti necessari per capire la *ratio fondante* e le disposizioni pertinenti della Convenzione OIL n. 192, inserendosi nel sistema multilivello di tutela offerta dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro. La Convenzione infatti non è altro che un ulteriore esempio della continua evoluzione dell'Organizzazione, affrontando il tema della materia e sicurezza del lavoro dal rischio biologico. È importante ricordare che le due Convenzioni sulla SSL, rientrano a seguito del 2022, nell'alveo delle *core conventions*.

Capitolo 3: La Convenzione OIL C192

3.1. La tutela della salute e sicurezza nel sistema dell'Organizzazione internazionale del Lavoro.

3.1.1. Introduzione.

Fin dalla sua istituzione, nel 1919 con la firma del Trattato di Versailles, l'Organizzazione Internazionale del Lavoro ha sempre posto al centro del proprio mandato istituzionale, anche la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori, individuandola quale obiettivo essenziale per il perseguimento della giustizia sociale, ritenuta necessaria per evitare il sorgere di nuovi conflitti mondiali e per il mantenimento della pace e divenendo, dunque, un asse di fondamentale importanza nella definizione della neonata Organizzazione. Nello specifico, il Preambolo della Costituzione dell'OIL include, tra le tante condizioni di lavoro “*urgentemente richieste*” e da garantire ai fini di un assetto equo ed umano funzionale al mantenimento della pace universale, la protezione dei lavoratori dalle malattie professionali e dai rischi, come gli infortuni, derivanti dallo svolgimento dell'attività lavorativa⁴⁵³; consegue che la salute e la sicurezza del lavoro vengono considerate quali *condicio sine qua non* da rispettare per garantire la tutela della dignità del lavoratore e il miglioramento delle condizioni di vita.

Dello stesso avviso è la Dichiarazione di Filadelfia del 1944, che si inserisce nel quadro della protezione dei diritti fondamentali, in questo caso del lavoratore, riconoscendo che il tema della sicurezza e della salute dei lavoratori costituisca un ulteriore obbligo cui deve uniformarsi l'Organizzazione, in tutte le occupazioni. Al riguardo infatti, la sicurezza e la salute non devono essere concepite come mera prevenzione tecnica né come “mero fattore della produzione”, ma operano come vero e proprio limite ed indirizzo cui l'Organizzazione, nella definizione dei rapporti di lavoro esistenti, deve attenersi, in linea con la concezione del lavoro quale espressione della persona umana, ribadendo il consueto principio del “*il lavoro non è una merce*”⁴⁵⁴; tale impostazione è interessante poiché proietta il tema della tutela della salute del lavoratore, non solo nella dimensione individuale, ma anche in quella collettiva, avendo riguardo al benessere collettivo della comunità.

Per quanto concerne l'attività normativa, si è avuto modo di analizzare e che verranno a breve richiamate, le *core conventions* e le *raccomandazioni* esistenti in materia di salute e sicurezza sul lavoro (SSL), nei quali si è potuto assistere a un ampliamento dell'oggetto dell'ambito di applicazione degli strumenti predisposti: da un approccio inizialmente e meramente “settoriale” verso uno più

⁴⁵³Preambolo della Costituzione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, emendata, disponibile su: <https://www.ilo.org/sites/default/files/2024-04/ILO%20Constitution-2021-%5BJUR-210720-001%5D-Web-EN.pdf>

⁴⁵⁴Organizzazione Internazionale del Lavoro, Dichiarazione di Philadelphia, 1944, parr. 1 e 2. Disponibile su: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40europe/%40ro-geneva/%40ilo-rome/documents/publication/wcms_151915.pdf

organico, sistemico, completo e complessivo.⁴⁵⁵

Inoltre, l'esigenza di proteggere la salute e la sicurezza del lavoratore, nel moderno contesto della globalizzazione, ha costretto L'OIL a concepirle come componenti essenziali per la promozione del lavoro dignitoso, anche in connessione con la crescente richiesta di maggior sostenibilità dei sistemi produttivi: questo perché, la qualità dell'occupazione e della protezione sociale risulta fortemente influenzata dalla prevenzione del lavoratore dai rischi professionali e dalla capacità di ridurre infortuni e malattie.⁴⁵⁶

Alla luce di tali considerazioni, è possibile così inquadrare l'importanza che ha accompagnato l'adozione della *Convenzione OIL n. 192 sui Rischi Biologici nell'ambiente*: tale strumento dà piena attuazione ai principi sottostanti l'esistenza dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, arricchendo le Convenzioni e le Raccomandazioni preesistenti in materia di SSL, rispondendo alla esigenza, nazionale ed internazionale, di affrontare nello specifico la proiezione di tali tutele sul campo, complesso, del rischio biologico sui luoghi di lavoro.

3.1.2. Le Convenzioni e Raccomandazioni esistenti in tema di sicurezza e salute nell'ambiente di lavoro: *le core conventions C155 e C187*.

Come già accennato in precedenza e ribadito poc'anzi (v. *Cap. II, par. 2.1.5.*), l'OIL ha adottato diversi strumenti in materia di salute e sicurezza su lavoro (SSL): nell'alveo normativo copioso dell'Organizzazione, ai fini della presente analisi, essenziale è richiamare le Convenzioni n. 155 e n. 187, che costituiscono il nucleo essenziale delle *OSH (Occupational Safety and Health)*, essendo strumenti caratterizzati da un raggio di applicazione generale ed esteso, riferendosi a tutte le categorie e attività lavorative e ai settori economici, tenendo in considerazione le esistenti condizioni e prassi nazionali.

È importante ricordare la scelta operata nel 2022 dalla Conferenza Internazionale del Lavoro di voler includere “*un ambiente di lavoro sicuro e salubre*” nell'alveo dei diritti e dei principi di natura fondamentale del lavoro, indicati nella nota Dichiarazione del 1998, attraverso il suo emendamento. Tale scelta è il risultato di una nuova consapevolezza degli organi sociali dell'Organizzazione, secondo cui la tutela della sicurezza e della salute del lavoratore non deve essere

⁴⁵⁵Si veda a titolo meramente esemplificativo per spiegare l'evoluzione da Convenzioni settoriali in quelle più specifiche: la Convenzione n. 120 del 1964, la Convenzione n. 148 del 1977, la Convenzione n. 174 del 1993, consultabili su NORMLEX.

⁴⁵⁶Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL), “*Safety and health at the heart of the future of work: Building on 100 years of experience*”, Ginevra, 2019, pp. 30-66. Disponibile su: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40dgreports/%40dcomm/documents/publication/wcms_686645.pdf

concepita come una mera questione tecnica, ma un elemento strutturale utile alla promozione e diffusione della giustizia sociale, comprese le sue politiche, e della affermazione del c.d. *lavoro dignitoso*.⁴⁵⁷ Sempre con lo stesso emendamento, l'OIL ha inserito tra le *core conventions* le due Convenzioni sopracitate: la n. 155 del 1981 e la n. 187 del 2006, così da costituzionalizzare il tema della salute e sicurezza sul lavoro. Seppur le Convenzioni rimangano giuridicamente vincolanti per gli Stati Ratificanti, vi è un'efficacia *inter partes erga omnes* della Dichiarazione del 1998, quindi anche per gli Stati Membri che non le hanno ratificate, di dover promuovere e rispettare il principio (ora) fondamentale relativo ad un ambiente di lavoro sicuro e salubre.⁴⁵⁸

Si rende opportuno, ai fini di una corretta analisi del contenuto della Convenzione C192, richiamare le nozioni sostanziali principali, già analizzate, delle due nuove *core conventions*.

Interessante è l'approccio avallato dalla Convenzione n. 155, definibile come "complessivo", poiché abbraccia la politica nazionale degli Stati membri e il loro sistema giuridico-amministrativo ed ispettivo, coinvolgendo altresì gli attori privati, soprattutto quelli operanti nelle imprese. Tale strumento, quale strumento "cardine" nella definizione della SSL, fornisce una definizione aperta ed ampia di "*salute*", includendo non solo l'assenza di malattia o infermità, ma anche le caratteristiche fisiche e mentali che influiscono o sono legate alla salute e alla sicurezza sul lavoro (art. 3, lett. e)⁴⁵⁹. Di particolare rilievo è quanto imposto dall'art. 4, par. 1⁴⁶⁰, in base al quale ogni Stato Membro ratificante, deve formulare, attuare e riesaminare periodicamente una politica nazionale in materia di SSL, con la preventiva consultazione delle organizzazioni rappresentative dei lavoratori e dei datori di lavoro; nel secondo paragrafo si sottolinea l'esigenza preventiva da soddisfare, richiedendo agli Stati, "*nella misura in cui ciò sia ragionevole e praticamente realizzabile*", di ridurre e di minimizzare le cause dei pericoli potenzialmente operanti nell'ambiente di lavoro, al fine di prevenire danni alla salute.

Una scelta compiuta dai redattori della Convenzione n.155, che fornisce una preziosa chiave di lettura per comprendere l'evoluzione che ha accompagnato l'adozione della Convenzione C192, è quella presente nell'art. 5, lett. a)⁴⁶¹, il quale, nel definire i raggi di intervento e le principali sfere di azione su cui si deve orientare la politica nazionale adottata (e da revisionare periodicamente) dagli Stati membri, la disposizione richiede indica che essa debba considerare, "*nella misura in cui essi influiscono sulla salute e sicurezza sul lavoro e sull'ambiente di lavoro*:"

⁴⁵⁷Organizzazione Internazionale del Lavoro, *Dichiarazione sui principi fondamentali e dei diritti del lavoratore*, 1998 come emendato nel 2002, Prefazione, p. 3.

⁴⁵⁸Ivi, pp. 6 e 7

⁴⁵⁹OIL, *Convenzione sulla salute e sicurezza sul lavoro n. 155, 1981, art. 3 lett e*). Disponibile su: <https://www.ilo.org/it/resource/altro/c155-convenzione-sulla-salute-e-sicurezza-sul-lavoro-1981>

⁴⁶⁰Ibid.

⁴⁶¹Ibid.

a) *la progettazione, il collaudo, [...] dei componenti materiali del lavoro – compresi- (luogo di lavoro, ambiente di lavoro, [...], sostanze e agenti chimici, fisici e biologici [...].*”

La Convenzione n. 155, specifica poi il contenuto delle misure che devono caratterizzare tale politica nazionale, richiedendo la predisposizione di un sistema normativo ed istituzionale volto a renderla effettiva, accompagnato da un sistema di ispezione operativo ed effettivo, “*arricchito*” dalla previsione di sanzioni appropriate (art. 9). Inoltre, l’art. 11 procede ad individuare i principali compiti delle autorità competenti, prevedendo poi alla lettera c), l’istituzione ed applicazione di procedure di notifica degli infortuni e delle malattie professionali collegate all’ambiente di lavoro, ai fini di una loro corretta rilevazione statistica annuale.⁴⁶²

Per quanto concerne la dimensione delle imprese, la Convenzione impone un principio di responsabilità datoriale di natura sostanziale: ai sensi dell’art. 16, il datore di lavoro deve verificare che l’intero ambiente di lavoro, *comprensivo di “macchinari, materiali e procedimenti lavorativi” e “le sostanze e agenti chimici, fisici e biologici [...] qualora venga garantita una protezione adeguata”* siano sicuri e non compromettano la salute del lavoratore. Gli artt. 13 e 19 della Convenzione avallano e diffondono una concezione *partecipativa* della prevenzione, richiedendo che, con i rappresentanti dei lavoratori, vi sia un’ampia informazione, cooperazione, formazione dei lavoratori ai fini della loro protezione, al ricorrere di situazioni di pericolo gravi ed imminenti. Un ulteriore corollario di tale principio, è l’obbligo ex art. 21 in base al quale le misure di protezione e prevenzione non devono mai ricadere, economicamente, sui lavoratori.⁴⁶³

Se la Convenzione n. 155 rappresenta l’ossatura principale del SSL, la Convenzione n. 187 del 2006, con un approccio prettamente sistemico, si prefigge l’intento di promuovere una vera e propria *cultura nazionale della prevenzione*.

Tale linea di pensiero è riscontrabile nell’art. 1, il quale procede alla definizione, distinguendole, delle nozioni di “*politica nazionale*”, “*sistema nazionale di salute e sicurezza sul lavoro*”, “*programma nazionale di sicurezza e di salute sul lavoro*” e “*cultura nazionale di prevenzione in materia di sicurezza e di salute*”⁴⁶⁴, ponendo l’attenzione sulla fatto che una effettiva

⁴⁶²Ibid.

⁴⁶³Ivi, p. 4-5-6-

⁴⁶⁴Testualmente per politica nazionale significa “politica nazionale relativa alla sicurezza e alla salute sul lavoro e nel luogo di lavoro definita in conformità ai principi dell’articolo 4 della Convenzione (n. 155) sulla salute e la sicurezza dei lavoratori del 1981”; per “sistema nazionale di salute e sicurezza sul lavoro” significa “infrastruttura che costituisce il quadro principale per l’attuazione della politica nazionale e dei programmi nazionali di sicurezza e di salute sul lavoro”; per “programma nazionale” significa “ogni programma nazionale che include obiettivi da realizzare secondo un calendario predefinito, priorità e mezzi di azione stabiliti in vista di migliorare la salute e la sicurezza sul lavoro, nonché mezzi destinati a valutare i progressi”; per “cultura nazionale di prevenzione in materia di sicurezza e di salute” significa “una cultura nella quale il diritto ad un ambiente di lavoro sicuro e salubre viene rispettato a tutti i livelli, dove il governo, i datori di lavoro e i lavoratori si impegnano attivamente per assicurare un ambiente di lavoro sicuro e salubre attraverso un sistema di diritti, di responsabilità e di obblighi definiti, e dove viene riconosciuta la massima priorità al principio di prevenzione. Cit. ILO, Convention C187, 2006

protezione è garantita solamente dall'abilità dello Stato di predisporre adeguatamente le infrastrutture, definire le responsabilità e di fornire strumenti di informazione con meccanismi di monitoraggio.

La finalità essenziale della Convenzione n. 187 è infatti quella di promuovere una cultura generale del sistema di prevenzione affinché il c.d. tema dell'OSH (SSL) possa migliorare continuamente, così da contrastare, ridurre e prevenire l'insieme delle malattie o degli infortuni connessi all'attività lavorativa. Tale obiettivo, come sancito dall'art. 2, par. 1, può essere soddisfatto tramite “[...] *l’elaborazione di una politica nazionale di un sistema nazionale e di un programma nazionale, in consultazione con le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori più rappresentative*”. Il secondo paragrafo sottolinea che, la realizzazione di un “*ambiente di lavoro sicuro e salubre attraverso un sistema nazionale e dei programmi nazionali di sicurezza e di salute del lavoro*” deve essere progressivo, evitando che, in base alle condizioni nazionali, vi sia inerzia.⁴⁶⁵

La Convenzione n. 187 impone poi all'art. 3, par. 2, in capo allo Stato contraente, di dover, sempre con riferimento ad un ambiente di lavoro sicuro e salubre, “*promuovere e far progredire [...] il diritto dei lavoratori a tale ambiente*”. Inoltre, l'art. 3, par. 3, stabilisce che la politica nazionale elaborata dagli Stati Membri, debba promuovere principi di base, quali, per esempio, “*valutare i rischi o i pericoli riconducibili al lavoro*” e “*sviluppare una cultura nazionale di prevenzione in materia di sicurezza e di salute, che includa l’informazione, la consultazione e la formazione*”.⁴⁶⁶

Per quanto concerne il contenuto del *sistema nazionale*, in base all'art. 4, par. 2, esso deve comprendere oltre alle leggi, regolamenti, l'individuazione di autorità ed organismi competenti e la definizione di responsabilità in materia di SSL, nonché meccanismi di controllo e misure adeguate per promuovere la cooperazione, anche a livello delle imprese, tra le parti coinvolte. Il par. 3, indica altri elementi che possono arricchire il contenuto del sistema nazionale e garantire una maggior prevenzione: quali la previsione di servizi di informazione e consultivi, servizi sanitari, meccanismi di sostegno ed altri strumenti pertinenti.⁴⁶⁷

Invece, ai sensi dell'art. 5, il *programma nazionale*, il quale deve essere elaborato, attuato, controllato, valutato e riesaminato periodicamente dai Membri con la preventiva consultazione delle organizzazioni maggiormente rappresentative dei datori di lavoro e dei lavoratori, deve perseguire le finalità indicate nel par. 2: promuovere la nota cultura nazionale di prevenzione, ridurre i rischi legati al lavoro come le lesioni, le malattie professionali e i decessi, essere elaborato tenendo conto della situazione nazionale in materia di SSL, prevedere obiettivi ed essere affiancato, “*ove possibile*”, da

⁴⁶⁵ *Ivi*, p.1

⁴⁶⁶ *Ivi*, p.2

⁴⁶⁷ *Ibid.*

altri programmi e piani complementari. In breve, il programma nazionale, deve predisporre una prevenzione che sia oggetto di un continuo ciclo regolatorio in costante aggiornamento.⁴⁶⁸

L'Organizzazione Internazionale del Lavoro nel qualificare come *core conventions* le Convenzioni c.d. *OSH*, le concepisce come un piano da seguire per giungere a un progressivo miglioramento dell'ambiente di lavoro sicuro e salubre, richiedendo una piena attuazione di tutte le fonti appartenenti agli strumenti SSL, promuovendo così una logica di coordinamento e sviluppo delle politiche nazionali di SSL. (*si pensi alle numerose convenzioni settoriali o ai protocolli esistenti*)⁴⁶⁹

3.1.3. La salute come diritto umano e diritto del lavoro.

Nell'ambito della tutela internazionale dei diritti umani, l'intersezione tra il diritto alla salute e il diritto al lavoro, dà origine all'esigenza di tutelare la salute del lavoratore.

Richiamando l'esplicazione eseguita in tema di collocazione internazionale della tutela del diritto del lavoro, importante è il diritto alla salute, spesso considerato quale *derivato* dal diritto "umano per eccellenza quale il diritto alla protezione della vita che tutela -l'integrità fisica, morale e psichica di ogni essere umano"⁴⁷⁰,⁴⁷¹ Esso viene qualificato come bene primario e, come definito dall'Organizzazione Mondiale della Sanità, un diritto fondamentale dell'essere umano, consistente non nella *mera assenza di qualsiasi malattia o infermità*, bensì una condizione complessiva di benessere psicofisico e sociale⁴⁷² Il diritto alla salute trova riconoscimento in diversi strumenti giuridici: dall'art. 12 del Patto sui diritti economici, sociali e culturali, all'art. 16 della Carta africana dei diritti umani nonché ricavato in via "*pretoria*" dalla Corte Interamericana dei diritti dell'uomo.

Con riferimento al Patto del 1966, oltre al sopracitato articolo, l'art. 7, lett. b)⁴⁷³ include, tra le condizioni di lavoro da garantire, il diritto di poter lavorare in condizioni "*sicure e salubri*". Alla luce di queste prime affermazioni, emerge una prima indicazione importante: la sicurezza e la salute sul lavoro operano sia come contenuto tipico e specifico del diritto del lavoro, sia come mezzo o strumento di attuazione concreto-effettiva del diritto alla salute nell'ambiente di lavoro.

A tal riguardo, di fondamentale importanza è la prospettiva offerta dal *Comitato Onu per i diritti economici, sociali e culturali (CESCR)*, il quale, nell'interpretazione dell'art. 12 del Patto del 1966, ricomprende nel diritto alla salute, oltre all'accesso alle cure, i *suoi substrati* finalizzati alla

⁴⁶⁸Ivi p.3

⁴⁶⁹Organizzazione Internazionale del Lavoro, «*A safe and healthy working environment*», pp. 6-7.

⁴⁷⁰Cit. supra, P. Pustorino, *Tutela internazionale dei diritti umani*, cit., p. 112.

⁴⁷¹Ivi, p. 138

⁴⁷²Organizzazione Mondiale della Sanità, *Costituzione dell'OMS*, p. 1.

⁴⁷³ONU, *Patto Internazionale sui diritti economici, sociali e culturali*, 1966, pp. 5-6.

conduzione di una vita salutare e completamente sana, includendo la garanzia di poter lavorare in condizioni di lavoro “*sicure e salubri*” nell’ambiente di lavoro.⁴⁷⁴ Tale prospettiva sottolinea l’importanza della Convenzione C192 dato che essa promuove un modello nel quale la prevenzione, organizzazione del lavoro e salute pubblica sono chiamate necessariamente ad intrecciarsi e dialogare, rafforzando il nesso funzionale esistente tra le norme OHS e il diritto del lavoro come concepito nella tutela internazionale dei diritti umani.

In sede OIL, si è già discusso della convergenza dei diritti umani e diritto del lavoro con la Dichiarazione del 1998, novellata nel 2022, la quale include tra i principi e i diritti fondamentali “*un ambiente di lavoro sicuro e sano*”, designando come *core conventions* le Convenzioni n. 155 e n. 187. L’effetto più rilevante dell’emendamento è quello di aver consolidato l’impegno degli Stati Membri a dover realizzare il principio relativo all’ambiente di lavoro sicuro e salubre, indipendentemente dal fatto che abbiano ratificato le Convenzioni n. 187 e n. 155. In tale sistema quindi si giustifica l’importanza della Convenzione C192, la quale affronta, in modo specifico, i rischi biologici nell’ambiente di lavoro, contribuendo al completamento del percorso evolutivo normativo in materia di SSL.⁴⁷⁵

La dottrina maggioritaria ha sottolineato come una lettura dei diritti del lavoro in una dimensione umanistica, abbia consentito di superare quella, come ribadita nei lavori preparatori dei Patti del 1966, effimera e superflua distinzione tra i diritti civili, politici, sociali essendo *de facto* uguali, unitari ed interdipendenti⁴⁷⁶: in tale linea di pensiero, quindi le norme in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro sono un chiaro esempio della neo-dimensione umanitaria del lavoro, volte a garantire la protezione del lavoratore nel contesto lavorativo e produttivo.⁴⁷⁷

⁴⁷⁴CESCR, “The Right to the highest attainable standard of health”, General Comment No. 14, E/C.12/2000/2, p. 1-2. Disponibile su: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Women/WRGS/Health/GC14.pdf>

⁴⁷⁵Organizzazione Internazionale del Lavoro, “Realizing the fundamental right to a safe and healthy working environment worldwide”, 2023, p. 23.

⁴⁷⁶K. Kolben, «Labor Rights as Human Rights?», in *Virginia Journal of International Law*, vol. 50, n. 2 (2010), pp. 449-484.

Disponibile su: https://labourlawresearch.net/wp-content/uploads/2025/05/Labor_rights_as_human_rights.pdf

⁴⁷⁷O.F. Orikpete, D.R.E. Ewim, «Adoption of occupational health and safety as a fundamental human right and its implications for Nigerian workers», in *International Journal of Occupational Safety and Health*, vol. 13, n. 3 (2023), pp. 396-408, spec. p. 397, doi: 10.3126/ijosh.v13i3.51385.

3.2. La 113° sessione della Conferenza Internazionale del Lavoro: la 341 Sessione del 2021, analisi dei lavori preparatori in seno alla Commissione (metti nome) e relative posizioni negoziali.

3.2.1. Premesse temporali.

Per una miglior comprensione del contenuto normativo e definitorio della Convenzione n. 192, appare opportuno ricostruire, con adeguato dettaglio, l'iter storico e normativo che ne ha caratterizzato la predisposizione e l'adozione. Fin da subito è utile chiarire la *ratio* e le motivazioni principali che hanno giustificato la sua adozione, riconducibili a due espressi fattori: in primo luogo, la rilevata esistenza di un vuoto normativo in seno agli *International Labour Standards* in merito alla tutela nell'ambiente di lavoro dai rischi biologici; in secondo luogo, il tutto è esplicabile alla luce dei fenomeni contemporanei, i quali sono caratterizzati da un aumento, quantitativo e qualitativo, dei rischi connessi all'esposizione a pericoli biologici nei contesti lavorativi, soprattutto alla luce della recente esperienza pandemica da COVID-19 e le dinamiche globali che influenzano l'emersione/diffusione di nuove malattie infettive, spesso correlate al cambiamento climatico.

Lo spirito riformatore che ha comportato alla novella del corpus normativo dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, nonostante gli strumenti preesistenti in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro c.d. *OHS/SSL*, aggiornandolo al tema del rischio biologico nell'ambiente di lavoro, è maturato nell'ambito del *meccanismo di revisione degli standard*, il c.d. *Standard Review Mechanism (SRM)* e dal pertinente gruppo tripartito (*Standard Tripartite Working Group, SRM*)⁴⁷⁸.

In tale contesto si è consolidata la consapevolezza che, nonostante a seguito dell'emendamento del 2022 alla Dichiarazione del 1998 sui principi e diritti fondamentali del lavoratore vi sia stata una crescente attenzione verso la materia dell'OHS, l'unico strumento in seno alle fonti OIL che prevedesse nominalmente una disciplina sui *rischi biologici*, era la *Raccomandazione sull'antrace n. 3 del 1919*, e per tale motivo, inadeguata a poter fornire una disciplina generale sul tema dei rischi e pericoli biologici.⁴⁷⁹

Seguendo fittiziamente una linea del tempo, è importante ricostruire l'iter storico e normativo che ha accompagnato e preceduto la 113° sessione plenaria della Conferenza Internazionale del Lavoro. La *quaestio iuris* era emersa già prima del 2021: nello specifico, in base alla ricostruzione istituzionale operata dall'Ufficio Internazionale del Lavoro, il Consiglio di Amministrazione nella sua 331° sessione (tenutasi nel periodo invernale del 2017) in base alla raccomandazione dello

⁴⁷⁸International Labour Organization, "Protection against biological hazards in the working environment: Proposed Convention and Recommendation", *ILC.113/Report IV(4)*, p.11

⁴⁷⁹ILO, "Record of Proceedings", *ILC.113/(Rev.1)*, 2025, p.4 nel quale è indicato l'intervento introduttivo alla 113° Conferenza dell'ILC.

Standard Review Mechanism Tripartite Working Group, aveva individuato la necessità di dover intervenire sul tema e per questo aveva chiesto all'Ufficio di avviare un insieme di progetti, quali attività di follow-up, al fine dell'avvio della relativa procedura di normazione affinché il tema dei rischi biologici potesse essere incluso nell'ordine del giorno nell'Agenda dell'ILC nelle sue future sessioni, in base all'acquisita presa di coscienza del vuoto normativo esistente.⁴⁸⁰

L'avvio formale del processo di normazione, caratterizzato dalla scelta della procedura di *doppia discussione*, deve essere ricondotto alla 341° sessione del Consiglio di Amministrazione del marzo 2021: in tale sede è stata deliberata l'iscrizione all'ordine del giorno nell'agenda delle successive sessioni plenarie della Conferenza Internazionale del Lavoro, nello specifico della 112° (2024) e 113° (2025), del punto volto all'adozione di uno strumento normativo avente ad oggetto la protezione nell'ambiente di lavoro dai rischi e pericoli biologici.⁴⁸¹

La procedura della c.d. *doppia discussione*, è una scelta estremamente utile e funzionale per le finalità perseguite dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro, avendo come premessa la contezza che la lacuna normativa non possa essere *superata* con atti giuridicamente non vincolanti, con tale meccanismo si è potuto assicurare un adeguato arco temporale, necessario per affrontare il tema in esame, consentendo le consultazioni e valorizzando il tripartitismo istituzionale, essendo il tutto diviso in fasi: vi è la raccolta delle informazioni, tramite i *Report*, delle risposte degli Stati in merito alla loro prassi nazionale con le relative consultazioni tripartite, il tutto seguito da una prima discussione in sede dell'ILC, con nuovo momento di osservazioni per concludersi con la seconda discussione, comportante l'adozione del testo definitivo.

Ai sensi dell'art. 46 degli *Standing Orders* della Conferenza Internazionale del Lavoro, nella procedura della c.d. *doppia discussione*, la “*sotto-fase*” costituita dai lavori preparatori è caratterizzata dalla redazione di una sequenza di rapporti, nello specifico *quattro*, da parte dell'Ufficio Internazionale del Lavoro avente ciascuno una funzione specifica nel relativo iter di predisposizione dello strumento normativo.⁴⁸² Il *Report IV(1)* (“*white report*”), primo rapporto pubblicato nel dicembre del 2022, contiene informazioni in merito alle leggi e alle prassi esistenti negli Stati membri, accompagnato da un questionario ufficiale, strumento formale con cui gli Stati membri destinatari sono invitati a comunicare al Segretariato i dati e le osservazioni richieste. (*si pensi alle definizioni, obblighi ed altro*); tale primo documento enfatizza l'operazione di ricostruzione giuridico-istituzionale operata, prevedendo che, soprattutto per i governi degli Stati Membri che hanno

⁴⁸⁰International Labour Organization, ILC.113/Report IV(4), p. 11.

⁴⁸¹Ivi, p. 9, nella parte “List of Reports” in cui si analizzano i Report IV(1)-IV(4).

⁴⁸²Ivi, p. 9 con riferimento al Report IV(1) sul “Law and practice” con annesso questionario del dicembre 2022 e p. 11.

ratificato la Convenzione n. 144 del 1976⁴⁸³, le risposte al questionario siano comunicate solamente dopo aver consultato le organizzazioni maggiormente rappresentative dei datori di lavoro e dei lavoratori, confermando il ruolo essenziale del questionario e del tripartitismo nella fase antecedente la normazione in senso stretto.⁴⁸⁴

Il termine di scadenza per l'invio delle risposte al questionario del *white report* è stato fissato al 31 luglio 2023 dal Consiglio di Amministrazione: l'insieme delle risposte sono confluite nel secondo *Report IV(2)* ("*yellow report*") pubblicato nel febbraio 2024. La funzione svolta dal secondo rapporto può definirsi trasformativa, poichè sulla base delle risposte ricevute e di una prima analisi, l'UIL formula delle prime iniziali conclusioni, operando *de facto* delle prime scelte normative da poter potenzialmente perseguire, costituendo così il punto di intersezione e di congiunzione tra la ricostruzione della prassi degli Stati membri esistente in materia e l'intenzione dell'OIL nella predisposizione ed elaborazione di una Convenzione internazionale da far esaminare nella prima sessione della Conferenza.⁴⁸⁵

La Conferenza Internazionale del Lavoro, giunta alla 112° sessione del giugno del 2024, alla luce del contenuto e delle conclusioni dei due Rapporti, avvia la fase della prima discussione in seno allo *Standard-Setting Committee on Biological Hazards*⁴⁸⁶. Il 14 giugno del 2024, la Conferenza approva i lavori espletati dal Comitato ad hoc e adotta, con la Risoluzione, le proprie conclusioni all'esito della prima discussione, condividendo l'intenzione di adottare una Convenzione accompagnata dalla relativa Raccomandazione; contestualmente, la Conferenza dispone che il relativo tema sia iscritto quale punto dell'o.d.g. della 113ª Sessione, così da poter avanzare alla fase della *seconda discussione* per l'adozione definitiva della Convenzione.

Peculiare è la precisazione di segno tecnico e tipica della procedura in esame in merito alle parti non concordate o esaminate all'esito della prima discussione dove sono mantenute tra parentesi quadre (*bracketed*) nelle bozze che verranno sottoposte all'attenzione nella seconda fase. È una scelta metodologica importante, perché l'interpretazione dei lavori non può prescindere dal fatto che il testo adottato nel 2025, contenga, seppur in parte, l'insieme delle opzioni e formulazioni emerse come controverse nella sessione del 2024.⁴⁸⁷

Successivamente alla conclusione della 112° sessione dell'ILC, l'UIL pubblica il terzo

⁴⁸³È importante ricordare che è una di quelle appartenenti alle Convenzioni c.d. sulla "Governance", indicate dal Governing Body.

⁴⁸⁴ILO, ILC.113/Report IV(4), 2025

⁴⁸⁵Ivi.

⁴⁸⁶Si tratta di una commissione ad hoc tripartita istituita dalla Conferenza Internazionale del Lavoro deputato ad esaminare e negoziare i progetti degli strumenti normativi in merito al rischio biologico. Cfr ILC, 113° sessione, "Record Of Proceedings", Record NO.5C "Outcome of the work of the Standard Setting Committee on Biological Hazards", p. 3 e 4.

⁴⁸⁷ILO, ILC.113/Report IV(4), p. 11.

Rapporto, il c.d. *brown report* nell'agosto del 2024 (*Report IV(3)*): esso contiene i tesi di base, nella forma di proposte o bozze, della Convenzione e Raccomandazione come delineate nella prima discussione sulla base delle risposte contenuto nel questionario, comprensivo delle parti *bracketed*.

Il documento invita gli Stati a dover trasmettere entro un termine prestabilito, in questo caso non oltre il 14 novembre del 2024, proposte di emendamenti o commenti agli strumenti normativi, consultandosi preventivamente con le organizzazioni maggiormente rappresentative, su base nazionale, dei datori di lavoro e dei lavoratori⁴⁸⁸. Il terzo Rapporto non è una semplice bozza, svolgendo un ruolo fondamentale, raccogliendo le indicazioni di carattere operativo (nella forma di emendamenti o commenti) degli Stati membri, utili alla preparazione per un corretto svolgimento della seconda discussione in sede di Conferenza Internazionale del Lavoro, riducendo, per quanto possibile, contrasti o attriti che altrimenti inciderebbero sui tempi procedurali.

Nel marzo del 2025, l'UIL pubblica il quarto ed ultimo Rapporto, il c.d. *blue report* (*Report IV(4)*), contenente il testo base per la seconda discussione dell'ILC in seno alla 113^a Sessione plenaria⁴⁸⁹. In tale Rapporto, l'Ufficio incorpora nel testo di base della Convenzione e della Raccomandazione proposte, le risposte (*nella forma degli emendamenti od osservazioni*) contenute nel terz'ultimo rapporto, procedendo ad una distinzione, per ragioni legate a una miglior comprensione:

- a) commenti di natura generale: sono delle osservazioni generali sul progetto in sé, in merito all'impostazione, struttura;
- b) osservazioni formulate su specifiche disposizioni della Convenzione;
- c) osservazioni formulate in merito alla Raccomandazione.⁴⁹⁰

In tale Rapporto, l'UIL comunica di aver ricevuto *risposte* da 73 Stati membri, *osservazioni* da 26 Organizzazioni datoriali e 118 organizzazioni dei lavoratori, come per esempio la *International Organisation of Employers (IOE)* e l'*International Trade Union Confederation (ITUC)*⁴⁹¹; sono

⁴⁸⁸ ILO, "Protection against biological hazards in the working environment: Analysis of Responses and Revised drafts", ILC.113/Report IV(3), pp. 6,7

⁴⁸⁹ ILO ILC.113/Report IV(4), p. 9 contenente i testi modificati utili per la seconda fase di discussione.

⁴⁹⁰ Ivi, pp.12 e 13.

⁴⁹¹ Per IOE (*International Organisation of Employers*) ci si riferisce ad una vera e propria organizzazione internazionale volta alla rappresentanza degli interessi datoriali (in luogo delle associazioni datoriali nazionali) nelle principali sedi di governance del lavoro, quali la stessa Organizzazione Internazionale del Lavoro. L'IOE è stata creata a Ginevra (nel 1920) e opera come una sorta di forum, permanente, per le organizzazioni datoriali. Per ITUC (*International Trade Union Confederation*) invece ci si riferisce ad una confederazione sindacale internazionale volta alla rappresentanza internazionale dei lavoratori, svolgendo attività di promozione degli stessi interessi, operando anche nell'asset istituzionale dell' Organizzazione Internazionale del Lavoro. Quest'ultima ha status consultivo generale presso il Consiglio di Amministrazione. Per maggiori approfondimenti si consultino: cfr. ILO, "European and International Social Partners" nella sezione "At International Level"; ILO, "About us"; International Trade Union Confederation, "Who we are". Disponibile su: <https://www.ilo.org/regions-and-countries/europe-and-central-asia/european-and-international-social-partners>.

menzionate anche le risposte c.d. “*consolidate*”⁴⁹² ovvero risposte che vengono unificate e presentate in modo unitario: ad esempio quelle inviate a nome di più soggetti ovvero ad una risposta governativa che incorpora contemporaneamente le osservazioni di tutte le parti sociali coinvolte o consultate, al fine di evitare duplicazioni che potrebbero creare confusione.

Interessante è la precisazione dell’Ufficio Internazionale del Lavoro in base alla quale si deve riconoscere natura cumulativa alla procedura della doppia discussione: nel senso che tutta la documentazione prodotta che la caratterizza, si pensi ai numerosi report, costituisce un *corpus rilevante*, fondamentale per capire le finalità delle disposizioni e degli strumenti proposti⁴⁹³; in breve, oltre alla loro utilità interpretativa, tale filone serve a comprendere effettivamente come il metodo tripartito, nel corso dei quattro anni della doppia discussione, abbia modellato il relativo iter normativo e procedurale.

3.2.2. Osservazioni di carattere sostanziale.

L’insieme dei documenti che hanno accompagnato l’adozione della Convenzione C192 e della Raccomandazione n.209, consentono di poter effettuare un dovuto approfondimento.

Nella stessa 113^a sessione viene nuovamente sottolineato come il tema del rischio biologico appartenga alla storia dell’OIL, la cui rilevanza è aumentata esponenzialmente in base ai recenti eventi storici, come per esempio il COVID-19 e il cambiamento climatico.⁴⁹⁴ Un elemento che conferma questa nuova consapevolezza, la si ravvisa nel documento conclusivo (Record 5C), nel quale viene affermato che “[...]il cambiamento climatico aumenta il rischio di esposizione ai rischi biologici, comprese le malattie zoonotiche (malattie che si trasmettono dagli animali all’uomo)[...]”, ribadendo quindi che il neonato strumento OIL esprime una nuova e più matura consapevolezza dell’esistenza del nesso tra ambiente di lavoro ed esposizione ai rischi biologici: il rischio non viene trattato più settorialmente, ma come un fattore di rischio influenzato da diverse cause esogene tra cui il clima, con cadute intersettoriali capaci di incidere sulle politiche OSH.⁴⁹⁵

A conferma di tale evoluzione è il *Record 5B*, ossia il resoconto di quanto espletato nel meccanismo negoziale, nel quale la rappresentante del Direttore Generale ha individuato tre elementi che hanno caratterizzato l’iter: in primo luogo, l’importanza delle politiche esistenti in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro; in secondo luogo l’inserimento delle stesse nell’alveo delle *core conventions* nel 2022; infine, la necessità di adottare una Convenzione e Raccomandazione sui

⁴⁹²ILO, *ILC.113/Report IV(4)*, p. 12.

⁴⁹³Ivi, p. 13, nel quale si spiega l’utilità della natura cumulativa della procedura in esame; soprattutto l’unitarietà della stessa e della documentazione pertinente, è utile per l’attività interpretativa.

⁴⁹⁴ILO, “*Record of Of Proceedings*” *Record No. 5B (Rev. 1)*, p. 4.

⁴⁹⁵*Ibid.*

rischi biologici, data l'assenza di tale disciplina specifica, nonostante l'adozione di diversi e numerosi standard in materia di SSL e della Raccomandazione sull'antrace del 1919.⁴⁹⁶

Questi tre elementi vengono indicati quali giustificazioni principali che hanno comportato l'adozione della C192 (e della Raccomandazione) che, in base alle parole della rappresentante del Direttore Generale, risulta essere “*the first global instruments specifically addressing biological hazards in the workplace*” divenendo così un punto di riferimento nell'ambito degli “*international labour standards*”⁴⁹⁷, ciò in funzione della protezione dei lavoratori e della produttività delle imprese, mediante la prevenzione dei relativi rischi e pericoli, segnando così un punto di rottura dell'attività normativa dell'OIL rispetto alla Raccomandazione del 1919. L'affermazione è rafforzata dalla circostanza che tale pacchetto normativo, avendo ad oggetto il tema dei rischi biologici viene ricondotto alla “*constitutional foundation and core identity*” dell'OIL, quale tentativo di voler rafforzare la resilienza degli esistenti sistemi produttivi.⁴⁹⁸

Interessante è la ricostruzione sistemica operata dal Comitato, che indica l'esistente collegamento tra la disciplina in materia di SSL, arricchita ora dai rischi biologici, e le risposte fornite a livello globale: in base al Record 5B, infatti, si evidenzia come l'adozione di tali due nuovi strumenti in materia si allineano con iniziative globali di tutela della salute, quali il “*Pandemic Agreement*” adottato dall'OMS dove si sottolinea come nell'ambiente di lavoro, vi sia l'esigenza di garantire la prevenzione e di valutare l'impatto degli eventi biologici sull'assetto sociale ed economico globale⁴⁹⁹. Il Comitato sottolinea di come l'attenzione non debba essere posta solamente sulla sanità pubblica, rendendosi necessario un coordinamento interistituzionale volto alla predisposizione di misure di vigilanza e di risposta.

Dalla lettura dei Report che hanno accompagnato, nella fase della doppia discussione, l'adozione dei nuovi strumenti OIL, è possibile affermare che nel *quadriennio* 2021-2025, l'Organizzazione abbia modellato i nuovi standard sulla base di due grandezze d'ordine: la prima che tiene conto della lacuna normativa esistente in merito ai “*biological hazards*”; mentre la seconda è caratterizzata da una prospettiva di diritto comparato, consistente nell'analisi delle soluzioni offerte dalle legislazioni nazionali.⁵⁰⁰

L'impostazione perseguita risulta essere coerente con l'insieme dei rapporti che, in ragione della finalità di armonizzazione legislativa propria del processo *cumulativo* della doppia discussione, deve essere considerato nella sua unitarietà, dato che ciascun Report contiene materiali utili a

⁴⁹⁶Ivi p. 4.

⁴⁹⁷Ivi, p.5

⁴⁹⁸Ivi, p.6

⁴⁹⁹Ibidem.

⁵⁰⁰International Labour Organization, ILC.113/Report IV(4), 2025, p. 11 dove si tiene conto della relazione dello SRM.

ricostruire, passo per passo, i motivi che hanno giustificato l'adozione di determinate scelte redazionali.⁵⁰¹

Grazie alla prospettiva di diritto comparato (il c.d. *comparative mapping*) si è svolta una funzione essenziale per il procedimento della doppia discussione: l'analisi delle legislazioni nazionali non ha condotto alla predisposizione di una mera bozza di una Convenzione, ma ha consentito di poter raccogliere l'insieme delle informazioni necessarie utili la funzione di armonizzazione normativa delle Convenzioni OIL, volta alla definizione di standard e principi minimi attuabili, nonostante le diversità e differenze ordinamentali, in tutti gli Stati Membri.

La prospettiva comparativa è utile per comprendere la funzione di armonizzazione legislativa si pensi, per esempio, alla Raccomandazione n.209 la quale specifica come le linee guida nazionali dovrebbero rispettare le gerarchie di controllo esistenti, predisporre misure di prevenzione e di controllo per le infezioni e controlli di biosicurezza e *biosafety* (*si pensi alla decontaminazione e alla gestione dei rifiuti*)⁵⁰².

La Raccomandazione enfatizza altresì la nuova consapevolezza trasversale legata ai rischi biologici, non essendo riferita alla sola sanità pubblica, richiamando altri settori ed occupazioni in base al livello di rischio e grado di esposizione e prevedendo una clausola “*aperta*” che, riferita alle sole occupazioni critiche e a maggior rischio, opera durante le emergenze sanitarie sempre in base alla valutazione espletata dalle autorità competenti.⁵⁰³

La logica sottesa alla prospettiva di diritto comparato emerge anche nella raccolta delle osservazioni contenute nell'ultimo Report, si pensi a titolo meramente esemplificato, alle posizioni degli attori sociali, in cui emerge una notevole instabilità istituzionale, in merito alle nozioni di “*valutazione del rischio (c.d. risk assessment)*” svolta a livello nazionale dalle autorità preposte e alla valutazione dei rischi eseguita dalle imprese. In questo ultimo documento, infatti le organizzazioni dei datori di lavoro insistono sull'esigenza di conservare e preservare la sola valutazione del rischio operata a livello nazionale, e di non introdurre una distinzione superflua tra valutazione del rischio imprenditoriale e valutazione statale, infatti in base a tale corrente di pensiero, il datore di lavoro svolge sì la valutazione dei rischi nell'ambiente di lavoro, avendo come riferimento i criteri e le linee definite a livello statale. Diversa è la posizione delle organizzazioni dei lavoratori, che promuovono un approccio maggiormente cautelativo, idoneo a reagire in situazioni dove vi sia la totale assenza di evidenze e certezze scientifiche, criticando l'approccio ancorato alle sole evidenze scientifiche,

⁵⁰¹ Si pensi che proprio il Report IV (4), ricorda come una parte del lavoro dell'UIL sia proprio quello di elencare le osservazioni e risposte simili in forma organizzate, ai fini di un loro miglior e corretto uso in sede negoziale.

⁵⁰² International Labour Conference, Recommendation no. 209, ILC 113th session 2025, parr. 9 e 10

⁵⁰³ La Raccomandazione non fa altro che riecheggiare implicitamente le diverse prassi esistenti nelle legislazioni nazionali degli Stati membri. Tenta così di rendere le norme applicabili, ma senza il carattere della tipica rigidità.

considerata inadeguata ad affrontare i casi di rischi biologici nuovi e mutevoli.⁵⁰⁴

Alla luce di tutto ciò, si spiega perchè il percorso avviato nel 2021 dal Governing Body e concluso con la 113^a Sessione del 2025 è da considerarsi come il risultato di un iter progressivo, con un ruolo e coinvolgimento fondamentale della struttura tripartita. A conferma di tale posizione, è proprio l'ampiezza del percorso: nel resoconto del Comitato si dà contezza dell'ampiezza e della complessità dell'iter negoziale, nel quale letteralmente sono state analizzate oltre cento proposte emendative con conseguenti decisioni redazionali⁵⁰⁵; tale profilo è fondamentale per due ragioni: in primo luogo, Convenzione e Raccomandazione non solo contengono meri principi astratti ma sono il risultato negoziale di un eccellente compromesso negoziale; in secondo luogo, la documentazione dei lavori preparatori è essenziale per i fini interpretativi e fondamentali per ricostruire l'intero iter, incluse discrasie e differenze di vedute.

Sulla base di tali osservazioni, ora si può procedere all'analisi dei lavori preparatori e delle pertinenti posizioni negoziali emerse nel relativo iter.

⁵⁰⁴*ILO, "Replies received and commentaries", ILC.113/Report IV(4), pp. 29-31.*

⁵⁰⁵*ILO, Record of Proceedings, Record No. 5B (Rev 1) p. 126 il quale contiene l'insieme degli emendamenti e decisioni redazionali del Comitato.*

3.2.3. Analisi dei lavori preparatori.

In base alle considerazioni dell'importanza dei documenti che hanno caratterizzato l'iter della *doppia discussione*, nel giugno del 2025, all'esito della 113^a Sessione, la Conferenza Internazionale del Lavoro ha cristallizzato e concluso il relativo processo negoziale tramite l'adozione della *Convenzione n. 192* e della *Raccomandazione n.209*.

La discussione, in tale sessione, è stata eseguita da una Commissione ad hoc appositamente istituita dall'ILC (*art. 17, par. 1 Cost. OIL*) ossia dalla *Standard Setting Committee on Biological Hazards*, caratterizzato dalla presenza di un Ufficio di Presidenza tripartito (ossia il Presidente in rappresentanza governativa e dai Vicepresidenti espressione delle componenti dei lavoratori e dei datori di lavoro). Tale Comitato ha operato tramite sessioni mediante l'attività di supporto nella redazione, soprattutto di natura tecnica, del *Drafting Committee*⁵⁰⁶.

I lavori sono stati caratterizzati dal necessario rispetto, come ribadito dal Presidente, dei principi-guida del *dialogo e del compromesso*, al fine di prevenire la riapertura di nuovi conflitti già emersi nella prima discussione del 2024 e che potessero quindi bloccare il lavoro della seconda discussione.⁵⁰⁷

L'esigenza di imporre ciò si giustifica dalla *ratio* sottesa alla seconda discussione, quale fase conclusiva della doppia discussione: in tale sede i testi sono già elaborati dall'Ufficio Internazionale del Lavoro sulla base degli esiti della prima discussione (*consultazioni scritte, questionari e pertinenti risposte provenienti dalle parti sociali*), e dove l'obiettivo principale è quindi consolidare il tutto per l'adozione finale di tali standard, senza dover procedere a una riapertura dei negoziati, essendo stato presuntivamente raggiunto un equilibrio nella prima discussione.⁵⁰⁸

Molteplici sono le posizioni negoziali emerse, nella sessione plenaria del giugno del 2025, tra i diversi gruppi tripartiti in merito a diversi aspetti.

Il primo dato rilevante che emerge riguarda l'intensità dell'attività espletata dal Comitato: si pensi che quando sono stati comunicati i risultati ottenuti, si è sottolineato di come il Comitato in sole 19 sedute tenutesi in "*just eight days*" abbia raggiunto un accordo tripartito in merito alla Convenzione e Raccomandazione⁵⁰⁹, riferimento al contenuto delle stesse; tale dato è di estrema e fondamentale importanza perché consente di poter usare i *Record*, nello specifico il Record 5B per la visione degli emendamenti e il Record 5C per quelli che sono stati gli esiti in sessione plenaria, quali

⁵⁰⁶ILO, *Record of Proceedings, ILC.113/Record no. 5B (Rev.1), 113th ILC Conference, Geneva, 2025, Report of the Standard-Setting Committee on Biological Hazard*, p.3, parr. 1-2 e nota 1; Si consulti ILC.113/Record no.5C, *Plenary Sitting: "Outcome of the work of the Standard-Setting Committee on Biological Hazard"*, p. 3.

⁵⁰⁷*Ibid* p. 3, par. 5.

⁵⁰⁸ILO, ILC.113/Report IV(4), p. 13, parr. 10-11.

⁵⁰⁹ILO, *Record of Proceedings ILC.113/Record No. 5C, Plenary sitting: Outcome of the work of the Standard-Setting Committee on Biological Hazards, 113th ILC session, Ginevra 2025*, p. 2.

fonti essenziali per la ricostruzione delle posizioni negoziali e dei compromessi raggiunti, a conferma del dato che il risultato raggiunto non è stato il frutto di una di mera discussione, ma di un uso intermodale di quanto emerso a livello di emendamenti, subemendamenti, con l'ausilio del Drafting Committee.⁵¹⁰

Ora verranno richiamate le singole posizioni negoziali emerse dai gruppi *tripartiti*.

In primo luogo, la posizione negoziale della componente dei *Datori di lavoro* è stata caratterizzata da due linee direttrici: la prima, consistente nel voler predisporre dei testi dall'alto grado di “*ratificabilità*”, ossia di strumenti sufficientemente flessibili da poter trovare facile attuazione ed implementazione nei diversi ordinamenti giuridici, non imponendo oneri eccessivamente gravosi o prescrizioni tecniche tali da scoraggiare gli Stati Membri a ratificarli;

La seconda linea direttrice è caratterizzata dall'impostazione della Convenzione sul modello delle politiche OSH, fondate sulla valutazione del rischio, con la gerarchia delle misure di controllo e la corretta definizione delle responsabilità dei datori di lavoro negli ambienti di lavoro in sede delle imprese soprattutto ponendo l'attenzione a quei fenomeni *esterni* di esposizione biologica (si pensi alle pandemie)⁵¹¹.

In base ad osservazioni prettamente giuridiche di tale posizione negoziale è possibile cogliere quali siano gli obiettivi sottesi a tali due linee direttrici.

Essenzialmente la prospettiva del gruppo dei Datori di lavoro è stata quella di evitare che gli strumenti OIL si traducessero in obblighi eccessivamente tecnici tali da renderne difficoltosa la ratifica e la corretta attuazione a livello nazionale nei diversi Stati Membri, nonché di dover procedere ad una corretta delimitazione delle responsabilità tra datori di lavoro e autorità competenti, nei casi in cui il rischio biologico derivi da cause esterne. Un esempio al riguardo è stata la posizione sostenuta dagli stessi nella stesura della Raccomandazione n. 209 con riferimento alla definizione delle misure organizzative e dei piani di *preparedness/response*, in cui essi hanno sostenuto che non fosse dovere del datore di lavoro di dover procedere ad una valutazione autonoma degli impatti di sanità pubblica, essendogli solo richiesto di uniformarsi alle valutazioni eseguite dalla sola autorità competente a livello nazionale.⁵¹²

Nel Report IV(4) emerge ulteriormente la preoccupazione dei datori di lavoro in merito al contenuto della Raccomandazione ritenuto fin troppo prescrittivo e, dunque, potenzialmente dissuasivo per la ratifica per tutelare le piccole e medio imprese^{513, 514}. Le riserve e le problematiche

⁵¹⁰International Labour Conference, 113^a sessione, Ginevra, Record of Proceedings, ILC.113/Record No. 5B (Rev.1), p. 11, par. 42, nt. 8 (che rinvia al Report IV(4)).

⁵¹¹Ivi, p. 7, par. 17.

⁵¹²Ivi, p. 5, par. 10. E p. 20, par. 136.

⁵¹³Ivi., p. 6, par. 17.

⁵¹⁴Ivi, p. 7 par. 17.

esprese dai datori di lavoro, sono ulteriormente riemerse anche nella finale sessione plenaria, in cui la Raccomandazione viene considerata quale fonte di confusione e di ostacolo per la ratifica ed implementazione della diversa “*balanced instrument*” della Convenzione⁵¹⁵: il compromesso è stato quella della riformulazione di alcune disposizioni della Raccomandazione per favorirne la sua flessibilità e adattabilità alle condizioni nazionali, un esempio è il caso delle misure preventive le quali, includendo le vaccinazioni e testing, si è inserita la clausola “*as applicable*” per favorire l’applicazione in diversi contesti nazionali⁵¹⁶.

Il gruppo dei Lavoratori ha avallato una posizione negoziale volta alla necessità che la Convenzione garantisca una copertura effettiva, evitando che definizioni troppo restrittive o clausole di esclusione, come quelle sul rischio biologico, potessero *de facto* creare lacune normative e di tutela, in relazione soprattutto a categorie o settori vulnerabili, seppur i rappresentanti dei Lavoratori in sede plenaria e finale abbiano infine rinunciato a voler ritornare su tali temi ormai cristallizzati nel 2024.⁵¹⁷

Le linee direttrici che hanno caratterizzato la posizione negoziale dei *Workers* sono state essenzialmente quelle della partecipazione, della comunicazione, del sistema di segnalazione/reporting, della protezione da ogni forma di discriminazione resa possibile tramite l’accesso a canali sicuri di segnalazione, volti nel loro insieme a garantire strumenti effettivi di tutela. Si colloca in tale cornice, a titolo esemplificativo, il dibattito relativo alla disposizione volta a garantire l’esistenza di canali di comunicazione con le autorità nazionali competenti per segnalare casi di rischio biologico, rientranti nelle politiche di salute e sicurezza sul luogo di lavoro (OSH/SSL); al riguardo il Vice presidente dei lavoratori ha sostenuto la necessità di introdurre misure che fossero concretamente esercitabili ed operative, tenendo considerazione del fatto che nella realtà lavorativa vi siano spesso vincoli nell’uso delle stesse (si pensi alla difficoltà di poter usare il telefono durante il turno lavorativo) e trovando consacrazione nell’adozione di un nuovo sub-paragrafo, in cui si riconosce il diritto dei lavoratori ad avere canali di comunicazione effettivi con le autorità competenti per il reporting di problemi di SSL connessi a rischi biologici (art. 19, lett. k, Conv. n. 192).⁵¹⁸

Altresì interessante è il contrasto emerso sulla formulazione linguistica dei doveri dei lavoratori: nel testo finale della Convenzione, pur prevedendo un dovere di “*compliance*” rispetto alle misure prescritte, esso impone un dovere di cooperazione con il datore di lavoro ed altri lavoratori nell’attuazione delle misure OSH (art. 20, lett. a e c, Conv. N. 192), sottintendendo quindi un

⁵¹⁵ILO, ILC.113/Record No. 5C, p. 4.

⁵¹⁶ILO, ILC.113/Record No. 5B (Rev 1), p. 123, par. 1489-1494.

⁵¹⁷Ivi, p. 6, par. 16.

⁵¹⁸Ivi, p. 79, par. 912-913.

equilibrio tra prevenzione e tutela della parte debole del lavoro di rapporto.⁵¹⁹

In breve, il gruppo dei lavoratori ha sostenuto un linguaggio a favore della politica nazionale nell'adozione delle misure preventive, esercitando una notevole pressione affinché la stessa Raccomandazione includesse, ritenuti fondamentali per il corretto ed effettivo funzionamento della Convenzione, strumenti operativi, sistemi di formazione, sorveglianza sanitaria e meccanismi adeguati di reporting⁵²⁰, dato che la Raccomandazione deve essere lo strumento volto a fornire maggiori dettagli applicativi nella forma di mere linee guida, senza irrigidire il contenuto della Convenzione. Nonostante tale intenzione, la densità ed ampollosità della Raccomandazione sono divenute oggetto di forte tensione con il gruppo dei datori di Lavoro, nella parte inerente ai diritti e doveri: per gli *Employers* necessario era raggiungere un maggior ed esplicito bilanciamento, mentre per i *Workers*, essenziale era insistere sulla tutela dei diritti, garantendo, quale forma di tutela di efficacia preventiva, una maggior partecipazione.⁵²¹

A differenza del gruppo dei lavoratori e dei datori di lavoro, in sede dei negoziati, si è registrato un approccio eterogeneo e multiplo in capo alla componente dei Gruppi Governativi, essendo essa espressione e rappresentanza di aree geografiche regionali rispondenti ad interessi diversi. Un esempio lampante è rappresentato dalla posizione dell' *Africa group*, che ha sottolineato come, a loro avviso, vi fosse un rischio legato alla definizione di *rischio biologico* fornita dall'Ufficio Internazionale del Lavoro, ritenuta eccessivamente restrittiva, non considerando altre componenti altrettanto rilevanti del rischio biologico, non limitato agli "*microorganisms e endoparasites*" ma comprensivo anche di allergeni e tossine. L'Africa Group ha quindi posto l'attenzione su questi aspetti: sul "*leave no one behind*", *inclusione, tutela dei settori maggiormente vulnerabili e integrazione di appositi servizi di medicina negli ambienti di lavoro tenendo, in debita considerazione le sensibilità emergenti dalle differenze esistenti nei diversi ordinamenti*.⁵²² Sempre in seno alla componente governativa, alcuni membri, in particolare l'India, hanno sostenuto la necessità di modellare un framework "*tiered*" volto all'impostazione di obblighi nei settori ad alto rischio, dovendo invece essere lasciata una forma di discrezionalità nazionale nel modellare gli stessi obblighi, al fine di ridurre i costi di compliance, soprattutto nei settori caratterizzati dall'economia informale e per le PMI, senza rinunciare all'esigenza di una standardizzazione globale che garantisca al contempo, una copertura ampia ma con la necessaria proporzionalità e gradualità.⁵²³ L'approccio plurale del gruppo governativo è emerso anche sul piano della corretta terminologia: un esempio è la

⁵¹⁹Ivi. p. 72, parr. 818-825 e p. 81, par. 934

⁵²⁰Cfr ILO, ILC.113/Report IV(4).

⁵²¹Cfr ILO, ILC.113/Record No. 5B (Rev. 1), p. 97, parr. 1153.1157.

⁵²²Ivi, p. 7, par. 18.

⁵²³Ivi, pp. 7-8-, par. 22.

discussione sui termini “*penalties*” e “*remedial measures*”(sanzioni e misure correttive) in seno al sistema di vigilanza e dei rimedi in cui alcuni hanno proposto formule prettamente alternative (sanzioni o misure correttive)), mentre altri hanno sottolineato la necessità di richiederle entrambe, prevedendo una combinazione tra la sanzione, di carattere punitivo e dissuasivo, e la presenza di strumenti utili per rimuovere la situazione di rischio. Sulla scia di tale controversia terminologica è intervenuta la Segreteria del Comitato, in veste di supporto tecnico dell’UIL, richiamando i criteri di tecnica redazionale tipici e noti in seno al sistema dell’Organizzazione Internazionale del Lavoro, sconsigliando l’uso di formule alternative e sottolineando come il compromesso operi, non solo a livello della *governance politica*, ma anche in base al linguaggio normativo prescelto.⁵²⁴

Da richiamare, in questo quadro intricato e intrecciato di pluralità di posizioni negoziali, è l’approccio sostenuto dall’Unione Europa e da altri Stati, i quali hanno promosso una prospettiva prettamente olistica e “*forward-looking*”, richiamando l’esistente nesso con il diritto fondamentale ad un ambiente di lavoro sicuro e salubre come sancito nella Dichiarazione del 1998, emendata del 2022, e la funzione delle nuove norme nel dover proteggere contemporaneamente sia i lavoratori, sia le economie così da garantire la continuità di impresa.⁵²⁵ La delegazione rappresentativa dell’Unione Europea ha sottolineato come l’aspetto del linguaggio usato dall’OIL, abbia costituito e alimentato una serie di “*sensitive issues*”, riferendosi a un tema emerso in sessione plenaria.⁵²⁶

La dichiarazione della delegazione comunitaria non deve essere letta superficialmente, poiché sottolinea il perché l’espressione dell’ “*ILO language*” non inerisca a una *quaestio* meramente fattuale, ma a una prassi esistente e consolidata nell’Organizzazione Internazionale del Lavoro, avente una rilevanza tecnico-giuridica. Essa si riferisce a formule e concetti consolidati, tali per cui la scelta linguistica produce impatti interpretativi estremamente rilevanti sotto diversi aspetti, si pensi proprio alla “*ratificabilità*” dello strumento. La delegazione ha registrato l’esistenza di un dissenso di diversi Paesi in merito a parti della Convenzione, in particolare rispetto all’opposizione di includere il tema della “*gender-responsive perspective*”, che a loro avviso, ha inciso sulla tenuta sostanziale e sul consenso politico nel drafting della Convenzione.⁵²⁷ Bisogna ricordare che il linguaggio OIL è essenziale nella tecnica regolatoria poiché esistono vere e proprie espressioni *standardizzate*, utilizzate come clausole per modellare gli obblighi e garantire flessibilità e corretta interpretazione degli strumenti OIL, soprattutto per favorirne la ratifica; ciò è finalizzato al raggiungimento, tramite

⁵²⁴International Labour Office (ILO), *Office of the Legal Adviser, Manual for Drafting ILO Instruments*, rev. ed., Geneva, ILO, 2006.

⁵²⁵ILO, ILC.113/Record No. 5C, p. 11.

⁵²⁶*Ibid*

⁵²⁷*Ivi*, cfr. anche ILC.113/Record No. 5B (Rev.1), pp.36-37, parr. 365-379

clausole impiegate con un significato consolidato, di un accordo tra la necessaria universalità degli standard e la loro necessaria adattabilità alle condizioni nazionali⁵²⁸.

In breve, il compromesso opera sempre su diversi livelli come le definizioni e l'ambito materiale di applicazione, il raggiungimento di un equilibrio tra imposizione degli obblighi e necessaria flessibilità ed infine garantire una coerenza terminologica e simbolica delle formulazioni.

Con riferimento alla richiesta di sostituire il riferimento alla prospettiva di genere con formule lessicali maggiorante accettabili (si pensi alla posizione dell'*Organizzazione per la Cooperazione del Golfo ovvero GCC*⁵²⁹), in Comitato si sono generate diverse posizioni: alcuni governi, soprattutto quelli appartenenti all'Unione Europea e il gruppo dei lavoratori hanno optato per il testo originario; altri hanno sostenuto la necessità di modificare il riferimento mentre i datori di lavoro hanno sostenuto una soluzione di compromesso⁵³⁰ (nota 27). L'UIL invece ha chiarito che la formula del "*gender-responsive perspective*" non fosse accompagnata da una definizione convenzionale, discostandosi da quanto già affermato nella prassi dell'OIL, e ha sottolineato la necessità di evitare che, su una mera formula lessicale, potessero nascere ingenti contrasti tali da mettere a repentaglio l'adozione dello strumento.⁵³¹

Il risultato raggiunto non è stato caratterizzato da una mera eliminazione al "*gender*", ma nella sostituzione dell'espressione (*gender-responsive perspective*) con una formulazione neutra e descrittiva, idonea a tener conto dei diversi livelli di rischio e di esposizione. Nello specifico, nella Convenzione, la soluzione è stata raggiunta tramite sub-emendamenti che hanno comportato, nell'articolo relativo alla politica nazionale (art. 4, lett. f, Conv. n. 192) ad una formulazione incentrata sulla inclusione omnicomprensiva di tutti i lavoratori e, nell'introduzione dell'articolo sulle misure di prevenzione e protezione (art. 16 della Conv. n. 192) all'adozione della formula "*consideration of different levels of exposure and risk, including those faced by women and men*", così da evitare la polarizzazione sul relativo termine, conservando comunque un richiamo alle differenze di impatto tra lavoratori e lavoratrici. Tale risultato ha comunque creato un clima di insoddisfazione tale da essere formalizzata nella sessione plenaria da 32 Paesi, i quali hanno espresso il disappunto per l'uso, in alcune disposizioni, di termini non considerati inclusivi e coerenti con i principi di non discriminazione e inclusività.⁵³² Il tema del linguaggio adoperato è altamente rilevante se collocato nella cornice più ampia dell'ambito istituzionale, in cui gli organi dell'OIL hanno affrontato di recente

⁵²⁸Cit. *supra*, International Labour Office (ILO), Office of the Legal Adviser, *Manual for drafting ILO instruments*, rev. ed., Geneva, ILO, 2006.

⁵²⁹Tale espressione indica l'organizzazione regionale volta a favorire un maggior coordinamento politico ed economico dei Membri, i quali sono: Arabia Saudita, Qatar, Emirati Arabi Uniti, Kuwait, Bahrein, Oman. Cfr Gulf Cooperation Council, About GCC. Disponibile su: <https://www.gcc-sg.org/en/Pages/default.aspx>

⁵³⁰ILO, ILC.113/Record No. 5B (Rev.1), p. 36, parr. 365-369

⁵³¹Ivi, p. 37, parr. 378-379.

⁵³²ILO, ILC.113/Record No. 5C, p. 11

le conseguenze e le controversie connesse all'uso dei termini “*gendered*” o ritenuti inappropriati negli strumenti normativi; ciò perché una non corretta scelta grammaticale e lessicale delle stesse può produrre effetti interpretativi non irrilevanti e alimentare così il clima di instabilità politica nell'ambito dell'adozione o ratifica degli strumenti⁵³³. Deve essere sottolineato che l'adozione di un approccio fondato sul “*genders-responsive*” non è del tutto estraneo nella “dizionario OIL”, ricorrendo in numerosi strumenti: si pensi alla Convenzione n. 190 del 2019⁵³⁴, che abbraccia una normativa incentrata e finalizzata all'inclusione, integrata e sensibile alla dimensione di genere, segno che il contrasto nel 2025 non si riferisce a un profilo squisitamente grammaticale o lessicale, ma è dettato da interessi politici connessi all'inserimento di tali formule in strumenti destinati ad avere una portata universale.

La controversia terminologica conferma l'elemento di tensione, come accennato poc'anzi, che ha caratterizzato anche il processo negoziale della sessione del 2025: da un lato, l'esigenza, dimostratasi essere maggioritaria, di adottare uno strumento convenzionale volto a coprire effettivamente l'insieme dei rischi biologici nel luogo di lavoro, e dall'altro, la posizione volta a non costruire uno strumento “fin troppo ampio”, che lo rendesse meno appetibile per una ratifica ampia e condivisa.

Altre tensioni sono emerse in seno ai lavori preparatori.

Un primo tema di particolare rilevanza ha riguardato la delimitazione delle definizioni e dell'ambito di applicazione, con riferimento ai “*pericoli biologici*” e “*rischi biologici*” nell'ambiente di lavoro. È emerso il quesito se la disciplina convenzionale dovesse adottare una interpretazione estensiva tale da ricomprendere scenari ulteriori rispetto a quello “classico” dell'esposizione professionale ordinaria, come quella nei laboratori; vi è stato un confronto in merito alla possibilità di disciplinare fenomeni di natura biologica avente natura *diffusiva* o non riconducibili ad una specifica prestazione lavorativa (*si pensi agli allergeni stagionali, come i pollini*) e tali esempi sono stati avanzati in sede negoziale per sottolineare la difficoltà di tracciare una demarcazione tra il rischio “occupazionale” e rischio ambientale in senso lato. Il compromesso è stato costituito ponendo l'attenzione sul contesto dell'ambiente di lavoro e sul rapporto “*pericolo-esposizione-rischio*”, dando valore agli strumenti offerti dalla politica nazionale e delle valutazioni tecniche delle autorità nazionali competenti⁵³⁵.

Importante è stata la *voluntas* di intervenire sulle definizioni fornite dalla Raccomandazione n. 209, includendo nella nozione *gli allergeni e le tossine di origine animale e vegetale, irritanti con*

⁵³³ILO, GB.352/LILS/5, 352th session of the Governing Body, Geneva, 2024

⁵³⁴ILC, Violence and Harassment Convention no 190, 2019 e Violence and Harassment Recommendation, 2019, no. 206.

⁵³⁵ILO, Convention C192, 2024, art1,3,5.

l'esclusione espressa del polline, al fine di evitare una definizione di rischio ambiente eccessivamente generale ed estensiva, ancorando il tutto ai rischi connessi alla *sola* esposizione nell'ambiente di lavoro. Grazie a questa scelta redazionale si è chiarito il perimetro operativo del "pericolo biologico", non legato agli agenti patogeni, ma esteso anche a componenti idonee a generare effetti nocivi riconducibili all'esposizione sul luogo di lavoro. L'esclusione esplicita del polline nella Raccomandazione, rispetto alla definizione fornita dalla Convenzione, è sia simbolica che sistematica.⁵³⁶; la documentazione fornita dal Comitato fornisce indicazioni istruttive, per cui l'elaborazione di elenchi con esempi non tassativi assolve all'unica funzione di fornire chiarimenti, ma comporta anche il rischio che l'inclusione e non considerazione di determinate voci sia percepita come segno della delimitazione/limitazione dell'oggetto della disposizione; l'elenco non tassativo è essenziale perché garantisce la flessibilità dello standard e la sua adattabilità, lasciando la possibilità agli attori coinvolti, di poter operare le pertinenti integrazioni, evitando che per la presenza di molteplici esempi, vi sia una estensione implicita del campo di applicazione dello strumento diventando un mero catalogo, senza razionali distinzioni, dei pericoli naturali.⁵³⁷

Un secondo tema sul quale la negoziazione si è incentrata, è stato quello dell'intersezione inevitabile tra le politiche SSL e sanità pubblica, soprattutto alla luce delle lezioni emerse dalla recente crisi pandemica. Il rischio, come più volte in precedenza ribadito, era duplice poichè da un lato, imporre impropriamente sul datore di lavoro delle responsabilità che, al ricorrere di emergenze sanitarie, devono rimanere di competenza dello Stato grazie alle sue strutture sanitarie, e dall'altro lato, comunque la paura che, delegando de facto tale responsabilità, venisse meno l'insieme delle misure preventive (c.d. presidio preventivo) esistenti nei luoghi di lavoro, che possono costituire essere il *favor* di moltiplicazione degli agenti biologici. Tale dubbio è stato puntualizzato dalla componente datoriale, che ha insistito sulla necessità di distinguere tra esposizioni derivanti "*outside the working environment*" ed esposizioni scaturenti direttamente dalla prestazione o attività lavorativa, al fine di preservare la continuità di impresa, delimitando correttamente la responsabilità giuridica.⁵³⁸ La controversia non ha riguardato il fatto di considerare le crisi sanitarie rientranti nella nozione di rischio biologico, ma riguardato il criterio di imputazione e la scala di intervento, poichè, quando un agente biologico si diffonde, non è detto che l'ambiente di lavoro possa favorire (*si pensi ai contatti ravvicinati e le catene di trasporto*), in modo esponenziale, la moltiplicazione del rischio, rendendosi comunque necessarie adeguate misure preventive. Quindi, la posizione degli *Employers* mirava ad evitare che il nuovo standard si traducesse di fatto, nell'imposizione ai datori di lavoro

⁵³⁶ Si veda la Raccomandazione n. 209 del 2025, al par. 4(a).

⁵³⁷ ILO, ILC.113/Record No. 5B (Rev 1), p. 109.

⁵³⁸ Ivi, p. 7, par. 17 e Cfr Convenzione C192, art. 1.

degli oneri tipici della sanità pubblica. La posizione dei governi invece, si è orientata verso una maggior proporzionalità degli obblighi, nel rispetto di un esistente quadro internazionale.⁵³⁹

Il risultato dell'intersezione con le politiche OSH è confluito nel testo della Convenzione, imponendo, in seno alla politica nazionale, di tener conto delle politiche inerenti alla sanità pubblica e all'ambiente, richiedendo meccanismi di coordinamento e di interoperabilità informativa tra autorità SSL e autorità sanitarie⁵⁴⁰, mediante un meccanismo di raccordo, non di sostituzione, nel quale la sanità pubblica rimane il centro nevralgico delle decisioni generali, mentre le politiche SSL traducono il rischio biologico in obblighi preventivi localizzati e proiettati nell'organizzazione del lavoro.

L'obbligo di considerazione delle politiche di sanità pubblica e dell'ambiente opera quale criterio di uniformazione delle politiche nazionali, prevenendo conflitti o confusione tra i diversi regimi e promuovendo la comunicazione reciproca delle informazioni. Il tutto mira ad evitare che le autorità competenti in OSH agiscano “*al buio*” rispetto alle minacce biologiche e viceversa, che le autorità nazionali sanitarie non considerino i luoghi di lavoro, quale potenziale fattore di trasmissione, riflettendo un compromesso tipico della tecnica legislativa dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro che, senza trasformare la Convenzione in uno strumento di politica sanitaria generale, viene riconosciuta la natura sistemica del rischio biologico.⁵⁴¹

Un ulteriore argomento, collegato ai precedenti, ha riguardato i temi della “*prevenzione, preparedness, response*”. Nei lavori preparatori è emerso l'interesse a predisporre uno strumento che non si limitasse a prevedere un sistema di prevenzione ordinario e che, contemporaneamente non divenisse uno strumento generale di gestione delle sole emergenze sanitarie. Il compromesso si è raggiunto grazie all'inserimento nel testo della Convenzione, nella parte dedicata alla Politica Nazionale, della necessità di prevedere misure di *prevenzione-preparazione-risposta*, come per esempio i piani e le procedure da seguire in caso di incidenti o ad emergenze collegate ai rischi biologici, con un richiamo al tema della salute mentale e, se ritenuto appropriato, a meccanismi di ausilio e supporto in capo ai datori di lavoro. Tale compromesso emerge anche nella stessa Raccomandazione, la quale specifica e dettaglia misure e meccanismi di attuazione, conservando la natura di *linee guida giuridicamente non vincolanti*⁵⁴².

Essenziale è capire la distinzione tra i due strumenti: la Convenzione impone un obbligo di risultato, operando come una sorta di struttura architettuale affinché l'ordinamento dello Stato parte predisponga una politica nazionale capace di prevedere, in primo luogo, un'adequata prevenzione

⁵³⁹ Ivi, pp.7-8, par. 22

⁵⁴⁰ ILO, Convention No.192, arr. 4(a) e 5(a).

⁵⁴¹ In breve si previene che la Convenzione diventi de facto un testo sulla sanità pubblica, ancorando la relativa protezione alla sola dimensione lavoristica prevedendo invece una cooperazione tra le competenti autorità in seno alla risposta di una crisi già emersa.

⁵⁴² Si vedano gli artt. 4, lett c. e 7, par. 2 lett d. della Convenzione n. 192.

ordinaria, e, in secondo luogo, di integrare preparazione e della risposta in caso di incidenti ed emergenze derivanti dai rischi biologici, cosicché la *preparedness*, pur non venendo identificata come materia di competenza esclusiva dei sistemi di protezione civile o della sanità pubblica, sia concepita quale elemento integrante anche della politica SSL.

La Convenzione, inoltre, si arricchisce prevedendo un riferimento a salute mentale e benessere, proponendo un modello di gestione del rischio biologico che non si limita alle misure di contenimento, ma tiene conto della tutela psico-fisica del lavoratore, che può peggiorare proprio al ricorrere di contesti emergenziali. La logica si completa con l’inserimento dei meccanismi di supporto in capo ai datori di lavoro, se ritenuto appropriato, garantendo maggiore effettività della *preparedness* affinché la *response* disponga di strumenti facilmente implementabili, soprattutto in presenza delle micro e piccole medio imprese (PMI). Sul profilo politico sociale, nella Raccomandazione n. 209 si registrano i maggiori compromessi, infatti, ad esempio, nella discussione su isolamento e quarantena, è stato proposto di specificare che le politiche nazionali dovrebbero prevedere misure di supporto, in caso di rischio biologico che comporti l’adozione di misure di isolamento o quarantena, per lavoratori e datori di lavoro. Il risultato, pur non imponendo un obbligo rigido, ha consentito di mantenere il riferimento all’importante esigenza di erogare sostegni, se appropriati, poichè l’esperienza da Covid-19 ha mostrato che misure drastiche non possono reggere, se non accompagnate da adeguate misure di sostegno economiche e sociali.⁵⁴³,⁵⁴⁴

La medesima logica è stata adottata con riferimento a vaccinazione, immunizzazione e testing dove è emerso, in sede di negoziato, un aspro conflitto. Il *casus belli* è facilmente rintracciabile nel fatto che, sebbene la vaccinazione sia una misura preventiva fondamentale in determinati ambienti lavorativi, una sua imposizione coercitiva avrebbe potuto minare il consenso politico sulla Convenzione e Raccomandazione, compromettendone la “*ratificabilità*”. In base al Record 5B, su richiesta dei Workers, nella Raccomandazione era inizialmente inserito il riferimento alla vaccinazione vicino all’immunizzazione, ma gli Employers hanno sub-emendato, aggiungendo “*the facilitation of*”, affinché l’obiettivo fosse quello di favorire semplicemente l’accesso alle misure

⁵⁴³ILO, Recommendation no. 209, 2025 p. 12 (C)

⁵⁴⁴La previsione di misure di sostegno economico sociale è accompagnata dalla formula “*where appropriate*”. Essa deve essere letta come una clausola di calibrazione poiché evita di inserire in una Raccomandazione, un dovere quasi-costituzionale di dover fornire il sostegno economico in ogni ordinamento al ricorrere di contesti emergenziali, (circostanza che dipende dalle risorse economiche disponibili dello Stato interessato) mantenendo e ponendo comunque l’attenzione che le misure di contenimento o di altra natura comunque producono effetti nefasti sul funzionamento dell’impresa e che per questo, la totale assenza di strumenti di supporto andrebbe a compromettere l’efficacia delle misure di contenimento. In breve, la Raccomandazione qualifica la previsione di misure di sostegno quale elemento fondamentale dell’effettività del sistema di prevenzione, da valutare attentamente in base alle dinamiche locali dettate dal contesto.

preventive e non di imporre un obbligo coercitivo. Sul testing, la proposta datoriale di formulare “as applicable” non è stata accolta.⁵⁴⁵,⁵⁴⁶

Un penultimo tema negoziale è stato quello della distinzione tra la *biosafety* e *biosecurity* che, pur non costituendo oggetto di ampio contenzioso, ha sollevato quesiti in merito all’ambito di applicazione, ossia se la Convenzione dovesse orientarsi su una disciplina della sicurezza *in senso lato*. Il risultato è stato il mantenimento fondamentale dei riferimenti alla gestione del rischio biologico nell’alveo alla politica OSH, prevedendo una interazione simultanea tra la politica nazionale, il *risk assesment* e l’adozione di misure settoriali.⁵⁴⁷ Nozioni come *biosafety* e *biosecurity* sono “assorbenti”, potendosi riferire sia a pratiche di prevenzione e contenimento dell’esposizione nei luoghi di lavoro, sia ai più ampi profili inerenti alla sicurezza che superano il campo dell’OSH.

Per evitare che il nuovo standard potesse divenire uno strumento di portata generale sulla sicurezza biologica, la scelta è stata quella di connettere la gestione del rischio biologico e le relative misure alla sola dimensione lavorativa: la politica nazionale e le pertinenti misure settoriali vengono indicate come sedi naturali per l’adozione di strumenti e protocolli (tenendo conto della diversità settoriale e degli inerenti livelli di rischio), mentre invece il *risk assesment* funge da criterio utile per determinare se e quando ricorrere alle misure di *biosafety* e *biosecurity*. Il tutto rafforza la coerenza normativa interna dello strumento, in cui le “2B” sono trattate come componente della valutazione del rischio, e non come oggetto di una autonoma agenda di sicurezza globale.⁵⁴⁸

Un ultimo terreno di compromesso ha riguardato il capitolo sul *reporting*, *protezione dei segnalanti e riservatezza*: in seno ai rischi biologici, la predisposizione di adeguati sistemi di segnalazione efficaci pone diversi problemi, quali garantire sempre canali accessibili per segnalare le violazioni e incidenti, proteggere i segnalanti da ritorsioni e contemperare l’esigenza di riservatezza di talune informazioni senza pregiudicare sicurezza e salute. La C192 al riguardo, bilanciandosi, assume una posizione netta, poiché prevede un accesso facile e confidenziale ai meccanismi di reporting e protezione contro le ritorsioni, ma facendo prevalere la riservatezza, fin quando non

⁵⁴⁵ Recommendation no. 209. 2025, p. 22 lett b).

⁵⁴⁶ Tale passaggio è fondamentale poiché conferma l’uso della Raccomandazione quale strumento volto a specificare l’ambito operato di applicazione della Convenzione, senza irrigidire quest’ultima (per esempio indicando quali misure possano essere rilevanti). Viene mostrato come, anche quando le misure vengono indicate, il linguaggio non fornisce automatismi, poiché il lessico si concentra sulla “facilitation” nell’uso delle vaccinazioni, nel senso di dover elaborare una politica di abilitazione consistente nell’accesso, informazione ed organizzazione. In breve, ulteriormente, si conferma la prospettiva della Raccomandazione quale luogo, giuridicamente non vincolante, in cui gli attori possono adottare misure concrete ma flessibili tali da non incidere sulla ratifica dello strumento.

⁵⁴⁷ ILO, Recommendation No. 209, par. 18.

⁵⁴⁸ ILO, ILC.113/Record No. 5^a, par. 9 (b), p. 14. Si veda anche ILO, ILC.113/Record No. 5B (Rev.1) Report of the Standard Setting Committee on Biological Hazards (Record of Proceedings), paras 1168-1169, p.99

comprometta l'OSH.^{549, 550} In tale sede, emerge un'altra peculiarità del rischio biologico consistente nella circostanza che le misure preventive, per essere efficaci, necessitano di una informazione tempestiva e di qualità, si pensi, per esempio, che le esposizioni, gli incidenti, *near misses* e criticità operative devono emergere rapidamente, poichè il danno può propagarsi non solo al singolo, ma anche a catene produttive. Tuttavia, la natura biologica del pericolo può rendere più sensibile la gestione dei dati (personali, tecnici, organizzativi) dove imprese o lavoratori possono opporre esigenze di riservatezza, soprattutto con riferimento alle esigenze sanitarie, per ragioni reputazionali.

Il compromesso rende non negoziabili i canali di accesso e la protezione da ritorsioni, ai fini di un efficace funzionamento del sistema di reporting, tutelando la riservatezza come valore, ma la subordina al limite funzionale dell'OSH, per evitare che la confidenzialità diventi un pretesto per occultare rischi ed evitare misure preventive⁵⁵¹.

L'Unione Europea, per mezzo della propria delegazione in plenaria, ha richiamato che tra le aree maggiormente migliorate nel secondo anno rientrassero proprio il capitolo del reporting e data collection.⁵⁵² Il rilievo dell'UE è importante e segnala il risultato eccezionale della seconda discussione, in cui si è giunti alla messa a punto dei meccanismi di attuazione: reporting e il data collection non sono “solo” documenti, ma dispositivi che operano in vigilanza, prevenzione e apprendimento istituzionale, consentendo di individuare casi di esposizione nei settori maggiormente critici e modellare le politiche ispettive. In breve, la Convenzione non enuncia solo obblighi, ma prevede strumenti per rendere verificabile e monitorabile il loro rispetto.⁵⁵³

Nonostante le diverse tensioni, alla chiusura della 113^a sessione, si è giunti a un risultato politico rilevante: la Convenzione n. 192 è stata approvata con 406 voti favorevoli, 12 contrari e 13 astensioni, mentre la Raccomandazione n. 209 è stata approvata con 390 voti favorevoli, 20 contrari e 21 astensioni; segno che il compromesso ha retto, seppur alcuni profili, come quelli della densità della Raccomandazione e al tema lessicale, abbiano inciso sul consenso di alcuni Stati.⁵⁵⁴

⁵⁴⁹Per esempio, un lavoratore segna in via confidenziale una condizione di rischio dove l'agenzia avvia un'indagine anonima, fin quando non si rende necessario rilevare l'identità del segnalante per eliminare il pericolo.

⁵⁵⁰ILO, Convention No.192, artt. 6 lett a e c) e 10.

⁵⁵¹ILO, ILC.113/Record No. 5^a, pp. 5-6.

⁵⁵²ILO, ILC.113/Record No. 5C, p. 11).

⁵⁵³Ivi, p. 12.

⁵⁵⁴Ivi., p. 20 per i numeri sulla Convenzione e Raccomandazione.

3.3. Panoramica degli strumenti.

Necessario e doveroso è procedere a una panoramica meramente formale e strutturale dei risultati normativi della 113^a sessione della Conferenza Internazionale del Lavoro: la Convenzione n. 192 “*Biological Hazards in the Working Environment*” e la Raccomandazione n. 209 di accompagnamento. Come ribadito più volte, la Raccomandazione costituisce l’atto supplementare della Convenzione e deve essere letta in combinato disposto con essa, assolvendo a una funzione tipica dell’attività normativa dell’OIL: accanto alla Convenzione, testo giuridicamente vincolante per le parti contraenti, vi è la Raccomandazione, che opera quale linea guida e strumento ausiliario della prima, senza imporre obblighi giuridicamente vincolanti.⁵⁵⁵

La Convenzione n. 192 consta di un *Preambolo* e di 31 articoli, suddivisi in 12 parti, adottando una struttura lineare e a “blocchi”, poiché le prime nove (I-IX) contengono la disciplina sostanziale del nuovo standard, mentre le ultime tre (X-XII) contengono le note clausole ordinarie tipiche ordinarie della tecnica redazionale degli strumenti OIL. In particolare:

- a) la Parte I contiene le definizioni e introduce le prime coordinate applicative (artt. 1,2);
- b) la Parte II prevede la disciplina della *politica nazionale* (dall’art. 3 al 6);
- c) la Parte III disciplina il tema delle misure preventive e protettive (artt. 7 ed 8);
- d) la Parte IV è dedicata al tema della salute sul lavoro e dei servizi di medicina del luogo di lavoro (art. 9);
- e) la Parte V dispone in merito alle attività di segnalazione, di registrazione, della notifica e raccolta dei dati (artt. 10 ed 11);
- f) la Parte VI dispone invece in merito alle indennità in caso di infortuni e malattie, qualora legati ai rischi biologici (art. 12);
- g) la Parte VII provvede sulla conformità, controllo e le relative misure (Artt. 13 e 14);
- h) la Parte VIII disciplina quali siano i doveri e le responsabilità incombenti in capo al datore di lavoro (artt. 15-18);
- i) la Parte IX invece prevede i diritti e doveri dei lavoratori e dei loro rappresentanti (artt. 19 e 21).

Invece la Parte X concerne le modalità di applicazione della Convenzione (art. 22); la Parte XI indica il *testo autentico* (art. 23) per concludersi con la Parte XII contenente le disposizioni tipiche degli strumenti OIL in merito a ratifica, denuncia, revisione, indicate negli artt. 24 e 31.

La Raccomandazione n. 209, quale “*atto di completamento o di accompagnamento*” è suddivisa in ben 23 paragrafi numerati, divisi in sei sezioni. Il Par. 1, clausola iniziale, indica la funzione di integrazione rispetto alla Convenzione e procede nelle relative sezioni, le quali sono:

⁵⁵⁵Si veda par. 1 della Raccomandazione n. 209/2025 in merito alla natura di strumento ausiliario della Convenzione.

- 1) *Definizioni e ambito;*
- 2) *Misure preventive e protettive;*
- 3) *Protezione sociale e dell'occupazione;*
- 4) *Conformità alla legislazione con riferimento ai profili ispettivi;*
- 5) *Doveri e responsabilità dei datori di lavoro;*
- 6) *L'effetto su una specifica Raccomandazione Precedente:* in cui la n. 209 sostituisce la n. 3 del 1919 sulla prevenzione dell'antrace, definendo il rapporto tra i due atti in merito alla continuità perseguendo una politica di aggiornamento.⁵⁵⁶

Si precisa che, ai fini della presente esposizione e per un corretto inquadramento delle disposizioni ivi presenti nell'orizzonte nozionistico-giuridico dell'ordinamento italiano, si farà riferimento alla traduzione italiana della Convenzione e della Raccomandazione, non ufficiale ma opportunamente raffrontata col testo in lingua autentica (inglese o francese), predisposta dall'Ufficio dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro per l'Italia e San Marino.

3.3.1. Parte I "Definizioni ed ambito di applicazione"

La Convenzione n. 192 del 2025, nella Parte I, procede a fornire le definizioni utili per una corretta applicazione ed interpretazione del nuovo standard, delimitando l'ambito oggettivo di applicazione della tutela che essa predispone e indicando, nel contempo, gli strumenti operativi con cui si possono essere applicate le disposizioni della medesima Convenzione e gli obblighi da esse derivanti, ad esempio la politica nazionale ovvero il sistema di vigilanza e responsabilità.

Essenzialmente la Convenzione chiarisce l'oggetto della tutela e quali siano le nozioni a cui dover far riferimento, affinché successivamente possa poi prescrivere correttamente gli obblighi cui gli Stati sono soggetti.

L'intenzione di aprire la Convenzione con un nucleo definitorio serve a fornire coerenza all'intero sistema, in ossequio anche al principio di certezza del diritto, perché esso si fonda sul nesso *pericolo-esposizione-rischio* e sul ruolo attivo che devono svolgere le autorità competenti nella predisposizione di un quadro legislativo e regolamentare proporzionato. Essenziale è partire dall'analisi dell'art 2, nel quale si definisce l'ambito di applicazione soggettivo della relativa Convenzione, predisponendo una categoria amplissima, informata al principio di massima inclusività seppur tuttavia prevede espressamente una facoltà di esclusione, tipica nella tecnica redazionale degli strumenti OIL, nonostante sia sottesa a stringenti presupposti sostanziali e procedurali.⁵⁵⁷

⁵⁵⁶ *ILO, Recommendation n. 209/2025 Biological Hazards in the Working Environment, par. 23*

⁵⁵⁷ *Convenzione n. 192, ar. 2, parr. 1-3.*

In breve, il par.1 sancisce che la Convenzione si applica ai lavoratori di tutte le branche delle attività economiche; il par. 2 consente di escludere determinate branche o categorie di lavoratori soltanto qualora sorgano problemi “speciali di natura sostanziale” nell’applicazione della Convenzione. Tale facoltà può essere esercitata al ricorrere di tre condizioni: 1) previa consultazione con le organizzazioni maggiormente rappresentative dei datori di lavoro e lavoratori interessate; 2) vi deve essere una valutazione tecnica delle autorità competenti sui rischi biologici ed esistenza delle misure di prevenzione e protezione applicabili; 3) il tutto a condizione che, anche nei settori esclusi, venga garantito un ambiente di lavoro sicuro e sano. Il par. 3 specifica che non si tratta di una deroga assoluta ed illimitata, poiché opera nel quadro degli obblighi di comunicazione e dei sistemi di monitoraggio e supervisione ex. Art. 22 della Costituzione OIL, dovendo lo Stato, nel primo rapporto, indicare e motivare le esclusioni e descrivere le misure adottate in tal senso per garantire comunque una protezione adeguata nei settori interessati.

È importante riportare il testo integrale dell’articolo 2:

“1. La presente Convenzione si applica a tutti i lavoratori di tutte le branche di attività economica.

2. Un membro che ratifica la presente Convenzione può, dopo aver consultato le organizzazioni più rappresentative dei datori di lavoro e dei lavoratori interessate, e sulla base di una valutazione da parte delle autorità competenti dei relativi rischi biologici e delle misure di prevenzione e protezione da applicare, escludere totalmente o parzialmente dal proprio ambito di applicazione branche specifiche di attività economica o limitare categorie di lavoratori, nei confronti dei quali la sua applicazione susciterebbe problemi speciali di natura sostanziale, a condizione che sia mantenuto un ambiente di lavoro sicuro e sano.

3. Ogni Membro che si avvale della facoltà prevista dal paragrafo precedente dovrà indicare, nel suo primo rapporto sull’applicazione della Convenzione da presentare in virtù dell’articolo 22 della Costituzione dell’OIL, fornendo le motivazioni del caso, le branche di attività che sono state oggetto di esclusione in applicazione di tale paragrafo, descrivendo le misure adottate per assicurare una protezione adeguata dei lavoratori nelle branche escluse, ed esporre, negli ulteriori rapporti, ogni progresso compiuto verso una più ampia applicazione. Tali Membri si impegnano a compiere ogni sforzo per porre fine alle esclusioni non appena possibile”⁵⁵⁸

⁵⁵⁸*Ibid.*

3.3.1.1. “Pericoli biologici”.

L’art. 1, in apertura della Convenzione, procede alla delimitazione delle definizioni rilevanti per una corretta applicazione della stessa. Ora è importante partire dalla nozione fornita dalla lettera a) di “Pericoli biologici”:

“[...] l’espressione ‘pericoli biologici’ significa qualsiasi microorganismo, cellula o coltura cellulare, endoparassita o entità microbiologica non cellulare, compresi quelli geneticamente modificati, e i relativi allergeni e tossine, nonché gli allergeni, le tossine e le sostanze irritanti di origine vegetale o animale, quando l’esposizione è correlata all’attività lavorativa, che possono causare danni alla salute umana. I danni alla salute umana causati dall’esposizione ai rischi biologici nell’ambiente di lavoro includono malattie ed infortuni.[...]”⁵⁵⁹

L’articolo fornisce una definizione ampia e “neutra” di pericolo biologico, poiché include sia entità biologiche “classiche”, note nell’ambito delle politiche di prevenzione nei luoghi di lavoro in materia SSL come i microorganismi (batteri, virus che possono cagionare infezioni ovvero gli endoparassiti⁵⁶⁰), sia componenti rilevanti nei contesti produttivi avanzati, quali colture cellulari e organismi geneticamente modificati, come richiamati nell’articolo.

Ne consegue una nozione che non si esaurisce nei casi paradigmatici di infezione “naturale” o associati tradizionalmente all’OSH, ma che ricomprende anche ipotesi di rischio e di pericolo connesse a quelle componenti operanti in contesti di ricerca scientifica e in settori industriali ad alta specializzazione, nei quali l’esposizione può derivare dalla manipolazione dei materiali biologici ovvero dai processi produttivi complessi (si pensi alle attività biotecnologiche).

Il richiamo agli “allergeni, tossine e sostanze irritanti di origine vegetale o animale”, sempre ancorato all’esposizione correlata all’attività lavorativa, amplia l’oggetto della pertinente nozione, evitando che essa si trasformi in una categoria onnicomprensiva dei rischi biologici “in generale”, non connessi al contesto lavorativo.⁵⁶¹

Utile, quale strumento per una miglior interpretazione della disposizione convenzionale, è il chiarimento fornito dalla Raccomandazione, al par. 2, dell’Art. 1, lett. a) della Convenzione⁵⁶². La

⁵⁵⁹Convenzione n. 192, ar. 1 lett. a)

⁵⁶⁰Ossia gli organismi parassitari che vivono all’interno della vittima. Esse possono determinare malattie professionali in determinati settori: si pensi alla sanità, attività in contatto con animali infetti o acqua contaminata. Si considerano classici perchè il rischio biologico è storicamente noto di essere associato all’esposizione degli agenti patogeni o parassitari.

⁵⁶¹Questo aspetto è da sottolineare ulteriormente: la Convenzione non predispone un quadro normativo che riprende l’insieme completo dei tutti fenomeni biologici con potenzialità nociva; ma le ancora a quelle che, in virtù dell’organizzazione e delle mansioni lavorative svolte o dal contesto lavorativo, derivano dall’esposizione qualificata dell’individuo nei termini OSH. Si unisce l’aspetto materiale prevedendo ampie categorie di lavoratori, unite a un criterio selettivo e funzionale.

⁵⁶²In breve, la Raccomandazione include nella nozione

Raccomandazione amplia la predetta categoria, includendo irritanti, gli allergeni e tossine di origine animale o vegetale, con l'esclusione espressa del polline. Come richiamato in sede negoziale, l'esclusione operata è espressione della *voluntas* di non voler ricomprendere nella nozione di “*pericolo biologico*” i meri fenomeni stagionali, che pur potendo causare reazioni allergiche, sono privi di un nesso causale all'attività lavorativa (lett. e)⁵⁶³. La scelta riflette la consapevolezza che il polline, pur essendo un agente biologico produttivo di reazioni allergiche, è legato a una concezione di rischio biologico eccessivamente generale.

Al par. 3, la Raccomandazione n. 209 precisa che le conseguenze dannose derivanti dall'esposizione dei pericoli biologici, i c.d. “*danni dalla salute*”, possono derivare dalle malattie trasmissibili e da quelle non trasmissibili, oltre alle “*injuries*” ovvero lesioni o infortuni collegati all'esposizione o a incidenti che prevedono l'uso di materiali biologici. L'impostazione è coerente con il testo dell'art. 1, lett. a) della Convenzione, che ricomprende tra i danni alla salute derivanti dall'esposizione del rischio biologico, anche le “*malattie ed infortuni*”.

L'articolo 1 della Convenzione, letto unitamente ai parr. 2 e 3 della Raccomandazione, fornisce una conseguenza interpretativa essenziale: la nozione consente di coprire, per quanto possibile, tutte le diverse forme di danno che potrebbero derivare dall'esposizione al rischio biologico nel luogo di lavoro, tutelando il soggetto dal rischio di contrarre una malattia infettiva, di subire danni derivanti dall'esposizione di tossine biologiche, allergeni o sostanze di origine biologica, dagli infortuni che potrebbero derivare dalla manipolazione o uso incauto dei materiali biologici; offrendo così una tutela rafforzata in materia di Salute e Sicurezza sul lavoro.

3.3.1.2. “Esposizione a pericoli biologici nell'ambiente di lavoro”.

“[...]b) l'espressione ‘esposizione a pericoli biologici nell'ambiente di lavoro’ significa un evento durante il quale un lavoratore entra in contatto con, o si trova in stretta prossimità di, rischi biologici nell'ambiente di lavoro. Tale esposizione include attività lavorative e situazioni di salute pubblica. Il potenziale di infezione o danno è intrinsecamente legato alle modalità di trasmissione e

⁵⁶³Raccomandazione n. 29, par. 2: 2. Con riferimento alla definizione contenuta nell'articolo 1(a) della Convenzione, i pericoli biologici comprendono: a) qualsiasi microrganismo patogeno e relative tossine e allergeni, inclusi determinati protozoi, batteri, funghi, oomiceti ed alghe; b) qualsiasi cellula e coltura cellulare, incluse le colture primarie e le linee cellulari immortalizzate, eventualmente contaminate da altri pericoli biologici o che comportano rischi intrinseci come il potenziale di provocare tumori, tossine o allergeni; c) qualsiasi endoparassita, in particolare protozoi ed elminti; d) qualsiasi entità microbiologica non cellulare, inclusi virus, prioni e mate riali ricombinanti, geneticamente modificati o sintetici di DNA e RNA; e) qualsiasi sostanza irritante, allergene e tossina di origine animale o vegetale, inclusi veleni o secrezioni contenenti allergeni prodotti da animali o piante, ad eccezione del polline, tale da causare irritazioni, reazioni allergiche o tossicità sistemica in caso di esposizione tramite morsi, punture o qualsiasi altro evento che comporti il rilascio o la presenza di tali sostanze.

*alle vie di esposizione, che sono fondamentali da considerare nella definizione di strategie e misure preventive appropriate [...].*⁵⁶⁴

La Convenzione C192, all'art. 1 lett. b)⁵⁶⁵ fornisce una definizione di “*esposizione a pericoli biologici nell'ambiente di lavoro*” come un evento, non avente il carattere della permanenza, collegato da due elementi che si pongono in un rapporto di reciprocità alternativa:

- 1) il *contatto* con una situazione di pericolo o di rischio biologico nell'ambiente di lavoro;
- 2) la situazione di “*stretta prossimità*” al medesimo: tale ipotesi ricomprende quindi l'insieme delle situazioni in cui il lavoratore, operando in un contesto lavorativo dove il pericolo o il rischio biologico è presente, non entra in contatto diretto, ma è comunque esposto in ragione della *vicinitas*, differendo così dai casi di esposizioni diretta.⁵⁶⁶

Interessante è il periodo successivo che riconnette alla nozione di esposizione “[...] *le attività lavorative e situazioni di salute pubblica*”. Tale scelta conferma l'impostazione abbracciata dalla Convenzione per cui essa non costituisce uno strumento normativo di sanità pubblica generale, ma con tale disposto si riconosce che, determinati casi o circostanza, ad esempio, come quelle delle epidemie o emergenza sanitaria, il pericolo o rischio biologico può *anche* manifestarsi o ampliarsi nei luoghi di lavoro (si pensi alle catene produttive o al settore dei trasporti durante la pandemia da COVID-19), imponendo l'adozione di misure preventive e di protezione note negli strumenti SSL, coordinandosi con le necessità emergenti dalla gestione dell'emergenza.⁵⁶⁷

Seguendo questa politica, la disposizione ancora la valutazione del “*potenziale di infezione o danno*” a due elementi prettamente tecnici quali, il primo, riguardante le modalità di trasmissione, e il secondo, alle vie di esposizione, da considerare come “*fondamentali [...] nella definizione di strategie e misure preventive appropriate*”.

In tal senso utili sono le indicazioni della Raccomandazione n. 209, che specifica le principali modalità di trasmissione, distinguendo:

“a) la trasmissione attraverso l'aria, che implica che i pericoli biologici viaggino o siano sospesi nell'aria;

⁵⁶⁴Convenzione C192

⁵⁶⁴Per fornire un esempio, un caso di esposizione diretta è quella della gestione ed uso di materiali contaminati, invece nei casi di “*stretta prossimità*” al pericolo o rischio biologico è lo svolgimento di attività lavorative in aree di decontaminazione.

⁵⁶⁵Convenzione OIL n. 192 del 2025, art. 1, lett b) p. 3.

b) la trasmissione diretta che coinvolge gli organismi viventi ,compresi gli esseri umani e gli animali che trasmettono un pericolo biologico attraverso il contatto diretto;
c) la trasmissione indiretta, che avviene attraverso vettori e altri mezzi di trasmissione come acqua, alimenti, materiali organici, fluidi corporei o fomite).⁵⁶⁸”

Ulteriormente la Raccomandazione esplica per cosa si debba per *vie di esposizione*: quali *inalazione, ingestione, lesioni percutanee, assorbimento/adsorbimento* tramite occhi, pelle e mucose, disponendo che esse dipendono dalle caratteristiche del pericolo biologico e dall’ambiente di lavoro.⁵⁶⁹ ⁵⁷⁰

La nozione giustifica *a priori* la logica sottesa all’insieme delle misure preventive e di protezione, richiedendo una coerenza nella scelta delle stesse in funzione delle modalità e vie di trasmissione⁵⁷¹. Su tale linea direttrice, la Raccomandazione, al par. 9, richiede che gli Stati Membri, nella delineazione delle misure preventive e di protezione, prevedano disposizioni e le linee guida nazionali le quali dovrebbero contenere misure, ove appropriato “[...]di prevenzione e controllo delle infezioni, le misure di biosicurezza e di controllo della biosicurezza basate sul rischio, quali i livelli di contenimento nei laboratori, la ventilazione, il controllo dei vettori, le procedure di decontaminazione e disinfezione, nonché le procedure sulla base del rischio per la gestione e lo smaltimento dei rifiuti pericolosi[...]”⁵⁷²” confermando il nesso tra la definizione di *esposizione* e la scelta delle misure.

⁵⁶⁸Raccomandazione OIL n. 209 (2025, par. 5. In merito alla modalità di trasmissione

⁵⁶⁹Ivi, par. 6

⁵⁷⁰Quindi, l’esposizione non è solo quella legata al rischio dal contagio in senso stretto, prevedendo la combinazione tra modalità di trasmissione/vie di esposizione arricchisce la nozione convenzionale per cui, il danno può derivare, a titolo meramente esemplificato, da contatti indiretti con materiali contaminanti o da incidenti quali ferite, punture o morsi che aprono una via percutanea.

⁵⁷¹Ad esempio, rientrano tra i meccanismi coerenti quell’insieme di procedure che comprendono le punture per via percutanea, la ventilazione e il controllo della qualità dell’aria nei casi di trasmissione aerogena..

⁵⁷²Raccomandazione OIL n.209/2025) par. 9 lett. c)

3.3.1.3. “Rischio Biologico”.

*“[...]l’espressione ‘rischio biologico’ significa la combinazione delle probabilità del verificarsi di un evento pericoloso e della gravità delle lesioni o dei danni dalla salute causati da tale evento[...]”.*⁵⁷³

La nozione fornita dalla Convenzione C192 richiama un approccio tipico degli ordinari sistemi di prevenzione in cui il *rischio*, come qui declinato, non è da identificarsi con la mera esistenza di un *pericolo biologico*, ma nasce dal combinarsi della probabilità che, a seguito dell’esposizione, si verifichi un evento dannoso o pericoloso e la gravità delle conseguenze pregiudizievoli da esse derivanti. In breve, non basta la mera esistenza di un agente biologico dotato di potenzialità pregiudizievole, ma occorre valutare, in un’ottica di un *giudizio ex ante*, quanto sia verosimile l’accadimento dell’evento dannoso e quanto esso possa essere grave, ancorando tale valutazione alla dimensione lavorativa nella sua proiezione concreta ed effettiva. (*si pensi alle procedure di decontaminazione*).

Analizzando la prima componente della nozione di *rischio biologico*, quale la *probabilità del verificarsi di un evento pericoloso*, la Convenzione la ricollega all’esposizione. Dunque è possibile affermare che tale probabilità dipenda dalle modalità di trasmissione e dalle vie di esposizione (*elementi rientranti nella nozione di esposizione al pericolo biologico*). La Raccomandazione n.209 “dettaglia” tali elementi, arricchendo il catalogo, distinguendo tra trasmissione per via aerea, diretta ed indiretta e specificando per cosa debba intendersi per “vie di esposizione”, quali *l’inalazione, l’ingestione o le lesioni percutanee e l’assorbimento tramite occhi, pelle o mucose*”.⁵⁷⁴ Quindi il pericolo biologico può generare una molteplicità e diversità dei rischi in base alle modalità di trasmissione e ai mezzi tramite attraverso cui può raggiungere il lavoratore tenendo conto anche delle caratteristiche dell’ambiente di lavoro (*si pensi alla ventilazione o all’ampiezza degli spazi*).

Invece per la seconda componente della “*gravità delle lesioni o dei danni dalla salute*” (c.d. *gravità del danno*), la Convenzione nella lett. d) con riferimento alla definizione di “*valutazione dei rischi biologici da parte delle autorità competenti*”, indica alcuni fattori che possono incidere sull’impatto e sulla gravosità del rischio biologico: per esempio le caratteristiche del pericolo oppure i rischi per la salute pubblica, in merito alle ipotesi di diffusione nella popolazione o all’ambiente.^{575, 576}

⁵⁷³Convenzione OIL n. 192 art. 1, lett. C).

⁵⁷⁴Raccomandazione n. 209/2026, parr. 5 e 6.i

⁵⁷⁵Convenzione Oil n. 192, art. 1, lett. d) punti I-III.

⁵⁷⁶ Tale elemento conferma che la gravità è una variabile legata ad elementi esogeni ed endogeni; dipendenti per esempio dall’esistenza di misure profilattiche o alle ipotesi in cui l’evento si possa trasformare in fenomeno di diffusione di massa.

La Raccomandazione n. 209 arricchisce l'elemento della *gravità del danno*, specificando che le conseguenze dannose derivanti dall'esposizione, possono consistere in *malattie infettive, non infettive, lesioni personali o eventi infortunistici*, purché sussista il nesso con l'esposizione al rischio biologico nell'ambiente di lavoro⁵⁷⁷; quindi l'evento pericoloso non si esaurisce solo sul contagio, potendo consistere in reazioni allergiche, intossicazioni, sindromi infiammatorie o infortuni gravi derivanti dal rischio biologico.

La Raccomandazione, inoltre, include un elemento di valutazione dinamica del rischio biologico, richiedendo che esso sia oggetto di una costante valutazione al fine di una corretta prevedendo di una attuazione delle misure preventive e protettive in base alla logica della “*gerarchia dei controlli*”; la Raccomandazione richiede altresì di considerare le incertezze relative alla presenza dei pericoli biologici in organismi “*viventi, vettori o altri possibili trasmettitori*”, in altri termini, la valutazione del rischio non deve essere statica, poiché deve essere aggiornata e revisionata costantemente affinché tenga considerazione delle aree in cui vi è una notevole incertezza scientifica ed operativa, soprattutto quando i pericoli possono essere facilmente amplificati da soggetti e mezzi non immediatamente rilevabili.⁵⁷⁸ La Convenzione prevede un approccio precauzionale quando le informazioni disponibili non sono utili per eseguire una valutazione corretta ed adeguata dei rischi, affermando che l'analisi e la gestione del rischio biologico richiedano sempre e comunque strumenti capaci di operare in condizioni di carenza informativa.⁵⁷⁹

A conferma e completamento del presente sistema, la Raccomandazione ammette la possibilità di poter eseguire delle classificazioni dei rischi biologici in gruppi di rischio o di pericolo, affermando che:

*“[...]I Membri possono prendere in considerazione vari approcci per individuare misure di controllo del rischio appropriate e proporzionate, tali da includere regolamenti, politiche o linee guida per il lavoro comportante determinati tipologie di rischio biologico e la classificazione dei rischi biologici in gruppi di rischio o pericolo basati su caratteristiche e profili epidemiologici.”*⁵⁸⁰

⁵⁷⁷Raccomandazione OIL n. 209 del 2025, par. 3 lett. a) e c).

⁵⁷⁸Ivi, par. 9, lett. a), punti (i) e (ii).

⁵⁷⁹Convenzione OIL n. 192 (2025) ar. 16, lett. g).

⁵⁸⁰Raccomandazione n. 209, par. 14.

3.3.1.4. “Valutazione dei rischi biologici da parte delle autorità competenti” e nozione di lavoratori”.

“[...]d) l’espressione ‘valutazione dei rischi biologici da parte delle autorità competenti’ indica un processo sistematico per l’identificazione dei pericoli biologici e la valutazione dei rischi da parte delle autorità competenti, al fine di supportare l’elaborazione di un quadro normativo o di linee guida per misure di controllo del rischio appropriate e proporzionate, in relazione ai rischi biologici associati al lavoro svolto. Tale valutazione tiene conto:

i) delle caratteristiche dei pericoli, compreso il loro potenziale di causare danni alla salute umana e la gravità di tali danni;

ii) della disponibilità di diagnosi, profilassi e trattamento efficaci;

iii) dei rischi per la salute pubblica in termini di diffusione alla popolazione o all’ambiente;

e) il termine “lavoratori” significa tutte le persone impiegate, ivi compreso gli impiegati pubblici.”

Nella prospettiva offerta dalla Convenzione n. 192 del 2025, il concetto di “*valutazione dei rischi biologici da parte delle autorità competenti*”, come delineato dall’art. 1, lett. d), è completamente differente e diverso dal *risk assessment* svolto sul luogo di lavoro dal datore di lavoro, tema che viene disciplinato successivamente nella Convenzione. La nozione ex. Art. 1, lett. d) inerisce a una valutazione da effettuare sul piano della *governance istituzionale*, funzionale alla predisposizione di un quadro regolamentare e normativo nazionale efficiente unite alle linee-guida di dettaglio. Infatti, a conferma di tale differenza di fondo, la valutazione delle autorità competenti è definita come “*un processo sistematico*”, quindi, costante e non episodica dei pericoli, finalizzata alla “*elaborazione di un quadro normativo o di linee guida per misure di controllo del rischio*”, che siano appropriate e proporzionate rispetto ai rischi biologici che potrebbero derivare dall’esecuzione di quell’attività lavorativa.⁵⁸¹

Il processo sistematico, che deve caratterizzare il *risk assessment* espletato dalle autorità istituzionali competenti, deve tener conto di ben tre elementi: il primo, consistente nel dover tener conto delle caratteristiche dei pericoli, compreso la *potenzialità dannosa* sulla salute umana unendo e la gravità di tali danni; il secondo, tener conto della disponibilità effettiva di “*diagnosi, profilassi e trattamento efficaci*” ed infine, dei rischi per la salute pubblica, in caso di diffusione, alla popolazione o all’ambiente. La precisazione espletata, consente di inserire nella valutazione istituzionale elementi che, pur inerenti alla tutela in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro, richiedono adeguate

⁵⁸¹Convenzione OIL n. 192, art. 1, lett. d).

competenze non solo nel settore del diritto del lavoro, ma anche nella gestione e sorveglianza del rischio di diffusione; ciò attua quanto sancito dal Preambolo della Convenzione, il quale invita e si prefigge l'obiettivo di creare un coordinamento tra gli attori e le autorità, chiamando esplicitamente le *“autorità sanitarie pubbliche e le autorità di salute e sicurezza sul lavoro”* ad intervenire nelle proprie aree di competenza, richiamando anche le parti sociali, quali le organizzazioni datoriali e dei lavoratori.⁵⁸²

La valutazione del rischio biologico eseguita dalle autorità competenti opera quindi come base tecnica fondamentale per l'integrazione della protezione dai rischi biologici nella politica nazionale in materia di OSH (art. 3) e soprattutto come base di riferimento per l'elaborazione e aggiornamento periodico delle norme e delle linee guida nazionali in materia di misure preventive e di protezione (art. 7, par. 1). Tale valutazione ha delle ricadute anche sull'ambito di applicazione della Convenzione: come affermato poc'anzi, l'art. 2, par. 2, consente allo Stato Membro ratificante di poter escludere, totalmente o parzialmente, settori o categorie specifiche (*“attività economica o limitate categorie di lavoratori”*) soltanto dopo essersi previamente consultato con le organizzazioni maggiormente rappresentative dei datori di lavoro e dei lavoratori, avendo come riferimento (*sulla base*) la valutazione delle autorità competenti in merito ai rischi biologici e alle misure preventive e di protezione da applicare, con l'obbligo inderogabile di garantire sempre e comunque un ambiente di lavoro sicuro e sano.⁵⁸³

Maggiori informazioni in merito all'applicazione delle misure preventive e di protezione come delineate sulla base della valutazione del rischio biologico eseguita dall'autorità competente, vengono fornite dalla Raccomandazione n. 209, chiarendo, al par. 9, che la valutazione istituzionale debba tradursi in disposizioni e linee guida nazionali che comprendano, anche, la realizzazione e revisione periodica del *risk assessment*, l'adozione di misure preventive e protettive in base alla logica della gerarchia dei controlli, nonché incisi relativi all'igiene e alla corretta informazione/formazione dei lavoratori. La Raccomandazione richiede che queste disposizioni

⁵⁸² *“Sottolineando la necessità di promuovere una gestione efficace della sicurezza e della salute sul lavoro per quanto riguarda i rischi biologici nell'ambiente di lavoro attraverso mezzi e misure collaborativi da parte degli attori pertinenti, tra cui le autorità sanitarie pubbliche e di salute e sicurezza sul lavoro e le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori, nei rispettivi ambiti di responsabilità”*

⁵⁸³ *Tale deroga è rigidamente procedimentalizzata: lo Stato che se ne avvale (qualora vi siano problemi speciali di natura sostanziale nell'applicazione della convenzione), nel primo rapporto ex. Art. 22 della Cost OIL, è obbligato ad indicare e motivare le esclusioni operate e le misure emanate per proteggere i lavoratori nei settori esclusi; obbligo che si arricchisce nella circostanza che nei rapporti successivi, gli Stati, devono dare contezza dei progressi raggiunti, con l'invito ad eliminare quando possibile, le esclusioni.*

debbano essere proporzionate in base al livello di rischio nei diversi settori ed occupazioni, in base a quanto emerso dalla valutazione delle autorità competenti.⁵⁸⁴,⁵⁸⁵

A completamento dell'architettura nozionistica e definitoria prospettata dalla Convenzione, l'art. 1, lett. e) della Convenzione fornisce una nozione ampia di "lavoratori", riferita a "tutte le persone impiegate", tale per cui la Convenzione si applica anche agli impiegati pubblici.

La nozione, si ricollega coerentemente all'ar. 2, par. 1 in cui si ribadisce che le presenti disposizioni si applichino a "tutti i lavoratori di tutte le branche di attività economica", evitando così di escludere dal novero soggettivo di applicazione, categorie, come i lavoratori pubblici, che possono essere esposte a rischi biologici nello svolgimento di servizi fondamentali e soprattutto quando si è a contatto diretto con l'utenza. A conferma di tale orientamento estensivo, opta la stessa Raccomandazione, in base alla quale:

*"[...]7. Per quanto possibile, le disposizioni della Convenzione e della presente Raccomandazione andrebbero applicate a tutte le branche di attività economica e a tutte le categorie di lavoratori. Si potrebbero prevedere eventuali misure necessarie e praticabili per garantire ai lavoratori autonomi una protezione analoga a quella prevista dalla Convenzione e dalla presente Raccomandazione."*⁵⁸⁶

⁵⁸⁴Raccomandazione n. 209 del 2025, parr. 9 e 10.

⁵⁸⁵La Raccomandazione infatti fornisce alcuni esempi non tassativi di settori od occupazioni da inserire nel risk assessment. Soprattutto, specifica, che nel caso della ricorrenze di emergenze sanitarie, rilevano le occupazioni "fondamentali per il funzionamento della società", sempre se ciò emerge da parte della valutazione dei rischi biologici ad opera delle autorità competenti. Cfr par. 10: I settori e le occupazioni di cui all'articolo 7, paragrafo 2, lettera c), punto i), della Convenzione da includere in una valutazione dei rischi potrebbero includere, a titolo puramente esemplificativo: a) il settore sanitario b) l'industria alimentare e il lavoro agricolo, compresi i settori animale, vegetale e cerealicolo; c) il settore della gestione delle acque e dei rifiuti; d) i lavori di pulizia e manutenzione; e) il lavoro umanitario; f) g) i lavori di laboratorio; il settore biotecnologico e farmaceutico; h) i servizi funebri e lavori cimiteriali; i) il settore delle costruzioni; j) il settore forestale; k) il settore dei trasporti; l) le occupazioni fondamentali per il funzionamento della società e il suo benessere durante le emergenze di salute pubblica, secondo la valutazione dei rischi biologici da parte delle autorità competenti.

⁵⁸⁶Cfr. Raccomandazione n. 209 del 2025, par. 7

3.4. Contenuto normativo della Convenzione.

3.4.1. Parte II: “Principi di una politica nazionale”.

La Parte II della Convenzione C192 è composta da quattro articoli, dall’art. 3 al 6. Essa, già dalla rubrica sui “*Principi di una Politica Nazionale*”, è di fondamentale importanza perché definisce l’architettura dell’intero sistema, poichè prima di dettagliare le misure preventive e di protezione da adottare con riferimento al rischio o pericolo biologico, è importante che le stesse si inseriscano in un corretto e coerente sistema di *politica nazionale di salute e sicurezza sul lavoro*, affinché la tutela venga offerta costantemente quale espressione di una policy di governance fondata su un insieme di garanzie procedurali e da una base solida tecnico-scientifica, evitando che le misure vengano garantite *una tantum* al verificarsi di singoli eventi.⁵⁸⁷

A conferma di tale approccio è l’art. 3, il quale dispone che, “*alla luce della legislazione e della prassi nazionale e in consultazione con le organizzazioni più rappresentative dei datori di lavoro e dei lavoratori*”, ciascun Membro contraente debba integrare nella propria politica nazionale in materia di salute e sicurezza sul lavoro la protezione dall’esposizione ai rischi biologici, soprattutto sulla “*base di una valutazione dei rischi biologici*” effettuata dalle autorità competenti, dove poi tale politica, deve essere riesaminata periodicamente.⁵⁸⁸ La Convenzione prefigura una struttura nella quale da un lato vi sia il collegamento ovvero coordinamento con la politica nazionale SSL e dall’altro, la valutazione tecnica eseguita dalle autorità competenti con la garanzia procedurale della consultazione e della revisione.

L’art.4, invece, specifica con riferimento ai “*rischi biologici nell’ambiente di lavoro*”, quali elementi la politica nazionale degli Stati contraenti debba considerare.

Nello specifico viene richiesto agli stessi di tenere in considerazione le “*altre politiche pertinenti, comprese quelle relative alla salute pubblica e all’ambiente, qualora siano coerenti con le disposizioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro*” e soprattutto quando esse “*integrino – o – migliorino*” (lett. a), affinché l’oggetto della protezione rimanga nel perimetro della tutela SSL; un secondo criterio (lett. b) è che la politica nazionale si fondi sulle “*migliori informazioni disponibili sulla gestione della sicurezza e della salute sul lavoro [...]*” e, nello stesso contesto, che soprattutto includa disposizioni, ai fini di una gestione efficace “*dell’esposizione ai pericoli e ai rischi biologici nell’ambiente di lavoro*”, utili ad affrontare anche i casi di “*pericoli e i rischi emergenti o riemergenti*” (lett.c); in tal senso, nel medesimo periodo, l’articolo esige che la politica nazionale

⁵⁸⁷ Si pensi alla consultazione tripartita e il riesame periodico.

⁵⁸⁸ Convenzione C192, art. 3.

includa anche le “*misure di prevenzione, preparazione e risposta, come piani e procedure per affrontare gli incidenti e le emergenze derivanti da tali pericoli*”, prestando opportuna considerazione ed attenzione alla “*salute e al benessere fisico e mentale dei lavoratori*”, e qualora appropriato, prevedendo anche “*meccanismi di supporto per i datori di lavoro*”.

Importante è anche il richiamo, alla lett. d), al ruolo propulsivo dei “*rischi climatici e ambientali*” nel determinare l’esposizione ai pericoli biologici nell’ambiente di lavoro, imponendo ai Membri di adottare misure preventive volte ad “*affrontare i rischi individuali*”, tenendo conto della variabilità del rischio.

La lett. e) richiama la coerenza della politica nazionale con le disposizioni delle Convenzioni core in materia OSH (n. 155 del 1981 e la n. 187 del 2006); alla lett. f, si impone che la politica nazionale garantisca “*una prospettiva che consideri tutti i lavoratori, incluse le differenze nei livelli di esposizione e di rischio cui possono essere soggetti donne e uomini*”⁵⁸⁹, richiamando i principi della parità di genere e non discriminazione richiamati in numerosi strumenti OIL e nel Preambolo della Costituzione OIL.⁵⁹⁰

L’art. 5 arricchisce il contenuto ex. art. 4, lett. b), con riferimento alle informazioni disponibili poste alla base della politica nazionale, indicando le condizioni istituzionali per aver un uso corretto delle informazioni necessarie e prevedendo che ogni Membro, sempre con la preventiva consultazione con le organizzazioni maggiormente rappresentative dei datori di lavoro e dei lavoratori, di adottare, “*se del caso e in conformità con la legislazione e la prassi nazionale*”, provvedimenti specifici per “*garantire lo scambio di informazioni e il coordinamento delle azioni, a livello nazionale e internazionale, tra le autorità nazionali competenti (inclusa la sanità pubblica e quelle competenti in riferimento all’OSH), nonché le istituzioni scientifiche e le organizzazioni internazionali competenti*” (lett. a) e per “*promuovere nuove ricerche*”, in caso di insufficienza delle informazioni.

La Convenzione pone a fondamento della tutela l’esigenza che, ai fini di una corretta gestione del rischio biologico, vi sia un costante aggiornamento e coordinamento non meramente intra-istituzionale. Tale approccio è confermato dalla Raccomandazione che sottolinea il carattere transfrontaliero dei pericoli biologici e della necessità impellente di predisporre e delineare una

⁵⁸⁹Ivi, art. 3, lett. a-f.

⁵⁹⁰ Si pensi alle core Conventions in materia di parità e non discriminazione quali la n. 100 del 1951 sull’eguaglianza di remunerazione, cui all’art. 2 impone alle Parti contraenti di promuovere e garantire l’applicazione del principio di pari remunerazione tra uomini e donne per lavoro di pari valore; nonché la Convenzione n. 111 del 1958 sulla discriminazione che include il sesso tra i motivi vietati, imponendo agli Stati di adottare una politica nazionale volta alla promozione della uguaglianza di opportunità e di trattamento in caso di impiego e professione (art. 2-3). Il Preambolo della Costituzione OIL richiama, ai fini del mantenimento e diffusione di una giustizia sociale equa, anche la protezione delle donne.

cultura preventiva in materia di SSL.^{591, 592}

Infine, a chiusura della Parte II, l'art. 6 introduce delle garanzie che influiscono direttamente sull'efficacia ed effettività della politica nazionale, delimitando il confine tra esigenze di riservatezza e tutela SLL, esigendo che ogni Membro, sempre con la nota consultazione, debba disporre di “*provvedimenti specifici*” per tutelare le informazioni riservate qualora una eventuale loro diffusione a un soggetto “*concorrente*” possa cagionare danni all'attività del datore di lavoro, a condizione che non siano compromesse o pregiudicate la salute e sicurezza dei lavoratori, in conformità alla legislazione e alla prassi nazionale (lett. a); inoltre impone che vengano adottate misure volte a garantire “*l'accesso diretto e confidenziale a canali appropriati ed efficaci per la segnalazione di ogni violazione delle leggi e dei regolamenti nazionali concernenti l'esposizione a rischi biologici nell'ambiente di lavoro*” ai lavoratori e ai loro rappresentanti (lett. c), esigendo ulteriormente che lo Stato membro garantisca adeguata tutela ai denunciatori da “*eventuali ritorsioni*”.⁵⁹³

La Parte II, quindi, alla luce delle predette considerazioni, concepisce la politica nazionale non come un mero strumento di indirizzo, ma come un sistema fondato su informazioni solide e consolidate le quali consentono un corretto coordinamento istituzionale e al contempo, garantisca adeguati meccanismi per segnalare violazioni tutelando la parte interessata.

3.4.2. Parte III: “Le misure preventive e protettive”.

La Terza Parte, rubricata “*Misure preventive e protettive*”, è in stretto collegamento con la Seconda Parte, volta alla definizione attuativa e ai principi della Politica Nazionale, definendo l'operatività concreta della tutela predisposta dalla Convenzione C192. È importante sottolineare che, in tale parte, non si esplicitano dettagliatamente quali siano i doveri da rispettare nei luoghi di lavoro, semplicemente predispone un obbligo primario in capo agli Stati contraenti di elaborare un *corpus* di regole e linee guida che rendano effettiva la tutela, consistente nella prevenzione dei rischi biologici; seguendo tale iter logico, la Convenzione C192 prevede quindi l'obbligazione primaria statale di emanare, adottare e aggiornare costantemente le disposizioni e le linee guida nazionali esistenti in materia di misure preventive e protettive, imponendo l'obbligo conseguente di comunicare e diffondere celermente le informazioni e di supportare i datori di lavoro, i lavoratori e i loro rappresentanti al fine di ridurre le discrasie ed asimmetrie informative.,

L'art. 7, nel disporre che in base alla legislazione e alla prassi nazionale esistente e con la consueta preventiva consultazione con le parti sociali, esige l'obbligo in capo ad “*ogni Membro*” di

⁵⁹¹Raccomandazione n. 209/2025, par. 15.

⁵⁹²Convenzione C192, art. 6, lett. a-b).

⁵⁹³Convenzione C192, art. 6 lett. a-c.

*“elaborare, pubblicare e rivedere e aggiornare periodicamente le disposizioni e le linee guida nazionali sulle misure preventive e protettive e, se del caso, sulle misure precauzionali per il controllo dei pericoli e dei rischi biologici nell’ambiente di lavoro”*⁵⁹⁴, sulla base di quanto emerso dalla valutazione dei rischi biologici eseguita dalle autorità competenti. Tale periodo è essenziale poiché riafferma la consultazione tripartita nella fase di attuazione delle misure e chiarisce che l’intero sistema, a livello gnoseologico, deve fondarsi sul *risk assessment* eseguito dalle autorità competenti, per creare coerenza ed uniformità nelle iniziative.

Il secondo paragrafo specifica il contenuto qualitativo delle disposizioni e linee guida, le quali devono: *“promuovere il miglioramento continuo della protezione dei lavoratori esposti”* e *“tener conto dei pericoli e dei rischi emergenti e riemergenti”*, per cui la prevenzione viene costruita come un processo *in itinere* e *dinamico*, data la natura del rischio biologico la quale può mutare per un insieme di fattori endogeni ed esogeni (lett. a-b). Inoltre, l’art. 7 richiede che le disposizioni e le linee guida contengano disposizioni specifiche (lett. c) per *“i settori e le occupazioni in cui i lavoratori sono ad alto rischio di danni riconosciuti a causa dell’esposizione a rischi biologici”* (punto i) e per *“i lavoratori che necessitano di protezioni speciali”*, con la garanzia che le stesse norme non comportino comunque discriminazioni e non contribuiscano alla segregazione professionale. (punto ii); Tale precisazione indica come la tutela rafforzata delle misure non debba escludere o marginalizzare alcuna categoria lavorativa (*si pensi alle misure che impongono divieti generalizzati ovvero a quelle di natura protettiva che, de facto, comportano l’esclusione dal mercato del lavoro*).

Maggiori delucidazioni operative vengono offerte dalla Raccomandazione n. 209, fornendo esempi non tassativi sia dei settori e delle occupazioni potenzialmente rientranti nel livello dell’*alto rischio*” (*a titolo esemplificativo, costruzioni, trasporti, lavoro umanitario, servizi funebri*) e sia delle categorie di lavoratori considerate necessitose di una maggior e miglior protezione (*esempio sono le donne in gravidanza o allattamento, lavoratori anziani, lavoratori migranti*).⁵⁹⁵

L’art. 7 conclude imponendo, alla lett. e), che le disposizioni e le linee guida contengano *“misure di preparazione e risposta, come piano e procedura, per affrontare incidenti ed emergenze derivanti dall’esposizione a rischi biologici nell’ambiente di lavoro”*. Anche in tale caso, d’ausilio e non imponendo ulteriori obblighi giuridicamente vincolanti, è la Raccomandazione n. 209 la quale

⁵⁹⁴In materia di salute e sicurezza sul lavoro, le misure preventive sono quelle volte ad evitare o a ridurre il rischio, si pensi all’art. 2, co.1, lett. n del d. lgs. n.81/2008 che definisce la prevenzione come *“il complesso delle disposizioni o misure necessarie [...] per evitare o diminuire i rischi professionali”*. Invece le misure protettive intervengono sulla parte residuale del rischio, fornendo una tutela collettiva ovvero individuale. Infine con riferimento alle misure precauzionali, doveroso è il richiamo al principio di precauzione il quale consente l’adozione di misure di gestione del rischio anche con la mera presenza del rischio potenziale o di insufficienza delle informazioni scientifiche a disposizione. Si legga a tal proposito la Comunicazione sul principio di precauzione, della Commissione Europea (prima Commissione delle Comunità Europee) COM(200), pp. 2 e 12 del febbraio 2000.

⁵⁹⁵Raccomandazione n. 209 del 2025, parr. 10-11.

chiarisce per cosa si debba intendere per *preparazione e risposta: regolamenti per la gestione di incidenti ed emergente, sistemi di rilevamento e allarme rapido, misure da adottare in caso di focolai, epidemie o pandemie con la previsione, se del caso, di misure di sostegno anche economico in capo ai lavoratori e datori di lavoro in caso di isolamento e quarantene, meccanismi di coordinamento con le autorità sanitarie pubbliche*.^{596, 597, 598}

In chiusura della Parte III, l'art. 8 impegna ogni Membro a fornire tempestivamente le informazioni e a garantire supporto ai datori di lavoro, ai lavoratori e ai loro rappresentanti sulle misure preventive e protettive e, se del caso, anche su quelle di natura precauzionale, sempre poggiando l'intero sistema sui risultati ottenuti dalla valutazione espletata, dei rischi, dall'autorità competenti. Le informazioni, in base al secondo paragrafo, devono essere fornite "*in forma accessibile e in un linguaggio comprensibile, riviste periodicamente e aggiornate, se necessario, per riflettere gli sviluppi più recenti delle conoscenze scientifiche e tecniche*".^{599, 600}

La Raccomandazione n. 209 fornisce e arricchisce il contenuto che devono dotarsi le disposizioni e le linee guida nazionali ai sensi dell'art. 7, par. 1 della Convenzione C192, quali, per esempio e citarne alcuni, previsioni sulla revisione periodica della valutazione del rischio, aver misure preventive e protettive secondo la "*gerarchia e controlli*", sull'igiene e informazione/formazione dei lavoratori.⁶⁰¹ Inoltre la Raccomandazione suggerisce di includere, se nel caso e ritenute essere appropriate, misure specifiche di prevenzione e di controllo delle infezioni, misure di biosicurezza e controllo della biosicurezza basate sul rischio: tra gli esempi, lo strumento richiama i livelli di contenimento nei laboratori, ventilazione, controllo dei vettori, procedure di decontaminazione e disinfezione con annesse procedure per la gestione e smaltimento dei rifiuti pericolosi.⁶⁰² Lo strumento di "guida" arricchisce due aspetti affrontati sinteticamente dalla Convenzione C192: in primo luogo, ci si riferisce a una sorta di "*proporzionalità settoriale*" per cui le misure dovrebbero essere adeguate al livello di rischio di esposizione in ogni settore economico o attività lavorativa e per questo, la stessa Raccomandazione, fornisce un elenco non tassativo dei settori che dovrebbero essere considerati nell'oggetto della valutazione del rischio (si pensi al lavoro umanitario, laboratori, servizi funebri, costruzioni)⁶⁰³. In secondo luogo, concernente la dimensione delle misure di preparazione e di risposta, la Raccomandazione specifica i contenuti dei "*piani e delle procedure*"

⁵⁹⁶Ivi, par. 12

⁵⁹⁷Da un lato la Convenzione C192 definisce la struttura dei piani e delle procedure e dall'altro lato la Raccomandazione specifica i contenuti delle stesse purchè compatibili con l'oggetto SSL.

⁵⁹⁸Convenzione C192, art. 7 lett. a-b-c-d).

⁵⁹⁹Ivi, art. 8.

⁶⁰⁰Quindi lo strumento OIL prevede che, ai fini di una tutela efficace, sia necessario avere un ordinamento capace di comunicare celermente il relativo sapere tecnico ai soggetti preposti.

⁶⁰¹Raccomandazione n. 209/2026, par. 9.

⁶⁰²Ivi, par. 9, lett. c)-d).

⁶⁰³Ivi, par. 9-10.

richiesti ex. art. 7 par. 2, come ad esempio, “a) la preparazione o l’aggiornamento di regolamenti per la gestione degli incidenti e delle emergenze; b) i sistemi di rilevamento e di allarme rapido; c) le misure da adottare nell’ambiente di lavoro in caso di focolai, epidemie o pandemie, compreso il supporto ai lavoratori e ai datori di lavoro in caso di ordini di isolamento e quarantena; d) i meccanismi di coordinamento e informazione con le autorità sanitarie pubbliche; e) la collaborazione nazionale e internazionale sulla ricerca; f) la messa a disposizione di adeguate risorse umane di emergenza, compresa la capacità di intervento e l’allocazione flessibile delle risorse; g) il funzionamento efficace delle strutture sanitarie e dei servizi essenziali; h) la preparazione materiale; i) la collaborazione tra le autorità competenti nazionali e internazionali in materia di salute pubblica, gestione delle acque e dei rifiuti, salute ambientale, salute sul lavoro e salute veterinaria, gli ispettorati del lavoro e altri esperti e partner competenti; j) i sistemi di risposta rapida in materia di salute pubblica e comunicazione in tempo reale di pareri di esperti per la preparazione e gestione dei focolai; k) la formazione degli addetti ai servizi di salute sul lavoro riguardo ai potenziali rischi biologici, con il supporto di addetti alla sorveglianza clinica o di laboratori”⁶⁰⁴. Ne consegue che le misure preventive, protettive e precauzionali (se necessario) disposte dalle Convenzioni, sono un unico insieme poiché si passa dal livello regolatorio nazionale, a quello organizzativo, sino alle misure settoriali da adottare sul luogo di lavoro, nel rispetto della “gerarchia dei controlli” e della ben nota consultazione tripartita.⁶⁰⁵

3.4.3. Parte IV: “Salute sul lavoro e servizi di medicina del lavoro”.

La Parte IV della Convenzione n. 192 è dedicata alla *salute sul lavoro e servizi di medicina del lavoro*, assumendo un ruolo funzionale e strutturale nell’erogazione della tutela avverso i rischi biologici. Dopo aver analizzato l’impianto su cui si poggia il sistema di prevenzione e protezione in base a quanto delineato dalla politica nazionale, l’art. 9 esige che gli Stati membri rafforzino l’assetto sanitario del sistema in materia di Salute e sicurezza sul lavoro, affinché possano essere garantiti servizi sufficienti sia per l’azione preventiva, sia per soddisfare le esigenze di sorveglianza/risposta connesse ai rischi collegati dei pericoli biologici.

“Nell’adottare misure preventive e protettive relative all’esposizione a rischi biologici nell’ambiente di lavoro, conformemente alla legislazione e alle prassi nazionali, ogni Membro dovrà cercare di:

a) estendere progressivamente i servizi di medicina del lavoro a tutti i lavoratori in tutte le branche di attività economica, dando la priorità ai settori e alle occupazioni in cui i lavoratori sono ad alto

⁶⁰⁴Raccomandazione n. 209/2026, par. 12 lett. a-k).

⁶⁰⁵Ivi, par. 9, lett. a)(iii) e par. 9, lett. b).

rischio di esposizione ai rischi biologici e ai lavoratori che possono necessitare di una protezione speciale;

b) facilitare il coordinamento e l'uso efficiente delle infrastrutture sanitarie e lavorative nazionali, delle competenze e delle risorse per fornire servizi di medicina del lavoro ai lavoratori.⁶⁰⁶

La disposizione prevede un *obbligo di realizzazione progressiva*, che risulta espressivo dell'ordinaria tecnica redazionale delle Convenzioni OIL, consolidata nella prassi, volta alla definizione di norma internazionali del lavoro uniformi nella forma degli *standard minimi* da rispettare, così da tener conto della pluralità sistemica degli ordinamenti nazionali; il criterio progressivo è temperato da un criterio di *prioritizzazione*, dovendo gli Stati porre maggior attenzione ai settori ad alto rischio di esposizione ai rischi biologici, nonché ai lavoratori che necessitano di una protezione speciale, imponendo alle Parti contraenti, la necessità di operare una scelta razionale e selettiva della tutela.

Interessante è la lettera b) in cui, nell'adozione delle misure preventive e di protezione, lo Stato Membro deve facilitare il coordinamento e l'uso efficiente delle infrastrutture sanitarie e dei luoghi di lavoro nazionali. La disposizione richiama un presupposto ben noto in seno ai rischi biologici in base al quale la prevenzione e gestione dell'esposizione dipende sia da misure interne di natura tecnica adottate dall'impresa (DPI) e sia soprattutto da una interazione coordinata e persistente con le risorse esterne (ad *esempio competenze specialistiche*), con riferimento nei settori ad alto rischio di esposizione o al ricorrere di eventi eccezionali. Da ciò si desume l'intento dell'articolo 9 di proporre un modello integrato di tutela OSH nel quale il luogo di lavoro rimane l'oggetto e il perno della protezione, pur dovendosi tenere in considerazione la capacità del sistema sanitario nel supportare le misure di prevenzione e di risposta.

La Raccomandazione chiarisce come debba operare tale sistema, infatti in seno alle misure che gli Stati Membri sono tenuti a dover tenere in considerazione ai fini di una efficace prevenzione, preparazione e risposta, lo strumento giuridicamente non vincolante prevede *anche* la “*formazione degli addetti ai servizi di salute sul lavoro sui potenziali rischi biologici*”, comprese le misure preventive e protettive, contemplando anche la circostanza che tale formazione sia supportata da personale di sorveglianza clinica e di laboratorio.⁶⁰⁷

Quindi, sistemicamente, si evince che vi sia una estensione dei servizi ex. Art. 9 lett.a) non solo quantitativa, ma anche qualitativa, in termini di competenze, attuandosi l'idea di un uso corretto

⁶⁰⁶Convenzione OIL n. 192, art. 9.

⁶⁰⁷Raccomandazione n.209/2025, par. 12 lett. k).

delle risorse sanitarie, rafforzando la connessione funzionale tra servizi di salute sul lavoro e circuiti di sorveglianza e diagnostica.

3.4.4. Parte V: “Segnalazione, Registrazione e Notifica degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali e raccolta dei dati”.

La Parte V della Convenzione n. 192, dalla medesima rubrica, mira a creare un coordinamento e un punto di contatto con gli standard OSH, rafforzandone l'effettività e perseguendo l'obiettivo di costruire un circuito *informativo-istituzionale* efficace, finalizzato a far sì che il verificarsi di eventi lesivi possano trasformarsi in conoscenza ed esperienza per una miglior *prevenzione, vigilanza* e, soprattutto, *aggiornamento* delle relative misure.

Importante è l'incipit dell'art. 10, in base al quale, ogni Stato Membro deve “*stabilire, attuare e rivedere periodicamente le procedure per*” la “*segnalazione, registrazione, la notifica e l'indagine degli infortuni sul lavoro, delle malattie professionali e, se del caso, degli incidenti pericolosi causati dall'esposizione a rischi biologici nell'ambiente di lavoro, da parte del datore di lavoro o di qualsiasi altra persona preposta [...]*”(lett. a). Il punto interessante che emerge dalla lettura della presente disposizione è che quanto previsto, non costituisce un mero adempimento isolato, bensì la predisposizione di una struttura di governance, nella quale vi sia un ruolo importante del datore di lavoro o di “altra persona preposta” nell'attività di segnalazione e gestione degli infortuni sul lavoro ed eventi lesivi. Le procedure devono prevedere: la produzione e pubblicazione di statistiche annuali disaggregate per sesso in materia (lett. b); un corretto svolgimento delle indagini da parte delle autorità competenti nei casi maggiormente rilevanti (lett. c); la “*pubblicazione annuale di informazioni sulle misure adottate nell'ambito della politica nazionale [...]*”(lett. d); nonché devono determinare *the “appropriate duration”* per la conservazione dei registri delle “*malattie professionali e degli infortuni sul lavoro causati dall'esposizione a pericoli biologici nell'ambiente di lavoro*”, comprensivo dei “*periodi di latenza di tali malattie*”.(lett. e).

Quest'ultimo punto è importante perché consente che la raccolta “probatoria” e “scientifica” dei dati sia calibrata sulle caratteristiche specifiche del rischio biologico, rispetto al quale possono differire sia l'*an* che il *quomodo* dell'emersione del danno e per questo si richiede una affidabilità degli archivi.⁶⁰⁸

L'art. 10 è essenziale per la comprensione dell'art. 11. a chiusura della relativa parte, rafforzando l'accessibilità al circuito informativo: interessante è fornire una lettura in combinato disposto con altri articoli, si rammenti che l'articolo 6, lett. b) richiede agli Stati membri di “*garantire*

⁶⁰⁸Convenzione C192, art. 10 lett. a-c).

ai lavoratori e ai loro rappresentanti” l’accesso “diretto e confidenziale” a canali per segnalare le violazioni delle normative nazionali in materia di esposizione ai rischi biologici nell’ambiente di lavoro e, ai sensi della lett. c) del medesimo articolo, di assicurarne la protezione da eventuali ritorsioni, bilanciando ex. lett. a) le esigenze di riservatezza in capo al datore di lavoro con la tutela della salute e sicurezza. A conferma di tale approccio, l’art. 19 che riconosce il diritto in capo ai lavoratori ed eventualmente dei loro rappresentanti di “partecipare alle indagini” in caso di infortuni, malattie professionali e di eventi pericolosi e di essere consultati al riguardo; inoltre, alla lettera k), prevede la disponibilità di canali di comunicazione con le autorità competenti per poter segnalare le questioni rientranti in materia SSL con riferimento ai rischi e pericoli biologici.⁶⁰⁹

Il sistema che chiude il collegamento con l’art. 10, è l’art. 16 (lett. j) che, nella definizione delle responsabilità dei datori di lavoro, prevede l’obbligo di svolgere indagini sugli elementi rilevanti e di conservarne i dati in relazione agli incedenti connessi ai rischi biologici, così da ancorare la dimensione nazionale ex. art. 10 a quella aziendale nella definizione delle misure di prevenzione.⁶¹⁰

A chiusura della Parte V, l’art. 11 dispone su un tema tecnico e giuridico di fondamentale importanza stabilendo che, sempre con la consultazione con le organizzazioni maggiormente rappresentative dei datori di lavoro e dei lavoratori e tenendo conto della legislazione, nazionale e internazionale, e la prassi esistente, di dover rivedere periodicamente l’elenco nazionale delle “malattie professionali” ai fini della prevenzione, registrazione, notifica e se del caso, anche dello indennizzo, e debba essere aggiornato tenendo conto anche degli sviluppi scientifici, per annoverare tutte quelle malattie per le quali venga accertato l’esistenza di un nesso diretto tra l’esposizione a rischi biologici e l’insorgenza della patologia, ovvero quando venga ciò determinato secondo modalità conformi alle condizioni e prassi nazionali.^{611, 612}

La Raccomandazione n. 209, in seno alla definizione delle “preparedness/response”, sottolinea l’importanza nella definizione dei “sistemi di rilevamento e di allarme rapido” e di meccanismi volti al coordinamento informativo e gnoseologico con le autorità sanitarie pubbliche: strumenti che a priori richiedono l’esistenza di efficaci canali di segnalazione e di knowledge-based solide, utili in caso di epidemie o pandemie.⁶¹³

⁶⁰⁹Ivi, art. 19 lett. e-k.

⁶¹⁰Ivi, art. 16, lett. j.

⁶¹¹Ivi, art. 11, lett. a-b.

⁶¹²La norma introduce, da un lato, un criterio estremamente rigido e rigoroso (del legame diretto scientificamente accertato) per i sistemi di riconoscimento e registrazione e, dall’altro lato, introduce un elemento di flessibilità che consente direttamente agli ordinamenti, tramite anche la prassi e procedura nazionali, di accertare e riconoscere l’insieme delle malattie.

⁶¹³Raccomandazione n. 209/2025, par. 12, lett. b e d.

3.4.5. Parte VI: “Indennità per gli infortuni sul lavoro”.

Tale Parte consta di un solo articolo, il n.12 in base al quale:

*“Ogni Membro dovrà provvedere affinché qualsiasi malattia, infortunio, inabilità o decesso dovuti all’esposizione professionale a rischi biologici nel l’ambiente di lavoro diano diritto a prestazioni di infortunio sul lavoro o a un indennizzo, conformemente alla legislazione e alle prassi nazionali”.*⁶¹⁴

La disposizione, seppur estremamente sintetica, sancisce e crea un collegamento tra la tutela contro i rischi biologici e le forme di protezione sociale esistenti e previste per gli eventi lesivi di origine professionale, esigendo che Ogni Membro, al ricorrere di eventi dannosi derivanti dall’*esposizione professionale a rischi biologici*” che abbiano cagionato “*malattia, infortunio, inabilità o decesso*”, garantisca in capo agli aventi diritto l’accesso a *prestazioni di infortunio sul lavoro* ovvero nella forma equipollente all’indennizzo. Pur rinviando alla “*legislazione e alle prassi nazionali*” in relazione al modello tecnico prescelto, il rinvio non attenua il nucleo vincolante della disposizione poiché viene sostanzialmente richiesto agli Stati membri di garantire un diritto di accesso alle prestazioni ovvero agli indennizzi quando l’evento dannoso e lesivo sia strettamente riconducibile all’esposizione professionale ai rischi biologici nell’ambiente di lavoro.

La Raccomandazione n. 209, arricchisce e compensa la sinteticità testuale dell’art. 12 della Convenzione, definendo il perimetro e la chiave di lettura con cui poter comprendere l’intero sistema, collegandolo agli standard OIL esistenti in materia di sicurezza sociale e di prestazioni per infortuni sul lavoro: si pensi, al par. 16 della Raccomandazione, in cui si richiede ai Membri che nell’applicazione dell’art. 12 della Convenzione di tenere in “*debito conto, se del caso*” diverse *Convenzioni OIL e Raccomandazioni, quali, la Convenzione sulla sicurezza sociale n. 102 del 1952, la Convenzione sulle Prestazioni per infortuni su lavoro n. 121 del 1964, la Raccomandazione sulle prestazioni per infortuni sul lavoro n. 121 del 1961 e la Raccomandazione sull’elenco delle malattie professionali, nonché a doversi riferire ad altri strumenti “pertinenti e successivi emendamenti e revisioni”*⁶¹⁵; il pacchetto normativo serve ad orientare l’applicazione dell’architettura dell’OIL in tema di indennizzi in caso di esiti pregiudizievoli aventi nesso eziologico con l’esposizione al rischio biologico, collocandolo quale componente rilevante della protezione sociale per gli infortuni sul lavoro e malattie professionali.

⁶¹⁴Convenzione C192 art. 12.

⁶¹⁵Raccomandazione n. 209/2025 par. 16.

L'art. 12 si coordina con altre disposizioni che dettagliano i presupposti giuridici e di fatto per il riconoscimento ed esercizio del diritto all'indennizzo: si pensi all'art. 11, il quale richiede agli Stati di rivedere periodicamente l'elenco delle malattie professionali anche ai fini, se opportuno, dell'indennizzo e all'art. 10, che esige procedure volte alla *segnalazione, registrazione, notifica* e determinazione della durata necessaria per la conversazione dei registri, tenendo in debita considerazione anche dei periodi di latenza delle malattie, così, sempre ai fini dell'indennizzo, da assicurare una “prova documentale” della manifestazione clinica del danno derivante dall'esposizione biologica.

La Raccomandazione n. 209 arricchisce il tema delle misure di sostegno economico e sociale, non sovrapponendosi con il diritto alle prestazioni per l'infortunio sul lavoro, essa invita i Membri, in conformità alle circostanze nazionali, ad “*adoperarsi per garantire l'accesso alla sicurezza del reddito di base -e- introdurre misure per garantire la continuità aziendale, durante i periodi di isolamento o quarantena (par. 17)*” ovvero, se del caso, predisporre “*misure di protezione dal licenziamento se ai lavoratori venga richiesto di assentarsi dal lavoro durante le attività di monitoraggio e in relazione alle restrizioni di viaggio, agli ordini di quarantena o di isolamento o ai relativi trattamenti preventivi o curativi*”. (par. 18).⁶¹⁶ Disposizioni confermano che vicino a *prevenzione—preparazione*, la disciplina valorizza anche la necessità di adeguate misure di sostegno economico e sociale da erogare in caso di eventi eccezionali connessi al rischio biologico i quali potrebbero compromettere la continuità lavorativa.

3.4.6. Parte VII: “Conformità alle leggi e ai regolamenti”.

La Parte VII della Convenzione C192 si inserisce nella prospettiva di garanzia e tutela da essa prefissata in cui dopo aver fornito, nella Parte I e nelle successive, l'oggetto della tutela e la nozione di rischio biologico e dei diritti/doveri dei diversi attori coinvolti, in tale Parte si prefigura di imporre in capo agli Stati Membri di predisporre un quadro legislativo e regolamentare idoneo a dare concreta ed effettiva applicazione alla Convenzione.

A conferma di tale impostazione, l'art. 13 prefigura un sistema di *compliance* poggiate principalmente su un sistema “*adeguato e appropriato di ispezioni*” e in via residuale, “*se del caso*”, poggiate su “*altri meccanismi per garantirne l'osservazione, inclusa la messa a disposizione di informazioni tecniche e di consulenza ai datori di lavoro, ai lavoratori e ai loro rappresentanti*”, richiedendo lo stanziamento di risorse adeguate e il necessario sostegno. Il primo paragrafo dell'art. 13 delinea un sistema integrato di attuazione delle disposizioni della Convenzione, sottoposto a

⁶¹⁶Ivi, par. 17 e 18.

controlli e verifiche e affiancato da strumenti di assistenza tecnica volti a favorirne la concretizzazione.

Interessante è anche il secondo paragrafo che qualifica il ruolo degli ispettori del lavoro e, “*se del caso*”, degli altri funzionari cui sono attribuite mansioni inerenti ai pericoli e rischi biologici nell’ambiente di lavoro, richiedendo, nelle lett. a-c, che essi siano formati sui pericoli e rischi, promuovano un approccio sistematico alla sicurezza e alla salute sul lavoro nella verifica della conformità alle leggi e ai regolamenti nazionali, dispongano di protocolli di sicurezza solidi ed efficaci per garantire la loro stessa sicurezza personale nell’espletamento di tali compiti e che infine siano dotati dei c.d. dispositivi di protezione, da parte del datore di lavoro, durante l’espletamento delle loro mansioni.⁶¹⁷ Il secondo paragrafo è importante perché riconosce un elemento tipico dei rischi biologici dove l’effettività dell’attuazione richiede adeguate competenze tecniche e condizioni operative sicure in cui poter operare anche per chi agisce nel sistema ispettivo.⁶¹⁸

L’art. 14 completa il relativo sistema, sancendo che:

“Ogni Membro dovrà, in conformità con la legislazione e le prassi nazionali, prevedere sanzioni e misure correttive appropriate per le violazioni delle leggi e dei regolamenti riguardanti i rischi biologici nell’ambiente di lavoro e ne garantisce l’effettiva applicazione.”

In breve la norma esige che l’ordinamento interno degli Stati Membri sia dotato di un insieme efficace di strumenti di reazione alle violazioni del *corpus* normativo posto a presidio e tutela del rischio biologico nell’ambiente di lavoro, dovendosi dotare da un lato di misure *correttive appropriate* finalizzate a rimuovere o ridurre la situazione di rischio e a ripristinare lo *status quo ante* (*restitutio in integrum*) per far sì che l’organizzazione del lavoro torni entro condizioni conformi (*si pensi a prescrizioni interne*) e dall’altro, di sanzioni in senso stretto aventi efficacia repressiva e punitiva, unendo così la prospettiva punitiva ex post con quella correttiva e tempestiva ex ante volta al rispetto delle regole.

3.4.7. Parte VIII: “Doveri e Responsabilità dei datori di lavoro”.

La Parte VIII della Convenzione n. 192 è il cuore pulsante e operativo nella definizione dei doveri e delle responsabilità che incombono sui datori di lavoro imponendo, ex. art. 15, un dovere di carattere generale di assicurare un ambiente di lavoro sicuro e scevro da pericoli per la salute e sicurezza in caso di esposizione a rischi biologici; seguono poi l’art. 16, che prevede un elenco di

⁶¹⁷Convenzione OIL n. 192/2025, art. 13.

⁶¹⁸ *La Raccomandazione, al par. 19, prevede che il sistema ispettivo deve essere regolato dalle “19. Il sistema ispettivo previsto dall’articolo 13 della Convenzione deve essere regolato dalle disposizioni della Convenzione sull’ispezione del lavoro del 1947 (n. 81) e della Convenzione sull’ispezione del lavoro (Agricoltura) del 1969 (n. 129), fatti salvi gli obblighi derivanti dai Membri che abbiano ratificato tali strumenti”. Avendo così una struttura coordinata con gli standard consolidati ed esistenti in merito al funzionamento dei sistemi ispettivi.*

misure volte a rendere quel dovere verificabile ed attuabile, e gli artt. 17 e 18, che disciplinano l'ipotesi in cui vi siano più imprese sul luogo di lavoro e l'obbligo dei datori di lavoro di dover predisporre *piani e procedure di preparedness e risposta* per affrontare “*incidenti, inconvenienti ed emergenze*” connessi ai rischi biologici nell'ambiente di lavoro.

L'art. 15 enuncia l'obbligo chiave che datori di lavoro devono rispettare per cui essi devono assicurare, per quanto ragionevolmente e praticamente realizzabile, che i luoghi di lavoro sotto il loro controllo non abbiano o presentino pericoli per la sicurezza derivanti dall'esposizione ai rischi biologici, dovendo altresì predisporre “appropriate e necessarie” misure preventive e protettive.⁶¹⁹ L'articolo richiama la funziona tipica delle “*clausole generali*”, ben note negli strumenti SSL poiché non definisce le condotte necessarie, ma stabilisce il livello di diligenza preteso e il perimetro spaziale in cui inerisce l'obbligo (cioè i luoghi di lavoro).

Il perimetro è arricchito dall'elenco sostanziale dei doveri imposto dall'art. 16, che proietta il dovere generale ex. art. 15 in un meccanismo strutturato e complesso di adempimenti connessi e poggiati sul *risk assessment* e strutturati in base al principio di ragionevolezza e praticabilità. L'art. 16 esordisce, al primo paragrafo, prevedendo che le misure preventive protettive debbano essere adottate, “*a seguito di una valutazione dei rischi biologici nell'ambiente di lavoro*”, in conformità “*con la legislazione e le prassi nazionali e con i contratti collettivi applicabili*”, arricchendo suddetto obbligo di dover tener conto, “*se del caso, dei diversi livelli di esposizione e di rischio, compresi quelli relativi a donne e uomini*” L'elenco successivo specifica in cosa consista il ciclo di gestione del rischio biologico, esso richiede: 1) la predisposizione di una organizzazione della valutazione dei rischi (lett. a) in base al quale si richiede la creazione “*sistemi adeguati e appropriati per lo svolgimento, il riesame e, se necessario, l'aggiornamento delle valutazioni dei rischi per la salute e sicurezza dei lavoratori derivanti dai pericoli biologici*”); 2) la necessità di adottare misure preventive praticabili per eliminare i pericoli biologici ovvero, quando non possibile, controllare o ridurre i rischi in base alla logica della gerarchia dei controlli (lett. b); 3) porre alla base delle misure preventive e protettive, per la loro maggior efficacia, la conoscenza delle caratteristiche dei rischi biologici e, se possibile, dei risultati del *risk assessment istituzionale* (lett. c); 4) di garantire ai lavoratori dispositivi di protezione individuale con adeguata manutenzione e informazione sul loro utilizzo (lett. d); 5) ai fini di un'individuazione preventiva dei rischi biologici, predisporre una sorveglianza regolare dell'ambiente di lavoro e della salute dei lavoratori, adeguata e proporzionata ai rischi professionali, nonché la supervisione dei processi lavorativi e la verifica dell'efficacia delle misure preventive, protettive e di controllo (lett. e-f); 6) dotarsi di misure precauzionali in caso di incertezza informativa relativa ai rischi biologici (lett. g); 7) di garantire un'adeguata informazione

⁶¹⁹Convenzione C192, art. 15.

preventiva, accessibile ai lavoratori, sui rischi biologici e delle misure preventive e protettive applicabili, rivolta anche alle figure apicali, come dirigenti, supervisori, da erogare in orario lavoro abituale nonché durante il tempo di lavoro retribuito, a intervalli regolari ed adeguati (lett. h); 8) di garantire la medesima informazione, in forma chiara accessibile dei rischi collegati all'esposizione biologica, prima di iniziare qualsiasi mansione rischiosa o in caso di cambiamenti (lett. i); 9) infine dover svolgere indagini su infortuni, malattie professionali ed eventi pericolosi, in collaborazione con i comitati per la salute e la sicurezza sul lavoro o i loro rappresentanti, con l'obbligo di conservare i dati al riguardo. (lett. j).⁶²⁰ La Raccomandazione n. 209 fornisce elementi utili per orientare l'interpretazione delle disposizioni della Parte VIII e indica quali strumenti tecnici cui i datori di lavoro possono far riferimento nell'attuazione: un esempio è il par. 20 il quale raccomanda ai datori di lavoro, *“nell'adottare le misure preventive e protettive”* ex. Art. 15 della Convenzione C192, di tenere in considerazione *“gli strumenti, i codici di comportamento e le linee guida pertinenti, tra cui la Raccomandazione sulla salute e la sicurezza dei Lavoratori, 1981 (n.164), la Raccomandazione sul quadro promozionale per la salute e la sicurezza sul lavoro, 2006 (n. 197), le Linee guida sui sistemi di gestione della sicurezza e della salute sul lavoro (ILO-OSH 2001), le Linee guida tecniche sui rischi biologici nell'ambiente di lavoro e altre indicazioni successive pertinenti adottate dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro”*.⁶²¹; oppure il par. 21 precisa che, nell'applicazione della gerarchia dei controlli ex. art. 16 lett. b) della Convenzione, i datori di lavoro debbano tenere conto delle Linee guida tecniche sui rischi biologici e di altre indicazioni successive adottate dall'OIL.⁶²²

L'art. 17 della Convenzione disciplina la gestione dei luoghi di lavoro condivisi da più imprese, esigendo che *“ogniquale volta diverse imprese operino simultaneamente sullo stesso luogo di lavoro, queste imprese dovranno collaborare per garantire la salute e la sicurezza dei lavoratori in relazione all'esposizione a rischi biologici nell'ambiente di lavoro, fatta salva la responsabilità di ciascun datore di lavoro nei confronti dei propri lavoratori”*; la disposizione combina così l'esigenza di coordinamento per evitare che vi siano zone organizzative non controllate o fenomeni di deresponsabilizzazione, risultando essere rilevanti in scenari tipici quali per esempio cantieri, logistica, appalti, laboratori che prevedono la presenza contemporanea di più attori e/o imprese; e prevenendo che la divisione e la frammentazione della catena produttiva divenga *de facto* un fattore di incremento del rischio.⁶²³

⁶²⁰Convenzione C192, art. 16 lett. a-j.

⁶²¹Raccomandazione n. 209/2025 par. 20

⁶²²Ivi, par. 21

⁶²³Convenzione C192, art. 17.

Infine, l'art. 18 impone ai datori di lavoro l'obbligo di stabilire piani e procedure di preparazione e risposta, strutturate in base alle dimensioni e alla natura delle attività, per fronteggiare incidenti, inconvenienti ed emergenze connesse ai rischi biologici nell'ambiente di lavoro, tenendo conto anche dei focolai di malattie trasmissibili, conformandosi alle indicazioni delle autorità competenti; il tutto crea e costruisce un ponte di collegamento tra la disciplina OSH e il contesto emergenziale dove non si impone al datore di lavoro di operare come un'autorità di sanità pubblica, ma semplicemente di predisporre una struttura organizzativa lavorativa capace di gestire eventi critici legati e derivanti dal rischio biologico, in coordinamento e sotto l'indirizzo delle autorità nazionali⁶²⁴.

A completare il tutto, il par. 22 della Raccomandazione n. 209 specifica il contenuto di tali piani e procedura di preparazione, indicando che essi dovrebbero contenere politiche e linee guida sul luogo di lavoro per la gestione delle emergenze legate ai rischi biologici, tenendo in debita considerazione i possibili impatti sulla salute pubblica e soprattutto dovrebbero prevedere strumenti *“preventivi appropriati ed adeguati, in conformità con la legislazione e prassi nazionali e sulla base della valutazione del rischio, che potrebbe includere la facilitazione dell'accesso a misure di vaccinazione, immunizzazione e chemiopprofilassi e ad esami da parte di tutti i lavoratori, su base gratuita e volontaria”*⁶²⁵, delineandole come misure concrete da calibrare sul rischio in conformità alle indicazioni nazionali delle autorità competenti.

3.4.8. Parte IX: “Diritti e doveri dei lavoratori e dei loro rappresentanti”.

In tale Parte si innesta il nucleo sostanziale dei diritti e dei doveri dei lavoratori e dei loro rappresentanti sotto una chiave di lettura c.d. partecipativa, nell'ambito della tutela contro i rischi biologici. In tale sezione si prevedono un insieme di diritti informativi e procedurali essenziali per garantire l'effettività delle misure di prevenzione, delineando al contempo trasversalmente i doveri di cooperazione tipici della disciplina sulla salute e sicurezza sul luogo di lavoro. Quindi, risulta facilitata la gestione del rischio nel contesto privatistico aziendale, attraverso un assetto equilibrato in cui la protezione non è etero-imposta ma, concepita come un processo dove *informazione, partecipazione, consultazione e segnalazione*, devono essere lette insieme ed unite.

Da una prima lettura dell'art. 19 è possibile articolare il catalogo di diritti ivi previsto, in tre blocchi funzionali.

Un primo blocco riguarda il tema della conoscibilità e capacità di governare e controllare il rischio. In tale prospettiva, viene riconosciuto il diritto in capo ai lavoratori e, se del caso ai loro rappresentanti: di essere *“consultati sull'identificazione dei rischi biologici e sulle valutazioni dei*

⁶²⁴Ivi, art. 18.

⁶²⁵Raccomandazione n. 209/2025, par. 22

rischi” espletate dal datore di lavoro ovvero dalle autorità competenti (lett. a); di avere contezza e adeguata formazione sui pericoli e rischi biologici nell’ambiente di lavoro e sulle necessarie misure preventive e protettive (lett. b); di essere debitamente consultati sull’insieme delle misure preventive e protettive, al fine di proteggersi individualmente e collettivamente (lett. c) e di poter “*richiedere informazioni ed essere consultati dal datore di lavoro sugli aspetti relativi all’esposizione a rischi biologici nell’ambiente di lavoro*” (lett. d); il primo blocco risulta quindi essere informato ad una logica di una natura partecipativa, coerente con l’idea che, in seno ai rischi biologici, occorra coniugare qualità dell’informazione ed effettività delle procedure.

Il secondo blocco concerne la trasparenza e la capacità di acquisire informazioni dagli eventi.

L’art. 19, riconosce il diritto di “*partecipare alle indagini sugli infortuni sul lavoro, sulle malattie professionali e, se del caso, sugli eventi pericolosi ed essere consultati sulle relative conclusioni*” (lett. e); ovvero di poter ricevere relazioni sulla sorveglianza della salute dei lavoratori nel rispetto delle norme sulla privacy (lett. f); tale blocco quindi mira ad evitare che incidenti ed esposizioni restino relegati a una dimensione interna non comunicata, la ricostruzione del nesso causale e l’individuazione di strumenti utili per evitarne la diffusione incontrollata costituiscono corollari indispensabili per anticipare preventivamente le situazioni critiche.

L’ultimo blocco invece attiene alle garanzie e alle tutele rispetto agli effetti pregiudizievoli connessi all’esposizione del rischio biologico nell’ambiente di lavoro. In tale sede viene riconosciuto il diritto in capo ai lavoratori: di poter rivolgersi alle autorità competenti qualora ritengano che le misure adottate e i mezzi utilizzati non siano sufficientemente efficaci per una prevenzione o protezione adeguata (lett. g); di poter essere collocati a svolgere un lavoro alternativo quando, su raccomandazione dei servizi di medicina del lavoro, l’attività sia considerata come controindicata per motivi di salute, a condizione che il lavoro alternativo sia disponibile e che il soggetto abbia le competenze necessarie (lett. h); il diritto di ricevere prestazioni mediche e riabilitative in caso di contrazione di malattia, infermità o infortuni collegati dall’esposizione ai rischi biologici (lett. i); di dover essere protetti da ogni forma di discriminazione a causa del contagio o della trasmissione della malattia derivante dall’esposizione (lett. j) ed infine di disporre di canali di comunicazione efficaci con le autorità competenti per la segnalazione di questioni attinenti alla materia SSL in relazione ai rischi e pericoli biologici (lett. k).⁶²⁶

L’art. 20, arricchisce il quadro, ponendo obblighi in campo alle imprese e ai lavoratori, creando una sorta di corresponsabilità solidale di natura operativa. In base alla disposizione essi devono: rispettare, conformemente alle direttive ricevute (come istruzioni e formazione ricevuta) e tenendo conto dei mezzi forniti dal datore di lavoro, le misure di SSL imposte e prescritte, compreso

⁶²⁶Convenzione C192 art. 20 lett. a-k.

l'uso corretto dei DPI, delle strutture e delle altre misure messe a disposizione; (*lett. a*); segnalare al *superiore gerarchico diretto* le situazioni collegate all'attività lavorativa potenzialmente produttive di casi di esposizione a un rischio biologico o idonee a rappresentare un pericolo per la sicurezza o salute, individuale o collettiva (*lett. b*); ed infine di dover collaborare, con il datore di lavoro e gli altri "*colleghi*" per dare concretezza alle misure di SSL relative ai rischi biologici.⁶²⁷ Importante è leggere l'art. 29 in combinato disposto con l'art. 19, poiché entrambe le disposizioni forniscono un chiarimento in merito alla corretta interpretazione dell'elemento "partecipativo" nella gestione del rischio biologico, da intendersi come un meccanismo concreto, fondato sul binomio di *formazione-uso di mezzi adeguati* i quali costituiscono presupposti importanti affinché si possano considerare esigibili l'obbligo di conformazione alle misure e la doverosità nella segnalazione dei pericoli, al fine di evitare di imporre un fenomeno di responsabilizzazione impropria in capo al lavoratore.

A completamento della Parte, l'art. 21 introduce ulteriori garanzie a favore dei lavoratori, tipiche della materia della sicurezza sul lavoro ma proiettate nella dimensione preventiva nella gestione del rischio biologico. La disposizione riconosce il diritto: di potersi allontanare dal luogo di lavoro, senza dover subire alcun tipo di conseguenze negativa, se ritengano per "*ragionevoli motivi*" che vi sia un pericolo "*imminente e grave per la loro vita o salute*"; (*lett. a*); ovvero, al ricorrere del medesimo presupposto, di dover riferire "*senza indugio al loro superiore gerarchico diretto*" le eventuali situazioni emergenti (*lett b*); e di non dover essere obbligatori dal datore di lavoro di dover tornare sul medesimo luogo di lavoro qualora non siano state adottate opportune misure correttive appropriate ed efficaci dal superiore"(*lett. c*).⁶²⁸ Tale presupposto svolge sia un ruolo preventivo, volendo ridurre quanto possibile l'esposizione al rischio biologico e sia di natura procedurale imponendo, a tal fine, che l'organizzazione a "*livello d'impresa*" di trattare tali eventi come criticità da risolvere e subordinando la ripresa dell'attività alla previa imposizione e verifica di misure correttive.

La Raccomandazione n. 209 rafforza l'aspetto partecipativo. Nell'invitare gli Stati Membri a predisporre disposizioni e linee guide nazionali sulle misure preventive e protettive, lo strumento sottolinea che esse debbano includere *anche* l'informazione e formazione dei lavoratori, nonché la consultazione e partecipazione dei lavoratori e dei loro rappresentanti su aspetti centrali, quali le valutazioni del rischio, misure preventive e protettive, igiene e formazione.⁶²⁹ Al par. 18 viene richiesto ai Membri di prevedere, *se del caso*, "*misure di protezione dal licenziamento se ai lavoratori venga richiesto di assentarsi dal lavoro durante le attività di monitoraggio e in relazione alle*

⁶²⁷Ivi., art. 20.

⁶²⁸Ivi., art. 21.

⁶²⁹Raccomandazione n.209/205, par. 9, lett. a)-b).

restrizioni di viaggio, agli ordini di quarantena o di isolamento o ai relativi trattamenti preventivi o curativi”⁶³⁰, confermando la logica dell’art. 19 della non discriminazione e dell’art. 21 sulla necessità di garantire, al ricorrere di tali eventi, situazioni indebite, predisponendo così una gestione responsabile del rischio biologico dal punto di vista *sociale ed economico*.

3.4.9. Parte X: “Modalità di Applicazione”.

L’unica disposizione di tale Parte, l’art. 22, dispone che:

*“Ogni Membro dovrà dare attuazione alle disposizioni della presente Convenzione, in consultazione con le organizzazioni più rappresentative dei datori di lavoro e dei lavoratori, attraverso leggi e regolamenti, nonché attraverso contratti collettivi o qualsiasi altra misura conforme alle condizioni e alle prassi nazionali.”*⁶³¹

Al pari delle molteplici Convenzioni OIL, tale Parte contiene una clausola tipica, la quale opera una interconnessione tra gli obblighi internazionali derivanti dalla ratifica della Convenzione con la eterogeneità normativa e fattuale dei diversi modelli nazionali di regolamentazione del lavoro.

Infatti, la disposizione chiarisce che l’attuazione degli standard della Convenzione possono essere garantiti non solo tramite *“leggi e regolamenti”*, ma anche mediante *“contrattivi collettivi o qualsiasi altra misura conforme alle condizioni e alle prassi nazionali”*.

Da una lettura approfondita della disposizione emergono alcune implicazioni importanti: in primo luogo, essa struttura l’intero assetto normativo della Convenzione come una obbligazione di risultato (e non di mezzi) poiché lo Stato Membro ratificante, nel garantire la conformità alle disposizioni convenzionali, conserva un margine di scelta su come esse possano essere recepite nell’ordinamento interno, coerente con l’ambizione universalistica degli strumenti OIL; in secondo luogo, la norma ribadisce l’elemento collettivo e partecipativo insito nello spirito della Convenzione, si pensi al riferimento ai contratti collettivi ancora l’implementazione delle disposizioni convenzionali a livello negoziale, espressione dell’autonomia privata, consentendo la corretta attuazione e predisposizione di misure SSL, coordinandosi con l’intero impianto della C192, che richiede in più disposizioni la partecipazione, attribuendo un ruolo attivo, dei lavoratori e rappresentanti e delle loro organizzazioni maggiormente rappresentative nella predisposizione delle politiche nazionali e definizione dei meccanismi di prevenzione; un’ultima considerazione si poggia sulla clausola aperta del *“qualsiasi altro metodo conforme”* che garantisce una notevole flessibilità,

⁶³⁰Ivi, par. 18.

⁶³¹Convenzione C192 del 2025, art. 21.

consentendo, ad esempio, il ricorso a misure amministrative, prassi applicative o strumenti regolativi quali protocolli sempre nei limiti della legalità stabilita dall'ordinamento interno. A conferma di tale impostazione vi sono della Raccomandazione n. 209, volti a valorizzare la dimensione aperta delle modalità di applicazione e recepimento; la Raccomandazione, inoltre, contiene indicazioni di dettaglio con funzione chiarificatrice delle misure protettive, dei piani e delle procedure di risposta e di altri profili che consente di dedurre che gli ordinamenti possono quindi garantire l'attuazione delle disposizioni Convenzionali tramite una molteplicità di fonti non tipizzate, prevedendo, per esempio che siano disciplinati a livello di fonti primarie gli aspetti essenziali (si pensi ai diritti e doveri), mentre gli aspetti di natura dinamica, disciplinati tramite contratti collettivi, delegando il tutto alla negoziazione privata.⁶³² (*come i rischi emergenti o nuove mutazioni*).

3.4.10. Parte XI: "Linguaggio normativo".

L'unico articolo di tale Parte, l'art. 23, dispone che:

*"Ai fini della presente Convenzione, qualsiasi uso della forma maschile generica deve essere interpretato come non esclusivo e comprensivo anche delle donne, a meno che il contesto non indichi chiaramente il contrario."*⁶³³

La disposizione prevede una importante clausola interpretativa interna relativa all'uso del maschile generico, senza prevedere ulteriori e siffatti obblighi sostanziali. Essa invece, è volta a garantire invece non discriminazione, inclusività e certezza applicativa, escludendo che l'uso improprio del termine maschile possa operare quale causa di esclusione dalla tutela soggettiva in capo alle lavoratrici, salvo che la stessa disposizione o il contesto "*indichi chiaramente il contrario*". Tale clausola infatti sottolinea come *l'apertura ed inclusività* siano il principio informatore dell'intero assetto normativo, operando quale regola generale, seppur conoscendo deroghe nella fornitura e garanzia delle tutele soggettive.⁶³⁴

È opportuno ricordare che, sebbene collocata nella Parte XII dedicata alle "*Final Provisions*", l'art. 31 stabilisce che le lingue ufficiali "autentiche" della Convenzione sono l'inglese, francese e spagnolo, facenti egualmente fede; il richiamo è di estrema importanza poiché chiarisce che

⁶³²Si leggano i parr. 9-13 della Raccomandazione n. 209/2025 per una comprensione della voluntas convenzionale di garantire la sua ricezione tramite diversi strumenti nazionali.

⁶³³Convenzione C192 del 2025, art. 23.

⁶³⁴Si pensi ai numerosi passaggi esistenti nel testo della Convenzione che tiene contezza dei differenti livelli di esposizione con annessi rischi in capo alle lavoratrici e ai lavoratori, adottando spesso una formulazione esplicita poiché richiesta dalla natura del contesto e del contenuto da tener in debita considerazione nel risk assessment. Si legga per esempio l'art. 16.

l'interpretazione giuridica del nuovo strumento convenzionale si deve poggiare unicamente sulle lingue ufficiali da essa indicate, mentre le traduzioni non ufficiali, come quella italiana adottata per una miglior e celere comprensione, svolgono una mera funzione ausiliare. Per questo, l'art. 23 ha anche una valenza pratica, dove in un contesto di molteplicità linguistica, un uso di una formula linguistica generale al maschile rafforza comunque una lettura ed interpretazione, quasi nomofilattica, delle disposizioni convenzionali. La *ratio* di prevedere una parte sul “*linguaggio normativo*” si colloca perfettamente in raccordo con la Raccomandazione n. 209 ove, ex. Art. 1., consente che “*le disposizioni della presente Raccomandazione integrano quelle della Convenzione sui rischi biologici nell'ambiente di lavoro, 2025 (di seguito denominata “la Convenzione”) e dovrebbero essere considerate congiuntamente*”, potendo così desumere che il *dictum* dell'art. 23 contribuisce a mantenere coerenza interpretativa tra il testo vincolante della Convenzione e quello orientativo della Raccomandazione, prevedendo discrasie e difformità interpretative.

3.4.11. Parte XII: “Disposizioni Finali”

L'ultima Parte della Convenzione contiene, al pari della precedente, le clausole e le formulazioni “tipizzate” della storia normativa convenzionale dell'Organizzazione Internazionale del lavoro, disponendo in merito a *ratifica, entrata in vigore, denuncia, notifica e registrazione, revisione e*, seppur già accennata, *autenticità linguistica del testo*; il cui insieme non incide sulla parte sostanziale della stessa ma delineano l'aspetto *vitale* della Convenzione.

L'art. 24 stabilisce che “*Le ratifiche formali della presente Convenzione saranno comunicate per la registrazione al Direttore generale dell'Ufficio internazionale del lavoro*”; per cui la ratifica acquisisce efficacia solo dopo la comunicazione e registrazione in conformità alla procedura definita dalla Organizzazione Internazionale del Lavoro.⁶³⁵

L'art. 25 contempla e disciplina il momento in cui la Convenzione acquisisce efficacia vincolante in capo agli Stati Membri dell'OIL, distinguendo l'entrata in vigore sia *collettiva* che *individuale*. Nello specifico si sancisce che la Convenzione sarà vincolante per i Membri la cui ratifica viene registrata dal Direttore Generale dell'UIL; essa entrerà in vigore dodici mesi dopo l'avvenuta registrazione, ad opera del Direttore Generale, delle ratifiche di *due* Membri e a seguito a ciò, entrerà in vigore per ciascun Membro dodici mesi dopo la data della registrazione della relativa ratifica. In breve si stabilisce una prima entrata in vigore iniziale, con le soglie delle due ratifiche e il termine

⁶³⁵Convenzione C192 art. 24.

temporale di un anno, e poi stabilendo una sorta di entrata in vigore “*a scorrimento*” per gli altri Membri, quando siano sempre decorsi 12 mesi dalla registrazione della loro ratifica.⁶³⁶

L’istituto della *denuncia* è contemplato dall’art. 25, in cui stabilisce che ogni Membro ratificante può denunciare la Convenzione solo dopo la scadenza di dieci anni “*dopo la data di entrata in vigore iniziale della Convenzione*”, con atto indirizzato al Direttore Generale dell’UIL per essere registrato, acquisendo efficacia un anno dopo l’avvenuta registrazione. Il secondo paragrafo invece descrive il caso opposto, consistente nell’ipotesi in cui il Membro, qualora non eserciti tale facoltà entro un anno dopo il trascorrimento della finestra decennale, “*sarà vincolato per un nuovo periodo di dieci anni*” al cui termine verrà *rimesso nei termini* per l’esercizio della facoltà di denuncia, in ragione dell’esigenza di garantire certezza e prevedibilità.⁶³⁷

Gli artt. 27 e 28 concernono gli obblighi di notifica e di registrazione internazionale, in cui si richiede al Direttore generale dell’UIL di notificare ai Membri dell’OIL la registrazione di tutte le “*ratifiche, le dichiarazioni e gli atti di denuncia*” comunicati dagli altri Membri, specificando che, nella notifica ai Membri dell’OIL della registrazione dell’“*ultima ratifica*” comunicata, il D.G. ha anche l’obbligo di richiamare l’attenzione ai Membri “*sulla data in cui la presente Convenzione entrerà in vigore*”.⁶³⁸

La possibilità di aggiornamento della Convenzione è sancita dall’art. 29, in base al quale il CDA dell’UIL deve presentare, qualora lo ritenga necessario, alla Conferenza generale un rapporto sull’applicazione della Convenzione al fine di poter valutare la necessità di iscrivere, all’ordine del giorno, il tema dell’eventuale revisione, unendo così la prassi applicativa con la sua evoluzione normativa.⁶³⁹

Infine l’art. 30 contempla l’ipotesi dell’adozione di una Convenzione di revisione ad opera della Conferenza, salvo quanto “*diversamente previsto dalla nuova Convenzione*”, in base al quale la ratifica di un Membro della Convenzione riveduta comporta “*di diritto [...] l’immediata denuncia*” della Convenzione C192, a patto che la nuova Convenzione riveduta sia entrata in vigore (*lett. a*); e che dalla data di entrata in vigore della “*new Convention*”, la Convenzione C192 “*cesserebbe di essere (così) aperta alla ratifica*”, seppur nel secondo paragrafo, si stabilisca che la C192 rimarrebbe comunque in vigore per i Membri che non abbiano ratificato la nuova Convenzione.⁶⁴⁰

⁶³⁶Ivi, art. 25

⁶³⁷Ivi, art. 26

⁶³⁸Ivi, art. 27

⁶³⁹Ivi, art. 29

⁶⁴⁰Ivi, art. 30 lett- a-b)

In conclusione, la Raccomandazione oltre ad integrare quale strumento di ausilio le disposizioni della Convenzione, contiene una clausola finale di abrogazione, disponendo che sostituisca la Raccomandazione del 1919 sulla prevenzione dell'antrace.⁶⁴¹

3.5. Conclusioni.

L'adozione di tali nuovi standard, consacrati nella Convenzione n. 192 e nella relativa Raccomandazione n. 209, costituisce un ulteriore tassello nell'evoluzione della preesistente disciplina dell'OIL in merito alla tutela della salute e sicurezza del lavoro, arricchendola con la dimensione del rischio biologico. Prevedendo tale raccordo funzionale, giuridicamente vincolante, rafforza la concezione che tali rischi siano un fenomeno trasversale, potendo emergere e manifestarsi nelle catene produttive e in organizzazioni del lavoro eterogenee.

La ratio sottesa alla Convenzione, confermata dalla Raccomandazione, è quella di definire degli *standard minimi comuni* e non di predisporre un mero catalogo tecnico scientifico di agenti o situazioni, si pensi alla Parte dedicata alla politica nazionale, alla prevenzione e protezione, ai servizi, all'informazione e formazione, alla raccolta dei dati e notifica e ai diritti partecipativi e alle adeguate garanzie in capo ai lavoratori, predisponendo una architettura volta a creare una *governance*, confermata nei lavori preparatori, del rischio biologico nelle sue manifestazioni ordinarie quanto emergenziali ed eccezionali, non dissolvendo l'oggetto della tutela in quello della sanità pubblica.

Ci si sofferma infatti sulla necessaria cooperazione e sul coordinamento istituzionale, con una corretta distinzione dei ruoli e dei compiti delle autorità e dei soggetti competenti coinvolti, richiedendosi a tal proposito l'adozione di strumenti di *preparedness/response* in seno all'ambiente di lavoro.

Nonostante l'impostazione innovativa, possono emergere un insieme di profili critici in merito alla sua futura applicazione. Un esempio è l'ampiezza delle definizioni elencate, unita alla concreta e selettiva operatività in base alla quale la nozione di "*pericoli biologici*" viene formulata in una sintassi idonea a includere tanto le componenti non infettive (si pensi alle tossine) quando scenari tecnologicamente avanzati (*si pensi agli elementi geneticamente modificati*). Tuttavia la concreta attuazione nella dimensione imprenditoriale con l'adozione di misure e predisposizione di sistemi ispettivi, dipende dalle capacità tecniche e scientifiche degli Stati, i cui ordinamenti non sono uniformi; il tutto è aggravato nei casi in cui, in assenza di adeguate risorse finanziarie, di linee guida nazionali ovvero di adeguate misure di sostegno economico, la politica nazionale delineata dalla Convenzione potrebbe tradursi in un rischio di applicazione diseguale, potendo risultar essere forte

⁶⁴¹ Raccomandazione n. 209/2025, parr. 1-23.

nei settori consolidati economicamente e maggiormente monitorati e debole in quelli frammentati, connessi all'economia e lavoro informale⁶⁴².

Un secondo elemento critico concerne il tema della responsabilità del dator di lavoro e la compresenza di fattori esterni. La Convenzione n. 192 promuove un *modus operandi* sistemico, poggiato sulla prevenzione su un'adeguata preparazione/risposta, ma, come è noto, il rischio biologico può dipendere da fattori, condizioni e variabili esogene che esulano dall'ordinaria diligenza richiesta in capo al datore di lavoro nell'espletamento della sua funzione di controllo.

Si richiede quindi di impostare l'intero impianto sul duplice aspetto di garantire da un lato, che la tutela non venga sospesa quando maggiormente è richiesta nei picchi emergenziali e, dall'altro, di evitare che si richieda una *eccessiva onerosità della responsabilità* in capo al datore di lavoro; la Raccomandazione orienta il tutto predisponendo clausole di modulazione (si pensi all'”ove appropriato” e alla calibrazione degli obblighi e doveri in base alle dimensioni e natura dell'attività lavorativa) volte a ridurre tale tensione, seppur l'effettiva soluzione dipenderà dalla qualità del coordinamento instaurato tra le autorità sanitarie e autorità competenti in materia di Salute e Sicurezza sul lavoro, nonché dalla competenza “ragionevolmente esigibile” degli ordinamenti nella delimitazione delle procedure e responsabilità.

Un ulteriore elemento critico inerisce alla *ratificabilità dello strumento* e il clima politico che caratterizza sempre la vita successiva dell'adozione degli standard. In queste sede, basta richiamare la dinamica negoziale che ha conosciuto forti contrasti sull'apparato terminologico dell'intero sistema, che potrebbe operare quale fattore ostativo alla ratifica. Il tutto è confermato dalla storia OIL, in cui le riserve non sono ammesse e in cui il *consensus* opera quale presupposto fattuale per un successo dello standard, che si raggiunge qualora non vi siano contrasti o tensioni diplomatiche: il successo dipenderà anche dall'abilità degli attori coinvolti nel concepirla, a livello di diritto interno, come uno strumento di tutela essenziale.⁶⁴³

Con riferimento all'Italia, il tutto assume dei tratti peculiari: l'ordinamento italiano conosce una disciplina in merito al rischio biologico, nello specifico il *Titolo X del d. lgs. 81/2008* che prevede disposizioni in merito alla *valutazione del rischio, adozione di misure tecniche e organizzative, informazione/formazione dei lavoratori, la sorveglianza sanitaria e la gestione dell'esposizione*, abbracciando la logica preventiva tipica della normativa di salute e sicurezza sul luogo di lavoro.⁶⁴⁴

⁶⁴²Un esempio sono i settori caratterizzati dalla presenza di microimprese, lavori stagionali e subappalti quali l'agricoltura, servizi di pulizia ove l'effettività ed efficacia delle misure preventive e protettive contro il rischio biologico può essere debole data la maggior frammentazione organizzativa, elevata rotazione e turnazione della manodopera e assenza di controllo e vigilanza.

⁶⁴³Allo stato attuale di stesura del presente lavoro, la Convenzione risulta essere priva ancora di ratifiche registrate. Tale informazione non riduce la portata normativa dello standard ma segna una criticità nota nell'assetto strutturale delle norme OIL dove l'adozione in sede di Conferenza Internazionale non coincide con l'entrata in vigore.

⁶⁴⁴Titolo X “Esposizione ad agenti biologici”, d. lgs. 9 aprile del 2008, n. 81, artt. 266 ss.

Quindi, il tutto presuppone, che in caso di successiva ratifica e annessa registrazione della Convenzione n. 192, non sarebbe verosimilmente utile procedere ad una riforma organica della materia ma perlopiù effettuare un'opera di riallineamento e completamento, soprattutto con riferimento alle prassi applicative e agli strumenti di indirizzo⁶⁴⁵, probabilmente inerenti ai seguenti punti: 1) creare un nesso rafforzato tra la tutela preveniva e capacità di preparazione/risposta nei casi di focolai ed eventi biologici connessi all'ambiente di lavoro; 2) rafforzare la raccolta dei dati e il relativo sistema di segnalazione, ai fini di una miglior tracciabilità delle esposizioni e del nesso eziologico tra le malattie e luogo di lavoro; 3) rafforzare i diritti partecipativi e la garanzia contro ritorsioni, la quale opera come presupposto per un corretto funzionamento dei sistemi di segnalazione nella logica preventiva; 4) porre maggior attenzione ai lavoratori “*non tipizzati*” (come le *esternalizzazioni*) che sfuggono o esulano dagli ordinari meccanismi di controllo; infine 5) integrare operativamente la nozione nazionale con le componenti indicate dalle nozioni convenzionali che non si riferiscono unicamente alle malattie infettive, così da estendere la tutela nei settori in cui le esposizioni al rischio biologico sono maggiormente plausibili (*agricoltura, rifiuti, laboratori*).

Il problema che emerge, in merito alla futura applicazione, è ancora una volta quello dell'ampiezza definitoria e della concreta operatività selettiva, perché la predisposizione di misure, controlli e strumenti dipende dalla competenza degli Stati, soprattutto considerando che la Convenzione non impone meri obblighi, ma richiede un cambiamento omnicomprensivo delle istituzioni e delle procedure esistenti.

Allo stato attuale, in base ai dati NORMLEX, l'Italia non ha ratificato la Convenzione n. 192, per cui, non essendovi efficacia interna, la Convenzione può essere valorizzata come strumento di orientamento per un futuro aggiornamento dell'impianto del Titolo X, soprattutto alla luce dell'esperienza recente da COVID-19, la quale ha fornito un concreto esempio di come prevenzione, preparazione e risposta siano essenziali.⁶⁴⁶

⁶⁴⁵Per riallineamento s'intende l'operazione di adeguamento e coordinamento che, in caso di ratifica di nuovi standard internazionali, viene effettuata sulle delle norme esistenti nell'ordinamento interno per rendere conformi e compatibili con gli obblighi internazionali.. Si veda la compatibilità normativa con gli obblighi convenzionali SSL, predisposta dal d. lgs. 81/2008, con riferimento agli obblighi-valutazione-misure e formazione e sorveglianza sanitaria.

⁶⁴⁶Interessante è anche la giurisprudenza relativa ai casi ILVA di Taranto e di Bagnoli Coroglio i quali, pur non essendo di diretta pertinenza rispetto al tema del rischio biologico, costituiscono esempi paradigmatici di come la tutela della salute sia stata oggetto di ampio dibattito, dando luogo a sviluppi interessanti in sede civile in merito al danno alla salute o danno biologico. In tali contesti, la tutela della salute si è spesso confrontata con dinamiche riconducibili a fenomeni lesivi di origine industriale, imponendo: una corretta e sufficiente distinzione tra la dimensione collettiva del pregiudizio (si pensi agli impatti territoriali e rischio diffuso sulla popolazione) e la dimensione individuale in merito al risarcimento del danno; l'inquadramento rigoroso del nesso causale e dell'onere della prova in contesti caratterizzati da nessi eziologici eterogeni e multifattoriali; l'importanza della prova scientifica (si pensi alle perizie mediche o agli studi epidemiologici) e degli escamotage giurisprudenziali idonei a tradurre il concetto di “rischio” in un danno avente rilevanza giuridica; ed infine l'area di confine esistente tra la tutela del lavoratore e gli impatti che travalicano il luogo di lavoro, con conseguenti esigenze di coordinamento istituzionale e di banche dati interoperabili. Al riguardo i casi di Taranto e Bagnoli consentono di chiarire come, in caso di esposizioni prolungate e rischi diffusi, l'effettività della tutela della salute dipenda non solo dalla previsione formale di regole sostanziale ma soprattutto, dall'esistenza di una

3.6.Considerazioni Finali.

All'esito dell'analisi della Convenzione, è importante trarre le conclusioni e considerazioni finali. Il presente elaborato si è concentrato su una linea direttrice semplice: comprendere cosa significhi predisporre una tutela internazionale contro i rischi biologici nei luoghi di lavoro e quale possa essere il ruolo dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro nella promozione di tali nuovi standard. Per questo l'analisi della Convenzione n. 192 e della Raccomandazione n. 209 è stata il risultato di un percorso ampio, essendo stato necessario ricostruire la nascita e l'evoluzione storica dell'OIL, il suo corpus normativo e di sorveglianza, per giungere all'analisi dei lavori preparatori, elementi che contraddistinguono l'OIL nella consolidazione e attuazione delle proprie fonti.

Il primo capitolo è servito per comprendere la *ratio giustificatrice* che ha accompagnato la nascita nel 1919 dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro e dell'evoluzione del suo mandato istituzionale e dell'assetto istituzionale in tal senso prefigurato. È emersa una continuità di fondo, dove la tutela del lavoro e la sua promozione sono sempre state concepite come strumenti di

“cultura” istituzionale della prevenzione, da un sistema ispettivo adeguato accompagnato da rimedi effettivi in caso di fallimento della prevenzione. In breve, tali casi hanno dimostrato come il diritto formalmente affermato dipenda, nella sua attuazione, dalla qualità della governance dove in assenza di risorse, competenze tecnico scientifiche, si creano discrasie settoriali nell'erogazione della tutela. Nel caso di Taranto, esso rappresenta l'esempio per eccellenza di come un insediamento industriale possa generare un contenzioso in diversi sedi giuridiche, amministrativo/penale e civile, tutti incentrati sugli effetti nefasti dell'esposizione prolungata e sull'effettività delle misure pubbliche di prevenzione e controllo; si pensi alla sentenza “Cordella c. altri c. Italia” del 2019, nella quale la Corte EDU ha collocato la questione nell'alveo della tutela convenzionale, ritenendo la sussistenza delle violazioni ex. Artt. 8 e 13 della CEDU per la mancata adozione di misure idonee volte a proteggere i ricorrenti dagli effetti dell'inquinamento dello stabilimento industriale e dell'insufficienza dei rimedi interni effettivi. Sul piano della giurisprudenza costituzionale, la Consulta con la sentenza n. 85/2013 ha posto la questione nel quadro di un bilanciamento tra interessi costituzionali primari, quali la salute e l'ambiente, con altri interessi di pari rango (come quello del diritto al lavoro), sottolineando l'esigenza di un bilanciamento costante. Un altro stress test è stato quello di Bagnoli-Coroglio dove la contaminazione derivante dalla colmata, dalle bonifiche incomplete e la fragilità delle istituzioni hanno compromesso l'effettività della tutela. Il sito è qualificato come Sito di Interesse Nazionale (SIN) e, ridefinito nel 2014, specializzando l'assetto di governance con l'introduzione dell'art. 33 del d.l. 133/2014 finalizzato alla bonifica ambientale e alla rigenerazione urbana del sito, prevedendo un modello commissariale con procedure rafforzate. Anche qui i danni emergenti si distribuiscono su quelli che hanno inciso sulla salute e sulla qualità della vita connessi alla gestione della contaminazione e i costi sistemici dettati dai ritardi, spreco di fondi pubblici, dovute da difficoltà di programmazione e di adeguata disponibilità di informazioni tecniche per garantire la trasparenza e controllo delle misure; in questo seno Bagnoli è il caso storico utile a mostrare quanto l'incisività della tutela operi in base ad adeguate capacità tecniche, istituzionali e di coordinamento. Il collegamento con la Convenzione C192 si colloca sul metodo di tutela, dove i due casi mostrano eccellentemente che il rischio, quando ha caratteristiche complesse, richiede che la tutela della salute non si poggia solo sull'affermazione formale di regole sostanziali, ma che si concretizzi sulla base di catene operative fondate su valutazioni tecniche, circolazione delle informazioni, segnalazione e raccolta dei dati, e controlli effettivi. Logica che la Convenzione tenta di rendere stabile e costante nella gestione del rischio biologico, imponendo non il rispetto di un singolo dettaglio uniforme ma un nucleo di funzioni che concretizzi il tutto in base ad un'adeguata capacità istituzionale. Per quanto concerne l'esposizione epidemiologica, per Taranto, in base ai dati dell'Istituto Superiore di Sanità, si segnala che vi è stato un aumento di mortalità (per cause naturali, tumori o patologie), aumenti di ospedalizzazione per l'esposizione a PM10 e SO2 di matrice industriale, registrando anche un aumento del tumore alle mammelle. Si vedano per maggiori informazioni: Istituto Superiore di Sanità, “Studio di coorte residenziale nei Comuni di Taranto e Statte”, 1998-2013. Mortalità e ospedalizzazione, rapporti ISTISAN; Progetto SENTIERI, Quinto Rapporto e mortalità-incidenza oncologica-ricoveri ospedalieri; Corte Europea dei diritti dell'uomo, Cordella and Others v. Italy, ricorsi nm. 54414/13, 54264/15, 2019; Luzzi C., “Il caso Ilva nel dialogo tra le Corti”, osservazioni sulla sentenza Cordella della Corte EDU; Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, Siti contaminati di interesse nazionale (SIN)- tabelle e decreti di perimetrazione/riperimetrazione; Gazzetta Ufficiale, Decreto di perimetrazione del SIN di Taranto..

affermazione della giustizia sociale; per questo, la salute e sicurezza sul lavoro non sono questioni meramente tecniche, ma un aspetto integrante del progetto dell'OIL, in cui la dignità dell'essere umano è garantita dalla qualità di un lavoro dignitoso, espressivo di qualità dell'occupazione, resilienza dei sistemi produttivi e tenuta delle protezioni sociali. L'approfondimento sul tripartitismo è servito a capire come la produzione normativa non possa essere copiosa e scevra da esso, essendo poggiata sulla dialettica tra i governi, datori di lavoro e lavoratori.

Il secondo capitolo è servito a comprendere le peculiarità dell'ordinamento dell'OIL e della gerarchia delle fonti esistenti, nello specifico comprendendo il rapporto funzionale delle Raccomandazioni e delle Convenzioni; grazie all'analisi del sistema delle fonti e delle procedure di adozione, monitoraggio, supervisione e eventuale di revisione, unitamente al divieto di riserve, è servita per comprendere come le ILO *Standards* non siano solamente dei “*fogli di carta*”, ma il risultato di una lunga fase negoziale in Conferenza, caratterizzata da consultazioni e consolidamenti, consacrando nella fase successiva, in cui gli obblighi di comunicazione, uniti ai meccanismi di controllo (come rapporti, reclami, denunce e procedure), servono a garantire una progressiva attuazione a livello nazionale; la presenza del divieto di riserve e la *deroga* consistente nella previsione di clausole di flessibilità sono funzionali a garantire la massima universalità degli standard OIL, rendendoli “*adattabili*” in base allo *stato dell'arte* e alle necessità dei diversi ed eterogenei ordinamenti degli Stati Membri, con un garanzia procedurale per prevenire arbitrarietà mediante la consultazione tripartita. Il richiamo allo *Standard Review Mechanism* è stato utile per capire l'evoluzione degli Standard OSH per l'inquadramento della C192, quale risultato derivante dalla precedente analisi, emersa nel 2017, di lacune normative in merito al rischio biologico in seno agli standard OSH.

Il terzo capitolo si è incentrato sull'analisi, alla luce degli strumenti e delle conoscenze acquisite, dei nuovi standard, analizzando il contenuto normativo e la logica fondatrice. La scelta di iniziare il tutto con il richiamo agli standard C155 e C187, ha consentito di analizzare il nesso esistente con la C192, ponendo l'accento sull'aspetto della salute e sicurezza quale componente fondamentale del lavoro dignitoso ed elemento essenziale dei diritti fondamentali della persona umana. La ricostruzione del negoziato quadriennale, con compromessi, tensioni e risultati raggiunti, soprattutto nella seconda discussione, ha messo in scena quando emerso nel secondo capitolo: la C192 si è formata attraverso un dinamismo continuo tra materiale tecnico e politico, creando così un impianto non volto alla mera catalogazione ed elencazione casistica, ma alla creazione di una cornice comune e di una corretta definizione di diritti e doveri: *definizioni ancorate al trinomio pericolo-esposizione-rischio, politica nazionale, misure preventive e protettive, servizi di medicina, reporting e raccolta dei dati vigilanza, obblighi datoriali e diritti dei lavoratori*. La Raccomandazione n. 209 non fa altro

che tradurre i contenuti della C192, con funzione prettamente e marcatamente orientativa, offrendo indicazioni operative.

Da ciò emerge che la C192 dimostra come la tutela nel diritto internazionale del lavoro dipenda dalla qualità della governance, non limitandosi a meri proclami programmatici, ma richiede corretti e rigidi assetti istituzionali e procedure volte a garantire una concreta ed effettiva gestione del rischio. Si evidenzia come la disciplina del rischio biologico sia fortemente intersecata con quella della salute e sicurezza, incrociando l'organizzazione produttiva, le competenze tecniche e il coinvolgimento e il coordinamento con la sanità pubblica. La Convenzione tenta di mantenere fermo l'oggetto di tutela puramente lavoristico incorporando la necessità di prevedere misure, piani e procedure di risposta tipiche dei contesti emergenziali; infine, la vicenda negoziale dimostra come il consenso politico dipenda non solo dal contenuto normativo ma anche dalla formulazione terminologica delle disposizioni, fornendo un elemento di prova su come precisione, condivisibilità, flessibilità condizionando il clima di ratificabilità.

Il riferimento all'ordinamento nazionale italiano offre un terreno interessante dato che esiste una disciplina strutturata sul rischio biologico, ove, in caso di ratifica, potrebbe essere necessario un rafforzamento mirato, come linee guida coerenti e aggiornabili, strumenti solidi di raccolta dei dati e notifica, con attenzione specifica alle catene di appalto e al lavoro non standard prevedendo garanzie effettive di partecipazione. Per questo la C192 potrebbe operare sia come parametro esterno, sia come strumento di integrazione volto a garantire una miglior governance del rischio biologico in un mercato lavorativo caratterizzato da perenni e continue trasformazioni tecnologiche.

In breve, il percorso in seno alla C192 consente di considerarla quale punto fermo, traducendo in un linguaggio giuridico internazionale una conoscenza strutturale legata alla natura complessa dei rischi biologici, usando la tecnica normativa tipica dell'OIL, intrecciando così universalità, flessibilità e mediazione tripartita. Il risultato è un quadro internazionale minimo comune cui i governi nazionali dovranno, con maggiori oneri, dare attuazione, in seno alle politiche, prassi e riforme. Nel caso dell'Italia, l'esperienza da COVID-19 ha mostrato che il tema della prevenzione e della tutela effettiva richiedono una vera e propria *cultura generale della prevenzione*.

BIBLIOGRAFIA.

- Adam R.; Tizzano A., *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, IV ed., Torino, Giappichelli, 2020.
- Aitala R.S., *Diritto internazionale penale*, Firenze, Le Monnier Università, 2021.
- Alston P., *Labour Rights as Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2005.
- Avrich P., *The Haymarket Tragedy*, Princeton, Princeton University Press, 1984.
- Ballestrero M.V.; De Simone G., *Diritto del lavoro*, 4^a ed., Torino, Giappichelli, 2019.
- Beaudonnet X.; Teklè T., *International labour law and domestic law: a training manual for judges, lawyers and legal educators*, 2015.
- Berik G. (ed.), *The Routledge Handbook of Feminist Economics*, 1st ed., Routledge, 2021 (e-book).
- Bifulco R., *Corso di diritto internazionale*, Bologna, Zanichelli, 2018.
- Borelli S.; Orlandini G.; Tufo M., *Le norme internazionali del lavoro nella giurisprudenza italiana*, Roma, Ufficio internazionale del lavoro, 2024.
- Cunha A.M.; Suprinyak C.E. (eds.), *Political Economy and International Order in Interwar Europe*, Cham, Palgrave Macmillan, 2021.
- Del Punta R., *Diritto del lavoro*, XIII ed., Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2021.
- Del Vecchio A., *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane (ESI), 2012.
- Fasani M., *Labour inspection in Italy*, Geneva, International Labour Office, Labour Administration and Inspection Programme, 2011.
- Gheballi V.-Y., *The International Labour Organisation: A Case Study on the Evolution of U.N. Specialised Agencies*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1988.
- Hervey T.; Kenner J., *Economic and Social Rights under the EU Charter of Fundamental Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2003.
- Le Grand D., *Lettre d'un industriel des montagnes des Vosges à MM. Gros, Odier, Roman et Comp., à Wesserling; distribuée aux Membres des deux Chambres et du Ministère*, Strasbourg, F.G. Levraut, 1838 (copia digitale: https://numelyo.bm-lyon.fr/f_view/BML:BML_00GOO0100137001102579641/IMG000000006).
- Maul D., *L'Organizzazione Internazionale del Lavoro. Cent'anni di politica sociale a livello globale*, Roma, OIL, 2020.
- Mauro M.R., *Diritto internazionale dell'economia. Teoria e prassi delle relazioni economiche internazionali*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2019.
- Palombino F.M., *Introduzione al diritto internazionale*, Roma-Bari, Laterza, 2024.

- Pustorino P., *Tutela internazionale dei diritti umani*, Bari, Cacucci Editore, 2022.
- Rousseau C., *Droit international public*, Paris, Dalloz (Précis), 7e éd., 1973.
- Sapienza R., *I diritti dell'uomo nel diritto internazionale ed europeo*, Torino, Giappichelli (s.d.).
- Servais J.-M., *International Labour Law*, Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International, 2024.
- Savigny F.C. von, *Vom Beruf unsrer Zeit für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft*, Heidelberg, Mohr und Zimmer, 1814.
- Tajgman D.; Curtis K., *Freedom of Association: A user's guide*, Geneva, International Labour Office, 2000.
- Van Goethem G., *The Amsterdam International: The World of the International Federation of Trade Unions (IFTU), 1913–1945*, Aldershot, Ashgate, 2006.
- Vignudelli A., *Diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2025.
- Virzo R.; Ingravallo I. (eds.), *Evolutions in the Law of International Organizations*, Leiden–Boston, Brill Nijhoff, 2015.
- Zagrebelsky V.; Chenal R.; Tomasi L., *Manuale dei diritti fondamentali in Europa*, 3^a ed., Bologna, Il Mulino, 2022.
- Zanobetti A., *Diritto internazionale del lavoro*, 2^a ed., Milano, Giuffrè, 2021.

SITOGRAFIA

- Altalex, “Discriminazioni dirette e indirette nel lavoro. L'onere della prova e l'accomodamento ragionevole”, 7 marzo 2022, <https://www.altalex.com/documents/news/2022/03/07/discriminazioni-dirette-e-indirette-nel-lavoro>.
- Brocardi.it (Dizionario giuridico), voce “Corporazione”, <https://www.brocardi.it/dizionario/4263.html>.
- Brocardi.it (Dizionario giuridico), voce “Ratifica”, <https://www.brocardi.it/dizionario/340.html>.
- Consiglio d'Europa, “The Russian Federation is excluded from the Council of Europe”, <https://www.coe.int/en/web/portal/-/the-russian-federation-is-excluded-from-the-council-of-europe>.
- Encyclopaedia Britannica, voce “Cold War”, <https://www.britannica.com/event/Cold-War>.
- International Labour Organization (ILO), “History of the ILO”, <https://www.ilo.org/about-ilo/history-ilo>.
- International Labour Organization (ILO), “The ILO and the Story of Solidarnosc”, <https://www.ilo.org/resource/article/ilo-and-story-solidarnosc>.

International Labour Organization (ILO), “The ILO Governing Body at a glance”, <https://www.ilo.org/...> (pagina istituzionale).

International Labour Organization (ILO), “ILO Governing Body, Decision ... The Standards Initiative (GB.323)”, https://www.ilo.org/gb/decisions/GB323-decision/WCMS_356999/lang--en/index.htm.

International Labour Organization (ILO), “ILO and Rana Plaza: Never Again”, <https://www.ilo.org/resource/rana-plaza-never-again-0>.

International Labour Organization (ILO), “Manpower Programme”, in *History of the ILO – ILO in the postwar world (1946–1959)*, <https://www.ilo.org/....>

International Labour Organization (ILO), “European and International Social Partners / About us / ITUC ‘Who we are’”, <https://www.ilo.org/regions-and-countries/europe-and-central-asia/european-and-international-social-partners>.

International Monetary Fund (IMF), “History of the Bretton Woods System”, <https://www.imf.org/external/about/histbw.htm>.

International Training Centre of the ILO (Turin); Sharpe G. (SlideServe), “The international labour standards system”, <https://www.slideserve.com/garrett-sharpe/the-international-labour-standards-system>.

LaLeggePerTutti.it (Dizionario giuridico), voce “Pacta tertiis neque nocent neque iuvant”, <https://www.laleggepertutti.it/dizionario-giuridico/pacta-tertiis-neque-nocent-neque-iuvant>.

Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica, “Siti contaminati di interesse nazionale (SIN)”, <https://bonifichesiticontaminati.mite.gov.it/sin/istituzione-perimetrazione/>.

Nobel Prize, “The Nobel Peace Prize 1969”, <https://www.nobelprize.org/prizes/peace/1969/summary/>.

Treccani, “Operai” (Enciclopedia dei ragazzi), [https://www.treccani.it/enciclopedia/operai_\(Enciclopedia-dei-ragazzi\)](https://www.treccani.it/enciclopedia/operai_(Enciclopedia-dei-ragazzi)).

Treccani, “Organizzazione internazionale del lavoro” (voce con definizione di tripartitismo), <https://www.treccani.it/enciclopedia/organizzazione-internazionale-del-lavoro/>.

UNRIC, “La nuova Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile”, <https://unric.org/it/agenda-2030/>.

UN Global Compact, “The Ten Principles”, <https://www.unglobalcompact.org/what-is-gc/mission/principles>.

DOTTRINA / RIVISTE / QUOTIDIANI.

Alston P., “‘Core Labour Standards’ and the Transformation of the International Labour Rights Regime”, *European Journal of International Law*, vol. 15, n. 3, 2004.

Auer C., “Robert Owen and Child Labour, 1816”, in *Scotland and the Scots, 1707–2007*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 2013, doi:10.4000/books.pus.10058.

Bartole S., “Integrazione e separazione della tutela costituzionale e convenzionale dei diritti umani”, *Diritti umani e diritto internazionale*, 2008.

Buscemi M.; Marotti L., “Obblighi procedurali e conseguenze del recesso dai trattati: quale rilevanza della Convenzione di Vienna nella prassi recente?”, *Rivista di diritto internazionale*, anno CII (vol. 102), fasc. 4/2019, pp. 939–976.

Charnovitz S., “The Lost History of the ILO’s Trade Sanctions”, in Politakis G.P.; Kohiyama T.; Lieby T. (eds.), *Law for Social Justice*, 2019.

Ciampi A., “L’interpretazione convenzionalmente conforme come tecnica di risoluzione delle antinomie fra diritto interno e diritto pattizio”, *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 1/2018.

De Mozzi B.; Mechi L.; Sitzia A., “L’Organizzazione Internazionale del Lavoro: un’introduzione nel Centenario”, *Lavoro, Diritti, Europa*, 2019.

Del Rossi M.P., “Il lavoro dignitoso della Organizzazione Internazionale del Lavoro”, in *Idee di lavoro e di ozio per la nostra civiltà*, Firenze, Firenze University Press, 2024, doi:10.36253/979-12-215-0319-7.134.

Fiorentino A., “Jurisprudence sociale comparée. Thématique: La fantomatique existence du principe de faveur...”, *RDCTSS*, vol. 2, 2016.

Hepple B., “Equality and Empowerment for Decent Work”, *International Labour Review*, vol. 140, 2001.

Hughes S.; Haworth N., “A shift in the centre of gravity: the ILO under Harold Butler and John G. Winant”, in Van Daele J. et al. (eds.), *ILO histories: Essays on the International Labour Organization...*, Bern, Peter Lang, 2010.

Jacobson H.K., “The USSR and ILO”, *International Organization*, vol. 14, n. 3, 1960, pp. 402–428, doi:10.1017/S0020818300009887.

Jansen M.; Lee E., *Trade and Employment: Challenges for Policy Research*, Geneva, ILO/WTO, 2007.

Koroma A.; van der Heijden P., *Review of ILO Supervisory Mechanism*, Draft Report, International Labour Organization, 2016.

Kott S., “Competing Internationalisms: ‘The Third Reich and the International Labour Organization’”, in Kott S.; Patel K.K. (eds.), *Nazism across Borders...*, Oxford, Oxford University Press, 2018.

La Hovary C., “A challenging ménage à trois? Tripartism in the International Labour Organization”, *International Organizations Law Review*, vol. 12, n. 1, 2015, doi:10.1163/15723747-01201008.

Lee S., “Crisis in the ILO Supervisory System: Dispute over the Right to Strike”, *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 29(2), 2013, pp. 199–218.

Liukkunen U., “Collective Labour Rights in the Court of Justice of the European Union”, *RabelsZ*, Bd. 86, H. 4, 2022, pp. 865–897, doi:10.1628/rabelsz-2022-0080.

Luzzi C., “Il caso ILVA nel dialogo tra le Corti...”, *Consulta Online*, n. 2/2019, pp. 336 ss.

Mann F.A., “The International Labour Code 1951”, *The Economic Journal*, vol. 63, n. 251 (1953), pp. 694–696, doi:10.2307/2226465.

Mavunga A., “A Critical Assessment of the Minimum Age Convention 138...”, *Potchefstroom Electronic Law Journal (PER)*, vol. 16, n. 5, 2013.

Monteiro J.P., “Ghana’s Complaint Against the Portuguese Empire at the ILO (1961–1962)”, in Monteiro J.P., *The Internationalisation of the “Native Labour” Question in Portuguese Late Colonialism, 1945–1962*, Cham, Palgrave Macmillan, 2022, pp. 159–201, doi:10.1007/978-3-031-05140-1_6.

Murray J., *Corporate social responsibility: an overview of principles and practices*, Working Paper No. 34, Policy Integration Department, World Commission on the Social Dimension of Globalization, Geneva, International Labour Office, May 2004.

Nunes J.P.; Niu S.; Halim G.M.; Papandrea D.; Hoibl A., *Safe and healthy working environments for all...*, ILO Introductory Report (23rd World Congress on Safety and Health at Work, Sydney, 27–30 Nov. 2023), Geneva, International Labour Office, 2023.

O.F. Orikpete; Ewim D., “Adoption of occupational health and safety as a fundamental right at work: the case of Nigeria”, *International Journal of Occupational Safety and Health*, 2023, vol. 13, n. 3.

Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL), *Safety and health at the heart of the future of work: Building on 100 years of experience*, Ginevra, 2019, pp. 30–66.

Pélissier J., “Existe-t-il un principe de faveur en droit du travail?”, in *Mélanges dédiés au Président Michel Despax*, Toulouse, Presses de l’Université des sciences sociales de Toulouse, 2002.

Peters A., “Dual Democracy”, in Klabbers J.; Peters A.; Ulfstein G. (eds.), *The Constitutionalization of International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2009.

Sauer H., “International Labour Organization (ILO)”, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law (MPEPIL)*, Oxford, Oxford University Press, last updated August 2014.

Sciarra S., “Diritti sociali, riflessioni sulla Carta europea dei diritti fondamentali”, *Argomenti di diritto del lavoro*, 2001.

Servais J.-M., “Labour Law and Cross-Border Cooperation among Unions”, in Gordon M.E.; Turner L. (eds.), *Transnational Cooperation among Labor Unions*, Ithaca (NY), ILR Press, 2000.

Silliman Bhattacharjee S., *100 Years of Advancing Freedom of Association: ILO Convention 11's Role in Promoting Rights for Agricultural Workers*, Geneva/Washington D.C., IUF – GLJ–ILRF, 2021.

Sychenko E., “Labour Rights in Global Trade: The Lost Consensus”, *Italian Labour Law e-Journal*, 2025.

Teklè T., “Utilisation des normes de l’OIT par les juridictions nationales: comment et pourquoi?”, *Droit ouvrier*, n. 840 (juillet 2018), p. 414.

Trebilcock A., “2022 Amendments to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work”, *International Legal Materials*, 62(4), 2023, pp. 605–610, doi:10.1017/ilm.2023.7.

Treu T., “OIL: un secolo per la giustizia sociale”, *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, 2019, doi:10.3280/GDL2019-163002-.

van Alphen Fyfe M.; Sinclair G.F., “Supervisory and Review Procedures: International Labour Organization (ILO)”, in Ruiz Fabri H. (ed.), *Max Planck Encyclopedia of International Procedural Law*, Oxford, Oxford University Press, online ed. (OPIL), April 2020.

International Labour Organization (ILO); UNICEF, *Child Labour: Global estimates 2024, trends and the road forward*, 2025, <https://www.ilo.org/publications/....>

International Labour Organization (ILO), *The Fundamental Conventions on Occupational Safety and Health (OHS): An overview...*, Geneva, ILO, 2023, ISBN 978-92-2-038944-7.

International Labour Office (ILO), *ILO law on freedom of association: Standards and procedures*, Geneva, 1995.

International Labour Office (ILO), *ILO Standards on forced labour: The new Protocol and Recommendation at a glance*, Geneva, 2017.

International Labour Organization (ILO), *Freedom of Association: Digest of decisions and principles...*, 5th (revised) ed., Geneva, 2006.

International Labour Organization (ILO), *Handbook of procedures relating to international labour Conventions and Recommendations*, Centenary Edition, Geneva, 2019.

International Labour Organization (ILO), *Rules of the Game: An introduction to the standards-related work...*, Centenary Edition, Geneva, 2019.

International Labour Organization (ILO), *The Impact of international labour conventions and recommendations*, Geneva, 1976.

International Labour Organization (ILO), *Global Estimates of Child Labour: Results and Trends, 2012–2016*, Executive Summary, 2017.

GIURISPRUDENZA / CASISTICA.

CESCR, *General Comment No. 14*, “The Right to the highest attainable standard of health”, E/C.12/2000/2.

CESCR, *General Comment No. 18*, “The right to work” (art. 6 Patto), E/C.12/GC/18, 6 febbraio 2006, par. 2.

Corte costituzionale, sent. n. 44/1998.

Corte costituzionale, sent. n. 85/2013.

Corte costituzionale, sent. n. 120/2018.

Corte di cassazione, sent. n. 3919/1984.

Corte EDU, *Chowdury and Others v. Greece*, ric. n. 21884/15.

Corte EDU, *Cordella and Others v. Italy*, ric. nn. 54414/13, 54264/15, 2019.

Corte EDU, Grande Camera, *Demir e Baykara c. Turchia*, ric. n. 34503/97, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-89558>.

Corte EDU, *Van der Mussele c. Belgio*, ric. n. 8919/80, [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-57591%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-57591%22]}).

Human Rights Committee, *General Comment No. 33* (su ICCPR).

International Labour Organization (ILO), *Forced labour in Myanmar (Burma): Report of the Commission of Inquiry appointed under article 26...*, Geneva, 2 luglio 1998.

International Labour Organization (ILO), CEACR, “Minimum Age Convention, 1973 (No. 138) — Observation concerning Italy”, Observation adopted 2023, published 112th ILC session (2024).

Tripartite Meeting on the Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (No. 87), in relation to the right to strike..., TMFAPROC/2015/2, ILO, Geneva, 2015.

NORMATIVA.

African Union (OAU/AU), *African Charter on Human and Peoples’ Rights*, 1981, <https://achpr.au.int/en/charter/african-charter-human-and-peoples-rights>.

African Union, *Protocol to the African Charter... on the Rights of Citizens to Social Protection and Social Security*, adottato 6 febbraio 2022, <https://au.int/en/treaties/protocol-african-charter-human-and-peoples-rights-rights-citizens-social-protection-and>.

ASEAN, *ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers*, 2007, <https://asean.org/>.

ASEAN, *ASEAN Consensus on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers*, 2017, <https://asean.org/wp-content/uploads/2021/01/3.-March-2018-ASEAN-Consensus-on-the-Protection-and-Promotion-of-the-Rights-of-Migrant-Workers.pdf>.

ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR), *ASEAN Human Rights Declaration (AHRD)*, 2012, https://aichr.org/wp-content/uploads/2019/02/AHRD_Booklet_FIN_13June.pdf.

Assemblea generale delle Nazioni Unite, Ris. 76/300, *The human right to a clean, healthy and sustainable environment* (A/76/L.75), 28 luglio 2022.

Carta delle Nazioni Unite, San Francisco, 26 giugno 1945, UN Treaty Collection.

Commission on International Labour Legislation, “Proposal submitted by the delegates of the British Empire: A Draft Convention...”, *Minutes of Proceedings*, No. 2, 1 feb. 1919, in ILO Official Bulletin, 1923, https://labordoc.ilo.org/discovery/fulldisplay/alma995011892102676/41ILO_INST:41ILO_V1.

Commissione Europea, *Comunicazione sul principio di precauzione*, COM(2000) 1 final, 2 febbraio 2000, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52000DC0001>.

Commissione Europea, *Libro Verde*, COM(2001) 366, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52001DC0366>.

Conference Committee on the Application of Standards, *Record of Proceedings*, ILC, 108th Session, Geneva, 2019, ISBN 978-92-2-133839-0, https://www.ilo.org/.../wcms_724769.pdf.

d.lgs. n. 81/2008.

d.l. n. 133/2014.

ECOSOC, Res. 1996/31, “Consultative relationship between the United Nations and non-governmental organizations”, 25 luglio 1996.

Franklin D. Roosevelt, *State of the Union Message to Congress* (Second Bill of Rights), 11 gennaio 1944, The American Presidency Project, <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/state-the-union-message-congress>.

Free Trade Agreement between the European Union and the Republic of Korea, cap. 13 (Trade and Sustainable Development).

Gazzetta Ufficiale, Decreto di perimetrazione del SIN di Taranto, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2025/01/14/25A00162/sg>.

Governing Body (ILO), *Plan of Action (2010–2016): Towards widespread ratification and effective implementation of the governance Conventions...*, adottato alla 306th Session (Nov. 2009), Geneva, International Labour Office, 2011, p. 12.

Guide to Practice on Reservations to Treaties, Commissione di diritto internazionale, 2011 (A. Pellet, relatore speciale), guideline 1.1.8, comment., par. 7.

Havana Charter for an International Trade Organization, United Nations Conference on Trade and Employment, https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/havana_e.pdf.

ILC, Provisional Record 13-1, 105th Session (2016), “Proposed resolution on Advancing Social Justice through Decent Work”, <https://sustainabledevelopment.un.org/.../10548ILO%20resolution%20...pdf>.

ILC, “Resolution concerning the second recurrent discussion on social dialogue and tripartism”, 107th Session (2018), <https://www.ilo.org/resource/record-decisions/ilc/107/resolution-concerning-second-recurrent-discussion-social-dialogue-and>.

ILC, 110/Resolution I, “Resolution on the inclusion of a safe and healthy working environment in the ILO’s framework of fundamental principles and rights at work”.

International Labour Conference, “Agreement between the United Nations and the International Labour Organisation”, 14 dicembre 1946, <https://www.ilo.org/resource/agreement-between-united-nations-and-international-labour-organisation>.

International Labour Conference, “General Resolution Concerning Post-War Reconstruction (Special Session, New York–Washington, 27 Oct.–6 Nov. 1941)”, in *International Labour Review* (Appendix), <https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09602/09602%281942-45-1%291-24.pdf>.

International Labour Conference, “ILO Centenary Declaration for the Future of Work”, 21 giugno 2019, 108th Session, <https://www.ilo.org/resource/ilc/108/ilo-centenary-declaration-future-work>.

International Labour Conference, *Record of Proceedings*, Eighth Session, 1926, vol. I, Appendix VII (Labordoc: <https://labordoc.ilo.org/.../alma994691333402676/...>).

International Labour Conference, *Record of Proceedings*, 109th Session, Record No. 2.

International Labour Conference, *The Standing Orders at a Glance*, 2019.

International Labour Office (ILO), *The ILO and Reconstruction*, Montreal, 1941.

International Labour Office (ILO), *The International Labour Code*, 1951.

International Labour Office (ILO), *Manual for Drafting ILO Instruments*, rev. ed., Geneva, ILO, 2006.

International Labour Standards Department; Office of the Legal Adviser (ILO), *Interpretation of international labour Conventions: Follow-up to the informal tripartite consultations held in February–March 2010*, 2010.

ILO, Constitution of the International Labour Organisation (testo vigente; riferimento generale).

ILO, Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, <https://www.ilo.org/resource/about-ilos-declaration-fundamental-principles-and-rights-work>.

ILO, Governing Body, “The Standards Initiative: Implementing the workplan for strengthening the supervisory system”, GB.331/LILS/2, 331^a sessione (2017).

ILO, Provisional Record No. 19 (Rev.), parte prima, International Labour Conference, 101^a sessione, Ginevra, 2012.

ILO, Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Report III (Part 1A), International Labour Conference, 104th Session, Ginevra, 2015.

ILO, “Protection against biological hazards in the working environment: Proposed Convention and Recommendation”, ILC.113/Report IV(4).

ILO, “Protection against biological hazards in the working environment: Analysis of Responses and Revised drafts”, ILC.113/Report IV(3).

ILO, “Record of Proceedings”, ILC.113/(Rev.1), 2025.

ILO, ILC.113/Record No. 5B (Rev.1), *Record of Proceedings*, 2025.

ILO, ILC.113/Record No. 5C, “Outcome of the work of the Standard-Setting Committee on Biological Hazards”, 2025.

ILO, Recommendation No. 209, ILC 113th session (2025).

ILO, “Understanding the ratification and implementation process of the fundamental Conventions on occupational safety and health”, https://www.ilo.org/sites/default/files/2024-05/ILO_OSH_Fundamental_Conventions_R3.pdf.

Legge 3 aprile 1926, n. 563, “Disciplina giuridica dei rapporti collettivi del lavoro”, <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1926-04-03;563>.

Minimum age for admission to employment, Report IV(2), ILC, 58th Session, Geneva, 1973, p. 7.

OAS, “American Declaration of the Rights and Duties of Man”, 1948.

OAS, Additional Protocol to the American Convention on Human Rights in the Area of Economic, Social and Cultural Rights, 1988.

Organizzazione internazionale del lavoro, Raccomandazione sugli accordi collettivi, 1951 (n. 91).

Organizzazione Mondiale della Sanità, Costituzione dell’OMS.

OIL, Convenzione n. 29 sul lavoro forzato, 28 giugno 1930, <https://www.ilo.org/it/resource/altro/c29-convenzione-sul-lavoro-forzato-1930>.

OIL, Convenzione n. 105 sull’abolizione del lavoro forzato, 1957, <https://www.ilo.org/it/resource/altro/c105-convenzione-sullabolizione-del-lavoro-forzato-1957>.

OIL, Convenzione sull’età minima, 1973 (n. 138).

OIL, Convenzione sulla salute e sicurezza sul lavoro n. 155, 1981, <https://www.ilo.org/it/resource/altro/c155-convenzione-sulla-salute-e-sicurezza-sul-lavoro-1981>.

OIL, Giving Globalization a Human Face: *General Survey on the Fundamental Conventions concerning Rights at Work*, ILC, 101^a sessione, Ginevra, 2012, Report III (Part 1B), ILC.101/III/1B.

OIL, Special Youth Schemes Recommendation, 1970 (n. 136), https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R136.

OIL, Preambolo della Costituzione (Normlex), https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/f?p=1000:62:0::NO:62:P62_LIST_ENTRIE_ID:2453907:NO.

Ratifica della CEDU, L. 4 agosto 1955, n. 848, <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1955-08-04;848>.

Regolamento (UE) n. 978/2012 (SPG/GSP), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32012R0978>.

Risoluzione n. 815 (18 aprile 1946) dell'Assemblea Generale della Società delle Nazioni (riferimento come da testo).

Statute of the ILOAT (ILO Administrative Tribunal), <https://www.ilo.org/resource/statute-administrative-tribunal-international-labour-organization#art2>.

Trattato di Versailles, 1919, Parte XIII.

United Nations General Assembly, "Resolution for the Dissolution of the League of Nations", 18 aprile 1946, in *International Organization* (1947), vol. 1, n. 1, pp. 246–251, doi:10.1017/S0020818300007062.