

Foglio Federale

Berna, 25 marzo 1965

Anno XLVIII

Volume I

N° 12

Si pubblica di regola una volta la settimana. Abbonamento annuo fr. 12, con allegata la Raccolta delle leggi federali. — Rivolgersi alla Tipografia Grassi e Co. 6500 Bellinzona (Telefono 5 18 71) — Conto corrente postale 65 - 690

9186

Rapporto
del Consiglio federale all'Assemblea federale
sulla quarantottesima sessione della Conferenza
internazionale del lavoro e

Messaggio
concernente la ratificazione della convenzione
sull'igiene nel commercio e negli uffici come anche
d'uno strumento per l'emendamento della costituzione
dell'Organizzazione internazionale del lavoro

(Del 26 febbraio 1965)

Onorevoli signori, Presidente e Consiglieri,

Abbiamo l'onore di presentarvi il rapporto-messaggio sulla quarantottesima sessione della Conferenza internazionale del lavoro, corredato di un disegno di decreto federale concernente la ratificazione della convenzione sull'igiene nel commercio e negli uffici come anche di uno strumento per l'emendamento della Costituzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL).

I. Ordine del giorno, lavori e decisioni della Conferenza

1. La quarantottesima sessione della Conferenza, tenutasi in Ginevra dal 17 giugno al 9 luglio 1964, aveva le trattande seguenti:

1. Rapporto del direttore generale ;
2. Questioni finanziarie e del bilancio ;

3. Informazioni e rapporti sull'applicazione di convenzioni e raccomandazioni ;
4. Igiene nel commercio e negli uffici (seconda discussione) ;
5. Prestazioni in caso d'infortunio sul lavoro o di malattia professionale (seconda discussione) ;
6. Lavoro della donna, nell'attuale fase evolutiva ;
7. Impiego di adolescenti per lavori sotterranei nelle miniere di qualsiasi categoria ;
8. Politica dell'impiego, tenendo conto; segnatamente, dei problemi che si pongono nei paesi in via di sviluppo (per deliberazione in vista dell'adozione eventuale d'uno o più strumenti in materia) ;
9. Sostituzione delle proposte, rinviate alla Conferenza dal Consiglio d'amministrazione nella sua centocinquantesima sessione, all'articolo 35 della Costituzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro ;
10. Disegno di dichiarazione sulla politica di «apartheid» della Repubblica del Sudafrica ;
11. Inserimento, nella Costituzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro, di una disposizione, la quale consenta alla Conferenza di escludere dall'Organizzazione o di sospendere dall'esercizio dei suoi diritti o privilegi un membro, colpito da una decisione d'esclusione o di sospensione dell'ONU ;
12. Inserimento, nella Costituzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro, di una disposizione che consenta alla Conferenza di sospendere dalla partecipazione ai lavori, quei membri i quali, secondo gli accertamenti dell'ONU, attuassero manifestamente e durevolmente nella loro legislazione, una politica ufficiale di discriminazione razziale, quale l'«apartheid».

2. La delegazione svizzera era composta come segue: dott. Max Holzer, direttore dell'Ufficio federale dell'industria delle arti e mestieri e del lavoro e dott. Arnold Saxer, incaricato degli accordi d'assicurazione sociale, quali delegati governativi ; dott. Bernardo Zanetti, vicedirettore dell'ufficio federale dell'industria, delle arti e mestieri e del lavoro, quale delegato supplente ; Charles Kuntschen dell'unione centrale delle associazioni padronali svizzere, quale delegato dei datori di lavoro e il signor Jean Möri dell'unione sindacale svizzera, quale delegato dei lavoratori. I delegati erano assistiti da alcuni consulenti tecnici ; ciascuno dei tre gruppi della delegazione era coadiuvato da una donna, precipuamente in vista della sesta trattanda.

La Conferenza conferì al dott. Zanetti l'onore di presiedere la commissione incaricata di esaminare i mandati dei delegati e dei consulenti tecnici, nonchè le opposizioni sollevate contro quest'ultimi.

3. Tra i 110 Stati partecipanti, 102 inviarono una delegazione. Alla presidenza della Conferenza furono poste due candidature: quella del Vene-

zuela, proposta dagli Stati dell'America latina e quella del Pakistan, proposta dagli Stati asiatici e appoggiata da quelli africani. Grazie a un accordo tra i delegati governativi dell'America latina, dell'Asia e dell'Africa, si rinunciò, per la designazione del presidente, allo scrutinio segreto, scegliendo il principio della rotazione geografica. Fu quindi eletto il signor Andrés Aguilar, delegato governativo del Venezuela e delegato permanente dell'ONU a Ginevra; la delegazione pakistaneese riservò la propria candidatura per il 1965.

4. Osserviamo quanto segue, riguardo ai primi tre punti, figuranti annualmente all'ordine del giorno della Conferenza:

La crisi suscitata nel 1963 dalla partenza delle delegazioni africane commentata nel nostro rapporto sulla quarantasettesima sessione (FF 1964, ed. franc., a pag. 62) impedì una discussione serena e completa del rapporto del direttore generale dell'Ufficio internazionale del lavoro (UIL). A proposta del direttore generale, la discussione ha ripreso il tema dell'adeguamento del programma e della struttura dell'OIT alle necessità di un mondo in evoluzione.

La Conferenza approvò il bilancio di previsione per il quarantasettesimo anno d'esercizio, ammontante a 18 684 347 dollari (16 388 799 dollari nel 1964), con 278 voti contro 1. Trentatré Stati, tra i quali la maggioranza dei Paesi comunisti, si astennero dal voto. La quota svizzera è stata fissata all'1,24 per cento (1,26 nel 1964), ciò che rappresenta una somma di 231 686 dollari per il 1965, contro 206 498 per il 1964. Furono sollevate opposizioni circa l'aumento continuo delle spese, le quali costituiscono un onere sempre più grave per gli Stati partecipanti.

La costituzione dell'OIL ingiunge ai Governi degli Stati partecipanti di sottoporre alle proprie autorità legislative le convenzioni e le raccomandazioni adottate dalla Conferenza internazionale del lavoro e di presentare annualmente all'UIL dei rapporti sull'esecuzione delle convenzioni, ratificate e non ratificate, come anche delle raccomandazioni; tale procedimento consente un controllo efficace sulle decisioni della Conferenza e uno scambio d'opinioni a tale riguardo.

5. La Conferenza ha adottato tre nuove convenzioni, corredate ciascuna della pertinente raccomandazione; il numero delle convenzioni e raccomandazioni, che formano il così detto codice internazionale del lavoro, è quindi salito a 122. I nuovi strumenti sono:

- una convenzione e una raccomandazione sull'igiene nel commercio e negli uffici (quarta trattanda all'ordine del giorno);
- una convenzione e una raccomandazione sulle prestazioni in caso d'infortunio nel lavoro e di malattia professionale (quinta trattanda all'ordine del giorno);
- una convenzione e una raccomandazione sulla politica dell'impiego (ottava trattanda all'ordine del giorno).

Riesamineremo questi strumenti, i cui testi sono riprodotti in allegato, nei capi II, III e IV seguenti.

6. Riguardo alla sesta trattanda all'ordine del giorno, la Conferenza accettò una proposta di raccomandazione sull'impiego delle donne aventi responsabilità familiari; essa adottò inoltre quattro risoluzioni, concernenti i diversi aspetti del lavoro prestato dalle donne: lavoro in un mondo in evoluzione; promovimento economico e sociale della donna nei paesi in via di sviluppo; occupazione parziale e protezione della maternità. Furono parimente accettate le conclusioni della settima trattanda all'ordine del giorno (Impiego di adolescenti in lavori sotterranei nelle miniere di qualsiasi categoria).

7. Con la nona trattanda s'intendeva eliminare dalla Costituzione dell'OIL l'articolo 35 concernente l'applicazione delle convenzioni ai territori non metropolitani. Lo strumento d'emendamento della Costituzione, adottato dalla Conferenza e di cui ci occuperemo al capo V, perseguiva lo scopo di eliminare qualsiasi rinvio ai « territori non metropolitani ». Il testo dello strumento è riprodotto in allegato.

8. Le ultime tre trattande all'ordine del giorno concernono la politica di discriminazione razziale, attuata dalla Repubblica del Sudafrica e i provvedimenti adottati dal Consiglio d'amministrazione dell'UIL per porre rimedio alla grave situazione creatasi. I lavori della Conferenza condussero all'approvazione d'una dichiarazione e di due emendamenti della Costituzione dell'OIL. Nel capo VI tratteremo tali documenti, i cui testi sono riprodotti in allegato.

9. Alla Conferenza furono presentate non meno di 20 risoluzioni; essa fu in grado d'esaminarne unicamente 8, adottandone 7. Quest'ultime concernono i seguenti oggetti: il livello minimo d'esistenza e il suo adeguamento al grado d'incremento economico; l'istituto internazionale per gli studi sociali; metodi democratici di programmazione e pianificazione dello sviluppo economico e sociale; la libertà sindacale; i programmi di cooperazione tecnica dell'OIL e sue altre occupazioni in Africa come anche in altre regioni in via di sviluppo; il programma e la struttura dell'OIL; l'anno di cooperazione internazionale e il XX anniversario dell'ONU.

II. Convenzione (n. 120) e raccomandazione (n. 120) concernenti l'igiene nel commercio e negli uffici

1. Scopo e tenore degli strumenti

a) Convenzione n. 120

La convenzione è stata accettata con 311 voti, tra cui quelli della delegazione svizzera, senza opposizione e 5 astensioni. Essa comprende oltre le disposizioni usuali di cui agli articoli da 20 a 27, unicamente due capi. Il primo

disciplina gli obblighi degli Stati partecipanti (art. da 1 a 6), mentre il secondo (art. da 7 a 19) stabilisce i criteri generali.

Il capo I comincia col delineare il campo d'applicazione della convenzione. Questo s'estende alle aziende commerciali e alle altre aziende o amministrazioni in cui i lavoratori svolgono precipuamente compiti commerciali o amministrativi, in quanto però già non soggiacciono alla legislazione nazionale o ad altre disposizioni di igiene (art. 1).

Certe categorie d'aziende possono derogare dall'applicazione delle disposizioni convenzionali, ove essa risulti inopportuna, tenuto conto di circostanze speciali (art. 2). Spetta all'autorità competente di decidere circa tali casi (art. 3). Gli articoli 4, 5 e 6 riguardano gli obblighi assunti dagli Stati che hanno ratificato la convenzione; essi devono, infatti, emanare una legislazione conforme alle norme convenzionali e assicurare, nella misura rispondente alle condizioni nazionali, l'osservanza della raccomandazione. Per l'allestimento di tale legislazione, essi dovranno inoltre sentire il parere delle associazioni interessate dei datori di lavoro e dei lavoratori e vigilare, infine, sull'osservanza delle norme legali stabilite.

I principi generali d'igiene, di cui al capo II, sono formulati in astratto; tali norme non sono nuove per il nostro Paese. Gli articoli 7, 8 e 9 disciplinano la pulizia, l'aerazione e l'illuminazione dei locali di lavoro. Conformemente all'articolo 10, la temperatura dei locali sindacati dev'essere continuamente adeguata alle circostanze. I locali e i luoghi di lavoro devono essere sistemati in modo da non pregiudicare la salute dei lavoratori (art. 11) e offrire la possibilità di sedersi convenientemente (art. 14). Inoltre, i lavoratori devono disporre d'acqua potabile (art. 12), di adeguati luoghi di decenza (art. 13) e di guardaroba (art. 15). I locali sotterranei e quelli sprovvisti di finestre devono essere conformi alle congrue norme d'igiene (art. 16). Trattasi infatti, di proteggere i lavoratori dalle sostanze e dai procedimenti molesti, nocivi, tossici o comunque dannosi (art. 17) come anche, possibilmente, dai rumori eccessivi e dalle vibrazioni (art. 18). L'articolo 19 prescrive installazioni o materiale sanitario.

Le clausole usuali, menzionate negli articoli da 20 a 27, non esigono particolari schiarimenti.

b) Raccomandazione n. 120

Questa raccomandazione è stata accettata con 313 voti, tra cui quelli dei delegati governativi svizzeri, senza opposizione e con tre astensioni. Essa estende sensibilmente il campo d'applicazione della convenzione, essendo applicabile alle aziende che prestano servizi, alberghi, pensioni e luoghi di spettacolo. L'esecuzione della raccomandazione può essere assicurata, sia mediante la legislazione nazionale, sia mediante convenzioni collettive o sentenze arbitrali, oppure altri istituti. I principi generali della convenzione concernenti la manutenzione, la pulizia, l'aerazione, l'illuminazione, la

temperatura, le dimensioni, l'acqua potabile, i lavabi, le docce, i luoghi di decenza, le sedie, i guardaroba, i locali sotterranei, le sostanze e i procedimenti molesti, nocivi o tossici, i rumori eccessivi, le vibrazioni, i metodi e i ritmi lavorativi, il primo soccorso in caso d'infortunio, i refettori e le stanze di riposo, sono appunto concretati nella raccomandazione, che obbliga gli Stati interessati ad applicarli. Sarebbe opportuno, secondo la raccomandazione, che i progetti dei nuovi edifici fossero conformi alle disposizioni stabilite e sottoposti, per l'approvazione, all'autorità competente.

Inoltre, converrebbe prendere misure intese ad arrestare la propagazione delle malattie e informare i datori di lavoro e i lavoratori sulle regole d'igiene. Infine, i membri sono sollecitati, di principio, a collaborare nel campo dell'igiene.

2. Posizione della Svizzera rispetto alla convenzione n. 120 e alla raccomandazione n. 120

La convenzione è stata concepita per un'applicazione universale. Essa deve potersi applicare tanto negli Stati ad alto livello industriale quanto nei Paesi in via di sviluppo, sia nei tropici, sia nelle zone temperate. Conseguentemente, stante questa estrema diversità, essa si limita a stabilire unicamente i criteri fondamentali; la raccomandazione, per contro, determina, in modo particolareggiato, i provvedimenti che devono innanzitutto costituire direttive per i paesi in via di sviluppo.

La convenzione può essere senz'altro ratificata dalla Svizzera, l'entrata in vigore della legge federale sul lavoro (del 13 marzo 1964¹) soddisfacendo l'obbligo imposto nel capo I e cioè l'istituzione di una legislazione che assicuri l'applicazione dei criteri fondamentali, stabiliti nel capo II.

L'ampiezza del campo d'applicazione della convenzione non supera quella fissata nella legge sul lavoro. Tuttavia, è noto che quest'ultima non è unicamente applicabile alle aziende industriali e artigianali, bensì anche agli istituti d'assicurazione e alle banche, al commercio all'ingrosso, alle borse, alle gerenze patrimoniali e finanziarie, alle segreterie d'associazioni e ad altre rappresentanze d'interessi, alle redazioni di giornali e periodici come anche alle imprese affini e, da ultimo, agli uffici di professioni liberali, artistiche e tecniche. Tale elenco non è restrittivo; di massima, ogni azienda cui è applicabile la convenzione, soggiace parimente alla legge, eccettuati gli uffici amministrativi federali, cantonali e comunali, come anche talune istituzioni e corporazioni di diritto pubblico, quali l'INSAI, la Banca nazionale ed altri istituti bancari. I lavoratori occupati negli uffici amministrativi e negli stabilimenti affini soggiacciono a speciali prescrizioni di diritto pubblico, discipli-

¹ FF 1964, 484.

nanti i rapporti di servizio, le quali soddisfano pienamente, riguardo all'igiene, le esigenze convenzionali.

Del rimanente, riguardo a tali uffici, non sottoposti alle norme della legge sul lavoro, potrebbe essere applicata la clausola d'eccezione, di cui all'articolo 2 della convenzione.

Per quanto concerne l'applicazione dei criteri fondamentali, menzionati nel capo II, il fondamento necessario risiede nell'articolo 6 della legge sul lavoro, del seguente tenore:

«¹ Il datore di lavoro deve prendere i provvedimenti tecnicamente realizzabili e adeguati alle condizioni d'esercizio, che l'esperienza ha dimostrato necessari per la tutela della vita e della salute dei lavoratori e la protezione del vicinato dagli effetti nocivi e molesti.

² Egli deve, segnatamente, apprestare gli impianti e ordinare il lavoro in modo da preservare il più possibile i lavoratori dagli infortuni, dalle malattie e dallo spossamento.

³ Egli fa cooperare i lavoratori ai provvedimenti igienici preventivi ».

Questa descrizione degli obblighi padronali consente di tener conto, mediante un'ordinanza, di ogni principio generale d'igiene contenuto nella convenzione. È evidente che la legge sul lavoro costituisce una base giuridica sufficiente per conseguire gli scopi della convenzione. Questo testo legislativo prevede inoltre la vigilanza sull'applicazione e le misure necessarie ad assicurarla efficacemente: infatti, l'alta vigilanza sull'esecuzione della legge e delle ordinanze è affidata alla Confederazione, la quale può dare istruzioni alle autorità di esecuzione (art. 42). L'applicazione efficace delle norme legali considerate (art. 50 e segg., 59 e segg.) è assicurata da misure coercitive amministrative e da disposizioni penali.

La convenzione concernente l'igiene nel commercio e negli uffici, del 1964, potrà quindi essere ratificata al momento in cui sarà entrata in vigore la legge sul lavoro del 13 marzo 1964. Di conseguenza, vi raccomandiamo di approvare l'allegato disegno di decreto.

III. Convenzione (n. 121) e raccomandazione (n. 121) concernenti le prestazioni in caso d'infortunio sul lavoro e di malattia professionale

1. Scopo e tenore degli strumenti

a) Convenzione n. 121

La commissione peritale della sicurezza sociale dell'OIL accertò che le convenzioni concernenti l'assicurazione-infortuni sul lavoro e le malattie professionali non erano ormai più conformi alle esigenze moderne e dovevano quindi essere aggiornate. Trattasi delle convenzioni no 17 concernente la riparazione dei danni degli infortuni del lavoro (1925), no 18 sulla ripara-

zione dei danni delle malattie professionali e no 42 concernente la riparazione dei danni delle malattie professionali (modificata, 1934). La commissione peritale fu del parere che la revisione avrebbe dovuto tener conto delle esigenze della convenzione no 102 sul livello minimo della sicurezza sociale (1952) e includere quindi anche la convenzione no 12 concernente la riparazione degli infortuni dei lavori agricoli (1921).

Nel nostro rapporto del 20 dicembre 1963 sulla quarantasettesima sessione della Conferenza internazionale del lavoro, abbiamo osservato che era stato accettato, in prima lettura, un disegno di convenzione e di raccomandazione concernente gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali (FF 1964, I, ediz. franc., a pag. 63). La seconda lettura ebbe luogo durante la quarantottesima sessione e la Conferenza adottò la nuova convenzione con 239 voti contro 6 e 65 astensioni, tra cui quelle dei delegati governativi svizzeri.

La nuova convenzione intende disciplinare l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, non unicamente dall'aspetto generale, bensì anche in ogni minimo particolare. Al campo d'applicazione è stata conferita, conseguentemente, una considerevole ampiezza. La legislazione nazionale dello stato che ratifica la convenzione deve assicurare i salariati delle aziende pubbliche e private come anche delle cooperative, contro gli infortuni del lavoro e le malattie professionali (art. 4). Sono ammesse deroghe unicamente per le persone occupate occasionalmente nei lavori estranei all'azienda del datore di lavoro, per i lavori a domicilio, per i familiari del datore di lavoro conviventi con lui e per altre categorie di salariati, semprechè il numero complessivo di questi lavoratori non ecceda il 10 per cento del totale dei salariati diversi da quelli posti a beneficio delle deroghe suindicate (art. 4).

I marittimi e i funzionari pubblici possono essere esclusi dall'applicazione della convenzione, unicamente ove siano assicurati da uno speciale regolamento analogo, per prestazioni almeno equivalenti a quelle convenzionali (art. 3). Sono tuttavia consentite talune deroghe provvisorie per i paesi in via di sviluppo (art. 2).

Sono coperti i seguenti casi dovuti ad un infortunio sul lavoro o ad una malattia professionale: qualsiasi stato di morbosità; l'incapacità al lavoro dovuta a uno stato morboso e cagionante una perdita di guadagno, come essa è definita nella legislazione nazionale; la perdita completa della capacità di guadagno o la perdita parziale che ecceda il limite stabilito, ove tale perdita sia presumibilmente duratura, oppure la riduzione corrispondente dell'integrità fisica; la perdita dei mezzi di sostentamento subita, con la morte del sostentatore, da determinate categorie di beneficiari (art. 6).

Ogni membro ratificante la convenzione deve definire, nella legislazione nazionale, il concetto d'infortunio sul lavoro (ed eventualmente anche quello d'infortunio di tragitto) ed allestire un elenco delle malattie professionali oppure compendiarle in un concetto generale (art. 7 e 8).

Ciascun membro deve assicurare l'attribuzione delle seguenti prestazioni: cura medica e servizi annessi; pagamento in contanti in caso d'incapacità al lavoro, di perdita della capacità di guadagno e di morte del sostentatore. Le prestazioni devono essere accordate per l'intera durata dell'evento; tuttavia, in caso d'incapacità al lavoro può essere prescritto un periodo di noviziato di tre giorni (art. 9).

Le cure mediche e annesse devono comprendere: le cure dei medici praticanti comuni e degli specialisti (comprese le visite a domicilio), la cura dentaria, le prestazioni degli infermieri, la degenza in un ospedale o in uno stabilimento medico, i medicamenti dentari, farmaceutici ed altri oggetti di medicina o chirurgia, le prestazioni dell'altro personale medico ausiliario riconosciuto e la cura medica prestata nel luogo di lavoro (art. 10).

In caso d'incapacità temporanea al lavoro o nella fase iniziale, le prestazioni in contanti vanno pagate periodicamente. Ove sia presumibile una perdita durevole di guadagno, le prestazioni in contanti vanno fornite in tutti i casi, in cui tale perdita sussista dopo la scadenza di un periodo determinato. Se la perdita della capacità di guadagno è totale e probabilmente durevole, la prestazione consiste in un pagamento periodico. La somma delle prestazioni periodiche ai diversi tipi di beneficiari, aumentata degli assegni familiari, deve equivalere al sessanta per cento del salario. In caso di perdita parziale e probabilmente durevole della capacità di guadagno, superiore al limite stabilito, o in caso di menomazione corrispondente dell'integrità fisica, la prestazione consiste in un pagamento periodico, proporzionatamente adeguato alla prestazione di base del 60%. In taluni casi, la prestazione può avvenire mediante un versamento globale (art. 13, 14 e 15).

Inoltre, alle vittime richiedenti l'assistenza di terze persone a cagione del loro stato di salute, devono essere assegnati aumenti delle prestazioni periodiche oppure altre prestazioni complete (art. 16). La legislazione nazionale stabilisce le condizioni in cui devono essere riadattati, sospesi o soppressi i pagamenti periodici, in caso di modificazione del grado di perdita della capacità di guadagno o di menomazione dell'integrità fisica (art. 17).

In caso di morte del sostentatore, la prestazione in contanti consiste nei pagamenti periodici alla vedova, al vedovo e ai figli sostenuti; inoltre, deve essere loro assegnata un'indennità per le spese funerarie (art. 18).

La convenzione contiene anche altre disposizioni concernenti il computo dei versamenti periodici e consente, a certe condizioni, di stabilire l'ammontare massimo. Le somme dei pagamenti periodici correnti devono essere riadattate alle variazioni sensibili del costo della vita o al livello salariale generale (art. 19, 20 e 21).

La convenzione prevede inoltre disposti concernenti la sospensione delle prestazioni dovute (art. 22). Ad ogni richiedente dev'essere conferito il diritto di ricorrere in caso di rifiuto della prestazione o di contestazione circa la natura e l'ammontare della stessa (art. 23).

La convenzione obbliga ogni membro che l'ha ratificata a prendere provvedimenti intesi a prevenire gli infortuni nel lavoro e le malattie professionali, ad approntare le istituzioni di riadattamento professionale e a stabilire le misure atte ad agevolare la reintegrazione degli invalidi (art. 26).

Ciascun membro aderente alla convenzione deve infine, sul proprio territorio, trattare gli stranieri come i suoi cittadini (art. 27).

La nuova convenzione modifica la convenzione no 12 sulla riparazione degli infortuni sul lavoro (agricoltura), del 1921, la convenzione no 17 sulla riparazione degli infortuni sul lavoro, del 1925, la convenzione no 18 sulle malattie professionali, del 1925 e la convenzione no 42 (modificata) sulle malattie professionali, del 1934 (art. 28).

b) Raccomandazione n. 121

La Conferenza ha inoltre adottato una raccomandazione sulle prestazioni in caso d'infortunio del lavoro e di malattia professionale con 231 voti contro 8 e 55 astensioni, tra cui quella della delegazione svizzera.

La raccomandazione propone di estendere gradualmente il campo d'applicazione della convenzione alle categorie dei salariati esclusi. Essa consiglia inoltre d'estendere l'assegnazione delle prestazioni convenzionali, ove occorra mediante l'istituzione dell'assicurazione libera, a taluni gruppi di lavoratori non retribuiti, comprendenti le persone alle quali è data un'istruzione, le squadre di soccorso volontarie impegnate nella lotta contro le catastrofi naturali o in atti di salvataggio e altre categorie di persone, i prigionieri e i detenuti. La raccomandazione invita parimente i membri ad assegnare le prestazioni assicurate dalla convenzione a certe categorie di lavoratori indipendenti. I mezzi finanziari dell'assicurazione libera non devono essere attinti ai contributi intesi al finanziamento del sistema obbligatorio dei lavoratori salariati.

La raccomandazione propone anche le definizioni dell'infortunio e delle malattie professionali e il pagamento di prestazioni più ampie. Le prestazioni in contanti dovrebbero essere pagate a contare dal primo giorno. Non dovrebbe essere inferiore ai due terzi del guadagno, la somma in contanti delle prestazioni dovute in caso d'incapacità temporanea al lavoro, d'incapacità iniziale al lavoro, di perdita totale e probabilmente durevole della capacità al guadagno o di menomazione corrispondente dell'integrità fisica. Le prestazioni in contanti dovrebbero assumere forma di pagamento periodico, ove la perdita della capacità al guadagno non sia inferiore al 25 per cento; negli altri casi può essere versata una somma globale. Ove lo stato di salute della vittima esiga l'assistenza continua d'una terza persona, dovrebbero essere adottati dei provvedimenti intesi alla rifusione, entro limiti ragionevoli, delle spese d'assistenza o all'aumento del pagamento periodico. Qualora l'evento assicurato provochi l'impossibilità di esercitare un impiego oppure

uno sfiguramento e se di tali circostanze non è stato tenuto conto interamente al momento della valutazione della perdita subita, dovrebbero venir accordate prestazioni complete. Ove le somme versate periodicamente a una vedova o a un vedovo invalido e sostenuto e ai figli, siano inferiori all'ammontare massimo prescritto dalla legislazione nazionale, dovrebbe essere eseguito un versamento periodico ai genitori, ai fratelli, alle sorelle e agli abiatici sostenuti dal defunto. Se è stabilito un limite massimo delle prestazioni complessive pagabili ai superstiti, l'ammontare non dovrebbe essere inferiore alla somma delle prestazioni in caso di perdita totale, presumibilmente durevole, della capacità di guadagno o di menomazione corrispondente dell'integrità fisica. Le somme dei versamenti periodici, previsti nella convenzione, dovrebbero essere riadattate a intervalli regolari, tenendo conto del costo della vita o delle fluttuazioni del livello generale dei prezzi.

2. Posizione della Svizzera rispetto alla convenzione n. 121 e alla raccomandazione n. 121

Nel campo delle assicurazioni contro gli infortuni del lavoro e le malattie professionali, la Svizzera ha ratificato sinora la convenzione no 18 concernente la riparazione dei danni delle malattie professionali (1925) e la convenzione no 19 concernente la parità di trattamento dei lavoratori esteri e nazionali in materia di riparazione dei danni cagionati da infortuni del lavoro (1925). Inoltre, la Svizzera ha istituito l'eguaglianza di trattamento, nel campo degli infortuni professionali e non professionali, tra gli Svizzeri e i cittadini di ogni paese, con il quale abbiamo concluso un accordo di sicurezza sociale.

La presente convenzione istituisce un ordinamento completo, e come i precedenti, molto particolareggiato delle prestazioni assicurative in caso d'infortunio sul lavoro e di malattia professionale. Il campo d'applicazione è molto vasto e supera, in larga misura, quello dell'assicurazione federale obbligatoria contro gli infortuni. La convenzione si applica parimente all'agricoltura, ai funzionari pubblici e ai marittimi; essa include infine (contrariamente all'assicurazione federale obbligatoria contro gli infortuni) tutti i salariati dell'industria e del commercio salvo rare eccezioni. La vastità del suo campo d'applicazione impedisce però al nostro paese di aderirvi. Infatti, se volessimo ratificare il nuovo strumento internazionale dovremmo, sia estendere il campo d'applicazione dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni all'agricoltura, ai funzionari e ai marittimi, sia istituire, per tali categorie, ordinamenti speciali intesi all'assegnazione delle prestazioni convenzionali. Occorrerebbe inoltre sottoporre all'obbligo dell'assicurazione contro gli infortuni tutti i salariati dell'industria e del commercio, momentaneamente privi d'assicurazione, oppure istituire un ordinamento particolare equivalente.

Presentemente, l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni è regolata, in Svizzera, dai tre seguenti ordinamenti, disciplinanti, sul piano federale, l'obbligo d'assicurazione contro gli infortuni:

- L'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni nell'industria e nel commercio, che costituisce l'obbligo d'assicurazione più vecchio, più importante e più esteso.
- L'obbligo d'assicurazione contro gli infortuni professionali, introdotto nel 1951, per i salariati dell'agricoltura in applicazione della legge sull'agricoltura del 3 ottobre 1951. L'organizzazione di questa assicurazione è tuttavia affidata, in larga misura, ai Cantoni. L'agricoltura è quindi formalmente esclusa dal campo d'applicazione della predetta assicurazione obbligatoria contro gli infortuni.
- L'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e le malattie degli equipaggi delle navi svizzere d'altomare, fondata su un contratto-tipo e su speciali prestazioni federali, conformemente alla legge del 23 settembre 1953 sulla navigazione marittima sotto bandiera svizzera. Fatta riserva delle parti d'impresa situate nella Svizzera, l'esercizio della navigazione marittima non soggiace all'assicurazione obbligatoria istituita dalla Confederazione.

Non diverge radicalmente solo il fondamento giuridico, sul piano federale, dei tre ordinamenti suindicati, bensì anche il loro sistema di prestazioni. Il sistema obbligatorio che assicura la protezione migliore, quanto alle prestazioni, è l'assicurazione federale obbligatoria contro gli infortuni, poichè essa copre non soltanto gli infortuni e le malattie professionali, bensì anche gli infortuni e le malattie non professionali. Tale assicurazione soddisfa, da questo aspetto, le esigenze convenzionali e, in parte, le supera. Per contro, l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni non è applicabile a tutti i salariati dell'industria e dell'artigianato, ma unicamente a quelli che lavorano per conto d'un'azienda soggetta all'assicurazione contro gli infortuni.

L'obbligo d'assicurazione, nell'agricoltura, si estende ovviamente a tutti i salariati agricoli diversi dai familiari dell'esercente, ma il sistema delle prestazioni non soddisfa le disposizioni convenzionali e soggiace (salvo talune norme restrittive della Confederazione) alla legislazione cantonale.

Nella navigazione d'altomare, l'obbligo d'assicurazione comprende tutti i salariati; il sistema delle prestazioni invece, non soddisfa esso pure i disposti della convenzione.

I salariati non sottoposti a uno dei surriferiti ordinamenti obbligatori d'assicurazione contro gli infortuni, sono assicurati sia mediante disposizioni cantonali, sia mediante contratti d'assicurazione privata, conclusi liberamente dai datori di lavoro. Nemmeno tali assicurazioni soddisfano, di regola, i disposti convenzionali.

I funzionari federali sono protetti soltanto parzialmente dall'assicurazione federale obbligatoria contro gli infortuni (poste e ferrovie). Per gli altri funzionari pubblici, un ordinamento federale stabilisce un sistema speciale di prestazioni analoghe. I funzionari cantonali o comunali, come anche quelli delle corporazioni di diritto pubblico, sono disciplinati mediante disposizioni cantonali o comunali o prescrizioni speciali delle corporazioni interessate, sulle quali l'autorità federale non può influire. L'istituzione di una assicurazione obbligatoria federale, che sostituisca gli ordinamenti cantonali, comunali e corporativi vigenti, non sarebbe opportuna, considerata la mancanza di competenza della Confederazione per legiferare nel campo dello statuto giuridico dei funzionari cantonali, comunali e degli enti di diritto pubblico.

Riassumendo, crediamo di poter osservare che il campo d'applicazione della nuova convenzione è ben più ampio del nostro ordinamento presente sull'assicurazione contro gli infortuni, il quale non è uniforme, nè privo di lacune. Conseguentemente, la Svizzera non può accettare questa convenzione. Nè va taciuto, inoltre, che il sistema vigente delle prestazioni (salvo quello dell'assicurazione federale obbligatoria contro gli infortuni) non è in grado di soddisfare alle norme della convenzione.

Considerata l'attuale situazione legislativa, siamo costretti di rinunciare a proporvi la ratificazione della nuova convenzione. Non potranno essere quindi applicati, in un prossimo avvenire, neppure i principi della raccomandazione, di natura più ampia ancora delle disposizioni convenzionali.

IV. Convenzione n. 122 e raccomandazione n. 122 concernente la politica dell'impiego

1. Scopo e contenuto delle decisioni

La questione della politica dell'impiego (ottava trattanda all'ordine del giorno) era già stata esaminata, nell'autunno 1963, da una conferenza tecnica preparatoria, alla quale parteciparono delegati di 56 paesi, tra cui la Svizzera. La trattanda fu quindi oggetto di una semplice discussione, conformemente alla procedura prevista all'articolo 38 del regolamento della conferenza internazionale del lavoro, che adottò una convenzione e una raccomandazione.

a) Convenzione n. 122

Questa convenzione è stata approvata con 206 voti contro 54 e 37 astensioni. Essa si propone lo scopo di realizzare taluni principi sociali fondamentali che la Svizzera dovrà ovviamente accettare, tanto più che tale realizzazione rientra nell'ambito dell'autorità federale. I nostri delegati, pertanto, l'hanno votata in spirito di solidarietà internazionale.

In un esteso preambolo, la convenzione rinvia alla dichiarazione di Filadelfia del 1944 che definisce le finalità principali dell'OIL come anche alla

dichiarazione universale dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite, del 1948. Mentre quest'ultima prevede che ogni persona ha diritto al lavoro, l'articolo 1 della convenzione chiede ai Governi d'obbligarsi a definire e a seguire una politica attiva intesa a promuovere il pieno impiego produttivo scelto liberamente. Tale politica tende, segnatamente, ad assicurare che ogni lavoratore possa acquisire le qualifiche necessarie per occupare un posto conveniente e possa poi farle valere senza alcuna discriminazione di razza, di colore, di sesso, di religione, d'opinione politica, d'origine nazionale o sociale. La politica suindicata può essere applicata con i metodi rispondenti alle condizioni, agli usi e ai costumi nazionali.

A tale scopo i Governi determinano ed aggiornano regolarmente, giusta l'articolo 2, i provvedimenti adottabili nell'ambito d'una coordinata politica economica e sociale. L'articolo 3 stabilisce che i rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori devono essere consultati circa la politica dell'impiego; gli articoli da 4 a 11 comprendono gli usuali disposti convenzionali.

b) Raccomandazione n. 122

Questa raccomandazione è stata accettata con 275 voti (compreso quello della delegazione governativa svizzera) senza opposizione e 10 astensioni. Le disposizioni particolareggiate concernenti i principi generali costituiscono, in un certo modo, una direttiva per l'applicazione dei provvedimenti attinenti alla politica dell'impiego. Dopo un preambolo analogo a quello convenzionale, la raccomandazione rammenta le finalità di tale politica, menzionate nell'articolo 1 della convenzione. I diversi capi della raccomandazione vertono sugli oggetti seguenti:

- principi generali della politica dell'impiego;
- provvedimenti di natura generale e selettiva applicabili nell'ambito di una politica dell'impiego;
- problemi inerenti all'impiego e connessi con l'insufficienza dello sviluppo economico;
- misure dei datori di lavoro, dei lavoratori e delle loro associazioni;
- provvedimenti di portata internazionale intesi ad agevolare il raggiungimento delle finalità della politica dell'impiego.

In un allegato, sono menzionate le diverse proposte circa i metodi d'applicazione concernenti, d'una parte, le misure generali e selettive applicabili nell'ambito della politica dell'impiego e, d'altra parte, i problemi dell'impiego connessi con l'insufficienza dello sviluppo economico.

Inoltre, la Conferenza ha adottato due risoluzioni. La prima concerne i compiti dell'OIL nel campo della politica dell'impiego e sollecita gli Stati partecipanti a collaborare con l'OIL nell'adozione di provvedimenti; la seconda riguarda invece le misure applicabili, nell'ambito internazionale, per agevolare l'attuazione della politica dell'impiego.

2. *Posizione della Svizzera rispetto alla convenzione n. 122 e alla raccomandazione n. 122*

I problemi concernenti la politica dell'impiego sono talmente complessi da sollevare dubbi circa la loro idoneità ad essere disciplinati a livello internazionale. La convenzione, d'altronde, stabilisce unicamente i principi e le finalità generali d'una politica di pieno impiego. L'applicazione consente agli Stati partecipanti di agire assai liberamente, poichè la convenzione non contiene alcun disposto formale a tale riguardo. Durante la Conferenza è stato persino detto che la convenzione riveste maggiormente il carattere d'una dichiarazione d'intenzioni che d'uno strumento con obblighi precisi.

La raccomandazione contiene importanti elementi di cui potranno beneficiare, innanzitutto, i paesi economicamente deboli per incrementare lo sviluppo sociale ed economico. Ai paesi industrializzati essa offre un programma di provvedimenti determinanti per l'attuazione della politica dell'impiego. Nella Svizzera, taluni di questi provvedimenti sono già stati favorevolmente introdotti: ad esempio, le agenzie di lavoro, l'orientazione e la formazione professionali come anche la consultazione dei rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori.

Il valore della convenzione è evidente. È infatti la mancanza di possibilità d'impiego che impedisce, a tante regioni, di raggiungere un livello di vita più elevato. Per questi paesi, l'attuazione di una politica d'impiego attiva è quindi d'urgente necessità. Per contro, sarebbe ovviamente assurdo che la Svizzera si obbligasse di seguire, nelle condizioni attuali, una tale politica; di conseguenza, siamo del parere che la convenzione non debba essere ratificata.

V. **Primo strumento per l'emendamento della Costituzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro**

1. *Scopo e tenore dello strumento*

La conferenza ha adottato lo strumento con 300 voti senza opposizione e 31 astensioni. I delegati svizzeri hanno votato favorevolmente. Con l'entrata in vigore dello strumento suindicato, un nuovo capoverso dell'articolo 19 sostituirà l'articolo 35 della Costituzione dell'OIL. Giusta la nuova disposizione, gli Stati partecipanti devono accettare le convenzioni ratificate, per quanto possibile, riguardo a tutti i territori, dei quali curano i rapporti internazionali, tenendo però conto delle competenze delle autorità di tali territori. Questo disposto intende promuovere l'applicazione delle convenzioni presso ogni popolazione, comprese anche quelle non ancora completamente autonome ed ha carattere transitorio riguardo a quei territori che non hanno ancora acquistato l'indipendenza.

Posizione della Svizzera riguardo allo strumento

La nuova disposizione tiene conto dei territori, chiamati un tempo 'non metropolitani', che hanno acquistato l'indipendenza. L'emendamento costituzionale non concerne direttamente il nostro Paese; tuttavia riteniamo possibile di accettarlo per motivi di carattere generale.

Vi chiediamo pertanto di autorizzarci a ratificare lo strumento in questione, conformemente al disegno di decreto allegato.

V. Dichiarazione concernente la politica di segregazione della Repubblica del Sudafrica. Secondo e terzo strumento d'emendamento della Costituzione dell'OIL

Ancorchè il Governo sudafricano abbia comunicato all'UIL, l'11 marzo 1964, l'intenzione di abbandonare l'OIL con effetto immediato, la Conferenza non rinunciò a discutere le ultime tre trattande all'ordine del giorno. Secondo l'articolo 1, capoverso 5, della Costituzione dell'OIL, uno Stato partecipante può unicamente uscire dall'Organizzazione comunicando la propria intenzione, con un preavviso di due anni, al Direttore generale dell'UIL, semprechè al momento dell'uscita abbia soddisfatto agli obblighi finanziari di partecipante. Inoltre, taluni obblighi sussistono per un periodo indeterminato riguardo alle convenzioni ratificate.

Oltre alla dichiarazione proposta dal consiglio d'amministrazione dell'UIL sulla politica d'«apartheid», la conferenza era incaricata di riscontrare due strumenti d'emendamento della Costituzione, concernenti la politica suindicata.

1. La dichiarazione proposta è stata adottata per acclamazione. La Conferenza ha approvato, nello stesso tempo, un programma dell'OIL inteso ad eliminare la politica segregazionista attuata, per quanto concerne il lavoro, nell'Unione Sudafricana. La dichiarazione rinvia a quella di Filadelfia del 1944, integrata nella costituzione dell'OIL, la quale afferma che «tutti gli uomini, qualunque sia la loro razza, la loro confessione od il loro sesso, hanno il diritto di aspirare al loro progresso materiale ed al loro sviluppo spirituale nella libertà e nella dignità, nella sicurezza economica e con uguali possibilità per tutti».

La dichiarazione esige dal Governo del Sudafrica il riconoscimento e l'adempimento dell'obbligo di rispettare la libertà e la dignità di ogni essere umano e la rinuncia, a tal fine, alla politica di «apartheid». In particolare, è considerato discriminatorio ogni provvedimento legislativo e amministrativo o qualsiasi altro provvedimento che violi il principio dell'egualianza delle possibilità e del trattamento, riguardo all'impiego e alla professione, che contempra riserve imperative circa il mercato del lavoro, sanzioni

penali per l'inosservanza delle norme contrattuali, limitazioni al diritto di spostarsi, di scegliere il domicilio, di aderire ad un'organizzazione o di negoziare collettivamente oppure che implichi restrizioni ai sindacati misti, composti di persone di razza diversa.

Infine, la dichiarazione invita il consiglio d'amministrazione ad esercitare il potere costituzionale conferitogli. Essa rivolge parimente un appello ai Governi, ai datori di lavoro e ai lavoratori degli Stati partecipanti affinché applichino le misure adeguate per indurre l'Unione Sudafricana a rinunciare alla politica segregazionista e riafferma la propria intenzione di collaborare con l'ONU al fine di raggiungere gli scopi prefissi.

2. Giusta il secondo emendamento della Costituzione, la Conferenza può decidere, alla maggioranza dei due terzi, di sospendere dai lavori quei membri i quali, secondo gli accertamenti dell'ONU, attuassero manifesta e durevolmente, nella loro legislazione, una politica ufficiale di discriminazione razziale, quale l'«apartheid».

I pareri espressi, riguardo a questo emendamento, erano diversi. Taluni osservavano, con ragione, che a un'istituzione specializzata non spetta di procedere a un'azione autonoma. Se l'ONU non decide di sospendere dai suoi diritti un membro attuante una politica di discriminazione razziale, quale l'«apartheid», un'istituzione specializzata non dovrebbe escluderlo dalla propria organizzazione. Altri invece ritenevano opportuno, per la Conferenza internazionale del lavoro, di condurre a termine azioni autonome, adducendo che la struttura tripartita consente di conferire responsabilità proprie all'OIL.

Tale disparità d'opinione si concretò nel voto finale, per appello nominale, mediante il quale l'emendamento suindicato è stato adottato con 179 voti contro 27 e 41 astensioni. I delegati governativi svizzeri votarono «no» come, tra altri quelli degli Stati Uniti, del Canada, della Repubblica federale di Germania, della Francia, dell'Italia, della Norvegia, dell'Olanda e del Regno Unito.

Un emendamento della costituzione dell'OIL adottato dalla Conferenza, entra però in vigore soltanto ove sia stato ratificato o accettato dai due terzi dei membri dell'Organizzazione in cui sono compresi cinque dei dieci membri rappresentati nel consiglio d'amministrazione, come membri più influenti per importanza industriale (art. 36 della costituzione). Considerato il voto espresso nella Conferenza, è dubbio che la maggioranza richiesta per l'entrata in vigore dell'emendamento possa essere raggiunta. Infatti ben 5 degli Stati più influenti per importanza industriale hanno votato contro la proposta d'emendamento e il sesto, il Giappone, si è astenuto.

È ovvio che il nostro paese disapprova compiutamente qualsiasi politica di discriminazione razziale, ovunque essa infierisca. Vi chiediamo nondimeno di non ratificare lo strumento d'emendamento suindicato, ritenendo inopportuno l'inserimento di una tale disposizione nella costituzione dell'OIL.

3. Il terzo strumento d'emendamento consente alla Conferenza d'escludere dall'OIL o di sospendere nell'esercizio dei diritti e privilegi un membro, riguardo al quale l'ONU abbia applicato un provvedimento d'esclusione o di sospensione. Tutte le delegazioni presenti convennero nel dichiarare che tale emendamento potrebbe colmare la lacuna esistente nella costituzione dell'OIL. Infatti, quest'ultima prevede bensì l'ammissione di ogni membro dell'ONU, mediante semplice dichiarazione d'assumersi gli obblighi costituzionali, ma non stabilisce alcuna azione d'esclusione o di sospensione analoga a quella dell'ONU.

Il terzo emendamento della Costituzione fu pertanto accettato, al voto per appello nominale, con 238 voti senza opposizione e due astensioni: quelle dei delegati governativi svizzeri i quali, d'intesa con il Dipartimento politico, motivarono il loro atteggiamento dichiarando che la Svizzera non partecipa all'Organizzazione delle Nazioni Unite.

Infatti, considerando che tale questione concerne innanzitutto i membri dell'ONU, riteniamo che spetta loro di ratificare lo strumento suindicato e che la Svizzera debba astenersene.

Concludendo, vi chiediamo di accettare le nostre considerazioni e di autorizzarci a ratificare, giusta il disegno di decreto federale allegato, la convenzione no. 120 concernente l'igiene nel commercio e negli uffici e lo strumento d'emendamento no 1 della costituzione dell'OIL, adottati, nella 48^a sessione, dalla Conferenza internazionale del lavoro.

La costituzionalità del decreto federale è fondata sull'articolo 8 della Costituzione federale.

Vogliate gradire, onorevoli signori Presidente e Consiglieri, i sensi della nostra alta considerazione.

Berna, 26 febbraio 1965.

In nome del Consiglio federale svizzero,

Il Presidente della Confederazione:

Tschudi

Il Cancelliere della Confederazione:

Ch. Oser

Rapporto del Consiglio federale all'Assemblea federale sulla quarantottesima sessione della Conferenza internazionale del lavoro e Messaggio concernente la ratificazione della convenzione sull'igiene nel commercio e negli uffici come anche d'uno stru...

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1965
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	12
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	9186
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	25.03.1965
Date	
Data	
Seite	581-598
Page	
Pagina	
Ref. No	10 155 427

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.