

SEZIONE QUARTA

Manuale di drafting dell'ILO

Tipologia dell'atto	Manuale
Natura	Non vincolante
Data di pubblicazione	2006
Autorità emanante	<i>Office of the Legal Adviser</i>
Destinatari e ambito di applicazione	Il manuale è rivolto a tutti coloro che sono coinvolti nel processo di sviluppare ed elaborare <i>international labour standards</i> : Governi, datori di lavoro e lavoratori membri dei comitati tecnici della Conferenza, membri dei comitati di <i>drafting</i> , funzionari appartenenti ad unità tecniche
Richiami espliciti ad altre fonti o documenti	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Standing Orders</i> della Conferenza (artt. 6, 38, 39, 40, 59) attinenti alla procedura di adozione degli <i>international labour standards</i> • <i>Final Articles Revision Convention</i>, 1946 (n.80) e 1961(n. 116) • <i>Ilo Constitution</i>: artt. 19 e 22 • <i>Vienna Convention on the Law of Treaties (1969)</i>
Contenuto	Il manuale presenta le pratiche di <i>drafting</i> utilizzate dall'ILO dall'inizio del suo lavoro, tenendo conto della raccolta « <i>International Labour Conventions and Recommendations 1919-1995</i> » e successivi aggiornamenti, e formula delle indicazioni e proposte in relazione alle modalità di redazione delle future Convenzioni e Raccomandazioni.
Presupposti	Nel Marzo del 2002, il <i>Governing Body</i> , prendendo atto dei cambiamenti verificatisi a livello mondiale a partire dagli anni 80', predispose un programma per esaminare le questioni sorte nel decennio precedente in merito all'elaborazione di <i>international labour standards</i> per migliorarli. Nel Novembre del 2003, il <i>Governing Body</i> approvò la proposta di produrre un documento sulle «buone pratiche di <i>drafting</i> » (il manuale <i>de quo</i>), a condizione che l'iniziativa fosse soggetta alla valutazione dei costi, che il documento fosse esaminato da un gruppo di tre esperti prima di sottoporlo al <i>Governing body</i> e che non fosse vincolante. Il Manuale fu preparato dall' <i>Office of Legal Adviser</i> e sottoposto per l'esame al gruppo di tre esperti: uno per il Governi, uno per i lavoratori, uno per i datori di lavoro.
Finalità struttura	<p>e Il Manuale è rivolto a facilitare il lavoro preparatorio e di <i>drafting</i> indicando il modo in cui una determinata questione è stata risolta in passato. Formulando osservazioni e raccomandazioni sulle questioni esaminate, mira ad incoraggiare il proseguimento e lo sviluppo di buone pratiche di <i>drafting</i>.</p> <p>Il Manuale si compone di due parti: la prima esamina i principali componenti formali degli atti dell'ILO (<i>Formal structure of the instrument</i>); la seconda esamina i contenuti <i>sostanziali</i> degli atti (<i>Substantive content of the instrument</i>). Riguardo ad ogni elemento preso in considerazione, sono riportate sia le prassi di <i>drafting</i> passate sia i suggerimenti e proposte dell' <i>Office of the Legal Adviser</i> per le future Convenzioni e Raccomandazioni.</p>

La prima parte riguarda:

- il **titolo**, che può servire per finalità interpretative e deve essere preciso e riflettere il più possibile lo scopo e la portata dell'atto, dovrebbe avere le seguenti caratteristiche:
 - dovrebbe essere unico, dovrebbe contenere il riferimento al settore specifico di attività oggetto dello strumento normativo; dovrebbe comprendere il numero dello strumento e dovrebbe contenere il termine "recise" qualora la Convenzione sia oggetto di revisione
- il **preambolo**, in riferimento al quale il *Legal Adviser* ha precisato più volte la natura non vincolante, dovrebbe aver le seguenti caratteristiche:
 - dare le seguenti informazioni: una clausola che richiama il contesto di adozione, le ragioni per le quali fu adottata, le relazioni esistenti con gli *standards* dell'ILO e le altre organizzazioni internazionali;
 - i paragrafi formali relativi alla procedura di adozione dovrebbero essere mantenuti, ma standardizzati;
 - nel caso di revisione di una Convenzione, il preambolo dovrebbe indicare la misura degli effetti sulla precedente Convenzione. La revisione dovrebbe essere riservata alle Convenzioni e non dovrebbe avvenire nei confronti di Raccomandazioni o Convenzioni che prendono il posto di Raccomandazioni;
 - il riferimento agli altri strumenti ILO dovrebbero essere mantenuti per evitare che non ci siano discrepanze e duplicazioni tra le varie previsioni delle Convenzioni e Raccomandazioni, purché si tratti di strumenti direttamente e concretamente connessi con la Convenzione o Raccomandazione in questione;
 - il riferimento a strumenti e testi il cui carattere legale non è chiaro o non è adeguatamente definito dovrebbe essere evitato;
 - il riferimento agli strumenti adottati dalle altre organizzazioni internazionali va menzionato solo se direttamente e concretamente connessi con la Convenzione o Raccomandazione in questione;
 - quando le Convenzioni o le Raccomandazioni sono adottate in collaborazione con altri organizzazioni internazionali, la collaborazione deve essere menzionata;
 - un paragrafo del preambolo dovrebbe ricordare l'importanza delle consultazioni tripartite;
 - la pratica di includere nel preambolo delle Raccomandazione il preambolo della Convenzione che è stata sostituita dovrebbe essere interrotta
- la **parte operativa**, in relazione alla quale sono formulate le seguenti proposte:
 - la struttura formale delle Convenzioni dovrebbe comprendere quattro parti riguardanti rispettivamente la finalità e le definizioni; i diritti e le obbligazioni; i mezzi e i metodi di implementazione e supervisione; le disposizioni finali
 - le Raccomandazioni dovrebbero essere predisposte nello stesso modo, eccetto per le parti relative ai mezzi e metodi di implementazione e supervisione; potrebbe essere inclusa in una parte separata ogni proposta riguardante mezzi pratici di attuazione delle obbligazioni specificate nella Convenzione

- le **disposizioni finali**, in relazione alle quali sono formulate le seguenti proposte:
 - sarebbe appropriato rivedere in generale la dicitura formale degli Articoli finali per meglio riflettere i propositi del Manuale (a tal proposito è prevista una tabella comparativa della dicitura attuale con quella proposta dal manuale);
 - le disposizioni finali sul recesso (articolo C) dovrebbe essere modificato per stabilire chiaramente che il periodo di un anno durante il quale si potrebbe recedere dalla Convenzione corre simultaneamente con il conseguente periodo di validità.
- gli **allegati**, in relazione ai quali sono formulate le seguenti proposte:
 - dovrebbero essere posti alla fine dell'atto;
 - dovrebbero essere identificati l'intestazione "Annex" ("Allegato"); dove ci sono molti allegati; il termine "Annex" dovrebbe essere seguito da un numero romano; dovrebbe essere evitato l'utilizzo del termine "Schedule";
 - il titolo che identifica il contenuto dell'allegato dovrebbe sempre apparire sotto il titolo "Annex" come parte dell'intestazione;
 - la forza legale dell'allegato dovrebbe essere resa chiara;
 - dovrebbe contenere tutte le disposizioni tecniche;
 - dovrebbe essere prevista una procedura per emendare gli allegati e il formato per identificare gli allegati emendati dovrebbe essere standardizzato;
 - con riguardo alle Raccomandazioni, dovrebbero essere usati ove possibile per proporre mezzi di applicazione, codici modello, accordi per facilitare l'osservanza della Convenzioni che vengono sostituite dalle Raccomandazioni;

La seconda parte riguarda:

- la **terminologia e le definizioni**, in relazione alle quali si menzionano le seguenti raccomandazioni:
 - il ricorso a termini di nuovo conio dovrebbe essere evitato, quando può essere sostituito dal ricorso a termini correntemente in uso;
 - se le definizioni sono avvertite come necessarie, dovrebbero essere incluse all'inizio dell'atto nella sezione concernente la sua portata;
 - una Raccomandazione non dovrebbe definire il termine "Convenzione" riferendosi alla Convenzione che sostituisce;
 - la definizione dei termini dovrebbe essere evitata nel caso in cui non aggiungano nulla al significato usualmente accettato, siano tautologiche, mettano in ombra il significato usuale, si riferiscano alla legge nazionale per la definizione di un termine; a meno che le disposizioni richiedano consultazioni preventive, riguardanti la definizione, con organizzazioni di lavoratori;
 - sarebbe preferibile evitare l'uso di espressioni come "branches of economic activity", "competent authority" e "National laws and regulations" che sono frequentemente usate negli strumenti dell'ILO e hanno già un significato radicato acquisito attraverso la pratica
- le **clausole frequentemente usate con un significato di comune**

comprensione, che si dividono in :

- misure di attuazione, in relazione alle quali il manuale propone le seguenti raccomandazioni:
 - potrebbe essere predisposta all'interno delle Convenzioni una Parte che raggruppi insieme tutte le misure applicative e attuative, da inserire immediatamente prima della parte contenente le clausole finali;
 - l'inclusione di disposizioni generali non dovrebbe precludere l'uso, se necessario, di specifiche misure applicative e attuative;
 - dopo aver specificato che gli Stati possono applicare le previsioni di una Convenzione tramite leggi e regolamenti, sarebbe appropriato menzionare altri mezzi di attuazione che siano compatibili con la prassi nazionale, come accordi collettivi, sentenze arbitrali e decisioni della corte;
 - particolare attenzione dovrebbe essere data alla preventiva consultazione con organizzazioni di lavoratori e datori di lavoro nel determinare metodi e mezzi di applicazione compatibili con la prassi nazionale;
 - in ogni caso sarebbe utile prevedere che leggi e regolamenti rimangano il metodo di applicazione qualora le disposizioni della Convenzione non siano applicate in modo appropriato e tempestivo dagli altri mezzi;
 - dovrebbe esser garantita la preventiva consultazione di organizzazioni di lavoratori e datori di lavoro, anche nel caso in cui le disposizioni delle Convenzioni siano applicate da leggi e regolamenti;
 - sarebbe utile includere nelle Convenzioni disposizioni relative agli obblighi di divulgazione, promozione e informazione in relazione a quelle Convenzioni che prevedono la consultazione.
- **misure di consultazione** (incluse le consultazioni con le organizzazioni più rappresentative dei lavoratori e dei datori di lavoro), in relazione alle quali il manuale propone le seguenti raccomandazioni:
 - sarebbe desiderabile, ove appropriato, includere, nella sezione della Convenzione che raggruppa insieme tutte le misure attuative, una clausola che preveda una forma di consultazione adatta allo strumento preso in considerazione;
 - dovrebbe esser inclusa espressamente una clausola di consultazione per rafforzare i meccanismi di consultazione qualora siano di particolare importanza nell'applicazione di una data disposizione;
 - il termine "*organization*" ("organizzazione") dovrebbe essere sempre il termine preferito per indicare il corpo che partecipa alle consultazioni
 - particolare attenzione dovrebbe essere data, nella dicitura di una clausola di consultazione, alla tempistica della consultazione, dato che, in alcuni casi, gli obblighi possono esser adempiuti da una consultazione preventiva, mentre in altri casi la consultazione potrebbe essere un processo

continuo.

- **misure di controllo**, in relazione alle quali il manuale propone le seguenti raccomandazioni:
 - dovrebbe esser presa in considerazione la possibilità di includere nelle disposizioni relative al controllo quello che deve essere eseguito a livello nazionale. Tali disposizioni potrebbero essere raggruppate insieme nella parte della Convenzione che precede le clausole finali e potrebbe concernere metodi e mezzi di applicazione;
 - quando il controllo è compiuto dall'autorità competente attraverso il rilascio di permessi, certificati e licenze, gli atti dovrebbero specificare le condizioni minime da applicare, seppur lasciando un grado di discrezionalità alle autorità interessate;
 - quando sono previsti rimedi legali a livello nazionale, sarebbe appropriato richiamare la necessità che questi strumenti siano veloci, accessibili e non costosi;
 - in ogni caso, lo strumento dovrebbe richiamare l'importanza di consultare l'organizzazione di lavoratori e datori di lavoro in relazione alla definizione e amministrazione di un sistema effettivo di supervisione nazionale

• **i cambiamenti nella portata e applicazione delle norme**, in relazione alle quali il manuale propone le seguenti raccomandazioni:

- le misure di flessibilità prevedono eccezioni agli obblighi stabiliti nella Convenzione ed è consigliabile, ogni volta che si intenda usarle, esaminare l'obiettivo desiderato, conseguenze e giustificazioni per il loro uso;
- nei casi in cui la Convenzione prevede la possibilità di escludere certe categorie al momento della ratifica, tale disposizione dovrebbe essere accompagnata da condizioni che informino gli altri Stati Membri;
- in ogni caso, quando la Convenzione permette ad uno Stato membro di modificare la portata delle sue obbligazioni, dovrebbe essere presa in considerazione una preventiva consultazione delle organizzazioni dei lavoratori e datori di lavoro;
- dovrebbe essere preferita la dichiarazione di uno Stato membro che esclude certe categorie al momento della ratifica, piuttosto che si ricorra ad esclusioni successive;
- nei casi in cui le misure di flessibilità alterano le disposizioni sostanziali, la loro formulazione dovrebbe mettere in luce il fatto che costituiscono misure eccezionali e che gli Stati Membri intenzionati ad avvalersene devono dimostrarne la necessità;
- si dovrebbe evitare di usare diciture che lasciano aperte un ampio margine di apprezzamento;
- l'uso di espressioni "*according to national legislation*" ("secondo la legislazione nazionale") o altre espressioni simili dovrebbe essere limitata il più possibile quando ci si riferisce alla sostanza delle disposizioni piuttosto che alla loro attuazione;
- qualora la Convenzione contempra obiettivi da raggiungere nel tempo, dovrebbe essere previsto, ove possibile, l'obbligo dello

Stato di stabilire una sequenza temporale per la loro realizzazione;

- nel caso in cui le Convenzioni prevedono un'attuazione a step, sarebbe conveniente porre come condizione che lo Stato Membro stabilisca una sequenza temporale al riguardo;
- come per le misure di salvaguardia, dovrebbe esser data preferenza il più possibile all'obbligo duplice di fare una dichiarazione al tempo della ratifica che specifica la portata delle deroga desiderata e indica le misure prese per estendere le disposizioni dell'atto alle categorie escluse. Dovrebbe essere previsto anche l'obbligo degli Stati di fare una nuova dichiarazione ogni volta la dichiarazione iniziale che accompagna la ratifica è modificata o annullata.

le regole e i metodi di *drafting*, che riguardano:

- varie questioni riguardanti la redazione degli atti:
 - riferimenti incrociati interni
 - riferimenti ad altre Convenzioni e Raccomandazioni
 - uso di lettere maiuscole
 - figure, numeri e unità di misura
 - abbreviazioni
 - valute
 - *italics* e sottolineature
 - tempi
 - persone
 - uso attivo e passivo
 - nomi e forme verbali
 - aggettivi ed avverbi
 - concisione (sinteticità)
 - e/o
 - “*ensure/secure*”
- Punteggiatura, che
 - dovrebbe esser usata con moderazione secondo le ordinarie regole grammaticali
 - dovrebbe essere privilegiato l'uso del “punto” piuttosto del “punto e virgola” nel caso di lunghe pause all'interno di una stessa frase;
 - le virgolette dovrebbero esser usate solo per definizioni che danno uno specifico significato ad una parola o a un termine e non dovrebbero essere ripetute nel corso del testo;
 - parentesi e trattini non dovrebbero essere usate per introdurre una nuova proposizione in una frase dal momento che non permette di connettere logicamente gli elementi della frase e di frequente si traduce in frasi lunghe. Sono sufficienti semplici virgole attorno alla nuova proposizione.
- Linguaggio “*gender-inclusive*”, in relazione alle quali il manuale formula le seguenti proposte:
 - usare plurali o ripetizioni del soggetto o introdurre un nome generale ove la sintassi grammaticale induce il redattore a usare il pronome maschile;
 - usare costruzioni parallele per evitare termini *gender-biased* (con pregiudizi di genere);
 - non usare parentesi, trattini, parentesi quadre nell'introdurre

	<p>forme maschili o femminili;</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Riformulare la frase ove necessario ▪ Quando ci si riferisce a persone di sesso non identificato, evitare termini che potrebbero apparire insufficientemente inclusivi nei confronti delle donne, formule che riflettono un’idea stereotipata dei ruoli di genere, titoli e nomi comuni che terminano con “man” ▪ Evitare l’uso di termini “man”, “men” e “mankind” o sostituirlo con parole quali “person”, “human being”, “people”, “community”, “society”, “humanity”, “mankind”. ▪ Riguardo alla “femminilizzazione” delle occupazioni, funzioni, gradi e titoli, eliminare termini maschilisti ed aumentare la visibilità delle donne nel testo ▪ Non usare titoli generici o nomi di lavoro maschili per funzioni esercitate da donne <p>Sono allegate, inoltre, nove appendici che contengono rispettivamente: una descrizione sommaria degli atti dell'ILO; una lettera da C.W. Jenks to Jean Morellet del 25 Maggio 1934 (entrambi <i>Legal Advisors</i> alla 18° sessione della <i>International Labour Conference</i> del 1934); una lettera da J. Morellet (Segretario del servizio legale della Lega delle Nazioni) a J.H. Nisot del 10 Agosto 1973; una lista di termini definiti negli atti dell'ILO; un glossario di termini frequentemente definiti negli atti dell'ILO; esclusioni, eccezioni, inclusioni; rinvio a termini quali «<i>adequate, appropriate, suitable, proper, relevant, consistent, convenient, compatible, incompatible</i>» che lasciano ai Membri discrezionalità riguardo alla misure da prendere; applicazione a tappe.</p>
<p>Commento</p>	<p>L’Organizzazione internazionale del lavoro (ILO), agenzia specializzata delle Nazioni Unite, istituita dal Trattato di Vienna del 1919 come risposta alle dure condizioni lavorative del periodo, con la finalità di “<i>promote opportunities for women and men to obtain decent and productive work in conditions of freedom, equity, security, and human dignity</i>”, ha fin dal suo inizio cercato di dare una risposta ai problemi connessi al mondo del lavoro di pari passo con l’evoluzione della vita economica moderna.</p> <p>Al fine di dare una soluzione condivisa ad una questione che necessita di essere risolta per l’interesse internazionale da essa generato in un dato momento storico, l’ILO provvede a creare un “<i>international labour standard</i>” attraverso un procedimento legislativo unico che coinvolge rappresentanti del governo, datori di lavoro e lavoratori. Il principale obiettivo dell’ILO è infatti stabilire <i>international labour standards</i>, nella forma sia di Convenzioni, trattati internazionali vincolanti per gli Stati ratificanti, sia di Raccomandazioni, guide non vincolanti per lo sviluppo politico e legislativo nazionale; e farli rispettare attraverso una regolare revisione delle leggi e prassi degli Stati membri e mediante meccanismi di denuncia.</p> <p>In relazione al primo obiettivo, di notevole portata è stata la produzione normativa dell’ILO che conta attualmente 188 Convenzioni e 199 Raccomandazioni.</p> <p>Già le primissime Convenzioni dell’ILO spiccano quali esempi di buona tecnica legislativa, in particolare in anni come quelli tra le due guerre in cui la tecnica di redazione degli strumenti normativi internazionali si presentava</p>

inadeguata ai bisogni del tempo. Le disposizioni di tali Convenzioni si presentano in modo sistematico ed ordinato. Per una maggiore chiarezza, gli articoli sono suddivisi in sezioni dove possibile e tutti i paragrafi e sottoparagrafi sono adeguatamente numerati e contrassegnati da una lettera; è conferita, inoltre, attenzione al fatto che la forma di una disposizione sia utilizzata solo in determinati casi e non anche per dettare delle condizioni particolari. Importantissimo è a tal proposito il lavoro svolto dalla *International Labour Conference* che, ricalcando il ruolo di un vero e proprio organo legislativo permanente, costituisce un'anomalia nel panorama degli organi internazionali¹.

Tale interesse nei confronti del “*good legislation making*” ha portato l'ILO alla redazione di un manuale di *drafting*, uno strumento *ad hoc* unico nel suo genere nel contesto delle organizzazioni internazionali.

Il pregio di questo manuale risiede nel fatto che per ogni componente dello strumento normativo preso in considerazione, sia esso una Raccomandazione o una Convenzione, viene specificata la portata e il significato assunti nel panorama del diritto e della prassi internazionale; l'attuale configurazione nelle Convenzioni dell'OIL, con numerosi riferimenti concreti; e, solo da ultimo, quali suggerimenti possono essere seguiti. Le proposte e le raccomandazioni puntuali previste in relazione ad ogni elemento formale e sostanziale sono, quindi, il frutto di una considerazione globale del panorama normativo internazionale e dell'OIL, fattore imprescindibile per una corretta comprensione della *ratio* delle disposizioni propositive del manuale.

¹ Si veda a questo proposito C.W. JENKS, *The need for an International drafting bureau*, in *The American Journal of International Law*, 39, 2, 1945, pp.172-173.