

## Premessa

---

I fattori prettamente economici del rapporto di lavoro sempre di più vengono misurati congiuntamente ad indicatori del soddisfacimento di altre esigenze come, ad esempio, lo sviluppo delle potenzialità della persona, la conciliazione della vita lavorativa con quella familiare. La diffusa consapevolezza che il lavoro debba essere considerato non solo un mezzo per garantire la sopravvivenza dell'uomo comporta, infatti, una valutazione dell'attività lavorativa quale strumento attraverso cui l'individuo deve poter realizzare se stesso e partecipare pienamente alla società in cui vive. La realtà, tuttavia, presenta aspetti drammatici: all'interno di Stati con una legislazione in materia di lavoro particolarmente evoluta sta infatti emergendo il "lavoro forzato" sotto forme subdole; in altri Paesi si tollera apertamente lo sfruttamento del lavoro dello "schiavo", anche se non ha più un "padrone" secondo la legge. Sia sufficiente pensare alle condizioni di lavoro di alcuni migranti clandestini o ai casi di servitù domestica in società dove la divisione in caste è superata solo formalmente. Situazioni di lavoro forzato nelle manifestazioni più tradizionali presentano caratteri simili allo strisciante fenomeno che non risparmia gli Stati più evoluti e che viene alimentato dall'attuale crisi economica.

Secondo un recente studio dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) sono circa 24,9 milioni le persone che nel mondo sono oggi vittime di lavoro forzato. Sia consentito riflettere sui numeri di questo crimine: circa 16 milioni di persone sono sfruttate con la violenza nell'economia privata, di questi il 50% è costretto a servitù per debiti; circa 4,1 milioni sono obbligate ai lavori forzati o alla coscrizione forzata dallo Stato; circa 4,8 milioni sono sottoposte a sfruttamento in ambito sessuale<sup>1</sup>. I settori in cui maggiormente si

---

<sup>1</sup> ILO (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION), WALK FREE FOUNDATION AND INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, *Global estimates of modern slavery: Forced labour and forced marriage*, Geneva, 2017 (le stime sono relative al 2016). Lo studio riprende ed aggiorna i dati del rapporto pubblicato nel 2014: ILO, *Profits and Poverty: The Economics of Forced Labour*, Geneva, 2014. Si veda anche ILO, *Estimation du travail forcé dans le monde* (2012). *Résumé*; ([http://www.ilo.org/global/topics/forced-labour/publications/WCMS\\_182009/lang-fr/index.htm](http://www.ilo.org/global/topics/forced-labour/publications/WCMS_182009/lang-fr/index.htm)). Si calcola che il totale dei profitti delle diverse forme di lavoro forzato ammonti a

utilizza il lavoro forzato sono l'agricoltura, la pesca, l'edilizia, il lavoro domestico ed il settore manifatturiero.

Accanto a uomini, donne e bambini costretti a lavorare nelle miniere in Africa, a produrre nel settore dell'abbigliamento nel Sudest asiatico, a costruire grattacieli nei Paesi del Golfo, a prostituirsi in Asia e nella regione del Pacifico, situazioni generalizzate di sfruttamento estremo del lavoro, spesso accompagnate da abusi a carattere sessuale, si riscontrano anche in Europa o più in generale in Paesi dove la tutela del lavoro ha caratterizzato l'impegno del legislatore nazionale. I casi di lavoro forzato, oggi, non si verificano, infatti, solo in determinate regioni povere del mondo ma, frequentemente, emergono in Stati che sembrano particolarmente impegnati ad armonizzare le esigenze del datore di lavoro con quelle della tutela del lavoratore, spesso con il contributo significativo delle parti sociali. La povertà, i fenomeni migratori e la disoccupazione, che avanza drammaticamente anche nelle economie più sviluppate, rendono dunque particolarmente attuali forme di sfruttamento degradante del lavoro dell'uomo. L'indifferenza o la connivenza di numerosi Paesi nei confronti del diffondersi del lavoro forzato si somma ad un altro imponente e destabilizzante fenomeno: il traffico di esseri umani; il reclutamento forzato di manodopera è, infatti, causa ed effetto della tratta di esseri umani.

Questa situazione si riflette sullo stato del diritto internazionale in materia. Con il contributo di alcune organizzazioni internazionali, prima fra tutte l'OIL, si sono definite norme per armonizzare l'accesso al lavoro ed il trattamento del lavoratore; a livello regionale si sono poi rafforzati altri aspetti specifici come, ad esempio, la conciliazione dell'attività lavorativa con la vita familiare oppure l'effettiva parità tra i sessi. Nell'insieme di norme, soprattutto pattizie, che vedremo costituire il “diritto internazionale del lavoro”, troviamo trattati che vietano il lavoro forzato e che impegnano gli Stati alla sua eradicazione. Il carattere cogente del divieto di lavoro forzato risulta però, ancora oggi, offuscato dallo storico approccio che considera “il lavoro forzato” una fattispecie diversa dai crimini di schiavitù e di servitù, differenziazione cristallizzata a livello pattizio fin dal 1956 nella *Convenzione supplementare sull'abolizione della schiavitù, del commercio di schiavi, e sulle istituzioni e pratiche assimilabili alla schiavitù*; a tale distinzione è da lungo tempo ancorata la maggior parte della dottrina e della giurisprudenza internazionale.

Nell'ordinamento internazionale la lotta contro il lavoro forzato continua dunque ad essere fondata principalmente sulle convenzioni dell'OIL che regolano l'accesso al lavoro, nell'ambito della protezione internazionale del lavoratore. Il fatto che l'opera di una persona venga pretesa con le più gravi forme di costrizione in violazione della sua libertà di scelta è infatti da sempre percepi-

---

150 miliardi di dollari annui; la maggior parte è generata in Asia ed i due terzi, a livello mondiale, derivano da sfruttamento sessuale.

to, e regolamentato, nel diritto internazionale come un crimine di intensità gerarchicamente inferiore. Questa rigida differenziazione non consente di apprezzare e contrastare gli stretti legami che invece oggi caratterizzano le forme più bieche e violente di sopraffazione di esseri umani. Si delinea, pertanto, l'importanza di interpretazioni evolutive delle regole pattizie contro il lavoro forzato che potrebbero derivare dallo sviluppo del diritto consuetudinario in materia. Spiragli nella giurisprudenza e nella prassi internazionali inducono, infatti, ad investigare sull'esistenza o sul processo di formazione nel diritto internazionale consuetudinario di norme che consentano di lottare efficacemente contro le attuali aberranti forme di sfruttamento del lavoro. Si tratta di verificare l'affermazione di nuove chiavi di lettura per affrontare un fenomeno estremamente composito, caratterizzato da violazioni di diritti umani fondamentali sempre più intersecate che, almeno per il diritto consuetudinario, potrebbero essere riassunte nella nuova categoria di crimini internazionali: le "nuove schiavitù". Con tale categoria si attua finalmente il superamento di un'anacronistica distinzione che avrebbe oggi solo un rilievo storico se non fosse che ha continuato ad influenzare prassi e giurisprudenza internazionali per quasi un secolo. L'identificazione di obblighi positivi a carico degli Stati, della stessa intensità di quelli imposti per contrastare la schiavitù e la servitù, consentirebbe un'efficace lotta contro le forme più gravi e violente di sfruttamento del lavoro che continuano ad insinuarsi nella società ed avvierebbe un percorso verso un'effettiva tutela delle vittime.

Il mancato superamento delle tradizionali distinzioni (schiavitù-servitù-lavoro forzato) rischia, sia in ambito giuridico sia in ambito culturale, di nascondere tolleranza e rafforzamento delle forme più aberranti di sfruttamento della persona, spesso immigrato clandestino, in mercati del lavoro "paralleli" a quello riservato ai cittadini privilegiati degli Stati "evoluti", riproponendo la ormai inaccettabile distinzione che ha consentito per anni la coesistenza della lotta contro la schiavitù e la servitù con la contemporanea regolamentazione del lavoro forzato nelle colonie. Verrebbe inoltre ostacolato irrimediabilmente quel processo di osmosi che dalle nazioni "civili", quelle in cui il diritto garantisce un adeguato livello di tutela dei diritti dell'uomo, consente la diffusione di valori universali, legati all'integrità fisica e morale della persona.



## CAPITOLO I

# La tutela del lavoro nel diritto internazionale e il divieto di lavoro forzato

---

SOMMARIO: 1.1. Introduzione. – 1.2. Il diritto al lavoro come diritto dell'uomo tutelato internazionalmente. – 1.2.1. Gli impegni a carico degli Stati. – 1.2.2. Il principio di uguaglianza e di non discriminazione quali cardini delle norme internazionali in materia di lavoro. – 1.2.3. Il lavoro forzato come massima violazione del principio di uguaglianza e di non discriminazione. – 1.3. Il divieto di lavoro forzato e la condizione del lavoratore migrante. – 1.4. Dal diritto al lavoro al diritto ad un *lavoro dignitoso*.

### 1.1. Introduzione

Lo studio sulla regolamentazione del divieto di lavoro forzato nel diritto internazionale non può prescindere da un'analisi più generale circa la tutela che tale diritto garantisce in materia di lavoro poiché, storicamente, il crimine di lavoro forzato è stato inquadrato in dottrina e nella giurisprudenza internazionale come una violazione delle norme sull'accesso al lavoro e di quelle sul trattamento del lavoratore. Nell'ordinamento internazionale, infatti, il lavoro forzato viene spesso rappresentato come la più grave negazione del diritto "al lavoro", ad accedere ad un'attività lavorativa, ed uno dei più importanti divieti del diritto "del lavoro"<sup>1</sup>, delle norme che regolano i rapporti tra datore di lavoro e lavoratore quando tale violazione costituisca la degenerazione di un vincolo contratto liberamente. L'impostazione di base della normativa internazionale in materia di lavoro<sup>2</sup>, che si ritiene di dover accogliere, è pertanto

---

<sup>1</sup>Per un inquadramento generale sul lavoro nell'ordinamento internazionale cfr. F.C. EBERT, C. LA HOVARY, *Labour Law, International*, in *MPEPIL*, January 2013; A. ZANOBETTI, *Diritto internazionale del lavoro. Norme universali, regionali e dell'Unione Europea*, Milano, 2011; A. NUBBERGER, *Work, Right to, International Protection*, in *MPEPIL*, 2007; P. ALSTON (ed.), *Labour Rights as Human Rights*, Oxford, 2005; B.W. BURKETT, *The international labour dimension: an introduction*, in J.D.R. CRAIG, S.M. LYNK (eds), *Globalization and the Future of Labour Law*, Cambridge, 2006, p. 15 ss.

<sup>2</sup>Il diritto al lavoro riguarda sia il lavoro autonomo, sia il lavoro dipendente, anche se la

quella formulata nel Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali<sup>3</sup>: l’obbligo degli Stati di garantire ad ogni individuo la possibilità di guadagnarsi da vivere con un lavoro liberamente scelto od accettato (diritto al lavoro) deve coesistere con quello di assicurare giuste e favorevoli condizioni di lavoro (diritto del lavoro). Il diritto internazionale impone, dunque, agli Stati di garantire l’accesso al lavoro a condizioni eque e non discriminatorie, concetto che viene oggi inglobato nell’impegno di assicurare un “lavoro dignitoso”<sup>4</sup>, tutelando la libertà delle persone sottoposte alla giurisdizione nazionale di cercare e ottenere un’occupazione che assicuri una vita dignitosa. Nella comunità internazionale odierna, l’esigenza di elaborare o rafforzare le norme internazionali volte ad armonizzare i livelli di protezione dei lavoratori verso la realizzazione di una condizione di “decent work” è direttamente connessa all’affermazione del diritto dell’uomo a mantenere se stesso e la propria famiglia in modo dignitoso, inteso come diritto umano fondamentale che, se negato, determina la condizione di povertà ma anche quella di degradazione, di abiezione della persona. In questo quadro il lavoro forzato non può più essere valutato solo come una deprecabile modalità di accesso *al* lavoro o un rapporto di lavoro vietato dal diritto *del* lavoro: le diverse forme di sfruttamento violento del lavoratore che minano la sua dignità<sup>5</sup> e autodeterminazione costituiscono gli elementi di un crimine che deve essere perseguito con la stessa risolu-

---

maggior parte delle norme internazionali interessa soprattutto quest’ultimo e a quest’ultimo si farà qui riferimento; COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS (CESCR), *The right to work. General comment No. 18, E/C.12/GC/18, 6 February 2006* (para. 2,6).

<sup>3</sup> Artt. 6 e 7 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali; L. PINESCHI, *Il Patto delle Nazioni Unite sui diritti economici, sociali e culturali*, in L. PINESCHI (a cura di), *La tutela internazionale dei diritti umani. Norme, garanzie, prassi*, Milano, 2015, pp. 129 ss. e 853 ss.; B. SAUL, D. KINLEY, J. MOWBRAY, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Commentary, Cases and Materials*, Oxford, 2014, p. 279 ss.; E. RIEDEL, *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (1966)*, in MPEPIL, 2007.

<sup>4</sup> H. COLLINS, *Is There a Human Right to Work?*, in V. MANTOUVALOU (ed.), *The Right to Work. Legal and Philosophical Perspectives*, Oxford and Portland, Oregon, 2015, p. 17 ss.; C. O’ CINNEIDE, *The Right to Work in International Human Rights Law, ibidem*, p. 99 ss.

<sup>5</sup> Il concetto di “dignità” qui utilizzato non intende contribuire al dibattito che sta interessando anche la dottrina internazionalista sulla possibilità di qualificare con tale termine un diritto autonomo, a tutela di un valore collettivo oppure individuale. La “dignità” viene accolta nell’accezione di valore composito, a cui contribuiscono un insieme di diritti inviolabili. Si ricordi che la Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo del 1948 la richiama come “fondamento della libertà, della giustizia e della pace nel mondo” (Preambolo) e la indica quale priorità da concretizzare attraverso il lavoro (art. 23).

Sul dibattito intorno ai riflessi giuridici del concetto di dignità si vedano: P. DE SENA, *Dignità umana in senso oggettivo e diritto internazionale*, in DUDI, 2017, p. 573 ss.; M. DÜWELL, J. BRAARVIG, R. BROWNSWORD, D. MIETH (eds), *The Cambridge Handbook of Human Dignity. Interdisciplinary Perspectives*, Cambridge, 2011; A. PAPISCA, *Il Diritto della dignità umana. Riflessioni sulla globalizzazione dei diritti umani*, Venezia, 2011; E. GRANT, *Dignity and Equality*, in HRLR, 2007, p. 299 ss.

tezza con cui si lotta contro schiavitù e servitù. Tale risultato è supportato dall'evoluzione stessa del processo di tutela dei diritti dell'uomo, avviato dal Secondo dopoguerra. Un inquadramento del divieto di lavoro forzato da un punto di vista giuridico che tenga conto di tale processo non potrà non favorire l'affermarsi di una maggior consapevolezza da parte della comunità internazionale di un più ampio divieto di sfruttamento del lavoro che, soprattutto per i gruppi di lavoratori particolarmente vulnerabili, da più parti si cerca di affermare<sup>6</sup>.

## 1.2. Il diritto al lavoro come diritto dell'uomo tutelato internazionalmente

L'attuazione della difesa dei diritti dei lavoratori nel diritto internazionale è strettamente legata all'evolversi della protezione che la comunità internazionale ha accordato ai diritti umani in generale, nell'ambito di quel processo accentuatosi a partire dagli anni Cinquanta del secolo scorso. Per quanto riguarda il contenuto del diritto ad affermarsi attraverso il lavoro, l'approccio dell'art. 23 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo traccia quella che poi diventerà la strategia affidata a numerose convenzioni stipulate negli anni. Si stabilisce, innanzi tutto, che ogni individuo ha diritto al lavoro, alla libera scelta dell'impiego, a giuste e soddisfacenti condizioni di lavoro e alla protezione contro la disoccupazione. Questo principio comporta l'impegno degli Stati a perseguire la piena occupazione come affermato, seppure in modo piuttosto generico, fin dall'art. 55 (a) della Carta delle Nazioni Unite<sup>7</sup> e ribadito nella Convenzione OIL n. 122/1964 sulla politica dell'impiego<sup>8</sup>. Sulla base di queste disposizioni, il lavoro deve rappresentare lo strumento in grado di consentire all'individuo di partecipare alla sfera economica in una società in cui si realizza una equa distribuzione delle risorse, per permettere a tutti un

---

<sup>6</sup> V. MANTOUVALOU, *The Right to Non-Exploitative Work*, in V. MANTOUVALOU (ed.), *The Right to Work. Legal and Philosophical Perspectives*, cit., 2015, p. 39 ss.

<sup>7</sup> L'art. 55 (1) della Carta impegna, infatti, le Nazioni Unite a promuovere un più elevato tenore di vita, il pieno impiego della manodopera, e condizioni di progresso e di sviluppo economico e sociale.

<sup>8</sup> L'art. 1 (1) della Convenzione OIL n. 122 stabilisce, infatti, che, allo scopo «di stimolare il progresso e lo sviluppo economico, di elevare i livelli di vita, di corrispondere ai bisogni di manodopera e di risolvere il problema della disoccupazione e della sottoccupazione, ogni Stato membro formulerà ed applicherà, come obiettivo essenziale, una politica attiva tendente a promuovere il pieno impiego, produttivo e liberamente scelto». Al paragrafo (3) si specifica, però, che detta politica attiva «dovrà tener conto della situazione e del livello di sviluppo economico così come dei rapporti esistenti tra gli obiettivi dell'impiego e gli altri obiettivi economici e sociali e sarà applicata con metodi adatti alle condizioni ed agli usi nazionali».

adeguato livello di vita. Il diritto al lavoro è considerato facente parte dei diritti che garantiscono all'uomo l'autodeterminazione, l'affermazione della sua personalità e l'inclusione sociale, il cui rispetto contribuisce a garantire la pace tra gli Stati. Già nello Statuto della Società delle Nazioni la giustizia sociale era stata considerata la base della pace universale che può essere compromessa dall'esistenza di condizioni di lavoro ingiuste e da situazioni di diffusa miseria e privazioni. A causa dell'interdipendenza delle economie, uno Stato che non adotti un regime di lavoro rispettoso dei diritti umani è da allora ritenuto in grado di danneggiare gli sforzi degli altri Paesi che vogliono migliorare la vita dei lavoratori sottoposti alla loro giurisdizione<sup>9</sup>. In questa ottica si spiega, in particolare, come il diritto internazionale abbia tutelato, fin dai primi del Novecento, il lavoro dei marittimi, settore in cui più di altri le norme a tutela del lavoro devono avere una valenza internazionale, non essendo sufficiente neppure un controllo in ambito regionale. Il trasporto marittimo costituisce infatti uno dei primi settori in cui si è manifestato il processo di interdipendenza, che caratterizza i rapporti dell'attuale comunità internazionale, con tutte le contraddizioni che a tale processo sono imputabili<sup>10</sup>. Una regolamentazione a livello internazionale non solo è stata ritenuta un utile ed adeguato strumento per la difesa dei diritti del lavoratore ma, in un'economia globalizzata, svolge una funzione di tutela della concorrenza per attività che diventano sempre più transfrontaliere<sup>11</sup>. La normativa internazionale del lavoro rappresenta infatti una delle branche del diritto internazionale maggiormente condizionate dal fenomeno della globalizzazione dell'economia: sia sufficiente qui accennare all'influenza sui rapporti di lavoro della massiccia diffusione delle tecnologie dell'informazione<sup>12</sup> o, come si vedrà, alla questione del “dumping sociale” sollevata dai Paesi industrializzati nei confronti dei PVS<sup>13</sup>. Molte norme interna-

---

<sup>9</sup> Cfr. il preambolo della Parte XIII del Trattato di Versailles (28 giugno 1919) dove viene definita la funzione affidata all'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL).

<sup>10</sup> L'esigenza di norme internazionali per un'attività prettamente transfrontaliera è ben evidenziata in COMMISSIONE EUROPEA, *Libro verde. Verso la futura politica marittima dell'Unione: Oceani e mari nella visione europea*, COM(2006)275, vol. II, p. 44 s. Tra i più recenti studi sulla normativa internazionale in materia di lavoro dei marittimi, E. RUOZZI, *Toward a Growing Protection of Social Rights of Seafarers: The Amendments to the Maritime Labour Convention, 2006 Concerning Financial Security for Abandoned Seafarers and for Death and Long-Term Disability*, in *Il diritto marittimo*, 2016, p. 519 ss.

<sup>11</sup> K. VAN WEZEL STONE, *Labor and the Global Economy: Four Approaches to Transnational Labour Regulation*, in *Mich. J. Int'l L.*, 1994-1995, p. 987 ss.

<sup>12</sup> O. DE SCHUTTER, *La protection du travailleur vis-à-vis des nouvelles technologies dans l'emploi*, in *Rev. trim. dr. b.*, 2003, p. 627 ss.

<sup>13</sup> Si ricordi che per dumping sociale si intende la vendita di prodotti fortemente concorrenziali a un prezzo inferiore al loro valore normale dovuto alla scarsa retribuzione del lavoro e alla violazione delle norme in materia di trattamento del lavoratore, in grado di causare un pregiu-



zionali in materia, infatti, hanno avuto origine dalla natura del lavoro quale fattore di produzione, in grado di incidere sulla concorrenza nel mercato internazionale.

L'inarrestabile fenomeno dell'integrazione dei mercati e delle economie di questi ultimi decenni ha dunque influenzato, e sta continuando a farlo in modo significativo, la regolamentazione a tutela del lavoro. La stretta relazione tra investimenti internazionali, sistema multilaterale del commercio, da un lato, e norme sul lavoro internazionalmente riconosciute, dall'altro, ha dato origine a numerose regole di carattere pattizio nelle quali la protezione del lavoratore è funzionale allo sviluppo economico ed alla liberalizzazione degli scambi e dei movimenti di capitale, trasformando la cosiddetta "questione sociale" in una questione trasversale alla regolamentazione del commercio internazionale. Emblematico a questo proposito è il caso dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) ed, in particolare, l'annosa questione sull'inserimento negli accordi di natura commerciale di una "clausola sociale" che impegni le Parti, e condizioni i loro rapporti, al rispetto dei diritti fondamentali in materia di lavoro. L'OMC, fin dalla Conferenza ministeriale di Singapore del 1996, pur affermando un impegno generale al rispetto delle norme fondamentali del lavoro, ha ribadito che la protezione dei lavoratori rientra nella sfera di competenza primaria dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL)<sup>14</sup>. Sono tuttavia gli stessi vincoli tra commercio e tutela sociale, già evidenziati nell'art. 7 (1) della Carta dell'Avana<sup>15</sup>, ad alimentare periodicamente le aspettati-

---

dizio grave per lo Stato importatore. Per un inquadramento della normativa rilevante in ambito GATT cfr. P. PICONE, A. LIGUSTRO, *Diritto dell'Organizzazione Mondiale del Commercio*, Padova, 2002; A. COMBA, *Il neoliberalismo internazionale*, Milano, 1995.

<sup>14</sup> Singapore WTO Ministerial 1996: Ministerial Declaration (wt/min(96)/dec, 18 december 1996): «Core Labour Standards. 4. We renew our commitment to the observance of internationally recognized core labour standards. The International Labour Organization (ILO) is the competent body to set and deal with these standards, and we affirm our support for its work in promoting them. We believe that economic growth and development fostered by increased trade and further trade liberalization contribute to the promotion of these standards. We reject the use of labour standards for protectionist purposes, and agree that the comparative advantage of countries, particularly low-wage developing countries, must in no way be put into question. In this regard, we note that the WTO and ILO Secretariats will continue their existing collaboration».

<sup>15</sup> La Carta dell'Avana del 1948, che avrebbe dovuto completare il disegno neoliberista del Secondo dopoguerra con l'istituzione dell'ITO (International Trade Organization), affermava: «Article 7 (*Fair Labour Standards*) 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 appro-

ve per un suo maggior coinvolgimento nell'applicazione e nel controllo delle norme internazionali a tutela del lavoro. Da più parti, infatti, si è sollecitato senza successo il sistema OMC, inteso come insieme di norme e meccanismo vincolante di soluzione delle controversie a tendenza universale, ad intervenire nel settore sociale<sup>16</sup>. Il bilanciamento tra esigenze del commercio internazionale e tutela dei lavoratori ha portato in dottrina ad un'interpretazione estensiva di alcuni articoli del GATT 1947 prima e del GATT 1994, poi<sup>17</sup>.

Per quanto riguarda la “clausola sociale” ricordiamo la strenua opposizione avanzata da parte dei Paesi in via di sviluppo durante i diversi negoziati, primo fra tutti quello dell'Uruguay Round<sup>18</sup>, fondata sulla convinzione che tale clausola rappresenti uno strumento protezionistico degli Stati industrializzati, capace di ledere il vantaggio comparativo che deriva dall'organizzazione del loro sistema economico, caratterizzato da bassi livelli salariali. Sono tuttavia numerosi gli studi che evidenziano come le regole in materia di lavoro costi-

---

priate and feasible to eliminate such conditions within its territory ...»); (Havana Charter for an International Trade Organization; [https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/havana\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/havana_e.pdf)).

<sup>16</sup>Tra i numerosi contributi della dottrina in materia, si vedano: D.K. BROWN, *Labour Standards and Human Rights*, in A. NARLIKAR, M. DAUNTON, R.M. STERN (eds), *World Trade Organization*, Oxford, 2012, p. 697 ss.; S. SANNA, *Diritti fondamentali dei lavoratori: ruolo dell'OIL e dell'OMC*, in *Il Diritto del lavoro*, 2004, p. 147 ss.; E-U. PETERSMANN, *Human Rights and the Law of the World Trade Organization*, in *EJIL*, 2003, p. 241 ss.; E. RADIGHIERI, *I diritti fondamentali dei lavoratori nel commercio internazionale*, in L.S. ROSSI (a cura di), *Commercio internazionale sostenibile? WTO e Unione Europea*, Bologna, 2003, p. 97 ss.; K. ADDO, *The Correlation Between Labour Standards and International Trade*, in *JWTL*, 2002, p. 285 ss.; J.H. JACKSON, W. J. DAVEY, A.O. SYKES JR., *Legal Problems of International Economic Relations*, St. Paul, Minn., 2002, p. 1033 ss.; C. MCCRUDDEN, A. DAVIES, *A Perspective on Trade and Labour Rights*, in F. FRANCONI (ed.), *Environment, Human Rights and International Trade*, Oxford, 2001, p. 191 ss.; Y. MOORMAN, *Integration of ILO Core Rights Labor Standards into the WTO*, in *Columbia JTL*, 2001, p. 555 ss.; G. PORRO, *Disciplina del lavoro e commercio internazionale: quali relazioni?*, in *Dir. ec.*, 1999, p. 161 ss.; R. BHALA, *Clarifying The Trade-labor Link*, in *Columbia JTL*, 1998, p. 11 ss.; C. DI TURI, *Liberalizzazione dei flussi commerciali internazionali, norme di diritto internazionale del lavoro e promozione della dignità umana*, in *Dir. com. sc. int.*, 1998, p. 51 ss.; S. CHARNOVITZ, *L'influence des normes internationales du travail sur le système du commerce mondial. Aperçu historique*, in *Rev. Inter. du Travail*, 1987, p. 635 s.

<sup>17</sup>Si pensi in particolare all'applicazione dell'art. XX del GATT (Eccezioni generali) che prevede la possibilità per lo Stato di prendere, tra le altre, misure per difendere la propria economia da beni fabbricati nelle prigioni. Questa norma realizza non solo un meccanismo di protezione per l'incidenza del lavoro solitamente gratuito dei detenuti sulla libera concorrenza nel commercio internazionale, ma anche di tutela dei diritti umani fondamentali in materia di lavoro. Condivisibile appare, infatti, l'applicazione analogica di tale articolo a tutte le forme di lavoro forzato anche estorto a persone non incarcerate. Tra i più recenti contributi: A. GIANANTI, *Gli strumenti utilizzabili nel sistema OMC per contrastare il fenomeno del dumping sociale*, in *Dir. com. sc. int.* 2009, p. 361 ss.; F. LENZERINI, *Diritti dei lavoratori, nuove forme di schiavitù e commercio internazionale*, in *Il diritto del lavoro*, 2004, p. 121 ss.

<sup>18</sup>M. VELLANO, *Le plein emploi et la clause sociale dans le cadre de l'OMC*, in *Rev. Gén.*, 1998, p. 879 ss.

tuiscono una condizione per lo sviluppo e la crescita di un Paese e che ridimensionano fortemente gli effetti negativi sulla competitività imputati in passato al costo del lavoro. Si afferma sempre di più, infatti, il concetto che una debole protezione del lavoro non rappresenti un vantaggio concorrenziale determinante. I primi dubbi sull'impatto economico negativo dell'implementazione di standard più elevati in materia di norme di lavoro fondamentali sono stati avanzati dallo stesso OCSE, in un controverso studio, fin dal 1996<sup>19</sup>. Tali dubbi sembrano trovare, oggi, numerose conferme<sup>20</sup>; si sottolinea, infatti, con maggior vigore il circolo vizioso che si innesca tra delocalizzazione in Paesi con un basso livello di tutele, disoccupazione nei Paesi più avanzati e crisi di produzione.

Risultati concreti, almeno formalmente, sono stati invece raggiunti in accordi che regolano la cooperazione economica a livello regionale, come dimostra l'Accordo Nord Americano sulla cooperazione nel lavoro (NAALC), che integra il NAFTA (l'Associazione Nord Americana di Libero Scambio in vigore dal 1° gennaio 1994 tra Stati Uniti d'America, Canada e Messico) e che ha tra i suoi obiettivi il miglioramento delle condizioni di lavoro e l'attuazione dei diritti fondamentali dei lavoratori; il trattato NAALC impegna i tre Stati al rispetto di standard minimi di trattamento senza peraltro armonizzarli<sup>21</sup>. Si ricordi, inoltre, la politica di condizionalità in materia di trattamento del lavoro e, più in generale, a favore dell'affermazione dei diritti umani e della democrazia, tipica dei negoziati commerciali e delle preferenze unilaterali dell'Unione europea, a cui possiamo solo accennare<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> Lo studio intitolato "Trade, Employment, and Labour Standards: A Study of Core Workers' Rights and International Trade", con molta prudenza, concludeva che gli effetti economici delle norme fondamentali di lavoro sono probabilmente di portata limitata e pertanto i PVS non dovrebbero temere ripercussioni negative sulle loro economie. Questa timida apertura è stata sufficiente perché lo studio abbia dovuto essere presentato sotto la sola responsabilità del Segretario Generale dell'OCSE e non rientrasse in un accordo congiunto dei ministri; COMMISSIONE EUROPEA, *La relazione tra il sistema commerciale e le norme di lavoro internazionalmente riconosciute*, COM(96)402, p. 8.

Nel 2000, un nuovo studio dell'OCSE conferma le conclusioni raggiunte: D. K., BROWN (2000), "International Trade and Core Labour Standards: A Survey of the Recent Literature", OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers, No. 43, OECD Publishing. (<http://dx.doi.org/10.1787/677200103808>). Sulla questione si veda anche J. SARKIN, M. KOENIG, *Developing the Right to Work: Intersecting and Dialoguing Human Rights and Economic Policy*, in *HR Quarterly*, 2011, p. 1 ss.

<sup>20</sup> E. DOCKES, *Le droit du travail. Justifications et moyens d'un droit du travail mondial*, in E. LOQUIN, C. KESSEDIAN (dir.), *La mondialisation du droit*, Université de Bourgogne, Dijon, 2000, p. 463 ss.

<sup>21</sup> A. BRONSTEIN, *International and Comparative Labour Law. Current challenges*, ILO, Geneva, 2009, p. 103 ss.; I. ROBINSON, *The NAFTA Labour Accord in Canada: Experience, Prospects and Alternatives*, in *Connecticut Journal of International Law*, 1995 (Spring), p. 475 ss.

<sup>22</sup> Tra i contributi più recenti v. G. D'AGNONE, *La condizionalità economica nell'azione*

Le norme internazionali in materia di lavoro originano, infine, dall'esigenza dello Stato di proteggere i propri cittadini che svolgono la loro attività lavorativa all'estero; la protezione consuetudinaria accordata allo straniero è da sempre stata considerata inadeguata a fornire una sufficiente tutela in un rapporto di lavoro<sup>23</sup>. L'imponente processo volto ad obbligare internazionalmente gli Stati al rispetto dei diritti umani attraverso la stipulazione, a livello regionale ed universale, di trattati internazionali ha dunque favorito, anche in materia di lavoro, la formazione di un insieme di norme che dottrina e giurisprudenza identificano come costituenti il diritto internazionale in tale settore. Si tratta di una regolamentazione che non solo ha aumentato le tutele del lavoratore straniero ma ha altresì contribuito ad innalzare il livello di protezione dei cittadini, imponendo livelli minimi di trattamento che tutelano anche i lavoratori nazionali. Le norme in materia di lavoro rappresentano, infatti, uno dei primi casi in cui gli Stati hanno volontariamente acconsentito a regole internazionali di interferire nel rapporto con i propri cittadini<sup>24</sup>. Una prima conseguenza è che, sebbene sostanzialmente di competenza dell'ordinamento nazionale, la difesa dei diritti del lavoratore è diventata il fulcro dell'azione assegnata a forme istituzionalizzate di cooperazione tra gli Stati che promuovono standard globali in materia di lavoro, prima fra tutte l'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL).

Un'ultima considerazione: l'elaborazione della normativa internazionale in materia di lavoro è stata influenzata da fattori di natura prettamente politica, legati alla contrapposizione tra il Nord e il Sud del mondo e dai contrasti ideologici tra Stati dell'Est e dell'Ovest, che non sempre hanno consentito di raggiungere risultati condivisi a livello universale. In questi ultimi anni, alla luce del completamento del processo di decolonizzazione, della dissoluzione del blocco dei Paesi socialisti, in un mondo segnato da una delle più importanti crisi economiche, tali contrasti sembrano aver lasciato il posto ad una diffusa attenzione della comunità internazionale per il diritto al lavoro, e più in generale per i diritti economici e sociali<sup>25</sup>. Parte della dottrina sottolinea addi-

---

*esterna dell'Unione Europea*, in *DUE*, 2016, p. 653 ss.; W. ZHOU, L. CUYVERS, *Linking International Trade and Labour Standards: The Effectiveness of Sanctions under the European Union's GPS*, in *JWTL*, 2011/1, p. 63 ss.; L. MOLA, *I diritti umani nelle relazioni economiche esterne dell'Unione europea: il Sistema di preferenze generalizzate*, in A. CALIGIURI, G. CATALDI, N. NAPOLETANO (a cura di), *La tutela dei diritti umani in Europa. Tra sovranità statale e ordinamenti sovranazionali*, Padova, 2010, p. 217 ss.; M. GALLIE, *Le droit international du travail dans la coopération européenne au développement. Le cas de l'Accord Cariforum-CE*, in *Rev. Belge*, 2009, p. 144 ss.

<sup>23</sup> G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto internazionale del lavoro*, Padova, 1938, p. 32.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 37.

<sup>25</sup> La portata giuridica dei diritti economici e sociali nel diritto internazionale è oggi l'oggetto di numerosi studi; ci limitiamo a riportare alcuni contributi: M. SSENYONJO, *Economic*,

rittura il superamento della rigida catalogazione dei diritti umani<sup>26</sup>. A tale risultato contribuiscono le molteplici forme di protezione internazionale del diritto dell'uomo di affermarsi attraverso il lavoro che dimostrano l'indiscutibile legame tra il diritto al lavoro e l'effettiva capacità dell'individuo di esercitare tutti i diritti civili e politici. Sebbene non si possa, dunque, negare l'influenza di elementi contingenti nell'evoluzione stessa delle categorie di diritti umani, l'attuale attenzione per i diritti socioeconomici concorre indiscutibilmente a rafforzare un processo volto all'affermazione del principio di indivisibilità dei diritti umani.

### 1.2.1. Gli impegni a carico degli Stati

Le norme internazionali sul lavoro hanno una natura essenzialmente pattizia<sup>27</sup> e trovano la loro base giuridica, a livello universale, oltre che nel Patto sui diritti economici, sociali e culturali, principalmente nelle convenzioni dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL)<sup>28</sup>, il cui contributo è stato

---

*Social and Cultural Rights in International Law*, Oxford, 2016; A. KERDOUN, *La place des droits économiques, sociaux et culturels dans le droit international des droits de l'homme*, in *Rev. trim. dr. h.*, 2011, p. 499 ss.; F. BESTAGNO (a cura di), *I diritti economici, sociali e culturali. Promozione e tutela nella comunità internazionale*. Milano, 2009; A. MÜLLER, *Limitations to and Derogations from Economic, Social and Cultural Rights*, in *HRLR*, 2009, p. 557 ss.; R. PISILLO MAZZESCHI, *Sulla natura degli obblighi internazionali di tutela dei diritti economici, sociali e culturali*, in G. VENTURINI, S. BARIATTI (a cura di), *Diritti individuali e giustizia internazionale. Liber Fausto Pocar*, Milano, 2009, p. 715 ss.; P. GARGIULO, *La tutela internazionale dei diritti economici, sociali e culturali: nuovi possibili sviluppi?*, in *DUDI*, 2007, p. 149 ss.; A. EIDE, C. KRAUSE, A. ROSAS (eds), *Economic, Social and Cultural Rights*, Dordrecht-Boston-London, 2001; N. JACOBS, *La portée juridique des droits économiques, sociaux et culturels*, in *Rev. belge*, 1999, p. 19 ss.

<sup>26</sup> È questa una questione da sempre affrontata nella dottrina internazionalistica; cfr. ad esempio E.W. VIERDAG, *The Concept of Discrimination in International Law with special reference to human rights*, The Hague, 1973, p. 75 ss. che citava, tra i diritti che catalogati come "sociali" erano anche diritti "civili", il diritto alla libertà sindacale, il diritto all'educazione. L'Autore contestava in particolare la classificazione dei diritti basata sulla differenziazione del comportamento dello Stato: astensione per i diritti civili, misure di implementazione per quelli sociali.

<sup>27</sup> Si ricordi che le prime due convenzioni multilaterali, antecedenti al 1919, furono stipulate a Berna il 26 settembre 1906: Convenzione internazionale per l'interdizione del lavoro notturno delle donne impiegate nelle industrie e Convenzione internazionale sulla interdizione del fosforo bianco (giallo) nell'industria dei fiammiferi. Il primo trattato bilaterale specificatamente in materia sociale stipulato dall'Italia fu l'accordo franco-italiano del 1904 per la tutela dei lavoratori italiani in Francia; M. LAI, *Lavoro nel diritto internazionale pubblico*, in *Digesto delle discipline privatistiche*, 1992, p. 358 ss.

<sup>28</sup> Come è noto, l'OIL predispone convenzioni ed adotta raccomandazioni che costituiscono un insieme articolato e completo di norme internazionali in materia di lavoro. Per un quadro delle principali convenzioni e delle procedure di controllo sulla loro adozione ed applicazione si vedano: R. BLANPAIN, M. COLUCCI (a cura di), *L'Organizzazione Internazionale del Lavoro. Diritti fondamentali dei lavoratori e politiche sociali*, Napoli, 2007; C. DI TURI, *Globalizzazione*

determinante per precisare il contenuto normativo dei singoli diritti. Complementare all'azione svolta dall'OIL fin dalla fine della Prima guerra mondiale è quella sviluppata dall'intero sistema delle Nazioni Unite che nel tempo è intervenuto favorendo la stipulazione di trattati in cui è regolata anche l'attività lavorativa<sup>29</sup> e supportando la normativa internazionale in materia con il lancio di azioni e misure concrete nei diversi settori. Il divieto di discriminazione nel trattamento del lavoratore, l'impegno dello Stato verso la piena occupazione, la libertà sindacale sono oggi completati, anche nell'ordinamento internazionale, da norme che garantiscono la sicurezza sociale ed una specifica protezione ai lavoratori appartenenti a gruppi più vulnerabili quali le donne, i bambini, gli anziani, i disabili, i migranti, gli stranieri e i richiedenti asilo<sup>30</sup>.

A livello regionale<sup>31</sup>, sia sufficiente ricordare come i diritti in merito al lavoro siano sanciti, nell'Unione Europea<sup>32</sup>, dalla Carta dei diritti fondamentali all'art. 15 (Capo II “Libertà”)<sup>33</sup> e regolati nel diritto derivato fin dall'inizio

---

*dell'economia e diritti umani fondamentali in materia di lavoro: il ruolo dell'OIL e dell'OMC*, Milano, 2007; R. ADAM, *Attività normative e di controllo dell'O.I.L. e evoluzione della comunità internazionale*, Milano, 1993.

<sup>29</sup> Vedere, ad esempio, l'art. 5 (e,i) della Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (1965): in base a tale disposizione gli Stati si impegnano a garantire la non discriminazione anche “per i diritti al lavoro, alla libera scelta del proprio lavoro, a condizioni di lavoro eque e soddisfacenti, alla protezione dalla disoccupazione, ad un salario uguale a parità di lavoro uguale, ad una remunerazione equa e soddisfacente”. Si veda anche la Convenzione internazionale sull'eliminazione e la repressione del crimine di apartheid (1973) che, all'art. II (e), indica lo sfruttamento del lavoro dei membri di uno o più gruppi razziali, in particolare sottopondoli al lavoro forzato, tra gli atti disumani che costituiscono il “crimine di apartheid”.

<sup>30</sup> Cfr. ad esempio la Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie (1990), in particolare gli artt. 11, 25, 26, 40, 52, 54; la Convenzione sui diritti del fanciullo (1989), art. 32; la Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne, CEDAW (1979), art. 11 (1,a). Sulla prima convenzione si veda la bibliografia citata *infra*, nota 74; H. CULLEN, *The Role of International Law in the Elimination of Child Labor*, Leiden-Boston, 2007; M.A. FREEMAN, C. CHINKIN, B. RUDOLF, *The UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. A Commentary*, Oxford, 2012.

<sup>31</sup> Si ricordi anche il ruolo svolto dall'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) nell'elaborazione di norme e strategie che hanno ricadute nei rapporti di lavoro.

<sup>32</sup> A livello di Unione Europea, ricordiamo anche la Carta comunitaria dei diritti sociali dei lavoratori, adottata dal Consiglio europeo di Strasburgo nel 1989. Pur non avendo valore vincolante, questo documento definisce i principi generali della politica sociale dell'Unione europea; il suo contenuto è stato ribadito, in particolare, nel Trattato di Lisbona (art. 151 del Trattato sul funzionamento dell'UE) e nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

<sup>33</sup> Sottolineiamo, in particolare, il rilievo della Carta dei diritti fondamentali quale strumento interpretativo privilegiato per il diritto interno in quanto coerente con i valori comuni agli Stati membri, sebbene la sua azione di protezione dei diritti fondamentali resti circoscritta alle com-

della costruzione del mercato interno<sup>34</sup>. Ancora per quanto riguarda il processo di integrazione del continente europeo, nell'ambito del Consiglio d'Europa, la Carta sociale europea<sup>35</sup> completa la convenzione CEDU<sup>36</sup>. Norme a tutela del lavoro caratterizzano la cooperazione anche tra gruppi di Stati americani, africani e arabi<sup>37</sup>.

Una fitta rete di accordi bilaterali si occupa, infine, di regolare i rapporti tra due Stati in materia di immigrazione, non discriminazione, trasferimento di assicurazioni sociali, ecc.

Seppur enunciato quale diritto individuale come nel caso della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, nell'ordinamento internazionale il diritto al lavoro e ad un giusto trattamento del lavoratore resta un diritto dal valore programmatico<sup>38</sup> che, al pari di numerosi altri diritti economici e sociali, non è immediatamente e totalmente diretto a produrre precetti<sup>39</sup>, ma deve essere

---

petenze dell'Unione; C. CHIARIELLO, *Il valore costituzionale della Carta di Nizza: un problema ancora aperto anche alla luce della sentenza n. 269/2017 della Corte Costituzionale*, in *Consulta online*, 2018, fasc. II; R. MASTROIANNI, S. ALLEGREZZA, O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Milano, 2017.

<sup>34</sup> A. ADINOLFI, *La libertà di circolazione delle persone e la politica dell'immigrazione*, in G. STROZZI (a cura di), *Diritto dell'Unione Europea. Parte speciale*, Torino, 2017, p. 97 ss.; F. POCAR, I. VIARENGO, *Diritto comunitario del lavoro*, Padova, 2001.

<sup>35</sup> Cfr. Parte II, artt. 1 e 2 della Carta Sociale Europea (riveduta, 1996); J. LUTHER, L. MOLA (eds/dir.), *Europe's Social Rights Under the 'Turin Process'/Les droits sociaux de l'Europe sous le "processus de Turin"*, Quaderni del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino, Napoli, 2016; O. DE SCHUTTER (ed.), *The European Social Charter: a Social Constitution for Europe*, Bruxelles, 2010; H. CULLEN, *The Collective Complaints System of the European Social Charter: Interpretative Methods of the European Committee of Social Rights*, in HRLR, 2009, p. 61 ss.; O. PORCHIA, *Carta sociale europea*, in *Digesto*, Torino, 2005, p. 122 ss.; J.-F. AKANDJI-KOMBÉ, S. LECLERC (dir.), *La Charte sociale européenne*, Bruxelles, 2001.

<sup>36</sup> Sulla tutela dei diritti sociali nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, tra i lavori più recenti, cfr. K. LÖRCHER, *The New Social Dimension in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights (ECtHR): The Demir and Baykara Judgement, its Methodology and Follow-up*, in F. DORSEMONT, K. LÖRCHER, I. SCHÖMANN (eds), *The European Convention on Human Rights and the Employment Relation*, Oxford and Portland, 2013, p. 3 ss.

<sup>37</sup> Cfr. artt. 6 ss. del Protocollo addizionale alla Convenzione americana dei diritti umani nel campo dei diritti economici, sociali e culturali (Protocollo di San Salvador, 1988); l'art. 15 della Carta Africana dei diritti dell'uomo e dei popoli (1981); art. 34 della Carta araba dei diritti dell'uomo (emendata, 2004). A. ZANOBETTI, *Diritto internazionale del lavoro*, cit., p. 184 ss.

<sup>38</sup> Si ricordi, ad esempio, l'art. 2 (1) del *Patto sui diritti economici, sociali e culturali* che chiede agli Stati di operare «al fine di assicurare progressivamente con tutti i mezzi appropriati ... la piena attuazione dei diritti riconosciuti nel presente Patto.».

<sup>39</sup> R. PISILLO MAZZESCHI, *Sulla natura degli obblighi internazionali di tutela e promozione dei diritti economici e sociali*, in F. BESTAGNO, *I diritti economici, sociali e culturali ...*, cit., p. 9 a cui si rinvia per l'analisi delle diverse impostazioni dottrinali sulla natura degli obblighi che derivano agli Stati in materia di diritti economici, sociali e culturali; dello stesso Autore, *Réponsabili-*

perseguito dallo Stato con mezzi adeguati<sup>40</sup>, nell’ambito del proprio “margine di apprezzamento”<sup>41</sup>. Si tratta, infatti, di un diritto di natura composita che spazia dal diritto ad un impiego al diritto a giuste condizioni di lavoro<sup>42</sup>; questo determina una serie di impegni di lungo periodo e a carattere progressivo, altri positivi ed immediati. Lo Stato dovrà, dunque, operare verso l’obiettivo di dare la possibilità a tutti coloro che cercano lavoro di avere un’occupazione, sebbene la gamma di opportunità offerte al lavoratore non possa essere solo condizionata dalle sue aspirazioni ma sarà necessariamente influenzata da fattori legati allo stadio di sviluppo del Paese. Pur trattandosi di un diritto garantito dalla legge nella maggior parte degli ordinamenti interni, il diritto ad un’occupazione non comporta infatti un diritto assoluto ad un posto di lavoro, nonostante imponga agli Stati di garantire uguaglianza di opportunità e di trattamento, di attuare politiche e misure per un pieno impiego produttivo. Il lavoratore deve, infatti, essere messo in condizione sia di partecipare ai vantaggi del sistema economico, sia di incrementarne la produttività in quanto il lavoro è da considerarsi come uno strumento di integrazione dell’individuo nella società<sup>43</sup>, non solo di accrescimento personale<sup>44</sup>.

Nel processo verso l’affermazione del diritto del lavoratore quale diritto dell’individuo a guadagnarsi da vivere con un lavoro volontariamente scelto e prestato a condizioni eque, sono identificabili due obblighi positivi fonamen-

---

*té de l’État pour violation des obligations positives relatives aux droits de l’homme*, in RCADI, 2009, vol. n. 333, p. 177 ss. Sull’argomento cfr. anche A. MARCHESI, *Obblighi di condotta e obblighi di risultato. Contributo allo studio degli obblighi internazionali*, Milano, 2003.

<sup>40</sup> COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS (CESCR), *General Comment No. 3: The Nature of States Parties’ Obligations (article 2, para. 1 of the Covenant)* (1990), (Adopted at the Fifth Session, E/1991/23, 14 December 1990).

<sup>41</sup> A. LEGG, *The Margin of Appreciation in International Human Rights Law. Deference and Proportionality*, Oxford, 2012.

<sup>42</sup> C. FOCARELLI, *La persona umana nel diritto internazionale*, Bologna, 2013, p. 221 ss. L’Autore ricorda come tra i diritti specifici che convergono nel diritto al lavoro alcuni non sono azionabili ma presuppongono l’intervento del legislatore, ad es. il diritto ad un impiego; altri sono azionabili anche nei rapporti orizzontali tra lavoratore e datore di lavoro, ad es. migliori condizioni di lavoro (*ibidem*, p. 223).

<sup>43</sup> F. COSTAMAGNA, *Corte interamericana e tutela dei diritti economici, sociali e culturali: il diritto ad una ‘vida digna’*, in F. BESTAGNO, *I diritti economici, sociali e culturali ...*, cit., p. 137 ss.; F.A. CASADIO, *I principi riguardanti l’elevamento ed il progresso del livello di vita della persona umana nella Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo e nei Patti internazionali relativi ai diritti umani*, in I. VERGNANO, *I diritti umani*, Torino, 1978, p. 32 s.

<sup>44</sup> Al diritto al lavoro non corrisponde negli strumenti internazionali, composti da norme che hanno come destinatari gli Stati, il dovere dell’individuo di lavorare, tranne che nell’art. 29 (6) della Carta africana dei diritti dell’uomo e dei popoli. Una delle caratteristiche della Carta africana dei diritti dell’uomo e dei popoli, infatti, è aver previsto un capitolo dedicato ai doveri in capo all’individuo; C. ZANGHÌ, *La protezione internazionale dei diritti dell’uomo*, Torino, 2013, p. 475 ss.



tali a carattere immediato: il divieto di discriminazione nell'accesso al lavoro e nel trattamento del lavoratore; il dovere di avviare misure ponderate, concrete e mirate verso la piena realizzazione di tale processo<sup>45</sup>. Sul primo obbligo, ci si soffermerà diffusamente qui di seguito in quanto esso non solo rappresenta, più in generale, il cardine delle norme in materia di diritti umani ma la sua violazione è insita nel crimine di lavoro forzato. Il secondo obbligo comporta, come per tutti i diritti umani, che lo Stato debba adottare appropriate misure legislative<sup>46</sup>, amministrative, economiche e giudiziarie per l'attuazione del diritto al lavoro e del lavoro, oltre che astenersi dall'interferire, direttamente o indirettamente, nel godimento di tali diritti; Esso dovrà altresì prendere provvedimenti per prevenire limitazioni da parte di terzi<sup>47</sup>.

---

<sup>45</sup> COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS (CESCR), *General Comment No. 18* ..., cit., para. 19. Lo Stato ha l'obbligo "specific and continuing ... 'to move as expeditiously and effectively as possible' towards the full realization of article 6", (para 20). Non devono essere adottate misure regressive (effetto di *standstill*) a meno che non si dimostri che non esistono alternative e che tali misure sono conformi all'insieme dei diritti tutelati dal Patto e in un contesto di pieno utilizzo di tutte le risorse disponibili. Questi requisiti riguardano, più in generale, tutte le obbligazioni a carico degli Stati previste nel Patto (COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS (CESCR), *General Comment No. 3* ..., cit., in particolare il para. 1).

<sup>46</sup> In materia di adattamento del diritto interno a norme pattizie, il Comitato sui diritti economici, sociali e culturali (CESCR) sottolinea come alcuni diritti, quali il diritto ad un equo salario o il diritto all'attività sindacale, difficilmente possano essere considerati come norme non *self-executing*. Questo non esclude interventi da parte dello Stato non solo di recepimento della norma internazionale ma anche di predisposizione di misure complementari indispensabili all'implementazione del vincolo pattizio. Secondo la prassi del Comitato, è compresa proprio la predisposizione di ricorsi giudiziari tra le misure da considerarsi appropriate; tutte le persone che rientrano nell'ambito della giurisdizione statale devono infatti essere messe in condizione di godere dei diritti garantiti convenzionalmente; COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS (CESCR), *General Comment No. 3, The nature of States parties' obligations*, cit., para. 5.

Si distingue poi tra giustiziabilità del diritto e diretta applicazione della norma pattizia: «... It is important in this regard to distinguish between justiciability (which refers to those matters which are appropriately resolved by the courts) and norms which are self-executing (capable of being applied by courts without further elaboration). While the general approach of each legal system needs to be taken into account, there is no Covenant right which could not, in the great majority of systems, be considered to possess at least some significant justiciable dimensions. It is sometimes suggested that matters involving the allocation of resources should be left to the political authorities rather than the courts. While the respective competences of the various branches of government must be respected, it is appropriate to acknowledge that courts are generally already involved in a considerable range of matters which have important resource implications. The adoption of a rigid classification of economic, social and cultural rights which puts them, by definition, beyond the reach of the courts would thus be arbitrary and incompatible with the principle that the two sets of human rights are indivisible and interdependent ...»; CESCR, *General Comment No. 9, The domestic application of the Covenant* (Nineteenth session, 1998), U.N. Doc. E/C.12/1998/24 (1998), para. 10.

<sup>47</sup> COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS (CESCR), *General Comment*