



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO

Facoltà di Giurisprudenza

Matteo Borzaga

CONTRASTO AL LAVORO INFANTILE
E *DECENT WORK*

2018



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO

Facoltà di Giurisprudenza

COLLANA DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

17

2018

Al fine di garantire la qualità scientifica della Collana di cui fa parte, il presente volume è stato valutato e approvato da un *Referee* esterno alla Facoltà a seguito di una procedura che ha garantito trasparenza di criteri valutativi, autonomia dei giudizi, anonimato reciproco del *Referee* nei confronti di Autori e Curatori.

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© *Copyright 2018*
by Università degli Studi di Trento
Via Calepina 14 - 38122 Trento

ISBN 978-88-8443-785-3
ISSN 2421-7093

Libro in Open Access scaricabile gratuitamente dall'archivio IRIS - Anagrafe della ricerca (<https://iris.unitn.it/>) con Creative Commons Attribuzione-Non commerciale-Non opere derivate 3.0 Italia License.

Maggiori informazioni circa la licenza all'URL:
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/it/legalcode>

Il presente volume è pubblicato anche in versione cartacea per i tipi di Editoriale Scientifica - Napoli, con ISBN 978-88-9391-260-0.

Febbraio 2018

Matteo Borzaga

CONTRASTO AL LAVORO INFANTILE
E *DECENT WORK*

Università degli Studi di Trento 2018

A Maria e Aurora

INDICE

	Pag.
INTRODUZIONE	XI
 CAPITOLO I LE ORIGINI DELLA LEGISLAZIONE DI CONTRASTO AL LAVORO INFANTILE DAI DIRITTI NAZIONALI A QUELLO INTERNAZIONALE	
<i>1. Premessa.....</i>	1
<i>2. La protezione dei bambini come una delle prime forme di legislazione sociale e le ragioni dell'introduzione di un'età minima di accesso al lavoro.....</i>	6
<i>3. L'attività normativa dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) in materia di contrasto al lavoro infantile dalla sua fondazione alla fine degli anni Sessanta del secolo scorso</i>	19
<i>4. La Convenzione OIL n. 138 del 1973.....</i>	33
<i>4.1. Osservazioni di carattere generale: una Convenzione programmatica o prescrittiva?</i>	33
<i>4.2. Gli elementi di flessibilità tesi a incoraggiare la ratifica della Convenzione OIL n. 138 del 1973, soprattutto nei Paesi emergenti.....</i>	38
<i>4.3. Le vicende applicative della Convenzione OIL n. 138 del 1973 e le possibili ragioni della sua limitata implementazione negli ordinamenti nazionali.....</i>	47
<i>5. Il contrasto al lavoro infantile nella prima fase della vita dell'OIL tra prescrittività e programmaticità: un percorso accidentato e costellato di contraddizioni</i>	62

CAPITOLO II

GLI SVILUPPI DELLA LOTTA AL LAVORO
 INFANTILE NEL DIRITTO INTERNAZIONALE DEL
 LAVORO E LA C.D. «POLITICA DELLE PRIORITÀ»:
 VERSO UN MUTAMENTO PARADIGMATICO?

<i>1. Premessa</i>	67
<i>2. La crisi dell'OIL e i connessi rischi di una sua marginalizzazione: come garantire il rispetto delle norme giuslavoristiche internazionali nell'epoca della globalizzazione?</i>	72
<i>2.1. Le alterne vicende dei primi anni di vita dell'organizzazione..</i>	72
<i>2.2. L'impatto dei processi di decolonizzazione sulle attività dell'OIL e l'emergere di difficoltà sempre più rilevanti</i>	77
<i>2.3. La globalizzazione e il deciso aggravarsi delle difficoltà in capo all'organizzazione</i>	92
<i>3. La politica delle priorità quale possibile via d'uscita dalla crisi dell'OIL: i c.d. «core labour standards»</i>	107
<i>4. Le ragioni dell'inserimento della lotta al lavoro infantile tra i core labour standards: il ruolo delle altre fonti di diritto internazionale generale, dei progetti di cooperazione tecnica e della società civile</i>	123
<i>5. La Convenzione n. 182 del 1999 e il cambio di rotta dell'OIL nella lotta al lavoro infantile tra linee d'intervento prioritarie e maggiore attenzione ai Paesi emergenti</i>	138
<i>6. I più recenti sviluppi della politica delle priorità in seno all'OIL: dai c.d. «core labour standards» al c.d. «decent work»</i>	166
<i>7. La centralità del contrasto al lavoro infantile nel nuovo quadro giuslavoristico internazionale</i>	176
<i>8. La fissazione di un'età minima di accesso al lavoro e il contrasto alle peggiori forme di child labour, oggi: strategie complementari o difficilmente compatibili?</i>	183

CAPITOLO III

GLI STRUMENTI DI CONTRASTO AL LAVORO
INFANTILE NEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA
E LE RAGIONI DEL PERMANERE DI UN APPROCCIO
«OCCIDENTOCENTRICO»

<i>1. Premessa</i>	189
<i>2. Le origini della legislazione eurounitaria in materia di contrasto al lavoro infantile</i>	193
<i>3. La direttiva n. 94/33/CE concernente la protezione dei giovani sul lavoro e i suoi contenuti principali</i>	210
<i>3.1. L'età minima di accesso al lavoro, il divieto di lavoro infantile e le relative eccezioni</i>	212
<i>3.2. La regolamentazione del lavoro (dei bambini e) degli adolescenti</i>	221
<i>4. Il ruolo dell'art. 32 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea</i>	228
<i>5. Età minima di accesso al lavoro, proibizione del lavoro infantile e «right not to work» dei bambini nel diritto eurounitario: le ragioni giuridico-culturali di una visione «occidentocentrica»</i>	243

CAPITOLO IV

CONTRASTO AL LAVORO INFANTILE
ED EFFETTIVITÀ
DELLE NORMATIVE GIUSLAVORISTICHE

<i>1. Premessa</i>	247
<i>2. Effettività degli standard OIL relativi al contrasto al lavoro infantile e apparato sanzionatorio dell'organizzazione</i>	253
<i>2.1. Caratteristiche e limiti del c.d. «sistema di reclami» (complaints system)</i>	261

INDICE

	Pag.
<i>2.2. Il ruolo fondamentale del sistema di monitoraggio dell'OIL e la sua evoluzione alla luce della politica delle priorità.....</i>	270
<i>3. Il diritto del commercio internazionale come possibile strumento per garantire una maggiore efficacia degli standard OIL in generale e di quelli relativi al contrasto al lavoro infantile in particolare</i>	290
<i>4. Sistema delle preferenze generalizzate dell'Unione Europea e contrasto al lavoro infantile</i>	298
<i>5. Il contributo delle imprese e della società civile</i>	307
<i>6. Gli strumenti a disposizione per rendere effettivi gli standard dell'OIL e dell'UE in materia di contrasto al lavoro infantile: un confronto impari</i>	312
BIBLIOGRAFIA	319

INTRODUZIONE

Il tema del contrasto al lavoro infantile ha assunto negli ultimi due decenni un'importanza crescente, soprattutto (ma non soltanto) sul versante internazionale.

Il succedersi di fenomeni quali i processi di decolonizzazione e di globalizzazione, ma anche gli scandali che, tra la fine degli anni Novanta e l'inizio degli anni Duemila, si sono abbattuti su alcune multinazionali che avevano delocalizzato parte della propria produzione nei Paesi emergenti, hanno infatti indotto l'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) a elaborare una nuova strategia, che potrebbe definirsi «politica delle priorità». Tale strategia è consistita da un lato nell'individuazione di taluni diritti sociali fondamentali (*core labour standards*) sui quali concentrare in modo particolare l'attenzione, nonché nel perseguimento dell'obiettivo di garantire a tutti condizioni di lavoro dignitoso (*decent work*) e dall'altro nella valorizzazione, in questo nuovo quadro, proprio degli strumenti normativi elaborati dall'organizzazione al fine di contrastare il lavoro infantile.

Si tratta, come si avrà modo di vedere nei primi due capitoli della presente monografia, di strumenti normativi che si sono significativamente evoluti nel tempo e che dimostrano assai bene come l'OIL si sia dovuta progressivamente adattare alle esigenze dei Paesi emergenti il cui massiccio ingresso nell'organizzazione ne ha modificato in modo sostanziale la *membership*, facendola precipitare in una crisi profonda e condizionandone le scelte, specie negli anni più recenti.

Alla Convenzione n. 138 del 1973 dedicata all'età minima di accesso al lavoro e fondata sull'idea – tipicamente «occidentocentrica» – secondo la quale i bambini sarebbero titolari di un vero e proprio *right not to work*, strettamente collegato alla necessità di garantire loro un'istruzione (obbligatoria) adeguata ed efficace, ha fatto così seguito, a oltre venticinque anni di distanza, la Convenzione n. 182 del 1999 relativa invece alle peggiori forme di lavoro infantile.

Una Convenzione, quest'ultima, che può senza dubbio ritenersi il prodotto più rilevante della già citata politica delle priorità: essa, infatti, nel concentrarsi non più sull'età minima di accesso al lavoro, bensì piuttosto sulle forme di lavoro infantile ritenute più esecrabili, dimostra chiaramente la volontà dell'OIL di assecondare le esigenze dei Paesi emergenti, per i quali il contrasto di queste ultime è senz'altro (anche culturalmente) condivisibile, mentre non lo è l'idea di vietare del tutto ai bambini di lavorare, neppure laddove costoro stiano assolvendo il proprio obbligo scolastico.

Ebbene, se è vero che i due suddetti strumenti normativi rispondono a logiche profondamente diverse (per non dire opposte) e sono dunque, oggi, difficilmente conciliabili (nonostante vengano entrambi ricondotti dall'OIL ai *core labour standards*) è altrettanto vero che, specialmente a seguito dell'adozione del secondo, la comunità internazionale ha riservato alla questione del contrasto al lavoro infantile – e in particolare delle sue forme peggiori – un'attenzione senza precedenti, come si evince dal fatto che un numero sempre più significativo di Paesi membri dell'OIL ha ritenuto di aderire alla Convenzione n. 138 del 1973, ma soprattutto che la Convenzione n. 182 del 1999 è stata la più ratificata tra quelle adottate dall'organizzazione in un arco di tempo decisamente breve (entrata in vigore nel 2000, ha ottenuto l'adesione di 181 Paesi membri su un totale di 187).

Sebbene, come verrà messo in luce nel Capitolo Quarto di questa monografia, la semplice ratifica delle Convenzioni OIL non sia in alcun modo sufficiente a garantirne anche la corretta attuazione, va peraltro sottolineato come essa costituisca il presupposto indispensabile di tale attuazione e come dunque un'adesione pressoché universale a uno strumento normativo adottato dall'organizzazione, come è accaduto proprio con riguardo alla Convenzione n. 182 del 1999, assuma importanza fondamentale.

Se a ciò si aggiunge che negli ultimi anni anche l'apparato sanzionatorio dell'OIL – e in particolare il suo sistema di monitoraggio – si è concentrato in misura crescente proprio sull'implementazione dei *core labour standards* e, tra questi, anche di quello relativo al contrasto al lavoro infantile, ci si rende conto ancora meglio di come la relativa

questione sia a tal punto rilevante da meritare l'approfondimento che si è deciso di dedicarle nel prosieguo.

A ben vedere, tuttavia, il tema di cui si sta discutendo non appare rilevante soltanto sul versante internazionale, bensì anche su quelli eu-rounitario e nazionale.

Sotto il primo profilo va infatti rilevato che l'Unione Europea (UE) si è occupata della questione del contrasto al lavoro infantile fin dagli anni Sessanta del secolo scorso, con una serie di documenti *lato sensu* normativi che sono poi sfociati nella direttiva n. 94/33/CE. Tali documenti normativi mettono chiaramente in luce come l'UE si sia sempre concentrata, in proposito, sull'età minima di accesso al lavoro che, se in origine si estrinsecava in un requisito meramente anagrafico, nel tempo è stata sempre più strettamente collegata all'adempimento dell'obbligo scolastico.

Come si avrà modo di dire nel Capitolo Terzo di questo studio, la produzione normativa dell'UE in materia di contrasto al lavoro infantile, in realtà, assume importanza non già soltanto di per sé, ma anche perché dimostra come l'UE stessa abbia sempre adottato, in linea del resto con le legislazioni dei propri Paesi membri, un approccio decisamente «occidentocentrico» al tema, fondato cioè sull'idea secondo la quale i bambini sarebbero titolari di un vero e proprio *right not to work*.

In altri termini, approfondire gli strumenti normativi adottati a livello eurounitario sul tema consente sia di fare il punto su un argomento che, se si esclude la manualistica¹, è stato assai poco studiato in dottrina, sia di comprendere meglio come l'OIL e l'UE, che originariamente si sono occupati della questione del contrasto al lavoro infantile in termini molto simili, abbiano progressivamente preso strade diverse, soprattutto per il fatto che l'OIL, al fine di tentare di superare la crisi che l'aveva colpita, ha dovuto iniziare a tenere conto delle esigenze dei Paesi emergenti, che come si diceva sono, per varie ragioni (anche culturali), contrari all'imposizione di un divieto assoluto di lavorare in capo ai bambini.

¹ Ci si riferisce, in particolare, a C. BARNARD, *EU Employment Law*, Oxford, 2012, e M. ROCCELLA, T. TREU, *Diritto del lavoro dell'Unione Europea*, Padova, 2012.

In merito poi alla rilevanza del tema a livello nazionale, va anzitutto messo in luce come, sebbene il nostro Paese conosca – lo si dirà approfonditamente nel corso del Capitolo Primo della presente monografia – una legislazione avanzata in materia fin dalle origini del diritto del lavoro, la globalizzazione economica e la conseguente interrelazione sempre più significativa tra i mercati gli hanno conferito nuova centralità.

Del resto, come dimostrano gli scandali cui si accennava in apertura, la circostanza che numerose multinazionali abbiano deciso di approfittare delle possibilità offerte loro proprio dalla globalizzazione e di delocalizzare, di conseguenza, parte della produzione nei Paesi emergenti ha determinato una sempre più significativa presenza di beni prodotti in tali Paesi sul mercato nazionale e la necessità di comprendere come tali prodotti vengano realizzati.

Sul punto, e sebbene le statistiche elaborate dall'OIL mettano in luce una progressiva diminuzione, specie negli ultimi anni, del ricorso al lavoro infantile a livello mondiale, i numerosi casi di violazione dei relativi standard giuslavoristici internazionali documentati dal sistema di monitoraggio dell'organizzazione – di cui si dirà dettagliatamente nel Capitolo Quarto di questa monografia – comprovano che il fenomeno è ancora molto diffuso e, anche alla luce degli effetti della globalizzazione cui si accennava poc'anzi, rendono un'analisi dettagliata di esso interessante pure per il giuslavorista italiano.

A ciò deve aggiungersi che – al di là di alcune pubblicazioni di carattere generale in materia di diritto internazionale del lavoro² e di un volume che, seppure curato da studiosi italiani, è stato comunque pubblicato all'estero in lingua inglese³ – la questione del contrasto al lavoro infantile è stata assai poco studiata nel nostro Paese: una circostanza, quest'ultima, che a maggior ragione induce a occuparsene nel modo più accurato possibile nelle pagine che seguono.

² Si v., in particolare, V. BRINO, A. PERULLI, *Manuale di diritto internazionale del lavoro*, Torino, 2015 e A. ZANOBETTI, *Diritto internazionale del lavoro. Norme universali, regionali e dell'Unione Europea*, Milano, 2011.

³ Si tratta di G. NESI, L. NOGLER, M. PERTILE (a cura di), *Child Labour in a Globalized World. A Legal Analysis of ILO Action*, Aldershot, 2008.

CAPITOLO I

LE ORIGINI DELLA LEGISLAZIONE DI CONTRASTO AL LAVORO INFANTILE DAI DIRITTI NAZIONALI A QUELLO INTERNAZIONALE

SOMMARIO: 1. Premessa. 2. La protezione dei bambini come una delle prime forme di legislazione sociale e le ragioni dell'introduzione di un'età minima di accesso al lavoro. 3. L'attività normativa dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) in materia di contrasto al lavoro infantile dalla sua fondazione alla fine degli anni Sessanta del secolo scorso. 4. La Convenzione OIL n. 138 del 1973. 4.1. Osservazioni di carattere generale: una Convenzione programmatica o prescrittiva? 4.2. Gli elementi di flessibilità tesi a incoraggiare la ratifica della Convenzione OIL n. 138 del 1973, soprattutto nei Paesi emergenti. 4.3. Le vicende applicative della Convenzione OIL n. 138 del 1973 e le possibili ragioni della sua limitata implementazione negli ordinamenti nazionali. 5. Il contrasto al lavoro infantile nella prima fase della vita dell'OIL tra prescrittività e programmaticità: un percorso accidentato e costellato di contraddizioni.

1. Premessa

La questione del contrasto al lavoro infantile è stata da sempre oggetto di grande attenzione nel diritto del lavoro, tanto nazionale quanto internazionale. Anzi, se si ripercorrono le origini della materia, ci si rende conto di come le prime forme di tutela che a essa possono ricondursi abbiano riguardato proprio i bambini lavoratori (e le donne lavoratrici), ovvero coloro che venivano al tempo considerati «i più deboli tra i deboli».

Così, di fronte al bisogno di protezione che caratterizzava tali soggetti, diversi legislatori europei (tra cui l'Italia) prima e l'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) poi si preoccuparono anzitutto di introdurre un'età minima di accesso al lavoro. In particolare, si ritenne che adibire i bambini allo svolgimento di attività lavorative (tendenzialmente pesanti) per periodi molto prolungati (mancando, a quel tem-

po, una disciplina limitativa dell'orario di lavoro) potesse pregiudicarne seriamente lo sviluppo psico-fisico e che quindi fosse opportuno, almeno con riguardo ai più piccoli, escludere radicalmente tale possibilità attraverso provvedimenti che la vietassero e prevedessero al contempo sanzioni in caso di mancato rispetto. A ciò si aggiungevano poi altre considerazioni, secondo le quali vietare il lavoro infantile avrebbe avuto effetti collaterali positivi sulla disoccupazione degli adulti, contribuendo indirettamente a una sua diminuzione.

Nella medesima fase storica si reputò in secondo luogo necessario intervenire normativamente anche sul lavoro di quei soggetti che, pur avendo compiuto l'età minima di accesso al lavoro, fossero peraltro ancora adolescenti (minorenni). Ebbene, con riguardo a questi ultimi, senza dubbio meno deboli dei bambini, ma comunque bisognosi di tutela più degli adulti, si decise di procedere a una regolamentazione maggiormente restrittiva di quella standard soprattutto in materia di orario di lavoro e riposi.

La descritta evoluzione si intrecciò, nel tempo, con quella concernente il diritto all'istruzione e alla formazione, che si venne progressivamente affermando, in particolar modo a favore dei bambini, di pari passo con quello alla tutela di natura lavoristica. Tale intreccio dette luogo al radicarsi di una convinzione, tipica dei Paesi occidentali, secondo la quale i bambini, proprio a causa del loro incompleto stato di sviluppo psico-fisico e della necessità di ottenere un'istruzione quanto meno di base, sarebbero dovuti essere titolari di un vero e proprio diritto al non lavoro (*right not to work*).

Come si accennava poc'anzi, interventi normativi in materia di contrasto al lavoro infantile furono adottati, fin dalle origini, sia da numerosi legislatori europei che dall'OIL. Sebbene quest'ultima, soprattutto in un primo momento della sua storia, abbia perseguito attraverso i suddetti interventi normativi obiettivi almeno parzialmente diversi da quelli cui si mirava sul piano nazionale, i relativi contenuti sono stati sempre caratterizzati di notevole omogeneità. Essi, del resto, hanno trovato il proprio fondamento, in entrambi i casi, nei già accennati capisaldi dell'età minima di accesso al lavoro (o, il che è lo stesso, del divieto del lavoro dei bambini) e della necessità di stabilire livelli di tutela particolarmente elevati con riguardo al lavoro degli adolescenti.

Tale convergenza nasce sia dal fatto che la questione del contrasto al lavoro infantile è stata, in generale, tra le prime a essere presa in considerazione dal diritto del lavoro a livello nazionale, sia dalle modalità con le quali è venuta evolvendosi l'OIL soprattutto all'indomani della sua creazione. In proposito, è qui soltanto il caso di ricordare brevemente come tale organizzazione abbia avuto la tendenza, nei primi anni di vita, ad adottare strumenti normativi che traevano spunto dalle legislazioni nazionali dei Paesi membri più avanzati al fine di tentare di generalizzarne i contenuti e di garantire in tal modo che, quanto meno sotto il profilo giuslavoristico, tutti i suddetti Paesi membri si facessero concorrenza nei mercati internazionali in modo leale. In altri termini l'OIL si prefiggeva, in origine, obiettivi di natura economico-commerciale più che di tutela dei lavoratori, nella consapevolezza che la presenza, nei diversi Stati aderenti all'organizzazione, di differenti standard giuslavoristici potesse dare adito a una sorta di dumping sociale *ante litteram*, contro il diffondersi del quale era necessario che l'organizzazione intervenisse.

Alla luce di questa convergenza, sia l'OIL che i suoi Paesi membri perfezionarono e svilupparono il proprio approccio originario al tema del contrasto al lavoro infantile per buona parte del ventesimo secolo, puntando in particolare su un progressivo innalzamento dell'età minima, su di un sempre più forte legame tra quest'ultima e l'istruzione di base e sull'irrobustimento delle garanzie apprestate a favore dei lavoratori adolescenti.

Tale approccio originario e per così dire monolitico è tuttavia entrato in crisi a causa di una serie di fenomeni originatisi almeno parzialmente già all'indomani della Seconda Guerra Mondiale e poi rafforzatisi e/o trasformatisi nel corso del tempo, che hanno grandemente inciso sull'OIL, sul suo funzionamento e, in fin dei conti, sui suoi obiettivi.

Ci si riferisce anzitutto ai processi di decolonizzazione che, oltre a modificare gli equilibri economico-politici su scala mondiale, hanno altresì avuto conseguenze importanti sulla *membership* dell'OIL. Mentre infatti nei primi decenni di vita essa si caratterizzava per la presenza di un numero piuttosto limitato di Paesi membri, per la maggior parte europei, accomunati da condizioni di sviluppo economico-sociale e da infrastrutture giuridico-amministrative per molti versi simili e dunque

lato sensu omogenee, i processi di decolonizzazione hanno comportato sia un aumento del novero degli Stati aderenti all'organizzazione, sia il progressivo venir meno dell'omogeneità che l'aveva fino ad allora contraddistinta proprio in termini di *membership*. In altre parole, a partire dagli anni Sessanta del secolo scorso i c.d. Paesi emergenti sono dapprima entrati a far parte dell'OIL e, con il passare del tempo, ne hanno condizionato sempre di più gli equilibri e le politiche.

Tutto ciò ha avuto evidentemente un forte impatto anche sull'approccio dell'organizzazione alla questione del contrasto al lavoro infantile che, come si è già messo in luce in precedenza, si era negli anni costruito attorno all'idea dell'età minima e di un *right not to work* in capo ai bambini: un'idea che, in realtà, poteva considerarsi perlopiù condivisa in occidente, ma che non lo era (e non lo è neppure oggi) nella maggior parte dei Paesi emergenti. Di qui, il sorgere di difficoltà e tensioni all'interno dell'OIL, sia con riguardo all'implementazione negli ordinamenti nazionali degli standard esistenti, sia in merito all'adozione di nuovi strumenti normativi sul tema.

Le citate difficoltà e tensioni, originatesi in seguito ai processi di decolonizzazione, si sono progressivamente aggravate con l'avvento della globalizzazione, che ha preso piede nell'ultima parte del secolo scorso e caratterizza, da allora, l'economia mondiale. Tale fenomeno ha infatti acuito, tra l'altro, la situazione di crisi in cui l'OIL già versava da alcuni anni, a causa soprattutto della sempre più spiccata propensione dei Paesi emergenti a non voler ratificare le Convenzioni adottate dall'organizzazione per il timore di perdere il proprio vantaggio comparativo – legato, essenzialmente, al minor costo del lavoro – nel mercato globalizzato. Di qui, un calo sempre più evidente delle ratifiche delle suddette Convenzioni, anche in materia di contrasto al lavoro infantile, e il rischio concreto, per l'OIL, di perdere del tutto la propria capacità di promuovere, sul piano internazionale, il miglioramento delle condizioni di lavoro (e di vita) delle persone.

Alla luce del quadro brevemente tracciato sin qui, in questo capitolo si cercherà di mettere in luce come si sia evoluta l'attività normativa dell'OIL in materia di contrasto al lavoro infantile nella prima fase della vita dell'organizzazione, quando cioè i processi di decolonizzazione

e soprattutto la globalizzazione economica non l'avevano ancora fatta cadere nella profonda crisi cui si è accennato.

Dopo aver brevemente indagato le ragioni per le quali la protezione dei bambini e la connessa introduzione dell'età minima di accesso al lavoro hanno costituito una delle prime forme di legislazione sociale negli ordinamenti nazionali (Italia inclusa), si analizzeranno nel dettaglio gli strumenti normativi in proposito adottati dall'OIL. Si metterà in luce, in particolare, come l'organizzazione abbia emanato numerose Convenzioni e Raccomandazioni sul tema e come ciò sia accaduto a partire dall'anno della sua fondazione, a testimonianza di quanto esso fosse sentito fin dalle origini del diritto del lavoro. L'analisi dettagliata di tali strumenti normativi consentirà di far emergere come l'OIL abbia, nel tempo, da un lato rafforzato la tutela giuslavoristica riconosciuta a bambini e adolescenti e dall'altro affinato la tecnica normativa utilizzata allo scopo.

Proprio sulla base di questa evoluzione, all'inizio degli anni Settanta del secolo scorso l'organizzazione ha deciso di tentare di mettere ordine tra le Convenzioni e le Raccomandazioni fino ad allora emanate, consolidandole in un'unica coppia di provvedimenti, la Convenzione n. 138 e la Raccomandazione n. 146, entrambe del 1973, che rappresentano ancora oggi il punto di riferimento giuslavoristico internazionale più rilevante in materia di età minima di accesso al lavoro. È questa la ragione per la quale, nella seconda parte del presente capitolo, ci si concentrerà sull'esame di tali provvedimenti (e soprattutto della Convenzione n. 138, in quanto strumento di *hard law* e perciò senza dubbio più rilevante), analizzandone dettagliatamente i contenuti e mettendone altresì in luce le contraddizioni. Sebbene infatti si tratti di strumenti normativi di consolidamento – che cioè riprendono i contenuti di precedenti Convenzioni e Raccomandazioni con l'obiettivo di ammodernarli e affinarli –, a un esame approfondito di essi emerge con chiarezza come già all'inizio degli anni Settanta la Conferenza Internazionale del Lavoro (l'organo «parlamentare» dell'OIL) fosse consapevole degli effetti incombenti della decolonizzazione e delle possibili difficoltà di implementazione di norme estremamente prescrittive come quelle in materia di età minima di accesso al lavoro. Come si vedrà, è probabilmente questa la ragione per la quale la Convenzione n. 138 del 1973, oltre a

essere inusitatamente lunga rispetto alla maggior parte delle Convenzioni OIL, è altresì assai complessa e presenta una serie di contraddizioni intrinseche che hanno con grande probabilità contribuito a condizionarne negativamente il processo di implementazione all'interno degli ordinamenti nazionali.

2. La protezione dei bambini come una delle prime forme di legislazione sociale e le ragioni dell'introduzione di un'età minima di accesso al lavoro

Da quanto si è detto in Premessa emerge chiaramente come la protezione dei bambini attraverso l'introduzione di un'età minima di accesso al lavoro abbia costituito una delle primissime forme di legislazione sociale¹.

Del resto, gli effetti della rivoluzione industriale – che aveva determinato, tra l'altro, lo spostamento dalle campagne alle città di un numero molto elevato di persone e l'emergere di un proletariato costretto a prestare la propria attività lavorativa nelle fabbriche in condizioni difficilissime – erano stati assai negativi proprio per coloro che, in quella fase storica, venivano ritenuti particolarmente meritevoli di tutela in quanto caratterizzati da estrema debolezza, ovvero soprattutto i bambini (oltre che le donne)². Si trattava, in altre parole, dei «più deboli tra i deboli», detti anche, per questa ragione, «mezze forze»: soggetti (i bambini) che difficilmente avrebbero potuto essere impiegati in modo efficiente in lavori faticosi (come quelli agricoli e/o artigianali), specie se molto piccoli, ma che potevano invece lavorare senza grosse difficoltà in fabbriche via via sempre più automatizzate, nelle quali non era

¹ Si v., in proposito, L. CASTELVETRI, *Il diritto del lavoro delle origini*, Milano, 1994, p. 53 ss.

² Cfr., in generale, G. SACCHI, *Sullo stato dei fanciulli operai nelle manifatture*, in *Annali Universali di Statistica*, 1843, p. 238 ss.; M.V. BALLESTRERO, R. LEVRERO (a cura di), *Genocidio perfetto. Industrializzazione e forza lavoro nel lecchese 1840-1870*, Milano, 1979. INTERNATIONAL LABOUR ORGANISATION (d'ora innanzi ILO), *La réglementation du travail des enfants et jeunes gens, Série Études et Documents*, n. 3, Ginevra, 1935.

necessaria, per essere produttivi, né una particolare forza fisica, né una specifica formazione professionale³.

Non è difficile immaginare che, in una situazione del genere, il lavoro infantile fosse notevolmente sfruttato: va infatti ricordato che i bambini, a fronte di una capacità produttiva vicina a quella degli adulti, venivano retribuiti fino a due terzi in meno di questi ultimi e costituivano, di conseguenza, forza lavoro assai vantaggiosa per la nuova classe imprenditoriale che si stava affermando all'indomani della rivoluzione industriale⁴.

Ne conseguì un acceso dibattito che condusse, in diversi Paesi europei, all'adozione di provvedimenti normativi volti a vietare il lavoro dei bambini e a regolamentare quello degli adolescenti⁵.

Trattandosi di provvedimenti normativi emanati nel corso del diciannovesimo secolo, non stupisce che gli stessi siano stati frutto non tanto delle pressioni esercitate dal nascente movimento sindacale, bensì piuttosto dell'opera di gruppi di intellettuali che si erano assunti il compito di sensibilizzare, sulla questione del contrasto al lavoro infantile, sia la politica che l'opinione pubblica⁶. È altamente probabile che tali gruppi di intellettuali riuscirono a ottenere la regolamentazione sperata grazie all'intrecciarsi di due diversi ordini di necessità: da un lato, quella di far uscire i minori (i bambini in particolare) da condizioni di lavoro disumane e, più in generale, di miseria spesso estrema⁷, messe puntualmente in luce da una serie di inchieste condotte in quel periodo⁸; dall'altro, quella di attuire la «concorrenza sleale» che i lavoratori

³ V. P. OLIVELLI, *Il lavoro dei giovani*, Milano, 1981, p. 11 ss.

⁴ Su questa questione cfr. già L. BARASSI, *Il contratto di lavoro nel diritto positivo italiano*, Vol. II, seconda edizione, Milano, 1915, p. 17.

⁵ Per una disamina di tali provvedimenti si v., in particolare, P. OLIVELLI, *op. cit.*, p. 14 s.

⁶ Cfr., in proposito, G. SOLARI, *Socialismo e diritto privato. Influenza delle odierne dottrine socialiste sul diritto privato (1906)*, Milano, 1980, p. 127 ss. (edizione postuma curata da P. UNGARI).

⁷ Si v. L. CASTELVETRI, *op. cit.*, p. 60 ss.

⁸ Su tali inchieste v., in generale, M.V. BALLESTRERO, *Dalla tutela alla parità. La legislazione italiana sul lavoro delle donne*, Bologna, 1979, p. 39 ss.; G.G. BALANDI, *La legislazione sociale nel pensiero e nell'opera di Marco Minghetti*, in *Lavoro e Diritto*, 1987, p. 321 ss.

bambini ponevano in essere nei confronti dei loro colleghi adulti, costringendoli in molti casi alla disoccupazione⁹. Del resto, se non si fossero create le condizioni appena descritte, l'emanazione dei citati provvedimenti normativi sarebbe stata assai più difficile da realizzare, attesa soprattutto la netta opposizione degli imprenditori dell'epoca a qualsiasi forma di regolamentazione sul punto¹⁰.

Nel corso del diciannovesimo secolo, dunque, molti legislatori di stampo liberale procedettero all'emanazione di norme volte a contrastare il lavoro infantile. Si trattò di disposizioni dapprima estremamente rudimentali (e per varie ragioni inefficaci), che tuttavia furono affinate nel tempo e si svilupparono nella direzione già in precedenza accennata, ovvero prevedendo un'età minima di accesso al lavoro e tutelando in modo sempre più significativo gli adolescenti lavoratori.

I primi provvedimenti di questo genere furono adottati in Gran Bretagna a partire dal 1802. È di quell'anno, infatti, il *Health and Morals of Apprentices Act*, noto anche come *Factory Act* (il primo in realtà di una lunga serie) o «legge Peel»¹¹, in quanto proposto da Robert Peel, un imprenditore tessile che nella propria impresa faceva un uso sistematico di bambini lavoratori addirittura non retribuiti e che peraltro, a causa del diffondersi tra questi di una febbre maligna dovuta alle pessime condizioni di lavoro e igienico-sanitarie alle quali erano soggetti, si era progressivamente convinto della necessità di una regolamentazione legislativa in proposito¹². L'evento da cui scaturì la «legge Peel» ne con-

⁹ Cfr. P. OLIVELLI, *op. cit.*, p. 13. Si v. altresì E. PASQUALETTO, *L'età di accesso al lavoro tra tutele, differenziazioni e discriminazioni*, Padova, 2013, p. 21 ss.

¹⁰ Si v. S. MERLI, *Proletariato di fabbrica e capitalismo industriale. Il caso italiano: 1880-1900*, Firenze, 1972, I, p. 225.

¹¹ Adottata dal Parlamento britannico il 22 giugno 1802 ed entrata in vigore il 2 dicembre di quello stesso anno.

¹² In merito a tale provvedimento normativo e ai suoi contenuti principali si cfr., in particolare, J. INNES, *Origins of the Factory Acts: the Health and Morals of Apprentices Act, 1802*, in N. LANDAU (a cura di), *Law, Crime and English Society, 1660-1830*, Cambridge, 2002, p. 230 ss.; v. altresì K. HONEYMAN, *Child Workers in England, 1780-1820. Parish Apprentices and the Making of the Early Industrial Labour Force*, Aldershot, Burlington, 2007 e S.L. ENGERMAN, *The History and Political Economy of International Labour Standards*, in K. BASU, H. HORN, L. ROMÁN, J. SHAPIRO (a cura di),

dizionò significativamente i contenuti: essa infatti, lungi dallo stabilire un'età minima di accesso al lavoro, si limitò a disciplinare taluni aspetti del rapporto di lavoro degli apprendisti all'interno delle industrie tessili. Più in particolare vennero dettate norme concernenti la salubrità degli ambienti nei quali essi prestavano la propria attività lavorativa, si intervenne sull'orario di lavoro, limitandolo a 12 ore giornaliere¹³, e si introdusse un divieto di lavoro notturno (nella fascia oraria compresa tra le ore 21 e le ore 6)¹⁴. Inoltre – ed è forse questa una delle parti più interessanti del provvedimento che si sta descrivendo – venne stabilito che gli imprenditori tessili dovessero garantire un'istruzione di base ai propri apprendisti per un periodo di almeno quattro anni, da impartirsi durante l'orario di lavoro¹⁵. Infine, si contemplò un rudimentale sistema ispettivo volto a verificare l'effettiva applicazione delle norme contenute nella legge in esame e a irrogare sanzioni in caso di sua violazione¹⁶.

In realtà, oltre a essere limitata ai soli apprendisti (non quindi a tutti i bambini lavoratori) nell'industria tessile (della lana e del cotone), la «legge Peel» fu scarsamente applicata e rispettata, sia per il modo in cui era stato tecnicamente congegnato il sistema ispettivo di cui si è appena detto, sia per la non particolare severità delle sanzioni applicabili agli imprenditori che l'avessero violata¹⁷.

Nonostante tali criticità, il *Health and Morals of Apprentices Act* del 1802 assume storicamente un'importanza assai significativa, soprattutto per le due idee di fondo in essa contenute, consistenti nella necessità di tutelare i bambini lavoratori e di fornire loro un'istruzione quanto meno di base.

International Labour Standards. History, Theory and Policy Options, Malden, Oxford, Carlton, Berlino, 2003, p. 36 ss.

¹³ Come stabilito dal punto IV della legge in esame.

¹⁴ Anche il divieto di lavoro notturno era contenuto nell'appena citato punto IV dell'*Health and Morals of Apprentices Act*.

¹⁵ Sul tema dell'istruzione dei bambini lavoratori durante la rivoluzione industriale si v. l'interessante saggio di J. LINGWALL, *Education Clauses in Corporate Charters: How Child Welfare Law Confronted the Industrial Revolution*, in *Journal of Law & Education*, 2014, p. 189 ss.

¹⁶ Cfr., in proposito, J. INNES, *op. cit.*, p. 230 ss.

¹⁷ Così, pressoché testualmente, P. OLIVELLI, *op. cit.*, p. 14.

Non a caso, del resto, queste due idee di fondo vennero sviluppate, in Gran Bretagna, dai numerosi *Factory Acts* adottati successivamente nel corso di tutto il diciannovesimo secolo. Tra questi spiccano senz'altro quelli licenziati immediatamente dopo la «legge Peel», ovvero il *Cotton Mills and Factories Act* del 1819¹⁸ e il *Labour of Children, etc., in Factories Act* (detto anche *Althrop's Act*) del 1833¹⁹.

Essi, infatti, stabilirono anzitutto un'età minima di accesso al lavoro, fissandola entrambi a 9 anni: venne così introdotto, per la prima volta in un ordinamento giuridico europeo, un divieto radicale di lavoro infantile, seppure ancor limitato alle imprese tessili²⁰.

Per quanto concerne, poi, la regolamentazione del lavoro degli adolescenti, il primo dei provvedimenti citati, non a caso più risalente, si occupò unicamente dell'orario di lavoro, affermando che esso non potesse superare, per coloro che avevano compiuto i 9 anni ma non avevano ancora superato i 16 (che, sebbene con qualche forzatura, possono per l'appunto essere considerati adolescenti)²¹, le 12 ore giornaliere²².

L'*Althrop's Act* risultava invece essere, sotto questo profilo, più dettagliato e quindi anche più tutelante. Con riguardo all'orario di lavoro esso suddivideva gli adolescenti (e cioè le persone di età compresa tra i 9 e i 18 anni) in due categorie e stabiliva che per i più giovani (ovvero quelli nella fascia d'età 9-13 anni) l'orario di lavoro giornaliero non potesse eccedere le 8 ore, mentre ai più adulti (ovvero quelli nella fascia d'età 14-18 anni) era consentito prestare la propria opera per non più di 12 ore al giorno²³. Inoltre, il provvedimento normativo in esame sanciva il divieto di lavoro notturno per tutti i minori di 18 anni e, con riguardo agli adolescenti di età compresa tra i 9 e i 13 anni, introduceva

¹⁸ Su tale provvedimento normativo si v., ad es., J. HORN, *The Industrial Revolution. History, Documents and Key Questions*, Santa Barbara, Denver, 2016, p. 48.

¹⁹ Cfr., in generale, C. NARDELLI, *Child Labour and Industrial Revolution*, Bloomington, 1990, p. 12 s.

²⁰ V., sul punto, C. COOK, *The Routledge Companion to Britain in the Nineteenth Century, 1815-1914*, Londra, New York, 2005, p. 113.

²¹ Quanto meno per tenerli distinti da coloro che non avessero compiuto i 9 anni (convenzionalmente: bambini), in relazione ai quali vigeva il divieto assoluto di lavorare.

²² Si v., in proposito, J. HORN, *op. cit.*, p. 48.

²³ V., ad es., C. COOK, *op. cit.*, p. 113.

per la prima volta un vero e proprio obbligo scolastico (pari a 2 ore giornaliere)²⁴. Infine, l'*Althrop's Act* prevedeva un sistema ispettivo finalizzato a verificare che le norme in esso contenute (ivi incluse quelle relative all'obbligo scolastico) fossero effettivamente rispettate e stabiliva che, in caso contrario, venissero presi provvedimenti di natura sanzionatoria²⁵.

Come si accennava poco sopra, anche queste due leggi trovavano applicazione nelle sole industrie tessili, seppure con riguardo a un numero di soggetti più ampio (e cioè a tutti i minori di 18 anni in esse impiegati, a prescindere dal fatto che fossero o meno qualificati formalmente come apprendisti)²⁶. Nei decenni successivi, peraltro, l'adozione di ulteriori *Factory Acts* fece sì che le imprese e i settori ricadenti nella relativa regolamentazione aumentassero sensibilmente, fino a che si giunse, nel tempo, a una sua applicazione generalizzata²⁷. Anche i contenuti della suddetta regolamentazione vennero rafforzati grazie ai provvedimenti successivi, sia con riguardo all'età minima di accesso al lavoro, che fu progressivamente innalzata, sia in merito alla situazione dei lavoratori adolescenti e all'obbligo scolastico, sui quali si intervenne in termini sempre più tutelanti²⁸.

Sulla scia della pionieristica esperienza britannica, molti altri Paesi europei introdussero, durante il diciannovesimo secolo, discipline assai simili in materia di contrasto al lavoro infantile. È il caso ad esempio della Francia, in cui nel 1841 venne adottata una legge²⁹ che da un lato prescriveva un'età minima di accesso al lavoro pari a 8 anni³⁰ e dall'al-

²⁴ Cfr. P. OLIVELLI, *op. cit.*, p. 14.

²⁵ Si v. J. HORN, *op. cit.*, p. 48.

²⁶ Tali provvedimenti normativi facevano infatti riferimento, per definire il proprio campo di applicazione *ratione personae*, all'espressione «bambini» (*children*) anziché all'espressione «apprendisti» (*apprentices*), utilizzata invece dall'*Health and Morals of Apprentices Act* del 1802.

²⁷ Sul punto si v., in generale, U. HENRIQUES, *The Early Factory Acts and Their Enforcement*, Londra, 1971.

²⁸ È quanto afferma, in particolare, P. OLIVELLI, *op. cit.*, p. 14.

²⁹ La *Loi du 22 mars 1841 relative au travail des enfants employés dans les manufactures, usines ou ateliers*.

³⁰ Così come stabilito dall'art. 2, co. 1 della suddetta legge. Cfr., in proposito, Y. GUIN, *Au cœur du libéralisme: La loi du 22 mars 1841 relative au travail des en-*

tro regolamentava il lavoro degli adolescenti, fissando dei limiti all'orario di lavoro (anche in questo caso differenziati per fasce d'età)³¹, vietando il lavoro notturno e prevedendo altresì l'obbligo scolastico³². Il percorso di approvazione di questa legge fu molto accidentato, soprattutto per l'opposizione della nascente borghesia industriale, nonostante documenti dell'epoca mettano assai bene in evidenza come il numero di bambini costretti a lavorare nelle fabbriche francesi fosse estremamente elevato e, soprattutto, come ciò avvenisse in condizioni disumane, cui conseguiva un tasso di mortalità elevatissimo³³.

Ovviamente, e seppure in ritardo, tra gli Stati europei che legiferarono sulle tematiche qui esaminate ci fu anche l'Italia. Come noto, questo ritardo fu dovuto da un lato al fatto che nel nostro Paese l'industrializzazione stentò ad affermarsi e, dall'altro, al fatto che nel corso di gran parte del diciannovesimo secolo la questione nazionale prevalse decisamente su quella sociale³⁴.

I primi provvedimenti normativi in materia furono adottati, in realtà, ben prima dell'Unità d'Italia: fu così che nel 1844 il governo austriaco stabilì che coloro che non avevano ancora compiuto i 9 anni d'età non potessero lavorare nelle miniere; lo stesso fece, una quindicina di anni più tardi (era il 20 novembre 1859), il Regno di Sardegna³⁵. Del resto, che la questione del contrasto al lavoro infantile fosse dibattuta già in fase preunitaria è dimostrato dall'affermarsi, fin dalla prima metà del diciannovesimo secolo, di gruppi di intellettuali mossi da spirito filantropico che, analogamente a quanto accadeva in altri Paesi, conduceva-

fants employés dans les manufactures, usines et ateliers, in J.-P. LE CROM (a cura di), *Deux siècles de droit du travail: L'histoire par les lois*, Parigi, 1998, p. 29 ss.

³¹ Ai sensi dell'art. 2, co. 2 ss. della legge che si sta esaminando.

³² Come stabilito dall'art. 5 della *Loi du 22 mars 1841 relative au travail des enfants employés dans les manufactures, usines ou ateliers*.

³³ Sul clima che accompagnò l'adozione del provvedimento normativo di cui si sta dicendo si v., ad es., J. BOURDIEU, B. REYNAUD, *Factory Discipline, Health and Externalities in the Reduction of Working Time in Nineteenth Century France*, in *Socio-Economic Review*, 2006, p. 93 ss.; A. GRADILONE, *Storia del sindacalismo*, Vol. 2 (Francia), Milano, 1958, p. 106 ss.

³⁴ Cfr., in particolare, P. OLIVELLI, *op. cit.*, p. 16.

³⁵ Su tale provvedimento normativo si v., ad es., U. BORSI, *Elementi di legislazione sociale del lavoro*, Bologna, 1936, p. 126.

no inchieste volte a mettere in luce le difficilissime condizioni in cui prestavano il proprio lavoro donne e bambini e, così facendo, furono in grado di sensibilizzare in modo sempre più efficace l'opinione pubblica sul tema, risvegliandone l'indignazione³⁶. Alla luce dei risultati di tali inchieste i medesimi gruppi di intellettuali avanzarono diverse istanze di regolamentazione della materia che tuttavia – se si escludono i due provvedimenti normativi preunitari di cui si è appena detto, tra l'altro limitati al solo settore minerario – non furono per lungo tempo recepite dal legislatore. Come si accennava in precedenza, del resto, la politica dell'epoca si concentrò dapprima sulla questione nazionale, per dare poi priorità al tema del consolidamento e del risanamento finanziario dello Stato appena riunificato; di conseguenza, le tematiche sociali vennero almeno momentaneamente accantonate³⁷.

La situazione che si è descritta sin qui iniziò a mutare soltanto a partire dagli anni Ottanta del diciannovesimo secolo: sebbene infatti già nel 1873 fosse stata adottata una legge concernente i bambini, la c.d. «legge Guerzoni», essa in realtà non si occupava né di età minima di accesso al lavoro né di tutela dei lavoratori adolescenti, bensì piuttosto (e molto più limitatamente) della questione della tratta dei minori, con particolare riferimento al loro utilizzo nelle professioni girovaghe³⁸. In proposito, la legge in esame vietava il reclutamento di bambini per lo svolgimento delle relative attività, stabilendo una serie di sanzioni (anche penali) nei confronti di genitori, tutori ed eventuali intermediari che ne avessero tratto profitto, sul presupposto dell'incapacità negoziale dei minori sancita dall'allora codice civile del 1865.

Fu soltanto nel 1886 che venne approvata la prima legge italiana in materia di (almeno parziale, come si vedrà tra un momento) contrasto al lavoro infantile. Si trattò, in particolare, della legge n. 3657 dell'11 feb-

³⁶ Cfr., su questo punto, L. CASTELVETRI, *op. cit.*, p. 54 s.; F. ARCA, *Legislazione sociale*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, Vol. VI, parte I, Milano, 1930, p. 34 ss.; infine, e in termini più generali, G. SOLARI, *op. cit.*, p. 127 ss.

³⁷ Si v., per una panoramica sulle tematiche sociali dapprima oggetto di attenzione da parte del legislatore, ma poi accantonate per la necessità di risolvere problemi ritenuti più urgenti, F. ARCA, *op. cit.*, p. 52 ss.

³⁸ V. L. CASTELVETRI, *op. cit.*, p. 57 s.

braio di quell'anno (detta anche «legge Berti», dal nome del ministro che la propose)³⁹, la quale da un lato stabilì un'età minima di accesso al lavoro pari a 9 anni (10 in caso di lavori sotterranei, 15 in caso di lavori insalubri o pericolosi)⁴⁰ e, dall'altro lato, dettò una serie di norme volte a regolamentare l'attività lavorativa degli adolescenti, o meglio di coloro che si trovavano nella fascia d'età compresa tra i 9 e i 12 anni⁴¹. Con riguardo a questi ultimi si fissarono, in particolare, limiti all'orario di lavoro, che non poteva superare le 8 ore giornaliere⁴². Da ultimo, la legge in esame introdusse un sistema ispettivo finalizzato a verificare l'effettiva applicazione delle disposizioni in essa contenute, nonché sanzioni irrogabili nei confronti dei trasgressori⁴³.

Da un rapido esame della legge n. 3657 del 1886 emerge anzitutto come essa, tuttavia, affronti soltanto parzialmente (e dunque in modo non particolarmente tutelante) la questione del lavoro infantile, soprattutto per il fatto che consentiva alle persone che avessero compiuto i 12 anni di età di lavorare senza limitazioni di sorta, a meno che le attività da svolgere non fossero insalubri o pericolose⁴⁴.

Se poi la si confronta con i provvedimenti normativi emanati, in materia, da altri Paesi europei di cui si è ampiamente detto in precedenza, l'impressione che si tratti di un intervento in fin dei conti poco tutelante nei confronti dei bambini e degli adolescenti si rafforza significativamente. La «legge Berti», a differenza degli appena richiamati provve-

³⁹ Pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia n. 40 del 18 febbraio 1886, p. 316.

⁴⁰ Si v., in proposito, l'art. 1, co. 1 e l'art. 2, co. 1 del provvedimento normativo che si sta esaminando.

⁴¹ Ci si riferisce, in particolare, all'art. 3 della legge n. 3657 del 1886.

⁴² Si cfr., ancora una volta, l'art. 3 del provvedimento normativo in commento.

⁴³ Per quanto riguarda il sistema ispettivo si v., in particolare, l'art. 5 della l. n. 3657 del 1886; il sistema sanzionatorio era invece regolamentato dall'art. 4 della medesima legge.

⁴⁴ Sulle carenze del provvedimento normativo in esame si v., ad es., T. TREU, *La tutela del minore nel diritto del lavoro*, in *Diritto di Famiglia e delle Persone*, 1980, p. 290 ss. e M.L. DE CRISTOFARO, *Minori (lavoro dei)*, in *Digesto delle Discipline Privatistiche, Sezione Commerciale*, Torino, 1993, Vol. IX, p. 473 ss.

dimenti normativi, non limitò infatti in alcun modo il lavoro notturno⁴⁵, né affrontò il tema dell'istruzione da impartire ai lavoratori adolescenti⁴⁶.

Da ultimo va sottolineato come la legge n. 3657 del 1886 si rivelò di fatto inefficace, sia per la mancata implementazione del sistema ispettivo dalla stessa predisposto, sia per il fatto che le sanzioni irrogabili erano di modesta entità⁴⁷.

Le ragioni della debolezza complessiva del provvedimento normativo che si sta esaminando sono numerose e in parte comuni a quelle che, alcuni decenni prima, caratterizzarono le prime leggi britanniche sul tema (come ad esempio l'inefficienza del sistema ispettivo e l'insufficienza dell'apparato sanzionatorio)⁴⁸. Ciò peraltro non toglie che il caso italiano – oltre al già evidenziato ritardo con il quale la prima regolamentazione in materia di contrasto al lavoro infantile fu emanata – presenti talune peculiarità sulle quali vale la pena di soffermarsi.

Del resto, la «legge Berti» era anzitutto poco tutelante di per sé, in quanto le sue norme ammettevano l'accesso al lavoro di coloro che avessero compiuto i 12 anni d'età quasi senza limitazioni. Ebbene, come puntualmente messo in luce dalla più attenta dottrina⁴⁹, questa debolezza per così dire intrinseca era dovuta al fatto che il suddetto provvedimento normativo costituiva il frutto di un compromesso politico assai delicato. Da un lato, infatti, si voleva che lo Stato intervenisse in materia sia per dare seguito alle inchieste realizzate da gruppi di intellettuali di cui si diceva in precedenza, sia per prevenire il possibile ripetersi dei conflitti che si erano verificati, in quegli anni, in alcune industrie tessili

⁴⁵ Al quale, come si evince dallo scarno articolato normativo, la legge n. 3657 del 1886 non faceva neppure cenno.

⁴⁶ Cfr., su questo punto, E. PASQUALETTO, *op. cit.*, p. 22 ss. Parla invece di legge che «ebbe il pregio di tentare un collegamento fra i problemi del lavoro e le esigenze scolastiche» P. OLIVELLI, *op. cit.*, p. 17: a ben vedere, tuttavia, la legge in esame non fa alcun riferimento alla questione dell'istruzione dei bambini cui veniva vietato di lavorare né, tanto meno, a quella di un eventuale obbligo scolastico.

⁴⁷ Si v. soprattutto le critiche, assai severe, avanzate in proposito da L. CASTELVETRI, *op. cit.*, p. 60 ss. (spec. p. 71), che parla di vero e proprio fallimento del provvedimento normativo in esame.

⁴⁸ Cfr., ad es., M.L. DE CRISTOFARO, *op. cit.*, p. 478.

⁴⁹ V., su questo punto, la dettagliata analisi di L. CASTELVETRI, *op. cit.*, p. 64 ss.

del Nord Italia⁵⁰. D'altro lato si temeva che un provvedimento tutelante e dunque restrittivo sul punto, determinando una riduzione repentina del lavoro infantile, potesse cagionare un altrettanto repentino aumento del costo del lavoro degli adulti, con conseguenze negative per l'economia italiana nel suo complesso. In quel periodo, del resto, l'industria nazionale era tecnologicamente assai più arretrata di quelle di molti altri Paesi europei e poteva dunque essere concorrenziale soltanto grazie alla protezione doganale e a un basso costo del lavoro, al cui mantenimento contribuivano in misura significativa proprio le c.d. «mezze forze»⁵¹.

La legge n. 3657 del 1886 rappresentò, in realtà, un compromesso al ribasso per molti versi dovuto al tentativo della classe politica italiana di non indebolire eccessivamente il vantaggio comparativo, fondato sul basso costo del lavoro, di cui l'economia nazionale in quella fase storica aveva bisogno. A ben vedere, dunque, nell'Italia della fine del diciannovesimo secolo si ragionava, con riguardo alla questione del contrasto al lavoro infantile, in termini simili a quelli in cui ragionano, oggi, i Paesi emergenti dinanzi alle sfide della globalizzazione⁵².

Ad ogni modo, dopo l'esperienza della «legge Berti», il legislatore postunitario intervenne nuovamente sulla questione con la legge n. 242 del 19 giugno 1902 (detta anche «legge Carcano», ancora una volta dal nome del ministro che la propose)⁵³, la quale si occupò, contestualmente, del lavoro dei bambini e degli adolescenti e di quello delle donne (ovvero di tutti coloro che rientravano nella definizione di «mezze forze»⁵⁴). Si trattò di un provvedimento normativo assai più complesso e

⁵⁰ Soprattutto nei centri lanieri del Biellese.

⁵¹ Era questo, in particolare, il pensiero del Presidente del Consiglio Giovanni Lanza, che fu uno dei protagonisti del dibattito poi conclusosi con l'adozione della l. n. 3657 del 1886. Si v., in proposito, L. CASTELVETRI, *op. cit.*, p. 63 e F. ARCÀ, *op. cit.*, p. 45.

⁵² Su questo punto cfr., in particolare, quanto si dirà nel corso del Capitolo Secondo del presente lavoro monografico.

⁵³ Pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia n. 157 del 7 luglio 1902, p. 3145 ss.

⁵⁴ Tale provvedimento normativo – proposto non a caso da Filippo Turati e Anna Kuliscioff – rappresentò dunque, sotto questo profilo, una peculiarità tutta italiana. Si v., in proposito, P. OLIVELLI, *op. cit.*, p. 18.

(almeno in linea teorica) più tutelante del precedente. Volendosi qui, per ovvie ragioni, concentrare sulla parte di esso dedicata al contrasto al lavoro infantile, va infatti messo in luce che l'età minima venne decisamente innalzata, passando da 9 a 12 anni (differenziandola, tra l'altro, a seconda della pericolosità delle attività da svolgere)⁵⁵, l'orario di lavoro⁵⁶ e i riposi (giornaliero⁵⁷ e settimanale⁵⁸) vennero regolamentati in modo piuttosto stringente e il lavoro notturno fu vietato per tutti coloro che non avessero compiuto i 15 anni⁵⁹. Infine, i sistemi ispettivo e sanzionatorio vennero disciplinati in modo più dettagliato rispetto a al passato, all'evidente fine di renderli anche più efficaci⁶⁰.

Se è vero che la regolamentazione contenuta nella legge n. 242 del 1902 risultò essere assai più tutelante nei confronti di bambini e adolescenti (e dunque anche decisamente più avanzata) rispetto al proprio precedente storico, è peraltro altrettanto vero che, soprattutto se confrontata con analoghi provvedimenti normativi dell'epoca adottati in altri Paesi europei, tale regolamentazione presentava alcune significative lacune e fu comunque, in generale, scarsamente applicata.

Quanto al primo aspetto, così come la «legge Berti», anche la «legge Carcano» (sebbene in realtà assai più articolata), non faceva alcun riferimento all'istruzione né, tanto meno, all'obbligo scolastico⁶¹. Ciò naturalmente non significa che all'epoca non vi fosse, in Italia, alcuna normativa su tale questione. Più semplicemente, il legislatore non si era preoccupato in alcun modo di creare un collegamento tra le norme sul lavoro dei minori e quelle relative all'obbligo scolastico, che si ponevano quindi come microsistemi normativi separati e paralleli⁶². Una peculiarità tutta italiana, quest'ultima, che a giudizio di scrive ha contribuito

⁵⁵ Cfr., in particolare, l'art. 1 del provvedimento normativo che si sta esaminando.

⁵⁶ Stabilito dall'art. 7 della legge n. 242 del 1902.

⁵⁷ Si v. l'art. 8 del provvedimento normativo in commento.

⁵⁸ Introdotto dall'art. 9 della «legge Carcano».

⁵⁹ Ai sensi di quanto previsto dall'art. 5 della legge n. 242 del 1902.

⁶⁰ Tali sistemi ispettivo e sanzionatorio erano regolati, rispettivamente, dall'art. 12 e dall'art. 13 della «legge Carcano».

⁶¹ Come si evince, ancora una volta, dalla semplice lettura del provvedimento normativo in esame.

⁶² Per un'analisi dettagliata della questione si v., in particolare, E. PASQUALETTO, *op. cit.*, p. 23 ss.

per lungo tempo a minare l'effettività delle norme relative all'età minima di accesso al lavoro e dunque non può che valutarsi negativamente.

In merito alla seconda questione, invece, va qui soltanto brevemente rammentato come, similmente peraltro a quanto avvenuto con riguardo alla legge n. 3657 del 1886 e a molti altri provvedimenti legislativi analoghi adottati in diversi Paesi europei, anche la legge n. 242 del 1902 fu per molti versi inefficace. Tale situazione – testimoniata, tra l'altro, da una serie di inchieste sulla sua implementazione effettiva⁶³ – fu dovuta sia alle resistenze con le quali essa fu accolta soprattutto dagli imprenditori sia, e ancora una volta, all'inefficienza dei sistemi ispettivo e sanzionatorio, che, nonostante fossero stati decisamente affinati rispetto al passato, non furono in grado di funzionare correttamente e di evitare, in tal modo, un'evasione massiccia, soprattutto nelle campagne⁶⁴.

Così come avvenuto in Gran Bretagna, Francia e negli altri Stati europei che già nel corso del diciannovesimo secolo avevano emanato provvedimenti normativi in materia di contrasto al lavoro infantile, anche in Italia il legislatore intervenne più volte, dopo la «legge Berti» e la «legge Carcano», al fine di rafforzare la tutela nei confronti di bambini e adolescenti e di renderla maggiormente efficace.

Ciò accadde sia nel periodo corporativo⁶⁵ che in quello repubblicano. Con particolare riferimento a quest'ultimo venne adottata, dapprima, la legge n. 977 del 17 ottobre 1967⁶⁶ che, dedicata alla tutela del lavoro dei fanciulli e degli adolescenti, diede in parte attuazione ai principi di cui all'art. 37, co. 2 e 3 della Costituzione, consistenti proprio nella necessità di fissare legislativamente l'età minima di accesso al lavoro e di garantire, al tempo stesso, la tutela degli adolescenti lavoratori attraverso una disciplina *ad hoc* volta a tenere conto della partico-

⁶³ Richiamate da P. OLIVELLI, *op. cit.*, p. 18.

⁶⁴ Su questo punto si v., soprattutto, A. CABRINI, *La legislazione sociale: 1859-1913*, Roma, 1913, p. 148 ss.

⁶⁵ Ci si riferisce, in particolare, alla legge n. 653 del 26 aprile 1934, sulla quale si v. M. SALA CHIRI, *La legislazione italiana sul lavoro dei minori un secolo dopo*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, 1981, I, p. 101 ss.

⁶⁶ Su tale provvedimento normativo cfr., ad es., L. SPAGNUOLO VIGORITA, *La tutela giuridica del lavoro minorile*, in *Rivista Infortuni*, 1971, p. 643 ss.

lare situazione di non ancora completo sviluppo psico-fisico di questi ultimi, pur nel rispetto del principio di parità retributiva a fronte dello svolgimento di un lavoro di eguale valore⁶⁷. A tale provvedimento normativo è seguito, assai più di recente, il d.lgs. 4 agosto 1999, n. 345 che – nel recepire la direttiva comunitaria n. 94/33/CE, della quale si dirà ampiamente nel Capitolo Terzo del presente lavoro monografico – ha novellato in più parti la legge n. 977 del 1967. Una delle disposizioni più significative di tale d.lgs. è senz'altro rappresentata dal suo art. 5 che, riscrivendo completamente l'art. 3 della suddetta legge, opera finalmente un collegamento tra età minima di accesso al lavoro e obbligo scolastico; collegamento che, come si accennava poco sopra, nell'ordinamento italiano era fino a quel momento mancato, generando gravi problemi di effettività della disciplina nel suo complesso⁶⁸.

3. L'attività normativa dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) in materia di contrasto al lavoro infantile dalla sua fondazione alla fine degli anni Sessanta del secolo scorso

La pur breve disamina della cospicua produzione legislativa in materia di contrasto al lavoro infantile di cui si sono resi protagonisti molti Paesi europei (tra cui l'Italia) nel corso del diciannovesimo secolo dà non soltanto la prova dell'importanza di tale tematica per il diritto del lavoro delle origini, ma può altresì essere utile per comprendere le ragioni che hanno spinto l'OIL a occuparsene fin dalla sua fondazione.

Come noto, del resto, a tale organizzazione internazionale – creata nel 1919 attraverso la Parte XIII del Trattato di Pace di Versailles (che pose fine alla Prima Guerra Mondiale)⁶⁹ – fu affidato il compito di

⁶⁷ Con riguardo alle citate disposizioni si v., in particolare, T. TREU, *I commi 2° e 3° dell'art. 37 Cost.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione, Rapporti Economici*, Tomo I, Bologna, 1979, p. 204 ss.

⁶⁸ Su questo punto cfr., da ultimo, E. PASQUALETTO, *op. cit.*, p. 27 ss.

⁶⁹ Per quanto riguarda la Parte XIII del Trattato di Pace di Versailles si v., ad es., B. HEPPEL, *Labour Laws and Global Trade*, Oxford and Portland, Oregon, 2005, p. 29 ss., J.R. BELLACE, *Achieving Social Justice: the Nexus Between the ILO's Fundamental Rights and Decent Work*, in *Employee Rights & Employment Policy Journal*,

emanare standard giuslavoristici da applicarsi il più uniformemente possibile negli ordinamenti dei Paesi membri⁷⁰.

Peraltro, come già si accennava in Premessa, gli obiettivi che l'OIL si poneva nell'adottare i suddetti standard erano, almeno nella fase iniziale della sua storia, assai diversi da quelli perseguiti dai legislatori nazionali con la realizzazione delle primissime forme di legislazione sociale. Mentre infatti questi ultimi si proponevano, in generale⁷¹, di offrire tutela ai lavoratori, migliorandone progressivamente le condizioni di lavoro e di vita⁷², l'OIL si preoccupava anzitutto di creare, sotto il profilo giuslavoristico, i presupposti affinché i Paesi membri dell'organizzazione si facessero concorrenza nei mercati internazionali in modo leale⁷³. Ciò non significa, ad onor del vero, che l'organizzazione non si preoccupasse in alcun modo del miglioramento delle condizioni dei lavoratori⁷⁴, ma tale fine risultava, almeno nella fase iniziale della sua

2011, p. 5 ss. e S. STÜBIG, *Flexibilität und Legitimität in der ILO. Ursachen der Akzeptanz von Kernarbeitsnormen*, Wiesbaden, 2015, p. 91 ss. Sia altresì consentito rinviare a M. BORZAGA, *Accommodating Differences: Discrimination and Equality at Work in International Labor Law*, in *Vermont Law Review*, 2006, p. 749 ss., spec. p. 751 ss.

⁷⁰ Cfr., in proposito, E. SENGHAAS-KNOBLOCH, *Ausgaben, Herausforderungen und Entwicklungen der Internationalen Arbeitsorganisation aus einer Perspektive politisch-organisatorischen Lernens*, in E. SENGHAAS-KNOBLOCH, J. DIRKS, A. LIESE (a cura di), *Internationale Arbeitsregulierung in Zeiten der Globalisierung. Politisch-organisatorisches Lernen in der Internationalen Arbeitsorganisation*, Münster, 2003, p. 7 ss.

⁷¹ Anche se, in determinati casi, i risvolti economici del riconoscimento di taluni diritti in capo ai lavoratori furono comunque tenuti in considerazione. Si pensi, soprattutto, ai primi provvedimenti normativi che, in Italia, introdussero un'età minima di accesso al lavoro, dei quali si è detto ampiamente nel paragrafo precedente.

⁷² Relativamente al caso italiano si v., soprattutto, L. CASTELVETRI, *op. cit.*

⁷³ Si cfr., per questa evoluzione, N. VALTICOS, *International Labour Law*, Dordrecht, 1979, p. 20 ss., nonché, più di recente e approfonditamente, N. VALTICOS, G. VON POTOBOSKY, *International Labour Law*, Deventer, Boston, 1995, p. 20 ss.

⁷⁴ Come emerge, del resto, dallo stesso trattato istitutivo dell'OIL – la c.d. Costituzione (su cui v. *infra* nel testo del presente capitolo) – nel quale in effetti possono rinvenirsi diversi riferimenti alla necessità di tutelare i lavoratori e di migliorare le loro precarie condizioni di lavoro e di vita. Si v., sul punto, J.-M. SERVAIS, *International Labour Law*, Alphen aan den Rijn, 2011, p. 24 ss.

storia, assai meno pregnante di quello relativo alla tutela della concorrenza⁷⁵.

Questa seppur soltanto parziale eterogeneità dei fini perseguiti dai diritti del lavoro nazionali, da un lato, e dal diritto internazionale del lavoro, dall'altro, condizionò in modo significativo l'attività normativa dell'OIL quanto meno fino alla c.d. Dichiarazione di Filadelfia del 1944⁷⁶. Tale Dichiarazione, infatti, mise in dubbio che l'OIL si dovesse prefiggere principalmente obiettivi di tutela della concorrenza e gettò le basi affinché il perseguimento della giustizia sociale assumesse, all'interno dell'organizzazione, un'importanza sempre maggiore, fino a prevalere⁷⁷.

Prendendo dunque in considerazione la fase originaria della storia dell'OIL – quella che va dalla sua fondazione alla citata Dichiarazione di Filadelfia del 1944 –, se ne deduce che l'organizzazione decise di occuparsi della questione del contrasto al lavoro infantile proprio perché i legislatori nazionali avevano emanato e continuavano a emanare, all'epoca, numerosissimi provvedimenti normativi in proposito, rafforzando via via i livelli di tutela in essi contenuti, sia con riguardo al progressivo aumento dell'età minima di accesso al lavoro, sia in riferimento alla regolamentazione del lavoro degli adolescenti. In altri termini, di fronte alla citata produzione legislativa a livello domestico, l'OIL ritenne di dover intervenire al fine di assicurare, in materia, standard uniformi che consentissero agli Stati membri di farsi lealmente concorrenza, rimanendo al tempo stesso competitivi.

Del resto, che la questione del contrasto al lavoro infantile fosse assai delicata non già soltanto sotto il profilo della necessità di tutelare bambini e adolescenti, ma anche dal punto di vista della conservazione dei livelli di competitività delle singole economie nazionali era emerso

⁷⁵ Cfr., in proposito, N. VALTICOS, G. VON POTOBOSKY, *op. cit.*, p. 20 ss.

⁷⁶ Si v., sul punto, V.-Y. GHEBALI, *The International Labour Organisation. A Case Study on the Evolution of U.N. Specialised Agencies*, Dordrecht, Boston, Londra, 1989, p. 61 ss. Cfr. altresì la più recente rilettura di questo documento effettuata da A. SUPLOT, *The Spirit of Philadelphia: Social Justice vs. the Total Market*, New York, Londra, 2012.

⁷⁷ Per questi sviluppi si cfr., soprattutto, G. RODGERS, E. LEE, L. SWEPSTON, J. VAN DAELE (a cura di), *The ILO and the Quest for Social Justice 1919-2009*, Ithaca, 2009.

già nei dibattiti che avevano accompagnato l'adozione dei diversi provvedimenti legislativi sul punto da parte di numerosi Paesi europei, come dimostra, in particolare, il caso italiano di cui si è dato conto nella parte conclusiva del paragrafo precedente⁷⁸.

Entrando allora nel dettaglio dell'attività normativa messa in campo dall'OIL in materia di contrasto al lavoro infantile negli anni immediatamente successivi alla sua fondazione, va detto che tale attività consistette, in generale, nell'emanazione di Convenzioni e Raccomandazioni con le quali l'organizzazione, traendo le mosse dalle legislazioni nazionali occupatesi della questione, tentò di generalizzarle, realizzando una disciplina il più possibile uniforme in proposito. Tale tentativo di generalizzazione prese a modello i provvedimenti normativi adottati da quei Paesi membri che si erano dimostrati (o si stavano dimostrando) più avanzati (e dunque rigorosi) sul punto⁷⁹, all'evidente fine di preservare anzitutto la competitività di tali Paesi nei mercati internazionali.

Alla luce di tutto ciò non stupisce da un lato che l'OIL abbia emanato standard giuslavoristici internazionali in materia di contrasto al lavoro infantile fin dalla prima sessione del suo organo assembleare – la Conferenza Internazionale del Lavoro –, che ebbe luogo nel novembre del 1919 a Washington, e dall'altro che tali standard siano stati particolarmente numerosi⁸⁰. Sotto quest'ultimo profilo pare di poter affermare che l'attività normativa dell'OIL sul tema sia stata così intensa sia per ragioni intrinsecamente legate al funzionamento dell'organizzazione, sulle quali si tornerà tra breve, sia per la necessità di aggiornare costantemente i provvedimenti emanati ai progressi legislativi realizzati dagli Stati membri al proprio interno, sia, quanto meno da un certo periodo

⁷⁸ Si v., in proposito, L. CASTELVETRI, *op. cit.*, p. 63 e F. ARCA, *op. cit.*, p. 45.

⁷⁹ Come, ad esempio, la Gran Bretagna e la Francia.

⁸⁰ Sugli strumenti normativi adottati dall'OIL in materia di contrasto al lavoro infantile si v., ad es., B. CREIGHTON, *Combating Child Labour: the Role of International Labour Standards*, in *Comparative Labour Law & Policy Journal*, 1997, p. 362 ss. Si v. altresì A. TREBILCOCK, G. RAIMONDI, *The ILO's Legal Activities Towards the Eradication of Child Labour: An Overview*, in G. NESI, L. NOGLER, M. PERTILE (a cura di), *Child Labour in a Globalized World. A Legal Analysis of ILO Action*, Aldershot, 2008, p. 24 ss.

storico in avanti, per offrire a bambini e adolescenti una tutela sempre più efficace⁸¹.

La circostanza che le prime Convenzioni e Raccomandazioni dell'OIL in materia di contrasto al lavoro infantile abbiano preso a riferimento la legislazione degli Stati membri consente di comprendere, tra le altre cose, per quali ragioni esse si siano concentrate, quanto ai contenuti, essenzialmente sulla questione dell'età minima, ovvero sulla tutela dei bambini⁸². Per l'organizzazione, in altri termini, è stato fin da subito assolutamente prioritario concentrarsi sul divieto di far lavorare questi ultimi, piuttosto che sulla regolamentazione del lavoro degli adolescenti, sebbene in realtà ad alcuni aspetti di quest'ultima, quali il lavoro notturno, siano state dedicate specifiche Convenzioni, anch'esse adottate fin dalle origini⁸³.

Come già accennato, il primo atto normativo⁸⁴ dell'OIL in tema di età minima di accesso al lavoro fu emanato nel 1919: si trattò della Convenzione n. 5 del 28 novembre di quell'anno, la *Minimum Age (Industry) Convention*, applicabile al solo settore industriale e fondata sul Preambolo della Costituzione dell'OIL⁸⁵, oltre che sull'art. 427 del

⁸¹ Su questo punto sia consentito rinviare a M. BORZAGA, *Limiting the Minimum Age: Convention 138 and the Origin of the ILO's Action in the Field of Child Labour*, in G. NESI, L. NOGLER, M. PERTILE (a cura di), *op. cit.*, p. 39 ss.

⁸² Cfr., in proposito, D.M. SMOLIN, *Conflict and Ideology in the International Campaign against Child Labour*, in *Hofstra Labor & Employment Law Journal*, 1999, p. 383 ss., spec. p. 408 ss.

⁸³ Per un esaustivo elenco di tali Convenzioni si v., in particolare, A. TREBILCOCK, G. RAIMONDI, *op. cit.*, p. 26 ss.

⁸⁴ In generale, nel corso della trattazione si tenderà a fare riferimento soprattutto alle Convenzioni OIL per il fatto che esse, in quanto atti di *hard law*, assumono rilevanza fondamentale sia con riguardo alla produzione che in merito all'implementazione nazionale (attraverso i relativi atti di ratifica) degli standard giuslavoristici ivi contenuti. Talvolta, peraltro, verranno citate anche le Raccomandazioni OIL che, pur consistendo in strumenti di *soft law* finalizzati a fornire agli Stati membri linee guida in merito all'attuazione delle Convenzioni che accompagnano, possono essere d'aiuto laddove appaia necessario ricostruire in modo ampio e circostanziato il quadro normativo di riferimento (magari, ma non necessariamente, a fronte di difficoltà interpretative).

⁸⁵ Il quale, già nella versione precedente alle modifiche a esso apportate dagli emendamenti del 1946, faceva esplicito riferimento alla necessità di proteggere bambi-

Trattato di Pace di Versailles⁸⁶. Successivamente, e utilizzando la medesima base giuridica, l'organizzazione adottò ben nove ulteriori Convenzioni in materia, perlopiù concentrate nel periodo compreso tra le due Guerre Mondiali (e dunque in una fase storica precedente alla Dichiarazione di Filadelfia del 1944), per poi procedere, ma soltanto nel 1973, a consolidarle in un unico provvedimento⁸⁷.

Non è ovviamente possibile, in questa sede, analizzare nel dettaglio tutte le dieci Convenzioni che si sono richiamate, anche perché, lo si accennava già in precedenza, la loro numerosità è sì dovuta alla necessità, molto sentita in sede OIL in quel periodo, di aggiornare al rialzo i relativi standard, ma è anche connessa a ragioni meramente organizzative: soprattutto negli anni immediatamente successivi alla sua fondazione, infatti, l'OIL tendeva a emanare Convenzioni e Raccomandazioni il cui ambito di applicazione era limitato a specifici settori, tipicamente (e anzitutto) quello industriale⁸⁸. Capitava dunque sovente che

ni, giovani e donne. Il testo del suddetto documento è riportato, ad es., in J.R. BELLACE, *op. cit.*, p. 10.

⁸⁶ L'art. 427 del Trattato di Versailles stabilisce nove «metodi e principi» in materia di lavoro che, secondo gli Stati parte, sono «di particolare ed urgente importanza». Tra questi, che comprendono il famoso adagio secondo cui «il lavoro non è una merce» (punto 1), ve ne è anche uno secondo il quale il lavoro infantile dovrebbe essere abolito, mentre quello dei giovani dovrebbe subire delle limitazioni volte a far sì che costoro possano da un lato continuare a istruirsi e dall'altro contare su uno sviluppo fisico adeguato (punto 6). Su tale norma si cfr., tra i molti, B. HEPPLER, *op. cit.*, p. 30 s.

⁸⁷ Per questa progressione v. M. BORZAGA, *Limiting the Minimum Age: Convention 138 and the Origin of the ILO's Action in the Field of Child Labour*, cit., p. 40.

⁸⁸ Ciò accadeva per il fatto che, nei primi anni di vita dell'OIL, si diffuse l'idea, fortemente rappresentata dalla Francia, secondo la quale l'organizzazione avrebbe dovuto occuparsi soltanto del lavoro svolto nel settore industriale. Si trattava, evidentemente, di un tentativo (tutto francese, per l'appunto), di limitare il più possibile gli ambiti di intervento dell'OIL e, di conseguenza, le cessioni di sovranità nei confronti di questa. Tale idea fu peraltro fortemente contrastata in sede di Conferenza Internazionale del Lavoro e, dopo alcuni pareri della Corte Permanente di Giustizia Internazionale, definitivamente abbandonata. Ad ogni modo, i dubbi relativi agli ambiti di competenza dell'OIL, fomentati dalla posizione francese, indussero l'organizzazione ad adottare, nei primissimi anni di vita, Convenzioni dedicate al solo settore industriale, per poi progressivamente intervenire anche in relazione a ulteriori settori. Si v., in proposito, N. VALTICOS, G. VON POTOBOSKY, *op. cit.*, p. 44 ss.

l'organizzazione, dopo aver regolamentato una certa materia con riferimento a tale settore, elaborasse ulteriori provvedimenti normativi con i quali la disciplina già adottata veniva estesa anche ad altri (come per esempio quello agricolo, commerciale, marittimo, ecc.), magari dopo aver proceduto a qualche cambiamento (più o meno sostanziale) con riguardo ai contenuti di essa.

Ne consegue che all'elevato numero di Convenzioni (e anche di Raccomandazioni)⁸⁹ in tema di età minima di accesso al lavoro varate nei primi anni di vita dell'OIL non corrispondevano in realtà standard altrettanto diversificati. Anzi, se si passano brevemente in rassegna tali Convenzioni⁹⁰ ci si rende immediatamente conto di come esse presentino, sotto il profilo dei relativi contenuti, una serie di analogie significative, tanto da poter essere suddivise, senza semplificare eccessivamente, in due gruppi distinti⁹¹: un primo gruppo, caratterizzato da livelli di tutela meno elevati e da una tecnica normativa piuttosto rudimentale, al quale appartengono le cinque Convenzioni più risalenti⁹²; un secondo gruppo, nell'ambito del quale le garanzie a favore dei bambini si presentavano rafforzate e la tecnica normativa risultava affinata, nel quale ricadono le cinque Convenzioni più recenti, che in qualche caso rappresentavano tra l'altro una vera e propria revisione (in senso tecnico)⁹³ di

⁸⁹ Come già si diceva in precedenza, le Convenzioni OIL sono quasi sempre accompagnate da Raccomandazioni, che sono state concepite come atti di *soft law* intesi a fornire agli Stati membri linee guida relativamente all'attività di attuazione delle Convenzioni stesse negli ordinamenti nazionali. Poiché si tratta di atti per loro natura giuridicamente meno rilevanti delle Convenzioni, in questa prima fase di ricostruzione dell'attività normativa dell'OIL in materia di contrasto al lavoro infantile, già di per sé molto complicata, si è deciso di non fare a esse alcun riferimento.

⁹⁰ Per tale rassegna, effettuata in modo schematico ed efficace, si v. in particolare A. LIESE, *Internationale Regulierung im Politikfeld Kinderarbeit*, in E. SENGHAAS-KNOBLOCH, J. DIRKS, A. LIESE (a cura di), *op. cit.*, p. 61 ss.

⁹¹ Su questa suddivisione cfr. M. BORZAGA, *Limiting the Minimum Age: Convention 138 and the Origin of the ILO's Action in the Field of Child Labour*, *cit.*, p. 43 ss.

⁹² Con riguardo alle quali si v., in particolare, N. VALTICOS, G. VON POTOBOSKY, *op. cit.*, p. 216 ss. e D.M. SMOLIN, *op. cit.*, p. 408 ss.

⁹³ Quando una Convenzione OIL costituisce revisione in senso tecnico di una precedente ciò è indicato nel titolo stesso della Convenzione, che riporta la dicitura «riveduta». Normalmente si ha revisione in senso tecnico quando l'Organizzazione ritiene necessario rafforzare il livello di tutela relativo a un certo standard, come accaduto, per

quelle adottate in precedenza (e appartenenti, evidentemente, al primo gruppo)⁹⁴.

Volendo a questo punto dare un veloce sguardo alle previsioni contenute nelle dieci Convenzioni citate, e iniziando a farlo dal primo gruppo di esse, va detto anzitutto come tale gruppo comprenda, oltre alla già richiamata Convenzione n. 5 del 1919, la Convenzione n. 7 del 9 luglio 1920 [*Minimum Age (Sea) Convention*], relativa all'età minima di accesso al lavoro nel settore marittimo, la Convenzione n. 10 del 16 novembre 1921 [*Minimum Age (Agriculture) Convention*], applicabile al settore agricolo, la Convenzione n. 15 dell'11 novembre 1921 [*Minimum Age (Trimmers and Stokers) Convention*], concernente i carbonai e i fuochisti navali, e la Convenzione n. 33 del 20 aprile 1932 [*Minimum Age (Non-Industrial Employment) Convention*], riguardante le attività lavorative svolte nei settori diversi da quello industriale⁹⁵.

Ciascuna delle Convenzioni appartenenti a questo primo gruppo prevedeva, in termini sostanziali, un'età minima di accesso al lavoro pari a 14 anni, la cui applicazione concreta veniva, come si accennava in precedenza, almeno parzialmente differenziata a seconda del settore economico di riferimento⁹⁶.

l'appunto, in materia di età minima. La procedura di adozione di una Convenzione riveduta è, vale la pena di sottolinearlo, semplificata rispetto a quella standard (detta, come forse noto, di doppia discussione, per il fatto che si deve svolgere per almeno due sessioni consecutive annuali della Conferenza Internazionale del Lavoro). In merito alle procedure di revisione delle Convenzioni OIL si v., ad es., J.-M. SERVAIS, *op. cit.*, p. 70 e N. VALTICOS, G. VON POTOBOSKY, *op. cit.*, p. 63 ss.

⁹⁴ Sul punto si cfr., soprattutto, N. VALTICOS, G. VON POTOBOSKY, *op. cit.*, p. 218 s. e D.M. SMOLIN, *op. cit.*, p. 412 ss.

⁹⁵ Il testo delle suddette Convenzioni è disponibile, in lingua inglese, al seguente sito web: <http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12000::NO::>

⁹⁶ Si v., in particolare, l'art. 2 della Convenzione n. 5 del 1919; l'art. 2 della Convenzione n. 7 del 1920, l'art. 1 della Convenzione n. 10 del 1921, l'art. 2 della Convenzione n. 22 del 1932. I diversi settori cui si applica la singola Convenzione sono definiti, di solito, dalla Convenzione stessa. Sul punto si cfr., altresì, COMMITTEE OF EXPERTS ON THE APPLICATION OF CONVENTIONS AND RECOMMENDATIONS (d'ora innanzi CEACR), *General Survey of the Reports Relating to Convention No. 138 and Recommendation No. 146 Concerning Minimum Age*, Ginevra, 1981, p. 5 s. e CEACR, *Giving Globalisation a Human Face. General Survey on the Fundamental Conventions Con-*

Tale applicazione differenziata era garantita, in particolare, da una serie di disposizioni che stabilivano clausole di flessibilità ed eccezioni all'interno delle suddette Convenzioni⁹⁷.

Così, ad esempio, la Convenzione n. 5 del 1919 prevedeva anzitutto, in via eccezionale, la possibilità di disapplicare la regola generale per cui l'età minima di accesso al lavoro doveva essere almeno pari a 14 anni quando si trattava di bambini impiegati in imprese familiari⁹⁸, ovvero che frequentassero scuole professionali⁹⁹. Inoltre, la medesima Convenzione introduceva, ai sensi dell'art. 19, co. 3 della Costituzione dell'OIL¹⁰⁰, alcune assai rudimentali clausole di flessibilità, consistenti da un lato nella previsione di una disciplina *ad hoc* per il Giappone¹⁰¹ e dall'altro nell'esclusione dell'India dal proprio campo di applicazione¹⁰². Dal canto suo, la Convenzione n. 7 del 1920 stabiliva eccezioni simili a quelle appena esaminate con riguardo alla Convenzione n. 5 del 1919¹⁰³, anche se ovviamente calibrate sul settore marittimo, ma non

cerning Rights at Work in Light of the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalisation, 2008, Ginevra, 2012, p. 147 s.

⁹⁷ Per quanto riguarda clausole di flessibilità ed eccezioni si cfr. soprattutto N. VALTICOS, G. VON POTOBOSKY, *op. cit.*, p. 57 ss. Cfr. altresì S. STÜBIG, *op. cit.*, p. 110 ss.

⁹⁸ L'art. 2 della Convenzione n. 5 del 1919 le definisce come imprese «nelle quali sono impiegati unicamente i componenti della stessa famiglia».

⁹⁹ Come stabilito, in particolare, dall'art. 3 della Convenzione n. 5 del 1919.

¹⁰⁰ Ovvero di quella disposizione che consente alla Conferenza Internazionale del Lavoro di prevedere, all'interno delle Convenzioni, clausole di flessibilità ed eccezioni. Tale disposizione afferma testualmente quanto segue: «Nel formulare qualsiasi Convenzione o Raccomandazione di applicazione generale, la Conferenza Internazionale del Lavoro deve tener conto delle speciali condizioni determinate in alcuni Paesi dal clima, dall'incompleto sviluppo dell'organizzazione industriale e da altre circostanze particolari, e suggerire tutte quelle modificazioni che possono essere ritenute necessarie per rispondere alle condizioni proprie di tali Paesi». Su tale disposizione si v., ad es., S. STÜBIG, *op. cit.*, p. 110 ss.

¹⁰¹ Stabilita dall'art. 5 della Convenzione n. 5 del 1919.

¹⁰² Come previsto dall'art. 6 della Convenzione n. 5 del 1919. Sugli art. 5 e 6 di tale strumento normativo si v. D.M. SMOLIN, *op. cit.*, p. 410, nonché CEACR, *General Survey of the Reports Relating to Convention No. 138 and Recommendation No. 146 Concerning Minimum Age*, cit., p. 8 s.

¹⁰³ E cioè relative a bambini che fossero impiegati in imprese familiari operanti nel settore marittimo (art. 2) ovvero frequentassero un percorso scolastico o di formazione

conteneva alcuna clausola di flessibilità. Quanto invece all'agricoltura, la Convenzione n. 10 del 1921, pur ribadendo la regola generale di cui alle Convenzioni precedenti, prevedeva poi una disciplina meno stringente, ammettendo che anche i bambini che non avessero ancora compiuto i 14 anni potessero lavorare in tale settore, purché tuttavia lo facessero al di fuori delle ore di lezione e, più in generale, soltanto laddove le attività lavorative svolte non mettessero a repentaglio la loro frequenza scolastica¹⁰⁴.

Con l'adozione delle ultime due Convenzioni di questo primo gruppo l'OIL affinò notevolmente la propria tecnica normativa, come si evince in particolare dal fatto che, oltre a prescrivere un'età minima di accesso al lavoro, essa iniziò a operare una differenziazione tra lavoro *tout court*, lavoro leggero e lavoro pericoloso¹⁰⁵.

Un primo passo in questa direzione fu compiuto dall'OIL con la Convenzione n. 15 del 1921, come si ricorderà dedicata a carbonai e fuochisti navali. Data la pericolosità delle attività lavorative svolte da questi ultimi l'organizzazione stabilì infatti che l'età minima di accesso al lavoro nel loro caso dovesse essere più elevata, ovvero pari a 18 anni¹⁰⁶. Ciò non impedì, peraltro, che all'interno della medesima Convenzione n. 15 del 1921 fossero previste, al contempo, una serie di eccezioni¹⁰⁷ e di clausole di flessibilità, ancora una volta relative a Giappone e India¹⁰⁸.

L'opportunità di differenziare tra diverse tipologie di lavoro fu ribadita, in modo peraltro tecnicamente assai più avanzato rispetto agli anni precedenti, dalla successiva (e ultima) Convenzione, la n. 33 del 1932, concernente in generale i settori non industriali. Tale atto normativo,

professionale che si svolgeva su navi, purché tali attività fossero approvate e vigilate dall'autorità pubblica (art. 3).

¹⁰⁴ Come previsto dall'art. 1 della Convenzione n. 10 del 1921. Cfr., sul punto, N. VALTICOS, *Droit international du travail*, Parigi, 1983, p. 461.

¹⁰⁵ Su tale differenziazione si v. CEACR, *General Survey of the Reports Relating to Convention No. 138 and Recommendation No. 146 Concerning Minimum Age*, cit., p. 7 s.

¹⁰⁶ Ai sensi di quanto stabilito dall'art. 1 della Convenzione in esame.

¹⁰⁷ Si v., in proposito, l'art. 3, co. 1, lett. a) e b) della Convenzione n. 15 del 1921.

¹⁰⁸ Secondo quanto prescritto dall'art. 3, co. 1, lett. c) della Convenzione che si sta descrivendo.

dopo aver prescritto, in generale, un'età minima di accesso al lavoro pari a 14 anni¹⁰⁹, ammise anzitutto la possibilità, per coloro che avessero compiuto i 12 anni, di svolgere attività lavorative considerate leggere¹¹⁰. Inoltre, e sul versante opposto, il medesimo provvedimento stabilì che, in merito a lavori particolarmente pericolosi, l'età minima potesse essere elevata. L'art. 5 della Convenzione n. 33 del 1932 affidò la relativa decisione agli Stati membri, che avrebbero potuto procedere, in proposito, attraverso specifiche regolamentazioni nazionali, a fronte di «qualunque impiego che, per sua natura o per le circostanze in cui avrebbe dovuto essere svolto fosse rischioso per la vita, la salute, o la morale delle persone in esso coinvolte»¹¹¹.

La Convenzione n. 33 del 1932 può essere ritenuta la più avanzata di questo primo gruppo anche per un'altra ragione: essa infatti creò, per la prima volta, un collegamento tra età minima di accesso al lavoro e frequenza scolastica, stabilendo non solo che la suddetta età minima fosse fissata a 14 anni, ma anche che chi l'avesse superata non potesse comunque svolgere nessun tipo di attività lavorativa qualora, ai sensi della relativa legislazione nazionale, non avesse concluso la scuola primaria¹¹².

Per quanto attiene al secondo gruppo di Convenzioni in materia di età minima di accesso al lavoro adottate dall'OIL nella prima fase della sua storia, va rammentato anzitutto che si tratta anche in questo caso di cinque distinti atti normativi.

Più nel dettaglio, tale secondo gruppo è composto anzitutto da tre Convenzioni che costituiscono una formale revisione delle corrispondenti tre che appartenevano al primo e cioè: la Convenzione n. 58 del 24 ottobre 1936 [*Minimum Age (Sea) Convention (Revised)*], concernente l'età minima di accesso al lavoro nel settore marittimo (formale revisione della Convenzione n. 7 del 1920); la Convenzione n. 59 del

¹⁰⁹ Si v., sul punto, l'art. 2 della Convenzione n. 33 del 1932.

¹¹⁰ Ai sensi di quanto stabilito dall'art. 4 della Convenzione in esame.

¹¹¹ Cfr. l'art. 5 della Convenzione n. 33 del 1932, nonché D.M. SMOLIN, *op. cit.*, p. 411 s. In proposito si v. altresì M. BORZAGA, *Limiting the Minimum Age: Convention 138 and the Origin of the ILO's Action in the Field of Child Labour*, cit., p. 44.

¹¹² Come prescritto dal già citato art. 2 della Convenzione n. 33 del 1932. Si v. N. VALTICOS, G. VON POTOBOSKY, *op. cit.*, p. 217 s.

22 giugno 1937 [*Minimum Age (Industry) Convention (Revised)*], relativa all'industria (formale revisione della Convenzione n. 5 del 1919); e la Convenzione n. 60 del 22 giugno 1937 [*Minimum Age (Non-Industrial Employment) Convention (Revised)*], dedicata alle attività lavorative svolte nei settori non industriali (formale revisione della Convenzione n. 33 del 1932)¹¹³. Ricadono inoltre in questo gruppo di atti normativi le assai più recenti Convenzioni n. 112 del 12 giugno 1959 [*Minimum Age (Fishermen) Convention*], riguardante la pesca, e n. 123 del 22 giugno 1965 [*Minimum Age (Underground Work) Convention*], concernente invece il lavoro nelle miniere¹¹⁴.

Tutte le Convenzioni appartenenti a questo secondo gruppo si caratterizzavano per il fatto di prevedere un'età minima di accesso al lavoro pari ad almeno¹¹⁵ 15 anni, elevandola dunque rispetto al passato¹¹⁶. Ciò spiega anche per quale ragione alcune di tali Convenzioni costituissero formale revisione delle precedenti.

Entrando brevemente nel merito dei contenuti di esse, si ritiene opportuno soffermarsi in particolare sulle n. 59 e 60 del 1937, che sono senza dubbio le più dettagliate ed esaustive¹¹⁷.

La prima trovava applicazione nel settore industriale e, oltre a stabilire come detto un'età minima pari a 15 anni, regolamentava una serie di questioni ulteriori, introducendo, in particolare, alcune eccezioni e clausole di flessibilità (ancora per molti versi rudimentali). Con riguardo in primo luogo alle eccezioni, la Convenzione n. 59 del 1937 prevedeva che gli infraquindicenni potessero essere impiegati in imprese familiari, ma soltanto qualora le relative attività lavorative non fossero rischiose per la loro vita, la loro salute o la loro morale e tale possibilità

¹¹³ Cfr., in proposito, N. VALTICOS, *Droit international du travail*, cit., p. 462 s.

¹¹⁴ Sul punto si v. M. BORZAGA, *Limiting the Minimum Age: Convention 138 and the Origin of the ILO's Action in the Field of Child Labour*, cit., p. 44.

¹¹⁵ In effetti, l'art. 2 della Convenzione n. 123 del 1965 prevedeva che l'età minima di accesso al lavoro nel settore minerario dovesse essere decisa dagli Stati membri che la ratificavano. Peraltro, la medesima disposizione stabiliva che la suddetta età minima non potesse essere inferiore a 16 anni.

¹¹⁶ Come messo bene in luce da CEACR, *General Survey of the Reports Relating to Convention No. 138 and Recommendation No. 146 Concerning Minimum Age*, cit., p. 6 s.

¹¹⁷ Cfr., in proposito, N. VALTICOS, G. VON POTOBsky, *op. cit.*, p. 218.

fosse espressamente prevista dalla legislazione nazionale¹¹⁸. Se si confronta questa disposizione con quella corrispondente contenuta nella Convenzione n. 5 del 1919 (di cui la Convenzione n. 59 del 1937 costituisce formale revisione) ci si rende immediatamente conto dei passi avanti compiuti dall'OIL in poco meno di vent'anni sul punto, sia con riguardo al livello di tutela garantito ai bambini nel caso lavorassero in imprese familiari, sia in merito alla tecnica normativa utilizzata¹¹⁹. Inoltre, la medesima Convenzione n. 59 del 1937 introduceva un'ulteriore eccezione con riguardo ai bambini impegnati in scuole professionali, i quali erano esclusi dall'ambito soggettivo di applicazione di essa¹²⁰. In merito, poi, alle clausole di flessibilità, si trattava come detto di strumenti piuttosto rudimentali, consistenti ancora una volta in previsioni *ad hoc* destinate a specifici Paesi, quali il Giappone, l'India e la Cina¹²¹. Infine, va sottolineato che l'atto normativo in esame introdusse (per la prima volta con riguardo al settore industriale) la possibilità per gli Stati membri di adottare leggi nazionali che prevedessero un'età minima più elevata di 15 anni per le attività lavorative pericolose¹²². A fronte di questi significativi sviluppi, peraltro, la Convenzione n. 59 del 1937 non faceva tuttavia nessun accenno al tema del collegamento tra età minima e frequenza scolastica¹²³.

La Convenzione n. 60 del 1937, che costituì formale revisione della Convenzione n. 33 del 1932, concerneva le attività lavorative nei settori non industriali e può essere ritenuta lo strumento normativo più avanzato in materia di età minima tra quelli adottati dall'OIL prima della Con-

¹¹⁸ Ai sensi di quanto stabilito dall'art. 2, co. 2 della Convenzione n. 59 del 1937.

¹¹⁹ Come si ricorderà, infatti, l'art. 2 della Convenzione n. 5 del 1919 si limitava a dare una definizione molto scarna di impresa familiare e non faceva alcun riferimento ai rischi che le relative attività lavorative potessero determinare in capo ai bambini.

¹²⁰ Si v., in proposito, l'art. 3 della Convenzione n. 59 del 1937, il quale precisava che i bambini impegnati in scuole professionali fossero esclusi dall'ambito soggettivo di applicazione della Convenzione medesima soltanto laddove le attività lavorative da essi svolte fossero approvate e vigilate dall'autorità pubblica.

¹²¹ Si trattava, entrando più nel dettaglio, dell'art. 6 relativamente al Giappone, dell'art. 7 con riguardo all'India e dell'art. 8 in merito alla Cina.

¹²² Ci si riferisce, in particolare, all'art. 5 della Convenzione n. 59 del 1937.

¹²³ Sul punto si cfr. M. BORZAGA, *Limiting the Minimum Age: Convention 138 and the Origin of the ILO's Action in the Field of Child Labour*, cit., p. 44.

venzione di consolidamento n. 138 del 1973. Oltre a prescrivere un'età minima di accesso al lavoro pari a 15 anni e a contenere previsioni simili a quelle della n. 59, la Convenzione n. 60 del 1937 riaffermò anche la distinzione tra lavoro *tout court*, lavoro leggero e lavoro pericoloso che era stata introdotta nel 1932 e conseguentemente propose, sul punto, età minime differenziate. Più in particolare, la Convenzione in commento stabilì che i bambini di età superiore ai 13 anni potessero svolgere attività lavorative leggere e diede ai Paesi membri la possibilità (senza cioè obbligarli a farlo) di aumentare l'età minima con riguardo a quelle pericolose¹²⁴. Da ultimo, la Convenzione n. 60 del 1937 confermò l'importanza del collegamento tra età minima e frequenza scolastica, statuendo che i bambini che non avessero concluso la scuola primaria non potessero essere occupati, anche se di età superiore ai 15 anni¹²⁵.

Volendo trarre qualche conclusione con riguardo all'attività normativa svolta dall'OIL in materia di contrasto al lavoro infantile negli anni immediatamente successivi alla sua fondazione può dirsi, in generale, che le dieci Convenzioni esaminate, tutte relative all'età minima di accesso al lavoro, furono caratterizzate non soltanto dal fatto di prevedere un progressivo aumento di tale età minima, ma anche dallo sviluppo di tecniche normative in grado di tenere conto delle esigenze di flessibilità di taluni Stati membri.

A ben guardare, tuttavia, si trattò di tecniche normative assai elementari, atteso che le eccezioni e soprattutto le clausole di flessibilità introdotte dalle suddette Convenzioni apparivano poco efficaci, riferendosi a singoli Paesi emergenti, anziché a determinati settori economici o a specifiche tipologie di lavoro¹²⁶.

Per questa e molte altre ragioni – tra le quali la necessità di superare le incertezze dovute alla contestuale esistenza di dieci Convenzioni di-

¹²⁴ Si v., in proposito, N. VALTICOS, G. VON POTOBOSKY, *op. cit.*, p. 218 s.

¹²⁵ Cfr. D.M. SMOLIN, *op. cit.*, p. 413.

¹²⁶ Con riguardo a tale questione si v. le osservazioni di CEACR, *General Survey of the Reports Relating to Convention No. 138 and Recommendation No. 146 Concerning Minimum Age*, cit., p. 8 s. e ivi, in particolare, il par. 31.

verse sulla stessa materia¹²⁷ e la decisione di non ricorrere più a strumenti normativi differenziati per settore economico¹²⁸ – all’inizio degli anni Settanta del secolo scorso l’OIL decise di adottare una nuova Convenzione in materia di età minima di accesso al lavoro che, consolidando i contenuti delle precedenti dieci, potesse assumere una portata il più possibile universale, lasciando al tempo stesso notevoli margini di flessibilità agli Stati membri che decidessero di ratificarla¹²⁹.

4. La Convenzione OIL n. 138 del 1973

4.1. Osservazioni di carattere generale: una Convenzione programmatica o prescrittiva?

Fu così che la Conferenza Internazionale del Lavoro discusse e licenziò la Convenzione n. 138 del 26 giugno 1973 (*Minimum Age Convention*), affiancandole, come di consueto, una Raccomandazione, la n. 146 del medesimo giorno (*Minimum Age Recommendation*)¹³⁰.

Si tratta dello strumento giuslavoristico internazionale più recente ed evoluto per quanto attiene alla fissazione di un’età minima di accesso al lavoro, soprattutto per il fatto che, nell’emanarlo, l’OIL non soltanto ha consolidato, come si accennava, i contenuti delle dieci Convenzioni

¹²⁷ Cfr. CEACR, *Giving Globalisation a Human Face. General Survey on the Fundamental Conventions Concerning Rights at Work in Light of the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalisation, 2008*, cit., p. 148.

¹²⁸ Presa anche a seguito delle ormai del tutto superate resistenze della Francia all’adozione, da parte dell’OIL, di Convenzioni che si applicassero pure al di fuori del settore industriale.

¹²⁹ In merito agli obiettivi perseguiti dalla Convenzione n. 138 del 1973 si v., in generale, E. RUBIN (a cura di), *Code of International Labour Law: Law, Practice and Jurisprudence*, Cambridge, 2005, Vol. 1, Tomo 1, p. 639 ss., B. CREIGHTON, *op. cit.*, p. 371 ss., K. COX, *The Inevitability of Nimble Fingers? Law, Development and Child Labor*, in *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 1999, p. 115 ss., spec. p. 135 ss.

¹³⁰ Come si vedrà oltre tale Raccomandazione, sebbene abbia un carattere non vincolante (al pari di tutte le Raccomandazioni OIL) assume una certa importanza in quanto consente di ricostruire più precisamente il quadro normativo nel quale si inserisce la Convenzione n. 138 del 1973.

precedentemente adottate sul punto, dando vita a un atto di carattere generale, ma si è altresì (se non soprattutto) prefissata l'obiettivo di renderlo attraente per gli Stati membri, incoraggiandoli il più possibile a ratificarlo.

Di qui la scelta di optare per l'inserimento, all'interno dell'articolato normativo, di numerosissime clausole di flessibilità ed eccezioni¹³¹ che – come si accennava in Premessa – hanno reso la Convenzione in esame particolarmente lunga e complessa (molto più della maggior parte delle Convenzioni adottate dall'OIL).

In tale contesto, l'art. 1 della Convenzione n. 138 del 1973 impone per la prima volta¹³² agli Stati membri che la ratifichino l'obbligo di perseguire una politica nazionale volta ad assicurare l'effettiva abolizione del lavoro infantile e ad «aumentare progressivamente l'età minima di accesso al lavoro portandola a un livello che consenta ai giovani di raggiungere il più completo sviluppo fisico e mentale»¹³³.

Alla luce di questa previsione, e soprattutto del riferimento alla «politica nazionale» in essa contenuto, sembrerebbe di poter collocare la Convenzione in esame tra quelle programmatiche adottate dalla Conferenza Internazionale del Lavoro a partire dagli anni Quaranta del secolo scorso¹³⁴ e ritenere che l'OIL abbia prescelto, con essa, un approccio

¹³¹ Su questo punto si v. M. BORZAGA, *Limiting the Minimum Age: Convention 138 and the Origin of the ILO's Action in the Field of Child Labour*, cit., p. 45 s.

¹³² In nessun'altra delle dieci Convenzioni OIL precedentemente esaminate, del resto, si faceva riferimento a una qualsivoglia politica nazionale in materia di contrasto al lavoro infantile: in tali Convenzioni, al contrario, ci si limitava a stabilire un'età minima di accesso al lavoro e a prevedere, in proposito, clausole di flessibilità ed eccezioni.

¹³³ In merito a tale disposizione si v., in generale, E. RUBIN (a cura di), *op. cit.*, p. 645 ss., N. VALTICOS, *Droit international du travail*, cit., p. 464 s., N. VALTICOS, G. VON POTOBOSKY, *op. cit.*, p. 219 s. e CEACR, *Giving Globalisation a Human Face. General Survey on the Fundamental Conventions Concerning Rights at Work in Light of the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalisation, 2008*, cit., p. 151.

¹³⁴ Come, ad esempio, la Convenzione n. 87 del 1948 in materia di libertà sindacale e di protezione del diritto sindacale (*Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention*) e la Convenzione n. 111 del 1958 relativa alle discriminazioni in materia di impiego e professione [*Discrimination (Employment and Occupation) Convention*]. Sulla distinzione tra Convenzioni programmatiche e prescrittive si v., a titolo meramente esemplificativo, M. BORZAGA, *Accommodating Differences: Discrimination and Equality at Work in International Labor Law*, cit., p. 774 ss.

meno rigido all'età minima rispetto al passato¹³⁵. Tale conclusione parrebbe essere confermata anche dai lavori preparatori della Convenzione stessa, nei quali si afferma che quest'ultima

non va intesa semplicemente come un provvedimento statico finalizzato a prescrivere uno standard minimo preconstituito, bensì come uno strumento dinamico volto a incoraggiare il progressivo rafforzamento dei diritti in esso prescritti e a promuovere un'azione sostenibile per ottenere tali obiettivi¹³⁶.

In realtà, da una lettura complessiva della Convenzione n. 138 del 1973 emerge chiaramente come il supposto approccio programmatico contrasti con il carattere assai prescrittivo delle altre previsioni di cui essa si compone. Sul punto va infatti ricordato, in generale, come gli Stati membri che decidano di dare applicazione alla suddetta Convenzione debbano necessariamente stabilire un'età minima di accesso al lavoro, sebbene poi i medesimi Stati membri abbiano la possibilità di introdurre eccezioni e di invocare clausole di flessibilità.

La rigidità dello strumento normativo in esame è poi aggravata dalla circostanza che né il citato art. 1, né altre disposizioni chiariscono come la menzionata politica nazionale debba essere condotta in concreto¹³⁷. Anzi, quasi obliterando ogni riferimento a tale politica nazionale, un altro documento preparatorio di tenore opposto a quello citato poco sopra afferma testualmente che «l'art. 1 non impone l'obbligo di adottare alcuna misura specifica ulteriore rispetto a quelle descritte nelle dispo-

¹³⁵ Cfr., sul punto, B. CREIGHTON, *op. cit.*, p. 371.

¹³⁶ È quanto testualmente riportato in ILO, *Minimum Age for Admission to Employment, Report IV (1)*, International Labour Conference, 57th Session, Ginevra, 1972, p. 31. V. altresì CEACR, *General Survey of the Reports Relating to Convention No. 138 and Recommendation No. 146 Concerning Minimum Age*, cit., p. 18.

¹³⁷ Si v., in proposito, B. CREIGHTON, *op. cit.*, p. 371. Cfr. altresì CEACR, *Giving Globalisation a Human Face. General Survey on the Fundamental Conventions Concerning Rights at Work in Light of the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalisation, 2008*, cit., p. 151, da cui si deduce chiaramente come tale «politica nazionale» abbia iniziato a essere adottata dai Paesi membri soltanto a partire dalla fine degli anni Novanta del secolo scorso, e dunque nell'epoca dei *core labour standards* e della lotta alle peggiori forme di lavoro infantile, di cui si dirà ampiamente, *infra*, nel Capitolo Secondo del presente lavoro monografico.

sizioni successive a esso»¹³⁸. Secondo la più attenta dottrina ciò significherebbe che, per adempiere agli obblighi nascenti dalla Convenzione n. 138 del 1973, gli Stati membri dovrebbero semplicemente stabilire un'età minima di accesso al lavoro, senza adoperarsi in ulteriori attività finalizzate a eliminare il lavoro infantile¹³⁹.

Queste contraddizioni mettono peraltro bene in luce le difficoltà incontrate dall'OIL nell'elaborare uno strumento di carattere generale in materia di contrasto al lavoro infantile, capace di far progressivamente aumentare l'età minima e di tenere conto, al tempo stesso, delle esigenze di flessibilità dei Paesi membri, specie (ma non necessariamente) emergenti, che in quegli anni avevano iniziato a entrare a far parte dell'organizzazione¹⁴⁰.

In realtà, se si guarda non soltanto al dettato normativo della Convenzione, ma anche al modo in cui essa è stata interpretata dagli organismi di monitoraggio dell'OIL¹⁴¹, ci si rende conto di come le rigidità, le contraddizioni e le difficoltà che l'hanno accompagnata fin dalla sua adozione siano state non già smussate, bensì piuttosto aggravate proprio da questi organismi, che si sono dimostrati, sul punto¹⁴², assai poco flessibili e, al tempo stesso, decisamente conservatori.

¹³⁸ Così ILO, *Minimum Age for Admission to Employment, Report IV (2)*, International Labour Conference, 57th Session, Ginevra, 1972, p. 7. V. altresì CEACR, *General Survey of the Reports Relating to Convention No. 138 and Recommendation No. 146 Concerning Minimum Age*, cit., p. 18.

¹³⁹ È questa, in particolare, l'autorevole opinione di B. CREIGHTON, *op. cit.*, p. 371.

¹⁴⁰ In proposito si cfr. M. BORZAGA, *Limiting the Minimum Age: Convention 138 and the Origin of the ILO's Action in the Field of Child Labour*, cit., p. 47.

¹⁴¹ E dunque, essenzialmente, dalla Commissione di Esperti sull'Applicazione delle Convenzioni e delle Raccomandazioni (*Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*), CEACR, composta da 20 membri indipendenti (perlopiù giuristi di alto livello) chiamati a valutare la correttezza o meno dell'implementazione nazionale delle Convenzioni OIL ratificate dagli Stati membri. In merito al ruolo della CEACR e ai delicati equilibri sui quali esso si regge si v., tra i molti, A. WISSKIRCHEN, *The Standard-setting and Monitoring Activity of the Ilo: Legal Questions and Practical Experience*, in *International Labour Review*, 2005, p. 253 ss.; M. BORZAGA, R. SALOMONE, *L'offensiva contro il diritto di sciopero e il sistema di monitoraggio dell'Oil*, in *Lavoro e Diritto*, 2015, p. 449 ss.

¹⁴² In effetti, l'attività interpretativa svolta dalla CEACR con riguardo alla Convenzione n. 138 del 1973 è stata per molti versi controproducente. La Commissione di

Prima di entrare nel merito del ruolo svolto dai citati organismi di monitoraggio pare il caso di soffermarsi brevemente sui contenuti della Convenzione n. 138 del 1973, che come si accennava già di per sé danno il senso di un provvedimento intrinsecamente assai contraddittorio.

Ciò è anzitutto confermato dalla norma che segue immediatamente l'art. 1, del cui carattere programmatico si è detto poco sopra, ovverosia l'art. 2: si tratta, probabilmente, della previsione più importante di tutta la Convenzione n. 138 del 1973 e, forse non a caso, della più prescrittiva¹⁴³. Il co. 2 di tale norma obbliga infatti gli Stati che decidano di dare attuazione alla Convenzione a stabilire un'età minima di accesso al lavoro che va specificata in una apposita dichiarazione annessa all'atto di ratifica. Secondo quanto affermato, poi, dal co. 3 del medesimo art. 2, l'età minima di cui alla suddetta dichiarazione non può essere inferiore a quella prevista per la conclusione della scuola dell'obbligo né, in ogni caso, ai 15 anni. Infine, il già citato co. 2 della disposizione in esame prevede che gli Stati membri che abbiano proceduto alla ratifica debbano informare il Direttore Generale dell'Ufficio Internazionale del Lavoro in merito all'eventuale aumento dell'età minima originariamente stabilita.

Dalla breve disamina dei contenuti principali dell'art. 2 cui si è proceduto si evince dunque che la Convenzione n. 138 del 1973 riafferma anzitutto, e con forza, l'importanza del collegamento tra età minima e frequenza scolastica, introducendo tra l'altro un'importante novità: essa fa infatti riferimento non più soltanto alla scuola primaria, bensì invece,

Esperti, come si avrà modo di vedere, non si è in realtà discostata dal proprio approccio tradizionale, molto rigido nel tutelare i diritti dei lavoratori (in questo caso dei bambini) e altrettanto restrittivo nell'interpretare clausole di flessibilità ed eccezioni. Tale approccio, applicato agli standard OIL in materia di età minima di accesso al lavoro, ha peraltro contribuito a convincere gli Stati membri (e in special modo i Paesi emergenti) dell'inopportunità di ratificare la Convenzione n. 138 del 1973, indebolendo così le prospettive di attuazione concreta dei relativi standard negli ordinamenti giuridici nazionali. V., su questo punto, quanto si dirà *infra* nel testo del presente capitolo.

¹⁴³ Su tale disposizione si v., in particolare, E. RUBIN (a cura di), *op. cit.*, p. 645 ss., N. VALTICOS, G. VON POTOBOSKY, *op. cit.*, p. 219 s., N. VALTICOS, *Droit international du travail*, cit., p. 464 s. Si v. altresì CEACR, *Giving Globalisation a Human Face. General Survey on the Fundamental Conventions Concerning Rights at Work in Light of the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalisation, 2008*, cit., p. 161 ss.

in termini generali e certamente più tutelanti nei confronti dei bambini, alla scuola dell'obbligo¹⁴⁴. Si tratta, in realtà, di un collegamento molto stringente, come emerge sia dai lavori preparatori della Convenzione¹⁴⁵, sia dall'interpretazione che ne è stata data dagli organismi di monitoraggio, rappresentati anzitutto dalla Commissione di Esperti sull'Applicazione delle Convenzioni e Raccomandazioni (CEACR)¹⁴⁶, che ha il compito di valutare la corretta implementazione, a livello nazionale, degli standard OIL e dà vita, nel farlo, a quella che da molte parti viene definita come la quasi-giurisprudenza dell'organizzazione¹⁴⁷.

Di fatto, i tre descritti commi dell'art. 2 della Convenzione n. 138 del 1973 costituiscono l'obbligo principale in capo agli Stati membri che vogliano ratificarla. Il resto del (lungo e complesso) articolato normativo è invece dedicato alle clausole di flessibilità ed eccezioni che, come si accennava, la Conferenza Internazionale del Lavoro ha deciso di prevedere al fine di favorire un'implementazione nazionale più ampia possibile della Convenzione stessa.

4.2. *Gli elementi di flessibilità tesi a incoraggiare la ratifica della Convenzione OIL n. 138 del 1973, soprattutto nei Paesi emergenti*

La prima (e forse più importante) delle clausole di flessibilità ed eccezioni che si sono appena menzionate è contenuta nei co. 4 e 5 del già

¹⁴⁴ Sul punto si v. M. BORZAGA, *Limiting the Minimum Age: Convention 138 and the Origin of the ILO's Action in the Field of Child Labour*, cit., p. 47.

¹⁴⁵ A essere precisi, tale collegamento venne inserito nella proposta di Convenzione già durante i lavori della c.d. prima discussione, avvenuta alla sessione della Conferenza Internazionale del Lavoro tenutasi nel 1972. Cfr. in proposito, E. RUBIN (a cura di), *op. cit.*, p. 646.

¹⁴⁶ Si v., in particolare, B. CREIGHTON, *op. cit.*, p. 371, ma anche CEACR, *General Survey of the Reports Relating to Convention No. 138 and Recommendation No. 146 Concerning Minimum Age*, cit., p. 38 e CEACR, *Giving Globalisation a Human Face. General Survey on the Fundamental Conventions Concerning Rights at Work in Light of the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalisation, 2008*, cit., p. 162 s.

¹⁴⁷ Sulla CEACR, le sue funzioni e il fatto che i suoi pronunciamenti diano vita a una sorta di quasi-giurisprudenza dell'OIL si v., ad es., A. WISSKIRCHEN, *op. cit.*, p. 253 ss. e J.-M. SERVAIS, *International Labour Law*, cit., p. 303 ss.

citato art. 2: ai sensi di tali disposizioni i Paesi emergenti¹⁴⁸ possono infatti ridurre l'età minima di accesso al lavoro da 15 a 14 anni¹⁴⁹. Si tratta, evidentemente, di una significativa apertura nei confronti di questi ultimi e, al tempo stesso, del tentativo di incoraggiare il numero più ampio possibile di Stati membri a dare attuazione alla Convenzione. Nel contempo, la clausola di flessibilità in esame sembra testimoniare l'approccio per così dire graduale dell'OIL al tema dell'età minima.

Su quest'ultimo punto va in particolare messo in luce come, con la Convenzione n. 138 del 1973, l'organizzazione abbia in realtà tentato di perseguire due diversi obiettivi: da un lato, lo si è già detto varie volte, quello di obbligare gli Stati membri a stabilire un'età minima di accesso al lavoro; dall'altro, quello di promuovere un aumento progressivo di tale età minima, prevedendo una clausola di flessibilità volta a tener conto delle esigenze dei Paesi emergenti, ma tentando al tempo stesso di indurre questi ultimi, non appena possibile, a elevarla da 14 a 15 anni. Tale tendenza a un aumento progressivo dell'età minima è del resto confermata, in termini chiaramente esortativi vista la sua natura di atto di *soft law*, dalla Raccomandazione n. 146 del 1973, la quale auspica che la stessa venga portata, nel più breve tempo possibile, a 16 anni¹⁵⁰.

Non stupisce, allora, se l'art. 2, co. 5 della Convenzione n. 138 del 1973 esige che i Paesi emergenti, dopo aver deciso di fare uso della descritta clausola di flessibilità, comunichino all'OIL, ai sensi dell'art. 22 della Costituzione¹⁵¹, le ragioni per le quali l'esigenza di man-

¹⁴⁸ Ovvero, secondo quanto afferma testualmente l'art. 2, co. 4 della Convenzione n. 138 del 1973, quei Paesi «la cui economia e le cui istituzioni scolastiche non siano sufficientemente sviluppate».

¹⁴⁹ Cfr., sul punto, E. RUBIN (a cura di), *op. cit.*, p. 648 ss.

¹⁵⁰ Secondo l'art. 7, co. 1 della suddetta Raccomandazione tale aumento dovrebbe rappresentare un preciso obiettivo per tutti i Paesi membri. In proposito si cfr. CEACR, *General Survey of the Reports Relating to Convention No. 138 and Recommendation No. 146 Concerning Minimum Age*, cit., p. 38 e CEACR, *Giving Globalisation a Human Face. General Survey on the Fundamental Conventions Concerning Rights at Work in Light of the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalisation, 2008*, cit., p. 162.

¹⁵¹ Ovvero di quella disposizione secondo la quale «ciascuno Stato membro si impegna a presentare all'Ufficio Internazionale del Lavoro un rapporto annuale sui provvedimenti da esso adottati allo scopo di porre in esecuzione le Convenzioni alle quali ha

tenere l'età minima a 14 anni ancora sussiste, ovvero di aver deciso di adeguarsi allo standard dei 15 anni e a partire da quale momento¹⁵².

Ulteriori clausole di flessibilità ed eccezioni sono poi prescritte dagli art. 4 e 5 della Convenzione n. 138 del 1973. A fronte di una regola, quella di cui ai primi tre commi dell'art. 2, di applicazione generale, ovvero valevole per tutti i lavoratori (subordinati o autonomi che siano)¹⁵³ e in tutti i settori economici¹⁵⁴, la Convenzione prevede infatti un'ampia possibilità di deroga, in teoria tanto ampia da essere guardata con preoccupazione da una parte della dottrina¹⁵⁵.

Andando con ordine, e occupandoci in primo luogo dell'art. 4, va preliminarmente detto che tale norma consente alla c.d. «autorità nazionale competente» (corrispondente, di solito, al Parlamento) di escludere alcune tipologie di lavoro (come il lavoro domestico o il lavoro a domicilio) dall'ambito oggettivo di applicazione della Convenzione¹⁵⁶. Questa eccezione si caratterizza per notevole ampiezza, specie se si considera che la disposizione in esame non contiene alcuna lista delle suddette tipologie di lavoro. Non a caso, dunque, pronunciandosi sul punto, la CEACR ha affermato che l'art. 4 è stato concepito per lasciare agli Stati membri un elevato grado di discrezionalità al fine di rendere il recepimento della Convenzione il più possibile in linea con le peculiarità nazionali¹⁵⁷.

aderito. Questi rapporti saranno stesi nella forma indicata dal Consiglio d'Amministrazione e dovranno contenere i chiarimenti da quest'ultimo richiesti».

¹⁵² Si v., in proposito, E. RUBIN (a cura di), *op. cit.*, p. 650.

¹⁵³ Si v., sul punto, B. CREIGHTON, *op. cit.*, p. 372 s., D.M. SMOLIN, *op. cit.*, p. 414, E. RUBIN (a cura di), *op. cit.*, p. 643 ss.; si cfr. altresì CEACR, *General Survey of the Reports Relating to Convention No. 138 and Recommendation No. 146 Concerning Minimum Age*, cit., p. 10 e p. 19 ss. e CEACR, *Giving Globalisation a Human Face. General Survey on the Fundamental Conventions Concerning Rights at Work in Light of the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalisation, 2008*, cit., p. 148.

¹⁵⁴ V., a questo proposito, D.M. SMOLIN, *op. cit.*, p. 413 s.

¹⁵⁵ Tale preoccupazione è stata espressa in particolare da K. COX, *op. cit.*, p. 136.

¹⁵⁶ Cfr. B. CREIGHTON, *op. cit.*, p. 374 e E. RUBIN (a cura di), *op. cit.*, p. 658 ss.

¹⁵⁷ Si v., in particolare, CEACR, *General Survey of the Reports Relating to Convention No. 138 and Recommendation No. 146 Concerning Minimum Age*, cit., p. 24 e CEACR, *Giving Globalisation a Human Face. General Survey on the Fundamental Conventions Concerning Rights at Work in Light of the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalisation, 2008*, cit., p. 149 s.

Ciò non significa, naturalmente, che l'eccezione di cui all'art. 4 possa essere utilizzata senza limitazioni di sorta: al contrario, esso stabilisce che le attività lavorative considerate rischiose per la salute, la sicurezza o la morale dei giovani ai sensi del precedente art. 3¹⁵⁸ non possano in alcun modo essere escluse dall'ambito di applicazione *ratione materiae* della Convenzione n. 138 del 1973. Inoltre, sempre ai sensi dell'art. 4, le eccezioni di cui si sta dicendo sono ammissibili soltanto se necessarie, limitate e riconducibili a particolari problemi di implementazione¹⁵⁹. Infine, esse possono essere adottate unicamente dopo che siano state consultate le parti sociali¹⁶⁰ e debbono comunque essere inserite nel primo rapporto inviato all'OIL, dopo la ratifica della Convenzione, ai sensi ancora una volta dell'art. 22 della Costituzione¹⁶¹.

Con riguardo poi all'art. 5 della Convenzione n. 138 del 1973 va detto anzitutto che tale disposizione introduce un'eccezione valevole esclusivamente per i Paesi emergenti, ovvero, come afferma la disposizione stessa, per «quegli Stati membri la cui economia e le cui infrastrutture amministrative non abbiano raggiunto un grado di sviluppo sufficiente»¹⁶².

Alla stregua di tale clausola di flessibilità i suddetti Paesi possono, nella fase iniziale di attuazione della Convenzione, limitarne l'ambito

¹⁵⁸ Sul quale v. *infra* quanto si dirà, dettagliatamente, nel testo di questo stesso paragrafo.

¹⁵⁹ Cfr. B. CREIGHTON, *op. cit.*, p. 374 s., CEACR, *General Survey of the Reports Relating to Convention No. 138 and Recommendation No. 146 Concerning Minimum Age*, cit., p. 24 s. e CEACR, *Giving Globalisation a Human Face. General Survey on the Fundamental Conventions Concerning Rights at Work in Light of the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalisation, 2008*, cit., p. 149 s.

¹⁶⁰ In generale, poiché l'OIL è un'organizzazione internazionale tripartita, non stupisce che anche nel momento dell'implementazione nazionale delle Convenzioni da essa prodotte le parti sociali debbano quanto meno essere consultate. Si tratta, a ben vedere, di un presupposto piuttosto standardizzato all'interno dei suddetti strumenti normativi, specie quando si tratta di fare ricorso a clausole di flessibilità ed eccezioni.

¹⁶¹ Dei contenuti dell'art. 22 della Costituzione OIL si è già detto *supra*. Sul fatto che nel caso di specie debba trattarsi del primo rapporto inviato all'organizzazione dopo la ratifica della Convenzione n. 138 del 1973 e sugli elementi di rigidità che ciò porta con sé si tornerà *infra* in questo stesso capitolo.

¹⁶² Sul punto si cfr. M. BORZAGA, *Limiting the Minimum Age: Convention 138 and the Origin of the ILO's Action in the Field of Child Labour*, cit., p. 50.

oggettivo di applicazione, escludendo da esso taluni settori economici. In questo senso, la previsione di cui all'art. 5 è più ampia di quella di cui all'art. 4, atteso che quest'ultima, come si diceva poco sopra, concerne soltanto alcune tipologie di lavoro e non già interi settori economici¹⁶³.

Cionondimeno, anche l'eccezione di cui all'art. 5 della Convenzione n. 138 del 1973 può essere utilizzata soltanto in presenza di determinate condizioni, come del resto si evince dal fatto che la medesima disposizione, al co. 3, elenca una serie di settori economici che non possono essere esclusi dal campo di applicazione *ratione materiae* della Convenzione stessa¹⁶⁴. La norma in esame prescrive inoltre che possa farsi ricorso all'eccezione ivi prevista unicamente dopo aver consultato le parti sociali a livello nazionale e che la lista dei settori economici esclusi debba essere contenuta in una apposita dichiarazione annessa all'atto di ratifica¹⁶⁵.

L'appena descritta clausola di flessibilità sostituisce quelle contenute nei precedenti atti normativi dell'OIL in materia di età minima di accesso al lavoro che, in modo assai rudimentale, avevano introdotto discipline specifiche in relazione a taluni Stati (come il Giappone, l'India o la Cina)¹⁶⁶ e, almeno in linea teorica, sembrerebbe poter davvero contribuire a far sì che i Paesi emergenti si convincano dell'opportunità di ratificare la Convenzione n. 138 del 1973.

¹⁶³ Come messo bene in luce da CEACR, *General Survey of the Reports Relating to Convention No. 138 and Recommendation No. 146 Concerning Minimum Age*, cit., p. 31 e CEACR, *Giving Globalisation a Human Face. General Survey on the Fundamental Conventions Concerning Rights at Work in Light of the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalisation, 2008*, cit., p. 150.

¹⁶⁴ Si tratta dei settori elencati nel co. 3 dell'art. 5: «le industrie estrattive; le industrie manifatturiere; l'edilizia e i lavori pubblici, l'elettricità, il gas e l'acqua, i servizi sanitari, i trasporti, magazzini e comunicazioni; le piantagioni e le altre aziende agricole sfruttate soprattutto per scopi commerciali; sono escluse le aziende familiari o di piccole dimensioni che producono per il mercato locale e non impiegano regolarmente lavoratori salariati».

¹⁶⁵ Si v. CEACR, *Giving Globalisation a Human Face. General Survey on the Fundamental Conventions Concerning Rights at Work in Light of the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalisation, 2008*, cit., p. 150.

¹⁶⁶ Cfr. D.M. SMOLIN, *op. cit.*, p. 417.

Specie se messa in relazione con quella contenuta nell'art. 4, del resto, tale clausola di flessibilità si caratterizza per il fatto di promuovere un'attuazione progressiva del provvedimento in esame – elemento, questo, particolarmente rilevante proprio per i Paesi emergenti¹⁶⁷ – come si evince soprattutto dal ruolo che essa affida, per realizzare la suddetta attuazione progressiva, ai rapporti che gli Stati membri debbono inviare all'OIL, in proposito, ai sensi dell'art. 22 della Costituzione¹⁶⁸. Volendo entrare un po' più nel merito della questione, va segnalato come, in effetti, il co. 4 dell'art. 5 imponga a quei Paesi emergenti che abbiano fatto uso della clausola di flessibilità qui considerata di indicare, nei citati rapporti, la situazione relativa al lavoro dei bambini nei settori economici che sono stati esclusi dall'ambito oggettivo di applicazione della Convenzione, mettendo tra l'altro in luce gli eventuali progressi realizzati nella prospettiva di una più estesa applicazione futura delle disposizioni della Convenzione stessa¹⁶⁹. La disposizione in discorso prevede infine che i medesimi Paesi emergenti possano in ogni momento decidere di ampliare l'ambito di applicazione *ratione materiae* della Convenzione n. 138 del 1973, precedentemente ristretto, attraverso una semplice dichiarazione indirizzata al Direttore Generale dell'Ufficio Internazionale del Lavoro¹⁷⁰.

Un ulteriore elemento di flessibilità contenuto nella Convenzione n. 138 del 1973 è senza dubbio rappresentato dall'art. 6, il quale stabilisce una specifica eccezione all'ambito di applicazione di essa con ri-

¹⁶⁷ Sull'importanza di un'implementazione progressiva delle Convenzioni OIL in generale e di quelle concernenti il contrasto al lavoro infantile in particolare si v., *infra*, quanto si dirà nel prosieguo del presente capitolo e, ancor più approfonditamente, nel Capitolo Secondo.

¹⁶⁸ V., in proposito, quanto sostenuto da CEACR, *Giving Globalisation a Human Face. General Survey on the Fundamental Conventions Concerning Rights at Work in Light of the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalisation, 2008*, cit., p. 150.

¹⁶⁹ Cfr. CEACR, *General Survey of the Reports Relating to Convention No. 138 and Recommendation No. 146 Concerning Minimum Age*, cit., p. 32 e E. RUBIN (a cura di), *op. cit.*, p. 664 ss.

¹⁷⁰ Come chiarito da CEACR, *Giving Globalisation a Human Face. General Survey on the Fundamental Conventions Concerning Rights at Work in Light of the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalisation, 2008*, cit., p. 150, nota 787.

guardo ai giovani che frequentino scuole professionali o tecniche, ovvero siano inseriti in altre istituzioni formative¹⁷¹. Ai sensi della medesima norma, la Convenzione non si applica neppure a coloro che abbiano compiuto i 14 anni e siano impegnati in un'attività latamente riconducibile all'apprendistato, nel rispetto di quanto in proposito stabilito a livello nazionale dopo che siano state consultate le parti sociali¹⁷². Si tratta, anche in questo caso, di eccezioni ispirate ai primi strumenti normativi emanati dall'OIL in materia di età minima¹⁷³, rese evidentemente più tutelanti nei confronti dei giovani sia sotto il profilo sostanziale che dal punto di vista della tecnica normativa utilizzata¹⁷⁴.

Al di là degli strumenti che si sono descritti sin qui, la Convenzione n. 138 del 1973 contiene altre disposizioni che possono facilitarne un'attuazione *lato sensu* flessibile. Si tratta, essenzialmente, delle norme relative alla distinzione tra lavoro *tout court*, lavoro leggero e lavoro pericoloso, che la Convenzione in esame riprende, affinandone i contenuti, dai propri precedenti storici più avanzati e che consentono di far corrispondere differenti età minime a diverse tipologie di lavoro.

In proposito, gli art. 7 e 8 della Convenzione n. 138 del 1973 dettano una specifica regolamentazione in merito al lavoro leggero e agli spettacoli artistici.

Più nel dettaglio, l'art. 7 prevede anzitutto che i legislatori nazionali possano consentire alle persone di età compresa tra i 13 e i 15 anni – o tra i 12 e i 14 con riguardo ai Paesi emergenti che abbiano fatto uso della clausola di flessibilità di cui all'art. 2 – di lavorare, purché le attività svolte siano, per l'appunto, leggere. Sul punto, la medesima disposizione precisa che tali attività lavorative non debbono essere dannose

¹⁷¹ Si v. CEACR, *Giving Globalisation a Human Face. General Survey on the Fundamental Conventions Concerning Rights at Work in Light of the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalisation, 2008*, cit., p. 168 ss.

¹⁷² Cfr. B. CREIGHTON, *op. cit.*, p. 377.

¹⁷³ Si v. quanto detto, *supra*, nel corso del par. 3 del presente capitolo.

¹⁷⁴ Esattamente come accadde nel passaggio tra il primo e il secondo gruppo di Convenzioni che quella in esame ha consolidato e di cui si è ampiamente parlato in precedenza. Del resto, basta prendere in esame l'art. 6 della Convenzione n. 138 del 1973 [e in particolare le sue lett. a), b) e c)], per rendersi conto di quanto la tecnica normativa utilizzata, affinata e precisata nel tempo, possa incidere sul grado di tutela riconosciuto ai prestatori di lavoro coinvolti.

per la salute o lo sviluppo dei soggetti coinvolti, né pregiudicare in alcun modo la loro frequenza scolastica, la loro partecipazione a programmi di orientamento o di formazione professionale approvati a livello nazionale ovvero ancora la loro attitudine a beneficiare dell'istruzione ricevuta¹⁷⁵. La medesima possibilità di svolgere attività lavorative leggere è inoltre riconosciuta ai giovani di almeno 15 anni che non abbiano ancora concluso la scuola dell'obbligo¹⁷⁶. La Convenzione n. 138 del 1973, inoltre, affida all'autorità nazionale competente il compito di determinare quali attività lavorative possano considerarsi leggere e dunque permesse. Inoltre, la medesima autorità nazionale competente è chiamata a stabilire la durata, in ore, di tali attività lavorative e le condizioni nelle quali esse dovranno svolgersi¹⁷⁷.

L'art. 8 della Convenzione n. 138 del 1973 si occupa, dal canto suo, di un altro caso in cui gli infraquindicenni possono lavorare in deroga a quanto previsto, in generale, dall'art. 2 della medesima Convenzione. Si tratta, in particolare, degli spettacoli artistici, con riguardo ai quali la disposizione in commento non stabilisce alcuna età minima, ma pone comunque una serie di condizioni piuttosto stringenti affinché la partecipazione a questo genere di spettacoli possa essere ammessa. Previa consultazione delle parti sociali, infatti, l'autorità nazionale competente può autorizzare tale partecipazione, caso per caso, sulla base di istanze individuali, ma deve altresì limitare, all'interno dei relativi provvedimenti, la durata dell'attività lavorativa da svolgersi e regolamentarne le condizioni¹⁷⁸.

¹⁷⁵ Si v., in particolare, l'art. 7, co. 1, lett. a) e b) della Convenzione n. 138 del 1973. Cfr. altresì B. CREIGHTON, *op. cit.*, p. 378, E. RUBIN (a cura di), *op. cit.*, p. 672 ss. e CEACR, *General Survey of the Reports Relating to Convention No. 138 and Recommendation No. 146 Concerning Minimum Age*, cit., p. 72 ss.

¹⁷⁶ V., sul punto, E. RUBIN (a cura di), *op. cit.*, p. 677 s. e CEACR, *Giving Globalisation a Human Face. General Survey on the Fundamental Conventions Concerning Rights at Work in Light of the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalisation, 2008*, cit., p. 171.

¹⁷⁷ Cfr. E. RUBIN (a cura di), *op. cit.*, p. 674 s. e CEACR, *General Survey of the Reports Relating to Convention No. 138 and Recommendation No. 146 Concerning Minimum Age*, cit., p. 80 ss.

¹⁷⁸ Come messo in luce nei lavori preparatori della Convenzione n. 138 del 1973, del resto, «il fatto di richiedere istanze individuali (...) è inteso ad assicurare un con-

La Convenzione n. 138 del 1973 prende altresì in considerazione il lavoro pericoloso, regolamentandolo nel suo art. 3. In proposito, ancora una volta sulla base dei descritti precedenti storici¹⁷⁹, la Conferenza Internazionale del Lavoro ha ritenuto di dover innalzare l'età minima ad almeno 18 anni con riferimento all'ammissione «ad ogni tipo di lavoro che per la sua natura o per le circostanze in cui è svolto può mettere a rischio la salute, la sicurezza o la morale dei giovani»¹⁸⁰. Secondo il medesimo art. 3 l'identificazione dei diversi tipi di lavoro pericoloso deve essere compiuta, a livello nazionale, dal legislatore o da altra autorità competente, dopo aver consultato le parti sociali¹⁸¹.

In realtà, la regola che si è appena enunciata è derogabile, con riguardo a coloro che abbiano compiuto almeno i 16 anni, ad opera del legislatore nazionale ovvero di altra autorità competente, i quali possono autorizzare questi soggetti allo svolgimento di lavori pericolosi, ma solo qualora la loro salute, la loro sicurezza e la loro morale siano pienamente tutelate e gli stessi siano stati debitamente informati e formati nel settore di attività di cui si tratta¹⁸².

trollo stringente sulle circostanze e le condizioni nelle quali siffatta partecipazione ha luogo». Così ILO, *Minimum Age for Admission to Employment, Report IV (2)*, cit., p. 21. Si v. altresì CEACR, *General Survey of the Reports Relating to Convention No. 138 and Recommendation No. 146 Concerning Minimum Age*, cit., p. 83 ss.

¹⁷⁹ Si v., ancora una volta, quanto detto nel corso del par. 3 del presente capitolo.

¹⁸⁰ Cfr. l'art. 3, co. 1 della Convenzione n. 138 del 1973. Si v. altresì B. CREIGHTON, *op. cit.*, p. 379 ss. e CEACR, *Giving Globalisation a Human Face. General Survey on the Fundamental Conventions Concerning Rights at Work in Light of the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalisation, 2008*, cit., p. 166 ss.

¹⁸¹ Si v. E. RUBIN (a cura di), *op. cit.*, p. 653 s. e CEACR, *General Survey of the Reports Relating to Convention No. 138 and Recommendation No. 146 Concerning Minimum Age*, cit., p. 90.

¹⁸² La ragione per la quale la Conferenza Internazionale del Lavoro decise di inserire nel testo dell'art. 3 della Convenzione n. 138 del 1973 questa previsione è legata al fatto che se l'età minima di 18 anni va senz'altro applicata con riguardo alle attività lavorative davvero pericolose, ve ne sono in realtà altre che possono non essere considerate tali, ma che richiedono comunque, per essere svolte, una certa maturità. Con riguardo a tali attività lavorative la fissazione di un'età minima più elevata di quella generale appare dunque pienamente giustificata. Così, pressoché testualmente, ILO, *Minimum Age for Admission to Employment, Report IV (1)*, cit., p. 32.

Secondo l'opinione della CEACR, l'art. 3 della Convenzione n. 138 del 1973 avrebbe introdotto in materia di lavori pericolosi un'età minima più elevata allo specifico fine di evitare che i giovani maneggino sostanze e materiali rischiosi per la salute «prima di aver raggiunto il grado di maturità necessario a poterlo fare in modo sicuro»¹⁸³.

In conclusione può dunque senz'altro affermarsi che la Convenzione n. 138 del 1973 stabilisce sì un'età minima di accesso al lavoro pari almeno a quella del compimento dell'obbligo scolastico e comunque non inferiore ai 15 anni, ma prevede al tempo stesso numerosissime clausole di flessibilità, eccezioni e altri strumenti (come, per l'appunto, quello consistente nella distinzione tra lavoro *tout court*, lavoro leggero e lavoro pericoloso) volti a rendere la fissazione della suddetta età minima il meno rigida e problematica possibile, specie per i Paesi emergenti che, essendo per la maggior parte ex colonie, iniziavano a entrare a far parte dell'OIL proprio nel periodo storico in cui la Convenzione medesima fu approvata e sarebbero col tempo diventati una componente fondamentale dell'organizzazione.

4.3. Le vicende applicative della Convenzione OIL n. 138 del 1973 e le possibili ragioni della sua limitata implementazione negli ordinamenti nazionali

Nonostante ciò, l'approccio normativo per così dire flessibile al tema dell'età minima di accesso al lavoro fatto proprio dalla Conferenza Internazionale del Lavoro attraverso l'adozione della Convenzione n. 138 del 1973 non ha in realtà prodotto i risultati auspicati dall'organizzazione, quanto meno in una fase iniziale (ma piuttosto prolungata). Se ne ha conferma se si considera che, nel periodo intercorso tra il momento della sua approvazione e la metà degli anni Novanta del secolo scorso (quando, come si vedrà dettagliatamente nel prosieguo, l'organizzazione decise di mutare in modo sostanziale la propria strategia po-

¹⁸³ Cfr., sul punto, CEACR, *General Survey of the Reports Relating to Convention No. 138 and Recommendation No. 146 Concerning Minimum Age*, cit., p. 167. V. altresì B. CREIGHTON, *op. cit.*, p. 380.

litico-normativa)¹⁸⁴, la suddetta Convenzione era stata ratificata soltanto da 49 Stati, 21 dei quali potevano considerarsi Paesi emergenti¹⁸⁵: un numero in assoluto forse non così piccolo, ma che lo diventa senza ombra di dubbio laddove si considerino da un lato la del tutto particolare attenzione dedicata dall'OIL a tale strumento normativo di consolidamento e dall'altro l'ampliamento davvero significativo che la *membership* dell'organizzazione ha conosciuto proprio nell'arco temporale a cui ci si sta riferendo¹⁸⁶.

Alla luce di tali contraddizioni si ritiene a questo punto interessante provare a indagare le ragioni che hanno reso la Convenzione n. 138 del 1973, concepita in sede OIL come flessibile, tanto rigida nella fase applicativa da disincentivarne la ratifica da parte dei Paesi membri.

Sul punto pare di poter affermare, in generale, che si sia trattato di ragioni anzitutto tecnico-giuridiche, alle quali si sono accompagnati, specie nello scorcio finale del periodo considerato, sempre più rilevanti motivi culturali ed economici¹⁸⁷.

¹⁸⁴ Il suddetto mutamento radicale di strategia ha avuto inizio proprio alla metà degli anni Novanta del secolo scorso ed è consistito, come si vedrà dettagliatamente nel Capitolo Secondo, nella decisione dell'OIL di puntare sul rispetto, da parte dei Paesi membri, soltanto di alcuni standard giuslavoristici, ritenuti fondamentali (i *core labour standards*, per l'appunto). In proposito si v., per tutti, F. MAUPAIN, *Revitalization Not Retreat: The Real Potential of the 1998 ILO Declaration for the Universal Protection of Workers' Rights*, in *European Journal of International Law*, 2005, p. 439 ss.

¹⁸⁵ La cifra riportata si riferisce al numero di ratifiche depositate alla fine del 1996. Sul punto va precisato che, in quell'anno, i Paesi membri dell'OIL erano 173. Si v., in proposito, A. LIESE, *op. cit.*, p. 68. Cfr. altresì ILO, *Legislation and Enforcement, International Conference on Child Labour. Oslo, 27-30 October 1997*, Ginevra, 1997, disponibile al sito web http://www.ilo.org/public/english/standards/ipecc/conf/oslo/leg_bg.htm (punto 13).

¹⁸⁶ In proposito basti rammentare come, all'indomani della Seconda Guerra Mondiale (nel 1946) l'OIL fosse composta da 52 Stati membri, divenuti 80 nel 1958 e 177 nel 2003. Attualmente gli Stati membri dell'organizzazione sono 187. Per questa progressione si cfr., ad es., B. HEPPLER, *op. cit.*, p. 34, nonché quanto si dirà, approfonditamente, nel corso del Capitolo Secondo del presente lavoro monografico.

¹⁸⁷ Per un'analisi di tali motivi si cfr. M. BORZAGA, *Limiting the Minimum Age: Convention 138 and the Origin of the ILO's Action in the Field of Child Labour*, cit., p. 53 ss.

Volendo prendere le mosse dalle ragioni di natura tecnico-giuridica va anzitutto precisato come esse attengano sia ai contenuti normativi della Convenzione n. 138 del 1973, sia alle modalità con le quali i suddetti contenuti sono stati interpretati in sede OIL e dunque, anzitutto, dalla già richiamata Commissione di Esperti sull'Applicazione delle Convenzioni e Raccomandazioni (CEACR)¹⁸⁸. Un organo, quest'ultimo, che nella storia (specie recente) dell'OIL ha svolto un ruolo nella maggior parte dei casi fondamentale nel riconoscere e rafforzare i diritti dei lavoratori ma che, come si avrà modo di dire tra breve, si è dimostrato a giudizio di chi scrive poco lungimirante proprio con riferimento al tema dell'età minima di accesso al lavoro¹⁸⁹.

Entrando nel dettaglio, si segnala che le questioni più problematiche relative ai contenuti normativi della Convenzione n. 138 e alla loro interpretazione si sono poste (non a caso) con riguardo alle già descritte clausole di flessibilità ed eccezioni.

Del resto, se si analizzano gli atti di ratifica depositati dagli Stati membri, ci si rende immediatamente conto del fatto che clausole di flessibilità ed eccezioni sono state assai poco utilizzate e che dunque, con tutta probabilità, la loro tanto significativa presenza all'interno dell'articolato normativo non è stata in realtà in grado di assecondare, come invece auspicato, il processo di implementazione della Convenzione a livello nazionale.

Da tale analisi emerge infatti che l'unica eccezione cui si è fatto (e si fa) ampiamente ricorso al momento della ratifica è stata (ed è) quella di cui all'art. 2, co. 4 e 5, che consente ai Paesi emergenti di abbassare, in generale, l'età minima di accesso al lavoro da 15 a 14 anni¹⁹⁰.

¹⁸⁸ Per quanto riguarda il ruolo della CEACR all'interno dell'OIL si v., a titolo di esempio, A. WISSKIRCHEN, *op. cit.*, p. 253 ss., J.-M. SERVAIS, *International Labour Law*, cit., p. 303 ss. e B. HEPPLER, *op. cit.*, p. 47 ss.

¹⁸⁹ Sul punto si cfr. M. BORZAGA, *Limiting the Minimum Age: Convention 138 and the Origin of the ILO's Action in the Field of Child Labour*, cit., p. 55 ss.

¹⁹⁰ Secondo i dati riportati dalla più recente *General Survey* della CEACR, nel 2012, dei 161 Stati membri che avevano ratificato la Convenzione n. 138 del 1973, 72 avevano stabilito un'età minima di accesso al lavoro pari a 15 anni, 40 l'avevano fissata a 16 anni (come suggerito dalla Raccomandazione n. 146 del 1973), mentre i restanti 49 avevano fatto uso della clausola di flessibilità di cui si sta dicendo e avevano optato per un'età minima pari a 14 anni. Piuttosto sorprendentemente, tra gli Stati membri che

Al contrario, le clausole di flessibilità contenute negli art. 4 e 5 della Convenzione – la cui ampia portata aveva persino preoccupato parte della dottrina¹⁹¹ – sono state quasi del tutto ignorate dagli Stati membri. Tale atteggiamento sembra essere dovuto proprio ai problemi di natura giuridica che riguardano sia la tecnica normativa impiegata dalla Conferenza Internazionale del Lavoro nel redigerle, sia il modo in cui la CEACR le ha interpretate.

Andando con ordine, e iniziando quindi dalla eccezione di cui all'art. 4 della Convenzione n. 138 del 1973, va qui solo brevemente rammentato che essa consente all'autorità nazionale competente di escludere, al momento della ratifica, alcune tipologie di lavoro dall'ambito di applicazione *ratione materiae* della Convenzione medesima.

Si tratta, in linea teorica, di un importante elemento di flessibilità, specialmente con riguardo a situazioni particolari quali il lavoro in imprese familiari o quello domestico¹⁹².

Purtuttavia – e qui sta uno dei più evidenti problemi di natura tecnico-giuridica cui si faceva riferimento poco sopra – i Paesi membri che decidano, nel ratificare la Convenzione, di fare uso di questa clausola di flessibilità debbono indicare le tipologie di lavoro escluse dall'ambito oggettivo di applicazione della stessa nel primo rapporto inviato all'OIL ai sensi dell'art. 22 della Costituzione. Ne consegue l'impossibilità di operare modifiche in un momento successivo anche alla luce dell'esperienza applicativa dei contenuti della Convenzione sul piano nazionale, che potrebbe certamente indurre ad aumentare il novero delle

avevano stabilito un'età minima pari a 16 anni vi erano non soltanto Paesi industrializzati, ma anche taluni Paesi emergenti (come Burundi, Djibouti, Gabon, Guinea, Kenya e Tajikistan). Si v., in proposito, CEACR, *Giving Globalisation a Human Face. General Survey on the Fundamental Conventions Concerning Rights at Work in Light of the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalisation, 2008*, cit., p. 162.

¹⁹¹ Cfr. K. COX, *op. cit.*, p. 136.

¹⁹² Quelli concernenti imprese familiari e lavoro domestico sono alcuni esempi concreti fatti durante i lavori preparatori della Convenzione n. 138 del 1973. Si v., in particolare, CEACR, *General Survey of the Reports Relating to Convention No. 138 and Recommendation No. 146 Concerning Minimum Age*, cit., p. 24. Cfr. altresì CEACR, *Giving Globalisation a Human Face. General Survey on the Fundamental Conventions Concerning Rights at Work in Light of the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalisation, 2008*, cit., p. 149 s.

tipologie di lavoro escluse, ma anche, proprio in una prospettiva di attuazione progressiva della Convenzione medesima, a diminuirlo nel corso del tempo¹⁹³.

Evidentemente, quello appena segnalato costituisce uno dei poco sopra richiamati problemi di tecnica normativa che la Conferenza Internazionale del Lavoro non è stata in grado di risolvere e che ha trasformato l'eccezione di cui all'art. 4 da strumento in potenza flessibile in un elemento, nei fatti, di estrema rigidità. In proposito, la dottrina più attenta non ha infatti mancato di sottolineare come la contraddizione intrinseca che caratterizza la disposizione in esame abbia avuto un ruolo significativo nello scoraggiare il ricorso, da parte dei Paesi membri, all'eccezione in esso contenuta¹⁹⁴. Del resto, come confermato anche dalla CEACR nella sua *General Survey*¹⁹⁵ del 1981, nonché in una serie di documenti successivi, tale eccezione è stata utilizzata davvero molto di rado¹⁹⁶.

In realtà, il mancato impiego dell'eccezione di cui all'art. 4 della Convenzione n. 138 del 1973 è dovuto anche al modo in cui proprio la CEACR l'ha interpretata. Sul punto, infatti, la Commissione di Esperti ha ritenuto di dover ricorrere al proprio consueto modo di procedere, privilegiando le esigenze di tutela di cui sono portatori i bambini rispetto all'opportunità di garantire un'attuazione graduale della Convenzio-

¹⁹³ Sul punto si cfr. M. BORZAGA, *Limiting the Minimum Age: Convention 138 and the Origin of the ILO's Action in the Field of Child Labour*, cit., p. 56.

¹⁹⁴ Cfr., soprattutto, B. CREIGHTON, *op. cit.*, p. 374 ss.

¹⁹⁵ Si v. CEACR, *General Survey of the Reports Relating to Convention No. 138 and Recommendation No. 146 Concerning Minimum Age*, cit., p. 25.

¹⁹⁶ Analizzando in particolare le c.d. *observations* della CEACR (ovvero i documenti nei quali la CEACR mette in luce gli scostamenti tra singole Convenzioni e la relativa legislazione di recepimento dei singoli Paesi) concernenti l'art. 4 della Convenzione n. 138 emerge ad esempio che uno dei pochi Paesi ad aver utilizzato la clausola di flessibilità in esso contenuta era stata la Svezia (*observation* pubblicata nel 1997). In realtà, il suddetto Paese aveva inizialmente escluso il lavoro domestico dall'ambito di applicazione della Convenzione, per poi ritornare sui propri passi. Per il resto, la CEACR ha indirizzato, nel tempo, un numero estremamente limitato di *observations* ai Paesi membri in merito all'utilizzo della clausola di flessibilità di cui all'art. 4 della Convenzione n. 138 del 1973, il che dimostra (seppur indirettamente) quanto poco tale clausola di flessibilità sia stata utilizzata in concreto.

ne negli ordinamenti nazionali. La CEACR ha così optato per una interpretazione da un lato il più estensiva possibile dell'ambito soggettivo e oggettivo di applicazione della Convenzione medesima e, dall'altro, letterale (se non restrittiva) delle clausole di flessibilità e delle eccezioni da essa stessa stabilite¹⁹⁷.

Si tratta di un atteggiamento – quello di interpretare gli standard giuslavoristici internazionali nel modo più vantaggioso possibile per i lavoratori – che come si accennava caratterizza quasi sempre le prese di posizione della CEACR ed è naturalmente condivisibile nella maggior parte dei casi: ciò non toglie peraltro che, applicato all'art. 4 della Convenzione n. 138 del 1973, tale atteggiamento abbia determinato significativi effetti collaterali, finendo con il dare il colpo di grazia alle reali possibilità di utilizzo della clausola di flessibilità in esso contenuta¹⁹⁸.

Entrando nello specifico va detto che sul punto la CEACR ha di fatto privilegiato (come forse ci si poteva aspettare) un'interpretazione letterale della disposizione in esame, ribadendo anzitutto che le tipologie di lavoro che si vogliono escludere dall'ambito di applicazione *ratione materiae* della Convenzione debbono essere indicate nel primo rapporto inviato ai sensi dell'art. 22 della Costituzione dal Paese membro che ha provveduto alla ratifica¹⁹⁹. La medesima Commissione di Esperti ha poi ritenuto di dover riaffermare con forza gli ulteriori limiti all'impiego della più volte richiamata eccezione stabilita dall'art. 4, sottolineando in particolare che le suddette tipologie di lavoro debbono essere individuate in modo preciso e in numero limitato, oltre a poter essere considerate ammissibili soltanto laddove sia provata l'esistenza di specifici proble-

¹⁹⁷ Su tali questioni si v., ad es., M. BORZAGA, R. SALOMONE, *op. cit.*, p. 449 ss., A. WISSKIRCHEN, *op. cit.*, p. 253 ss., N. VALTICOS, G. VON POTOBOSKY, *op. cit.*, p. 305 ss.

¹⁹⁸ Cfr., in proposito, M. BORZAGA, *Limiting the Minimum Age: Convention 138 and the Origin of the ILO's Action in the Field of Child Labour*, cit., p. 59 s.

¹⁹⁹ Si v., ad es., l'*observation* rivolta dalla CEACR nei confronti della Dominica (pubblicata nel 2004). Si cfr. altresì quanto assai chiaramente affermato da CEACR, *Giving Globalisation a Human Face. General Survey on the Fundamental Conventions Concerning Rights at Work in Light of the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalisation, 2008*, cit., p. 149, spec. nota 775.

mi applicativi, di natura sostanziale, in relazione agli obblighi nascenti dall'art. 2 della Convenzione n. 138 del 1973²⁰⁰.

È evidente come – soprattutto in merito al fatto che le tipologie di lavoro che si vogliono escludere dall'ambito oggettivo di applicazione della Convenzione n. 138 del 1973 debbano essere indicate nel primo rapporto di cui all'art. 22 della Costituzione dell'OIL – il modo in cui è stato redatto l'art. 4 della Convenzione medesima e l'interpretazione letterale di esso offerta dalla CEACR finiscano per dare vita a una grave contraddizione intrinseca, la quale ha probabilmente ridotto in modo significativo, se non annullato del tutto, il supposto carattere flessibile della relativa eccezione. Come puntualmente messo in luce da alcuni studiosi, infatti, la necessità di predisporre la lista delle tipologie di lavoro escluse già nel primo rapporto nazionale relativo all'applicazione della Convenzione n. 138 del 1973 determina un significativo elemento di rigidità, riferito, paradossalmente, a una norma che dovrebbe invece garantire flessibilità²⁰¹. Del resto, gli Stati membri che vogliono fare uso della più volte richiamata eccezione possono verificare l'impatto degli standard previsti dalla Convenzione nel contesto nazionale soltanto entro l'anno successivo alla ratifica, termine ultimo per l'invio del primo rapporto nazionale ai sensi dell'art. 22 della Costituzione dell'OIL, e devono quindi decidere se e in che termini ricorrere all'eccezione medesima in un lasso temporale assai breve²⁰². Dopo aver inviato

²⁰⁰ Si tratta di una posizione espressa dalla CEACR, ad esempio, in una *observation* rivolta alla Turchia (risalente al 2004).

²⁰¹ Cfr., su questo punto, B. CREIGHTON, *op. cit.*, p. 375.

²⁰² Come si vedrà nel corso del Capitolo Quarto, in realtà, l'art. 22 della Costituzione dell'OIL è stato interpretato in modo evolutivo soprattutto al fine di tenere conto dell'oggettiva difficoltà, in capo agli Stati membri, di inviare rapporti annuali su tutte le Convenzioni ratificate. Il Consiglio di Amministrazione ha quindi istituito cicli di monitoraggio pluriennali per gruppi omogenei di Convenzioni, decisione alla quale consegue che il primo rapporto di cui alla norma in esame potrebbe anche dover essere redatto a qualche anno (e non a un anno) di distanza dalla ratifica. Tutto ciò non incide minimamente, peraltro, sulla struttura dell'eccezione in esame, che rimane di estrema rigidità.

il rapporto, infatti, non è più possibile modificare la lista di esclusioni, né (tanto meno) predisporre una *ex novo*²⁰³.

Alla luce di come l'art. 4 della Convenzione n. 138 del 1973 è stato redatto e interpretato, dunque, agli Stati membri che pure abbiano deciso di ratificare la Convenzione n. 138 del 1973 non è concesso di procedere a una attuazione progressiva di questa, ma neppure, più banalmente, di adeguare la propria legislazione nazionale di recepimento della Convenzione medesima alle trasformazioni economiche e sociali che si dovessero presentare negli anni²⁰⁴.

Un discorso per molti versi simile, seppure limitatamente alla tecnica normativa prescelta, può farsi con riguardo alla clausola di flessibilità contemplata dall'art. 5 della medesima Convenzione e che consente ai Paesi emergenti di escludere dal campo oggettivo di applicazione di questa interi settori economici²⁰⁵. Tale clausola di flessibilità è stata ancor meno utilizzata della precedente²⁰⁶, come del resto dimostra, seppure indirettamente, la scarsa attività interpretativa avutasi, in proposito, da parte della CEACR²⁰⁷.

Secondo la dottrina più attenta il mancato impiego della clausola di flessibilità in esame è dovuto, in questo caso, non già a una qualche forma di contraddizione intrinseca alla norma che la disciplina, bensì ai possibili malintesi che la norma medesima potrebbe aver generato negli

²⁰³ Qualora, evidentemente, in tale primo rapporto non sia stata indicata alcuna esclusione.

²⁰⁴ Cfr., in proposito, B. CREIGHTON, *op. cit.*, p. 375.

²⁰⁵ In merito a tale disposizione si v. quanto detto, *supra*, nel corso del par. 4.2.

²⁰⁶ Come emerge da CEACR, *General Survey of the Reports Relating to Convention No. 138 and Recommendation No. 146 Concerning Minimum Age*, cit., p. 32 e anche dalle pochissime *observations* indirizzate dalla medesima Commissione ai Paesi membri fino a tempi recenti.

²⁰⁷ Tale affermazione risponde senz'altro al vero per il periodo intercorrente tra il momento dell'approvazione della Convenzione e i primi anni del nuovo secolo. Peraltro, se si guarda a quanto accaduto successivamente, ci si rende conto di come in proposito si siano succedute diverse *observations* (che sono lo strumento attraverso il quale la CEACR svolge la propria attività interpretativa), circostanza che, seppure senz'altro legata anzitutto all'aumento delle ratifiche della Convenzione n. 138 del 1973 di cui si parlerà nel prossimo capitolo, non può non dipendere, al tempo stesso, da un maggiore ricorso da parte dei Paesi emergenti alla clausola di flessibilità di cui all'art. 5 della medesima Convenzione.

Stati che si accingevano a ratificare la Convenzione e intendevano farne uso²⁰⁸. Tali malintesi avrebbero riguardato, secondo i suddetti studiosi, il co. 3 dell'art. 5, nel quale viene stabilito che i settori economici ivi elencati non possano essere oggetto di esclusione: è proprio in merito a tale elenco che potrebbero essere sorti i malintesi cui si accennava, in quanto i relativi settori sarebbero stati descritti in modo eccessivamente generico²⁰⁹.

Il problema concerne soprattutto il settore agricolo, con riguardo al quale l'art. 5, co. 3 distingue tra «piantagioni e altre aziende agricole sfruttate soprattutto per scopi commerciali», che non possono essere escluse dall'ambito di applicazione *ratione materiae* della Convenzione, e «le aziende familiari o di piccole dimensioni che producono per il mercato locale e non impiegano regolarmente lavoratori salariati» che invece possono esserlo. È sufficiente anche solo analizzare in modo superficiale questa parte della disposizione in esame per rendersi conto di quanto la differenza tra i due settori sia difficile da stabilire (specie per un Paese emergente) e da tradurre concretamente nella prassi applicativa.

La cattiva formulazione del co. 3 dell'art. 5 potrebbe dunque aver avuto conseguenze molto negative proprio per i destinatari dell'eccezione ivi contenuta, i Paesi emergenti, atteso che in questi Paesi l'agricoltura rappresenta il settore economico più importante e anche quello in cui viene fatto maggiormente ricorso al lavoro infantile²¹⁰. È infatti paradossale che, in un contesto del genere, i fraintendimenti determinati dalla suddetta disposizione, concernenti uno strumento di flessibilità che avrebbe potuto rivelarsi strategico per un'attuazione graduale della Convenzione n. 138 del 1973, abbiano finito con lo scoraggiare molti Paesi emergenti dall'utilizzare la relativa eccezione e, fatto ancor più grave, dal ratificare la Convenzione medesima.

Problemi di natura tecnico-giuridica si sono avuti, oltre che con specifico riferimento alle clausole di flessibilità contenute negli art. 4 e 5,

²⁰⁸ È di questa opinione, in particolare, B. CREIGHTON, *op. cit.*, p. 376.

²⁰⁹ Cfr. M. BORZAGA, *Limiting the Minimum Age: Convention 138 and the Origin of the ILO's Action in the Field of Child Labour*, cit., p. 56.

²¹⁰ Si v. M. BORZAGA, *Limiting the Minimum Age: Convention 138 and the Origin of the ILO's Action in the Field of Child Labour*, cit., p. 56 s.

anche con riguardo ad altre disposizioni della Convenzione n. 138 del 1973. Tali problemi, peraltro, non discendono dalla tecnica normativa utilizzata dalla Conferenza Internazionale del Lavoro, bensì, ancora una volta, dal modo in cui le menzionate altre disposizioni sono state interpretate dalla CEACR²¹¹.

Sul punto può dirsi, in generale, che la Commissione di Esperti ha, con riguardo alle suddette norme, adottato un approccio simile a quello utilizzato in merito all'art. 4 della Convenzione (e, più in generale, nella maggior parte delle attività interpretative da essa svolte)²¹². La CEACR ha, in altri termini, interpretato in modo letterale (se non restrittivo) quasi tutte le disposizioni della Convenzione che, pur non contenendo vere e proprie clausole di flessibilità, potevano consentire quella implementazione graduale della Convenzione tanto auspicata soprattutto dai Paesi emergenti e ha così contribuito in modo determinante a disincentivarne la ratifica²¹³. È interessante notare come le appena menzionate conseguenze di questo tipo di approccio fossero ben chiare alla stessa Commissione di Esperti, che ha ammesso in più di un'occasione di essere consapevole dei problemi di implementazione che sarebbero potuti derivare dalla sua attività interpretativa²¹⁴.

Pur essendo impossibile, in questa sede, descrivere tutte le suddette prese di posizione della Commissione di Esperti, si ritiene comunque opportuno fare qualche esempio significativo²¹⁵.

La CEACR ha dato anzitutto una serie di interpretazioni con riguardo all'obbligazione principale prevista dalla Convenzione n. 138 del 1973, contenuta nell'art. 2, co. 3, secondo la quale, come ormai ampiamente noto, l'età minima di accesso al lavoro non può essere inferiore a

²¹¹ Cfr., sul punto, CEACR, *Giving Globalisation a Human Face. General Survey on the Fundamental Conventions Concerning Rights at Work in Light of the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalisation, 2008*, cit., p. 161 ss.

²¹² In proposito si v. quanto detto, *supra*, in questo stesso paragrafo.

²¹³ Sui vantaggi di un'attuazione graduale delle Convenzioni OIL, specie per i Paesi emergenti, si cfr. gli approfondimenti che verranno compiuti nel Capitolo Secondo.

²¹⁴ Come emerge, ad es., da CEACR, *General Survey of the Reports Relating to Convention No. 138 and Recommendation No. 146 Concerning Minimum Age*, cit., p. 16 ss. Si v. altresì E. RUBIN (a cura di), *op. cit.*, p. 643.

²¹⁵ Esempi che riguardano la situazione tanto dei Paesi industrializzati quanto di quelli in via di sviluppo.

quella per la conclusione della scuola dell'obbligo, né, in ogni caso, ai 15 anni.

Ebbene, in proposito, la Commissione di Esperti si è spesso trovata a dover valutare la compatibilità tra la Convenzione e la legislazione nazionale di quei Paesi membri che, pur avendola ratificata, si erano dotati di un sistema di istruzione obbligatoria senza peraltro introdurre, al contempo, una soglia d'età al di sotto della quale fosse radicalmente vietato²¹⁶, per i bambini, svolgere un'attività lavorativa (di 15 o di 14 anni, nel caso si sia utilizzata la clausola di flessibilità di cui all'art. 2, co. 4 e 5 della medesima Convenzione).

A fronte di situazioni del genere la CEACR è stata molto rigida, affermando che la semplice previsione di un sistema di istruzione obbligatoria non poteva considerarsi corretta attuazione della Convenzione n. 138 del 1973: in effetti, proibire semplicemente ai bambini in obbligo scolastico di lavorare durante le ore di lezione (come molti di questi Paesi facevano), avrebbe potuto aprire la strada allo svolgimento di attività lavorative al di fuori delle suddette ore di lezione e/o durante le vacanze, circostanza che doveva considerarsi una violazione della Convenzione²¹⁷. Su tale questione, del resto, la CEACR ha escluso la legittimità di legislazioni nazionali che permettessero ai bambini di lavorare fuori dall'orario scolastico o durante le vacanze non già soltanto nei termini generali di cui si è appena detto²¹⁸, ma anche nel caso in cui l'obiettivo di tali attività fosse quello di consentire un primo contatto con il mondo del lavoro²¹⁹.

²¹⁶ Salvo che nel caso del lavoro leggero.

²¹⁷ Si v., in proposito, CEACR, *General Survey of the Reports Relating to Convention No. 138 and Recommendation No. 146 Concerning Minimum Age*, cit., p. 164 ss. ed E. RUBIN (a cura di), *op. cit.*, p. 646 ss.

²¹⁸ Su cui si cfr., ancora una volta, CEACR, *General Survey of the Reports Relating to Convention No. 138 and Recommendation No. 146 Concerning Minimum Age*, cit., p. 165.

²¹⁹ Si v., in proposito, CEACR, *General Survey of the Reports Relating to Convention No. 138 and Recommendation No. 146 Concerning Minimum Age*, cit., p. 57. Per approfondimenti sull'interpretazione dell'art. 2, co. 3 della Convenzione n. 138 del 1973 si v. altresì, in generale, CEACR, *Giving Globalisation a Human Face. General Survey on the Fundamental Conventions Concerning Rights at Work in Light of the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalisation*, 2008, cit., p. 161 ss.

La Commissione di Esperti ha dato poi un'interpretazione assai restrittiva anche con riguardo alla regolamentazione del lavoro leggero e di quello pericoloso.

Quanto al primo, la CEACR ha ribadito in più di un'occasione che ai bambini al di sotto dei 13 anni²²⁰ non è concesso svolgere alcun tipo di attività lavorative leggere al di fuori dell'orario scolastico. Del resto, come già noto, ai sensi della Convenzione a costoro è fatto radicale divieto di svolgere qualunque tipo di prestazione²²¹. Ciò, peraltro, ha probabilmente indotto una serie di Paesi industrializzati, che invece tradizionalmente ammettono tali pratiche, a non ratificare la Convenzione n. 138 del 1973²²².

Con riguardo, poi, al lavoro pericoloso, la Commissione di Esperti ha preso atto che alcuni Paesi membri hanno dettato una serie di norme in proposito, volte o a proibire radicalmente lo svolgimento delle relative attività oppure a regolamentarlo al fine di tutelare i giovani²²³. Al tempo stesso, tuttavia, la medesima Commissione ha pesantemente criticato la maggior parte degli Stati membri che hanno ratificato la Convenzione, affermando che gli stessi non avrebbero preso provvedimenti appropriati sul punto o lo avrebbero fatto solamente in modo generico, non rispettando, così, il dettato della Convenzione medesima²²⁴.

²²⁰ O dei 12 anni, qualora si sia fatto uso della clausola di flessibilità che consente ai Paesi emergenti di abbassare da 15 a 14 anni l'età minima di accesso al lavoro.

²²¹ Si v., in proposito, B. CREIGHTON, *op. cit.*, p. 378 ss., CEACR, *General Survey of the Reports Relating to Convention No. 138 and Recommendation No. 146 Concerning Minimum Age*, cit., p. 72 ss. e CEACR, *Giving Globalisation a Human Face. General Survey on the Fundamental Conventions Concerning Rights at Work in Light of the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalisation, 2008*, cit., p. 170 s.

²²² Si tratta, in particolare, di Australia e Nuova Zelanda che, insieme agli Stati Uniti d'America, sono tra i pochi Paesi industrializzati che non hanno ratificato la Convenzione. Anche il Canada, fino a tempi recentissimi (ha ratificato la Convenzione soltanto nel 2016), si trovava in una situazione analoga. Per quanto riguarda il caso australiano si v., in particolare, B. CREIGHTON, *ILO Convention n. 138 and Australian Law and Practice Relating to Child Labour*, in *Australian Journal of Human Rights*, 1996, p. 293 ss.

²²³ Cfr., in proposito, CEACR, *General Survey of the Reports Relating to Convention No. 138 and Recommendation No. 146 Concerning Minimum Age*, cit., p. 167.

²²⁴ Si v., sul punto, CEACR, *General Survey of the Reports Relating to Convention No. 138 and Recommendation No. 146 Concerning Minimum Age*, cit., p. 167 e

Tutti gli esempi richiamati illustrano efficacemente come la combinazione tra difetti intrinseci alla Convenzione n. 138 del 1973 e rigidità interpretative proprie della CEACR abbia indotto per molti anni un cospicuo numero di Paesi membri dell'OIL (specie emergenti) a non ratificare tale strumento normativo: questi Paesi, per procedere alla sua implementazione nazionale, avrebbero del resto necessitato di sfruttare gli elementi di flessibilità, ma ciò poteva risultare rischioso, proprio alla luce del modo in cui tali elementi di flessibilità erano stati costruiti e/o interpretati.

Come si accennava in precedenza, peraltro, ai problemi di natura tecnico-giuridica che si sono sin qui descritti se ne sono nel tempo aggiunti altri, di natura culturale ed economica, che probabilmente hanno avuto un impatto ancora più significativo sulle prospettive di attuazione della Convenzione n. 138 del 1973.

Si è trattato, in realtà, di problemi che non hanno riguardato soltanto la questione del contrasto al lavoro infantile, bensì, più in generale, l'OIL e le sue strategie, e che dunque verranno approfonditi nella prima parte del Capitolo Secondo. Purtuttavia, pare il caso di richiamarli brevemente già in questa sede, per comprendere quale impatto essi abbiano avuto sullo strumento normativo che si sta esaminando.

Quanto, anzitutto, ai problemi culturali, va messo in luce come, in effetti, la Convenzione n. 138 del 1973 sia stata adottata in un periodo storico nel quale cominciavano a entrare a far parte dell'OIL moltissime ex colonie, circostanza che, tra gli anni Settanta e gli anni Novanta del secolo scorso, ha modificato in modo estremamente significativo la *membership* dell'organizzazione e ha, per molti versi, fatto precipitare quest'ultima in una crisi di difficile soluzione.

I mutamenti intervenuti sono stati, del resto, sia quantitativi che qualitativi.

Sotto il primo profilo, è evidente che l'ingresso massiccio di Stati membri in un'organizzazione internazionale come l'OIL, i cui complessi meccanismi di funzionamento erano stati stabiliti nel 1919, avrebbe

CEACR, *Giving Globalisation a Human Face. General Survey on the Fundamental Conventions Concerning Rights at Work in Light of the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalisation*, 2008, cit., p. 167.

avuto ripercussioni rilevanti proprio su tali meccanismi di funzionamento, che potevano facilmente incepparsi²²⁵.

Quanto poi al versante qualitativo, il fatto che l'organizzazione abbia visto aumentare al proprio interno la presenza di Paesi emergenti ha provocato un progressivo «sfilacciamento valoriale» dovuto al differente approccio al diritto del lavoro che tali Paesi hanno rispetto a quelli dell'Occidente industrializzato²²⁶. In altri termini, mentre fino ai primi anni Cinquanta del secolo scorso la *membership* dell'OIL era caratterizzata da una certa omogeneità culturale, in quanto l'organizzazione si componeva, per l'appunto, quasi esclusivamente di Paesi occidentali, a partire da quel momento tale omogeneità ha iniziato a sgretolarsi e, ben presto, se ne sono visti gli effetti²²⁷.

In generale, i descritti mutamenti hanno determinato difficoltà sia nell'elaborazione di nuovi strumenti normativi, sia con riguardo all'implementazione negli ordinamenti nazionali di quelli già esistenti²²⁸.

Con specifico riferimento alla Convenzione n. 138 del 1973 i problemi di natura culturale di cui si sta dicendo hanno riguardato, ovviamente, questo secondo aspetto. I Paesi emergenti che in quegli anni entravano a far parte dell'OIL, infatti, venivano sollecitati a ratificare, tra le altre, proprio tale Convenzione, ma molto spesso vi rinunciavano sia per le difficoltà tecnico-giuridiche messe in luce in precedenza sia (anzi, forse soprattutto) perché non ne condividevano i contenuti sotto il profilo valoriale. Ciò che veniva contestato, in proposito, era il diritto al non lavoro (*right not to work*) dei bambini, che per l'Occidente costi-

²²⁵ Basti pensare, ad esempio, alle conseguenze dovute all'allargamento della *membership*, che ha reso soprattutto la Conferenza Internazionale del Lavoro, ovvero l'organo assembleare dell'OIL, sempre più numeroso.

²²⁶ Si v., in proposito, M. BORZAGA, *Limiting the Minimum Age: Convention 138 and the Origin of the ILO's Action in the Field of Child Labour*, cit., p. 54 s.

²²⁷ Cfr., su questo punto, B. HEPPLER, *op. cit.*, p. 33 ss.

²²⁸ Sul punto sia consentito rinviare a M. BORZAGA, *Core Labour Standards (Diritto Internazionale del Lavoro)*, in M. PEDRAZZOLI (ordinato da), *Lessico Giuslavoristico. 3. Diritto del lavoro dell'Unione europea e del mondo globalizzato*, Bologna, 2011, p. 61 ss.

tuiva un tratto irrinunciabile del contrasto al lavoro infantile e, non a caso, era stato posto al centro della Convenzione medesima²²⁹.

La massiccia adesione di Paesi emergenti all'OIL ha poi determinato il sorgere di problemi di carattere economico che si sono nel tempo significativamente aggravati.

Inizialmente si trattava di problemi determinati dalla situazione di sottosviluppo che caratterizzava questi Paesi e che spesso rendeva l'implementazione nazionale delle Convenzioni OIL particolarmente difficoltosa. Basti pensare, del resto, che si trattava spesso di realtà prive delle necessarie infrastrutture giuridico-amministrative, prima fra tutte un efficace sistema ispettivo, nelle quali l'economia informale era largamente diffusa, se non prevalente²³⁰. In un secondo momento, che possiamo collocare tra la fine degli anni Ottanta e l'inizio degli anni Novanta del secolo scorso, a tali problemi si sono aggiunti quelli derivanti dai processi di globalizzazione²³¹. Questo fenomeno, sulle cui conseguenze per l'OIL si tornerà più dettagliatamente nel prosieguo²³², ha del resto riproposto, seppure in termini diversi, il dibattito concernente la funzione degli standard giuslavoristici internazionali che aveva animato la prima fase della vita dell'organizzazione. I Paesi emergenti si sono cioè progressivamente convinti del fatto che tali standard potessero minare la loro competitività nel mercato globale, soprattutto per il fatto che (direttamente o indirettamente) avrebbero determinato un au-

²²⁹ Si v., sulla questione, W.E. MYERS, *The Right Rights? Child Labor in a Globalizing World*, in *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 2001, p. 38 ss., spec. p. 46. Cfr. altresì B. WHITE, *Children, Work and Child Labour: Changing Responses to the Employment of Children*, in *Development and Change*, 1994, p. 849 ss.; B. WHITE, *Globalisation and the Child Labour Problem*, in *Journal of International Development*, 1996, p. 829 ss.

²³⁰ Si v., sul punto, B. HEPPLER, *op. cit.*, p. 47. Cfr. altresì K. BASU, *Global Labor Standards and Local Freedoms*, Wider Annual Lecture 7, UNU World Institute for Development Economics Research, Helsinki, 2003, p. 1 ss., spec. p. 8 ss., K. BASU, Z. TZANNATOS, *The Global Child Labor Problem: What Do We Know and What Can We Do?*, CAE Working Paper #03-06, Giugno 2003, p. 1 ss., K. COX, *op. cit.*, p. 145 ss.

²³¹ L'impatto della globalizzazione economica sulle attività dell'OIL è stato ampiamente analizzato, ad es., da F. MAUPAIN, *The Future of the International Labour Organisation in the Global Economy*, Oxford and Portland, 2013.

²³² Si v., in proposito, quanto si dirà nel corso del Capitolo Secondo.

mento del costo del lavoro e, di conseguenza, anche dei prodotti finiti²³³. Così, al di là delle oggettive difficoltà economiche che caratterizzano da sempre questi Paesi, si è venuta progressivamente diffondendo l'inclinazione a non voler ratificare le Convenzioni OIL per non mettere in discussione i livelli di competitività dei singoli Paesi sui mercati internazionali e quindi indirettamente le loro prospettive di crescita.

È del tutto evidente che l'appena descritto atteggiamento dei Paesi emergenti non può non aver avuto ripercussioni negative anche con riguardo al processo di implementazione nazionale della Convenzione n. 138 del 1973 e spiega almeno in parte perché, tra i primi anni Settanta e la fine degli anni Novanta del secolo scorso, il numero degli atti di ratifica di tale Convenzione sia stato tanto insoddisfacente. Come si è avuto modo di dire all'inizio del presente capitolo, del resto, la fissazione di un'età minima di accesso al lavoro è stata da sempre considerata particolarmente costosa, soprattutto alla luce del fatto che i lavoratori bambini venivano (e vengono) di norma remunerati assai meno di quelli adulti.

5. Il contrasto al lavoro infantile nella prima fase della vita dell'OIL tra prescrittività e programmaticità: un percorso accidentato e costellato di contraddizioni

L'analisi condotta nelle pagine precedenti dimostra chiaramente come l'approccio originario dell'OIL alla questione del contrasto al lavoro infantile non abbia dato i risultati sperati, quanto meno sotto il fondamentale profilo della ratifica e implementazione da parte dei Paesi membri degli strumenti normativi adottati dall'organizzazione²³⁴.

Come si è avuto modo di dimostrare, ciò è dovuto a una serie di fattori che hanno reso tale approccio particolarmente problematico e contraddittorio e che sono riconducibili a ragioni tanto tecniche quanto economiche e culturali.

²³³ Sul punto si cfr., in generale, B. HEPPLÉ, *op. cit.*, p. 35 ss.

²³⁴ Su tale insuccesso si v., soprattutto, A. LIESE, *op. cit.*, p. 61 ss.

Volendo infatti tirare le fila di quanto detto sin qui, va messo anzitutto in luce come la scelta dell'OIL di consolidare le 10 Convenzioni precedentemente adottate nella n. 138 del 1973 si sia rivelata assai problematica sotto il profilo dei contenuti della stessa e della tecnica normativa utilizzata.

In proposito, la Conferenza Internazionale del Lavoro non è stata in grado di dare vita a un provvedimento che, pur tutelando i bambini, fosse al contempo sufficientemente flessibile da favorirne la concreta, necessariamente progressiva attuazione a livello nazionale.

Anzi, come si ricorderà, la Convenzione n. 138 del 1973 presenta una contraddizione intrinseca che molto probabilmente ne ha determinato l'insuccesso: sembra trattarsi di uno strumento normativo programmatico, laddove richiede il perseguimento da parte dei Paesi membri di una politica nazionale volta a eliminare il lavoro infantile, ma è anche assai prescrittiva, in quanto l'obbligazione principale in essa contenuta consiste nella fissazione di un'età minima di accesso al lavoro.

È probabile che questa contraddizione derivi dal fatto che, pur trattandosi di una Convenzione piuttosto recente²³⁵, essa in realtà si fonda, strutturalmente, su quelle precedenti che si propone di consolidare e che risalgono, nel loro impianto, ai primissimi anni di vita dell'OIL²³⁶. In altri termini, l'organizzazione ha da un lato cercato di modernizzare il suo approccio alla questione del contrasto al lavoro infantile attraverso un *incipit* programmatico, ma non è dall'altro riuscita ad abbandonare il modo in cui tale questione era stata fino a quel momento affrontata a livello tanto internazionale quanto nazionale, ovvero fissando un'età minima di accesso al lavoro.

Tale contraddizione non è stata ridimensionata neppure dalla previsione, all'interno della Convenzione n. 138 del 1973, di numerose clausole di flessibilità ed eccezioni, che anzi hanno finito per trasformarsi in

²³⁵ E che dunque avrebbe dovuto fare propria una tecnica normativa più adatta al periodo storico in cui è stata adottata, ovvero caratterizzarsi per una spiccata programmaticità.

²³⁶ Come si accennava in precedenza, del resto, la questione dell'età minima è stata oggetto di regolamentazione, in sede OIL, fin dal 1919, l'anno in cui l'organizzazione è stata fondata.

una sorta di *boomerang*, disincentivando gli Stati membri in generale e i Paesi emergenti in particolare dal procedere alla ratifica, anziché incoraggiarli a farlo²³⁷. Del resto, l'approfondita disamina tecnico-giuridica di tali strumenti effettuata nel corso del presente capitolo dimostra chiaramente che essi, oltre ad aver scontato alcune rigidità dovute probabilmente alla necessità di trovare un compromesso in sede di approvazione della Convenzione, non tengono conto in alcun modo della circostanza che soprattutto i Paesi emergenti hanno delle oggettive difficoltà di implementazione dovute all'arretratezza non soltanto economica, ma anche delle proprie infrastrutture giuridico-amministrative²³⁸. Un'arretratezza, quest'ultima, che nella maggior parte dei casi non ha consentito loro di utilizzare le clausole di flessibilità e le eccezioni di cui si sta dicendo e li ha indotti a decidere di non procedere alla ratifica della Convenzione n. 138 del 1973 piuttosto che rischiare di incorrere in sanzioni²³⁹.

L'insuccesso della Convenzione è stato decretato altresì da una serie di fattori ulteriori per così dire estrinseci, che si sono descritti nell'ultima parte del paragrafo precedente e che hanno appunto a che fare, più che con i contenuti di essa, con le trasformazioni epocali che hanno investito l'OIL a partire dalla fine degli anni Cinquanta del secolo scorso e che si sono fatte sempre più significative nei decenni successivi. Ci si riferisce, in particolare, ai fenomeni di decolonizzazione prima e alla globalizzazione poi, il cui esito è consistito in una decisa mutazione della *membership* dell'organizzazione – nell'ambito della quale oramai i Paesi emergenti sono aumentati al punto tale da divenire maggioranza, il che ha determinato una serie di conseguenze non soltanto giuridiche,

²³⁷ Sia, come si accennava, per difetti intrinseci alle suddette clausole di flessibilità ed eccezioni, sia per il modo in cui esse sono state interpretate dalla CEACR.

²³⁸ Cfr., in proposito, M. BORZAGA, *Limiting the Minimum Age: Convention 138 and the Origin of the ILO's Action in the Field of Child Labour*, cit., p. 58, anche per ulteriori riferimenti bibliografici.

²³⁹ Che, si avrà modo dirlo più approfonditamente nel prosieguo del presente lavoro monografico, prendono necessariamente le mosse dalle *observations* della CEACR. Laddove riguardino violazioni particolarmente gravi, infatti, queste ultime possono essere utilizzate dall'OIL proprio per procedere a una sorta di processo nei confronti degli Stati che tali violazioni hanno perpetrato e per indirizzare loro «raccomandazioni», che altro non sono se non sanzioni di natura politica.

ma anche culturali e valoriali²⁴⁰ – e nel riproporsi del dibattito originario relativo al possibile impatto degli standard giuslavoristici internazionali sui livelli di competitività dei suoi Stati membri.

Alla luce di tutto ciò, non può non concordarsi con chi ha affermato che la Convenzione OIL n. 138 del 1973 è divenuta sempre più anacronistica²⁴¹. Secondo diversi studiosi, infatti, tale Convenzione non soltanto presenta numerosi problemi di natura tecnico-giuridica dovuti a clausole di flessibilità ed eccezioni mal concepite, che finiscono per trasformarsi in elementi di rigidità, ma appare anche sempre di più come uno strumento dall'approccio «occidentocentrico»²⁴² alla questione del contrasto al lavoro infantile, proprio perché fondato sull'idea di età minima²⁴³. Un approccio che, se poteva essere condiviso dagli Stati che facevano parte dell'OIL nei primi anni della sua storia, non lo era (né lo è) più nell'ambito di un'organizzazione in cui prevalgono i Paesi emergenti, molti dei quali ritengono che l'idea stessa di età minima debba essere respinta per ragioni culturali e valoriali, ancor prima che giuridiche²⁴⁴.

Ciò non significa, peraltro, che per i Paesi emergenti la questione del contrasto al lavoro infantile sia di per sé meno rilevante che in quelli industrializzati, significa più semplicemente che essa deve essere affrontata in maniera diversa, anche a livello internazionale. Di qui la proposta, avanzata proprio da questi Paesi, di adottare strumenti normativi più flessibili, i quali potessero essere implementati dagli Stati membri progressivamente, secondo un ordine di priorità elaborato dall'OIL²⁴⁵.

²⁴⁰ È questa, in particolare, l'opinione di W.E. MYERS, *op. cit.*, p. 43.

²⁴¹ Per questa definizione si v., soprattutto, B. CHREIGHTON, *op. cit.*, p. 393 e W.E. MYERS, *op. cit.*, p. 49.

²⁴² O, se si vuole, relativistico. Cfr., su questo punto, M. BORZAGA, *Limiting the Minimum Age: Convention 138 and the Origin of the ILO's Action in the Field of Child Labour*, cit., p. 55.

²⁴³ Ovvero su un'idea condivisa dai Paesi occidentali, per le ragioni storiche di cui si è detto, ma non necessariamente dagli altri Stati membri dell'OIL, che hanno conosciuto (o stanno ancora conoscendo) un percorso di sviluppo diverso dai primi.

²⁴⁴ Si v., ad es., B. WHITE, *op. cit.*, p. 849 ss.

²⁴⁵ Su questo punto sia consentito rinviare a quanto si dirà, dettagliatamente, nel corso del Capitolo Secondo.

In fin dei conti, dunque, le ragioni degli insuccessi relativi all'implementazione della Convenzione n. 138 del 1973, soprattutto negli anni Ottanta e Novanta del secolo scorso, sono le stesse che, nel medesimo momento storico, hanno minato le politiche dell'OIL nel loro complesso. Quello del contrasto al lavoro infantile inteso come mera fissazione di un'età minima, in altre parole, non è altro che un esempio (molto significativo, ovviamente) dell'incapacità dell'organizzazione di tenere davvero conto, in generale, delle necessità dei Paesi emergenti²⁴⁶.

Come si vedrà nel Capitolo Secondo, peraltro, a partire dalla metà degli anni Novanta del secolo scorso l'OIL ha tentato di reagire ai citati insuccessi e alla conseguente crisi ripensando la propria funzione e i propri strumenti normativi esattamente al fine di essere sempre più inclusiva nei confronti dei Paesi emergenti e di favorire così l'implementazione di tali strumenti²⁴⁷.

Ciò è avvenuto, tra l'altro, anche con riguardo alla questione che qui ci occupa, in relazione alla quale l'OIL ha deciso in quegli anni di adottare una nuova Convenzione, la n. 182 del 17 giugno 1999 concernente le peggiori forme di lavoro infantile (*Worst Forms of Child Labour Convention*), che come si vedrà risponde pienamente al nuovo approccio di cui si è appena detto²⁴⁸. Peraltro, sul punto l'organizzazione si è mossa in modo non del tutto coerente, in quanto tale nuova Convenzione non ha sostituito la n. 138 del 1973, ma l'ha affiancata, il che ha determinato un quadro normativo nuovo ma anch'esso per molti versi non privo di contraddizioni, sul quale pure si avrà modo di riflettere nel corso del prossimo capitolo²⁴⁹.

²⁴⁶ Dovuta, potenzialmente, sia all'incapacità dell'organizzazione di trovare le maggioranze necessarie per adottare nuove Convenzioni e Raccomandazioni, sia alla difficoltà di convincere i Paesi emergenti a ratificare e implementare in concreto gli standard giuslavoristici internazionali già esistenti.

²⁴⁷ In proposito si v., in generale, F. MAUPAIN, *The Future of the International Labour Organisation in the Global Economy*, cit., p. 139 e B. HEPPLER, *op. cit.*, p. 56 ss.

²⁴⁸ Su tale Convenzione, che peraltro verrà esaminata nel dettaglio nel prossimo capitolo, si cfr., in generale, i diversi saggi contenuti in G. NESI, L. NOGLER, M. PERTILE (a cura di), *op. cit.*

²⁴⁹ V., in proposito, M. BORZAGA, *Limiting the Minimum Age: Convention 138 and the Origin of the ILO's Action in the Field of Child Labour*, cit., p. 60 ss.

CAPITOLO II

GLI SVILUPPI DELLA LOTTA AL LAVORO INFANTILE NEL DIRITTO INTERNAZIONALE DEL LAVORO E LA C.D. «POLITICA DELLE PRIORITÀ»: VERSO UN MUTAMENTO PARADIGMATICO?

SOMMARIO: 1. Premessa. 2. La crisi dell'OIL e i connessi rischi di una sua marginalizzazione: come garantire il rispetto delle norme giuslavoristiche internazionali nell'epoca della globalizzazione? 2.1. Le alterne vicende dei primi anni di vita dell'organizzazione. 2.2. L'impatto dei processi di decolonizzazione sulle attività dell'OIL e l'emergere di difficoltà sempre più rilevanti. 2.3. La globalizzazione e il deciso aggravarsi delle difficoltà in capo all'organizzazione. 3. La politica delle priorità quale possibile via d'uscita dalla crisi dell'OIL: i c.d. «core labour standards». 4. Le ragioni dell'inserimento della lotta al lavoro infantile tra i core labour standards: il ruolo delle altre fonti di diritto internazionale generale, dei progetti di cooperazione tecnica e della società civile. 5. La Convenzione n. 182 del 1999 e il cambio di rotta dell'OIL nella lotta al lavoro infantile tra linee d'intervento prioritarie e maggiore attenzione ai Paesi emergenti. 6. I più recenti sviluppi della politica delle priorità in seno all'OIL: dai c.d. «core labour standards» al c.d. «decent work». 7. La centralità del contrasto al lavoro infantile nel nuovo quadro giuslavoristico internazionale. 8. La fissazione di un'età minima di accesso al lavoro e il contrasto alle peggiori forme di child labour, oggi: strategie complementari o difficilmente compatibili?

1. Premessa

L'analisi condotta nel capitolo precedente dimostra come l'OIL, nella prima fase della sua esistenza, abbia ritenuto di dover affrontare la questione del contrasto al lavoro infantile puntando essenzialmente sull'età minima.

Si è trattato di una scelta legata anzitutto a ragioni storiche, che tuttavia, nel corso del tempo, ha dovuto fare i conti con cambiamenti tanto rilevanti da minarla alla radice.

Lo testimonia, in particolare, la vicenda relativa all'implementazione nazionale della Convenzione n. 138 del 1973, uno strumento normativo di consolidamento sul quale l'organizzazione aveva puntato molto, eppure caratterizzato, quanto meno fino alla metà degli anni Novanta del secolo scorso, da uno scarso numero di ratifiche e dunque, in fin dei conti, assai poco efficace. Nonostante infatti la Conferenza Internazionale del Lavoro avesse tentato di redigere il testo della suddetta Convenzione in termini flessibili, una serie di difetti intrinseci di natura tecnico-giuridica, la rigidità di talune interpretazioni offerte dalla Commissione di Esperti sull'Applicazione delle Convenzioni e delle Raccomandazioni (CEACR) e, più di recente, fenomeni quali decolonizzazione e globalizzazione hanno indotto numerosissimi Paesi membri (emergenti, ma non solo) a decidere di non ratificarla.

L'insuccesso che ha contraddistinto la Convenzione n. 138 del 1973 nei due decenni successivi alla sua adozione è dunque dipeso sia da questioni concernenti specificatamente l'approccio dell'OIL alla questione del contrasto al lavoro infantile sia da eventi di portata più generale, che hanno interessato l'organizzazione sotto diversi aspetti e l'hanno fatta precipitare in una crisi profonda.

In proposito, non v'è infatti alcun dubbio sulla circostanza che la decisione dell'OIL, in una prima fase, di puntare tutto sull'età minima di accesso al lavoro abbia indotto numerosi Paesi membri a non ratificare la Convenzione, ma neppure sul fatto che questa situazione si sia ulteriormente aggravata, in un secondo momento, proprio a causa dell'avvento della decolonizzazione, prima, e della globalizzazione, poi.

Volendo entrare un po' più nel dettaglio, basti rammentare, in questa sede, come la decolonizzazione abbia inciso, essenzialmente, sulla *membership* dell'OIL, dal punto di vista tanto quantitativo quanto qualitativo. In altri termini, le ex colonie divenute Paesi indipendenti sono da un lato massicciamente entrate a far parte dell'organizzazione, determinando un aumento vertiginoso del numero degli Stati membri, e hanno dall'altro reso l'organizzazione assai più disomogenea rispetto al passato, con inevitabili ripercussioni sul suo funzionamento.

La sempre più significativa presenza nei diversi organi dell'OIL – e in particolare in quello assembleare, la Conferenza Internazionale del Lavoro – di rappresentanti dei Paesi emergenti ha fatto da cassa di riso-

nanza di tale disomogeneità, determinando contrapposizioni sempre più evidenti e, in fin dei conti, incidendo negativamente sulla produzione di nuovi strumenti normativi, spesso rimasti lettera morta. Al tempo stesso, le ex colonie divenute Paesi membri dell'OIL, già di per sé caratterizzate da un notevole livello di arretratezza, si sono ritrovate di fronte una mole notevolissima di Convenzioni (adottate precedentemente al loro ingresso) da ratificare, senza che l'organizzazione si preoccupasse di far loro presente quali tra queste dovessero avere la priorità.

La situazione che si sta descrivendo si è poi ulteriormente aggravata a causa della globalizzazione. L'emergere di tale fenomeno, lo si è accennato già nel corso del Capitolo Primo, ha fatto sì che alle difficoltà dovute alla decolonizzazione se ne siano aggiunte di nuove, concernenti soprattutto il versante dell'implementazione nazionale delle Convenzioni adottate dall'OIL.

Con la globalizzazione, infatti, si è assistito a un'apertura e a un'interconnessione senza precedenti dei mercati, che ha consentito ai Paesi emergenti di far valere il proprio vantaggio comparativo – consistente in larga misura nel basso costo del lavoro che li caratterizzava e li caratterizza ancor oggi – a discapito di quelli industrializzati. A tale possibilità si è accompagnato il convincimento, sempre più diffuso nei medesimi Paesi, che la ratifica delle Convenzioni OIL potesse avere ripercussioni negative sul citato vantaggio comparativo, mettendolo pericolosamente in discussione. Ne è conseguito il progressivo venir meno, in capo ai Paesi emergenti, della volontà politica di dare attuazione ai provvedimenti adottati dall'organizzazione nei propri ordinamenti nazionali, il che, evidentemente, ha aggravato in modo deciso la crisi che già aveva colpito l'organizzazione stessa a seguito dei processi di decolonizzazione.

La combinazione dei due fenomeni di cui si sta dicendo, dunque, ha rischiato di far venire meno la centralità dell'OIL nella promozione dei diritti dei lavoratori sul piano internazionale, se non addirittura di renderne marginale il contributo, e ciò essenzialmente per le difficoltà dell'organizzazione di adottare nuovi strumenti normativi e di convincere i Paesi membri (specie quelli emergenti) a ratificare e implementare in concreto quelli già esistenti.

La crisi che ha colpito l'organizzazione a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso, e che si è poi aggravata nei primi anni Novanta, avendo portata generale, non poteva non ripercuotersi anche sulla questione del contrasto al lavoro infantile, incidendo soprattutto (e negativamente) sul numero delle ratifiche della Convenzione n. 138 del 1973, che come si è già visto nel capitolo precedente è rimasto decisamente basso, soprattutto se si considera l'allargamento della *membership* dell'organizzazione stessa.

Di fronte a questa situazione, l'OIL aveva sostanzialmente due diverse possibilità: la prima, arrendersi a una sua progressiva marginalizzazione nel panorama delle organizzazioni internazionali; la seconda, mettersi alla ricerca di possibili soluzioni alla crisi che l'aveva colpita.

Come forse ci si poteva attendere, l'organizzazione ha preferito tentare di percorrere questa seconda strada, ottenendo peraltro buoni risultati. Sebbene infatti non si possa certo affermare che la crisi sia stata ad oggi del tutto superata, le scelte operate dall'OIL quanto meno per migliorare le prospettive di implementazione nazionale delle Convenzioni adottate sembrano essere andate nella giusta direzione.

Tali scelte si sono fondate sulla c.d. «politica delle priorità», ovvero sulla decisione dell'organizzazione di concentrarsi su taluni soltanto degli standard giuslavoristici internazionali esistenti, quelli ritenuti più rilevanti, e di cercare al contempo di persuadere gli Stati membri ad attuarli nei propri ordinamenti nazionali prioritariamente rispetto a tutti gli altri. L'OIL ha così dapprima puntato sui c.d. «core labour standards», i diritti sociali fondamentali, rafforzando successivamente la propria strategia innovativa attraverso il c.d. «decent work», il lavoro dignitoso.

Questo modo di procedere ha avuto un impatto positivo anche con riguardo alla questione del contrasto al lavoro infantile, atteso che tale questione è stata inclusa nella citata politica delle priorità e ha quindi potuto beneficiare dei buoni risultati che, come si accennava, tale politica ha prodotto nel corso degli ultimi due decenni.

Prendendo le mosse dal quadro evolutivo descritto sin qui, nelle pagine che seguono si tenterà dapprima di indagare nel dettaglio le ragioni che hanno determinato la più volte citata crisi in cui è precipitata l'OIL a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso e le sue conseguenze, sia

in termini di c.d. «standard-setting», sia con riferimento ai processi di attuazione delle Convenzioni emanate dall'organizzazione negli ordinamenti giuridici dei Paesi membri.

In seconda battuta si esaminerà la strategia adottata dall'OIL per tentare di uscire dalla crisi e consistita, come si accennava, nell'elaborazione della politica delle priorità. Più nel dettaglio, ci si concentrerà anzitutto sui primi risultati di tale politica, che sono consistiti nella selezione dei *core labour standards*, solennemente proclamati a Ginevra nel 1998.

Successivamente si cercherà di comprendere i motivi per i quali la questione della lotta al lavoro infantile è stata inclusa dall'OIL all'interno della politica delle priorità. Si è infatti trattato, per molti versi, di una decisione inaspettata, che va peraltro salutata positivamente, data l'altrettanto inaspettata centralità che tale decisione è stata in grado di conferire proprio a tale questione.

Non è un caso, del resto, se quasi contestualmente al lancio della politica delle priorità l'organizzazione ha deciso di adottare un nuovo strumento normativo sul punto, la Convenzione n. 182 del 1999 relativa alle peggiori forme di lavoro infantile (*Worst Forms of Child Labour Convention*) che, a giudizio di chi scrive, rappresenta una delle più significative espressioni proprio della suddetta politica. Tale Convenzione verrà analizzata nel dettaglio, non solo (e non tanto) per metterne in luce i contenuti principali, ma anche (e soprattutto) per far emergere quanto diversa essa sia, sotto molteplici profili, dalla precedente Convenzione n. 138 del 1973.

Verranno poi presi in considerazione gli sviluppi più recenti della politica delle priorità dell'OIL, consistenti nel *decent work*, i cui elementi essenziali sono stati tracciati in una importante Dichiarazione adottata dalla Conferenza Internazionale del Lavoro nel giugno del 2008. Come si vedrà, i *core labour standards* – e pertanto anche la questione del contrasto al lavoro infantile – sono parte integrante della strategia del lavoro dignitoso, il che ha consentito all'organizzazione di mantenere alta l'attenzione su questa tematica anche negli anni più recenti.

La centralità assunta, in sede OIL, dalla questione del contrasto al lavoro infantile negli ultimi due decenni costituirà il presupposto per

valutare criticamente, da ultimo, i rapporti esistenti tra le due Convenzioni in materia, la n. 138 del 1973 sull'età minima di accesso al lavoro e la n. 182 del 1999 concernente le peggiori forme di lavoro infantile. Si tratta, lo si accennava poco sopra, di strumenti normativi diversissimi tra loro – sia dal punto di vista tecnico-giuridico, sia sotto il profilo dei contenuti, sia in relazione ai valori che li hanno ispirati – ai quali, tuttavia, l'OIL continua pervicacemente (e, per certi versi, inspiegabilmente) ad attribuire la medesima importanza nel perseguimento dei propri obiettivi.

2. La crisi dell'OIL e i connessi rischi di una sua marginalizzazione: come garantire il rispetto delle norme giuslavoristiche internazionali nell'epoca della globalizzazione?

2.1. Le alterne vicende dei primi anni di vita dell'organizzazione

Se si guarda all'ormai quasi centenaria storia dell'OIL, ci si rende conto di come l'organizzazione abbia conosciuto, specie all'inizio, fasi di successo alternate a momenti di difficoltà, dai quali peraltro è sempre riuscita a risollevarsi.

Lo dimostra, ad esempio, quanto accaduto tra le due Guerre Mondiali.

Mentre infatti in quel periodo l'OIL fu in grado di elaborare un numero assai elevato di nuove Convenzioni¹, che vennero poi ratificate da molti Paesi membri, la grande depressione di fine anni Venti produsse effetti negativi sull'attività di implementazione nazionale degli stru-

¹ In effetti, tra il 1919 e il 1939, l'OIL adottò ben 67 Convenzioni (e 66 Raccomandazioni), relative a numerosi aspetti del rapporto di lavoro (quelli, all'epoca, ritenuti più urgenti). Per approfondire i contenuti di tali strumenti normativi si v., in particolare, ILO, *The International Labour Code, 1939: A Systematic Arrangement of the Conventions and Recommendations Adopted by the International Labour Conference, 1919-1939, with Appendices Embodying Other Standards of Social Policy Framed by the International Labour Organisation 1919-1939*, Montreal, 1941, p. 1 ss. Cfr. altresì N. VALTICOS, *Droit international du travail*, Parigi, 1983, p. 84 ss.

menti normativi adottati, che subì invece un vero e proprio tracollo². Una situazione, quest'ultima, dovuta probabilmente al fatto che gli Stati membri decisero di dedicare tutte le proprie energie al rilancio delle rispettive economie e alla lotta contro la disoccupazione, fortemente aumentata proprio a causa della grande depressione, trascurando, al contempo, una serie di altre attività, tra cui quella di ratifica delle Convenzioni OIL³.

Questa fase problematica fu peraltro superata all'indomani della Seconda Guerra Mondiale, i cui esiti contribuirono a un vero e proprio rilancio dell'OIL e delle sue attività. Come si ricorderà, infatti, prima ancora della fine del conflitto, la Conferenza Internazionale del Lavoro, riunita a Filadelfia⁴, adottò l'omonima Dichiarazione, che fu successivamente inserita in appendice al testo della Costituzione dell'OIL⁵ e sostituì, di fatto, l'art. 427 del Trattato di Versailles⁶.

L'adozione della Dichiarazione di Filadelfia e il suo inserimento nel testo della Costituzione dell'OIL costituiscono una tappa fondamentale nel percorso evolutivo dell'organizzazione, soprattutto per il fatto che, fino ad allora, i principi e gli obiettivi di quest'ultima erano frammentari e assai poco chiari⁷. Con la suddetta Dichiarazione, invece, tali principi e obiettivi furono almeno in parte precisati⁸ e, come già si accenna-

² Per un'analisi dei dati che testimoniano tale tracollo si v., in particolare, B. HEPPLER, *Labour Laws and Global Trade*, Oxford and Portland, Oregon, 2005, p. 31.

³ È quanto sostenuto, in particolare, da B. HEPPLER, *op. cit.*, *ibidem*.

⁴ In quegli anni, a causa del secondo conflitto mondiale, le riunioni della Conferenza Internazionale del Lavoro si tennero infatti negli Stati Uniti d'America. Per qualche approfondimento sulla Dichiarazione di Filadelfia del 1944 si v. quanto già detto nel corso del Capitolo Primo.

⁵ Con una serie di emendamenti alla Costituzione che, come si vedrà tra breve, risalgono al 1946.

⁶ Anche sull'art. 427 del Trattato di Pace di Versailles si cfr. quanto messo in luce nel corso del Capitolo Primo.

⁷ Come si evince, del resto, dal medesimo art. 427 del Trattato di Versailles e dalla versione originaria del Preambolo della Costituzione dell'OIL.

⁸ Anche se, è bene precisarlo, pure dopo l'adozione della Dichiarazione di Filadelfia del 1944 i principi e gli obiettivi dell'OIL continuano a essere concepiti in termini assai generali (per non dire, in qualche caso, generici), al fine di consentire alla Conferenza Internazionale del Lavoro di muoversi piuttosto liberamente nella scelta delle questioni sulle quali elaborare nuove Convenzioni e Raccomandazioni.

va nel Capitolo Primo, venne data importanza sempre maggiore al tema della giustizia sociale, a discapito del perseguimento di obiettivi di natura concorrenziale⁹.

Se ne ha conferma, oltre che nel riferimento esplicito a tale concetto contenuto nel punto II della Dichiarazione di Filadelfia¹⁰, in una serie di ulteriori passaggi della Dichiarazione medesima, come ad esempio quello in cui viene ribadito l'adagio – peraltro già contenuto nell'art. 427 del Trattato di Versailles – secondo il quale «il lavoro non è una merce»¹¹, ovvero quello in cui si affermano i principi di non discriminazione e di parità di trattamento¹², ovvero ancora quello nel quale si attribuisce all'OIL il compito di creare le condizioni perché possano essere raggiunti il pieno impiego e un significativo miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro delle persone¹³.

Sebbene la Dichiarazione di Filadelfia non sia stata in grado di superare del tutto gli obiettivi di natura concorrenziale che si sono poco sopra richiamati, è tuttavia assai evidente come il riferimento in essa contenuto alla giustizia sociale abbia contribuito a dare all'OIL nuovo

⁹ Su questo punto si v., in generale, V.-Y. GHEBALI, *The International Labour Organisation. A Case Study on the Evolution of U.N. Specialised Agencies*, Dordrecht, Boston, Londra, 1989, p. 61 ss.

¹⁰ Si tratta, a ben vedere, della prima parte di tale punto II, laddove si afferma testualmente quanto segue: «Convinta che l'esperienza ha dimostrato pienamente la fondatezza della dichiarazione che figura nel Preambolo della Costituzione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, e cioè che una pace durevole non può essere stabilita che sulla base della giustizia sociale, la Conferenza afferma che (...)». Il testo della Dichiarazione di Filadelfia del 1944 è consultabile al sito web dell'organizzazione: www.ilo.org.

¹¹ La circostanza che il punto I della Dichiarazione di Filadelfia del 1944, dedicato ai principi sui quali l'OIL è fondata, metta tale adagio al primo posto dimostra chiaramente la sua fondamentale importanza.

¹² Cfr., in proposito, il punto II, lettera a) della Dichiarazione di Filadelfia del 1944 ai sensi del quale «tutti gli esseri umani, indipendentemente dalla razza, dalla religione e dal sesso a cui appartengono hanno il diritto di tendere al loro progresso materiale e al loro sviluppo spirituale in condizioni di libertà, di dignità, di sicurezza economica, e con possibilità eguali». Sia consentito rinviare, in proposito, a M. BORZAGA, *Accommodating Differences: Discrimination and Equality at Work in International Labor Law*, in *Vermont Law Review*, 2006, p. 749 ss.

¹³ Cfr., in particolare, il punto III della Dichiarazione di Filadelfia del 1944.

slancio in qualità di principale organizzazione internazionale dedicata alla tutela dei lavoratori¹⁴.

Se poi a quanto detto con riguardo al ruolo della Dichiarazione di Filadelfia si aggiunge che, sempre all'indomani della Seconda Guerra Mondiale, la Costituzione OIL fu sottoposta a un'efficace operazione di *restyling*, ci si rende pienamente conto del fatto che a quel punto sussistevano tutti i presupposti istituzionali per l'avvio di una nuova fase di successo dell'organizzazione¹⁵.

Su quest'ultimo aspetto va solo brevemente messo in luce come l'operazione di *restyling* della quale si sta dicendo abbia riguardato, essenzialmente, due diversi aspetti.

In primo luogo, essa è servita per dare all'OIL la giusta collocazione nel nuovo panorama delle organizzazioni internazionali, il cui attore principale era rappresentato non più dalla Società delle Nazioni, bensì dall'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU). Così, poiché ai sensi dell'art. 57 della Carta delle Nazioni Unite l'OIL era divenuta un'agenzia specializzata dell'ONU¹⁶, la Costituzione è stata modificata per creare i giusti collegamenti tra le due entità¹⁷, ma tutto ciò è avvenuto senza mettere in alcun modo in dubbio l'autonomia e il tripartitismo dell'OIL stessa¹⁸.

¹⁴ Per approfondimenti su questo punto si v., ad es., A. SUPLOT, *The Spirit of Philadelphia: Social Justice vs. the Total Market*, New York, Londra, 2012. Cfr. altresì E. LEE, *The Declaration of Philadelphia: Retrospect and Prospect*, in *International Labour Review*, 1994, p. 467 ss., nonché E. SENGHAAS-KNOBLOCH, *Ausgaben, Herausforderungen und Entwicklungen der Internationalen Arbeitsorganisation aus einer Perspektive politisch-organisatorischen Lernens*, in E. SENGHAAS-KNOBLOCH, J. DIRKS, A. LIESE (a cura di), *Internationale Arbeitsregulierung in Zeiten der Globalisierung. Politisch-organisatorisches Lernen in der Internationalen Arbeitsorganisation*, Münster, 2003, p. 7 ss.

¹⁵ Si v., in proposito, V.-Y. GHEBALI, *op. cit.*, p. 17 ss.

¹⁶ Come noto, tale norma prevede la possibilità di integrare nel sistema ONU organizzazioni internazionali preesistenti attraverso specifici accordi. Si cfr., sul punto, N. VALTICOS, G. VON POTOBOSKY, *International Labour Law*, Deventer, Boston, 1995, p. 19.

¹⁷ In effetti, diverse disposizioni della Costituzione dell'OIL sono state del tutto o parzialmente riscritte. Di alcune delle suddette disposizioni si dirà nel dettaglio nei paragrafi seguenti.

¹⁸ Come sottolineato da B. HEPPLER, *op. cit.*, p. 31.

Secondariamente, sono state introdotte talune modifiche volte a rendere più moderna ed efficiente l'organizzazione. Tali modifiche hanno riguardato, ad esempio, le Raccomandazioni, in merito alla cui natura si sono fatte alcune precisazioni, definendole quali atti che la Conferenza Internazionale del Lavoro può emanare «quando l'oggetto trattato o uno dei suoi aspetti non si presti all'adozione immediata di una Convenzione» (art. 19, co. 1)¹⁹. Ciò ha aperto la strada alla parziale trasformazione che questo strumento normativo avrebbe subito nei decenni successivi: le Raccomandazioni, infatti, hanno in taluni casi svolto un ruolo non più soltanto accompagnatorio, bensì anche anticipatorio o sostitutivo di Convenzioni²⁰, proprio laddove l'adozione di queste ultime non fosse possibile a causa della mancanza del consenso necessario in seno alla Conferenza Internazionale del Lavoro²¹. È stata inoltre introdotta, sempre all'interno dell'art. 19 della Costituzione, una clausola di non regresso a mente della quale nessuno standard giuslavoristico internazionale adottato dall'OIL, né la sua ratifica da parte degli Stati membri, possono in alcun modo mettere in discussione normative nazionali che assicurino ai lavoratori un grado di tutela più elevato di quello ivi previsto²². Infine, il c.d. «sistema di monitoraggio» dell'OIL²³ è stato rafforzato attraverso la previsione di un obbligo, in capo agli Stati membri, di inviare all'organizzazione rapporti relativi non già soltanto alle Con-

¹⁹ In merito alle Convenzioni OIL si v., in generale, F. MAUPAIN, *International Labor Organization: Recommendations and Similar Instruments*, in D. SHELTON (a cura di), *Commitment and Compliance. The Role of Non-Binding Norms in the International Legal System*, Oxford, 2000, p. 372 ss. e G.P. POLITAKIS, K. MARKOV, *Les recommandations internationales du travail: instruments mal exploités ou maillon faible du système normatif?*, in J.-C. JAVILLIER, B. GERNIGON, G.P. POLITAKIS (a cura di), *Le normes internationales du travail: un patrimoine pur l'avenir. Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*, Ginevra, 2004, p. 497 ss.

²⁰ Cfr., su tali sviluppi, G.P. POLITAKIS, K. MARKOV, *op. cit.*, p. 515 ss.

²¹ Il che, come si vedrà successivamente, è accaduto sempre più spesso a causa dei fenomeni di decolonizzazione e, soprattutto, della globalizzazione economica.

²² Si tratta, in particolare, dell'art. 19, co. 8 della Costituzione dell'OIL.

²³ Con riguardo al sistema di monitoraggio dell'OIL, del quale si dirà dettagliatamente nel corso del Capitolo Quarto, si v., in generale, E. GRAVEL, *Les mécanismes de contrôle de l'OIT: bilan de leur efficacité et perspectives d'avenir*, in J.-C. JAVILLIER, B. GERNIGON, G.P. POLITAKIS (a cura di), *op. cit.*, p. 3 ss.

venzioni ratificate²⁴, bensì anche con riferimento a quelle non ratificate²⁵ e alle Raccomandazioni²⁶.

Grazie all'adozione della Dichiarazione di Filadelfia e alle altre modifiche apportate al testo della Costituzione OIL per modernizzarlo, nonché al positivo quadro economico-sociale che si venne a creare all'indomani della fine della Seconda Guerra Mondiale in molti Paesi occidentali, l'OIL conobbe quindi una nuova fase di slancio, che riguardò sia l'attività di *standard-setting*, sia quella di ratifica e implementazione nazionale degli strumenti normativi adottati da parte dei Paesi membri²⁷.

2.2. *L'impatto dei processi di decolonizzazione sulle attività dell'OIL e l'emergere di difficoltà sempre più rilevanti*

A distanza di circa un ventennio dall'avvio di tale nuova fase di slancio, tuttavia, la situazione iniziò a mutare radicalmente. Più in particolare, l'OIL dovette cominciare a confrontarsi con fenomeni talmente inaspettati e rilevanti da determinare, per l'organizzazione, non già semplicemente un momento negativo, come era accaduto in passato, bensì una vera e propria crisi, che si sarebbe tra l'altro significativamente aggravata nel corso del tempo e dalla quale l'organizzazione medesima avrebbe faticato assai a risollevarsi²⁸.

Il primo di questi fenomeni, lo si è già accennato in precedenza, è rappresentato dai processi di decolonizzazione, che hanno inciso sempre più pesantemente sugli equilibri mondiali già a partire dagli anni Cinquanta del secolo scorso.

²⁴ Ai sensi dell'art. 22 della Costituzione dell'OIL.

²⁵ Come stabilito dall'art. 19, co. 5, lett. e) della medesima Costituzione dell'OIL.

²⁶ Lo prescrive l'art. 19, co. 6, lett. d) del trattato istitutivo dell'organizzazione.

²⁷ Si v., in proposito, S. COONEY, *Testing Times for the ILO: Institutional Reform for the New International Political Economy*, in *Comparative Labour Law and Policy Journal*, 1999, p. 365 ss.

²⁸ Su tale crisi, che come si vedrà si è estrinsecata, essenzialmente, nella diminuzione sempre più significativa degli strumenti normativi adottati dall'OIL e degli atti di ratifica di tali strumenti normativi ad opera dei Paesi membri, si v., in generale, W.R. SIMPSON, *Standard-setting and Supervision: A System in Difficulty*, in J.-C. JAVILLIER, B. GERNIGON, G.P. POLITAKIS (a cura di), *op. cit.*, p. 47 ss.

Per quanto riguarda nello specifico l'OIL, tali processi si sono ripercossi fundamentalmente sull'insieme dei Paesi membri, la c.d. «membership», che si è modificata in modo progressivamente sempre più considerevole, fin quasi a quadruplicare²⁹.

La descritta situazione è ovviamente da ricondursi, in primo luogo, alla strenua volontà degli Stati di nuova indipendenza di entrare a far parte delle organizzazioni internazionali, e *in primis* dell'ONU, per far valere in quelle sedi le proprie istanze. La circostanza poi che i medesimi Stati abbiano fatto massicciamente ingresso anche nell'OIL è probabilmente dovuta, oltre che alla suddetta volontà, anche alle modalità semplificate con le quali i Paesi già membri dell'ONU possono aderire all'OIL stessa³⁰. Come già si accennava poco sopra, infatti, gli emendamenti apportati al trattato istitutivo di quest'ultima nel 1946 sono serviti, tra l'altro, per istituzionalizzare il collegamento tra l'ONU e l'OIL alla luce di quanto previsto dall'art. 57 della Carta delle Nazioni Unite³¹.

Una delle disposizioni della Costituzione OIL che sono state a tal fine modificate è rappresentata dal suo art. 1, che concerne proprio la questione della *membership* ovvero, più correttamente, le modalità attraverso le quali è possibile accedere all'organizzazione e ritirarsi dalla stessa³².

Con riferimento al primo di tali aspetti – quello più rilevante in merito a ciò che si sta dicendo in questa sede – la citata norma stabilisce, anzitutto, una modalità di adesione per così dire standard (art. 1, co. 4), secondo cui l'ammissione di nuovi Paesi membri all'interno dell'OIL dipende dal voto favorevole della Conferenza Internazionale del Lavoro, che deve esprimersi «a maggioranza dei due terzi dei delegati presenti alla sessione, compresi i due terzi dei delegati governativi presenti

²⁹ Cfr., in proposito, B. HEPPLÉ, *op. cit.*, p. 33 s. e F. MAUPAIN, *The Future of the International Labour Organisation in the Global Economy*, Oxford and Portland, Oregon, 2013, p. 2 ss.

³⁰ Sul punto si v., in generale, N. VALTICOS, *International Labour Law*, Dordrecht, 1979, p. 27 s.

³¹ Cfr., in proposito, F. MAUPAIN, *The Future of the International Labour Organisation in the Global Economy*, cit., p. 3.

³² Si v. N. VALTICOS, G. VON POTOBOSKY, *op. cit.*, p. 33 s.

e votanti»³³. Le ragioni per le quali tale modalità di adesione all'organizzazione può definirsi standard sono piuttosto evidenti: è infatti necessario un voto dell'organo assembleare dell'OIL, a maggioranza qualificata, nel cui ambito i rappresentanti governativi hanno un peso particolarmente rilevante, come del resto si confà a un'organizzazione che, sebbene tripartita, ha pur sempre natura intergovernativa³⁴.

A tale modalità di adesione se ne affianca peraltro una seconda (art. 1, co. 3), la quale testimonia, per l'appunto, lo stretto collegamento creato, grazie alle più volte citate modifiche alla Costituzione, tra OIL e ONU. Si tratta di una modalità di adesione semplificata perché consente ai Paesi che siano già membri dell'ONU di entrare a far parte dell'OIL attraverso una semplice dichiarazione, indirizzata al Direttore Generale dell'Ufficio Internazionale del Lavoro³⁵, con la quale i suddetti Paesi comunicano di voler accettare formalmente gli obblighi derivanti dalla Costituzione dell'organizzazione³⁶.

Se si considera che tali obblighi, specie sul piano sostanziale, sono rimasti obblighi di principio – per non dire generici – anche dopo l'adozione della Dichiarazione di Filadelfia e il suo inserimento nel testo della Costituzione attraverso gli emendamenti del 1946, ci si rende pienamente conto del fatto che la modalità semplificata di adesione all'organizzazione testé descritta si è trasformata in una sorta di quasi-

³³ Il testo della Costituzione OIL è disponibile, in lingua inglese o francese, al sito web dell'organizzazione: www.ilo.org.

³⁴ Sulla natura e le caratteristiche dell'OIL sotto il profilo squisitamente internazionale si v., ad es., E. BERGAMINI, *L'Organizzazione Internazionale del Lavoro*, in L.S. ROSSI (a cura di), *Le organizzazioni internazionali come strumenti di governo multilaterale*, Milano, 2006, p. 363 ss.

³⁵ Che, ai sensi dell'art. 8 della Costituzione dell'OIL, oltre a dirigere l'Ufficio Internazionale del Lavoro, funge altresì da collegamento tra quest'ultimo e il Consiglio di Amministrazione (dal quale, non a caso, riceve istruzioni).

³⁶ L'art. 1, co. 3 della Costituzione dell'OIL afferma infatti, testualmente, quanto segue: «qualsiasi membro originario delle Nazioni Unite e qualsiasi Stato ammesso in qualità di membro delle Nazioni Unite con decisione dell'Assemblea Generale conformemente alle disposizioni della Carta può diventare membro dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro comunicando al Direttore generale dell'Ufficio Internazionale del Lavoro la sua accettazione formale degli obblighi derivanti dalla Costituzione dell'Organizzazione internazionale del Lavoro».

automatismo. Lo dimostra tra l'altro (e seppur solo indirettamente) la circostanza che, salve rare eccezioni³⁷, la *membership* di un'organizzazione ha quasi sempre sostanzialmente coinciso con quella dell'altra³⁸.

Alla luce dell'impatto generale che i fenomeni di decolonizzazione hanno avuto sugli equilibri mondiali, da un lato, e delle descritte modalità di adesione all'OIL, dall'altro, non stupisce che il numero di Paesi membri dell'organizzazione sia aumentato tanto significativamente nel corso di pochi decenni.

Per avere un'idea dell'andamento relativo alla *membership* dell'OIL è sufficiente dare uno sguardo veloce ai numeri. Così facendo ci si rende conto che si è passati dai 52 Paesi membri del 1946 – caratterizzati da notevole omogeneità in quanto pressoché tutti occidentali e industrializzati – agli 80 del 1958, ai 177 del 2003³⁹, fino a giungere ai 187 attuali⁴⁰.

È del tutto evidente che un aumento di tale portata non poteva non avere ripercussioni sul funzionamento dell'organizzazione, specie se si pensa che esso ha coinvolto, lo si diceva poco sopra, essenzialmente i Paesi di recente indipendenza⁴¹.

Le suddette ripercussioni hanno riguardato, essenzialmente, l'omogeneità della *membership*, che è andata via via perdendosi. Ciò ha significato, per gli organi principali dell'OIL – ovvero la Conferenza Internazionale del Lavoro, l'organo assembleare, e il Consiglio di Amministrazione, l'organo di governo⁴² – una frammentazione tra gruppi di

³⁷ Il caso più eclatante è senza dubbio rappresentato dalla Svizzera, che è stata fin dall'inizio un Paese membro dell'OIL, ma è entrata a far parte dell'ONU soltanto nel 2000.

³⁸ Attualmente, gli Stati membri dell'OIL sono 187, mentre quelli dell'ONU ammontano a 193.

³⁹ Su questo punto si cfr., in particolare, B. HEPPLÉ, *op. cit.*, p. 34.

⁴⁰ L'elenco dei Paesi membri dell'OIL è disponibile al sito web dell'organizzazione: www.ilo.org.

⁴¹ In proposito, e a titolo meramente esemplificativo, basti pensare che in un solo anno, il 1960, aderirono all'OIL ben 15 Paesi africani. Si v., su questo punto, V.-Y. GHEBALI, *op. cit.*, p. 25 ss. e 103 ss.

⁴² Disciplinati la prima dall'art. 3 ss. e il secondo dall'art. 7 della Costituzione dell'OIL. Per approfondimenti in ordine ai suddetti organi si v., ad es., N. VALTICOS, *International Labour Law*, cit., p. 34 ss.

Paesi del tutto sconosciuta in precedenza, che ha finito ben presto per tramutarsi in vera e propria contrapposizione, con buona pace del tripartitismo che fino a quel momento aveva contribuito all'individuazione di soluzioni condivise e a facilitare l'implementazione nazionale degli strumenti normativi adottati⁴³.

I processi di decolonizzazione hanno infatti scardinato gli equilibri che si erano consolidati nei primi decenni di vita dell'OIL, specie all'interno della Conferenza Internazionale del Lavoro, e che avevano visto i tre gruppi dei rappresentanti dei Governi, dei datori di lavoro e dei lavoratori agire ciascuno in modo sempre piuttosto compatto al proprio interno⁴⁴. Ebbene, l'ingresso nell'organizzazione di numerose ex colonie ha fatto venir meno questa compattezza e ha creato, al contempo, un sempre più significativo contrasto – soprattutto, ma non soltanto, nella compagine dei rappresentanti dei Governi – tra Paesi industrializzati da un lato e Paesi emergenti dall'altro⁴⁵.

La conseguenza più rilevante di tale contrasto è consistita nella progressiva diminuzione dei nuovi strumenti normativi adottati dalla Conferenza Internazionale del Lavoro nel corso delle proprie sessioni annuali. Per rendersene conto è sufficiente scorrere la lista, cronologicamente ordinata, delle Convenzioni (cioè dei soli strumenti di *hard law*) emanate dall'OIL nel corso della sua storia⁴⁶, oppure, volendo essere scientificamente più rigorosi, prendere a riferimento i dati elaborati in proposito dalla dottrina⁴⁷.

Tali dati dimostrano infatti chiaramente la citata diminuzione, soprattutto se si confrontano il periodo 1946-1966 e il periodo 1967-1986: mentre infatti nel primo la Conferenza Internazionale del Lavoro licen-

⁴³ Tripartitismo che, infatti, viene considerato, fin dalle origini, tra i più significativi punti di forza dell'organizzazione. Si v., ad es., V.-Y. GHEBALI, *op. cit.*, p. 125 ss. Quanto alle implicazioni più attuali del tripartitismo si cfr., in particolare, l'interessante riflessione di F. MAUPAIN, *The Future of the International Labour Organisation in the Global Economy*, cit., p. 8.

⁴⁴ Soprattutto in origine, infatti, i tre citati gruppi operavano in termini simili a quelli in cui operano i gruppi parlamentari.

⁴⁵ Cfr., in proposito, E. SENGHAAS-KNOBLOCH, *op. cit.*, p. 11 ss., nonché B. HEPPLÉ, *op. cit.*, p. 34.

⁴⁶ Questa lista è facilmente reperibile al sito web dell'organizzazione: www.ilo.org.

⁴⁷ Tale elaborazione è stata condotta, in particolare, da B. HEPPLÉ, *op. cit.*, p. 35.

ziava annualmente una media di 2,6 Convenzioni, nel secondo il suddetto valore quasi si dimezzava, passando a 1,6 Convenzioni all'anno.

Tutto ciò era dovuto essenzialmente al fatto che, di fronte al massiccio ingresso di ex colonie all'interno dell'OIL, la Conferenza Internazionale del Lavoro si trovava spesso a dover abbandonare le proposte di Convenzione che aveva elaborato perché su tali proposte non riusciva a coagularsi il consenso necessario a consentire il raggiungimento della maggioranza dei due terzi dei delegati prescritta dall'art. 19 della Costituzione OIL per l'adozione di un nuovo strumento normativo⁴⁸.

In fin dei conti, dunque, i processi di decolonizzazione hanno finito per ripercuotersi in modo assai negativo su una delle attività principali dell'organizzazione (se non la principale), quella di *standard-setting*.

Entrando più nel dettaglio, la circostanza che sotto il profilo giuslavoristico le diversità di vedute di Paesi industrializzati e Paesi emergenti fossero (e siano) estremamente marcate è dovuta ad almeno due diversi ordini di ragioni.

In primo luogo, tali diversità di vedute vanno ricollegate, evidentemente, al diverso grado di sviluppo che contraddistingue le due categorie di Paesi appena menzionate. Laddove il suddetto grado di sviluppo sia molto basso – come accade nei Paesi emergenti – e, di conseguenza, prevalga l'economia informale, è del tutto probabile non già soltanto che vi siano problemi di implementazione degli standard eventualmente adottati (sui quali si tornerà tra poco)⁴⁹, bensì anche che l'adozione di certi strumenti normativi non sia condivisa (se non addirittura compresa)⁵⁰.

Con riguardo in particolare a quest'ultimo aspetto, va del resto sottolineato come, specie negli anni che seguirono immediatamente l'av-

⁴⁸ Uno dei casi più significativi in cui siffatto abbandono è avvenuto ha riguardato il tema della distinzione tra lavoro autonomo e subordinato, di cui si parlerà più nel dettaglio nelle pagine seguenti.

⁴⁹ In merito agli effetti dell'economia informale sull'implementazione degli standard giuslavoristici internazionali si v., in generale, A. TREBILCOCK, *International Labour Standards and the Informal Economy*, in J.-C. JAVILLIER, B. GERNIGON, G.P. POLITAKIS (a cura di), *op. cit.*, p. 585 ss.

⁵⁰ In quanto trattasi di provvedimenti normativi concernenti aspetti del diritto del lavoro in parte o del tutto sconosciuti nei Paesi emergenti.

vio dei processi di decolonizzazione⁵¹, il Consiglio di Amministrazione – assai condizionato, in questo, da un Ufficio Internazionale del Lavoro dall'impostazione fortemente «occidentocentrica»⁵² – perseverò nel mettere all'ordine del giorno della Conferenza Internazionale del Lavoro argomenti, a volte anche molto tecnici, chiaramente riconducibili ai sistemi giuslavoristici dei Paesi più sviluppati e per converso considerati assai poco rilevanti (anche per le gravi difficoltà di implementare in concreto delle Convenzioni eventualmente emanate su di essi) dalle ex colonie entrate a far parte dell'OIL⁵³.

Ne sono prova, ad esempio, i dibattiti ricorrenti, all'interno all'organizzazione, sulla distinzione tra lavoro autonomo e lavoro subordinato, di fondamentale importanza agli occhi dei Paesi industrializzati e poco o per nulla appassionanti per i Paesi emergenti. Del resto, mentre nei primi la suddetta distinzione costituisce da sempre uno degli argomenti più significativi – e spesso anche più controversi – del diritto del lavoro, nei secondi prevale invece decisamente la preoccupazione di trovare gli strumenti per tutelare i lavoratori che svolgono la propria opera nell'economia informale e dunque al di fuori di qualunque logica contrattuale⁵⁴. Non è un caso, allora, che la Conferenza Internazionale del Lavoro non sia mai riuscita, nonostante le citate discussioni e i reiterati tentativi di raggiungere la prescritta maggioranza dei due terzi dei delegati, ad adottare una Convenzione su questo tema e abbia quindi dovuto

⁵¹ E dunque, soprattutto, negli anni Ottanta e nei primi anni Novanta del secolo scorso.

⁵² In quanto, di fatto, la quasi totalità dei funzionari OIL a quel tempo proveniva dai Paesi occidentali. Al tanto significativo quanto rapido ingresso di Paesi emergenti all'interno dell'organizzazione, cioè, non era seguito (né, ragionevolmente, avrebbe potuto seguire) un corrispondente aggiustamento delle diverse provenienze geografiche dei dipendenti dell'Ufficio Internazionale del Lavoro.

⁵³ Del resto, è sufficiente scorrere l'elenco delle Convenzioni adottate dall'OIL nel periodo di riferimento per rendersi conto di come molte di queste riguardino aspetti del diritto del lavoro per così dire occidentale (si pensi, ad es., al part-time).

⁵⁴ Si v., in proposito, le riflessioni critiche di A. TREBILCOCK, *op. cit.*, p. 588 ss.

ripiegare, a un certo punto, su una più blanda Raccomandazione (sostitutiva)⁵⁵.

In secondo luogo, le diversità di vedute venutesi a creare tra Paesi industrializzati e Paesi emergenti a seguito dei processi di decolonizzazione sono da ricondursi a ragioni di natura valoriale. In altri termini, i Paesi emergenti hanno spesso ritenuto di non condividere gli argomenti che il Consiglio di Amministrazione – sulla base, ancora una volta, dei suggerimenti di matrice «occidentocentrica» avanzati dall'Ufficio Internazionale del Lavoro – proponeva all'organo assembleare dell'OIL per l'adozione di nuovi strumenti normativi non solo per ragioni tecnico-giuridiche, bensì anche (se non, in certi casi, soprattutto), per i principi e gli ideali sottesi a tali argomenti e ai relativi progetti di Convenzione.

Ciò è accaduto, ancora una volta a titolo esemplificativo, in merito ai contenuti della Convenzione n. 138 del 1973, riguardante come ormai ben noto l'età minima di accesso al lavoro. In proposito, va qui soltanto brevemente ribadito che molti Paesi emergenti – specie africani⁵⁶ – hanno a più riprese espresso la propria contrarietà rispetto a tali contenuti e si sono di conseguenza rifiutati, per lungo tempo, di procedere alla ratifica della Convenzione medesima (che del resto era stata adottata in un momento storico in cui l'OIL era ancora dominata dai Paesi industrializzati). Si è trattato, evidentemente, di una decisione in gran parte dovuta alla mancata condivisione, da parte di tali Paesi, dei valori sui quali la suddetta Convenzione si fonda e che si estrinsecano, essenzialmente, nell'idea secondo la quale ai bambini debba essere ra-

⁵⁵ Ci si riferisce, in particolare, alla Raccomandazione n. 198 del 2006, concernente il rapporto di lavoro (*Employment Relationship Recommendation*), consultabile al sito web www.ilo.org.

⁵⁶ Per un'analisi dell'applicazione della Convenzione OIL n. 138 del 1973 nei Paesi africani (e soprattutto in Mali) si v., in particolare, A. KEITA, *The Implementation of ILO Child Labour Standards in Africa: Mali – an Assessment from a Socio-Legal Perspective*, in G. NESI, L. NOGLER, M. PERTILE (a cura di), *Child Labour in a Globalized World. A Legal Analysis of ILO Action*, Aldershot, 2008, p. 347 ss.

dicalmente vietato di lavorare, al fine di garantire loro uno sviluppo psico-fisico adeguato nonché la possibilità di ricevere un'istruzione⁵⁷.

Attraverso la Convenzione n. 138 del 1973 l'OIL si è dunque fatta carico di riconoscere, in capo ai bambini, un vero e proprio *right not to work*, facendo in tal modo proprie le istanze dei Paesi industrializzati che, all'esito di un percorso storico lungo e complesso, hanno ritenuto di dover annoverare tale diritto tra i capisaldi dei propri ordinamenti giuslavoristici nazionali⁵⁸.

Un diritto al non lavoro che non è stato né viene invece riconosciuto da molti Paesi emergenti, sia per il fatto che questi Paesi non hanno alle spalle il medesimo percorso storico di quelli industrializzati sia, più in generale, per ragioni eminentemente culturali⁵⁹. Pur concordando sull'importanza di garantire ai bambini uno sviluppo psico-fisico adeguato e la possibilità di ricevere un'istruzione, infatti, molti Paesi emergenti ritengono che il perseguimento di tali obiettivi non presupponga necessariamente un divieto assoluto di lavorare in capo a costoro. Anzi – e qui sta il nocciolo del discorso di tipo valoriale che si sta facendo – il lavoro dei bambini è spesso considerato in termini positivi, in quanto contribuisce al sostentamento delle rispettive famiglie, in contesti socio-economici caratterizzati, nella maggior parte dei casi, da estrema povertà⁶⁰.

In realtà, i più volte menzionati processi di decolonizzazione non hanno causato soltanto le diversità di vedute tra Paesi industrializzati e Paesi emergenti di cui si è detto sin qui, bensì anche una serie di ulteriori problemi che, concernendo il funzionamento dell'OIL, hanno significativamente aggravato le difficoltà che l'organizzazione si trovava a dover affrontare in quella fase storica⁶¹.

⁵⁷ Su questo punto sia consentito rinviare a M. BORZAGA, *Limiting the Minimum Age: Convention 138 and the Origin of the ILO's Action in the Field of Child Labour*, in G. NESI, L. NOGLER, M. PERTILE (a cura di), *op. cit.*, p. 53 ss.

⁵⁸ Su questo punto si v. quanto già messo in luce nel corso del Capitolo Primo.

⁵⁹ Cfr., in proposito, B. WHITE, *Children, Work and Child Labour: Changing Responses to the Employment of Children*, in *Development and Change*, 1994, p. 849 ss.

⁶⁰ Si v., sul punto, W.E. MYERS, *The Right Rights? Child Labor in a Globalizing World*, in *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 2001, p. 43.

⁶¹ Del resto, i mutamenti di cui si sta dicendo non potevano non avere un impatto significativo anche sul funzionamento dell'organizzazione, il cui trattato istitutivo (seb-

Se è vero infatti che, ai sensi dell'art. 7 della Costituzione, il Consiglio di Amministrazione dell'OIL si compone di un numero costante di membri, pari a cinquantasei⁶², è altrettanto vero che l'art. 3 della medesima Costituzione stabilisce invece che della Conferenza Internazionale del Lavoro facciano parte quattro delegati per ciascuno Stato membro (due in rappresentanza del Governo e due in rappresentanza delle parti sociali)⁶³. Ne consegue che la composizione dell'organo assembleare dell'OIL varia a seconda del modificarsi del numero dei Paesi membri di quest'ultima: a fronte di un incremento dei secondi, cioè, aumentano anche i componenti del primo.

Ebbene, i processi di decolonizzazione, dando luogo a un assai significativo allargamento della *membership* dell'OIL, hanno avuto pesanti ripercussioni anche sulla Conferenza Internazionale del Lavoro, che da assemblea numericamente piuttosto snella ed efficiente si è trasformata in un organo assai affollato e di difficile gestione. Basti pensare, in proposito, che se nel 1946 l'OIL si componeva di 52 Paesi membri e la Conferenza Internazionale del Lavoro di 208 delegati, attualmente i Paesi membri dell'OIL sono 187 e i delegati alla Conferenza Internazionale del Lavoro 748⁶⁴.

È del tutto evidente che una situazione del genere, alla quale deve aggiungersi il fatto che la Conferenza Internazionale del Lavoro si riunisce soltanto una volta all'anno e per poche settimane⁶⁵, non poteva non incidere sul processo legislativo, già di per sé piuttosto farraginoso, rendendolo ancora più complesso.

bene emendato in alcune occasioni) risale comunque al 1919. Su tali mutamenti (o quanto meno sul modo in cui hanno preso avvio) si v., in particolare, V.-Y. GHEBALI, *op. cit.*, p. 103 ss.

⁶² Si cfr. N. VALTICOS, G. VON POTOBOSKY, *op. cit.*, p. 41 s.

⁶³ V., in proposito, M. BORZAGA, *Accommodating Differences: Discrimination and Equality at Work in International Labor Law*, in *Vermont Law Review*, 2006, p. 753.

⁶⁴ In proposito deve peraltro considerarsi che, ai sensi dell'art. 3, co. 2 della Costituzione dell'OIL, i delegati alla Conferenza Internazionale del Lavoro possono essere accompagnati da consiglieri tecnici (due per ciascun argomento all'ordine del giorno), il che rende il numero di partecipanti alle sessioni di quest'ultima di molto superiore a quello indicato.

⁶⁵ Di norma per poco meno di tre settimane, dalla fine di maggio a metà giugno di ciascun anno.

La farraginosità di tale processo legislativo – disciplinato in parte dall'art. 19 della Costituzione dell'OIL⁶⁶ e in parte dal regolamento interno della Conferenza Internazionale del Lavoro⁶⁷ – è dovuta, essenzialmente, ai diversi passaggi che una proposta di Convenzione (e/o di Raccomandazione) deve affrontare prima di poter essere definitivamente licenziata. Ci si riferisce, in particolare, al principio della c.d. «doppia discussione», in base al quale ogni proposta va discussa, per l'appunto, in almeno due sessioni successive dell'organo assembleare, prima all'interno di una commissione tripartita costituita *ad hoc* e poi in plenaria⁶⁸. Questo duplice passaggio – che paradossalmente non è previsto dalla Costituzione dell'OIL e consente, tra una sessione e l'altra, una significativa ingerenza dei Governi nazionali sui contenuti della proposta di volta in volta avanzata⁶⁹ – implica che la maggioranza dei due terzi dei delegati prescritta dall'art. 19 della Costituzione debba essere raggiunta per almeno due volte in commissione e altrettante in seduta plenaria⁷⁰.

Quella che si è appena descritta è una situazione molto complessa, che non può non essere ulteriormente aggravata nel caso in cui i componenti della Conferenza Internazionale del Lavoro aumentino in modo significativo, come è accaduto nell'ultimo settantennio. Un numero tanto elevato di delegati, del resto, contribuisce senza dubbio ad amplificare gli effetti della più volte richiamata disomogeneità della *membership*, sia perché incide sul processo legislativo, la cui crescente macchinosità rende sempre più difficile raggiungere, tutte le volte che ciò sia richiesto, la prescritta maggioranza dei due terzi dei voti, sia perché induce la

⁶⁶ Cfr., sul punto, J.-M. SERVAIS, *International Labour Law*, Alphen aan den Rijn, 2011, p. 68 ss.

⁶⁷ I c.d. «Standing Orders», disponibili al sito web dell'organizzazione: www.ilo.org.

⁶⁸ Le commissioni tripartite di cui si sta dicendo funzionano in termini piuttosto simili alle commissioni parlamentari, si occupano cioè dell'analisi preliminare dell'argomento posto all'ordine del giorno della Conferenza Internazionale del Lavoro (prima discussione), nonché dell'articolato normativo proposto (seconda discussione).

⁶⁹ Ciò, essenzialmente, per il fatto che tra la prima e la seconda discussione (ovvero tra la metà di giugno di un certo anno e la fine di maggio dell'anno successivo) si instaura, tra l'OIL e i Governi dei Paesi membri, un fitto dialogo su come impostare l'articolato normativo della Convenzione e/o Raccomandazione da adottare.

⁷⁰ Si cfr. N. VALTICOS, G. VON POTOBOSKY, *op. cit.*, p. 52 ss.

formazione, in seno alla Conferenza Internazionale del Lavoro, di diversi gruppi di interesse che, generando frammentazione, appesantiscono e rallentano il processo legislativo medesimo⁷¹.

Al di là dei rilevanti effetti sostanziali che i processi di decolonizzazione (e la globalizzazione, come si avrà modo di dire tra breve) hanno avuto, in generale, sulle attività dell'OIL, la circostanza che la diminuzione delle Convenzioni e Raccomandazioni adottate da quest'ultima sia stata direttamente proporzionale all'aumento dei Paesi membri e dei componenti della Conferenza Internazionale del Lavoro non può dunque considerarsi casuale⁷².

A ben vedere, i processi di decolonizzazione non hanno inciso negativamente soltanto sulla produzione normativa dell'OIL nei termini che si sono illustrati sin qui, bensì anche sull'attività di ratifica e di attuazione concreta, da parte degli Stati membri, degli standard emanati dall'organizzazione, in merito alla quale si ritiene quindi opportuno, a questo punto, fare qualche breve riflessione.

Se si prendono in esame ancora una volta i dati statistici ci si rende infatti conto di come tale attività si sia indebolita in modo significativo proprio a partire dall'avvento dei suddetti processi di decolonizzazione e di come, quindi, le due cose siano intimamente connesse⁷³.

Del resto, l'ingresso di moltissimi Paesi di recente indipendenza perlopiù attraverso la già descritta modalità semplificata di cui all'art. 1, co. 3 della Costituzione, pur non obbligandoli a ratificarne alcuna, li ha comunque messi di fronte a un numero assai elevato di Convenzioni e Raccomandazioni precedentemente adottate dall'organizzazione⁷⁴ e caratterizzate da contenuti di matrice quasi esclusivamente occidentale,

⁷¹ Del resto, basta dare un'occhiata all'ordine del giorno dei lavori della Conferenza Internazionale del Lavoro per rendersi conto che essi sono sempre preceduti (o seguiti) da riunioni dei suddetti gruppi di interesse. A titolo di esempio possono citarsi, in ambito governativo, il gruppo degli Esecutivi UE, ovvero di quelli dei Paesi industrializzati, c.d. IMEC (*Industrialized Market Economy Countries*).

⁷² Cfr., sul punto, W.R. SIMPSON, *op. cit.*, p. 49 ss.

⁷³ Si v. B. HEPPLER, *op. cit.*, p. 35.

⁷⁴ Tanto per fare un esempio, si pensi che fino al 1975 l'OIL aveva adottato ben 143 Convenzioni e 151 Raccomandazioni.

per non dire «occidentocentrica», sotto il profilo tanto tecnico-giuridico quanto valoriale⁷⁵.

Tale situazione induce ad affermare che i processi di decolonizzazione hanno avuto, sull'attività di ratifica e di attuazione concreta degli standard OIL da parte dei Paesi emergenti, ripercussioni simili a quelle verificatesi con riguardo alla loro produzione.

Il basso grado di sviluppo di tali Paesi e il ruolo assai rilevante, all'interno di essi, dell'economia informale, li ha infatti indotti a non ratificare soprattutto le Convenzioni più tecniche, nel timore di non riuscire poi a dare loro attuazione ed essere quindi oggetto di sanzioni politiche da parte dell'organizzazione⁷⁶.

Un atteggiamento, quest'ultimo, ulteriormente rafforzato dalla circostanza che molti strumenti normativi erano stati emanati sulla base di principi e ideali di matrice occidentale, che i Paesi emergenti reputavano non condivisibili tanto nella fase di elaborazione quanto in quella di attuazione dei suddetti strumenti normativi⁷⁷.

Di fronte a questo scenario preoccupante, nel quale le norme prodotte dalla Conferenza Internazionale del Lavoro sembravano destinate a dover perdere progressivamente efficacia a livello di ordinamenti domestici, l'OIL non è stata in grado, per lungo tempo, di elaborare contromosse adeguate. Anzi, essa ha perseverato nel proprio approccio per così dire tradizionale, fondato essenzialmente sulla produzione di nuovi standard (o sull'adeguamento di quelli già esistenti, perlopiù attraverso un irrigidimento delle tutele ivi previste)⁷⁸ e sul monitoraggio delle atti-

⁷⁵ Su questi aspetti si v. quanto si è detto in precedenza, soprattutto nel Capitolo Primo.

⁷⁶ Su tali questioni si v., a titolo meramente esemplificativo, E. GRAVEL, *op. cit.*, p. 3 ss., nonché, nel dettaglio, quanto si dirà nel corso del Capitolo Quarto.

⁷⁷ A questo proposito, il caso più eclatante è senza dubbio rappresentato – vale la pena di ribadirlo ancora una volta – dalla Convenzione n. 138 del 1973, sulla quale si v., tra i molti, B. CREIGHTON, *Combating Child Labour: the Role of International Labour Standards*, in *Comparative Labour Law & Policy Journal*, 1997, p. 362 ss. e M. BORZAGA, *Limiting the Minimum Age: Convention 138 and the Origin of the ILO's Action in the Field of Child Labour*, cit., p. 39 ss.

⁷⁸ In effetti l'OIL, dopo aver introdotto un certo standard, lo ha spesso modificato per renderlo maggiormente tutelante nei confronti dei lavoratori. È accaduto, come già messo in luce nel Capitolo Primo, con riguardo all'età minima di accesso al lavoro, ma

vità di implementazione nazionale di tali standard da parte degli Stati membri⁷⁹.

Così facendo l'organizzazione ha assunto, in realtà, un atteggiamento assai poco propenso a tenere conto delle esigenze dei Paesi emergenti. Alla luce delle difficoltà di natura tecnico-giuridica e valoriale incontrate da tali Paesi con riguardo alla ratifica e all'attuazione concreta degli strumenti normativi dell'OIL sarebbe stato infatti necessario che quest'ultima si rinnovasse profondamente, facendo ricorso a strumenti innovativi e, più in generale, a una maggiore flessibilità.

Certo, siffatto rinnovamento sarebbe stato assai difficile da realizzare – considerata soprattutto la sostanziale impossibilità di emendare il testo della Costituzione dell'OIL⁸⁰ – ma in realtà non impossibile. I padri fondatori dell'organizzazione, infatti, avevano previsto, nella versione originaria del trattato istitutivo, che l'organizzazione stessa non dovesse necessariamente occuparsi soltanto dell'adozione di strumenti normativi e del monitoraggio della loro implementazione nazionale, ma che ad esempio potesse svolgere anche attività a supporto degli sforzi realizzati dai Paesi membri proprio con riguardo all'implementazione nazionale di Convenzioni e Raccomandazioni. Ciò sarebbe potuto avvenire, in particolare, attraverso la c.d. «cooperazione tecnica», uno strumento previsto dall'art. 10 della Costituzione OIL la cui attuazione concreta è affidata all'Ufficio Internazionale del Lavoro, che tuttavia è stato lungamente trascurato⁸¹.

Quanto poi all'opportunità che l'organizzazione operasse in termini maggiormente flessibili, va qui soltanto brevemente ribadito che la Costituzione OIL è stata in molte parti redatta in modo volutamente gene-

anche, ad esempio, in merito all'orario di lavoro. Cfr., a quest'ultimo proposito, J.-M. SERVAIS, *op. cit.*, p. 191 ss.

⁷⁹ Concepito anch'esso, per molti versi, in termini piuttosto «occidentocentrici».

⁸⁰ Come forse noto, del resto, gli ultimi emendamenti alla Costituzione, risalenti al 1997, non sono mai entrati in vigore. Ciò è avvenuto per il fatto che, ai sensi dell'art. 36 della Costituzione medesima, affinché tali emendamenti possano entrare in vigore, essi debbono essere accettati da almeno due terzi dei Paesi membri (inclusi cinque dei dieci Stati maggiormente industrializzati, che dispongono di un seggio governativo permanente nel Consiglio di Amministrazione).

⁸¹ Sulla cooperazione tecnica si v., in generale, E. SENGHAAS-KNOBLOCH, *op. cit.*, p. 11 ss.

rico⁸², il che apre significativi spazi di manovra, specie per quanto riguarda le questioni problematiche di cui si sta discutendo in questa sede, relative da un lato all'adozione degli strumenti normativi e dall'altro al monitoraggio della loro implementazione nazionale. Sul punto, infatti, il trattato istitutivo dell'organizzazione lascia agli organi tripartiti dell'OIL (Conferenza Internazionale del Lavoro e Consiglio di Amministrazione) la più ampia libertà in ordine sia alla selezione dei temi sui quali legiferare⁸³, sia alla tecnica normativa da privilegiare⁸⁴, sia infine alle modalità (più o meno stringenti) sulla base delle quali condurre l'attività di supervisione dell'attuazione concreta degli standard gius-lavoristici internazionali da parte degli Stati membri⁸⁵. Anche con riguardo a tale aspetto, peraltro, l'OIL si è dimostrata per molto tempo assai timida, preferendo la tradizione all'innovazione.

A tutto ciò è conseguito, com'era ovvio aspettarsi, un sentimento di sfiducia dei Paesi emergenti verso l'organizzazione e, di riflesso, un ampliamento della frattura tra tali Paesi e quelli industrializzati che ha aggravato le diversità di vedute di cui si è detto in precedenza.

Concludendo, da quanto detto emerge con chiarezza che i processi di decolonizzazione hanno messo l'OIL di fronte a difficoltà talmente significative e sfaccettate da rendere il rischio di una crisi vera e propria assolutamente reale. Come si vedrà nel paragrafo seguente, l'avvento della globalizzazione ha concretizzato questo rischio, minacciando gravemente la rilevanza dell'OIL nel panorama complessivo delle organizzazioni internazionali, se non addirittura la sua stessa esistenza.

⁸² Soprattutto per quanto riguarda i principi e gli obiettivi dell'organizzazione contenuti nella Dichiarazione di Filadelfia, di cui si è già detto ampiamente in precedenza.

⁸³ Basti ricordare, del resto, non soltanto l'ampiezza (se non genericità) dei principi e degli obiettivi contenuti nella Dichiarazione di Filadelfia, ma anche il fatto che lo stesso Preambolo della Costituzione dell'OIL si limita a fare un elenco (né tassativo, né tanto meno esaustivo) di temi sui quali l'organizzazione è chiamata a legiferare.

⁸⁴ Si v., in proposito, N. VALTICOS, G. VON POTOBOSKY, *op. cit.*, p. 58 ss.

⁸⁵ Su tali modalità e la maniera nella quale si sono evolute si dirà dettagliatamente *infra*, nel corso del Capitolo Quarto.

2.3. La globalizzazione e il deciso aggravarsi delle difficoltà in capo all'organizzazione

Sebbene si tratti di un fenomeno assai risalente nel tempo, la globalizzazione ha iniziato a far sentire i propri effetti in modo significativo a partire dalla fine degli anni Ottanta del secolo scorso. Come noto, si tratta di un fenomeno che consiste nell'assai rilevante interconnessione, se non addirittura unificazione, dei mercati internazionali, dovuta a molteplici fattori, tra i quali spiccano, in particolare, le trasformazioni dell'economia, le innovazioni tecnologiche e i mutamenti geopolitici rappresentati, in primo luogo (ma non esclusivamente), dai processi di decolonizzazione che si sono già descritti in precedenza e dalla fine della c.d. «guerra fredda»⁸⁶.

Non è certo questa la sede per approfondire il fenomeno della globalizzazione in termini generali⁸⁷. Ciò non toglie, peraltro, che esso meriti un pur breve accenno, avendo avuto, al di là dei suoi risvolti prettamente economici, significative ripercussioni sull'OIL e le sue attività. Del resto, per come si è venuto evolvendo nel tempo, tale fenomeno presenta tra le altre una dimensione sociale di non poco momento, in quanto produce effetti che, seppure indirettamente, incidono sulle condizioni dei lavoratori nel contesto mondiale⁸⁸.

Del resto, l'interconnessione (se non l'unificazione) dei mercati internazionali ha avuto, tra i propri effetti, quello di modificare sensibilmente la struttura del commercio⁸⁹. Si è assistito, in tal modo, a un aumento di quest'ultimo non soltanto tra Paesi contraddistinti dal medesimo livello di sviluppo, bensì anche tra quelli occidentali e quelli

⁸⁶ Cfr., in proposito, F. TARGETTI, A. FRACASSO, *Le sfide della globalizzazione. Storia, politiche e istituzioni*, Milano, 2008, p. 23 ss.

⁸⁷ Per tale approfondimento si rinvia, a titolo meramente esemplificativo, a U. BECK, *Che cos'è la globalizzazione. Rischi e prospettive della società planetaria*, Roma, 1997.

⁸⁸ Su questo punto si v. A. PERULLI, *Diritto del lavoro e globalizzazione. Clausole sociali, codici di condotta e commercio internazionale*, Padova, 1999, p. XI ss. e, più in generale, Z. BAUMAN, *Dentro la globalizzazione. Le conseguenze per le persone*, Roma-Bari, 1998.

⁸⁹ Si v. F. TARGETTI, A. FRACASSO, *op. cit.*, p. 39 ss.

emergenti⁹⁰, a cui si è accompagnata una sempre più marcata liberalizzazione degli scambi⁹¹.

Questi mutamenti hanno indotto le imprese con sede negli Stati occidentali a investire molto sull'abbattimento dei costi di produzione, delocalizzando nei Paesi emergenti, caratterizzati da un basso costo del lavoro, le fasi della produzione a minor valore aggiunto⁹². Tutto ciò, unitamente a una serie di riforme portate avanti proprio nei Paesi emergenti, ha determinato un rafforzamento estremamente significativo delle economie di alcuni di questi ultimi⁹³.

Ebbene, è del tutto evidente che l'interconnessione dei mercati internazionali determinata dalla globalizzazione, avvicinando in una maniera che non aveva precedenti i diversi Paesi del mondo, il loro modo di produrre, il loro modo di consumare e, in fin dei conti, il loro modo di lavorare (se non anche di vivere), apriva per l'OIL prospettive tanto inaspettate quanto interessanti, costituendo anche un'occasione per risollevarsi dalle difficoltà che l'avevano colpita a causa dei processi di decolonizzazione.

L'organizzazione, infatti, avrebbe potuto cercare di contrapporre alla globalizzazione economica una sorta di globalizzazione dei diritti dei lavoratori⁹⁴: del resto, a fronte di mercati sempre più interconnessi e di scambi sempre più liberalizzati, diveniva particolarmente urgente individuare, a livello internazionale (globale, per l'appunto), degli standard giuslavoristici che fossero rispettati da tutti i Paesi, industrializzati o emergenti che fossero⁹⁵.

In realtà, almeno in un primo momento, l'OIL non è stata in grado di cogliere positivamente le sfide della globalizzazione e di servirsene come strumento di rilancio della propria azione. Anzi, essa ha affronta-

⁹⁰ Cfr., ad es., B. HEPPLE, *op. cit.*, p. 5 ss.

⁹¹ V. A. PERULLI, *op. cit.*, p. 13 ss.

⁹² Cfr., su questo punto, G. IETTO-GILLIES, *The Role of Transnational Corporations in the Globalisation Process*, in J. MICHIE (a cura di), *The Handbook of Globalisation*, Cheltenham, 2003, p. 139 ss.

⁹³ Si v., in particolare, i casi del Sudest Asiatico, della Cina e dell'India, puntualmente descritti e approfonditi in F. TARGETTI, A. FRACASSO, *op. cit.*, p. 117 ss.

⁹⁴ L'espressione è di B. HEPPLE, *op. cit.*, p. 35.

⁹⁵ Il che, evidentemente, non sarebbe potuto avvenire se non attraverso scelte di compromesso.

to anche questo fenomeno in termini del tutto tradizionali, ovvero puntando, ancora una volta⁹⁶, sull'attività di *standard-setting* e su quella di monitoraggio dell'attuazione concreta degli strumenti normativi adottati negli ordinamenti domestici dei Paesi membri.

Ne è conseguito un peggioramento delle difficoltà nelle quali l'OIL si era trovata a seguito dei processi di decolonizzazione che ha assunto proporzioni tali da metterne in pericolo la rilevanza nel panorama complessivo delle organizzazioni internazionali, se non addirittura la stessa esistenza.

Il suddetto peggioramento delle difficoltà in capo all'OIL ha riguardato, analogamente a quanto accaduto con l'ingresso di numerose ex colonie nell'organizzazione, entrambe le attività tradizionali poco sopra richiamate, ovvero quella di produzione delle norme, da un lato, e quella di monitoraggio della loro implementazione nazionale, dall'altro.

Per quanto concerne la prima, pare il caso di prendere nuovamente in considerazione i dati relativi al numero di Convenzioni adottate. Se, come si accennava nel paragrafo precedente, i processi di decolonizzazione hanno determinato una netta diminuzione di tale numero, la globalizzazione non è stata da meno, anzi⁹⁷. Al di là del periodo a cavallo fra la fine degli anni Ottanta e l'inizio degli anni Novanta del secolo scorso, nel quale vi è stato un leggero aumento delle Convenzioni adottate⁹⁸, in quello successivo si è infatti assistito, in proposito, a un vero e proprio crollo, come dimostra, del resto, la circostanza che per la prima volta nella storia dell'OIL vi siano state diverse sessioni della Conferenza Internazionale del Lavoro nel corso delle quali non è stato licenziato alcun provvedimento normativo⁹⁹. Sebbene questa situazione sia in parte dovuta al mutamento di strategia dell'OIL di cui si darà conto

⁹⁶ Come cioè era già accaduto all'indomani dell'avvento dei processi di decolonizzazione.

⁹⁷ Cfr., sul punto, B. HEPPLÉ, *op. cit.*, p. 35.

⁹⁸ In effetti, se nel periodo 1967-1986 furono adottate, annualmente, 1,6 Convenzioni all'anno, tra il 1987 e il 1996 il relativo numero aumentò, attestandosi a 1,9.

⁹⁹ È sufficiente, del resto, scorrere la lista delle Convenzioni OIL (disponibile al sito web dell'organizzazione: www.ilo.org) per rendersi conto del fatto che negli anni 1998, 2002, 2004, 2005, 2008, 2009, 2010, 2012, 2013, 2014, 2014, 2016 e 2017 la Conferenza Internazionale del Lavoro non ha adottato alcuna nuova Convenzione.

nel prossimo paragrafo, è comunque assai significativo (o forse – se si pensa alla storia passata dell’organizzazione – neanche sconcertante) che, tra il 1997 e il 2017, siano state emanate soltanto nove Convenzioni, ovvero meno di una ogni due anni¹⁰⁰.

I dati citati dimostrano chiaramente come la decisione dell’OIL di affrontare la globalizzazione insistendo sull’attività di *standard-setting*, senza interrogarsi sulle ragioni per le quali tale attività era stata messa a dura prova già all’indomani dei processi di decolonizzazione, abbia dato risultati fallimentari¹⁰¹.

Del resto, come si accennava in precedenza, il nuovo quadro economico mondiale ha consentito a molte imprese con sede negli Stati occidentali di investire e/o delocalizzare parte della propria produzione nei Paesi emergenti, approfittando così del basso costo del lavoro ivi praticato. Si trattava, evidentemente, di una opportunità di sviluppo per molti versi inaspettata, che questi Paesi non avevano alcuna intenzione di farsi sfuggire e che, essendo per l’appunto fondata sul basso costo del lavoro, li induceva a guardare con sempre maggiore sospetto l’OIL e gli standard da essa prodotti. In altri termini, i Paesi emergenti, pur facendo parte dell’organizzazione, temevano che l’emanazione di nuove Convenzioni da parte dell’OIL – e le connesse pressioni esercitate da quest’ultima perché tali Convenzioni fossero ratificate e implementate a livello nazionale – potesse incidere negativamente sulla loro capacità di attrazione degli investimenti occidentali, ovvero metterne in discussione il c.d. «vantaggio comparativo»¹⁰².

Se a ciò si aggiunge che, anche successivamente all’avvento della globalizzazione, è proseguito l’ingresso di Paesi emergenti nell’organizzazione, ci si rende conto di come, con riguardo all’attività di produ-

¹⁰⁰ Molte delle quali si caratterizzano, tra l’altro, per il fatto di essere pienamente coerenti con la nuova strategia dell’OIL, di cui si dirà tra breve, e riguardano questioni di respiro transnazionale, come la tutela del lavoro marittimo (cui è dedicata la n. 186 del 2006).

¹⁰¹ Si v., in proposito, M. BORZAGA, *Core Labour Standards (Diritto Internazionale del Lavoro)*, in M. PEDRAZZOLI (ordinato da), *Lessico Giuslavoristico. 3. Diritto del lavoro dell’Unione europea e del mondo globalizzato*, Bologna, 2011, p. 62 ss.

¹⁰² Su questo punto si cfr., ad es., B. LANGILLE, *The ILO and the New Economy: Recent Developments*, in *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 1999, p. 229 ss., spec. p. 234 ss.

zione di nuovi strumenti normativi da parte dell'OIL, al sorgere di nuove difficoltà si sia sommato l'aggravamento di quelle che si erano già riscontrate in precedenza.

Volendo allora tentare di ripercorrere brevemente le suddette difficoltà, va anzitutto messo in luce come la questione delle trasformazioni relative alla *membership* dell'OIL abbia avuto un peso significativo anche in tempi di globalizzazione economica. Se è vero infatti che l'aumento più cospicuo del numero dei Paesi membri dell'organizzazione deve essere senz'altro ricondotto ai mutamenti geopolitici che hanno caratterizzato l'epoca della decolonizzazione, è tuttavia altrettanto vero che nel periodo successivo tale aumento è proseguito, seppure a ritmi meno sostenuti¹⁰³. In altri termini, la *membership* dell'OIL ha continuato ad ampliarsi pure negli ultimi decenni, a favore ancora una volta (e soprattutto) dei Paesi emergenti, il che ha reso sempre più evidente la frattura tra questi e quelli occidentali.

Le difficoltà concernenti l'attività normativa dell'OIL sono dunque in primo luogo collegate, anche ai tempi della globalizzazione economica, alla disomogeneità della *membership* dell'organizzazione, ovvero al diverso grado di sviluppo dei Paesi che la compongono.

Ciò significa, in particolare, che i problemi sorti in proposito già a seguito dei processi di decolonizzazione e consistenti nella mancata condivisione, da parte dei Paesi emergenti, degli argomenti posti all'ordine del giorno della Conferenza Internazionale del Lavoro da parte del Consiglio di Amministrazione dell'OIL e delle relative proposte di Convenzione si sono ancor più aggravati proprio a causa dell'ulteriore allargamento della *membership* e del peso crescente dei medesimi Paesi emergenti all'interno di essa¹⁰⁴. Come si ricorderà, la mancata condivisione di cui si sta dicendo ha riguardato sia il piano tecnico-giuridico che quello valoriale, contribuendo significativamente a determinare la

¹⁰³ Basti rammentare che, tra il 1958 e il 2004, gli Stati membri dell'OIL sono più che raddoppiati (passando da 80 a 177), per poi aumentare ulteriormente negli ultimi anni, fino a raggiungere le (attuali) 187 unità.

¹⁰⁴ Non a caso, come si accennava poco sopra, la maggior parte delle poche Convenzioni adottate negli ultimi anni hanno riguardato questioni di natura transazionale, il che dimostra – seppur solo indirettamente – le difficoltà incontrate dall'OIL nell'adottare nuovi strumenti normativi «occidentocentrici».

sempre più marcata diminuzione degli strumenti normativi adottati dall'OIL¹⁰⁵.

Si tratta, tra l'altro, di una mancata condivisione dovuta almeno in parte a un contesto istituzionale che non si era modificato in modo sostanziale rispetto alla fase precedente. In effetti, l'Ufficio Internazionale del Lavoro – sulla base della cui attività istruttoria il Consiglio di Amministrazione stabilisce l'ordine del giorno dell'organo assembleare dell'OIL – stava sì mutando la propria composizione interna grazie all'assunzione di nuovi funzionari sempre più spesso provenienti dai Paesi emergenti¹⁰⁶, ma continuava ad avere un approccio al diritto del lavoro e della sicurezza sociale di matrice prevalentemente occidentale, per non dire «occidentocentrica»¹⁰⁷.

Le tematiche poste all'ordine del giorno della Conferenza Internazionale del Lavoro e le conseguenti proposte di Convenzione rispecchiavano questo approccio ed erano pertanto difficilmente accettabili dai Paesi emergenti che, oramai, costituivano paradossalmente la componente maggioritaria all'interno dell'OIL.

In questo quadro, fatto di diversità di vedute sempre più radicate e di proposte poco sensibili ai bisogni dei Paesi emergenti che pure dominavano (e dominano) la *membership* dell'OIL, non stupisce di certo che fosse sempre più complesso, per non dire impossibile, raggiungere le maggioranze prescritte per l'adozione di nuovi strumenti normativi di *hard law*. Come noto, si tratta del resto di maggioranze elevate, pari a due terzi dei delegati, che debbono tra l'altro concretizzarsi in diverse occasioni – nelle commissioni tripartite e in seduta plenaria – e sul conseguimento delle quali incide anche significativamente il numero com-

¹⁰⁵ Su tale questione si cfr., ad es., W.E. MYERS, *op. cit.*, p. 43.

¹⁰⁶ Come forse noto, anche attualmente l'Ufficio Internazionale del Lavoro procede all'assunzione dei propri dipendenti dando la priorità a quelli provenienti dai Paesi c.d. «sottorappresentati».

¹⁰⁷ Basti pensare, a titolo di esempio, che nel corso della sessione del Consiglio di Amministrazione di novembre 2009 l'Ufficio Internazionale del Lavoro ha suggerito l'adozione di uno strumento normativo in materia di *flexicurity*, ovvero su una tematica a tal punto «occidentocentrica» da essere addirittura sconosciuta alla gran parte dei Paesi emergenti. Com'era prevedibile, tale proposta è stata ben presto abbandonata. Per approfondimenti si v. i resoconti delle sessioni del Consiglio di Amministrazione disponibili al sito web dell'organizzazione: www.ilo.org.

plativo dei delegati stessi, che dipende a sua volta da quello dei Paesi membri¹⁰⁸. Ebbene, è del tutto evidente che in un contesto nel quale, sebbene a ritmi meno sostenuti rispetto al passato, questi ultimi continuavano ad aumentare, la Conferenza Internazionale del Lavoro si faceva via via più ampia e il processo legislativo diveniva sempre più farraginoso, circostanze che rendevano particolarmente difficoltoso il raggiungimento delle più volte citate maggioranze e l'emanazione di nuovi strumenti normativi¹⁰⁹.

Le ripercussioni più rilevanti che la globalizzazione ha avuto sull'attività normativa dell'OIL vanno comunque ricondotte alla circostanza che, proprio grazie a tale fenomeno, i Paesi emergenti potevano (e possono) far leva sul basso costo del lavoro che li caratterizza per competere sui mercati internazionali attraendo investimenti stranieri e migliorando le proprie performance economiche¹¹⁰.

Come si accennava in precedenza, infatti, questa circostanza li ha indotti a guardare con sempre maggiore sospetto la suddetta attività normativa, nella convinzione che il menzionato basso costo del lavoro potesse venire intaccato proprio dall'elaborazione, in sede internazionale, di nuovi standard giuslavoristici¹¹¹. In effetti, se è vero che la semplice adozione di tali standard non avrebbe di per sé comportato automaticamente la loro applicazione negli ordinamenti nazionali, attesa la necessità del relativo atto di ratifica da parte dei Paesi membri, è altrettanto vero che dividerne politicamente i contenuti, votando a favore in sede di Conferenza Internazionale del Lavoro, avrebbe potuto indurre l'OIL a esercitare pressioni sui medesimi Paesi membri proprio per sollecitare tale atto di ratifica¹¹².

¹⁰⁸ Si tratta, lo si accennava poco sopra, di 4 delegati per Paese membro, dei quali due rappresentano l'Esecutivo e due le parti sociali.

¹⁰⁹ Attualmente, come si ricorderà, la Conferenza Internazionale del Lavoro è composta da 748 rappresentanti, a cui vanno aggiunti i consiglieri tecnici.

¹¹⁰ Cfr., su questo punto, B. HEPPLÉ, *op. cit.*, p. 10 ss.

¹¹¹ Si v., in proposito, B. LANGILLE, *op. cit.*, p. 234 ss.

¹¹² Cosa, in realtà, già accaduta con riguardo a diverse Convenzioni. Capita spesso che l'OIL condizioni la partecipazione ai programmi di cooperazione tecnica (e dunque anche ai relativi finanziamenti) alla ratifica degli strumenti normativi su quali essi si fondano.

A seguito della globalizzazione, dunque, l'attività normativa dell'organizzazione è stata interessata non già soltanto da sempre più gravi difficoltà di tipo tecnico-giuridico e valoriale, bensì anche da una più generale (e pericolosa, per la rilevanza se non addirittura per l'esistenza dell'organizzazione stessa) contrarietà dei Paesi emergenti all'adozione di nuove Convenzioni al fine di preservare il proprio vantaggio comparativo, ovvero per ragioni di natura essenzialmente concorrenziale.

In altre parole, la tanto significativa interconnessione dei mercati internazionali determinata dalla globalizzazione ha riportato in superficie il dibattito (mai del tutto sopito, in realtà) sulla ragion d'essere degli standard prodotti dall'OIL, che come noto almeno in origine consisteva nella tutela della concorrenza leale tra Paesi, mentre con l'andare del tempo ha assunto contorni più marcatamente riconducibili alla tutela dei lavoratori e al perseguimento della giustizia sociale¹¹³.

Più nel dettaglio, con la globalizzazione si è assistito a una sorta di ritorno al passato, nel senso che, almeno per i Paesi emergenti, la logica di tutela della concorrenza leale tra Stati ha ripreso vigore rispetto a quella di tutela. Con una fondamentale differenza: mentre infatti alle origini del diritto internazionale del lavoro e dell'OIL si riteneva necessario elaborare standard applicabili in tutti i Paesi al fine di evitare che quelli in cui vigeva la legislazione più avanzata di tutela dei lavoratori¹¹⁴ subissero svantaggi competitivi sui mercati (una sorta di *race to the top*), la globalizzazione ha fatto sì che si ragionasse in termini sostanzialmente opposti, inducendo i Paesi emergenti, ovvero quelli che si distinguevano per il fatto di tutelare meno i lavoratori, a non volere che l'organizzazione producesse nuovi standard al fine di preservare il proprio vantaggio comparativo e fare in tal modo concorrenza (sleale?) ai

¹¹³ Si v., in proposito, quanto già detto nel corso del Capitolo Primo del presente lavoro monografico.

¹¹⁴ In quegli anni, come forse noto, il principale di tali Paesi era rappresentato dalla Francia. Non è dunque un caso se fu in particolare quest'ultima a premere per la creazione di un'organizzazione internazionale che si occupasse di standard giuslavoristici, proponendo persino che i suddetti standard fossero direttamente applicabili negli ordinamenti nazionali dei Paesi membri (senza bisogno di ratifica). La proposta, evidentemente, non ebbe seguito.

Paesi occidentali¹¹⁵ (contribuendo così, significativamente, alla *race to the bottom*)¹¹⁶.

È evidente che la contrarietà all'adozione di nuovi standard rischiava di pesare sul processo legislativo assai più delle difficoltà di tipo tecnico-giuridico e anche di quelle valoriali che erano emerse ai tempi della decolonizzazione e si erano via via aggravate.

Tali difficoltà, infatti, pur riguardando un certo numero di tematiche e di proposte di Convenzione, erano comunque limitate a quelle particolarmente problematiche sotto il profilo tecnico – o che avevano natura troppo «occidentocentrica» – e a quelle alle quali erano sottesi valori non ritenuti condivisibili per ragioni diverse (legate al grado di sviluppo dei Paesi di riferimento, ovvero anche culturali)¹¹⁷.

La contrarietà all'adozione di nuovi standard, invece, assumeva un carattere più generale, in quanto concerneva quasi tutte le tematiche poste all'ordine del giorno della Conferenza Internazionale del Lavoro e le proposte di Convenzione che da esse scaturivano, percepite, complessivamente, come possibile minaccia alla competitività da basso costo del lavoro (e dunque al vantaggio comparativo) che caratterizzavano (e caratterizzano) i Paesi emergenti¹¹⁸.

Come si accennava all'inizio del presente paragrafo, l'avvento della globalizzazione ha determinato un peggioramento delle difficoltà in cui l'OIL si era trovata a seguito dei processi di decolonizzazione anche con riguardo all'attuazione concreta degli standard elaborati dall'organizzazione negli ordinamenti nazionali e al loro monitoraggio.

Per molti versi il suddetto peggioramento è stato – peraltro similmente a quanto accaduto con riguardo agli appena richiamati processi

¹¹⁵ Naturalmente quella che si è appena proposta è una semplificazione, atteso che, in molti casi, le catene produttive sono talmente complesse che la concorrenza non va misurata tra Stati, bensì tra imprese multinazionali, che come detto in precedenza grazie alla globalizzazione hanno potuto delocalizzare parti più o meno rilevanti della propria produzione.

¹¹⁶ Su tale concetto si v., ad es., A. SINGH, A. ZAMMIT, *Labour Standards and the 'Race to the Bottom': Rethinking Globalisation and Workers' Rights From Developmental and Solidaristic Perspectives*, in *Oxford Review of Economic Policy*, 2004, p. 85 ss.

¹¹⁷ Come nel caso, più volte citato, dell'età minima di accesso al lavoro.

¹¹⁸ Cfr., in proposito, B. LANGILLE, *op. cit.*, p. 234.

di decolonizzazione¹¹⁹ – speculare rispetto a quello che ha riguardato l'attività normativa dell'organizzazione medesima¹²⁰.

Esso va dunque ricondotto anzitutto alla disomogeneità della *membership* dell'OIL, che ha continuato ad accentuarsi anche nell'epoca della globalizzazione e ha determinato non soltanto una netta diminuzione delle Convenzioni adottate dall'organizzazione, ma ha inciso assai negativamente anche sull'attività di ratifica di esse da parte dei Paesi membri¹²¹.

Da un'analisi dei dati relativi a tale attività¹²² (risalente al settembre 2004 e che dunque ha preso in esame il periodo nel quale l'OIL ha ritenuto di dover reagire all'avvento della globalizzazione nel modo che si è poco sopra definito tradizionale)¹²³ si evince che, complessivamente, gli atti di ratifica delle 185 Convenzioni adottate dall'OIL a quell'epoca erano stati 7235 (a fronte di un numero potenziale pari a circa 27000).

La dottrina più attenta ritiene che questa cifra, pur racchiudendo un aumento dei suddetti atti di ratifica pari al 20% circa rispetto al decennio precedente, vada in realtà valutata negativamente¹²⁴. Essa, infatti, si riferisce a un novero di Paesi membri in continuo (vertiginoso) aumento e non corrisponde quindi, in termini reali, a una maggiore incidenza degli standard OIL a livello nazionale. Anzi, è vero il contrario, e cioè che, in realtà, complessivamente tale incidenza è addirittura diminuita. Basti pensare, del resto, che sempre nel 2004 i tre quinti dei Paesi membri dell'organizzazione avevano ratificato meno di un quarto delle

¹¹⁹ Su cui si rinvia a quanto detto nel paragrafo precedente.

¹²⁰ E ha, quindi, indebolito l'organizzazione in termini complessivamente assai rilevanti.

¹²¹ Che, come si è già segnalato in varie occasioni, costituisce, ai sensi dell'art. 19, co. 5, lett. a) della Costituzione dell'OIL, lo strumento attraverso il quale gli standard giuslavoristici internazionali vengono recepiti negli ordinamenti domestici dei Paesi membri. Su questo punto si v., ad es., N. VALTICOS, *International Labour Law*, cit., p. 228 ss. e J.-M. SERVAIS, *op. cit.*, p. 75 ss.

¹²² Per i suddetti dati si v., in particolare, B. HEPPLER, *op. cit.*, p. 35.

¹²³ Del resto, se è vero che il mutamento di strategia dell'OIL, di cui si dirà tra breve, risale alla fine degli anni Novanta del secolo scorso, è altrettanto vero che gli effetti di tale mutamento si sono fatti sentire non già immediatamente, bensì soltanto qualche anno dopo.

¹²⁴ Cfr. B. HEPPLER, *op. cit.*, *ibidem*.

Convenzioni da questa prodotte; inoltre, e assai significativamente, oltre un quinto dei medesimi Paesi aveva ratificato, in tutto, meno di venti Convenzioni¹²⁵.

Se alla luce dei dati che si sono riportati può dunque concludersi che, almeno in una prima fase, la globalizzazione ha comportato una diminuzione non soltanto del numero di Convenzioni adottate, ma anche di quello delle ratifiche, è bene interrogarsi sulle ragioni di essa.

Come si accennava poco sopra, si tratta in realtà di ragioni assai simili a quelle che hanno determinato il declino dell'attività di *standard-setting* e che hanno pertanto a che fare da un lato con il diverso grado di sviluppo dei Paesi membri e dall'altro con la questione del basso costo del lavoro che caratterizza quelli emergenti e con il loro timore di perdere il vantaggio comparativo, connesso proprio al suddetto basso costo del lavoro, di cui godono sui mercati internazionali¹²⁶.

Ebbene, prendendo le mosse dal primo dei citati aspetti, è il caso anzitutto di rammentare brevemente come l'ingresso di nuovi Stati membri all'interno dell'OIL sia continuato (sebbene con ritmi meno sostenuti) anche nell'epoca della globalizzazione. Poiché tale ingresso ha essenzialmente riguardato, ancora una volta, i Paesi emergenti, il grado di sviluppo di essi ha influenzato, ancor più che nel periodo precedente, la relativa attitudine a ratificare e, soprattutto, ad attuare concretamente gli strumenti normativi adottati dall'OIL.

La globalizzazione ha dunque esacerbato i problemi che già avevano cominciato a verificarsi a seguito dei processi di decolonizzazione. Un numero sempre più elevato di Paesi emergenti, cioè, ha rinunciato a ratificare le Convenzioni OIL di carattere più tecnico perché, non disponendo dell'infrastruttura giuridico-amministrativa necessaria per

¹²⁵ Il che dà il senso della crisi in cui era precipitata l'OIL più di ogni altro dato disponibile: la produzione di un numero sempre meno elevato di standard che di fatto non venivano ratificati dagli Stati membri, del resto, rischiava di condannare l'organizzazione a una assoluta irrilevanza. Cfr., in proposito, M. BORZAGA, *Core Labour Standards (Diritto Internazionale del Lavoro)*, cit., p. 62 ss.

¹²⁶ Su tale questione si v., ad es., B. LANGILLE, *op. cit.*, p. 234 ss.

poterli implementare correttamente¹²⁷ ed essendo nella maggior parte dei casi caratterizzati da un elevato tasso di economia informale, temevano di essere poi oggetto di sanzioni politiche da parte del sistema di monitoraggio dell'organizzazione. Anche tale sistema era del resto concepito in modo assai tradizionale e, di conseguenza, per nulla in grado di cogliere le sfide che i mutamenti epocali di cui si sta dicendo comportavano per l'OIL e i suoi Paesi membri¹²⁸.

A ciò va aggiunto l'aggravarsi, dovuto anch'esso all'incremento del numero di Paesi emergenti facenti parte dell'organizzazione proseguito con la globalizzazione, delle difficoltà di ratifica e implementazione nazionale degli standard dovute a ragioni di natura valoriale¹²⁹, ovvero alla mancata condivisione, da parte dei suddetti Paesi, dei principi e degli ideali sottesi ad alcune Convenzioni, percepiti come eccessivamente «occidentocentrici»¹³⁰.

Come forse ci si poteva attendere, tale situazione ha avuto ripercussioni negative non già soltanto sull'attività normativa dell'OIL, bensì soprattutto su quella di ratifica delle Convenzioni adottate dall'organizzazione ad opera degli Stati membri e in particolare di quelli emergenti. Tali Paesi, temendo infatti che l'attuazione concreta degli standard OIL potesse aumentare, direttamente (ad es. attraverso incrementi salariali)¹³¹ o indirettamente (ad es. attraverso l'applicazione di norme di tute-

¹²⁷ Che dovrebbe essere caratterizzata, in particolare, da un sistema di ispezioni sul lavoro sufficientemente sviluppato per garantire, in concreto, il rispetto degli standard ratificati e dunque, di fatto, la loro corretta implementazione.

¹²⁸ Il sistema di monitoraggio dell'OIL si è infatti fondato, in una prima fase, sulla valutazione formale della compatibilità tra gli atti di ratifica (o comunque la legislazione nazionale di recepimento) e le Convenzioni OIL di riferimento, senza cioè considerare l'attuazione concreta di queste ultime. Con riguardo all'evoluzione di tale sistema, che verrà approfondito nel Capitolo Quarto, si v., in generale, E. GRAVEL, *op. cit.*, p. 3 ss.

¹²⁹ Cfr., in proposito, M. BORZAGA, *Limiting the Minimum Age: Convention 138 and the Origin of the ILO's Action in the Field of Child Labour*, cit., p. 53 ss.

¹³⁰ Si v., sul punto, B. CREIGHTON, *op. cit.*, p. 390 e M. BORZAGA, *Core Labour Standards (Diritto Internazionale del Lavoro)*, cit., p. 64.

¹³¹ Che potrebbero derivare, tra l'altro, da una corretta implementazione delle Convenzioni OIL n. 87 del 1948 e 98 del 1949 in materia di libertà sindacale e di diritto di contrattazione collettiva. È probabile che il timore di aumenti retributivi rilevanti costi-

la, come quelle su salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, che avrebbero determinato un aggravio economico per le imprese coinvolte)¹³² il basso costo del lavoro da essi praticato, hanno assunto un atteggiamento di contrarietà generale a impegnarsi nella suddetta attività di ratifica¹³³.

In altri termini, dunque, a difficoltà in gran parte¹³⁴ oggettive in quanto riconducibili al grado di sviluppo degli Stati membri coinvolti si sono affiancate difficoltà prettamente soggettive e consistenti nella decisione, tutta politica, di non voler ratificare le Convenzioni OIL per ragioni di natura eminentemente concorrenziale.

È evidente che le conseguenze di una decisione del genere non potevano che essere assai negative per l'organizzazione, come dimostrano chiaramente i dati che si sono riportati in precedenza. Alla luce di tali dati si comprende infatti quanto gli standard OIL fossero divenuti marginali per un elevato numero di Paesi membri (specie emergenti) e quanto gravemente l'OIL stessa rischiasse di essere condannata all'irrelevanza¹³⁵.

A ben vedere, in realtà, un esiguo numero di ratifiche degli strumenti normativi adottati dall'OIL non costituisce soltanto un problema in sé, mettendone in dubbio la capacità di incidere realmente sui diritti del lavoro nazionali, ma ha significative ripercussioni anche sull'apparato *lato sensu* sanzionatorio dell'organizzazione, ovvero sul sistema di re-

tuisca una delle ragioni per le quali, come si vedrà, ancor oggi le suddette Convenzioni sono tra le meno ratificate tra quelle relative ai *core labour standards*.

¹³² Del resto, alla questione della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro l'OIL ha dedicato numerosi strumenti normativi, tra cui spicca la Convenzione n. 155 del 1981. Si cfr., in proposito, CEACR, *General Survey Concerning the Occupational Safety and Health Convention, 1981 (No. 155), the Occupational Safety and Health Recommendation, 1981 (No. 164), and the Protocol of 2002 to the Occupational Safety and Health Convention, 1981*, Ginevra, 2009, p. 1 ss.

¹³³ Cfr., in proposito, B. LANGILLE, *op. cit.*, p. 234 ss.

¹³⁴ Ad onor del vero, le difficoltà di natura valoriale hanno natura soggettiva: purtuttavia, tali difficoltà sono state, nell'epoca della decolonizzazione, assai meno rilevanti rispetto a quelle, oggettive, legate al grado di sviluppo dei Paesi emergenti.

¹³⁵ Su questo punto si v., ad es., M. BORZAGA, *Core Labour Standards (Diritto Internazionale del Lavoro)*, cit., p. 62 ss.

clami (*complaints*)¹³⁶ e, soprattutto, su quello di monitoraggio relativo all'implementazione nazionale delle Convenzioni emanate.

Come si vedrà dettagliatamente nel Capitolo Quarto, infatti, il citato apparato sanzionatorio può operare soltanto con riguardo alle Convenzioni che gli Stati membri abbiano deciso di ratificare e ha quindi un grado di efficacia direttamente proporzionale al numero di ratifiche: più questo numero è alto, più l'apparato sanzionatorio è in grado di funzionare e viceversa. Se è vero del resto che la Costituzione dell'OIL, a seguito degli emendamenti del 1946, prevede un monitoraggio relativo anche alle Convenzioni non ratificate (e alle Raccomandazioni)¹³⁷, è altrettanto vero che si tratta di un monitoraggio debole, che non può certo portare a sanzioni (seppure soltanto politiche) nei confronti dei Paesi membri¹³⁸.

Contribuendo a una diminuzione complessiva del numero degli atti di ratifica delle Convenzioni OIL ad opera dei Paesi membri, la globalizzazione ha dunque avuto, almeno in una prima fase, un duplice effetto negativo a livello giuslavoristico internazionale.

Da un lato essa ha indebolito, in generale, la capacità dell'OIL di offrire, attraverso i propri strumenti normativi, tutela ai lavoratori nei diversi Paesi del mondo e dall'altro ha ridotto significativamente gli spazi di intervento del suo apparato sanzionatorio e in particolare di quello di monitoraggio, che può funzionare soltanto laddove gli Stati membri procedano alla ratifica delle Convenzioni adottate dalla Conferenza Internazionale del Lavoro¹³⁹.

Se dunque è vero che sotto il profilo sostanziale l'atto di ratifica in sé non è sufficiente a garantire l'attuazione concreta dei contenuti di un determinato strumento normativo, è peraltro altrettanto vero che tale

¹³⁶ Disciplinato, come si vedrà, dall'art. 26 ss. della Costituzione dell'OIL.

¹³⁷ Ai sensi, rispettivamente, dell'art. 19, co. 5, lett. e) e dell'art. 19, co. 6, lett. d) della Costituzione dell'OIL.

¹³⁸ Proprio per il fatto che si tratta di Convenzioni non ratificate e di Raccomandazioni. Come si vedrà, infatti, questo tipo di monitoraggio è inteso più che altro a valutare quali siano, in concreto, gli ostacoli che impediscono agli Stati membri la ratifica delle suddette Convenzioni.

¹³⁹ Cfr., sul punto, A. WISSKIRCHEN, *The Standard-setting and Monitoring Activity of the Ilo: Legal Questions and Practical Experience*, in *International Labour Review*, 2005, p. 253 ss.

atto di ratifica consente agli organi dell'OIL a ciò deputati di monitorare la suddetta attuazione concreta e di intervenire laddove questa non avvenga in modo corretto¹⁴⁰.

Il fatto che il sistema di monitoraggio sia in grado di funzionare è, del resto, di fondamentale importanza per capire quanto gli Stati membri si impegnino nell'attività di implementazione delle Convenzioni ratificate. Qualora infatti la Commissione di Esperti sull'Applicazione delle Convenzioni e delle Raccomandazioni (CEACR) rilevi un elevato numero di violazioni, è evidente che la suddetta attività di implementazione è stata scarsa o addirittura che vi è stata una ratifica *pro forma*¹⁴¹.

In proposito, si ritiene particolarmente interessante richiamare alcuni dati relativi proprio all'attività di monitoraggio svolta dalla CEACR all'indomani dell'avvento della globalizzazione, dai quali si evince che, a fronte di una diminuzione delle ratifiche delle Convenzioni OIL ad opera dei Paesi membri, sono invece aumentate le osservazioni della Commissione e dunque le violazioni perpetrate dai medesimi con riguardo alle (poche) Convenzioni ratificate¹⁴². Dati che, in realtà, contribuiscono a rendere l'impatto della globalizzazione sull'OIL ancora più negativo e che inducono, una volta di più, a interrogarsi sull'adeguatezza della risposta che, almeno in una prima fase, l'organizzazione ha inteso dare a tale fenomeno.

Volendo trarre, a questo punto, qualche conclusione da quanto detto sin qui, può senza dubbio affermarsi che complessivamente la globalizzazione ha finito per aggravare di molto le difficoltà che avevano colpito l'OIL già dai tempi della decolonizzazione, finendo per trasformarle in una crisi profonda. Ciò è accaduto perché, di fatto, a partire della fine degli anni Ottanta del secolo scorso l'organizzazione non è più stata in grado di creare nuovi strumenti normativi, né di persuadere i propri Paesi membri a ratificare e attuare concretamente quelli adottati, ovvero

¹⁴⁰ E ciò per il fatto che, lo si diceva poco sopra, in mancanza di ratifica può intervenire soltanto il monitoraggio «debole» di cui all'art. 19 della Costituzione dell'OIL.

¹⁴¹ Ovvero una perfetta trasposizione formale della Convenzione, cui tuttavia non è seguita alcuna attuazione concreta della stessa.

¹⁴² Si v., in proposito, i dati riportati da B. HEPPLER, *op. cit.*, p. 39 ss.

di perseguire quelli che, tradizionalmente, erano stati i suoi obiettivi principali¹⁴³.

In realtà, la crisi alla quale ci si sta riferendo va forse ricondotta, più che alla globalizzazione in sé, all'incapacità dell'OIL di reagire positivamente a tale fenomeno, sapendone cogliere le sfide. Ad ogni modo, è evidente che tale crisi minacciava l'esistenza stessa dell'organizzazione e doveva dunque essere affrontata. Di come l'OIL sia riuscita a farlo si dirà nel dettaglio nel prossimo paragrafo.

3. *La politica delle priorità quale possibile via d'uscita dalla crisi dell'OIL: i c.d. «core labour standards»*

Dopo un primo momento nel quale l'OIL ha reagito alla globalizzazione nel modo tradizionale e con i risultati che si sono descritti, verso la metà degli anni Novanta è iniziata una fase di riflessione che, anche sulla base di una serie di critiche provenienti sia dall'esterno che dall'interno di essa¹⁴⁴, ha consentito all'organizzazione di elaborare una strategia per uscire dalla crisi che l'aveva colpita.

Le critiche più significative che sono state rivolte all'OIL hanno riguardato, sostanzialmente, due diverse questioni.

In primo luogo si è detto che, in realtà, quello del declino dello *standard-setting* sarebbe un falso problema, perché l'OIL avrebbe prodotto, dalla sua fondazione, fin troppi standard giuslavoristici internazionali¹⁴⁵. In altri termini, vi sarebbe stata una sovrapproduzione di regole tale da sdrammatizzare significativamente le già descritte difficoltà di funzionamento della Conferenza Internazionale del Lavoro.

¹⁴³ Cfr., ad es., M. BORZAGA, *Core Labour Standards (Diritto Internazionale del Lavoro)*, cit., p. 62 ss.

¹⁴⁴ Tali critiche sono state infatti avanzate sia da studiosi di diritto internazionale del lavoro che da alcuni componenti del gruppo dei datori di lavoro presso l'OIL.

¹⁴⁵ Si cfr., sul punto, E. CORDOVA, *Some Reflections on the Overproduction of International Labor Standards*, in *Comparative Labour Law Journal*, 1993, p. 138 ss. e H.G. MYRDAL, *The ILO in the Crossfire: Would It Survive a Social Clause?*, in W. SENGENBERGER, D. CAMPBELL (a cura di), *International Labour Standards and Economic Interdependence*, Ginevra, 1994, p. 339 ss., disponibile al sito web www.ilo.org.

Si tratta, a ben vedere, di una critica condivisibile, atteso che l'organizzazione ha emanato, nel corso della sua storia, un numero davvero elevato di strumenti normativi, come peraltro è stato messo puntualmente in luce da un'interessante ricerca sul punto¹⁴⁶: ciò non toglie, peraltro, che poche branche del diritto come quella giuslavoristica siano tanto influenzate dall'evolversi della realtà sociale, necessitando di continui aggiornamenti, sia sotto il profilo contenutistico che (soprattutto laddove si tratti di standard internazionali) dal punto di vista della tecnica normativa utilizzata.

Ne consegue che, a giudizio di chi scrive, le citate difficoltà di funzionamento della Conferenza Internazionale del Lavoro possono essere ridimensionate, ma non certo accantonate, specie se si ragiona con lungimiranza, riflettendo – lo si farà nel prosieguo¹⁴⁷ – su come ripensare gli standard OIL per renderli maggiormente efficaci.

In secondo luogo si è affermato che, a fronte del gran numero di Convenzioni adottate, l'organizzazione avrebbe commesso l'errore di non indicare ai Paesi membri quali tra queste Convenzioni andassero ratificate e implementate per prime¹⁴⁸. Molte delle difficoltà che l'OIL ha incontrato a causa della decolonizzazione prima e della globalizzazione poi si sarebbero cioè potute superare dando ai suddetti Paesi membri, e soprattutto a quelli emergenti, delle priorità in relazione all'attuazione concreta, negli ordinamenti domestici, degli strumenti normativi adottati dall'organizzazione¹⁴⁹.

Una scelta di questo genere avrebbe consentito di tenere conto delle esigenze degli Stati di recente indipendenza, superando almeno in parte le resistenze di molti di essi a ratificare e attuare concretamente le Convenzioni OIL. Come si ricorderà, del resto, uno dei problemi che questi Stati avevano sollevato con forza consisteva proprio nel fatto che, una volta entrati a far parte dell'organizzazione, essi si trovavano di fronte

¹⁴⁶ V., in particolare, E. CORDOVA, *op. cit.*, p. 146 s.

¹⁴⁷ Si v. soprattutto quanto si dirà nel corso del par. 5 del presente capitolo in ordine alla genesi e ai contenuti della Convenzione n. 182 del 1999.

¹⁴⁸ Cfr., ad es., B. HEPPLER, *op. cit.*, p. 35 ss.

¹⁴⁹ V. M. BORZAGA, *Core Labour Standards (Diritto Internazionale del Lavoro)*, cit., p. 65.

moltissimi strumenti normativi da implementare, senza peraltro avere idea di quali l'organizzazione ritenesse più importanti¹⁵⁰.

Individuare talune Convenzioni prioritarie rispetto alle altre avrebbe dunque messo l'OIL nelle condizioni da un lato di risolvere questo problema e dall'altro di sdrammatizzare la contrarietà dei Paesi emergenti al recepimento degli standard giuslavoristici internazionali per il timore di perdere il proprio vantaggio comparativo sui mercati internazionali¹⁵¹.

Questi Paesi, del resto, avrebbero potuto forse convincersi che ratificare una selezione soltanto (e cioè un numero comunque esiguo) di Convenzioni avrebbe in realtà inciso marginalmente sul menzionato vantaggio comparativo e dimostrarsi quindi più propensi a farlo¹⁵².

Si è trattato di critiche anche molto severe che tuttavia, come si accennava, hanno sortito l'effetto di indurre l'OIL a mettersi alla ricerca di soluzioni che le consentissero di uscire dalla crisi e di tentare di rilanciare il proprio ruolo nel panorama delle organizzazioni internazionali.

Il percorso intrapreso al fine di ottenere gli obiettivi che si sono appena menzionati è iniziato verso la metà degli anni Novanta del secolo scorso¹⁵³ ed è stato fortemente sostenuto non già soltanto all'interno, bensì anche all'esterno dell'OIL.

Il punto di partenza di tale percorso è infatti rappresentato dal rapporto del Direttore Generale dell'Ufficio Internazionale del Lavoro all'ottantunesima sessione¹⁵⁴ della Conferenza Internazionale del Lavoro, tenutasi a Ginevra nel 1994 (i cui contenuti sono stati poi precisati in un ulteriore rapporto del 1997), nel quale si sono poste le basi della nuova strategia con cui l'OIL intendeva combattere gli effetti negativi della

¹⁵⁰ Si cfr. quanto detto, in proposito, nel corso del paragrafo precedente.

¹⁵¹ Su cui si v., ancora una volta a titolo di esempio, B. LANGILLE, *op. cit.*, p. 234 ss.

¹⁵² In quanto si sarebbe trattato, evidentemente, di un'operazione dai costi piuttosto contenuti.

¹⁵³ Su tale percorso si v., in generale, F. MAUPAIN, *The Future of the International Labour Organisation in the Global Economy*, cit., p. 139 ss.

¹⁵⁴ Cfr. ILO, *Defending Values, Promoting Change: Social Justice in a Global Economy. Report of the Director-General to the 81st Session of the International Labour Conference*, Ginevra, 1994, p. 1 ss.; si v. altresì H.G. MYRDAL, *op. cit.*, p. 342 ss.

globalizzazione sui lavoratori ovvero, detto in altri termini, voleva tentare di conciliare la liberalizzazione degli scambi commerciali con il rispetto degli standard giuslavoristici internazionali¹⁵⁵.

Ebbene, secondo il Direttore Generale dell'Ufficio Internazionale del Lavoro tale strategia sarebbe dovuta passare attraverso la promozione e il rispetto, da parte dei Paesi membri dell'organizzazione, di taluni diritti fondamentali dei lavoratori – i c.d. «core labour standards», per l'appunto – disciplinati, in quel momento storico¹⁵⁶, da sette Convenzioni che l'organizzazione aveva emanato nel corso degli anni.

Tali diritti fondamentali consistevano, in particolare, nella libertà sindacale e nel diritto di contrattazione collettiva, di cui alle Convenzioni n. 87 del 1948 e n. 98 del 1949, nell'eliminazione del lavoro forzato o obbligatorio, di cui alle Convenzioni n. 29 del 1930 e n. 105 del 1957, nella lotta alle discriminazioni, di cui alle Convenzioni n. 100 del 1951 e n. 111 del 1958 e nel contrasto al lavoro infantile, a quell'epoca disciplinato unicamente dalla Convenzione n. 138 del 1973 relativa come noto all'età minima di accesso al lavoro¹⁵⁷.

La proposta, avanzata dal Direttore Generale, di dare centralità ai *core labour standards* non può che essere valutata molto positivamente. Essa, infatti, mettendo in campo una vera e propria politica delle priorità, avrebbe consentito all'OIL di rispondere a entrambe le critiche che le erano state rivolte.

Anzitutto, la circostanza che l'organizzazione puntasse sui diritti fondamentali e su un numero ridotto di Convenzioni già esistenti che li disciplinavano dimostra come l'organizzazione medesima fosse ben consapevole, se non di aver prodotto, negli anni, un numero eccessivamente elevato di strumenti normativi, quanto meno dell'impossibilità di assicurare a tutti i suddetti strumenti normativi delle ragionevoli pro-

¹⁵⁵ V. B. HEPPLÉ, *op. cit.*, p. 57.

¹⁵⁶ Come noto, del resto, l'ottava Convenzione fondamentale, quella concernente le peggiori forme di lavoro infantile, è stata adottata dalla Conferenza Internazionale del Lavoro soltanto alcuni anni dopo, e precisamente nel giugno 1999.

¹⁵⁷ Su cui v. quanto si è detto nel corso del capitolo precedente nonché, in generale, B. CREIGHTON, *op. cit.*, p. 362 ss. e M. BORZAGA, *Limiting the Minimum Age: Convention 138 and the Origin of the ILO's Action in the Field of Child Labour*, cit., p. 39 ss.

spettive di implementazione¹⁵⁸. Ciò consentiva inoltre di ridimensionare la centralità – fino a quel momento assoluta – dell’attività normativa dell’OIL rispetto alle sue altre funzioni e, così facendo, di ridurre le pressioni che, specie di recente, avevano interessato la Conferenza Internazionale del Lavoro, sempre più in difficoltà nel riuscire a licenziare nuove Convenzioni a causa delle proprie divisioni interne¹⁵⁹.

In secondo luogo, selezionare alcuni diritti fondamentali (e le relative Convenzioni) significava dare indicazioni ai Paesi membri, e in particolare a quelli emergenti, in merito a quali strumenti normativi ratificare e attuare in concreto prioritariamente. Il fatto poi che – come si vedrà a breve – si volesse puntare su standard davvero basilari, sarebbe anche servito a intaccare la contrarietà dei Paesi emergenti a implementare le Convenzioni OIL, legata come ormai noto al timore di questi ultimi di perdere il vantaggio comparativo del quale essi hanno iniziato a godere, sui mercati internazionali, proprio grazie alla globalizzazione¹⁶⁰.

Alla luce dei vantaggi che portava con sé, non stupisce che la proposta del Direttore Generale dell’Ufficio Internazionale del Lavoro sia stata, nei mesi immediatamente successivi, supportata anche all’esterno dell’OIL, ovvero ad opera di altre organizzazioni sovranazionali.

Ci si riferisce, anzitutto, all’ONU e, più nel dettaglio, al Vertice Mondiale sullo Sviluppo Sociale da essa organizzato a Copenaghen nel 1995¹⁶¹.

¹⁵⁸ Come del resto emergeva chiaramente non già soltanto dal numero di ratifiche che le Convenzioni OIL avevano ottenuto nel corso del tempo, in molti casi estremamente basso, ma anche da quello, al contrario assai elevato, di *observations* rivolte dalla CEACR ai Paesi che, pur avendo ratificato le suddette Convenzioni, le implementavano in modo scorretto (o per nulla). Su tali questioni si v. quanto si dirà dettagliatamente nel corso del Capitolo Quarto.

¹⁵⁹ Lo dimostra molto chiaramente la presenza, all’interno della Conferenza Internazionale del Lavoro, dei gruppi di interesse di cui già si è parlato nel paragrafo 2.2.

¹⁶⁰ Su cui si v. B. LANGILLE, *op. cit.*, p. 234 ss.

¹⁶¹ Cfr. P. ALSTON, ‘Core Labour Standards’ and the Transformation of the International Labour Rights Regime, in *European Journal of International Law*, 2004, p. 464 ss. nonché F. MAUPIN, *The Future of the International Labour Organisation in the Global Economy*, cit., p. 140.

Nel corso di tale vertice emerse chiaramente che la globalizzazione e i fenomeni a essa connessi (come l'internazionalizzazione degli scambi, i mutamenti tecnologici, ecc.), pur garantendo un certo grado di sviluppo economico a un ridotto numero di Paesi emergenti, avevano in realtà avuto, nel complesso, un impatto negativo sull'occupazione, le condizioni di lavoro e, più in generale, il benessere delle persone (considerato, soprattutto, che la povertà era aumentata in termini assoluti)¹⁶².

Di qui l'esigenza di controbilanciare i citati effetti negativi della globalizzazione attraverso una maggiore attenzione alla dimensione sociale e dunque, *in primis*, ai diritti dei lavoratori. Un'attenzione che anche grazie all'allora Segretario Generale del vertice, Juan Somavia, il quale di lì a poco sarebbe divenuto Direttore Generale dell'Ufficio Internazionale del Lavoro¹⁶³, è stata in particolare puntata proprio sui diritti fondamentali dei lavoratori.

Sul punto, le conclusioni del vertice sono oltremodo chiare. I delegati, infatti, hanno sottolineato con forza l'opportunità di promuovere il rispetto delle Convenzioni OIL che regolamentano tali diritti fondamentali e li hanno poi esplicitamente richiamati. Si tratta, non a caso, dei medesimi *core labour standards* elencati nella proposta che il Direttore Generale dell'Ufficio Internazionale del Lavoro aveva avanzato all'organo assembleare dell'OIL nel 1994¹⁶⁴.

Al descritto contributo dell'ONU – che ha assunto senza dubbio un ruolo fondamentale per i successivi sviluppi della strategia dell'OIL in materia di diritti fondamentali anche per l'elevato numero di Paesi che hanno partecipato al vertice¹⁶⁵, si è poi aggiunto quello dell'OCSE¹⁶⁶,

¹⁶² Come chiaramente affermato dal punto 14 del Preambolo della Dichiarazione di Copenaghen sullo Sviluppo Sociale, adottata al termine del Vertice di cui si sta dicendo e disponibile al sito web www.un.org.

¹⁶³ Juan Somavia è stato Direttore Generale dell'Ufficio Internazionale del Lavoro dal 1999 al 2013, anni nei quali la nuova strategia dell'OIL si è arricchita del capitolo concernente il lavoro dignitoso, di cui si dirà ampiamente nel prosieguo.

¹⁶⁴ Si v., in particolare, la lett. i) dell'Impegno n. 3 della Dichiarazione di Copenaghen sullo Sviluppo Sociale, cit.

¹⁶⁵ Si è trattato, nel complesso, di 117 Capi di Stato e di Governo.

¹⁶⁶ Cfr. OECD (OCSE), *Trade, Employment and Labour Standards: a Study of Core Workers' Rights and International Trade*, Parigi, 1996.

che ha condotto uno specifico studio tra il 1994 e il 1996 sulla base del quale a livello di comitati¹⁶⁷ prima e ministeriale¹⁶⁸ poi sono state tratte alcune rilevanti conclusioni, che assai significativamente convergono con quanto era già emerso nelle altre sedi internazionali citate.

In tali conclusioni si suggeriva infatti che una più capillare implementazione degli standard relativi alla lotta contro le discriminazioni, il lavoro forzato e il lavoro infantile avrebbero potuto rafforzare l'efficienza economica e, soprattutto, si affermava in modo assai deciso che le preoccupazioni dei Paesi emergenti secondo le quali i *core labour standards* – come ad es. la libertà sindacale e il diritto di contrattazione collettiva – potessero condizionare negativamente la crescita delle loro economie dovevano considerarsi del tutto infondate¹⁶⁹.

Da ultimo, e assai più inaspettatamente, l'idea che fosse necessario combattere gli effetti perversi della globalizzazione puntando tra l'altro sui diritti fondamentali dei lavoratori è stata condivisa anche dalla prima Conferenza Ministeriale dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC), tenutasi a Singapore nel 1996, che ha affermato l'importanza di tali diritti e ha riconosciuto nell'OIL l'organizzazione internazionale deputata alla loro creazione, individuazione e concreta attuazione all'interno degli ordinamenti domestici dei propri Paesi membri¹⁷⁰.

È evidente come, anche alla luce del supporto internazionalmente riconosciute, la proposta avanzata dal Direttore Generale dell'Ufficio Internazionale del Lavoro nel 1994 aveva buone probabilità di concretizzarsi.

Rimaneva da capire, tuttavia, attraverso quale strumento normativo tutto ciò dovesse avvenire. Del resto, se è vero che nell'ambito della nuova strategia dell'OIL si era fatto esplicitamente riferimento a una serie di Convenzioni (e cioè ad atti di *hard law*) già esistenti, è altrettanto vero che si rendeva comunque necessario un intervento *lato sensu*

¹⁶⁷ Ci si riferisce in particolare al Comitato Occupazione, Lavoro e Affari Sociali.

¹⁶⁸ Ovvero a livello di Consiglio dell'OCSE che, una volta all'anno, si riunisce in composizione ministeriale.

¹⁶⁹ V., in proposito, B. HEPPLÉ, *op. cit.*, p. 57.

¹⁷⁰ Si v., in particolare, il punto n. 4 della relativa Dichiarazione Ministeriale, disponibile al sito web www.wto.org.

normativo finalizzato a chiarire che i più volte citati *core labour standards* erano rappresentati e regolamentati proprio dalle suddette Convenzioni, creando in tal modo un collegamento giuridico tra i primi e le seconde.

Ebbene, anche sulla base di una serie di pressioni esercitate non a caso dagli Stati Uniti d'America¹⁷¹ – come noto assai restii a ratificare i trattati internazionali¹⁷², Convenzioni OIL incluse, ma al tempo stesso desiderosi di essere coinvolti a pieno titolo nella politica delle priorità intrapresa dall'organizzazione – si decise di optare per un atto non giuridicamente vincolante, bensì soltanto promozionale (di *soft law*), e cioè per una Dichiarazione¹⁷³.

Fu così che il 18 giugno del 1998 la Conferenza Internazionale del Lavoro, riunita a Ginevra per la propria ottantaseiesima sessione, adottò la Dichiarazione sui Principi e i Diritti Fondamentali nel Lavoro e i Suoi Seguiti¹⁷⁴, un documento stringato eppure da un lato denso di contenuti assai rilevanti nel definire strategia ideata dall'OIL per uscire dalla crisi che l'aveva colpita e dall'altro lato costellato di criticità e contraddizioni, in merito alle quali, come si vedrà nella pagine che seguono, la dottrina non ha lesinato critiche, soprattutto all'indomani della sua approvazione.

¹⁷¹ Su cui si v. P. ALSTON, *op. cit.*, p. 466 ss.

¹⁷² Basti pensare che gli Stati Uniti d'America, ad oggi, hanno ratificato soltanto due delle otto Convenzioni fondamentali dell'OIL.

¹⁷³ Si tratta, tra l'altro, di un atto atipico (oltre che promozionale), in quanto non contemplato dalla Costituzione OIL (che come noto disciplina soltanto Convenzioni e Raccomandazioni).

¹⁷⁴ Il cui testo è disponibile al sito web www.ilo.org. Su tale dichiarazione si v., tra i molti, B. LANGILLE, *op. cit.*, p. 242 ss., J.R. BELLACE, *The ILO Declaration of Fundamental Principles and Rights at Work*, in *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 2001, p. 269 ss., P. ALSTON, *op. cit.*, p. 457 ss., B. LANGILLE, *Core Labour Rights – The True Story (Reply to Alston)*, in *European Journal of International Law*, 2005, p. 409 ss., F. MAUPAIN, *Revitalisation Not Retreat: The Real Potential of the 1998 ILO Declaration for the Universal Protection of Workers' Rights*, in *European Journal of International Law*, 2005, p. 439 ss., L. SWEPSTON, *The Contribution of the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work to the Elimination of Child Labour*, in G. NESI, L. NOGLER, M. PERTILE (a cura di), *op. cit.*, p. 65 ss.

Volendo entrare nel dettaglio della suddetta Dichiarazione, va anzitutto rilevato che la stessa si suddivide in due parti, la prima che può definirsi sostanziale e la seconda che invece ha natura per così dire procedurale¹⁷⁵.

Se su questa seconda parte si avrà modo di dire qualcosa nel corso del Capitolo Quarto, va ora concentrata l'attenzione sulla prima, che consta di cinque punti, tra cui, a giudizio di chi scrive, spicca per importanza il n. 2, seguito dal n. 3 e dal n. 5.

In effetti, il punto n. 2 della Dichiarazione opera il citato collegamento giuridico tra i *core labour standards* e le sette Convenzioni OIL indicate nella proposta elaborata dal Direttore Generale dell'Ufficio Internazionale del Lavoro nel 1994 (seppure, come si vedrà tra un momento, in termini assai generici) e assume in tal modo importanza fondamentale con riguardo alla politica delle priorità cui l'organizzazione si accingeva a dare corso.

A ben vedere, la disposizione che si sta esaminando appare – sotto il profilo tecnico – decisamente debole, sia per la natura giuridica dell'atto normativo che la contiene¹⁷⁶, sia per il modo piuttosto ambiguo in cui è stata formulata¹⁷⁷.

Per comprenderne al meglio i contenuti essa va anzitutto messa in relazione con il punto n. 1, nel quale si fa un riferimento sommario ai principi e ai diritti racchiusi nella Costituzione dell'OIL (e, più in particolare, nella Dichiarazione di Filadelfia del 1944)¹⁷⁸, affermando che tali principi e diritti sono stati poi concretizzati nelle Convenzioni riconosciute come fondamentali, senza peraltro dire esplicitamente quali

¹⁷⁵ Perché concernente gli strumenti dedicati a monitorare l'attuazione concreta della prima.

¹⁷⁶ Non giuridicamente vincolante, come si è avuto modo di dire.

¹⁷⁷ Su questo punto si v., in particolare, P. ALSTON, *op. cit.*, p. 476 ss.

¹⁷⁸ Afferma infatti il punto n. 1, lett. a) della Dichiarazione: «La Conferenza Internazionale del Lavoro, I. Ricorda: a) che nell'aderire liberamente all'OIL, tutti i suoi Stati membri hanno accettato i principi e i diritti enunciati nella sua Costituzione e nella Dichiarazione di Filadelfia e si sono impegnati a operare per conseguire il complesso degli obiettivi dell'organizzazione al meglio delle loro capacità e in piena aderenza alle loro specifiche condizioni».

siano queste Convenzioni, la cui individuazione in concreto rimane affidata al Consiglio di Amministrazione¹⁷⁹.

Alla luce di ciò, il punto n. 2 stabilisce pressoché testualmente che, anche laddove non abbiano proceduto alla ratifica delle suddette Convenzioni fondamentali, gli Stati membri sono tenuti, in virtù della loro appartenenza all'organizzazione, a rispettare, promuovere e realizzare i principi concernenti i diritti fondamentali che sono oggetto di esse¹⁸⁰. Segue, poi, l'elenco dei quattro *core labour standards*, descritti in termini simili a quelli utilizzati nella più volte richiamata proposta elaborata dal Direttore Generale dell'Ufficio Internazionale del Lavoro nel 1994¹⁸¹.

È sufficiente dare uno sguardo superficiale alla disposizione che si è appena riportata per rendersi conto della debolezza e delle ambiguità che hanno indotto autorevole dottrina ad avanzare, su di essa, critiche molto severe¹⁸².

In proposito, è il caso anzitutto di mettere in luce come il punto n. 2 della Dichiarazione introduca un vero e proprio obbligo, in capo ai Paesi membri, di attuare concretamente i *core labour standards*. Si tratta, in realtà, di un obbligo che discende – puramente e semplicemente – dalla circostanza di far parte dell'organizzazione, che non presuppone la ratifica delle Convenzioni fondamentali e che dunque ha un fondamento giuridico assai problematico¹⁸³.

Del resto, se è vero che l'appartenenza all'OIL impone agli Stati membri, in quanto tali, di rispettare la Costituzione, è altrettanto vero

¹⁷⁹ Come può evincersi dalla lett. b) del medesimo punto n. 1: «b) che questi principi e diritti sono stati espressi e sviluppati sotto forma di diritti e di obblighi specifici nelle Convenzioni riconosciute come fondamentali, tanto all'interno che all'esterno dell'Organizzazione». Cfr., in proposito, L. SWEPSTON, *op. cit.*, p. 71 ss.

¹⁸⁰ V., sul punto, B. HEPPLER, *op. cit.*, p. 59 s.

¹⁸¹ Di seguito l'elenco dei *core labour standards* di cui al punto n. 2 della Dichiarazione: «a) libertà di associazione e riconoscimento effettivo del diritto di contrattazione collettiva; b) eliminazione di ogni forma di lavoro forzato o obbligatorio; c) abolizione effettiva del lavoro infantile; d) eliminazione della discriminazione in materia di impiego e professione».

¹⁸² Si tratta, in particolare, delle critiche avanzate da P. ALSTON, *op. cit.*, p. 457 ss.

¹⁸³ V., sul punto, B. LANGILLE, *Core Labour Rights – The True Story (Reply to Alston)*, cit., p. 414 ss.

che, sotto il profilo sostanziale, tale documento fissa principi e obiettivi che, anche dopo l'adozione della Dichiarazione di Filadelfia, rimangono piuttosto generali (per non dire generici) e soprattutto non sono di per sé in grado di giustificare la scelta, operata dall'organizzazione, di ritenere prioritari esattamente i quattro diritti fondamentali dei lavoratori richiamati nella disposizione in commento¹⁸⁴.

In altri termini, la circostanza che l'organizzazione abbia deciso di puntare su tali diritti fondamentali, dando loro priorità, non può trovare il proprio fondamento giuridico nella Costituzione, e ciò per il fatto che quest'ultima certamente li menziona, ma lo fa in molti casi a titolo esemplificativo¹⁸⁵ e comunque accanto a molti altri standard¹⁸⁶, che non sono stati invece ritenuti di particolare rilevanza.

Alla luce di tutto ciò è evidente che la decisione della Conferenza Internazionale del Lavoro di selezionare proprio i quattro *core labour standards* di cui si è detto più volte, oltre a essere stata del tutto discrezionale, è passata attraverso un atto di *soft law* che, nello stabilire (assai contraddittoriamente, trattandosi per l'appunto di un atto non vincolante) un obbligo di implementazione in capo agli Stati membri, lo ha ancorato non già alla ratifica delle relative Convenzioni, bensì alla *membership* e dunque in fin dei conti alla Costituzione, senza peraltro che quest'ultima consenta di distinguere, al suo interno, principi o diritti più rilevanti rispetto ad altri, giustificando in tal modo la politica delle priorità che la Dichiarazione fa propria¹⁸⁷.

Si è trattato, dal punto di vista giuridico, di una costruzione al tempo stesso complessa e debole, che paradossalmente costituisce il risultato non già di eventuali perplessità dei Paesi emergenti, bensì delle già accennate pressioni degli Stati Uniti che, pur non avendo ratificato la

¹⁸⁴ Cfr., in proposito, F. MAUPAIN, *Revitalisation Not Retreat: The Real Potential of the 1998 ILO Declaration for the Universal Protection of Workers' Rights*, cit., p. 444 ss.

¹⁸⁵ Si v., in particolare, il Preambolo della Costituzione dell'OIL, disponibile al sito web www.ilo.org.

¹⁸⁶ Come ad esempio quelli relativi all'orario di lavoro, alla tutela in caso di disoccupazione e malattia, al riconoscimento della formazione professionale: standard elencati, insieme a molti altri, proprio nel Preambolo della Costituzione OIL di cui si è detto alla nota precedente.

¹⁸⁷ V. P. ALSTON, *op. cit.*, p. 483 ss.

maggior parte delle sette Convenzioni fondamentali¹⁸⁸, potevano affermare di rispettare pienamente il dettato del punto n. 2 della Dichiarazione, che per l'appunto prescinde dalla ratifica delle Convenzioni stesse¹⁸⁹.

A ben vedere, del fatto che tale costruzione fosse problematica si era resa conto la stessa Conferenza Internazionale del Lavoro, la quale, non a caso, ha sì introdotto un obbligo di implementazione nazionale dei *core labour standards*, ma lo ha fatto in modo volutamente ambiguo e generico, non riconducendo tale obbligo ai contenuti delle sette Convenzioni citate, ma piuttosto – come già si accennava in precedenza – ai «principi riguardanti i diritti fondamentali che sono oggetto di tali Convenzioni».

Per il contesto in cui si collocava e per come era stato redatto, dunque, il punto 2 della Dichiarazione non sembrava in grado di imprimere una svolta reale al destino dell'OIL, quanto meno sotto il profilo tecnico-giuridico.

Nei fatti, tuttavia, la suddetta disposizione ha prodotto risultati tanto positivi quanto inaspettati. Ciò è accaduto, essenzialmente, perché attraverso l'adozione di essa (e di tutta la Dichiarazione sui Principi e i Diritti Fondamentali nel Lavoro e i Suoi Seguiti) la Conferenza Internazionale del Lavoro ha dimostrato di voler tenere conto delle esigenze dei Paesi emergenti e, dando a questi ultimi delle priorità, ha consentito loro di concentrare i propri sforzi sull'implementazione di un numero ridotto di Convenzioni¹⁹⁰.

In questo senso, il citato collegamento ambiguo e generico tra i principi riguardanti i diritti fondamentali e i contenuti delle Convenzioni richiamate nel punto n. 2 della Dichiarazione – ovvero l'inedito rinvio, nell'ambito di un atto di *soft law*, a strumenti normativi di *hard law* – ha in realtà indotto molti Paesi membri, specie emergenti, a concen-

¹⁸⁸ Come già si accennava in precedenza, gli Stati Uniti hanno ad oggi ratificato soltanto due delle Convenzioni fondamentali dell'OIL. Sul punto si cfr., in particolare, J.R. BELLACE, *op. cit.*, p. 279.

¹⁸⁹ Cfr. B. HEPPLER, *op. cit.*, p. 57.

¹⁹⁰ Si v., in proposito, F. MAUPAIN, *Revitalisation Not Retreat: The Real Potential of the 1998 ILO Declaration for the Universal Protection of Workers' Rights*, cit., p. 455.

trare i propri sforzi di implementazione proprio sulle suddette Convenzioni¹⁹¹.

Ne è conseguito un aumento assai significativo delle ratifiche di tali Convenzioni¹⁹² (sette, alle quali come si vedrà nel prosieguo se ne sarebbe presto aggiunta un'ottava)¹⁹³, che ha avuto come effetto non soltanto quello di rafforzare i diritti fondamentali all'interno degli ordinamenti nazionali¹⁹⁴, ma anche quello di consentire al sistema di monitoraggio dell'OIL una verifica assai più puntuale che in passato in merito alla corretta implementazione dei suddetti diritti fondamentali da parte degli Stati membri¹⁹⁵.

Se pure su tali aspetti si tornerà più dettagliatamente nel corso dei paragrafi seguenti, è il caso a questo punto di spendere qualche parola sui punti n. 3 e n. 5 della Dichiarazione, che come si accennava assumono anch'essi notevole rilevanza per il nuovo corso dell'OIL.

Il punto n. 3 rappresenta, per così dire, il secondo importante tassello della politica delle priorità. Esso, infatti, si occupa di cooperazione tecnica, ovvero di quell'istituto che, seppur già previsto nella versione originaria della Costituzione dell'OIL risalente al 1919¹⁹⁶, era stato per lungo tempo trascurato dall'organizzazione a favore di attività percepite come più rilevanti, consistenti nella creazione di nuovi strumenti nor-

¹⁹¹ In proposito si v. già J.R. BELLACE, *op. cit.*, p. 284 s.

¹⁹² Per monitorare l'andamento delle ratifiche delle Convenzioni fondamentali dell'OIL possono consultarsi le pagine del sito web dell'organizzazione dedicate all'implementazione nazionale degli standard da essa prodotti: <http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:1:0>.

¹⁹³ La n. 182 del 1999, come già noto dedicata alle peggiori forme di lavoro infantile.

¹⁹⁴ Grazie al fatto che, evidentemente, attraverso l'atto di ratifica gli strumenti normativi emanati dall'OIL divengono diritto domestico. Si cfr., su questo punto, N. VALTICOS, G. VON POTOBOSKY, *op. cit.*, p. 272 ss.

¹⁹⁵ Del resto, il sistema di monitoraggio può funzionare in maniera efficace, ai sensi dell'art. 22 della Costituzione, soltanto laddove i Paesi membri abbiano ratificato le Convenzioni di cui si intenda verificare il grado di implementazione. Su tali questioni si tornerà ampiamente nel corso del Capitolo Quarto.

¹⁹⁶ Si cfr., in particolare, l'art. 10 della Costituzione dell'OIL.

mativi e nel monitoraggio della loro applicazione negli ordinamenti dei Paesi membri¹⁹⁷.

Tuttavia, nel momento in cui l'OIL ha deciso, proprio attraverso la politica delle priorità, di tenere conto delle esigenze dei Paesi emergenti indicando loro quali Convenzioni fossero più rilevanti (e dunque da ratificare per prime), si è al tempo stesso preoccupata del fatto che, trattandosi per l'appunto di Paesi con un ridotto grado di sviluppo e limitate strutture giuridico-amministrative di supporto, tali Paesi avrebbero senz'altro avuto difficoltà a implementare in concreto le suddette Convenzioni e ha dunque offerto loro sostegno proprio attraverso l'istituto della cooperazione tecnica¹⁹⁸.

Più nel dettaglio, il punto n. 3 della Dichiarazione esordisce affermando che l'OIL si impegna ad assistere i propri Stati membri sulla base dei loro bisogni, mobilitando tutte le risorse a disposizione ed esortando a collaborare anche le altre organizzazioni internazionali con le quali ha stabilito relazioni¹⁹⁹.

La cooperazione tecnica offerta deve ovviamente concernere i *core labour standards*, oggetto della Dichiarazione che si sta esaminando, e concentrarsi essenzialmente sulla promozione della ratifica e dell'implementazione delle relative Convenzioni fondamentali²⁰⁰. In altri ter-

¹⁹⁷ Cfr. J.R. BELLACE, *op. cit.*, p. 283.

¹⁹⁸ Si v. F. MAUPAIN, *Revitalisation Not Retreat: The Real Potential of the 1998 ILO Declaration for the Universal Protection of Workers' Rights*, cit., p. 456 s.

¹⁹⁹ Stabilisce infatti il punto n. 3 della Dichiarazione che la Conferenza Internazionale del Lavoro: «riconosce l'obbligo da parte dell'organizzazione di assistere i propri Stati membri, a fronte dei loro bisogni accertati e dichiarati e allo scopo di conseguire tali obiettivi, attraverso il pieno utilizzo delle sue capacità costituzionali, operative e di bilancio, compresa la mobilitazione delle risorse e degli aiuti esterni, nonché incoraggiando le altre organizzazioni internazionali con cui l'OIL ha stabilito delle relazioni, secondo l'articolo 12 della sua Costituzione, a sostenere tali impegni: a) offrendo cooperazione tecnica e servizi di consulenza mirati a promuovere la ratifica e l'applicazione delle Convenzioni fondamentali; b) assistendo quegli Stati membri non ancora in condizione di ratificare l'insieme o alcune di queste Convenzioni nei loro sforzi di rispettare, promuovere e realizzare i principi riguardanti i diritti fondamentali oggetto di tali Convenzioni; c) aiutando gli Stati membri nei loro sforzi atti a instaurare un clima propizio allo sviluppo economico e sociale».

²⁰⁰ Come afferma testualmente la lett. a) del punto n. 3 della Dichiarazione riportato alla nota precedente.

mini, l'OIL è tenuta a indirizzare mezzi economici e funzionari anzitutto al perseguimento di questo fine, il che consente di comprendere, una volta di più, come la politica delle priorità abbia non soltanto condotto l'organizzazione a creare una gerarchia tra standard più e meno rilevanti, ma l'abbia anche indotta a marginalizzare l'attività normativa a favore di quella relativa all'implementazione nazionale delle Convenzioni già esistenti.

Qualora peraltro i Paesi emergenti non siano ancora in grado di procedere alla ratifica delle Convenzioni concernenti i *core labour standards* (o di alcune di queste), l'OIL è ulteriormente chiamata, a mente del medesimo punto n. 3, a fornire loro cooperazione tecnica allo scopo di assisterli negli sforzi di rispettare i principi relativi ai diritti fondamentali, preparando quindi il terreno affinché la suddetta ratifica possa avvenire in un momento successivo²⁰¹.

Sebbene dunque dal punto n. 2 della Dichiarazione sembri emergere la volontà della Conferenza Internazionale del Lavoro di promuovere l'implementazione dei *core labour standards* senza necessariamente passare attraverso la ratifica delle relative Convenzioni, il punto n. 3 della medesima Dichiarazione è invece fortemente orientato a incrementare la cooperazione tecnica nei confronti dei Paesi emergenti proprio con l'obiettivo di metterli nelle condizioni di procedere a tale ratifica²⁰².

Alla luce di ciò, è assai probabile che il citato punto n. 3, oltre a rivestire un ruolo fondamentale con riguardo al rilancio della cooperazione tecnica, abbia contribuito significativamente – grazie agli sforzi profusi dall'OIL in proposito – a determinare il tanto significativo aumento delle ratifiche delle Convenzioni fondamentali di cui si è detto poco sopra²⁰³.

Venendo, da ultimo, al punto n. 5 della Dichiarazione, è il caso anzitutto di mettere in luce come si tratti, quanto meno sotto il profilo declamatorio, di quello più problematico di tutto il documento in esame, perché di fatto si propone di prevenire qualunque tipo di interrelazione

²⁰¹ Si v., in particolare, la lett. b) del punto n. 3 della Dichiarazione.

²⁰² Cfr. F. MAUPAIN, *Revitalisation Not Retreat: The Real Potential of the 1998 ILO Declaration for the Universal Protection of Workers' Rights*, cit., p. 456.

²⁰³ V. J.R. BELLACE, *op. cit.*, p. 284 s.

(specie sotto il profilo *lato sensu* sanzionatorio) tra *core labour standards* e diritto del commercio internazionale.

Nell'intento di rassicurare i Paesi emergenti – che hanno fortemente voluto la relativa disposizione²⁰⁴ – l'organo assembleare dell'OIL ha da un lato stabilito che non sia possibile utilizzare le norme giuslavoristiche internazionali (*core labour standards* inclusi) per fini di protezionismo commerciale e, dall'altro, che i contenuti della Dichiarazione non possano in alcun modo mettere in discussione il vantaggio comparativo degli Stati membri²⁰⁵.

Attraverso il punto n. 5 della Dichiarazione, cioè, si è voluto affermare formalmente che i Paesi emergenti non debbono avere nulla da temere né, in generale, in merito a possibili sanzioni commerciali relative alla violazione degli strumenti normativi dell'OIL, né, più in particolare, con riguardo a possibili effetti negativi concernenti l'implementazione dei diritti fondamentali di cui alla medesima Dichiarazione sul citato vantaggio comparativo di cui, come si è detto più volte, essi hanno iniziato a godere soprattutto grazie alla globalizzazione e che ha costituito un notevole freno sia alla creazione di nuovi standard giuslavoristici internazionali sia, soprattutto, all'attuazione concreta di quelli già esistenti negli ordinamenti nazionali²⁰⁶.

Come si avrà modo di dire nel Capitolo Quarto, anche il punto n. 5 della Dichiarazione, similmente a quanto avvenuto con riguardo al punto n. 2, ha prodotto risultati inaspettati. Mentre tuttavia nel primo caso, a fronte di una disposizione per molti versi debole sotto il profilo tecnico-giuridico, i Paesi emergenti hanno risposto con un numero assai elevato di ratifiche, nel secondo si è assistito a una vera e propria sconfessione di quanto stabilito dalla Conferenza Internazionale del Lavoro. Se è vero infatti che le proposte finalizzate a introdurre una clausola sociale all'interno dei trattati in materia di commercio internazionale non hanno mai avuto seguito, è altrettanto vero che la possibilità di irrogare

²⁰⁴ Si v., in proposito, la ricostruzione di B. LANGILLE, *The ILO and the New Economy: Recent Developments*, cit., p. 249 ss.

²⁰⁵ Cfr., sul punto, F. MAUPAIN, *The Future of the International Labour Organisation in the Global Economy*, cit., p. 144 ss.

²⁰⁶ V. B. LANGILLE, *The ILO and the New Economy: Recent Developments*, cit., p. 234 ss.

sanzioni economiche ai Paesi che violassero proprio gli standard fondamentali dell'OIL stabiliti dalla Dichiarazione è stata prevista, negli anni immediatamente successivi alla sua adozione, da numerosi accordi commerciali bilaterali²⁰⁷ e dal c.d. «sistema di preferenze generalizzate» dell'Unione Europea e degli Stati Uniti d'America²⁰⁸.

In conclusione, può dunque affermarsi che la Dichiarazione OIL del 1998 sui Principi e i Diritti Fondamentali nel Lavoro e i Suoi Seguiti, pur estrinsecandosi in un atto di *soft law* e presentando una serie di criticità, ha costituito un momento di svolta nella storia dell'organizzazione e, grazie soprattutto alla politica delle priorità in essa racchiusa, è stata in grado di convincere i Paesi emergenti a dare attuazione ai diritti fondamentali dei lavoratori, che hanno acquisito, anche grazie all'aumento delle ratifiche delle relative Convenzioni, una notevolissima centralità.

4. Le ragioni dell'inserimento della lotta al lavoro infantile tra i core labour standards: il ruolo delle altre fonti di diritto internazionale generale, dei progetti di cooperazione tecnica e della società civile

Come si accennava nel paragrafo precedente, la scelta dell'OIL di puntare sui quattro diritti fondamentali dei lavoratori che si sono più volte citati e non su altri è stata per molti versi discrezionale²⁰⁹. Ciò non toglie, peraltro, che tale scelta sia fondata, se non su veri e propri criteri, quanto meno su una serie di ragioni che un'analisi approfondita della genesi della nuova strategia dell'organizzazione consente di far emergere.

²⁰⁷ Cfr. B. HEPPLE, *op. cit.*, p. 107 ss.

²⁰⁸ Su cui si v., ad es., F. PANTANO, R. SALOMONE, *Trade and Labour within the European Union Generalized System of Preferences*, European Legal Integration: the New Italian Scholarship, Jean Monnet Working Paper n. 15/2008, 2008, p. 1 ss.

²⁰⁹ Specie se si considera quanto stabilito nel Preambolo della Costituzione dell'OIL e nella Dichiarazione di Filadelfia del 1944 che, come noto, contemplan a titolo meramente esemplificativo un numero elevato di tematiche sulle quali l'organizzazione può intervenire emanando appositi strumenti normativi.

Certo, la dottrina ha avuto buon gioco ad avanzare critiche sul punto, specie se si rammenta quanto detto in merito alla relazione esistente tra la Dichiarazione del 1998 sui Principi e i Diritti Fondamentali nel Lavoro e i Suoi Seguiti e la Costituzione dell'OIL²¹⁰. Sebbene infatti la prima richiami la seconda (soprattutto ai punti n. 1 e 2), all'interno di quest'ultima non vi è nulla che consenta di affermare che la libertà sindacale e il diritto di contrattazione collettiva, l'eliminazione del lavoro forzato o obbligatorio, la lotta alle discriminazioni e il contrasto al lavoro infantile rappresentino standard più rilevanti di altri.

Vi sono, del resto, ulteriori standard giuslavoristici internazionali, quali ad esempio quelli concernenti la salute e la sicurezza sui luoghi di lavoro²¹¹, ovvero la regolamentazione dell'orario di lavoro²¹², ovvero ancora il riconoscimento di (almeno talune) prestazioni di sicurezza sociale²¹³, cui l'organizzazione ha storicamente dedicato un'attenzione

²¹⁰ Per queste critiche si v. soprattutto P. ALSTON, *op. cit.*, p. 483 ss., ma cfr. altresì F. MAUPAIN, *The Future of the International Labour Organisation in the Global Economy*, cit., p. 142 s.

²¹¹ Nel corso della sua storia, l'OIL ha adottato una quarantina di strumenti normativi in materia, tra cui spiccano la Convenzione n. 155 del 1981 (e il relativo Protocollo del 2002), la Convenzione n. 161 del 1985 e, da ultimo la Convenzione n. 187 del 2006, tutte disponibili in una specifica sezione del sito web dell'organizzazione (www.ilo.org/global/standards/lang--en/index.htm). Su tali strumenti normativi si v., da ultimo, CEACR, *Working Together to Promote a Safe and Healthy Working Environment. General Survey on the Occupational Safety and Health Instruments Concerning the Promotional Framework, Construction, Mines and Agriculture*, Ginevra, 2017, p. 1 ss.

²¹² Anche con riguardo all'orario di lavoro (e ai riposi) l'OIL ha adottato diverse Convenzioni e Raccomandazioni. Tra queste, le più rilevanti sono senz'altro rappresentate dalla Convenzione n. 1 del 1919 e dalla Convenzione n. 47 del 1935. Si v., in proposito, CEACR, *Hours of Work. From Fixed to Flexible? General Survey of the Reports Concerning the Hours of Work (Industry) Convention, 1919 (No. 1), and the Hours of Work (Commerce and Offices) Convention, 1930 (No. 30)*, Ginevra, 2005, p. 1 ss.

²¹³ Il più rilevante strumento normativo elaborato dall'OIL su questo tema è senz'altro rappresentato dalla Convenzione n. 102 del 1952 sulla quale si v. CEACR, *Social Security and the Rule of Law. General Survey Concerning Social Security Instruments in Light of the 2008 Declaration on Social Justice for a Fair Globalisation*, Ginevra, 2011, p. 1 ss.

notevole e che pertanto avrebbero potuto a buon diritto essere considerati fondamentali²¹⁴.

La circostanza che tali ulteriori standard giuslavoristici internazionali non siano stati menzionati dal punto n. 2 della Dichiarazione OIL del 1998, seppur criticabile, può essere spiegata proprio entrando nel merito della scelta operata dall'organizzazione e delle ragioni a essa sottese. Si tratta, a ben vedere, di un'indagine interessante non soltanto di per sé, in quanto consente di comprendere in termini complessivi la politica delle priorità elaborata dall'OIL, bensì soprattutto perché aiuta a fare chiarezza sui motivi che hanno indotto l'organizzazione, del tutto inaspettatamente, a puntare anche sul contrasto al lavoro infantile²¹⁵.

Procedendo dunque con ordine, e cioè a partire dai tre *core labour standards* per così dire più scontati, non poteva esservi alcun dubbio sul fatto che la Conferenza Internazionale del Lavoro includesse tra questi la libertà sindacale e il diritto di contrattazione collettiva.

Il riconoscimento e l'attuazione concreta di tale standard negli ordinamenti nazionali è fondamentale, anzitutto, per il corretto funzionamento dell'OIL, che in quanto organizzazione tripartita si caratterizza per il fatto che i suoi organi principali (Conferenza Internazionale del Lavoro e Consiglio di Amministrazione) sono composti, oltre che da delegati governativi, anche da rappresentanti delle parti sociali²¹⁶.

Ebbene, è del tutto evidente che se libertà sindacale e diritto di contrattazione collettiva non sono riconosciuti all'interno dei Paesi membri, la designazione dei rappresentanti delle parti sociali in seno alla Conferenza Internazionale del Lavoro (ed eventualmente, a cascata, nel Consiglio di Amministrazione), può divenire particolarmente difficoltosa e sollevare problemi di non poco momento, anche (ma non solo) a livello di credenziali dei rappresentanti stessi²¹⁷.

²¹⁴ Cfr., in proposito, P. ALSTON, *op. cit.*, p. 483 ss. e F. MAUPAIN, *Revitalisation Not Retreat: The Real Potential of the 1998 ILO Declaration for the Universal Protection of Workers' Rights*, cit., p. 446 ss.

²¹⁵ Si v., sul punto, F. MAUPAIN, *The Future of the International Labour Organisation in the Global Economy*, cit., p. 142 ss.

²¹⁶ Cfr., tra i molti, N. VALTICOS, G. VON POTOBOSKY, *op. cit.*, p. 31 ss.

²¹⁷ Credenziali su cui, ai sensi dell'art. 3, co. 9 della Costituzione dell'OIL, è chiamata a decidere la medesima Conferenza Internazionale del Lavoro.

Oltre a ciò – e sebbene le relative Convenzioni, n. 87 del 1948 e n. 98 del 1949 risalgano al secondo dopoguerra e non agli anni immediatamente successivi alla sua fondazione²¹⁸ – l'OIL ha conferito al riconoscimento della libertà sindacale e del diritto di contrattazione collettiva una rilevanza del tutto particolare in termini più generali, ovvero a prescindere dalle ripercussioni dirette che esso può avere sul suo funzionamento.

In altri termini, l'organizzazione ritiene da lungo tempo che la promozione di tale standard sia indispensabile perché i diritti del lavoro nazionali possano svilupparsi in modo coerente, garantendo il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro delle persone e, più in generale, favorendo il perseguimento della giustizia sociale²¹⁹.

In questo senso si è progressivamente diffusa, sia all'interno che all'esterno dell'OIL, la convinzione secondo la quale la libertà sindacale e il diritto di contrattazione collettiva vadano ricondotti alla categoria dei c.d. *enabling rights*, ovvero di quei diritti la cui attuazione concreta consente di conseguire il riconoscimento di altri diritti, e divengano dunque sempre più strategici per garantire ai lavoratori una tutela adeguata²²⁰.

Anche l'inserimento, tra i *core labour standards*, dell'eliminazione del lavoro forzato o obbligatorio era piuttosto prevedibile, sia per il fatto che l'OIL ha iniziato a emanare strumenti normativi in proposito già nel periodo immediatamente successivo alla sua fondazione (la prima

²¹⁸ Ciò è accaduto perché, negli anni immediatamente successivi alla fondazione dell'OIL, i tempi non erano ancora maturi per adottare uno strumento normativo di carattere generale in materia di libertà sindacale e di contrattazione collettiva. Per un'analisi dettagliata dei profili storici della questione (seppure concernenti in particolare il diritto di sciopero) si v. J.R. BELLACE, *The ILO and the right to strike*, in *International Labour Review*, 2014, p. 29 ss.

²¹⁹ Cfr., sul punto, J.R. BELLACE, *The ILO Declaration of Fundamental Principles and Rights at Work*, cit., p. 275 ss.; cfr. altresì, tra i molti, J.-M. SERVAIS, *op. cit.*, p. 110 ss. e S. STÜBIG, *Flexibilität und Legitimität in der ILO. Ursachen der Akzeptanz von Kernarbeitsnormen*, Wiesbaden, 2015, p. 183 ss.

²²⁰ Sul concetto di *enabling right* si v., ad es., F. MAUPAIN, *The Future of the International Labour Organisation in the Global Economy*, cit., p. 139 ss. Cfr. altresì M. BORZAGA, R. SALOMONE, *L'offensiva contro il diritto di sciopero e il sistema di monitoraggio dell'Oil*, in *Lavoro e Diritto*, 2015, p. 458.

Convenzione, la n. 29, risale al 1930), sia per il fatto che si tratta di un argomento in merito al quale l'attenzione a livello internazionale è da sempre molto alta.

Poiché infatti il lavoro forzato o obbligatorio costituisce una *species* del *genus* schiavitù, la sua eliminazione è stata oggetto non soltanto di Convenzioni dell'OIL, ma anche di numerosi altri trattati internazionali, adottati soprattutto in sede ONU²²¹.

Anzi, come messo in luce puntualmente dalla dottrina, il fatto che attorno allo standard di cui si sta dicendo si siano coagulati tanti atti normativi ha creato le condizioni affinché esso – unico tra i *core labour standards* – potesse (e possa) essere considerato parte del diritto consuetudinario, alla stregua di come quest'ultimo è stato inteso dalla Corte Internazionale di Giustizia a partire dalla seconda metà degli anni Ottanta del secolo scorso²²².

Affinché possa parlarsi di diritto consuetudinario, anche a livello internazionale, è anzitutto necessaria, come ampiamente noto, la presenza della *diuturnitas* (ovvero della ripetizione nel tempo di un determinato comportamento) e della *opinio juris ac necessitatis* (ovvero della convinzione che tale comportamento sia giuridicamente obbligatorio)²²³.

Ciò detto, la circostanza che un certo standard rientri o meno nel diritto consuetudinario dipende essenzialmente da come vengono interpretati gli elementi che si sono appena richiamati, e in particolare quello relativo alla *opinio juris ac necessitatis*. Ebbene, la citata giurisprudenza della Corte Internazionale di Giustizia ha preso posizione in modo innovativo con riguardo a tale elemento, affermando che esso possa dedursi dal fatto che gli Stati adottino, in proposito, una prassi abituale,

²²¹ Ci si riferisce, in particolare, alla Convenzione supplementare sull'abolizione della schiavitù, sul commercio di schiavi e sulle istituzioni e pratiche assimilabili alla schiavitù, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 7 settembre 1956 e alla precedente Convenzione di Ginevra concernente la schiavitù del 25 settembre 1926.

²²² Si cfr., in proposito, B. HEPPLER, *op. cit.*, p. 60.

²²³ V., in proposito, M.N. SHAW, *International Law*, Cambridge, 2017, p. 53 ss.

che sia percepita come obbligatoria sotto il profilo del diritto internazionale e messa in pratica in maniera complessivamente coerente²²⁴.

Alla luce di siffatta (piuttosto ampia) interpretazione, la dottrina gius-lavoristica ha ritenuto, per l'appunto, che l'eliminazione dal lavoro forzato o obbligatorio – a differenza degli altri *core labour standards*, le cui violazioni sono ancor oggi troppo diffuse e reiterate per poter affermare la sussistenza di una prassi abituale²²⁵ – possa essere ricondotta al diritto consuetudinario e acquisire in tal modo particolare vincolatività e rilevanza²²⁶.

Va poi messo in luce, con riguardo alla centralità dello standard di cui si sta dicendo, che negli anni in cui veniva elaborata la politica delle priorità la questione dell'eliminazione del lavoro forzato o obbligatorio è stata oggetto di un'attenzione del tutto particolare, in sede OIL (e di Conferenza Internazionale del Lavoro in particolare), per gli abusi che venivano perpetrati, in proposito, in Myanmar, ex colonia britannica lungamente governata, dopo l'indipendenza, da una giunta militare²²⁷.

La circostanza che la Dichiarazione sui Principi e i Diritti Fondamentali nel Lavoro e i Suoi Seguiti contempra tra i diritti sociali fondamentali, in terzo luogo, la lotta alle discriminazioni può ricondursi anch'essa all'importanza che tale standard ha assunto sia all'interno che all'esterno dell'OIL.

In proposito, è infatti il caso di rilevare come esso sia stato oggetto da un lato di strumenti normativi ricadenti nel diritto internazionale generale e dall'altro – sulla base di un importante passaggio della Dichia-

²²⁴ V., in particolare, N. RUBIN, *International Labour Law and the New South Africa*, Inaugural Lectures of the University of Cape Town, New Series No. 206, Città del Capo, 1998, p. 28 s.

²²⁵ Tanto con riguardo alla libertà sindacale e al diritto di contrattazione collettiva, quanto in merito alla lotta alle discriminazioni e al lavoro infantile.

²²⁶ Si cfr., su questo punto, B. HEPPLER, *op. cit.*, p. 60.

²²⁷ V., in proposito, F. MAUPAIN, *Is the ILO Effective in Upholding Workers' Rights?: Reflections on the Myanmar Experience*, in P. ALSTON, *Labour Rights as Human Rights*, Oxford, 2005, p. 85 ss. Cfr. altresì J.R. BELLACE, *The ILO Declaration of Fundamental Principles and Rights at Work*, *cit.*, p. 277.

razione di Filadelfia del 1944²²⁸ – delle due citate Convenzioni dell'OIL n. 100 del 1951 e n. 111 del 1958²²⁹.

Come noto, tali Convenzioni possono considerarsi l'una l'evoluzione dell'altra, nel senso che l'organizzazione si è dapprima occupata (per ragioni tanto concorrenziali, quanto di tutela)²³⁰ delle sole discriminazioni retributive fondate sul sesso (di cui alla Convenzione n. 100 del 1951)²³¹, per poi adottare un atto di carattere più generale, la Convenzione n. 111 del 1958, con il quale si è cercato di porre fine alle discriminazioni relative a ogni fase del rapporto di lavoro e a qualunque caratteristica dei lavoratori coinvolti²³².

Si tratta di Convenzioni anch'esse piuttosto risalenti nel tempo, alle quali l'OIL ha dedicato da sempre molta attenzione, soprattutto in termini di monitoraggio della loro attuazione concreta da parte degli Stati membri.

Particolarmente degno di nota è stato, in proposito, il contributo offerto dalla Commissione di Esperti sull'Applicazione delle Convenzioni e delle Raccomandazioni (CEACR), che – a testimonianza della centralità attribuita al suddetto standard dall'organizzazione – ha interpretato le citate Convenzioni (e in particolare la n. 111 del 1958) in termini evolutivi (per non dire creativi), al fine di offrire ai lavoratori e alle la-

²²⁸ Ci si riferisce, in particolare, a punto II, lett. a) di tale Dichiarazione, ai sensi del quale «tutti gli esseri umani, indipendentemente dalla razza, dalla religione e dal sesso a cui appartengono hanno il diritto di tendere al loro progresso materiale e al loro sviluppo spirituale in condizioni di libertà, di dignità, di sicurezza economica, e con possibilità eguali». Sulla Dichiarazione di Filadelfia si v., in generale, tra i molti, A. SUPLOT, *The Spirit of Philadelphia: Social Justice vs. the Total Market*, cit.

²²⁹ Sulle quali sia consentito rinviare a M. BORZAGA, *Accommodating Differences: Discrimination and Equality at Work in International Labor Law*, in *Vermont Law Review*, 2006, p. 749 ss.

²³⁰ Com'era del resto accaduto, qualche anno dopo, pure con riguardo all'elaborazione dell'art. 119 del Trattato di Roma, dedicato anch'esso al divieto di discriminazioni retributive e molto simile, nei contenuti, alla Convenzione OIL n. 100 del 1951.

²³¹ Si v., in proposito, CEACR, *Equal Remuneration, General Survey of the Reports on the Equal Remuneration Convention (No. 100) and Recommendations (No. 90), 1951*, Ginevra, 1986, p. 1 ss.

²³² Cfr. C. THOMAS, *Information Sources and Measures of International Labor Standards on Employment Discrimination*, in *Comparative Labor Law & Policy Journal*, 2003, p. 365 ss.

voratrici vittime di discriminazioni una protezione il più ampia possibile²³³.

Un esempio assai significativo di tale contributo è rappresentato dall'elaborazione, da parte della CEACR, del concetto di discriminazione indiretta, non menzionato in alcuna delle due Convenzioni, e dal conseguente ampliamento delle maglie applicative delle Convenzioni medesime²³⁴.

Quanto si è detto sin qui consente di comprendere meglio le ragioni per le quali l'OIL abbia deciso di far rientrare tra i *core labour standards* la libertà sindacale e il diritto di contrattazione collettiva, l'eliminazione del lavoro forzato o obbligatorio e la lotta alle discriminazioni, sebbene, come già si accennava, tale scelta rimanga pur sempre in gran parte discrezionale e dunque criticabile²³⁵.

Alle considerazioni che si sono appena fatte con riguardo a ciascuno degli standard citati può aggiungersi, più in generale, che le sei Convenzioni a essi relative, pur appartenenti a epoche diverse (e anche assai risalenti), sono accomunate dalla tecnica normativa che la Conferenza Internazionale del Lavoro ha utilizzato nel redigerle. Si tratta, infatti, di Convenzioni programmatiche, che cioè non conferiscono in modo immediato e diretto (previa, naturalmente, la ratifica delle stesse) diritti in capo ai lavoratori interessati, ma impegnano i Paesi membri a mettere in campo una politica nazionale finalizzata al perseguimento di un determinato obiettivo (quale può essere, a titolo di esempio, il riconoscimento della libertà sindacale)²³⁶.

Ebbene – nel momento in cui i diversi organi dell'OIL hanno ragionato su quali standard prescegliere per dare vita alla politica delle priorità – la circostanza che i tre di cui si è detto più volte fossero regola-

²³³ Cfr., in proposito, M. BORZAGA, *Accommodating Differences: Discrimination and Equality at Work in International Labor Law*, cit., p. 763 ss. nonché M. TOMEI, *Discrimination and Equality at Work: A Review of the Concepts*, in *International Labour Review*, 2003, p. 401 ss.

²³⁴ Si v., in particolare, CEACR, *Equality in Employment and Occupation, General Survey of the Reports on the Discrimination (Employment and Occupation) Convention (No. 111) and Recommendation (No. 111)*, 1958, Ginevra, 1988, p. 22.

²³⁵ Per queste critiche si v. soprattutto P. ALSTON, *op. cit.*, p. 483 ss.

²³⁶ Cfr., in proposito, N. VALTICOS, G. VON POTOBOSKY, *op. cit.*, p. 58 ss. e S. STÜBIG, *op. cit.*, p. 60 ss.

mentati da Convenzioni programmatiche ha avuto un peso senz'altro rilevante.

Del resto, la suddetta politica delle priorità è stata ideata essenzialmente per tenere conto delle esigenze dei Paesi emergenti, che non soltanto necessitavano di indicazioni relativamente agli standard da attuare per primi, ma presentavano anche una serie di problemi di implementazione riconducibili al loro basso tasso di sviluppo che rendeva complesso, in molti casi, il riconoscimento immediato e diretto di diritti in capo ai lavoratori, tipico di strumenti normativi di natura prescrittiva²³⁷.

Per i Paesi emergenti poteva dunque considerarsi realistico unicamente un piano di implementazione degli standard OIL fondato su obiettivi da perseguirsi progressivamente, ovvero, per l'appunto, su Convenzioni programmatiche che, nel prevedere proprio obiettivi del genere, lasciano agli Stati che decidano di ratificarle ampi margini di manovra su come concretizzarli.

Questa tipologia di Convenzioni, tra l'altro, consente di valorizzare pienamente uno strumento che, come si diceva nel paragrafo precedente, è stato rilanciato proprio dalla Dichiarazione OIL del 1998: la cooperazione tecnica²³⁸. La circostanza che l'organizzazione abbia deciso di puntare su strumenti normativi programmatici dà infatti all'Ufficio Internazionale del Lavoro la possibilità di affiancare assai efficacemente i Paesi emergenti che ne facciano richiesta nell'elaborazione e nella realizzazione delle strategie legate al perseguimento (progressivo) degli obiettivi che sono stabiliti da tali strumenti normativi.

Un discorso del tutto diverso va fatto, invece, con riguardo al quarto dei *core labour standards*, quello relativo al contrasto al lavoro infantile e che più interessa in questa sede. La sua inclusione tra i diritti sociali fondamentali, infatti, non era stata per nulla prevista, come dimostrano lo stupore e le critiche con cui parte della dottrina ha reagito al fatto che di esso si sia cominciato a discutere in modo sempre più approfondito nel dibattito che avrebbe condotto all'adozione della Dichiarazione OIL del 1998²³⁹.

²³⁷ Si v., sul punto, W.R. SIMPSON, *op. cit.*, p. 52 ss.

²³⁸ Su cui si cfr., ad es., E. SENGHAAS-KNOBLOCH, *op. cit.*, p. 11 ss.

²³⁹ V., su questo punto, l'analisi di F. MAUPAIN, *The Future of the International Labour Organisation in the Global Economy*, cit., p. 142 ss.

Secondo alcuni studiosi, infatti, la decisione dell'OIL di far rientrare il contrasto al lavoro infantile nella politica delle priorità sarebbe da ricondursi al tentativo dei Paesi industrializzati, mossi da un pregiudizio tipicamente «occidentocentrico», di far valere la propria egemonia culturale nei confronti di quelli emergenti, conferendo una centralità del tutto inattesa a uno standard effettivamente non condiviso da questi Paesi anzitutto sotto il profilo valoriale²⁴⁰.

Si tratta, in realtà, di critiche forse un po' troppo ingenerose, anche alla luce del fatto che, se si guarda nel dettaglio all'evoluzione che ha caratterizzato lo standard del contrasto al lavoro infantile negli anni immediatamente precedenti al lancio della politica delle priorità, ci si rende conto di come esso stesse acquisendo importanza crescente, sia all'interno che all'esterno dell'OIL²⁴¹.

Se è vero infatti che, a causa delle difficoltà derivanti dal modo in cui la Convenzione n. 138 del 1973²⁴² era stata redatta e veniva interpretata, il suddetto standard – o meglio un aspetto di esso, la fissazione di un'età minima di accesso al lavoro – stentava a prendere piede negli ordinamenti nazionali, specie in quelli dei Paesi emergenti, è altrettanto vero che la consapevolezza della sua rilevanza fondamentale per la protezione dei bambini si stava facendo strada attraverso strumenti e canali almeno in parte diversi.

Ci si riferisce, in particolare, al fatto che, a partire dalla fine degli anni Ottanta del secolo scorso, la questione del contrasto al lavoro infantile ha cominciato a essere presa in considerazione sul piano internazionale anche in sedi diverse dall'OIL, a costituire oggetto di uno specifico progetto di cooperazione tecnica, il primo nel suo genere, che per molti versi ha fatto da volano al rilancio di tale strumento attraverso il punto n. 3 della Dichiarazione OIL del 1998, e, infine, ad attirare l'attenzione dell'opinione pubblica occidentale a causa di episodi di sfrut-

²⁴⁰ Cfr. A. SUPLOT, *La place de la sécurité sociale dans le système des normes internationales du travail*, in ID. (a cura di), *Protection sociale et travail décent: Nouvelles perspectives pour les normes internationales du travail, Supplément No. 1272, Semaine Sociale Lamy*, 2006, p. 7 s.

²⁴¹ Si v., in proposito, quanto si avrà modo di dire nel dettaglio nelle pagine che seguono.

²⁴² Su cui si cfr. l'analisi condotta nel corso del Capitolo Primo.

tamento del lavoro dei bambini da parte di imprese multinazionali che avevano delocalizzato parte della loro produzione nei Paesi emergenti²⁴³.

Prendendo le mosse dal primo aspetto, si rileva come il 20 novembre 1989 l'Assemblea Generale dell'ONU abbia adottato la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza (*Convention on the Rights of the Child*)²⁴⁴, uno strumento normativo per così dire generalista, che prende peraltro posizione anche sulla questione del contrasto al lavoro infantile.

Sebbene si tratti, ancora una volta, di una Convenzione che fa proprio un concetto di infanzia per molti versi «occidentocentrico», sono rinvenibili, al suo interno, una serie di innovazioni di non poco momento, alla stregua delle quali si ritiene di poter affermare che essa rappresenti un momento di svolta e inauguri un nuovo approccio delle organizzazioni internazionali al suddetto concetto, sia in generale che sotto il profilo più propriamente giuslavoristico²⁴⁵.

Pur non essendo possibile, in questa sede, esaminare il richiamato strumento normativo in tutte le sue parti, si ritiene tuttavia di dover prendere in considerazione almeno quest'ultimo profilo, racchiuso nell'art. 32 della Convenzione²⁴⁶.

Comparando, in generale, tale disposizione con quelle di cui alla Convenzione OIL n. 138 del 1973 emerge assai chiaramente come, a differenza delle seconde, la prima ponga obiettivi e principi anziché prescrizioni e assuma dunque un carattere eminentemente programmatico.

²⁴³ Celebre, sotto questo profilo, la vicenda che ha colpito la multinazionale Nike proprio nel corso degli anni Novanta del secolo scorso. Come forse si ricorderà, infatti, una serie di inchieste giornalistiche misero in luce che tale multinazionale, che aveva delocalizzato parte della propria produzione nei Paesi emergenti, impiegava bambini per cucire palloni da calcio.

²⁴⁴ Su cui si v., ad es., K. COX, *The Inevitability of Nimble Fingers? Law, Development and Child Labor*, in *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 1999, p. 136 ss. e W.E. MYERS, *op. cit.*, p. 48 ss.

²⁴⁵ Cfr., sul punto, M. BORZAGA, *Limiting the Minimum Age: Convention 138 and the Origin of the ILO's Action in the Field of Child Labour*, *cit.*, p. 60 ss.

²⁴⁶ Il testo in lingua italiana di tale Convenzione è disponibile, ad es., al sito web www.unicef.it.

Entrando poi nel merito dei contenuti di essa, va rilevato come il suo primo comma stabilisca che i bambini debbano essere protetti contro lo sfruttamento economico e non possano essere costretti ad alcun lavoro che comporti rischi o sia suscettibile di porre a repentaglio la loro educazione o di nuocere alla loro salute od al loro sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale o sociale, senza peraltro vietare categoricamente il lavoro infantile²⁴⁷. Inoltre – e assai significativamente, a giudizio di chi scrive – il secondo comma della medesima disposizione, pur citando l'età minima di accesso al lavoro come possibile strumento di contrasto al lavoro infantile, lo colloca in un elenco accanto ad altri e affida agli Stati che decidano di ratificare la Convenzione il compito di valutare se fare o meno proprio tale strumento²⁴⁸.

I contenuti dell'art. 32 danno chiaramente il senso del nuovo approccio delle organizzazioni internazionali al concetto di infanzia e di contrasto al lavoro infantile cui si accennava poco sopra: con questa norma, infatti, le Nazioni Unite hanno ritenuto di doversi concentrare non già (o non tanto) sull'età minima di accesso al lavoro, quanto piuttosto (e soprattutto) su talune forme di lavoro infantile particolarmente gravi e pertanto intollerabili, superando così la visione «occidentocentrica» della questione che aveva permeato di sé tutti gli strumenti normativi adottati in precedenza, soprattutto in sede OIL, nonché l'idea stessa che i bambini abbiano necessariamente un diritto al non lavoro (*right not to work*)²⁴⁹.

Alla luce del nuovo approccio alla questione del contrasto al lavoro infantile adottato dall'ONU con l'art. 32 della Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza del 1989, l'OIL ha ritenuto, negli anni immediatamente successivi, di dover anch'essa prendere posizione, mutando la propria assai tradizionale strategia in proposito.

²⁴⁷ Cfr., su questo punto, W.E. MYERS, *op. cit.*, p. 48.

²⁴⁸ Ai sensi dell'art. 32, co. 2, lett. a) della Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza.

²⁴⁹ V., in proposito, W.E. MYERS, *op. cit.*, p. 48 s.; secondo K. COX, *op. cit.*, p. 138 s., peraltro, il fatto che l'art. 32 non contempli la necessità assoluta di fissare un'età minima di accesso al lavoro costituisce uno dei più rilevanti elementi di debolezza della Convenzione nel suo complesso.

L'occasione per farlo – e venendo in tal modo al secondo degli aspetti che hanno contribuito a determinare l'inserimento del contrasto al lavoro infantile tra i *core labour standards* – è stata uno specifico programma di cooperazione tecnica, il c.d. Programma Internazionale per l'Eliminazione del Lavoro Infantile (*International Programme on the Elimination of Child Labour*, IPEC), lanciato nel 1992 grazie al sostegno finanziario della Germania, alla quale successivamente si sono aggiunti altri Stati e una serie di ulteriori donatori privati e pubblici²⁵⁰.

L'IPEC ha avuto un ruolo fondamentale non solo nel far sì che l'attenzione dell'OIL (e dei suoi Paesi membri) per la questione del contrasto al lavoro infantile aumentasse in modo significativo, ma anche nell'indurre l'OIL stessa a ripensare il proprio modo di affrontare tale questione, da sempre essenzialmente fondato sulla fissazione di un'età minima di accesso al lavoro.

Sebbene infatti il suddetto programma di cooperazione tecnica non abbia in alcun modo sconfessato i contenuti della Convenzione OIL n. 138 del 1973 (né, del resto, poteva farlo, almeno sotto il profilo tecnico-giuridico), esso si è infatti fin da subito concentrato non già sull'età minima di accesso al lavoro, bensì sulla lotta contro alcune forme di lavoro infantile considerate particolarmente gravi e intollerabili²⁵¹, ha cioè operato in coerenza con quanto stabilito, non molti anni prima, dall'art. 32 della Convenzione ONU sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza del 1989, di cui si è avuto modo di dire qualcosa poco sopra.

È evidente come tutto ciò abbia determinato, tra la fine degli anni Ottanta e l'inizio degli anni Novanta del secolo scorso, una significativa convergenza tra ONU e OIL in merito alle strategie da mettere in campo per affrontare la questione del contrasto al lavoro infantile: strategie che, dovendo essere ricalibrate in termini meno tradizionali rispetto al passato anche per tenere conto delle esigenze dei Paesi emergenti ed, in ultima istanza, ottenerne il consenso, non potevano che essere indirizzate verso un nucleo di attività lavorative che, soprattutto laddove svolte

²⁵⁰ Si cfr., in proposito, M. BORZAGA, *Limiting the Minimum Age: Convention 138 and the Origin of the ILO's Action in the Field of Child Labour*, cit., p. 61.

²⁵¹ Si cfr., in proposito, M. SMOLIN, *Conflict and Ideology in the International Campaign against Child Labour*, in *Hofstra Labor & Employment Law Journal*, 1999, p. 419 e W.E. MYERS, *op. cit.*, p. 51.

da bambini, fossero considerate odiose (con poche o nessuna eccezione) dall'intera comunità internazionale.

Si trattava, in realtà, di un passo avanti notevolissimo, in quanto – fermi restando i problemi di implementazione che caratterizzavano i Paesi emergenti a causa del loro non elevato grado di sviluppo – il fatto di puntare sull'eliminazione di tali forme peggiori di lavoro infantile consentiva di far venir meno in modo pressoché definitivo una delle più importanti ragioni per le quali i medesimi Paesi emergenti avevano deciso di non ratificare la Convenzione n. 138 del 1973: ragione che, come ormai ampiamente noto, consisteva nella mancata condivisione, da parte di tali Paesi, dei valori a essa sottesi e in particolare del fatto che i bambini dovessero poter contare su un *right not to work* (concepito e applicato, tra l'altro, in maniera assai rigorosa)²⁵².

Al di là della circostanza di aver significativamente contribuito alla convergenza tra OIL e ONU di cui si è appena detto, l'IPEC ha altresì avuto il merito di conferire centralità alla cooperazione tecnica, uno strumento che come si è avuto modo di dire in precedenza era contemplato già nella versione originaria della Costituzione dell'OIL, ma era stato fino ad allora poco utilizzato²⁵³. È stato anche grazie all'IPEC e ai risultati che tale programma è stato in grado di ottenere (e sta ancora ottenendo)²⁵⁴, cioè, che la cooperazione tecnica ha conosciuto nuovo slancio e uno spazio del tutto ragguardevole all'interno della Dichiarazione OIL sui Principi e i Diritti Fondamentali nel Lavoro e i Suoi Seguiti del 1998, divenendo un tassello fondamentale della politica delle priorità dell'organizzazione²⁵⁵.

²⁵² Su tali questioni sia consentito rinviare, ancora una volta, a M. BORZAGA, *Limiting the Minimum Age: Convention 138 and the Origin of the ILO's Action in the Field of Child Labour*, cit., p. 53 ss.

²⁵³ Si v., in particolare, l'art. 10, co. 2, lett. b) della Costituzione dell'OIL.

²⁵⁴ In quanto tale progetto di cooperazione tecnica è tuttora in fase di svolgimento. Cfr., in proposito, la sezione del sito web dell'organizzazione a esso dedicata: <http://www.ilo.org/ipec/lang--en/index.htm>. Si v. altresì, a titolo di esempio, J. COLOMBINI, *Combating Child Labour and Promoting Youth Empowerment*, in *Refugee Survey Quarterly*, 2009, p. 74 ss.

²⁵⁵ Cfr., in particolare, il punto n. 3 della suddetta Dichiarazione. V. anche J.R. BEL-LACE, *The ILO Declaration of Fundamental Principles and Rights at Work*, cit., p. 283 ss.

Se a quanto detto sin qui si aggiunge il terzo elemento cui si accennava in precedenza, ovvero il fatto che, a partire dall'inizio degli anni Novanta del secolo scorso, si è assistito a una crescente attenzione nei confronti delle multinazionali che avevano delocalizzato parte della propria produzione nei Paesi emergenti e che, in molti casi, impiegavano sistematicamente lavoratori bambini in condizioni precarie (se non difficili o anche insostenibili), si comprende pienamente per quali ragioni lo standard del contrasto al lavoro infantile sia stato preso in considerazione nel dibattito che ha avviato la riflessione sulla strategia con la quale l'OIL voleva tentare di uscire dalla propria crisi e, successivamente, inserito tra i *core labour standards* ai sensi del punto n. 2 della Dichiarazione del 1998.

Ciò non toglie, naturalmente, che si sia trattato di una scelta assai meno scontata di quella relativa agli altri tre diritti sociali fondamentali, la cui particolare rilevanza era stata affermata dall'OIL fin da tempi assai più risalenti, circostanza che contribuisce a spiegare, forse, perché su di essa siano piovute, da parte della dottrina, critiche inusitatamente severe²⁵⁶.

Certo, non va dimenticato, in proposito, come a differenza degli altri tre *core labour standards*, quello relativo al contrasto al lavoro infantile fosse regolamentato da una sola Convenzione OIL, tra l'altro prescrittiva (o quanto meno contraddittoria) e non già programmatica²⁵⁷.

Su questo punto, peraltro, le cose sarebbero presto cambiate, atteso che l'anno successivo all'adozione della Dichiarazione sui Principi e i Diritti Fondamentali nel Lavoro e i Suoi Seguiti l'organizzazione avrebbe emanato una nuova Convenzione in materia di contrasto al lavoro infantile che, grazie alla genericità dei punti n. 1 e 2 della Dichiarazione medesima, sarebbe poi potuta rientrare a pieno titolo tra quelle ritenute fondamentali.

²⁵⁶ Su cui si v., in generale, F. MAUPAIN, *The Future of the International Labour Organisation in the Global Economy*, cit., p. 142 ss.

²⁵⁷ Cfr., su questo punto, quanto si è detto ampiamente nel corso del Capitolo Primo.

5. La Convenzione n. 182 del 1999 e il cambio di rotta dell'OIL nella lotta al lavoro infantile tra linee d'intervento prioritarie e maggiore attenzione ai Paesi emergenti

In realtà, visti i tempi assai lunghi di adozione di uno strumento normativo da parte dell'OIL (c.d. «doppia discussione»)²⁵⁸, l'organizzazione aveva dato avvio al processo che avrebbe condotto alla nuova Convenzione in materia di contrasto al lavoro infantile già nel 1996, ovvero nel medesimo periodo in cui si stava concretizzando la politica delle priorità attraverso l'individuazione e la promozione dei *core labour standards*²⁵⁹.

Tale circostanza assume un rilievo del tutto particolare, tanto che la suddetta nuova Convenzione, sebbene approvata definitivamente soltanto nel 1999, costituisce di fatto il primo (e forse anche il più importante) risultato della strategia ideata dall'OIL per tentare di uscire dalla crisi che l'aveva colpita²⁶⁰.

Come già si accennava in precedenza, infatti, si tratta di uno strumento normativo radicalmente diverso dalla Convenzione n. 138 del 1973, sia nei contenuti che per quanto riguarda la tecnica normativa utilizzata, e ciò proprio per il fatto che esso ha risentito da un lato, in generale, della politica delle priorità e, dall'altro, degli sviluppi che, tra la fine degli anni Ottanta e l'inizio degli anni Novanta del secolo scorso, avevano interessato la questione del contrasto al lavoro infantile sia all'interno che all'esterno dell'OIL.

Alla luce di tutto ciò, nelle pagine che seguono ci si intende soffermare sul citato strumento normativo, sia per metterne in luce (seppur soltanto per sommi capi) i contenuti principali, sia per comprendere le ragioni del suo grande successo presso gli Stati membri dell'OIL, Paesi emergenti inclusi. Un successo che appare ancora più significativo se si paragona la nuova Convenzione con la n. 138 del 1973, la quale, come

²⁵⁸ Consistente nel fatto che uno strumento normativo, per essere definitivamente adottato, deve essere discusso in almeno due sessioni successive della Conferenza Internazionale del Lavoro. In proposito si v., tra i molti, J.-M. SERVAIS, *op. cit.*, p. 68 ss.

²⁵⁹ Si cfr., sul punto, J.R. BELLACE, *The ILO Declaration of Fundamental Principles and Rights at Work*, cit., p. 269 ss.

²⁶⁰ V., ad es., B. HEPPLER, *op. cit.*, p. 56 ss.

si è detto nel Capitolo Primo, essendo stata per lungo tempo assai poco ratificata, si era al contrario rivelata un fallimento²⁶¹.

Volendo tuttavia andare con ordine, è il caso di ritornare per un momento alle origini dello strumento normativo di cui si sta dicendo e di mettere in luce come, nel momento in cui l'OIL ha ritenuto di voler inserire il contrasto al lavoro infantile tra i diritti sociali fondamentali, si è perfettamente resa conto che, proprio per il sostanziale fallimento che l'aveva caratterizzata, la Convenzione n. 138 del 1973 non poteva essere in alcun modo considerata sufficiente per conferire la necessaria centralità al suddetto standard e, soprattutto, per persuadere gli Stati membri (e i Paesi emergenti in particolare) ad attuarlo concretamente nei propri ordinamenti nazionali²⁶².

Di qui la decisione di puntare su una nuova Convenzione, la n. 182 del 1999 relativa alle peggiori forme di lavoro infantile²⁶³ (*Worst Forms of Child Labour Convention*)²⁶⁴ – adottata il 17 giugno di quell'anno nel corso della ottantasettesima sessione della Conferenza Internazionale del Lavoro e accompagnata dalla Raccomandazione n. 190²⁶⁵ –, non a caso uno dei pochissimi strumenti normativi di *hard law* che l'OIL è stata in grado di emanare nell'ultimo ventennio²⁶⁶.

Prima di prenderne in esame i contenuti, vale la pena di soffermarsi brevemente sulla struttura di tale Convenzione, che appare del tutto diversa da quella della n. 138 del 1973, per non dire il suo opposto. Sebbene si tratti di un atto normativo piuttosto lungo²⁶⁷, esso in realtà non appare particolarmente complesso, in quanto si concentra su poche

²⁶¹ Cfr., sul punto, W.E. MYERS, *op. cit.*, p. 38 ss.

²⁶² Si v., in proposito, M. BORZAGA, *Limiting the Minimum Age: Convention 138 and the Origin of the ILO's Action in the Field of Child Labour*, cit., p. 60 ss.

²⁶³ Sulle questioni linguistiche attinenti al titolo della Convenzione n. 182 del 1999 si cfr. quanto si dirà nelle pagine seguenti.

²⁶⁴ Disponibile al sito web <http://www.ilo.org/global/standards/lang--en/index.htm>.

²⁶⁵ Anch'essa consultabile al sito web citato alla nota precedente.

²⁶⁶ Nel periodo 1997-2017, in effetti, l'OIL ha adottato soltanto nove Convenzioni (alle quali vanno aggiunti 6 Protocolli), l'ultima delle quali nel 2011.

²⁶⁷ La Convenzione n. 182 del 1999 consta di 16 articoli.

questioni fondamentali e include una sola clausola di flessibilità, della quale si dirà dettagliatamente nel prosieguo²⁶⁸.

Come si evince dal titolo stesso della Convenzione n. 182 del 1999 – e venendo in tal modo alla sostanza del provvedimento –, il tema principale da essa affrontato è quello relativo alla necessità, in capo agli Stati membri, di eliminare al più presto possibile le peggiori forme di lavoro infantile²⁶⁹.

La Convenzione, dunque, abbandona del tutto il tema dell'età minima di accesso al lavoro e, sulla scia degli sviluppi più recenti in materia, decide di concentrarsi unicamente su talune attività lavorative che, specie (ma non solo) se svolte da bambini, sono da considerarsi particolarmente odiose. In proposito, infatti, è del tutto evidente come lo strumento normativo in esame si ponga nel solco di quanto stabilito dall'art. 32 della Convenzione ONU sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza del 1989 e degli obiettivi perseguiti, a partire dal 1992, dal programma di cooperazione tecnica IPEC dell'OIL, di cui si è detto ampiamente in precedenza²⁷⁰.

Quella di puntare sull'eliminazione delle peggiori forme di lavoro infantile è stata una scelta non soltanto del tutto comprensibile – specie alla luce della gravità delle stesse – bensì anche strategica, soprattutto nella prospettiva di garantire l'approvazione della relativa proposta di Convenzione in sede di Conferenza Internazionale del Lavoro²⁷¹ e ancor più la ratifica e l'attuazione concreta dello strumento normativo adottato negli ordinamenti nazionali dei Paesi membri²⁷².

²⁶⁸ Ci si riferisce, vale forse la pena anticiparlo, alla previsione di cui all'art. 3, co. 1, lett. d) della Convenzione in esame.

²⁶⁹ Sulla Convenzione n. 182 del 1999 si v., in generale, M.J. DENNIS, *The ILO Convention on the Worst Forms of Child Labor*, in *American Journal of International Law*, 1999, p. 943 ss. e D. RISHIKESH, *The Worst Forms of Child Labour: A Guide to ILO Convention 182 and Recommendation 190*, in G. NESI, L. NOGLER, M. PERTILE (a cura di), *op. cit.*, p. 83 ss.

²⁷⁰ Su cui si v., ad es., M. SMOLIN, *op. cit.*, p. 419.

²⁷¹ Dove, come noto, negli ultimi decenni è stato sempre più complesso raggiungere la maggioranza richiesta dall'art. 19 della Costituzione dell'OIL, pari a due terzi dei delegati.

²⁷² Anch'esse divenute oramai decisamente complesse.

In effetti, tale decisione è stata fondamentale per il superamento di una delle più rilevanti difficoltà degli Stati membri dell'OIL con riguardo agli aspetti che si sono appena richiamati, ovvero la mancata condivisione dei valori da cui determinati standard prendevano le mosse, difficoltà che aveva riguardato in maniera sempre più significativa, a partire dall'inizio dei processi di decolonizzazione, i Paesi emergenti che decidevano di aderire all'organizzazione²⁷³.

Ebbene, il sostanziale²⁷⁴ mutamento di strategia da parte dell'organizzazione ha prodotto risultati davvero significativi sia in merito alla procedura di adozione della Convenzione n. 182 del 1999, che ha richiesto tempi relativamente brevi²⁷⁵, sia con riguardo al raggiungimento della prescritta maggioranza dei due terzi dei delegati alla Conferenza Internazionale del Lavoro, che non ha presentato problemi di sorta²⁷⁶, sia in riferimento all'attività di implementazione nazionale dello strumento normativo adottato da parte dei Paesi membri, che può considerarsi davvero esemplare, atteso che la suddetta Convenzione OIL è stata la più ratificata della storia dell'organizzazione in un brevissimo arco di tempo²⁷⁷.

È evidente che tale risultato va ricondotto proprio alla decisione di puntare sull'eliminazione delle forme peggiori di lavoro infantile, per il fatto che essa è percepita come necessaria e urgente non già soltanto dai Paesi industrializzati, bensì anche da quelli emergenti, che condividono i valori a essa sottesi. Del resto, in questo caso non si tratta di vietare *tout court* il lavoro dei bambini, garantendo loro un vero e proprio *right not to work*, bensì, assai più semplicemente, di impedire che essi svolgano un certo tipo di attività lavorative, che anche molti Paesi emergen-

²⁷³ Cfr., in proposito, quanto si è detto dettagliatamente nei paragrafi precedenti.

²⁷⁴ Sostanziale e non anche formale per il fatto che per quanto attiene alla politica delle priorità, e in particolare a quella dei *core labour standards*, la Convenzione n. 182 del 1999 si affianca alla n. 138 del 1973, senza sostituirla. Su tali questioni si v., *infra*, il par. 8.

²⁷⁵ La sua adozione è stata infatti proposta dal Consiglio di Amministrazione nel 1996 e dunque soltanto tre anni prima che la Conferenza Internazionale del Lavoro la licenziasse definitivamente. Cfr., in proposito, D. RISHIKESH, *op. cit.*, p. 84.

²⁷⁶ In quanto tale Convenzione è stata adottata all'unanimità.

²⁷⁷ Si v., *infra*, il par. 7.

ti ritenevano pericolose e odiose fin da prima che fosse adottata la Convenzione n. 182 del 1999²⁷⁸.

Ciò detto in generale con riferimento alla genesi – per nulla complessa – dell’appena citata Convenzione, è il caso a questo punto di soffermarsi nel dettaglio sui suoi contenuti, che come detto sono piuttosto essenziali, ma assumono importanza fondamentale soprattutto per quanto concerne l’inserimento del contrasto al lavoro infantile tra i *core labour standards* alla luce della Dichiarazione sui Principi e i Diritti Fondamentali nel Lavoro e i Suoi Seguiti del 1998.

Per procedere all’approfondimento dei suddetti contenuti si ritiene opportuno soffermarsi dapprima sull’ambito soggettivo e successivamente su quello oggettivo di applicazione della Convenzione n. 182 del 1999²⁷⁹.

Con riguardo, anzitutto, all’individuazione dei soggetti ai quali si applica lo strumento normativo in esame, assume importanza fondamentale il suo art. 2, a mente del quale il termine «bambino» utilizzato a più riprese al suo interno si riferisce a tutte le persone di età inferiore ai 18 anni²⁸⁰.

Prima di entrare nel dettaglio di tale disposizione sotto il profilo sostanziale è il caso, a giudizio di chi scrive, di fare alcune precisazioni di natura terminologica che attengono alla traduzione in italiano del testo della Convenzione n. 182 del 1999.

Sebbene infatti quella italiana non costituisca una lingua ufficiale dell’OIL²⁸¹, le Convenzioni ratificate dal nostro Paese vengono tradotte all’evidente fine di facilitarne la comprensione e l’implementazione nazionale. Ciò non toglie, peraltro, che in taluni frangenti tali traduzioni

²⁷⁸ Come dimostra, seppure indirettamente, il successo dell’IPEC, che si concentra, fin dalle sue origini, proprio sulle peggiori forme di lavoro infantile.

²⁷⁹ Per avere un’idea di siffatte modalità si v., ad es., N. VALTICOS, G. VON POTOB-SKY, *op. cit.*

²⁸⁰ Cfr. M.J. DENNIS, *op. cit.*, p. 943. Si v. altresì Y. NOGUCHI, *ILO Convention No. 182 on the Worst Forms of Child Labour and the Convention on the Rights of the Child*, in *International Journal of Children’s Rights*, 2002, p. 355 ss.

²⁸¹ Le lingue ufficiali dell’organizzazione sono infatti inglese e francese (sebbene, specie da qualche decennio a questa parte, tutta la documentazione prodotta dall’organizzazione medesima venga tradotta anche in spagnolo).

appaiano inappropriate, ed è esattamente quanto accaduto con riguardo alla Convenzione che si sta qui analizzando.

Si tratta, come già detto, della *Worst Forms of Child Labour Convention*, il cui titolo – a dispetto della traduzione che si è utilizzata nelle pagine precedenti e che è stata liberamente effettuata da chi scrive – è stato reso in italiano con «Convenzione sulle Peggiori Forme di Lavoro Minorile»²⁸².

È evidente che chi si è occupato di tradurre il suddetto titolo è incorso in un errore piuttosto grave (anche se non isolato, come si vedrà quando, nel Capitolo Terzo, si prenderà in considerazione l'art. 32 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea), atteso che il termine inglese *child* (e il corrispondente francese *enfant*)²⁸³ non significano «minore», bensì «bambino»²⁸⁴.

Quello al quale ci si sta riferendo è dunque senza dubbio un errore di traduzione, che tuttavia finisce per avere risvolti di natura anche sostanziale, in quanto distorce proprio il significato che dovrebbe assumere l'ambito soggettivo di applicazione della Convenzione n. 182 del 1999.

Sebbene in effetti, nella lingua italiana (ma non solo), affermare che il termine «bambino» si riferisca a tutte le persone di età inferiore a 18 anni possa sembrare una forzatura²⁸⁵, utilizzare il termine «minore» (ovvero l'aggettivo «minorile» anziché «infantile») suscita altrettante perplessità in quanto, qualora non si tratti di forme peggiori, in Italia (così come in tutti i Paesi membri dell'OIL che abbiano ratificato la Convenzione n. 138 del 1973) il lavoro minorile (ovvero quello svolto

²⁸² Per la suddetta traduzione, che vale la pena di ribadirlo non è ufficiale, si v. la sezione italiana del sito web dell'OIL: http://www.ilo.org/rome/norme-del-lavoro-e-documenti/WCMS_152295/lang--it/index.htm.

²⁸³ Ovvero ancora il tedesco *Kind*, da cui proviene l'espressione *Kinderarbeit*, che non a caso in italiano si traduce con «lavoro infantile».

²⁸⁴ Del resto, anche in inglese esiste un termine specifico per indicare il minore, e cioè *minor*, dal che si deduce che se la Conferenza Internazionale del Lavoro avesse voluto riferirsi ai minori e non già ai bambini avrebbe utilizzato tale termine e non *child*.

²⁸⁵ E ciò per il fatto che, linguisticamente e giuridicamente parlando, i minori d'età che siano tuttavia abbastanza prossimi ai 18 anni vengono definiti adolescenti e non già bambini.

da minori di età che abbiano però compiuto l'età minima) è ammesso, mentre quello infantile (ovvero quello svolto da minori che non abbiano ancora compiuto l'età minima) è sempre e comunque vietato.

L'affermazione secondo la quale la Convenzione n. 182 del 1999 vieta le forme peggiori di lavoro minorile anziché infantile – deducibile dal titolo e dal testo della versione italiana della Convenzione stessa – induce (paradossalmente, oltre che erroneamente) a ritenere che le peggiori forme di lavoro siano da eliminarsi soltanto con riguardo ai minori che abbiano compiuto l'età minima di accesso al lavoro e non già anche ai bambini. Un paradosso che, come si vedrà, è ancora più evidente nel già citato art. 32 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, la cui rubrica parla di «divieto di lavoro minorile», il che evidentemente costituisce una contraddizione in termini²⁸⁶.

A ben vedere, infatti, l'art. 2 della Convenzione n. 182 del 1999 fa una precisa scelta di campo: superando la classica distinzione tra bambini (cui non sarebbe mai consentito lavorare) e adolescenti (che invece, avendo compiuto l'età minima di accesso al lavoro, possono svolgere attività lavorative) delinea un campo soggettivo di applicazione della Convenzione medesima estremamente ampio²⁸⁷.

A fronte cioè di lavori particolarmente pericolosi e/o odiosi, la Conferenza Internazionale del Lavoro ha preferito effettuare la richiamata forzatura terminologica e contrastarne la diffusione con riguardo a tutti gli infradiciottenni.

In merito, poi, all'ambito di applicazione *ratione materiae* della Convenzione n. 182 del 1999, va qui anzitutto ribadito come tale strumento normativo sia, in proposito, piuttosto stringato sia sotto il profilo sostanziale (ovvero degli standard in esso contenuti) sia dal punto di vista della previsione di eventuali clausole di flessibilità²⁸⁸.

Prendendo le mosse dalla prima questione può dirsi che il suddetto ambito di applicazione *ratione materiae* è costituito dal combinato disposto dell'art. 1 e dell'art. 3 della Convenzione che si sta esaminando.

²⁸⁶ Cfr., in proposito, il par. 4 del Capitolo Terzo del presente lavoro di ricerca.

²⁸⁷ V., in particolare, D. RISHIKESH, *op. cit.*, p. 85.

²⁸⁸ Che, come già si accennava in precedenza, sono quasi del tutto assenti dal testo normativo della Convenzione.

La prima delle citate norme impegna gli Stati membri dell'OIL che decidano di ratificare siffatto strumento normativo ad adottare misure immediate ed efficaci al fine di proibire ed eliminare, con procedura d'urgenza, le forme peggiori di lavoro infantile²⁸⁹. Sebbene tale norma non contenga l'espressione «politica nazionale» che normalmente caratterizza le Convenzioni programmatiche, la programmaticità della Convenzione n. 182 del 1999 è comunque garantita dal riferimento al termine generico «misure», che lascia gli Stati membri liberi di decidere come muoversi per conseguire gli obiettivi che si pone la Convenzione medesima²⁹⁰.

Anche sul versante sostanziale, dunque, si tratta di una Convenzione che fin dal suo primo articolo si pone come uno strumento normativo da un lato programmatico e dall'altro pienamente inserito nella nuova strategia dell'OIL, incarnata dalla politica delle priorità, atteso il riferimento alla necessità, in capo agli Stati membri, di concentrarsi su un particolare aspetto del contrasto al lavoro infantile, ovvero la proibizione e l'eliminazione delle sue forme peggiori.

Per quanto riguarda la programmaticità della Convenzione n. 182 del 1999, va anticipato fin d'ora che tale caratteristica della stessa si evince non soltanto dal suo art. 1, ma anche da una serie di norme successive²⁹¹ che, lo si vedrà meglio nel prosieguo, sono figlie, tra l'altro, di una tecnica normativa nuova, che contribuisce a fare della Convenzione stessa un documento normativo profondamente diverso dal proprio precedente storico.

Venendo a questo punto all'art. 3 della Convenzione, come si accennava esso va letto in combinato disposto col precedente art. 1, in quanto definisce le forme peggiori di lavoro infantile che tale norma richiama.

Attraverso la disposizione in esame la Conferenza Internazionale del Lavoro ha individuato quattro diverse forme peggiori di lavoro infantile, puntualmente descritte dalla disposizione medesima nel suo primo

²⁸⁹ Su cui si cfr. J. COLOMBINI, *op. cit.*, p. 76.

²⁹⁰ V., sul punto, N. VALTICOS, G. VON POTOBOSKY, *op. cit.*, p. 58 ss.

²⁹¹ Ci si riferisce, in particolare, all'art. 7 della Convenzione medesima su cui si avrà modo di dire qualcosa nel prosieguo.

comma²⁹². La scelta di far ricadere proprio tali attività lavorative tra le peggiori forme di lavoro infantile è stata frutto di una discussione piuttosto complessa e della ricerca di compromessi che, nell'insieme, hanno dato risultati positivi. Si è trattato tra l'altro di una scelta che – lo si vedrà meglio nel prosieguo – è in parte legata alla tradizione, ovvero richiama (direttamente o indirettamente) i contenuti di taluni provvedimenti adottati dall'OIL nei decenni precedenti²⁹³.

Volendo peraltro andare con ordine, si rileva come la prima forma peggiore di lavoro infantile contemplata dalla Convenzione n. 182 del 1999 sia prevista dal suo art. 3, co. 1, lett. a) e come essa ricomprenda

tutte le forme di schiavitù o pratiche analoghe alla schiavitù, quali la vendita o la tratta di minori, la servitù per debiti e l'asservimento, il lavoro forzato o obbligatorio, compreso il reclutamento forzato o obbligatorio di bambini ai fini di un loro impiego nei conflitti armati²⁹⁴.

Alla luce di tale disposizione, è evidente come la Conferenza Internazionale del Lavoro, nell'elaborare questa prima forma peggiore di lavoro infantile, si sia concentrata sul concetto di schiavitù e abbia poi enucleato una serie di attività *lato sensu* lavorative che possono essere fatte ricadere in tale concetto, od essere quanto meno ritenute riconducibili a esso.

Sebbene non li richiami in modo esplicito, la suddetta disposizione prende le mosse da una serie di strumenti normativi di diritto internazionale (generale e del lavoro) che si sono occupati sia del concetto di schiavitù che delle sue declinazioni²⁹⁵.

²⁹² Cfr., in proposito, D. RISHIKESH, *op. cit.*, p. 85 ss.

²⁹³ Si v., ad es., M.J. DENNIS, *op. cit.*, p. 944 ss.

²⁹⁴ Cfr., su questo punto, S. SANNA, *Slavery and Practices Similar to Slavery as Worst Forms of Child Labour: A Comment on Article 3(a) of ILO Convention 182*, in G. NESI, L. NOGLER, M. PERTILE (a cura di), *op. cit.*, p. 101 ss.

²⁹⁵ Si v., in proposito, a titolo meramente esemplificativo, F. LENZERINI, *L'evoluzione contemporanea del concetto di schiavitù nel diritto internazionale consuetudinario*, in *Studi Senesi*, 2000, p. 470 ss. e A.Y. RASSAM, *Contemporary Forms of Slavery and the Evolution of the Prohibition of Slavery and the Slave Trade Under Customary International Law*, in *Virginia Journal of International Law*, 1999, p. 303 ss.

Come messo in luce dalla dottrina, del resto, è stato proprio grazie ai citati strumenti normativi e al modo in cui essi sono stati interpretati che tale concetto di schiavitù ha potuto evolversi nel tempo, al punto tale da ricomprendere non soltanto la vendita o la tratta di minori²⁹⁶, la servitù per debiti o l'asservimento²⁹⁷, ma anche altre forme di sfruttamento dei bambini, incluso il lavoro infantile inteso in senso stretto, che possono oggi considerarsi tipologie moderne di schiavitù²⁹⁸.

Per quanto concerne, più nel dettaglio, le ragioni per le quali le appena citate declinazioni del concetto di schiavitù sono state fatte proprie dall'art. 3, co. 1, lett. a) della Convenzione n. 182 del 1999, si ritiene particolarmente interessante soffermarsi sul lavoro forzato o obbligatorio, da un lato e sul reclutamento forzato o obbligatorio di bambini ai fini di un loro impiego nei conflitti armati, dall'altro.

Con riguardo al primo aspetto, va qui anzitutto brevemente rammentato quanto si diceva poco sopra, ovvero che, nell'elaborare le quattro forme peggiori di lavoro infantile, la Conferenza Internazionale del Lavoro si è, per alcuni versi, rifatta alla tradizione, richiamandosi a taluni provvedimenti da essa stessa emanati in passato. Ci si riferisce, in particolare, alle Convenzioni OIL in materia di lavoro forzato o obbligatorio, la n. 29 del 1930²⁹⁹ e la n. 105 del 1957³⁰⁰, da sempre ritenute assai importanti dall'organizzazione e, come noto, divenute fondamentali in seguito alla Dichiarazione OIL del 1998, anche perché i contenuti di

²⁹⁶ Sul punto si cfr. J. ALLAIN, *The Definition of Slavery in International Law*, in *Howard Law Journal*, 2009, p. 256 ss.

²⁹⁷ Cfr., in particolare, S. SANNA, *op. cit.*, p. 105 ss.

²⁹⁸ Si v. F. LENZERINI, *op. cit.*, p. 514.

²⁹⁹ Si tratta, per l'appunto, della Convenzione sul lavoro forzato o obbligatorio, adottata il 30 giugno 1929 ed entrata in vigore il 1° maggio 1932, il cui testo è disponibile al sito web <http://www.ilo.org/global/standards/lang--en/index.htm>.

³⁰⁰ La Convenzione n. 105 del 1957, concernente l'abolizione del lavoro forzato, è stata adottata il 25 giugno di quell'anno ed è entrata in vigore il 17 gennaio 1959. Su entrambe le Convenzioni elaborate dall'OIL in materia di lavoro forzato si v., ad es., CEACR, *Giving Globalisation a Human Face. General Survey on the Fundamental Conventions Concerning Rights at Work in Light of the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalisation*, 2008, Ginevra, 2012, p. 103 ss., ma anche B. ANDREES, *Defending Rights, Securing Justice. The International Labour Organisation's Work on Forced Labour*, in *Journal of International Criminal Justice*, 2016, p. 343 ss.

esse possono considerarsi riconducibili al diritto internazionale consuetudinario³⁰¹.

Pur senza richiamarle esplicitamente, lo strumento normativo in esame si è evidentemente ispirato a tali Convenzioni, tanto che la definizione di lavoro forzato o obbligatorio, che il suo art. 3, co. 1, lett. a) non contempla, può essere dedotta proprio da esse, o meglio dalla Convenzione n. 29 del 1930, che all'art. 2, co. 1 ne chiarisce la portata: può infatti ritenersi tale, a mente di tale disposizione, «ogni lavoro o servizio estorto a una persona sotto minaccia di una punizione o per il quale detta persona non si sia offerta spontaneamente»³⁰². Qualora il lavoro forzato o obbligatorio sia estorto a un infradiciottenne, la relativa attività lavorativa verrà considerata forma peggiore di lavoro infantile e dovrà essere come tale prioritariamente combattuta ad opera dei Paesi membri che abbiano ratificato la Convenzione.

Come sottolineato dalla dottrina, anche alla luce della definizione che si è appena riportata, quella del lavoro forzato o obbligatorio rappresenta una categoria piuttosto ampia e tende per questo ad assorbire, quanto meno sotto il profilo interpretativo³⁰³, altre situazioni pur sempre ricadenti nell'ambito dell'art. 3, co. 1, lett. a) della Convenzione n. 182 del 1999, come ad esempio la servitù per debiti e l'asservimento. Del resto, non è un caso se, al momento dell'elaborazione della Dichiarazione OIL del 1998, alcuni critici dell'inserimento del contrasto al lavoro infantile tra i diritti sociali fondamentali ne avevano sostenuto l'inutilità, e ciò per il fatto che la posizione dei bambini lavoratori sarebbe stata per l'appunto già sufficientemente tutelata dalle disposizioni in materia di lotta al lavoro forzato o obbligatorio³⁰⁴.

³⁰¹ Cfr., sul punto, B. HEPPLÉ, *op. cit.*, p. 60.

³⁰² V., in proposito, CEACR, *Eradication of Forced Labour. General Survey Concerning the Forced Labour Convention, 1930 (No. 29) and the Abolition of Forced Labour Convention, 1957 (No. 107)*, Ginevra, 2007, p. 19 ss.

³⁰³ Si v. S. SANNA, *op. cit.*, p. 114 ss.

³⁰⁴ Per queste critiche si v., oltre a P. ALSTON, *op. cit.*, p. 457 ss., C. LA HOVARY, *Les droits fondamentaux au travail. Origines, statut et impact en droit international*, Parigi, 2009, p. 44 ss.

Venendo, poi, al secondo degli aspetti citati, ovvero alla questione del reclutamento dei bambini al fine di impiegarli in conflitti armati³⁰⁵, va sottolineato come la relativa parte dell'art. 3, co. 2, lett. a) della Convenzione n. 182 del 1999 sia per molti versi frutto di un compromesso tra due posizioni contrastanti, l'una più conservatrice e l'altra più innovativa.

Secondo la prima delle suddette posizioni la forma peggiore di lavoro infantile che si sta esaminando avrebbe dovuto rispecchiare i contenuti degli strumenti normativi di diritto internazionale generale già esistenti – ovvero in particolare l'art. 38 della Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza³⁰⁶ nonché il primo e il secondo Protocollo Addizionale alle Convenzioni di Ginevra del 1949³⁰⁷ – i quali sanciscono il divieto di reclutamento e di partecipazione diretta in conflitti armati dei bambini di età inferiore ai 15 anni³⁰⁸.

A mente della seconda delle citate posizioni, invece, la mera circostanza di replicare, all'interno della Convenzione OIL n. 182 del 1999, disposizioni già esistenti in altri atti normativi doveva considerarsi insufficiente e inadeguata, in quanto l'obiettivo di tale Convenzione non poteva che essere un rafforzamento della tutela dei bambini, almeno di fronte alle forme peggiori di lavoro infantile³⁰⁹. Di conseguenza, veniva avanzata la proposta di prevedere un divieto assoluto di impiego degli infradiciottenni in qualunque tipo di attività militare (anche con riguardo, cioè, a quelle svolte in tempo di pace), ampliando così, all'evidente fine di offrire maggiori garanzie ai bambini coinvolti, l'ambito di appli-

³⁰⁵ Su cui si v., in generale, F. LENZERINI, *La tutela del minore nei conflitti armati*, in *Rivista Internazionale dei Diritti dell'Uomo*, 2000, p. 781 ss.

³⁰⁶ Si v., su questo punto, A. FODELLA, *Freedom from Child Labour as a Human Right: The Role of the UN System in Implementing ILO Child Labour Standards*, in G. NESI, L. NOGLER, M. PERTILE (a cura di), *op. cit.*, p. 220 ss.

³⁰⁷ Cfr., in proposito, S. SANNA, *op. cit.*, p. 122.

³⁰⁸ V. M.J. DENNIS, *op. cit.*, p. 944.

³⁰⁹ Cfr., in proposito, ILO, *Report of the Committee on Child Labour*, Ginevra, 1999, disponibile al sito web <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc87/com-chil.htm>, punto n. 168 ss.

cazione tanto soggettivo quanto oggettivo delle norme di diritto internazionale già esistenti³¹⁰.

Si trattava, evidentemente, di una proposta assai ambiziosa, che avrebbe determinato un passo avanti davvero significativo con riguardo alla tutela dei bambini coinvolti in attività militari, passo avanti per il quale l'OIL e più in generale la comunità internazionale non erano probabilmente ancora pronti. Di qui, la scelta di compromesso fatta propria dall'art. 3, co. 1, lett. a) della Convenzione n. 182 del 1992, ovvero di elevare da un lato l'età di riferimento rispetto agli strumenti normativi preesistenti (da 15 a 18 anni), mantenendo al tempo stesso un ambito di applicazione *ratione materiae* limitato ai soli conflitti armati³¹¹.

Una soluzione senz'altro meno coraggiosa di quanto ci si sarebbe potuti attendere, che tuttavia ha esercitato una certa influenza sugli strumenti di diritto internazionale generale adottati successivamente alla Convenzione OIL n. 182 del 1999: questi ultimi³¹², infatti, sono divenuti nel tempo sempre più restrittivi nell'ammettere l'impiego dei bambini in attività militari, precisando, ad esempio, che tale impiego sia vietato non soltanto in caso di conflitti armati, ma anche al di fuori degli eserciti regolari³¹³ e che, ad ogni buon conto, le persone di età compresa tra i 15 e i 18 anni possano arruolarsi soltanto laddove la relativa decisione sia genuinamente volontaria³¹⁴.

Ciò detto, ampiamente, con riguardo alla prima forma peggiore di lavoro infantile sancita dall'art. 3, co. 1 della Convenzione OIL n. 182 del 1999 è opportuno, a questo punto, soffermarsi un momento sulla

³¹⁰ Si trattò, a ben vedere, di una proposta per molti versi trasversale, avanzata in prima battuta dai delegati sindacali, ma successivamente sostenuta anche da diversi rappresentanti governativi, tanto dei Paesi occidentali, quanto dei Paesi emergenti. V. ILO, *Report of the Committee on Child Labour*, cit., *ibidem* e M.J. DENNIS, *op. cit.*, p. 944.

³¹¹ Si cfr. S. SANNA, *op. cit.*, p. 122.

³¹² Ci si riferisce, in particolare, al Protocollo opzionale della Convenzione ONU sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza concernente il coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati, adottato dall'Assemblea Generale il 6 settembre 2000. Il testo di siffatto Protocollo è disponibile, in lingua italiana, al sito web www.unicef.it.

³¹³ Cfr. l'art. 4 del Protocollo opzionale citato alla nota precedente.

³¹⁴ L'art. 3, co. 3 del più volte richiamato Protocollo opzionale stabilisce una serie di criteri volti a verificare proprio la volontarietà della decisione di arruolarsi.

seconda, la cui definizione è contenuta nella lett. b) della medesima norma. Ai sensi di tale definizione, va infatti considerata forma peggiore di lavoro infantile «l'impiego, l'ingaggio o l'offerta del bambino a fini di prostituzione, di produzione di materiale pornografico o di spettacoli pornografici»³¹⁵.

Si tratta, a ben vedere, di un insieme di attività sulla cui esecrabilità e pericolosità per gli infradiciottenni non pare possa sussistere dubbio di sorta, nemmeno nei Paesi emergenti. È questa, forse, la ragione per la quale durante i lavori preparatori della Convenzione n. 182 del 1999 i problemi posti con riguardo alla formulazione della suddetta definizione sono stati limitati. Altro discorso, ovviamente, deve farsi per l'applicazione concreta della relativa disposizione, considerato l'elevato numero di violazioni che, sul punto, continuano a essere perpestrate negli ordinamenti nazionali³¹⁶.

Se, per ragioni di tempo, non è possibile in questa sede soffermarsi sulle richiamate violazioni, si ritiene invece opportuno riportare almeno una (la più importante, a giudizio di chi scrive) delle questioni che si sono poste con riguardo al *drafting* della peggiore forma di lavoro infantile che si sta esaminando. Come si vedrà tra un momento, tale questione costituisce in un certo senso la cartina di tornasole dell'impostazione che l'OIL ha voluto imprimere alla Convenzione in esame (e anche, più in generale, alla nuova strategia che l'organizzazione ha lanciato con la Dichiarazione del 1998)³¹⁷.

³¹⁵ Su cui si v., soprattutto, J. KOIJMANS, *Prostitution, Pornography and Pornographic Performances as Worst Forms of Child Labour: A Comment on Article 3(b) of ILO Convention 182*, in G. NESI, L. NOGLER, M. PERTILE (a cura di), *op. cit.*, p. 129 ss.

³¹⁶ Per farsi un'idea di tali violazioni si cfr., ad es., ILO, *Accelerating Action against Child Labour; Global Report under the Follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*, Ginevra, 2010, disponibile al sito web www.ilo.org, ovvero anche CEACR, *Giving Globalisation a Human Face. General Survey on the Fundamental Conventions Concerning Rights at Work in Light of the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalisation, 2008*, cit., p. 187 ss.

³¹⁷ Una strategia concepita in modo molto ampio, e cioè orientata a tutelare i diritti delle persone ancor prima di quelli dei lavoratori.

Entrando nel dettaglio, va posto in luce come taluni *constituents*³¹⁸ dell'OIL, a fronte della formulazione proposta in sede di Conferenza Internazionale del Lavoro, abbiano messo in dubbio, in particolare, che la prostituzione e lo sfruttamento sessuale (sia inteso in termini generali che riferito specificatamente ai bambini) possano considerarsi in generale attività lavorative, per quanto illecite³¹⁹.

Sul punto, le diverse prese di posizione dei delegati all'organo assembleare dell'OIL (espresse già durante la c.d. «prima discussione» della relativa Convenzione, avvenuta nel 1998) inducono a tenere distinti prostituzione e sfruttamento sessuale *tout court* dal caso in cui tali pratiche vengano svolte da bambini³²⁰.

In ordine al primo di tali aspetti, dalle citate prese di posizione emergono orientamenti assai diversi, riconducibili con tutta probabilità al fatto che mentre in taluni Paesi membri dell'OIL la prostituzione in quanto tale è illecita, in altri è invece – e a certe condizioni – considerata legittima³²¹. Ne consegue che la proposta di definizione poi accolta nella versione finale dell'art. 3, co. 1, lett. b) della Convenzione n. 182 del 1999 è stata fortemente criticata da alcuni delegati (rappresentanti, evidentemente, dei Governi o delle parti sociali di Paesi in cui la prostituzione è illecita), in quanto ricondurre la prostituzione e lo sfruttamento sessuale ad attività lavorative (seppure con specifico riguardo ai bambini), avrebbe sminuito il concetto stesso di lavoro e la dignità che tale concetto dovrebbe caratterizzare³²². Anche alla luce di siffatti orientamenti non stupisce che l'OIL non abbia mai preso posizione sul

³¹⁸ Ovvero alcuni delegati dei tre diversi gruppi (Governi, organizzazioni datoriali e sindacati dei lavoratori) che compongono i due organi tripartiti dell'OIL.

³¹⁹ Si tratta, essenzialmente, delle prese di posizione del Governo del Venezuela, da un lato, e del delegato sindacale del Portogallo, dall'altro: si cfr. ILO, *Report IV (2A) - Child Labour (Fourth Item on the Agenda)*, Ginevra, 1999, disponibile al sito web <http://www.ilo.org/public/english/standards/reIm/ilc/ilc87/rep-iv2a.htm#Replies%20received%20and%20commentaries>.

³²⁰ Si cfr., sul punto, ILO, *Report of the Committee on Child Labour*, Ginevra, 1998, disponibile al sito web <http://www.ilo.org/public/english/standards/reIm/ilc/ilc86/com-chil.htm#PROPOSED%20CONCLUSIONS>.

³²¹ V., in proposito, la ricostruzione proposta da J. KOOIJMANS, *op. cit.*, p. 130 ss.

³²² Ci si riferisce, in particolare, all'articolata presa di posizione del delegato sindacale del Portogallo che si è citata poco sopra.

punto, né all'interno della Convenzione n. 182 del 1999, né in altri strumenti normativi, lasciando in tal modo senza risposta il quesito relativo alla qualificazione della prostituzione e dello sfruttamento sessuale come attività lavorative³²³.

Con riguardo al secondo dei citati aspetti si è assistito, nell'ambito delle richiamate prese di posizione, a una maggiore compattezza, atteso che la prostituzione e lo sfruttamento sessuale, qualora concernano infradiciottenni, sono da ritenersi di gravità estrema e possono quindi a buon diritto rientrare tra le peggiori forme di lavoro infantile. Tali pratiche, cioè, debbono essere vietate ed eliminate prioritariamente dai Paesi membri (anche da quelli nei quali esse sono legittime con riguardo agli adulti), a prescindere dalla circostanza di considerarle attività lavorative in senso per così dire tecnico³²⁴.

Senza voler qui aprire un dibattito sulla possibilità di qualificare o meno lo sfruttamento sessuale e la prostituzione come attività lavorative, è tuttavia il caso di porre in luce che, nell'adottare l'art. 3, co. 1, lett. b) della Convenzione n. 182 del 1999 la Conferenza Internazionale del Lavoro ha fatto una precisa scelta di campo, che per molti versi neutralizza il dibattito appena riportato. L'organo assembleare dell'OIL, infatti, lungi dal voler in alcun modo sminuire il concetto stesso di lavoro mettendolo in relazione a pratiche quali la prostituzione e lo sfruttamento sessuale, ha ritenuto piuttosto (e assai più semplicemente) che tali pratiche, qualora svolte da bambini, rientrino pienamente tra le forme peggiori di lavoro infantile proprio per la gravità ed esecrabilità che le caratterizza. In altri termini, la Conferenza Internazionale del Lavoro, con riferimento alla Convenzione n. 182 del 1999, ha voluto conferire al concetto di lavoro un significato molto ampio, al fine di tutelare il più possibile i bambini che vengano coinvolti nelle sue forme peggiori.

Si tratta di una scelta di campo da non sottovalutare, perché costituisce, a un solo anno di distanza dall'adozione della Dichiarazione OIL del 1998, una rilevante evoluzione della politica dei *core labour standards*. Anche alla luce dell'art. 3, co. 2, lett. b) della Convenzione

³²³ Cfr. J. KOIJMANS, *op. cit.*, p. 131 s.

³²⁴ V. J. KOIJMANS, *op. cit.*, *ibidem*.

n. 182 del 1999 può infatti affermarsi che tali diritti fondamentali, pur avendo una matrice sociale, tendono sempre più a essere percepiti come diritti delle persone prima ancora che dei lavoratori³²⁵.

Non è dunque un caso, cioè, che la citata norma (così come altre norme della medesima Convenzione) si prefigga di tutelare gli infradi-ciotenni rispetto allo svolgimento di attività (la prostituzione e lo sfruttamento sessuale, per l'appunto) considerate particolarmente esecrabili (se non addirittura criminose) a prescindere dalla loro qualificazione formale come attività lavorative, della quale, in realtà, l'OIL si disinteressa più o meno esplicitamente (a differenza dei rappresentanti degli Stati membri).

Venendo, ora, alla terza forma peggiore di lavoro infantile, va detto anzitutto che è contemplata dall'art. 3, co. 1, lett. c) della Convenzione n. 182 del 1999, a mente del quale vanno a essa ricondotti «l'impiego, l'ingaggio o l'offerta del bambino ai fini di attività illecite, quali, in particolare, quelle per la produzione e per il traffico di stupefacenti, così come sono definiti dai trattati internazionali pertinenti»³²⁶.

Neppure con riguardo all'appena richiamata forma peggiore di lavoro infantile sono sorti particolari problemi di *drafting* in seno alla Conferenza Internazionale del Lavoro. Peraltro, come già accaduto relativamente a quella contenuta nell'art. 3, co. 1, lett. b) della Convenzione n. 182 del 1999, anche in merito a questa si è discusso sull'opportunità, o meno, di farla rientrare nel concetto di lavoro, atteso che essa si pone assai più come attività criminale che, per l'appunto, come attività lavorativa. In proposito, peraltro, la dottrina non ha esitato a mettere in luce come quello prospettato rappresenti, in realtà, un falso problema, sia perché il tema di cui si occupa la disposizione in esame era già stato fatto parzialmente rientrare, in via interpretativa, nel concetto di lavoro forzato o obbligatorio, sia perché la circostanza che la disposizione medesima faccia esplicito riferimento ad attività illecite (e dunque non

³²⁵ Si v., sul punto, P. ALSTON (a cura di), *Labour Rights as Human Rights*, cit., ma anche F. MAUPAIN, *Revitalisation Not Retreat: The Real Potential of the 1998 ILO Declaration for the Universal Protection of Workers' Rights*, cit., p. 439 ss.

³²⁶ Su cui si cfr., in generale, Y. NOGUCHI, *The Use of Children in Illicit Activities as a Worst Form of Child Labour: A Comment on Article 3(c) of ILO Convention 182*, in G. NESI, L. NOGLER, M. PERTILE (a cura di), *op. cit.*, p. 151 ss.

lavorative) non significa affatto che le voglia legittimare, bensì, tutt'al contrario, che le voglia combattere³²⁷.

In altri termini, pure in merito alla forma peggiore di lavoro infantile di cui all'art. 3, co. 1, lett. c) della Convenzione n. 182 del 1999, va richiamato quanto si accennava poco sopra, ovvero che essa si riferisce a situazioni talmente gravi da dover essere prese in considerazione e combattute a prescindere dal fatto che possano essere formalmente riconducibili al concetto di lavoro o di attività lavorativa³²⁸.

Per quanto concerne, poi, il contenuto della norma che si sta qui esaminando, è il caso di mettere soltanto brevemente in luce che la stessa si riferisce, in modo piuttosto generico, all'impiego, all'ingaggio e all'offerta del bambino ai fini di attività illecite, senza peraltro specificare (forse volutamente) di quali attività si tratti nel dettaglio. In proposito, viene infatti citato unicamente un esempio, consistente nella produzione e nel traffico di sostanze stupefacenti³²⁹.

Ebbene, anche alla luce di quanto affermato dagli studiosi che hanno approfondito tale forma peggiore di lavoro infantile, le difficoltà di individuare le attività illecite di cui all'art. 3, co. 1, lett. c) della Convenzione n. 182 del 1999 risultano piuttosto evidenti³³⁰.

Sul punto, va anzitutto precisato che, a detta dei medesimi studiosi, la circostanza che la Convenzione faccia riferimento ad attività illecite anziché illegali deve ricondursi alla preoccupazione, espressa in particolare dall'Ufficio Internazionale del Lavoro, che l'utilizzo del secondo termine, più tecnico, potesse incidere negativamente sull'ambito di applicazione oggettivo della Convenzione stessa, riducendolo ovvero am-

³²⁷ V., sul punto, Y. NOGUCHI, *The Use of Children in Illicit Activities as a Worst Form of Child Labour: A Comment on Article 3(c) of ILO Convention 182*, cit., p. 151 s.; cfr., altresì, l'*observation* della CEACR, risalente al 1996 e concernente l'applicazione della Convenzione n. 29 del 1930 sul lavoro forzato in Pakistan, disponibile al sito web www.ilo.org.

³²⁸ V., in proposito, J. KOIJMANS, *op. cit.*, p. 131 s.

³²⁹ In merito ai quali sono richiamati anche i trattati internazionali pertinenti e dunque, *in primis*, la Convenzione ONU contro il traffico illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope, conclusa a Vienna il 20 dicembre 1998.

³³⁰ Cfr., sul punto, Y. NOGUCHI, *The Use of Children in Illicit Activities as a Worst Form of Child Labour: A Comment on Article 3(c) of ILO Convention 182*, cit., p. 153 ss.

pliandolo a seconda del fatto che una certa attività che vedesse coinvolti dei bambini fosse, per l'appunto, considerata legale oppure illegale alla stregua del diritto nazionale. Di qui la proposta, avanzata dal medesimo Ufficio e accolta dalla Conferenza Internazionale del Lavoro nel 1999 (ovvero nel corso della c.d. «seconda discussione») di utilizzare l'espressione «attività illecite», al tempo stesso atecnica e connotata moralmente assai più che giuridicamente³³¹.

Sebbene, dunque, il *drafting* della disposizione in commento si caratterizzi per la significativa ampiezza, la dottrina si è peraltro mostrata in difficoltà nell'individuare, al di là dell'esempio relativo alla produzione e al traffico di stupefacenti contemplato nella disposizione medesima, attività illecite che, laddove coinvolgano bambini, possano considerarsi forma peggiore di lavoro infantile³³².

In proposito, l'unico appiglio – pur non vincolante – al quale ci si può aggrappare è rappresentato da un passo della Raccomandazione n. 190 del 1999, la quale, al punto n. 12 della parte III³³³, fornisce ai Paesi membri una serie di linee guida con riguardo alle forme peggiori di lavoro infantile che, oltre a dover essere eliminate, dovrebbero anche essere punite come reato. Ebbene, la lett. c) del suddetto punto n. 12, dopo aver richiamato pressoché testualmente i contenuti dell'art. 3, co. 1, lett. c) della Convenzione n. 182 del 1999, li completa facendo riferimento anche alle «attività che comportino il trasporto o l'uso illeciti di armi da fuoco o di altre armi»³³⁴.

³³¹ Si v., in proposito, ILO, *Report IV (2A) - Child Labour (Fourth Item on the Agenda)*, cit.

³³² V. Y. NOGUCHI, *The Use of Children in Illicit Activities as a Worst Form of Child Labour: A Comment on Article 3(c) of ILO Convention 182*, cit., *ibidem*.

³³³ Si tratta della Raccomandazione sulle peggiori forme di lavoro infantile, accompagnatoria della Convenzione n. 182 del 1999 il cui testo è consultabile al sito web www.ilo.org.

³³⁴ Stabilisce infatti il suddetto punto n. 12 che «Gli Stati membri dovrebbero assicurare che le seguenti forme peggiori di lavoro infantile siano considerate crimine: a) tutte le forme di schiavitù o pratiche analoghe, quali la vendita e la tratta di bambini, la servitù per debiti e l'asservimento, il lavoro forzato o obbligatorio, incluso il reclutamento forzato o obbligatorio di bambini per servire in conflitti armati; b) l'impiego, l'ingaggio o l'offerta del bambino a fini di prostituzione, di produzione di materiale pornografico o di spettacoli pornografici; c) l'impiego, l'ingaggio o l'offerta del bambi-

Come si è già detto ed è stato anche sottolineato dalla dottrina, si tratta di un passo privo di vincolatività giuridica (in quanto contenuto in una Raccomandazione, ovvero un atto di *soft law*), che tuttavia può essere utilizzato dagli Stati membri, al momento della ratifica e dell'attuazione concreta dalla Convenzione n. 182 del 1999, come uno dei possibili esempi da utilizzare per dare concretezza all'espressione «attività illecite» di cui all'art. 3, co. 1, lett. c) della Convenzione medesima³³⁵.

La decisione di inserire tale passo all'interno della Raccomandazione n. 190 del 1999 è stata presa dalla Conferenza Internazionale del Lavoro sulla base di una proposta emersa nell'ambito della commissione tripartita che, durante la «seconda discussione» (avvenuta nel 1999), si è occupata del *drafting* della medesima Raccomandazione³³⁶. È assai probabile che tale proposta sia stata avanzata tenendo conto dell'esperienza di alcuni Paesi membri, nei quali i bambini coinvolti nella produzione e (soprattutto) nel traffico di stupefacenti svolgevano le relative attività utilizzando, al contempo, armi da fuoco³³⁷.

Come già si accennava in precedenza, al di là degli esempi specificamente contenuti nella Convenzione n. 182 e nella Raccomandazione n. 190 del 1999, è stato piuttosto complesso, per la dottrina, individuare ulteriori «attività illecite» ai sensi della disposizione che si sta esaminando. In proposito, l'unica attività sulla quale la dottrina stessa si è soffermata, anche alla luce di una serie di esperienze nazionali documentate dai rapporti della CEACR, è quella relativa all'accattonaggio che, per l'appunto, in taluni Paesi membri è considerato forma peggiore di lavoro infantile rientrante nell'art. 3, co. 1, lett. c) della Convenzione n. 182 del 1999 laddove costituisca l'esito del traffico di bambini³³⁸. Va peraltro messo in luce che, in altri Paesi, l'accattonaggio è invece ri-

no ai fini di attività illecite, in particolare per la produzione e il traffico di stupefacenti, secondo le definizioni previste nei trattati internazionali pertinenti, o per attività che comportino il trasporto o l'uso illeciti di armi da fuoco o altre armi».

³³⁵ Cfr. Y. NOGUCHI, *The Use of Children in Illicit Activities as a Worst Form of Child Labour: A Comment on Article 3(c) of ILO Convention 182*, cit., p. 154.

³³⁶ V. ILO, *Report of the Committee on Child Labour* (1999), cit., par. 336 ss.

³³⁷ Cfr., in proposito, L. DOWDNEY, *Children of the Drug Trade – A Case Study of Children in Organised Armed Violence in Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, 2003.

³³⁸ Si v. Y. NOGUCHI, *The Use of Children in Illicit Activities as a Worst Form of Child Labour: A Comment on Article 3(c) of ILO Convention 182*, cit., p. 154 s.

condotto al lavoro forzato o obbligatorio, di cui all'art. 3, co. 1, lett. a) della suddetta Convenzione³³⁹, a testimonianza di come le diverse forme peggiori di lavoro infantile da essa contemplate tendano a sovrapporsi almeno in parte.

Venendo, in conclusione, all'esame della quarta forma peggiore di lavoro infantile, sancita dall'art. 3, co. 1, lett. d) della Convenzione n. 182 del 1999, va detto – anzitutto e in generale – che essa è frutto di un compromesso, si rifà alla tradizione e costituisce, al tempo stesso, l'unica clausola di flessibilità che può rinvenirsi all'interno della Convenzione medesima. Tale forma peggiore viene definita come «qualsiasi altro tipo di lavoro che, per sua natura o per le circostanze in cui viene svolto, rischi di compromettere la salute, la sicurezza o la moralità del bambino»³⁴⁰, fa cioè riferimento a una categoria di attività lavorative che potrebbero essere riassuntivamente indicate come «lavori pericolosi».

Come si accennava, questa definizione rappresenta in primo luogo il risultato di un delicato compromesso tra posizioni inizialmente anche molto distanti. Nel corso dei lavori preparatori, infatti, si è molto discusso su diversi aspetti, tra cui spiccano (come rilevato anche dalla dottrina)³⁴¹, quello relativo al *drafting*, più o meno stringente, della definizione stessa nonché quello concernente il ruolo dell'istruzione (specie obbligatoria) nell'ambito della relativa forma peggiore di lavoro infantile.

Con riguardo alla formulazione della norma che si sta esaminando alcuni delegati (provenienti soprattutto dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori) proposero un testo assai più specifico di quello che alla fine venne adottato dalla Conferenza Internazionale del Lavoro, un testo cioè che, invece di porsi in modo generico e dunque flessibile, contenesse un'elencazione tassativa delle attività lavorative che potevano

³³⁹ Cfr. CEACR, *Eradication of Forced Labour. General Survey Concerning the Forced Labour Convention, 1930 (No. 29) and the Abolition of Forced Labour Convention, 1957 (No. 107)*, cit., p. 43 ss.

³⁴⁰ Cfr., sul punto, l'analisi di J. BEQIRAJ, *Hazardous Work as a Worst Form of Child Labour: A Comment on Article 3(d) of ILO Convention 182*, in G. NESI, L. NOGLER, M. PERTILE (a cura di), *op. cit.*, p. 177 ss.

³⁴¹ Si v. M.J. DENNIS, *op. cit.*, p. 945.

considerarsi tali da compromettere la salute, la sicurezza o la moralità dei bambini, al fine di lasciare agli Stati membri che avessero deciso di ratificare la Convenzione, sul punto, la minore discrezionalità possibile³⁴².

Durante la fase istruttoria si ragionò poi in modo approfondito attorno a una proposta avanzata da alcuni rappresentanti dei Governi dei Paesi occidentali e delle organizzazioni sindacali dei lavoratori diretta a conferire all'istruzione obbligatoria una centralità che nella storia dell'OIL non aveva precedenti³⁴³. Secondo tale proposta, infatti, ogni attività lavorativa che impedisse ai bambini di trarre vantaggio dalla frequenza della scuola dell'obbligo³⁴⁴ avrebbe dovuto essere fatta rientrare tra quelle atte a compromettere la salute, la sicurezza o la moralità dei bambini in modo pressoché automatico³⁴⁵.

All'esito del dibattito che si svolse in seno alla commissione tripartita prima e alla Conferenza Internazionale del Lavoro riunita in sessione plenaria poi, nessuna delle due proposte che si sono descritte fu in realtà accolta. Le ragioni di ciò vanno ricercate, a giudizio di chi scrive, da un lato nella volontà di adottare un testo flessibile e in tal modo rispondente all'esigenza di garantire un'attuazione progressiva della Convenzione n. 182 del 1999 (evitando quindi accuratamente di predisporre elencazioni tassative) e dall'altro di evitare irrigidimenti tipicamente «occidentocentrici» in merito all'istruzione obbligatoria, che come si accennava nel Capitolo Primo costituisce uno dei motivi (se non il motivo principale) per i quali i bambini in età scolare sarebbero titolari di un vero e proprio *right not to work*.

Ciò non toglie, peraltro, che l'attuale formulazione dell'art. 3, co. 1, lett. d) e, più in generale, la Convenzione n. 182 del 1999 nel suo complesso abbiano risentito delle suddette proposte, tanto da poterle considerare, lo si accennava poco sopra, per molti versi frutto di una logica compromissoria.

Sul punto possono farsi, in particolare, due diversi ordini di considerazioni. Anzitutto va rilevato come, a fronte di un art. 3, co. 1, lett. d)

³⁴² ILO, *Report of the Committee on Child Labour* (1999), cit., par. 10.

³⁴³ Cfr., sul punto, M.J. DENNIS, *op. cit.*, p. 945.

³⁴⁴ Si v., in proposito, J. BEQIRAJ, *op. cit.*, p. 183.

³⁴⁵ Cfr. M.J. DENNIS, *op. cit.*, *ibidem*.

della Convenzione n. 182 del 1999 volutamente flessibile, l'organo assembleare dell'OIL abbia elaborato un'elencazione (ovviamente né tassativa né vincolante) dei lavori pericolosi al punto n. 3 della parte II della Raccomandazione n. 190 del 1999, offrendo in tal modo ai Paesi membri alcune linee guida sul punto³⁴⁶. In secondo luogo è il caso di porre in luce che, sebbene non abbia voluto conferire all'istruzione obbligatoria il ruolo centrale che pure era stato proposto nell'ambito della definizione in commento, la Conferenza Internazionale del Lavoro ne ha riconosciuto la rilevanza strategica in altre disposizioni della Convenzione n. 182 del 1999, e in particolare nel suo art. 7, co. 2, sia per evitare che i bambini siano impiegati in forme peggiori di lavoro infantile, sia per sottrarli a queste ultime, sia, ancora, per sostenerli nella fase successiva alla suddetta sottrazione³⁴⁷.

Ciò che colpisce analizzando l'art. 3, co. 1, lett. d) della Convenzione n. 182 del 1999 è, poi, che la soluzione di compromesso trovata al momento della sua approvazione si richiama assai significativamente alla tradizione, ovvero a una serie di strumenti normativi adottati dall'OIL negli anni precedenti³⁴⁸ e in special modo a una delle disposizioni contenute nella Convenzione n. 138 del 1973 relativa all'età minima di accesso al lavoro di cui si è detto ampiamente nel corso del Capitolo Primo³⁴⁹.

³⁴⁶ Stabilisce infatti tale disposizione che «nel determinare i tipi di lavoro considerati nell'articolo 3, co. 1, lett. d) della Convenzione e nel localizzare la loro esistenza, occorrerebbe prendere in considerazione, *inter alia*: a) i lavori che espongono i minori ad abusi fisici, psicologici o sessuali; b) i lavori svolti sottoterra, sottacqua, ad altezze pericolose e in spazi ristretti; c) i lavori svolti mediante l'uso di macchinari, attrezzature e utensili pericolosi o che implichino il maneggiare o il trasporto di carichi pesanti; d) i lavori svolti in ambiente insalubre tale da esporre i bambini, ad esempio, a sostanze, agenti o processi pericolosi o a temperature, rumori o vibrazioni pregiudizievoli per la salute; e) i lavori svolti in condizioni particolarmente difficili, ad esempio con orari prolungati, notturni o lavori che costringano il bambino a rimanere ingiustificatamente presso i locali del datore di lavoro».

³⁴⁷ V. in proposito, M.J. DENNIS, *op. cit.*, p. 946.

³⁴⁸ Si tratta, in particolare, di talune delle Convenzioni originarie in materia di età minima di accesso al lavoro, i cui contenuti sono stati poi consolidati nella Convenzione n. 138 del 1973.

³⁴⁹ Su cui si cfr. M. BORZAGA, *Limiting the Minimum Age: Convention 138 and the Origin of the ILO's Action in the Field of Child Labour*, cit., p. 51 ss.

Come si ricorderà, infatti, tale Convenzione differenzia, tra le altre cose, tra attività lavorative per così dire standard, attività lavorative leggere e attività lavorative pericolose. Con riguardo in particolare a queste ultime l'art. 3, co. 1 della suddetta Convenzione stabilisce un'età minima pari a 18 anni e vi fa rientrare «qualunque tipo di impiego o di lavoro che, per la sua natura o per le condizioni nelle quali viene esercitato, può compromettere la salute, la sicurezza o la moralità degli adolescenti».

Per quanto si tratti di una definizione di attività lavorative pericolose che, come messo dettagliatamente in luce dagli studiosi che si sono occupati della questione³⁵⁰, nella sua versione ufficiale (in lingua inglese o francese) presenta talune piccole ma significative differenze rispetto a quella accolta dall'art. 3, co. 1, lett. d) della Convenzione n. 182 del 1999, è peraltro del tutto evidente che i due testi normativi sono quasi identici³⁵¹. Da ciò si deduce che, per raggiungere il compromesso di cui si diceva, la Conferenza Internazionale del Lavoro ha probabilmente ritenuto di avere maggiori probabilità di successo nell'affidarsi a una nozione di attività pericolose già esistente, per quanto riferita a un contesto completamente diverso. Come si è già detto più volte, infatti, mentre nell'ambito della Convenzione n. 138 del 1973 tale definizione era strettamente legata a un aumento dell'età minima rispetto allo standard dei 15 anni, con riguardo alla Convenzione n. 182 del 1999 essa contempla, a prescindere da qualunque età minima, una forma peggiore di lavoro infantile da vietare ed eliminare sì con procedura d'urgenza, ma anche in termini programmatici e progressivi, che lasciano ampi spazi al ricorso alla cooperazione tecnica.

Del resto, che sia questo il quadro normativo in cui va posta la Convenzione n. 182 del 1999 si evince chiaramente dalle disposizioni successive della Convenzione medesima che, come si accennava, pur essendo piuttosto numerose, costituiscono il prodotto di una tecnica nor-

³⁵⁰ Si v., in proposito, J. BEQIRAJ, *op. cit.*, p. 184 s.

³⁵¹ In effetti, l'unica significativa differenza terminologica consiste nel fatto che mentre nel testo della Convenzione n. 138 del 1973 viene utilizzato il verbo *to jeopardise*, in quello della Convenzione n. 182 del 1999 si fa ricorso a *to harm*. I due termini, peraltro, possono essere sostanzialmente considerati sinonimi.

mativa del tutto differente da quella impiegata in relazione alla Convenzione n. 138 del 1973³⁵².

Sebbene non sia possibile, nell'economia del presente lavoro monografico, procedere a un esame dettagliato di tali disposizioni, si ritiene peraltro opportuno passarle brevemente in rassegna, partendo, nel farlo, da quella che, proprio sotto il profilo della tecnica normativa utilizzata, segna in modo inequivocabile la profonda differenza esistente tra i due strumenti normativi fondamentali dell'OIL in materia di contrasto al lavoro infantile. Ci si riferisce, in particolare, all'art. 4 della Convenzione n. 182 del 1999, il quale, lungi dal rappresentare una disposizione di carattere generale, considera unicamente i lavori pericolosi di cui all'art. 3, co. 1, lett. d) della medesima Convenzione, dei quali si è detto poco sopra.

Ebbene, nel prendere posizione sulle modalità con le quali gli Stati membri, esercitando la discrezionalità loro concessa, sono chiamati a individuare l'elenco dei suddetti lavori pericolosi, la norma in esame mette in campo una sorta di procedura alla stregua della quale tale elenco deve essere confezionato e aggiornato³⁵³.

È proprio con riferimento a quest'ultimo punto che la disposizione in esame, e soprattutto il suo comma 3, risulta particolarmente interessante, in quanto impone agli Stati che ratifichino la Convenzione di riesaminare periodicamente l'elenco ed eventualmente di modificarlo³⁵⁴.

Si tratta di una regola che concerne un contesto normativo del tutto particolare e che tuttavia, essendo dedicata ai modi di redazione e di aggiornamento di un elenco, ricorda da vicino l'art. 4 della Convenzione n. 138 del 1973 il quale, come forse si rammenterà³⁵⁵, contenendo una delle varie clausole di flessibilità contemplate da detta Convenzio-

³⁵² Ovvero assai più flessibile e programmatica.

³⁵³ Si cfr., in proposito, CEACR, *Giving Globalisation a Human Face. General Survey on the Fundamental Conventions Concerning Rights at Work in Light of the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalisation, 2008*, cit., p. 229 ss.

³⁵⁴ V. anche su questo punto CEACR, *Giving Globalisation a Human Face. General Survey on the Fundamental Conventions Concerning Rights at Work in Light of the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalisation, 2008*, cit., p. 233 e 234.

³⁵⁵ Cfr., con riguardo a tale questione, quanto si è detto, *supra*, nel corso del Capitolo Primo del presente lavoro di ricerca.

ne, consente ai Paesi membri che la ratifichino di escludere dal suo campo di applicazione *ratione materiae* talune categorie di impiego o di lavoro³⁵⁶. Esse debbono essere inserite in un apposito elenco da comunicare all'OIL nel primo rapporto elaborato dallo Stato membro interessato, dopo la ratifica della Convenzione, ai sensi dell'art. 22 della Costituzione³⁵⁷.

Sebbene ci si trovi di fronte a due disposizioni che concernono frangenti e istituti diversi e dunque non sono comparabili sotto il profilo strettamente giuridico, da un loro anche soltanto rapido confronto emerge tuttavia, in maniera nettissima, quanto divergenti siano le tecniche normative utilizzate dalla Conferenza Internazionale del Lavoro nel 1973 e nel 1999. Mentre nel primo caso si tratta di una tecnica normativa assai rigida (nonostante sia riferita, paradossalmente, a una clausola di flessibilità), nel secondo l'organo assembleare dell'OIL ha fatto ricorso a un tipo di *drafting* molto più flessibile che, attraverso gli aggiustamenti che si rendono nel tempo necessari, consente un'implementazione progressiva della specifica parte della Convenzione n. 182 del 1999 relativa all'individuazione dei lavori pericolosi di cui al suo art. 3, co. 1, lett. d)³⁵⁸.

Se è vero, dunque, che quanto si è appena detto ha un rilievo limitato, è altrettanto vero che la tecnica normativa flessibile utilizzata dall'art. 4, co. 3 permea di sé, in realtà, l'intera Convenzione n. 182 del 1999, come dimostrano plasticamente le norme a esso successive e, in particolare, gli art. 5, 6 e 8.

Tali disposizioni, sulle quali ci si intende a questo punto soffermare un momento, costituiscono la prova, a giudizio di chi scrive, di come la Convenzione n. 182 del 1999 possa considerarsi il primo (e probabilmente il più importante) strumento normativo figlio della nuova strate-

³⁵⁶ V. B. CREIGHTON, *op. cit.*, p. 374.

³⁵⁷ Si cfr. M. BORZAGA, *Limiting the Minimum Age: Convention 138 and the Origin of the ILO's Action in the Field of Child Labour*, cit., p. 49 ss.

³⁵⁸ Sulla questione della flessibilità degli standard OIL e delle sue conseguenze si v., in generale, S. STÜBIG, *op. cit.*, p. 60 ss.

gia dell'OIL, consistente nella politica delle priorità ovvero dei diritti sociali fondamentali³⁵⁹.

A ben vedere, infatti, i contenuti di tutti e tre i citati articoli rispondono pienamente ai criteri su cui tale nuova strategia si fonda, e cioè, oltre alla circostanza di indicare agli Stati membri quali siano le Convenzioni da ratificare e attuare in concreto prioritariamente, al fatto di consentire un'implementazione progressiva delle stesse, anche attraverso il ricorso alla cooperazione tecnica offerta dall'OIL, tenendo in tal modo conto delle esigenze dei Paesi emergenti.

Entrando nello specifico, va qui soltanto brevemente segnalato come l'art. 5 impegni i Paesi membri a individuare dei meccanismi volti a monitorare l'applicazione (progressiva, com'è ovvio) dei provvedimenti attuativi della Convenzione n. 182 del 1999³⁶⁰.

L'art. 6, dal canto suo, prevede un altro strumento tipico di una Convenzione programmatica e dall'implementazione graduale qual è quella in esame, ovvero la necessità, in capo ai Paesi membri, di mettere in campo veri e propri programmi d'azione volti a eliminare prioritariamente le peggiori forme di lavoro infantile. Si deve trattare, tra l'altro, di piani d'azione definiti in consultazione non già soltanto (e come di consueto) con le parti sociali, bensì anche, eventualmente, con ulteriori portatori di interessi di volta in volta individuati³⁶¹.

Venendo, infine, all'art. 8 della Convenzione n. 182 del 1999, si ritiene che, in quanto dedicato alla cooperazione tecnica, esso rappresenti la più rilevante delle tre disposizioni che si stanno descrivendo.

Tale norma, infatti, ribadisce da un lato la centralità del relativo istituto che, seppure sancito già dall'art. 10 della versione originaria della Costituzione OIL del 1919, era stato per lungo tempo scarsamente utilizzato, salvo essere poi riscoperto e valorizzato grazie alla Dichiarazione

³⁵⁹ Ben descritta, ad es., da F. MAUPAIN, *The Future of the International Labour Organisation in the Global Economy*, cit., p. 135 ss.

³⁶⁰ Cfr., sul punto, CEACR, *Giving Globalisation a Human Face. General Survey on the Fundamental Conventions Concerning Rights at Work in Light of the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalisation, 2008*, cit., p. 260 ss.

³⁶¹ Si v., ancora una volta, CEACR, *Giving Globalisation a Human Face. General Survey on the Fundamental Conventions Concerning Rights at Work in Light of the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalisation, 2008*, cit., p. 237 ss.

zione OIL del 1998³⁶². Dall'altro lato l'art. 8 della Convenzione n. 182 del 1999 fa proprio un concetto di cooperazione tecnica in realtà assai più ampio di quello di cui all'art. 10 della Costituzione e dal punto n. 3 della Dichiarazione OIL del 1998, perché contempla non soltanto la cooperazione tecnica classicamente intesa, ovvero quella prestata, su richiesta degli Stati membri interessati, dall'Ufficio Internazionale del Lavoro e dunque da funzionari dell'organizzazione, bensì anche ulteriori forme di collaborazione e di sostegno reciproco tra i medesimi Stati membri³⁶³. Sebbene la formulazione della disposizione in esame appaia piuttosto ambigua, essa sembra dunque ammettere, in proposito, tanto iniziative provenienti direttamente dall'OIL quanto attività messe in campo da uno o più Paesi membri (tendenzialmente industrializzati) a favore di uno o più altri Paesi membri (tendenzialmente emergenti). È probabile che l'apertura di cui all'art. 8 della Convenzione n. 182 del 1999 nei confronti di forme di assistenza vicendevole tra Stati membri sia almeno in parte riconducibile all'esperienza derivante dal già richiamato *International Programme on the Elimination of Child Labour* (IPEC) che, come si ricorderà, seppur condotto dall'OIL, è comunque in gran parte finanziato da singoli Paesi e da altri donatori privati e pubblici³⁶⁴.

Alla luce di ciò, e in conclusione, è del tutto evidente come la cooperazione tecnica intesa nel senso ampio di cui si è appena detto costituisca per molti versi lo strumento principale attraverso il quale gli Stati membri (e in particolare i Paesi emergenti) possono essere messi in grado di dare concreta attuazione alla Convenzione n. 182 del 1999, eliminando le peggiori forme di lavoro infantile di cui alla Convenzione medesima. Di qui, la fondamentale importanza dell'art. 8, che si pone

³⁶² Su cui si v., tra i molti, F. MAUPAIN, *Revitalisation Not Retreat: The Real Potential of the 1998 ILO Declaration for the Universal Protection of Workers' Rights*, cit.

³⁶³ Prevede infatti l'art. 8 che «gli Stati membri devono prendere le opportune iniziative per fornire reciproca assistenza nell'attuazione delle disposizioni della presente Convenzione, attraverso il rafforzamento della cooperazione e/o dell'assistenza internazionale, che prevedano anche misure di sostegno allo sviluppo economico e sociale, programmi per l'eliminazione della povertà e l'istruzione universale».

³⁶⁴ L'IPEC è stato del resto lanciato proprio grazie ai finanziamenti della Germania. V., sul punto, A. LIESE, *Internationale Regulierung im Politikfeld Kinderarbeit*, in E. SENGHAAS-KNOBLOCH, J. DIRKS, A. LIESE (a cura di), *op. cit.*, p. 73 ss.

in un certo senso come il fulcro dello strumento normativo che lo contiene.

6. I più recenti sviluppi della politica delle priorità in seno all'OIL: dai c.d. «core labour standards» al c.d. «decent work»

Quanto si è detto nelle pagine precedenti, sia con riguardo alla Dichiarazione OIL del 1998 che in merito alla Convenzione n. 182 del 1999, dimostra che la nuova strategia dell'organizzazione, consistente nella politica delle priorità ovvero dei *core labour standards*, ha avuto notevole successo, anche se non è stata in grado di risollevarla del tutto dalla crisi che l'aveva colpita.

Del resto, pur in presenza dei limiti di carattere tecnico-giuridico che si sono segnalati, la Dichiarazione OIL del 1998 ha determinato un aumento significativo delle ratifiche delle otto Convenzioni fondamentali³⁶⁵ e, tra queste, la n. 182 del 1999 è stata la più ratificata di sempre in un arco temporale estremamente breve³⁶⁶. Se a ciò si aggiunge che, contravvenendo in realtà a quanto stabilito dal punto 5 della medesima Dichiarazione, molti accordi commerciali bilaterali e i sistemi di preferenze generalizzate dell'Unione Europea e degli Stati Uniti d'America³⁶⁷ hanno richiamato (più o meno esplicitamente)³⁶⁸ i *core labour standards*, utilizzandoli come parametro per possibili sanzioni (nei confronti soprattutto dei Paesi emergenti), si comprende ancor meglio perché tali standard abbiano assunto, sia all'interno che all'esterno dell'OIL, una centralità per molti versi inaspettata.

³⁶⁵ Si cfr., in proposito, F. MAUPAIN, *Revitalisation Not Retreat: The Real Potential of the 1998 ILO Declaration for the Universal Protection of Workers' Rights*, cit., p. 455.

³⁶⁶ La Convenzione n. 182 del 1999, entrata in vigore il 19 novembre 2000, è stata ad oggi ratificata da 181 Stati membri su un totale di 187. Per tali informazioni si v. l'elenco delle ratifiche relative alle otto Convenzioni fondamentali dell'OIL consultabile al sito web www.ilo.org.

³⁶⁷ Di cui si dirà nel dettaglio nel corso del Capitolo Quarto del presente lavoro monografico.

³⁶⁸ Sono soprattutto gli Stati Uniti d'America a fare riferimento ai *core labour standards* in modo non sempre esplicito o comunque chiaro.

Tutto ciò ha indotto l'organizzazione – e in particolare, almeno in una prima fase, il Direttore Generale dell'Ufficio Internazionale del Lavoro che a quell'epoca era Juan Somavia – a proseguire nella medesima direzione, ovvero a tentare di rafforzare ulteriormente la politica delle priorità, e con essa i *core labour standards*.

Per farlo si è deciso di lanciare, nell'ambito di tale politica, un nuovo concetto, il *decent work* o lavoro dignitoso, il quale ha mosso i primi passi già all'indomani dell'approvazione della Dichiarazione OIL del 1998 ed è stato poi consacrato in una seconda Dichiarazione, adottata dalla Conferenza Internazionale del Lavoro nel 2008³⁶⁹.

In effetti, il concetto di lavoro dignitoso è stato utilizzato per la prima volta dal Direttore Generale dell'Ufficio Internazionale del Lavoro nel 1999, quando quest'ultimo ha elaborato la c.d. *decent work agenda*, consistente in un vero e proprio programma per il futuro dell'OIL.

In questa fase iniziale, Juan Somavia si è soffermato, in termini piuttosto generali, sugli scopi che l'organizzazione avrebbe dovuto porsi nell'epoca della globalizzazione e ha sottolineato l'opportunità di elaborare e realizzare tali scopi alla stregua di un'idea di giustizia sociale che deve assumere un ruolo sempre più rilevante con riguardo a tutte le attività svolte dall'organizzazione medesima³⁷⁰.

Secondo il Direttore Generale, il più importante tra i citati scopi dell'OIL consisterebbe proprio nel «dare ad uomini e donne la possibilità di ottenere un lavoro dignitoso e produttivo, in condizioni di libertà, eguaglianza, sicurezza e dignità umana»³⁷¹.

Nel mettere in relazione tale scopo con l'idea di giustizia sociale che si è appena richiamata, Juan Somavia ha altresì ritenuto di dover dare una definizione di quest'ultima, affermando che essa consisterebbe in «un insieme di strumenti normativi, istituzioni e politiche in grado di

³⁶⁹ Sulla quale si v. soprattutto F. MAUPAIN, *New Foundation or New Façade? The ILO and the 2008 Declaration on Social Justice for a Fair Globalisation*, in *European Journal of International Law*, 2009, p. 334 ss.

³⁷⁰ Cfr., in proposito, B. HEPPLE, *op. cit.*, p. 63 ss.

³⁷¹ Si v. ILO, *Decent Work: Report of the Director-General*, Ginevra, 1999, consultabile al sito web www.ilo.org, p. 3.

assicurare un trattamento giusto nei confronti di tutti i consociati ed una distribuzione relativamente equa di opportunità e di reddito»³⁷².

Fatte queste precisazioni sullo scopo principale che l'OIL dovrebbe porsi nell'epoca della globalizzazione e sull'idea di giustizia sociale, il Direttore Generale dell'Ufficio Internazionale del Lavoro ha poi fornito una descrizione dettagliata della *decent work agenda*, suddividendola in quattro obiettivi strategici da realizzarsi progressivamente attraverso misure di vario genere che avrebbero dovuto garantire un monitoraggio costante dei progressi realizzati ovvero delle difficoltà incontrate nella relativa fase di implementazione³⁷³.

Sebbene non sia il caso, a questo punto del ragionamento, di entrare nel dettaglio di tali obiettivi strategici, in quanto essi sono stati ripresi pressoché testualmente dalla Dichiarazione OIL del 2008 della quale si dirà tra un momento, vale peraltro la pena di mettere in luce come tali obiettivi strategici, al pari della *decent work agenda* nel suo complesso, si collochino perfettamente nella nuova strategia elaborata dall'OIL a partire dalla metà degli anni Novanta del secolo scorso. Essi, infatti, non soltanto ribadiscono l'importanza di dare delle priorità agli Stati membri, ma puntano anche (se non soprattutto) l'attenzione su un'attuazione progressiva e assistita (tramite la cooperazione tecnica) degli standard OIL, tenendo conto, in tal modo, delle esigenze dei Paesi emergenti³⁷⁴.

Come si accennava, una decina di anni dopo il lancio della *decent work agenda* la Conferenza Internazionale del Lavoro ha ritenuto opportuno – al fine di dare ufficialità e maggiore visibilità ai contenuti di essa – traslarli in un apposito strumento giuridico e per farlo ha deciso di utilizzare, ancora una volta, quello della Dichiarazione.

Tale decisione, oltre a essere dovuta alle medesime ragioni per le quali tempo prima era stata prescelta la stessa veste per i *core labour standards* (ovvero la maggiore facilità di raggiungere, in sede assem-

³⁷² Cfr. ILO, *Decent Work. ILO Decent Work Programme*, Ginevra, 2002, disponibile al sito web www.ilo.org, punto n. 3.

³⁷³ Si v. B. HEPPLER, *op. cit.*, p. 63 ss.

³⁷⁴ Cfr., su questa evoluzione, l'approfondita analisi di F. MAUPAIN, *New Foundation or New Façade? The ILO and the 2008 Declaration on Social Justice for a Fair Globalisation*, cit., p. 840 ss.

bleare, la prescritta maggioranza dei delegati e la flessibilità intrinseca dello strumento normativo adottato), è altresì riconducibile al successo che aveva caratterizzato la fase di attuazione della Dichiarazione del 1998³⁷⁵.

In altri termini, attraverso l'adozione di un atto simile a quest'ultima, la Conferenza Internazionale del Lavoro si augurava di riuscire a proseguire sulla strada in precedenza tracciata, rafforzando il ruolo dell'OIL nel panorama internazionale e allontanando sempre più significativamente gli spettri della crisi che l'aveva colpita a seguito dei processi di decolonizzazione e della globalizzazione economica³⁷⁶.

Il 10 giugno 2008 è stata così adottata, all'unanimità, la Dichiarazione OIL sulla Giustizia Sociale per una Globalizzazione Giusta³⁷⁷, un atto di *soft law* che, sebbene strutturalmente assai simile al proprio precedente del 1998, presenta in realtà, ove confrontato con esso, una serie di peculiarità che meritano un pur breve approfondimento prima di passare all'analisi dei relativi contenuti.

Sul punto, va in particolare messo in evidenza come la Dichiarazione OIL del 2008 – pur essendo meramente promozionale e suddivisa in due parti (l'una sostanziale e l'altra procedurale) proprio come quella del 1998 – è assai più lunga e complessa rispetto a quest'ultima, circostanza non certo negativa di per sé, ma che nel caso specifico è stata determinata, con tutta probabilità, dalla minore chiarezza degli obiettivi perseguiti che, come si vedrà, ha avuto un impatto non irrilevante anche nella successiva fase di implementazione.

Ciò detto con riguardo alla struttura dello strumento normativo in esame, si ritiene a questo punto opportuno soffermarsi un momento sui contenuti della Dichiarazione OIL del 2008, senza peraltro, anche a causa della sua complessità, poterli approfondire nel modo che essi meriterebbero.

³⁷⁵ Successo che, come si è detto più volte, è consistito soprattutto in un significativo aumento delle ratifiche relative alle otto Convenzioni fondamentali.

³⁷⁶ E di cui si è detto ampiamente nella prima parte del presente capitolo.

³⁷⁷ Il testo, in lingua italiana, della menzionata Dichiarazione è disponibile al sito web http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-rome/documents/genericdocument/wcms_151919.pdf.

Gli aspetti forse più rilevanti, dal punto di vista sostanziale, della suddetta Dichiarazione consistono da un lato negli obiettivi strategici che essa fa propri alla luce della *decent work* agenda e, dall'altro, nel tentativo (non del tutto riuscito, come si vedrà tra un momento) di ampliare il novero degli standard che possono considerarsi fondamentali o che, quanto meno, dovrebbero assumere maggiore centralità sia a livello OIL che con riguardo all'attività di ratifica e di implementazione nazionale ad opera dei Paesi membri³⁷⁸.

Andando peraltro con ordine, e iniziando dunque con gli obiettivi strategici, è il caso anzitutto di mettere in luce come un'analisi anche solo superficiale di essi faccia emergere con chiarezza come tra *core labour standards* e *decent work* sussista una continuità significativa, data essenzialmente dal fatto che i primi si pongono, rispetto al secondo, in una relazione di *species a genus*.

Si tratta, come si accennava, di quattro obiettivi strategici (detti anche pilastri), che vengono enucleati al punto I della parte sostanziale della Dichiarazione sulla Giustizia Sociale per una Globalizzazione Giusta del 2008.

Tale punto I si apre con l'impegno (piuttosto generico, a ben vedere) a «promuovere l'occupazione tramite la creazione di un contesto istituzionale ed economico sostenibile», ovvero ad aumentare i posti di lavoro disponibili secondo quanto ulteriormente specificato, sul punto, dal documento in esame³⁷⁹.

Il secondo obiettivo strategico consiste, invece, nel tentativo (più dettagliato, ma pur sempre enucleato soltanto per sommi capi) di «sviluppare e potenziare strumenti di protezione sociale – sicurezza sociale

³⁷⁸ Su tali questioni si v., in generale, F. MAUPAIN, *New Foundation or New Façade? The ILO and the 2008 Declaration on Social Justice for a Fair Globalisation*, cit.

³⁷⁹ Secondo il prosieguo di questa parte della Dichiarazione del 2008, infatti, dovrebbe trattarsi di un contesto nell'ambito del quale: «gli individui possano sviluppare e aggiornare le capacità e le competenze necessarie che gli consentano di avere un'occupazione produttiva per il loro sviluppo personale e il benessere comune; tutte le imprese, pubbliche o private, siano sostenibili, così da garantire la crescita e la creazione di maggiori opportunità e prospettive di lavoro e di reddito per tutti; le società possano raggiungere i propri obiettivi di sviluppo economico, buona qualità della vita e progresso sociale».

e protezione dei lavoratori – che siano sostenibili e adeguati al contesto nazionale» e sembra dunque accordare particolare rilevanza agli strumenti adottati dall'OIL in materia (ovvero soprattutto alla Convenzione n. 102 del 1952, dedicata agli standard minimi in materia di sicurezza sociale)³⁸⁰ senza peraltro richiamarli né, tanto meno, annoverarli esplicitamente fra i *core labour standards*³⁸¹.

Il terzo pilastro su cui si fonda la Dichiarazione del 2008 è rappresentato, poi, dalla promozione del dialogo sociale e del tripartitismo a livello nazionale, al fine, essenzialmente, di garantire un'implementazione il più efficace possibile degli strumenti normativi adottati dall'OIL da parte degli Stati membri³⁸².

Infine – ed è questo il collegamento più rilevante tra la Dichiarazione OIL del 2008 e quella del 1998 – viene ribadita la centralità, al fine di garantire un lavoro dignitoso, dei diritti sociali fondamentali. Entrando più nel dettaglio, lo strumento normativo in esame afferma, in proposito, la necessità di «rispettare, promuovere e attuare i principi e i diritti fondamentali nel lavoro, che rivestono particolare importanza come diritti e come condizioni necessarie alla piena realizzazione di tutti gli obiettivi strategici»³⁸³.

Dal tenore dell'appena citato passaggio – che verrà peraltro ripreso e approfondito nel paragrafo successivo – emerge assai chiaramente non soltanto lo stretto collegamento tra le due Dichiarazioni di cui si è già detto e dunque la piena riconducibilità di quella del 2008 e del *decent work* alla politica delle priorità dell'OIL, bensì anche un complessivo

³⁸⁰ Adottata il 28 giugno 1952 ed entrata in vigore il 27 aprile del 1955. Su tale Convenzione, il cui testo è disponibile (anche in lingua italiana), al sito web www.ilo.org, si v., soprattutto, K. TAPIOLA, *Global Standards: The Policy of the ILO*, in U. BECKER, F. PENNING, T. DIJKHOFF (a cura di), *International Standard-Setting and Innovations in Social Security*, Alphen aan den Rijn, 2013, p. 43 ss. e T. DIJKHOFF, *The Guiding Role of ILO Convention No. 102*, *ivi*, p. 53 ss.

³⁸¹ Come dimostra, del resto, il quarto obiettivo strategico di cui alla Dichiarazione in esame, sul quale si tornerà tra breve.

³⁸² Su cui si v., in particolare, F. MAUPAIN, *New Foundation or New Façade? The ILO and the 2008 Declaration on Social Justice for a Fair Globalisation*, *cit.*, p. 834 s.

³⁸³ Cfr., in proposito, M. BORZAGA, *Core Labour Standards (Diritto Internazionale del Lavoro)*, *cit.*, p. 74 e V. BRINO, *Organizzazione Internazionale del Lavoro e mercato globale*, in M. PEDRAZZOLI (ordinato da), *op. cit.*, p. 142 ss.

rafforzamento dei *core labour standards*, come si evince dalla circostanza che a questi ultimi viene riconosciuto un ruolo preminente rispetto a tutti e tre gli altri obiettivi strategici contemplati dallo strumento normativo che si sta esaminando.

Se, come si accennava, su quest'ultimo punto si tornerà fra breve, a giudizio di chi scrive è peraltro opportuno, in conclusione, prendere brevemente posizione su quelli che, anche alla luce dell'esperienza applicativa, sembrano potersi considerare gli aspetti più rilevanti della Dichiarazione sulla Giustizia Sociale per una Globalizzazione Giusta.

In proposito – e al di là della complessità e del conseguente difetto di chiarezza di un documento che hanno contribuito a influenzarne negativamente le prospettive di successo – si ritiene di doversi soffermare, in particolare, su due ordini di questioni.

Il primo concerne la particolare attenzione che la Dichiarazione del 2008 ha inteso dedicare, attraverso il suo secondo pilastro, al tema della sicurezza sociale³⁸⁴. Sebbene infatti il riferimento a tale pilastro contenuto nel punto I della parte sostanziale della suddetta Dichiarazione sia piuttosto generico e, in questo senso, per nulla paragonabile a quanto stabilito nel punto n. 2 di quella del 1998 relativo ai *core labour standards*, l'esperienza successiva dimostra come i diversi organi dell'OIL abbiano lavorato alacremente, a tutti i livelli, per fare in modo che gli Stati membri (e, tra questi, soprattutto i Paesi emergenti), si impegnassero nella ratifica e nell'implementazione nazionale non già soltanto delle otto Convenzioni relative ai quattro diritti sociali fondamentali di cui si è detto più volte, ma anche del più importante strumento normativo emanato dall'OIL in materia di sicurezza sociale, ovvero la già richiamata Convenzione n. 102 del 1952³⁸⁵.

Sul punto, va qui soltanto brevemente ricordato come tali sforzi si siano intensificati a seguito della recente crisi economico-finanziaria globale, alla luce della quale talune misure di sicurezza sociale – *in primis* quelle relative ai trattamenti di disoccupazione o a forme di red-

³⁸⁴ Su cui si v., in generale, U. BECKER, F. PENNING, T. DIJKHOFF (a cura di), *op. cit.*

³⁸⁵ Cfr., sul punto, T. DIJKHOFF, *op. cit.*, p. 53 ss.

dito minimo garantito – hanno assunto importanza crescente soprattutto al fine di tutelare coloro che fossero rimasti senza lavoro³⁸⁶.

L'esito di tali sforzi è consistito nell'adozione, nel 2012, di una specifica Raccomandazione OIL intesa a fornire agli Stati membri linee guida ammodernate con riguardo all'attuazione concreta della Convenzione n. 152 del 1952 e che non a caso si è concentrata soprattutto sulla necessità che i suddetti Stati membri garantiscano ai propri cittadini delle tutele minimali in materia di sicurezza sociale³⁸⁷.

Sebbene tutto ciò abbia indotto gli Stati membri a fare maggiore attenzione alla questione della sicurezza sociale, il successo delle misure adottate in proposito dall'OIL a partire dal secondo pilastro della *decent work agenda* non è peraltro in alcun modo paragonabile a quello che hanno conosciuto, invece, i *core labour standards* all'indomani dell'adozione della Dichiarazione del 1998³⁸⁸.

A giudizio di chi scrive, ad ogni modo, tale situazione è dovuta soltanto in parte alla presunta debolezza del secondo pilastro della Dichiarazione sulla Giustizia Sociale per una Globalizzazione Giusta del 2008: rispetto ai diritti sociali fondamentali, del resto, gli standard relativi alla sicurezza sociale sono non già soltanto assai più dispendiosi economicamente, ma presuppongono un impegno diretto dello Stato che molti Paesi emergenti non sono, per diverse ragioni, in grado di garantire³⁸⁹.

Il secondo ordine di questioni al quale si faceva riferimento poco sopra concerne, invece, il terzo pilastro della Dichiarazione OIL del 2008, quello relativo, cioè, al dialogo sociale e al tripartitismo.

Sul punto, è particolarmente interessante notare come la suddetta Dichiarazione, anche a completamento di quanto previsto dal suo pre-

³⁸⁶ In proposito si v. la risoluzione adottata nel 2009 dalla Conferenza Internazionale del Lavoro proprio con riguardo alla crisi economico-finanziaria, ovvero il c.d. *Global Jobs Pact*, il cui testo è disponibile al sito web www.ilo.org.

³⁸⁷ Si tratta della Raccomandazione OIL n. 202 del 14 giugno 2012 concernente i sistemi nazionali di protezione sociale di base, disponibile, anche in lingua italiana, al sito web www.ilo.org.

³⁸⁸ E di cui si è detto ampiamente nelle pagine precedenti.

³⁸⁹ Cfr., in proposito, CEACR, *Social Security and the Rule of Law. General Survey Concerning Social Security Instruments in Light of the 2008 Declaration on Social Justice for a Fair Globalisation*, cit., p. 294 ss.

cedente storico, affermi che la corretta implementazione degli standard OIL nell'epoca della globalizzazione non dipende soltanto dal fatto di essere progressiva ed eventualmente accompagnata dal ricorso alla cooperazione tecnica. Essa, infatti, dipende anche dal contesto nazionale di riferimento, ovvero, in fin dei conti, dal sistema di relazioni industriali e, come messo in luce in una delle specificazioni relative al pilastro di cui si sta dicendo, dall'infrastruttura giuridico-amministrativa di cui i singoli Paesi membri dispongono³⁹⁰.

Prendendo le mosse da tali affermazioni, la medesima Dichiarazione del 2008, nella sua parte procedurale, richiama gli strumenti normativi dell'OIL che possono considerarsi strategici per garantire che l'appena richiamato contesto nazionale sia il più possibile adeguato allo scopo³⁹¹. Si tratta, a detta della stessa Dichiarazione del 2008, delle c.d. «Convenzioni di *governance*», che attengono, in generale, al tripartitismo, all'ispezione sul lavoro e alla politica per l'impiego³⁹².

Al di là dei contenuti dei suddetti strumenti normativi, è interessante notare come la tecnica normativa utilizzata sul punto dalla Conferenza Internazionale del Lavoro sia, in questo caso, assai diversa da quella cui si è fatto ricorso nella Dichiarazione del 1998: mentre infatti le Convenzioni relative ai *core labour standards* non venivano richiamate in modo preciso (facendosi piuttosto riferimento, assai genericamente, alle «Convenzioni fondamentali» ovvero alle «Convenzioni in questione»), quelle di *governance* (attualmente quattro) sono state invece puntualmente menzionate in un apposito elenco³⁹³, che potrà peraltro essere modificato e aggiornato ogniqualvolta se ne presenti la necessità³⁹⁴.

³⁹⁰ Su tali questioni si v., in generale, U. BECKER, F. PENNING, T. DIJKHOFF (a cura di), *op. cit.*

³⁹¹ Si cfr., in particolare, la lett. A) del punto II della Dichiarazione in esame.

³⁹² V., sul punto, F. MAUPAIN, *New Foundation or New Façade? The ILO and the 2008 Declaration on Social Justice for a Fair Globalisation*, cit., p. 839.

³⁹³ Si v., in particolare, la nota n. 1 alla lettera A) del punto II della Dichiarazione sulla Giustizia sociale per una Globalizzazione Giusta, che richiama testualmente le seguenti Convenzioni OIL: «la Convenzione sull'ispezione del lavoro, 1947 (n. 81), la Convenzione sulla politica dell'impiego, 1964 (n. 122), la Convenzione sull'ispezione del lavoro (agricoltura), 1969 (n. 129) e la Convenzione sulle consultazioni tripartite relative alle norme internazionali del lavoro, 1976 (n. 144) (...)».

³⁹⁴ Come stabilito dal prosieguo della nota di cui si è appena detto.

L'attenzione dedicata dall'organizzazione a questo gruppo di Convenzioni dalla natura per così dire procedurale ha consentito (in termini simili a quanto avvenuto con riguardo al tema della sicurezza sociale), che ai diritti sociali fondamentali cominciassero ad affiancarsi altri standard in merito ai quali i Paesi membri erano chiamati ad attivarsi con particolare impegno. A ben vedere, la circostanza che gli Stati membri siano sollecitati a dedicarsi, tra l'altro, alla ratifica e all'attuazione concreta di Convenzioni di *governance* finisce con il rafforzare gli stessi *core labour standards*, in quanto ne rende maggiormente efficace l'implementazione³⁹⁵.

Alla luce di quanto detto sin qui pare di potersi concludere affermando che la Dichiarazione OIL del 2008 è riuscita – nonostante le rilevanti difficoltà dovute alla recente crisi economico-finanziaria³⁹⁶ – ad ampliare il novero degli standard giuslavoristici internazionali che possono considerarsi, se non fondamentali, quanto meno di rilevante importanza al fine di garantire condizioni di lavoro il più possibile dignitose a livello globale.

Ancora più significativo è stato, peraltro, il ruolo che la suddetta Dichiarazione ha svolto in merito ai diritti sociali fondamentali, ai quali ha conferito una centralità senza precedenti.

Ciò è accaduto, in realtà, non già soltanto indirettamente per via del ruolo che, come si è accennato poco sopra, le Convenzioni di *governance* possono svolgere anche con riguardo all'implementazione di tali diritti sociali fondamentali, bensì soprattutto per il fatto che il quarto pilastro della Dichiarazione stessa, per il modo in cui è stato formulato, li irrobustisce significativamente³⁹⁷.

Considerato che la questione del contrasto al lavoro infantile costituisce uno dei *core labour standards*, il rafforzamento che essi hanno subito grazie alla Dichiarazione sulla Giustizia Sociale per una Globa-

³⁹⁵ Su tali questioni si v., in generale, G. MACNAUGHTON, D.F. FREY, *Decent Work for All: A Holistic Human Rights Approach*, in *American University International Law Review*, 2011, p. 442 ss.

³⁹⁶ Su cui si cfr. ILO, *A Global Jobs Pact*, cit.

³⁹⁷ V., in proposito, F. MAUPAIN, *New Foundation or New Façade? The ILO and the 2008 Declaration on Social Justice for a Fair Globalisation*, cit., p. 840 ss.

lizzazione Giusta – del quale si dirà immediatamente – si è ripercosso in termini assai positivi anche su tale questione.

7. La centralità del contrasto al lavoro infantile nel nuovo quadro gius-lavoristico internazionale

Se è vero, come è vero, che il risultato più significativo (e inaspettato) della politica dei *core labour standards* avviata dall'OIL nel 1998 è consistito in un aumento vertiginoso del numero di ratifiche delle otto Convenzioni fondamentali a essa riconducibili, la *decent work agenda* e la Dichiarazione OIL del 2008 non potevano non tenerne conto.

A questo proposito va qui soltanto brevemente rammentato come, già agli esordi di tale nuovo tassello della politica delle priorità, il Direttore Generale dell'Ufficio Internazionale del Lavoro avesse messo in luce la fondamentale importanza dei *core labour standards* nel perseguimento dell'obiettivo del lavoro dignitoso.

Alla luce di ciò e del successo che nel frattempo aveva caratterizzato le relative Convenzioni fondamentali, era piuttosto scontato che, al momento del recepimento dei contenuti della *decent work agenda* all'interno della Dichiarazione OIL del 2008, la Conferenza Internazionale del Lavoro avrebbe accordato ai *core labour standards* una posizione di tutto rilievo, circostanza che si è poi effettivamente verificata attraverso la formulazione del quarto pilastro della Dichiarazione stessa, cui si è già accennato nel corso del paragrafo precedente e che verrà ora ripreso in maniera maggiormente approfondita.

Dalla prima parte del testo normativo concernente il suddetto quarto pilastro emerge infatti, anzitutto, che i *core labour standards* non soltanto debbano essere rispettati, promossi e attuati, ma siano anche (e soprattutto) chiamati a rivestire un ruolo particolarmente importante, rispetto agli altri tre pilastri, perché di fatto il loro riconoscimento costituisce una condizione necessaria per la realizzazione di essi.

Si tratta della presa d'atto, da parte della Conferenza Internazionale del Lavoro, che i quattro diritti sociali fondamentali (e dunque non più solo quello concernente la libertà sindacale e il diritto di contrattazione collettiva) vanno intesi come *enabling rights*, ovvero come diritti che,

laddove correttamente implementati, sono in grado di generare altri diritti e di rafforzare in tal modo la posizione dei lavoratori³⁹⁸.

Se è vero che il tenore della prima parte del testo normativo del quarto pilastro della Dichiarazione OIL del 2008 può ricondursi alla centralità acquisita dai *core labour standards* negli anni successivi all'adozione di quella del 1998, è altrettanto vero che, nel prosieguo, il medesimo testo normativo riconosce alla libertà sindacale e al diritto di contrattazione collettiva un'importanza del tutto peculiare³⁹⁹.

Nell'affermare, infatti, che tale standard è particolarmente rilevante ai fini della realizzazione degli altri tre pilastri della *decent work agenda*, tale passaggio della Dichiarazione OIL del 2008 non fa altro che rendere esplicito, per la prima volta, un principio che di fatto l'organizzazione praticava già da lungo tempo⁴⁰⁰.

Come si è detto in precedenza, del resto, la libertà sindacale e il diritto di contrattazione collettiva hanno da sempre svolto un ruolo strategico con riguardo alle attività (normative, ma non solo) di quest'ultima, e ciò essenzialmente per due ordini di ragioni. Da un lato, per il fatto che l'OIL è un'organizzazione tripartita⁴⁰¹, nei cui organi principali si sono, cioè, rappresentanti delle parti sociali oltre che dei Governi: è evidente che, spettando l'individuazione dei suddetti rappresentanti delle parti sociali agli Stati membri⁴⁰², il mancato (o solo parziale) riconoscimento della libertà sindacale all'interno di questi ultimi possa determinare, tra l'altro, problemi di funzionamento per l'organizzazione medesima⁴⁰³. Dall'altro lato, per il fatto che libertà sindacale e diritto di contrattazione collettiva costituiscono l'*enabling right* per antonomasia: l'attuazione a livello nazionale del suddetto standard, a ben vedere,

³⁹⁸ Cfr., sul punto, F. MAUPAIN, *The Future of the International Labour Organisation in the Global Economy*, cit., p. 139 ss.

³⁹⁹ Nel citato passaggio, la Dichiarazione di cui si sta dicendo afferma testualmente che «la libertà di associazione e l'effettivo riconoscimento del diritto di contrattazione collettiva sono particolarmente rilevanti per il raggiungimento dei quattro obiettivi strategici».

⁴⁰⁰ Come si è detto approfonditamente nel par. 4 del presente capitolo.

⁴⁰¹ V., in proposito, S. STÜBIG, *op. cit.*, p. 99 ss.

⁴⁰² Ai sensi dell'art. 3, co. 5 della Costituzione dell'OIL.

⁴⁰³ Su tali questioni si cfr., ad es., N. VALTICOS, G. VON POTOBOSKY, *op. cit.*, p. 34 ss.

rappresenta uno dei presupposti fondamentali affinché i lavoratori possano acquisire, attraverso la creazione di organizzazioni sindacali e la connessa negoziazione di contratti collettivi, una tutela crescente, specie nei Paesi emergenti, nei quali il diritto del lavoro (e quello della sicurezza sociale) si trovano ancora in una fase iniziale (per non dire embrionale) della loro storia⁴⁰⁴.

La circostanza che la Dichiarazione OIL sulla Giustizia Sociale per una Globalizzazione Giusta del 2008 attribuisca allo standard relativo alla libertà sindacale e al diritto di contrattazione collettiva la centralità di cui si è appena detto non implica, tuttavia, che gli altri *core labour standards* – e dunque anche quello concernente il contrasto al lavoro infantile – siano destinati a perdere d'importanza, anzi.

Se infatti si prende in esame l'ultima parte del testo normativo del quarto pilastro della suddetta Dichiarazione, ci si rende conto di come essa tenda a offrire a tutti e quattro i diritti sociali fondamentali significative prospettive di ulteriore rafforzamento.

Si tratta, a ben vedere, di un passaggio per certi versi speculare rispetto al punto 5 della Dichiarazione OIL sui Principi e i Diritti Fondamentali nel Lavoro e i Suoi Seguiti del 1998 che era stato fortemente voluto dai Paesi emergenti al fine di evitare che il mancato rispetto dei *core labour standards* potesse dare luogo a sanzioni di natura commerciale e alla stregua del quale si era dunque tentato di tenere separati il diritto internazionale del lavoro dal diritto del commercio internazionale⁴⁰⁵.

Come senz'altro si ricorderà, il suddetto tentativo non è andato a buon fine, quanto meno a livello di Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC), nell'ambito della quale non è stato fino a oggi praticabile prevedere una clausola sociale che consenta il ricorso a sanzioni commerciali nel caso del mancato rispetto di standard giuslavoristici⁴⁰⁶.

⁴⁰⁴ V. F. MAUPAIN, *New Foundation or New Façade? The ILO and the 2008 Declaration on Social Justice for a Fair Globalisation*, cit., p. 840 ss.

⁴⁰⁵ Cfr., sul punto, B. LANGILLE, *The ILO and the New Economy: Recent Developments*, cit., p. 249 ss.

⁴⁰⁶ V. G. ADINOLFI, *ILO Child Labour Standards in International Trade Regulation: The Role of the WTO*, in G. NESI, L. NOGLER, M. PERTILE (a cura di), *op. cit.*, p. 263 ss.

Con riguardo invece agli accordi bilaterali e ai sistemi di preferenze generalizzate dell'Unione Europea e degli Stati Uniti d'America, di cui si è già detto in precedenza, il punto n. 5 della Dichiarazione OIL del 1998 è stato di fatto violato, atteso che, all'interno di tali strumenti *lato sensu* riconducibili al diritto del commercio internazionale, il riferimento ai *core labour standards* e alla necessità che i Paesi coinvolti in detti strumenti rispettino questi ultimi per non incorrere in sanzioni è divenuto via via sempre più stringente⁴⁰⁷. È del tutto evidente che, sotto il profilo giuslavoristico, tale violazione non può che essere salutata positivamente perché conferisce ai diritti sociali fondamentali un rilievo che va oltre l'OIL e dunque li rafforza.

Questa evoluzione, per molti versi inaspettata, non poteva non influenzare la Conferenza Internazionale del Lavoro al momento dell'adozione della Dichiarazione OIL del 2008, che dunque – e non a caso – nell'ultimo passaggio del testo normativo concernente il quarto pilastro riscrive il punto n. 5 della Dichiarazione OIL del 1998, introducendo una regolamentazione opposta a quella in esso contenuta.

Al fine di comprendere meglio il modo di procedere dell'organo assembleare dell'OIL nel compiere l'operazione che si sta descrivendo si ritiene opportuno riportare testualmente le due disposizioni coinvolte.

Ai sensi, anzitutto, del punto n. 5 della Dichiarazione OIL del 1998 la Conferenza Internazionale del Lavoro

sottolinea che le norme internazionali del lavoro non dovranno essere utilizzate per finalità di protezionismo commerciale e che nulla nella presente Dichiarazione e nei suoi "seguiti" potrà essere invocato o comunque usato a tale scopo; inoltre, il vantaggio comparativo di un qualunque Paese non potrà in alcun modo essere messo in discussione da questa Dichiarazione e dall'allegato documento relativo ai suoi "seguiti"⁴⁰⁸.

⁴⁰⁷ Come sottolineano, in particolare, F. PANTANO, R. SALOMONE, *Trade, ILO Child Labour Standards and the Social Clause: Definitions, Doubts, and (Some) Answers*, in G. NESI, L. NOGLER, M. PERTILE (a cura di), *op. cit.*, p. 323 ss.

⁴⁰⁸ V., ad es., M. BORZAGA, *Core Labour Standards (Diritto Internazionale del Lavoro)*, cit., p. 68.

L'ultimo passaggio del testo normativo relativo al quarto pilastro della Dichiarazione OIL del 2008 stabilisce invece che

la violazione dei principi e dei diritti fondamentali nel lavoro non può essere né invocata né utilizzata come un vantaggio comparato legittimo e che le norme internazionali de lavoro non dovrebbero essere utilizzate a fini di protezionismo commerciale⁴⁰⁹.

Dal confronto tra le due disposizioni appena riportate si evince in modo piuttosto immediato per quale ragione esse possano considerarsi l'una l'opposto dell'altra.

Sebbene infatti in entrambe si rinvenga l'affermazione secondo la quale gli standard giuslavoristici internazionali non debbono (o non dovrebbero) essere utilizzati per fini di protezionismo commerciale, è la parte di esse che concerne i *core labour standards* a metterne in evidenza le profondissime differenze.

Mentre infatti a mente del punto n. 5 della la Dichiarazione OIL del 1998 questi ultimi non possono essere in alcun modo utilizzati a fini commerciali, né mettere in discussione il vantaggio comparativo di cui dispongono i Paesi emergenti⁴¹⁰, secondo il passaggio conclusivo del quarto pilastro delle Dichiarazione OIL del 2008, al contrario, è l'eventuale violazione di essi che non può essere invocata né utilizzata come vantaggio comparativo legittimo⁴¹¹.

In altri termini, la suddetta Dichiarazione OIL del 2008, pur ribadendo, in generale, che le norme internazionali del lavoro non dovrebbero essere utilizzate a fini protezionistici, ammette una tale possibilità con riguardo al più ristretto ambito dei *core labour standards*: qualora questi ultimi siano violati, cioè, è ammissibile che vengano irrogate, nei confronti dei Paesi responsabili, non già soltanto sanzioni di natura giuslavoristica, bensì anche commerciale⁴¹².

⁴⁰⁹ Su cui si v. V. BRINO, *op. cit.*, p. 144 s.

⁴¹⁰ Come puntualizza anche B. LANGILLE, *The ILO and the New Economy: Recent Developments*, cit., p. 249 ss.

⁴¹¹ Cfr. V. BRINO, *op. cit.*, p. 145.

⁴¹² Per una lettura parzialmente diversa di tali disposizioni e dei loro reciproci rapporti si v. F. MAUPAIN, *The Future of the International Labour Organisation in the Global Economy*, cit., p. 144 ss.

È come se, dunque, la Conferenza Internazionale del Lavoro avesse ragionato per cerchi intersecantesi, mantenendo la distinzione tra diritto internazionale del lavoro e diritto del commercio internazionale solennemente proclamata a Ginevra nel 1998 con riguardo agli standard che non vengono ritenuti fondamentali e superandola con riferimento a quelli che invece lo sono e costituiscono, sempre di più, il nocciolo duro dell'attività normativa dell'OIL.

Ciò che più stupisce di questa evoluzione consiste nel fatto che i Paesi emergenti, da sempre del tutto contrari alla creazione di un collegamento tra diritto internazionale del lavoro e diritto del commercio internazionale, lo abbiano accettato proprio con riguardo ai *core labour standards*⁴¹³.

Si tratta, a giudizio di chi scrive, dell'ennesima dimostrazione di quanto azzeccata sia stata la decisione dell'OIL di elaborare la politica delle priorità, dei diritti sociali fondamentali e del lavoro dignitoso. Una decisione che i Paesi emergenti hanno evidentemente percepito come volta, tra le altre cose, a tenere conto delle loro esigenze e sulla quale hanno quindi deciso di approfondire il loro impegno⁴¹⁴.

A tutto quel che si è detto sin qui consegue che i *core labour standards* hanno conosciuto, nel tempo, un progressivo rafforzamento che è stato in particolar modo sancito dai passaggi della Dichiarazione OIL del 2008 che si sono appena citati.

Tale rafforzamento ha riguardato, ovviamente, anche lo standard relativo al contrasto al lavoro infantile, il quale negli ultimi anni ha acquisito una sempre maggiore centralità anche per una serie di altre ragioni concomitanti.

A questo proposito, va anzitutto rammentato che tale diritto sociale fondamentale è l'unico a essere stato regolamentato da una Convenzione temporalmente successiva al lancio, da parte dell'OIL, della relativa politica (la n. 182 del 1999) e che dunque, come si è già detto ampiamente, tale Convenzione rispecchia in modo assai fedele la suddetta

⁴¹³ O almeno così pare, atteso che hanno accettato di buon grado la formulazione adottata nel testo finale della Dichiarazione sulla Giustizia Sociale per una Globalizzazione Giusta.

⁴¹⁴ Su tali questioni si v. B. HEPPLER, *op. cit.*, p. 56 ss.

politica tanto sotto il profilo dei contenuti quanto dal punto di vista della tecnica normativa utilizzata⁴¹⁵.

Non è un caso, del resto, se tale Convenzione è stata la più ratificata della storia dell'OIL in un arco di tempo veramente limitato: dal momento in cui essa è entrata in vigore (ovvero il 19 novembre 2000) ad oggi, il numero di ratifiche depositate è stato pari a 181, su un totale di 187 Paesi membri.

Se si scorre la lista dei Paesi membri che non hanno aderito alla suddetta Convenzione⁴¹⁶ ci si rende conto del fatto che, oltre ad essere pochi, sono anche di piccole dimensioni. Ciò consente di affermare la portata oramai pressoché universale di essa, circostanza che la distingue dalla maggior parte delle altre Convenzioni fondamentali. Nonostante i più volte richiamati effetti della Dichiarazione OIL del 1998, infatti, queste ultime non sono state ad oggi ratificate da un numero consistente di Stati membri importanti⁴¹⁷ (tra cui spiccano i Paesi emergenti⁴¹⁸, ma compaiono anche alcuni Paesi occidentali, come ad esempio gli Stati Uniti d'America⁴¹⁹) e dunque in merito alla diffusione di esse l'OIL ha ancora parecchia strada da fare.

Se a tali considerazioni si aggiunge che la questione del contrasto al lavoro infantile – o meglio quella del contrasto alle peggiori forme di lavoro infantile – è oggetto del più lungo e importante programma di cooperazione tecnica dell'OIL, l'IPEC⁴²⁰, si comprende ancora meglio per quali ragioni tale questione possa ad oggi considerarsi tra le più centrali nell'azione dell'OIL.

Sul punto, e in conclusione, va altresì posto in luce come il numero tanto elevato di ratifiche che ha interessato la Convenzione n. 182 del

⁴¹⁵ Con riguardo alle caratteristiche di tale Convenzione si cfr., in generale, D. RISHIKESH, *op. cit.*, p. 83 ss.

⁴¹⁶ Si tratta, in particolare, di Cook Islands, Eritrea, Marshall Islands, Palau, Tonga, Tuvalu.

⁴¹⁷ Si pensi, ad es., alle Convenzioni OIL in materia di libertà sindacale e di diritto di contrattazione collettiva, la n. 87 del 1948 e la n. 98 del 1949, che sono state ad oggi ratificate, rispettivamente, da 154 e 165 Paesi membri su un totale di 187.

⁴¹⁸ Come Cina, Iran, India, Kenya, Arabia Saudita e Vietnam.

⁴¹⁹ Che, come noto, hanno ratificato soltanto due delle otto Convenzioni fondamentali dell'OIL, la n. 105 del 1957 e la n. 182 del 1999.

⁴²⁰ Su cui si v., ad es., A. LIESE, *op. cit.*, p. 73 ss.

1999 abbia consentito all'apparato *lato sensu* sanzionatorio dell'organizzazione, e in particolare al suo sistema di monitoraggio, di compiere una valutazione capillare delle modalità con le quali i Paesi membri hanno ratificato e concretamente attuato la suddetta Convenzione, come del resto dimostrano le numerose osservazioni elaborate, in proposito, dalla Commissione di Esperti sull'Applicazione delle Convenzioni e Raccomandazioni (CEACR)⁴²¹.

In realtà, tale valutazione capillare è riconducibile non già soltanto al tanto elevato numero di ratifiche che ha caratterizzato la Convenzione n. 182 del 1999, ma anche al fatto che la politica delle priorità elaborata dall'OIL ha notevolmente influenzato tutte le attività e i meccanismi di funzionamento dell'organizzazione, incluso il sistema di monitoraggio.

In siffatto nuovo contesto, gli organismi preposti al suddetto sistema di monitoraggio, CEACR *in primis*, sono stati indotti a prestare particolare attenzione all'implementazione nazionale dei *core labour standards* – e dunque anche di quello relativo al contrasto al lavoro infantile – divenuti oggetto di un numero crescente di osservazioni della CEACR stessa⁴²². Su quest'ultimo aspetto, tuttavia, si tornerà nel dettaglio nel Capitolo Quarto.

8. La fissazione di un'età minima di accesso al lavoro e il contrasto alle peggiori forme di child labour, oggi: strategie complementari o difficilmente compatibili?

Se dunque, alla luce di quanto si è appena finito di dire, negli ultimi anni la questione del contrasto al lavoro infantile ha assunto, in seno all'OIL, una centralità tale da farla assurgere, forse, a uno degli standard

⁴²¹ Ad oggi si tratta di circa cinquecento osservazioni, reperibili al sito web <http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:20010:::NO::>.

⁴²² E di sanzioni politiche nei confronti degli Stati membri che abbiano perpetrato le violazioni più gravi di tali standard ad opera del secondo organo che si occupa del medesimo sistema di monitoraggio, la Commissione della Conferenza Internazionale del Lavoro sull'Applicazione delle Convenzioni e Raccomandazioni, detta anche Commissione sull'Applicazione degli Standard (CAS).

più rilevanti tra i diritti sociali fondamentali, va peraltro ribadito, in conclusione, che tale standard continua attualmente a essere disciplinato da due distinte Convenzioni, e cioè non soltanto dalla n. 182 del 1999, bensì anche dalla n. 138 del 1973⁴²³.

Come si ricorderà, nel momento in cui il Consiglio di Amministrazione dell'OIL ha individuato le Convenzioni fondamentali alla luce del rinvio assolutamente (e volutamente) generico operato dalla Dichiarazione sui Principi e i Diritti Fondamentali nel Lavoro e i Suoi Seguiti del 1998, la questione del contrasto al lavoro infantile era regolamentata soltanto dalla Convenzione n. 138 del 1973, che fu pertanto giocoforza inserita nell'elenco delle suddette Convenzioni fondamentali⁴²⁴.

Con l'emanazione, l'anno successivo, della Convenzione n. 182 del 1999, ci si sarebbe potuti attendere che l'organizzazione rivedesse il suddetto elenco, inserendovi questa al posto di quella più risalente.

Ebbene, non soltanto non è avvenuto nulla di tutto ciò, ma la medesima Convenzione n. 182 del 1999, all'opposto, ha voluto ribadire, nel proprio preambolo, che la n. 138 del 1973 continua a rimanere uno strumento d'importanza cruciale per il contrasto al lavoro infantile, anzi il più rilevante.

Sul punto, il primo considerando del suddetto preambolo afferma infatti testualmente quanto segue:

considerata la necessità di adottare nuovi strumenti miranti alla proibizione e all'eliminazione delle forme peggiori di lavoro infantile come priorità assoluta dell'azione nazionale e internazionale, ivi incluse la cooperazione e l'assistenza internazionali, allo scopo di completare la Convenzione e la Raccomandazione sull'età minima per l'ammissione al lavoro del 1973, che rimangono gli strumenti fondamentali per quanto riguarda il lavoro infantile⁴²⁵.

⁴²³ Su cui si v. quanto detto nel Capitolo Primo e anche M. BORZAGA, *Limiting the Minimum Age: Convention 138 and the Origin of the ILO's Action in the Field of Child Labour*, cit., p. 39 ss.

⁴²⁴ Ad opera del Consiglio di Amministrazione dell'OIL.

⁴²⁵ Il citato considerando è stato elaborato, in realtà, sulla base di un precedente documento del Consiglio di Amministrazione, che si esprimeva in termini molto simili. Cfr. ILO, *Child Labour: What Is To Be Done?*, Ginevra, 1996.

Sia la Conferenza Internazionale del Lavoro attraverso l'adozione del considerando che si è appena riportato, sia il Consiglio di Amministrazione che (anche sulla base del suddetto considerando) ha semplicemente incluso la Convenzione n. 182 del 1999 tra quelle fondamentali accanto alla n. 138 del 1973, senza interrogarsi sull'attualità di quest'ultima, hanno assunto decisioni non già soltanto inaspettate, bensì anche assai poco condivisibili (e comprensibili)⁴²⁶.

Del resto, mentre la Convenzione n. 138 del 1973 simboleggia per molti versi un'OIL tradizionalista e «occidentocentrica», la n. 182 del 1999 rappresenta al contrario l'esempio più significativo della politica delle priorità, e dunque del nuovo corso dell'organizzazione, il che avrebbe dovuto indurre quest'ultima a dare assai maggiore spazio alla seconda, marginalizzando la prima.

Certo, gli effetti positivi della nuova strategia dell'OIL incarnata dalla Dichiarazione del 1998 prima e da quella del 2008 poi si sono fatti sentire anche con riguardo alla Convenzione n. 138 del 1973, soprattutto in termini di aumento delle ratifiche a essa relative. Come si ricorderà, del resto, alla metà degli anni Novanta del secolo scorso essa, nonostante la centralità che l'organizzazione aveva tentato fin da subito di conferirle, era stata ratificata soltanto da 49 Stati, mentre tale numero è salito, oggi, a 170⁴²⁷.

Si è trattato evidentemente di un mutamento assai significativo, che peraltro induce a domandarsi per quale ragione i Paesi membri dell'OIL, e soprattutto quelli emergenti, abbiano deciso di ratificare in modo così convinto una Convenzione che, come si è detto nel dettaglio nel Capitolo Primo, si caratterizzava per il fatto di essere assai prescrittiva e non teneva in alcun conto le loro esigenze.

Rispondere a tale interrogativo è assai arduo, anche perché le ragioni per le quali molti dei suddetti Paesi membri hanno deciso, all'indomani dell'adozione della Dichiarazione OIL del 1998, di ritornare sulle proprie decisioni e di ratificare la Convenzione n. 138 del 1973 sono ovviamente diversificate e dunque difficili da generalizzare.

⁴²⁶ Su tali questioni si v., in particolare, M. BORZAGA, *Limiting the Minimum Age: Convention 138 and the Origin of the ILO's Action in the Field of Child Labour*, cit., p. 60 ss.

⁴²⁷ Si v., in proposito, il sito web www.ilo.org.

Volendo ad ogni modo tentare di identificare alcune di queste ragioni, può dirsi anzitutto che l'inclusione di tale Convenzione tra quelle fondamentali ha avuto senz'altro un peso sull'aumento delle ratifiche: poiché si è verificato con riguardo a tutti gli strumenti normativi concernenti i *core labour standards*, tale aumento può essere considerato un effetto di carattere generale della politica delle priorità dell'OIL⁴²⁸.

A ciò deve aggiungersi che, negli ultimi anni, l'OIL ha molto insistito affinché gli Stati membri che prendevano parte al programma di cooperazione tecnica IPEC (e dunque, *in primis*, i Paesi emergenti) ratificassero la Convenzione n. 138 del 1973 (oltre, naturalmente, alla 182 del 1999). È dunque probabile che alcuni Paesi abbiano proceduto in tal senso non tanto perché convinti della bontà dei contenuti della suddetta Convenzione o della sua concreta applicabilità nei rispettivi ordinamenti nazionali, quanto piuttosto per poter accedere all'assistenza tecnico-finanziaria offerta loro dall'OIL⁴²⁹.

Tale atteggiamento dei Paesi emergenti induce a domandarsi ulteriormente se alla ratifica formale della Convenzione n. 138 del 1973 sia o meno seguita l'implementazione sostanziale dei contenuti di essa. Per rispondere è necessario prendere in considerazione l'attività di monitoraggio svolta dalla CEACR con riguardo alla suddetta Convenzione, attività dalla quale si evince inequivocabilmente come, sul punto, i citati Paesi emergenti incontrino notevoli difficoltà.

Del resto, le osservazioni che la CEACR ha elaborato in relazione alla Convenzione n. 138 del 1973 dal 1998 in poi (cioè da quando l'aumento delle ratifiche è stato sempre più significativo) sono state numerose e hanno riguardato, nella maggior parte dei casi, proprio i Paesi emergenti⁴³⁰.

Una situazione, quest'ultima, che induce a ritenere non soltanto che tali Paesi presentino le citate difficoltà di implementazione, ma che in alcuni frangenti (anche per la mancata condivisione dei valori a essa

⁴²⁸ Cfr. M. BORZAGA, *Limiting the Minimum Age: Convention 138 and the Origin of the ILO's Action in the Field of Child Labour*, cit., p. 61.

⁴²⁹ V., sul punto, W.E. MYERS, *op. cit.*, p. 47.

⁴³⁰ Si è trattato di oltre quattrocentocinquanta osservazioni, reperibili al sito web <http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:20010:::NO:::>

sottesi) essi abbiano in realtà proceduto a una ratifica eminentemente *pro forma* della Convenzione in esame.

A quanto detto sin qui deve poi aggiungersi, in conclusione, che la Convenzione n. 138 del 1973 è stata ratificata sì da 170 Paesi membri, ma che tale cifra è comunque quantitativamente e qualitativamente inferiore rispetto a quella relativa alle adesioni di cui è stata oggetto la Convenzione n. 182 del 1999. Se si considera, infatti, che tali adesioni ammontano attualmente a 180, se ne deduce immediatamente, da un lato, lo scarto numerico (e dunque quantitativo). Se poi, approfondendo la questione, ci si interroga su quali siano gli Stati che hanno proceduto alla ratifica della Convenzione n. 182 del 1999 ma non della n. 138 del 1973, ci si rende conto di come si tratti di grandi Paesi, tanto emergenti⁴³¹ quanto industrializzati⁴³². Circostanza, quest'ultima, che sancisce anche sotto il profilo qualitativo il maggior gradimento che gli Stati membri dell'OIL hanno dimostrato di avere per la Convenzione più recente rispetto a quella più risalente.

Alla luce di tutto quel che si è detto sin qui emerge con una certa chiarezza che la decisione dell'OIL di continuare a mantenere alta l'attenzione su uno strumento normativo qual è la Convenzione n. 138 del 1973 può considerarsi quanto meno contraddittoria.

Del resto, come ha messo puntualmente in evidenza la dottrina più attenta, tale Convenzione appare oggi, a livello giuslavoristico internazionale, anacronistica e obsoleta, soprattutto per le rigidità che la caratterizzano e che hanno, nel tempo, determinato numerosi problemi d'implementazione, per il suo approccio «occidentocentrico» e, non da ultimo, per il fatto che essa non indica in alcun modo ai Paesi membri quali attività mettere in campo prioritariamente⁴³³.

In altri termini, se paragonata alla Convenzione n. 182 del 1999, che essendo figlia della nuova strategia dell'OIL rappresenta un mutamento paradigmatico, un punto di svolta in materia di contrasto al lavoro infantile, la Convenzione n. 138 del 1973 sembra destinata a una progressiva marginalizzazione.

⁴³¹ Come ad es. Bangladesh, Iran e Somalia.

⁴³² Si pensi, soprattutto, ad Australia, Nuova Zelanda e Stati Uniti d'America.

⁴³³ Cfr., in proposito, W.E. MYERS, *op. cit.*, p. 49 e B. CREIGHTON, *op. cit.*, p. 393.

E in effetti, se è vero che sotto il profilo formale quest'ultima continua a essere considerata perfino più importante della prima, dal punto di vista sostanziale le cose stanno oramai in modo assai diverso. Nonostante i richiami cui si è poco sopra accennato e l'elevato numero di ratifiche, cioè, la Convenzione n. 138 del 1973 ha di fatto già perso notevolmente terreno rispetto alla n. 182 del 1999, *in primis* (e paradossalmente) all'interno dell'OIL.

È stata la stessa organizzazione, del resto, a puntare sempre più significativamente sulla necessità di eliminare anzitutto le peggiori forme di lavoro infantile, come del resto dimostrano non soltanto la circostanza che a un certo punto si sia deciso di adottare la citata Convenzione n. 182 del 1999, ma anche, più concretamente, l'andamento dell'IPEC e, più in generale, gli interventi di cooperazione tecnica in materia⁴³⁴.

Di conseguenza, si ritiene di poter concludere il presente capitolo affermando che la Convenzione n. 138 del 1973 può ancor oggi considerarsi importante per ragioni storiche, ma che molto difficilmente il tema dell'età minima di accesso al lavoro potrà in futuro assurgere di nuovo a strumento prioritario nell'ambito delle politiche internazionali di contrasto al lavoro infantile.

Quali siano gli ostacoli che con tutta probabilità lo impediranno, del resto, è stato già messo in evidenza più volte: si tratta tanto dei difetti intrinseci che si sono descritti nel dettaglio nel corso del Capitolo Primo e che si sono anche poco sopra richiamati, quanto, più in generale, del fatto che ci si trovi di fronte a una Convenzione prescrittiva⁴³⁵. A una Convenzione, cioè, assai inadatta a entrare pienamente a far parte della nuova strategia dell'OIL, che volendo imprimere un mutamento paradigmatico rispetto al passato con riguardo ai *core labour standards* e dunque anche al contrasto al lavoro infantile, ambisce a far sì che i relativi principi vengano progressivamente e universalmente applicati dai Paesi membri, al punto tale da poter essere considerati come diritti umani (e non già più soltanto come diritti dei lavoratori).

⁴³⁴ V. CEACR, *Giving Globalisation a Human Face. General Survey on the Fundamental Conventions Concerning Rights at Work in Light of the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalisation*, 2008, cit., p. 237 ss.

⁴³⁵ Come sottolineato, in particolare, da B. CREIGHTON, *op. cit.*, p. 372.

CAPITOLO III

GLI STRUMENTI DI CONTRASTO AL LAVORO INFANTILE NEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA E LE RAGIONI DEL PERMANERE DI UN APPROCCIO «OCCIDENTOCENTRICO»

SOMMARIO: 1. *Premessa*. 2. *Le origini della legislazione eurounitaria in materia di contrasto al lavoro infantile*. 3. *La direttiva n. 94/33/CE concernente la protezione dei giovani sul lavoro e i suoi contenuti principali*. 3.1. *L'età minima di accesso al lavoro, il divieto di lavoro infantile e le relative eccezioni*. 3.2. *La regolamentazione del lavoro (dei bambini e) degli adolescenti*. 4. *Il ruolo dell'art. 32 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea*. 5. *Età minima di accesso al lavoro, proibizione del lavoro infantile e «right not to work» dei bambini nel diritto eurounitario: le ragioni giuridico-culturali di una visione «occidentocentrica»*.

1. *Premessa*

A pari dell'OIL, anche l'Unione Europea (UE) ha adottato una serie di strumenti normativi in materia di contrasto al lavoro infantile, sebbene a partire non già dall'inizio della propria storia, bensì soltanto in tempi relativamente recenti.

L'UE, del resto, è stata istituita¹ per ragioni economiche, al fine cioè di dare vita a un mercato unico fondato sulle ben note quattro libertà fondamentali, in cui si riteneva che le condizioni di lavoro potessero migliorare in modo pressoché automatico, senza cioè che vi fosse bisogno di interventi normativi *ad hoc*.

Come si ricorderà, invece, sebbene anche la creazione del diritto internazionale del lavoro fosse avvenuta non tanto per tutelare i lavoratori, quanto piuttosto per preservare la competitività degli Stati, il mandato principale dell'OIL consisteva proprio – a prescindere dai fini perse-

¹ Dapprima come Comunità Economica Europea, per poi essere trasformata in Comunità Europea e infine, per l'appunto, in Unione Europea.

guiti – nell’adozione di standard giuslavoristici. In proposito, deve poi rammentarsi che già con la Dichiarazione di Filadelfia del 1944 gli obiettivi dell’organizzazione erano progressivamente mutati. Da quel momento, infatti, si era affermata l’idea che quest’ultima dovesse contribuire in modo sempre più significativo al miglioramento delle condizioni di lavoro e più in generale al perseguimento della giustizia sociale.

In realtà, un’evoluzione per certi versi simile si è avuta anche per quanto concerne l’UE, se si considera che, a partire dagli anni Settanta del secolo scorso, gli effetti che le diverse crisi economiche ebbero (tra l’altro) sull’occupazione dei Paesi membri finirono per intaccare la citata convinzione originaria secondo la quale la semplice creazione del mercato unico avrebbe determinato automaticamente un miglioramento delle condizioni di lavoro.

In altri termini, anche a livello eurounitario si cominciò a ragionare sull’opportunità di adottare strumenti normativi di matrice giuslavoristica, il che, tuttavia, presupponeva modifiche al Trattato di Roma che evidentemente non potevano essere immediate e spiega – al di là delle differenti epoche storiche in cui le due organizzazioni furono fondate – lo sfasamento temporale tra gli interventi OIL e UE in materia di contrasto al lavoro infantile cui si faceva riferimento in apertura.

Dopo l’importante esperienza delle prime direttive in materia di lavoro adottate, nella seconda metà degli anni Settanta del secolo scorso, dall’allora Comunità Economica Europea sulla base dell’art. 100 del Trattato di Roma (e dunque all’unanimità)², nel 1986 venne decisa – attraverso il c.d. Atto Unico Europeo – la prima significativa modifica al testo di siffatto Trattato, che come si vedrà tra un momento assume, ai nostri fini, importanza fondamentale.

Attraverso tale modifica, infatti, sono state introdotte nel medesimo Trattato due norme, l’art. 118A e l’art. 118B, che hanno apportato rilevanti novità su almeno tre diversi fronti.

² Cfr., in proposito, tra i molti, C. BARNARD, *EU Employment Law*, Oxford, 2012, p. 9 e M. ROCCELLA, T. TREU, *Diritto del lavoro dell’Unione Europea*, Padova, 2012, p. 10 ss.

Esse hanno infatti anzitutto e per la prima volta³ attribuito alla Comunità Economica Europea competenze significative in ambito giuslavoristico (seppur limitate alla tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro), in seconda istanza hanno stabilito che i relativi provvedimenti normativi potessero essere adottati a maggioranza qualificata (art. 118A) e infine hanno riconosciuto (seppure in modo molto generico) l'importanza del dialogo sociale (art. 118B).

I primi due dei citati fronti assumono, ai fini del presente lavoro, un'importanza del tutto particolare: la direttiva n. 94/33/CE relativa alla protezione del lavoro dei giovani, alla quale sarà dedicata gran parte del presente capitolo e che rappresenta, a livello eurounitario, il più importante strumento normativo concernente il contrasto al lavoro infantile, ha potuto infatti essere emanata proprio grazie all'art. 118A dell'Atto Unico Europeo.

A seguito dell'adozione di quest'ultimo la costruzione del diritto eurounitario è proseguita attraverso ulteriori modifiche al Trattato di Roma e l'elaborazione di strumenti normativi di altro genere, come la Carta Comunitaria dei Diritti Sociali Fondamentali dei Lavoratori del 1989, ovvero, più di recente, la Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea (detta anche Carta di Nizza) del 2000, i quali pure, come si vedrà, assumono importanza con riguardo alla questione del contrasto al lavoro infantile, seppure in maniera diversa.

All'esito dell'evoluzione che si sta descrivendo (costituito, per il momento, dal Trattato di Lisbona del 2007) l'Unione Europea può contare, ad oggi, su un insieme di strumenti normativi in materia di lavoro che appare di rilievo, anche se, quanto meno a livello di ampiezza di contenuti e di coerenza complessiva, esso non può certo essere paragonato a quello adottato in sede OIL.

³ Se si escludono, ovviamente, le disposizioni del Trattato di Roma dedicate alla libera circolazione dei lavoratori (art. 48 ss.), al principio di parità di retribuzione tra uomini e donne a fronte dello svolgimento di un lavoro di eguale valore (art. 119) e al Fondo Sociale Europeo (art. 123 ss.) che, sebbene *lato sensu* riconducibili al diritto del lavoro, nella prima fase della costruzione comunitaria ebbero una rilevanza limitata, soprattutto perché introdotte nel Trattato medesimo per ragioni eminentemente economiche. Su questo punto si v. quanto si dirà *infra* nel corso del par. 2.

Ciò non toglie, peraltro, che soprattutto in considerazione della formulazione originaria del Trattato di Roma i risultati ottenuti in proposito dal 1957 ad oggi siano davvero significativi, sebbene gli effetti che la recente crisi economico-finanziaria ha avuto sull'UE, le sue istituzioni e il suo apparato legislativo inducano a non essere particolarmente ottimisti per il futuro.

Alla luce di quanto si è detto sin qui sull'evoluzione del diritto eurounitario del lavoro e su come la questione del contrasto al lavoro infantile si collochi all'interno di essa, nelle pagine che seguono si approfondiranno, in particolare, i contenuti dei provvedimenti normativi emanati dall'UE sul punto, anche al fine di compararli con quelli delle due Convenzioni OIL che si sono approfonditamente esaminate nei capitoli precedenti.

A tal fine, ci si soffermerà anzitutto sui primi documenti che, a livello eurounitario, hanno riguardato il contrasto al lavoro infantile. Ben prima dell'Atto Unico Europeo e della direttiva n. 94/33/CE, infatti, la Commissione e il Parlamento Europei sono intervenuti in proposito attraverso atti di *soft law* che hanno per molti versi preparato il terreno per l'adozione di tali strumenti normativi. Inoltre, come già si accennava in precedenza, nel 1989 è stata adottata la Carta Comunitaria dei Diritti Sociali Fondamentali dei Lavoratori, un altro documento giuridicamente non vincolante, che si occupa anche della questione che qui ci interessa e del quale dunque si approfondirà la parte concernente la protezione dei giovani sul lavoro.

Verranno poi esaminati, in secondo luogo, i contenuti della direttiva n. 94/33/CE e si metterà in luce come essa possa essere suddivisa in due diverse parti. Nella prima viene sancito un divieto pressoché assoluto di lavoro infantile fondato, di fatto, sulla fissazione di un'età minima di accesso al lavoro. Nella seconda vengono invece stabilite una serie di regole concernenti, essenzialmente⁴, il lavoro dei giovani, ovvero di coloro che hanno più di 15 e meno di 18 anni, in relazione ai quali il legislatore eurounitario ha ritenuto di dover introdurre garanzie volte a rendere compatibile lo svolgimento di un'attività lavorativa con il

⁴ A ben vedere, infatti, questa parte della direttiva n. 94/33/CE si occupa anche della regolamentazione del lavoro dei bambini, seppure soltanto nei limitati casi in cui esso è eccezionalmente ammissibile.

loro ancora non del tutto completo sviluppo psico-fisico. In tale contesto si evidenzierà come la suddetta fissazione di un'età minima di accesso al lavoro costituisca il fulcro della normativa eurounitaria di contrasto al lavoro infantile e di come il relativo divieto conosca in realtà soltanto poche eccezioni. Il che, di fatto, induce a ravvisare in tale normativa una decisa somiglianza con la Convenzione OIL n. 138 del 1973.

Successivamente, si prenderà in considerazione la Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea del 2000, la quale all'art. 32 ha sancito il divieto di lavoro infantile, e ci si domanderà quale contributo essa abbia dato allo sviluppo della politica europea in materia, specie se si considera che la Carta medesima è stata adottata mentre la nuova strategia dell'OIL fondata su *core labour standards e decent work* era in pieno svolgimento.

Da ultimo, si cercherà di dare una valutazione complessiva delle attività normative dell'UE in materia di contrasto al lavoro infantile, al fine di capire se, e fino a che punto, quest'ultima abbia dapprima prescelto e successivamente mantenuto un approccio «occidentocentrico» al tema e quanto all'interno di essa sia ancor oggi radicata, sotto il profilo giuridico-culturale, l'idea secondo la quale i bambini sarebbero titolari⁵ di un vero e proprio diritto al non lavoro (*right not to work*).

2. Le origini della legislazione eurounitaria in materia di contrasto al lavoro infantile

Come si accennava in Premessa, la versione originaria del Trattato di Roma del 1957 era stata fortemente condizionata dall'idea che la creazione del mercato unico determinasse un miglioramento automatico delle condizioni dei lavoratori: di qui la decisione dei padri fondatori della Comunità Economica Europea (CEE) di non contemplare, al suo interno, principi che consentissero la creazione, attraverso regolamenti e direttive, di un vero e proprio diritto comunitario del lavoro.

⁵ Idea, per l'appunto, tipica delle società occidentali e industrializzate, spesso invece non condivisa nei Paesi emergenti, di cui si è detto ampiamente *supra* nel corso del Capitolo Secondo del presente lavoro monografico.

Facevano eccezione – oltre agli art. 117 e 118 del Trattato medesimo che, sebbene posti in apertura del Titolo III dedicato alla politica sociale⁶, avevano in realtà natura meramente esortativa⁷ – talune disposizioni che avevano sì una matrice *lato sensu* giuslavoristica, ma che erano state concepite per il perseguimento di obiettivi specifici.

Ci si riferisce, in particolare, a quelle concernenti la libera circolazione dei lavoratori e il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale⁸, come noto di estrema importanza in quanto volte a concretizzare una delle quattro libertà fondamentali su cui doveva fondarsi il mercato unico; all'art. 119 del Trattato di Roma, collocato all'interno del Titolo III sulla politica sociale⁹, il quale sanciva¹⁰ il principio della parità retributiva tra uomini e donne per lo svolgimento di un lavoro di lavoro eguale¹¹ ed era stato in realtà introdotto non già per tutelare le lavoratrici, bensì per ragioni di natura concorrenziale, ovvero per evitare che i Paesi (come la Francia) nei quali già vigeva tale principio finissero con l'immettere sul mercato prodotti più costosi di quelli di altri e con l'essere di conseguenza commercialmente svantaggiati¹²; e, infine, alle

⁶ V., sul punto, G. GIUGNI, *La dimensione sociale del mercato interno*, in M. FERRERA, E. REGELSBERGER (a cura di), *Italia e Germania protagoniste dell'integrazione europea*, Bologna, 1990, p. 379 ss., nonché M. ROCCELLA, T. TREU, *op. cit.*, p. 5 ss.

⁷ Nel senso che impegnavano la Commissione a promuovere una stretta collaborazione tra gli Stati membri in materia sociale, senza peraltro prevedere specifiche competenze in proposito (come si evince assai bene dall'art. 118 del Trattato di Roma). Cfr., sul punto, E. ALES, *Lo sviluppo della dimensione sociale comunitaria: un'analisi "genealogica"*, in F. CARINCI (dir. da), *Diritto del Lavoro*, Commentario, Vol. IX, *Diritto del lavoro dell'Unione Europea*, a cura di F. CARINCI e A. PIZZO FERRATO, Torino, 2010, p. 133 ss., spec. p. 134.

⁸ Su cui si v., ad es., G. ORLANDINI, *La libera circolazione dei lavoratori subordinati*, in S. GIUBBONI, G. ORLANDINI, *La libera circolazione dei lavoratori nell'Unione Europea*, Bologna, 2007, p. 11 ss.

⁹ Cfr., in proposito, F. CARINCI, *Origine ed evoluzione storica dell'ordinamento comunitario*, in F. CARINCI, A. PIZZO FERRATO (a cura di), *Diritto del lavoro dell'Unione Europea*, Torino, 2015, p. 18 ss.

¹⁰ E sancisce ancor oggi, sebbene sia stato modificato nella numerazione – ora è l'art. 157 – e in parte nei contenuti.

¹¹ V., su tale norma, E. ALES, *op. cit.*, p. 134 s.

¹² È quanto condivisibilmente sostenuto, in particolare, da M. ROCCELLA, T. TREU, *op. cit.*, p. 9.

disposizioni (contenute anch'esse nel Titolo III del Trattato relativo alla politica sociale)¹³ relative al Fondo Sociale Europeo¹⁴ che, quanto meno all'inizio, era stato concepito come strumento finalizzato a promuovere la libera circolazione dei lavoratori e andava dunque anch'esso ricondotto alla realizzazione di una delle quattro libertà fondamentali su cui si sarebbe dovuto costruire il mercato unico¹⁵.

Date queste premesse, non sorprende che il legislatore comunitario, negli anni immediatamente successivi alla fondazione della CEE, si sia pressoché esclusivamente concentrato – attraverso il diritto derivato – sulla regolamentazione della libera circolazione dei lavoratori, al fine di superare gli ostacoli che si frapponivano al pieno esercizio di essa¹⁶. Si trattava, a ben vedere, di ostacoli di diverso tipo: gli uni avevano natura linguistico-culturale ed erano dunque assai difficili (per non dire impossibili) da eliminare; gli altri si caratterizzavano invece per una matrice più propriamente giuridica (per non dire giuslavoristica) e potevano quindi essere quanto meno attenuati attraverso l'elaborazione di specifici strumenti normativi¹⁷.

Il legislatore comunitario è così intervenuto, ad esempio, al fine di ammorbidire le condizioni di accesso al mercato del lavoro dei Paesi membri spesso fondate su requisiti di nazionalità¹⁸, ovvero ancora con l'obiettivo di coordinare i sistemi di sicurezza sociale dei medesimi Paesi membri al fine di evitare che le difficoltà di accesso ai relativi diritti dovute allo svolgimento di attività lavorative in diversi Stati e al

¹³ Si tratta degli art. 123 ss.

¹⁴ V., in proposito, A. MISCIONE, *Fondo sociale europeo e politiche comunitarie sulla formazione professionale*, in F. CARINCI (dir. da), *op. cit.*, p. 381 ss., spec. p. 392 ss.

¹⁵ Si cfr., sul punto, M. ROCCELLA, T. TREU, *op. cit.*, p. 206.

¹⁶ V., in proposito, S. NAPPI, *Libera circolazione dei lavoratori subordinati*, in F. CARINCI (dir. da), *op. cit.*, p. 253 ss., nonché S. BORELLI, *Libera circolazione dei lavoratori subordinati*, in *Digesto delle Discipline Privatistiche, Sezione Commerciale, Aggiornamento*, Torino, 2003, p. 628 ss.

¹⁷ Cfr., tra i molti, C. BARNARD, *op. cit.*, p. 143 ss.

¹⁸ Sul punto si cfr., da ultimo, E. KOCHER, *Europäisches Arbeitsrecht*, Baden-Baden, 2016, p. 68 ss. Cfr. altresì M. FUCHS, F. MARHOLD, *Europäisches Arbeitsrecht*, Vienna, 2010, p. 64 ss.

conseguente spezzettamento dei periodi contributivi convincessero i potenziali interessati a non esercitare la libertà di circolazione¹⁹.

Ebbene, è evidente come in una situazione del genere – nella quale cioè il Trattato di Roma del 1957 era assai povero di disposizioni di matrice giuslavoristica e il legislatore comunitario, negli anni immediatamente successivi alla sua sottoscrizione, era comunque impegnato nel realizzare le quattro libertà fondamentali (libera circolazione dei lavoratori inclusa) al fine di dare vita al mercato unico – non vi fosse spazio alcuno per interventi normativi in senso proprio concernenti il diritto del lavoro in generale e il contrasto al lavoro infantile in particolare.

È del resto comprensibile che la CEE preferisse investire sulla costruzione della propria infrastruttura giuridico-amministrativa, piuttosto che legiferare in merito a questioni sulle quali i Paesi membri già disponevano di uno strumentario normativo di rilievo e che si stava tra l'altro rafforzando nel tempo²⁰.

Ciò valeva, in particolare, per il secondo dei profili che si sono poco sopra citati: come si è messo approfonditamente in luce in precedenza, la maggior parte gli Stati europei (e dunque anche dei Paesi membri della CEE) si era dotata, tra la fine del diciannovesimo e l'inizio del ventesimo secolo, di normative nazionali concernenti l'età minima di accesso al lavoro e il divieto di lavoro infantile²¹, il che, è ovvio, rendeva non certo prioritaria una presa di posizione comunitaria sul punto.

Naturalmente, la circostanza che esistessero numerose normative nazionali (tra l'altro piuttosto convergenti) in materia, non significava peraltro che, a quell'epoca, in tutti gli Stati membri vigesse un divieto

¹⁹ Cfr., ad es., A. PIZZOFRERATO, *La sicurezza sociale*, in F. CARINCI, A. PIZZOFRERATO (a cura di), *op. cit.*, p. 342 ss.

²⁰ Del resto, gli anni immediatamente successivi all'adozione del Trattato di Roma del 1957 hanno rappresentato, per molti Paesi europei, una sorta di età dell'oro del diritto del lavoro, caratterizzata da una rete di tutele sempre più significative approntate a favore dei c.d. lavoratori subordinati standard, ovvero assunti a tempo pieno e indeterminato.

²¹ Cfr., in particolare, il par. 2 del Capitolo Primo del presente lavoro monografico.

assoluto di lavoro infantile²² o che le suddette normative fossero anche attuate in modo corretto²³.

È forse questa una delle ragioni principali per cui diversi organi della CEE, ben prima che, alla metà degli anni Settanta del secolo scorso, prendessero avvio le esperienze normative che avrebbero portato alla costruzione del diritto eurounitario del lavoro, hanno iniziato a interessarsi al tema della protezione del lavoro dei giovani, nei suoi più diversi aspetti, assumendo, in proposito, una serie di prese di posizione non vincolanti, che possono tuttavia ritenersi rilevanti non già soltanto per il fatto di aver indirizzato una serie di linee guida agli Stati membri, ma anche (e soprattutto) perché hanno preparato il terreno per l'adozione della direttiva n. 94/33/CE di cui si dirà ampiamente nel prosieguo.

Ebbene, la prima delle suddette prese di posizione è rappresentata dalla Raccomandazione della Commissione CEE agli Stati membri n. 67/125/CEE del 31 gennaio 1967, concernente la tutela dei giovani lavoratori²⁴.

Si tratta, a ben vedere, di atto di *soft law* fondato sugli art. 117, 118 e 155²⁵ del Trattato di Roma del 1957, attraverso il quale la Commissione CEE incoraggia i Paesi membri ad adottare provvedimenti normativi in materia che, fondandosi sui principi espressi all'interno della Raccomandazione, consentano di «adeguare il lavoro dei giovani alla vita economica moderna»²⁶.

È interessante notare come, secondo la Commissione CEE, tale adeguamento si sarebbe dovuto fondare su tre diversi pilastri: la predisposizione di un insieme di norme protettive applicabili a tutti i giovani lavoratori, a prescindere dalla natura giuridica del rapporto di lavoro in

²² Atteso che tali normative nazionali furono adottate al fine di rispondere alle necessità di Paesi contraddistinti, all'epoca, da un grado di sviluppo assai differenziato specie sotto il profilo socio-economico.

²³ Basti qui rammentare le manchevolezze che caratterizzavano l'apparato sanzionatorio dei primi provvedimenti legislativi emanati in proposito in Italia.

²⁴ Pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee* del 1967, p. 405 ss.

²⁵ Si v., sul punto, M. HARTWIG, *The Elimination of Child Labour and the EU*, in G. NESI, L. NOGLER, M. PERTILE (a cura di), *Child Labour in a Globalized World. A Legal Analysis of ILO Action*, Aldershot, 2008, p. 245 ss., spec. p. 247.

²⁶ Cfr. il punto n. 3 del preambolo (ovvero della sezione ufficialmente denominata «Relazione») della Raccomandazione in esame.

essere, dall'attività lavorativa svolta e dal settore economico di riferimento (salve eccezioni); l'introduzione immediata di un'età minima di accesso al lavoro avente carattere generale e pari a 15 anni; una regolamentazione stringente delle condizioni di lavoro dei giovani lavoratori (ovvero di coloro che hanno già compiuto i 15 anni ma non sono ancora divenuti maggiorenni), che tenga conto delle necessità di questi ultimi sotto il profilo psico-fisico e consenta, al tempo stesso, che venga conferita loro un'adeguata formazione professionale²⁷.

Sono soprattutto due gli elementi che colpiscono di questa Raccomandazione della Commissione CEE. Da un lato, la circostanza che, in diversi passaggi di essa, siano presenti richiami molto insistenti alla necessità di fissare un'età minima di accesso al lavoro²⁸. Dall'altro, la struttura stessa della Raccomandazione, che ricorda molto da vicino quella della direttiva n. 94/33/CE e consente di affermare come l'approccio comunitario alla questione del contrasto al lavoro infantile sia, in realtà, ben più risalente rispetto al provvedimento normativo di *hard law* a essa specificatamente dedicato.

Per quanto riguarda il primo aspetto, vale la pena di mettere in luce come i suddetti richiami siano sostanzialmente due, contenuti l'uno nel preambolo e l'altro nel testo normativo vero e proprio della Raccomandazione che si sta esaminando. Tuttavia, è soprattutto da quello di cui al preambolo che si evince quale fosse l'approccio della Commissione CEE al tema dell'età minima di accesso al lavoro. Sul punto, infatti, quest'ultima invitava i Paesi membri a «risolvere il problema essenziale dell'età minima per l'ammissione al lavoro in una prospettiva di progresso»²⁹.

Ciò sarebbe dovuto avvenire, secondo la medesima Commissione CEE, attraverso due diverse tipologie di interventi.

Anzitutto, i Paesi membri avrebbero dovuto introdurre nei propri ordinamenti, immediatamente e con riguardo a tutti i settori economici, il limite di età di 15 anni, che risultava, all'epoca dell'emanazione della Raccomandazione, applicato al loro interno in modo ancora parziale.

²⁷ È quanto stabilito dai punti n. 4, 5 e 6 del preambolo della Raccomandazione che si sta descrivendo.

²⁸ Cfr., in proposito, M. HARTWIG, *op. cit.*, p. 247.

²⁹ Si v. il punto n. 5 del preambolo della Raccomandazione n. 67/125/CE.

Secondariamente, i medesimi Paesi membri avrebbero dovuto esplorare, insieme alla Commissione CEE, la possibilità di elevare nel tempo l'età minima originariamente stabilita. La ragione di tale aumento, peraltro soltanto eventuale, sembrerebbe doversi genericamente ricercare, almeno stando alla lettera della Raccomandazione, nel tentativo di migliorare l'accesso dei lavoratori più giovani al mercato del lavoro³⁰. In realtà, se si prende in considerazione il prosieguo della parte di preambolo che si sta analizzando, ci si rende conto che, seppure in modo indiretto e facendo riferimento alle difficoltà che sussistevano in proposito³¹, la Raccomandazione ricollega il possibile aumento dell'età minima di accesso al lavoro oltre i 15 anni a quello dell'obbligo scolastico.

Da tale importante presa di posizione della Commissione CEE si ritiene di poter evincere che, già alla fine degli anni Sessanta del secolo scorso, per gli organismi comunitari la necessità della fissazione di un'età minima di accesso al lavoro non doveva ricondursi soltanto a ragioni di tutela dell'integrità psico-fisica dei bambini, bensì anche all'obbligo scolastico al quale costoro erano sottoposti.

Una considerazione, quest'ultima, che appare a giudizio di chi scrive particolarmente rilevante, in quanto dimostra come fin dai primi provvedimenti dedicati alla questione del contrasto al lavoro infantile la CEE abbia gettato le basi per il riconoscimento di un vero e proprio *right not to work* in capo ai bambini, in linea con quanto avvenuto nella prima (e più tradizionale) fase della storia dell'OIL³².

Che sia questa la direzione intrapresa dagli organismi comunitari è del resto inequivocabilmente confermato dall'altro richiamo all'età mi-

³⁰ Si cfr., ancora una volta, il punto n. 5 del preambolo della Raccomandazione in esame.

³¹ Stabilisce infatti testualmente l'ultima parte del più volte citato punto n. 5 del preambolo della Raccomandazione n. 67/125/CE che «La Commissione si rende conto delle difficoltà che esistono ancora in larghe zone della Comunità per quel che riguarda l'inevitabile prolungamento del periodo di istruzione obbligatoria che tale problema comporta; essa ritiene nondimeno assolutamente necessario superare quanto prima tali difficoltà».

³² Cfr., su questo punto, quanto si è detto ampiamente nella prima parte del Capitolo Secondo del presente lavoro monografico nonché, in generale, M. BORZAGA, *Limiting the Minimum Age: Convention 138 and the Origin of the ILO's Action in the Field of Child Labour*, in G. NESI, L. NOGLER, M. PERTILE (a cura di), *op. cit.*, p. 39 ss.

nima di accesso al lavoro poco sopra citato e contenuto nel testo normativo vero e proprio della Raccomandazione della Commissione CEE n. 67/125/CEE, laddove, riprendendo evidentemente quanto già evidenziato nel preambolo, si invitano i Paesi membri a fissare la suddetta età minima di accesso al lavoro a 15 anni, prevedendo di aumentarla successivamente in relazione all'evolversi dei sistemi scolastici³³.

Con riguardo poi al secondo dei citati aspetti, quello cioè concernente la struttura della Raccomandazione, va qui soltanto brevemente rilevato come alla luce del preambolo e del testo normativo di essa si tratti, in realtà, di una struttura binaria.

Sebbene infatti la Commissione CEE esorti i Paesi membri ad adottare un solo provvedimento normativo in materia di tutela dei giovani lavoratori (o comunque a redigere, in proposito, un testo unico modificato alla luce dei contenuti della Raccomandazione)³⁴, è del tutto evidente come la Raccomandazione medesima faccia una netta distinzione tra due categorie di giovani, i bambini da un lato e gli adolescenti dall'altro, e ne disciplini in maniera differente le attività lavorative.

Mentre infatti con riguardo ai primi viene fissata un'età minima di accesso al lavoro pari a 15 anni e conseguentemente introdotto – salve rare eccezioni relative allo svolgimento di attività culturali³⁵ ovvero leggere³⁶ – un divieto pressoché assoluto di lavorare, per quanto riguarda i secondi (e cioè, come si accennava, coloro che hanno compiuto i 15 anni ma non hanno ancora raggiunto la maggiore età) si invitano i Paesi membri ad adottare una regolamentazione particolare in merito ad alcuni istituti del diritto del rapporto di lavoro che, se applicati nella loro versione per così dire standard, finirebbero per avere un impatto negativo sull'ancora incompleto sviluppo psico-fisico dei soggetti interessati³⁷.

Poiché, in proposito, la Raccomandazione n. 67/125/CEE è, come si accennava, strutturalmente e contenutisticamente assai simile alla successiva direttiva n. 94/33/CE, si ritiene di poter rinviare l'analisi detta-

³³ Si v. il punto n. 3 della Raccomandazione che si sta descrivendo.

³⁴ Ai sensi del punto n. 1 della Raccomandazione n. 67/125/CE.

³⁵ Cfr. il punto n. 5 della più volte citata Raccomandazione in esame.

³⁶ Descritte al punto n. 4 della Raccomandazione n. 67/125/CE.

³⁷ Cfr., sul punto, M. HARTWIG, *op. cit.*, p. 247.

gliata dei suddetti istituti al paragrafo successivo e di limitarsi, in questa sede, a citarli soltanto.

Ebbene, si tratta, essenzialmente, della disciplina dell'orario di lavoro, dei riposi e delle ferie annuali retribuite, che deve essere calibrata in base alla giovane età dei lavoratori coinvolti e dunque, di fatto, alleggerita rispetto a quella valevole per la generalità di questi ultimi³⁸. Inoltre, talune modalità di svolgimento della prestazione, quali il lavoro notturno, dovrebbero essere vietate, così come specifiche tipologie di attività lavorative. Tra queste figurano, oltre a quelle che impongono ritmi di lavoro accelerati ovvero meccanici (come il lavoro a cottimo o quello svolto alla catena di montaggio)³⁹, le attività lavorative pericolose, la cui definizione⁴⁰ è significativamente assai simile a quelle contenute, in proposito, nelle Convenzioni OIL n. 138 del 1973 e n. 182 del 1999⁴¹. Da ultimo, la Raccomandazione in esame invita i Paesi membri ad adottare misure (anche organizzative) tali da consentire ai lavoratori giovani di partecipare a programmi di formazione professionale finalizzati a incrementarne le competenze⁴².

A circa vent'anni di distanza dalla Raccomandazione della Commissione CEE n. 67/125/CEE, anche il Parlamento Europeo si è occupato della questione del contrasto al lavoro infantile con una Risoluzione approvata il 16 giugno 1987⁴³.

Si tratta, pure in questo caso, di un documento non vincolante, i cui contenuti, a dispetto del titolo ingannevole su cui si ritornerà tra un momento, sono in realtà almeno in parte diversi da quelli dell'appena descritta Raccomandazione della Commissione CEE.

³⁸ V. i punti n. 6 ss. della Raccomandazione in discorso.

³⁹ Si cfr. il co. 2 del punto n. 19 della Raccomandazione n. 67/125/CE.

⁴⁰ Di cui al co. 1 del punto n. 19 della Raccomandazione che si sta esaminando, ai sensi del quale è necessario «vietare che i giovani siano occupati in lavori considerati pericolosi od insalubri, o superiori alle loro forze, o tali da nuocere alla loro salute o da esporli a pericoli di ordine morale».

⁴¹ E di cui si è detto ampiamente nel corso del Capitolo Secondo del presente lavoro monografico.

⁴² Sul punto si v., in particolare, quanto stabilito dal punto n. 18 della Raccomandazione n. 67/125/CE.

⁴³ Pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee* del 20 giugno 1987, n. C 190, p. 44 ss.

La suddetta Risoluzione, nella sua versione italiana, è infatti dedicata al lavoro minorile e tuttavia, a scorrerla in modo anche soltanto superficiale, ci si rende subito conto di come essa si occupi più propriamente del lavoro infantile, invocando in particolare l'adozione, anche a livello comunitario, di provvedimenti normativi finalizzati alla sua proibizione e alla sua eliminazione⁴⁴.

È dunque probabile che i problemi (per non dire gli errori) di traduzione in lingua italiana degli atti normativi concernenti il contrasto al lavoro infantile cui si è già fatto cenno nel Capitolo Secondo⁴⁵, siano sorti proprio a partire dalla Risoluzione di cui si sta dicendo e si siano poi riproposti con riguardo ad atti normativi ben più importanti, come la Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, su cui si tornerà nel prosieguo⁴⁶.

Si tratta di difficoltà derivanti, probabilmente, dalla ritrosia a voler rendere in italiano il termine inglese *child* con quello di «bambino» (ovvero, laddove sia necessario il ricorso a un aggettivo, con quello di «infantile») e dalla convinzione che le parole «minore» e «minorile», in quanto di per sé più tecniche, siano maggiormente degne di trovare spazio in un testo normativo.

In realtà, e prescindendo dal fatto che gli argomenti appena prospettati comunque non convincono, la scelta di utilizzare i termini «minore» e «minorile» va criticata in radice perché induce gravemente in confusione. Del resto – come si è già avuto modo di dire in precedenza – affermare che il lavoro minorile andrebbe vietato (o è vietato) costituisce una contraddizione in termini, atteso che, tutt'al contrario, il lavoro minorile, inteso come il lavoro svolto da persone che, avendo compiuto la prescritta età minima, non sono peraltro ancora divenute maggiorenni è, seppure con una serie di accorgimenti legislativamente previsti, perfettamente ammissibile e ampiamente praticato.

Ciò detto in relazione ai possibili malintesi derivanti dalla cattiva traduzione italiana del titolo della Risoluzione che si sta esaminando (e in parte anche dei suoi contenuti, visto che all'interno di essa i termini

⁴⁴ Si cfr., in particolare, il punto n. 1 della Risoluzione in esame.

⁴⁵ V., in particolare, quanto si è detto nel corso del par. 5 del suddetto Capitolo Secondo.

⁴⁶ Si v., *infra*, il par. 4 del presente capitolo.

bambino e minore vengono, pare, utilizzati come sinonimi)⁴⁷ e venendo quindi alla sostanza di essa, va ribadito che si tratta di un documento quasi interamente dedicato al lavoro infantile e alla necessità di prevederne un divieto radicale.

In proposito, assume particolare rilevanza, a giudizio di chi scrive, il punto primo della Risoluzione, laddove si dice che il Parlamento Europeo

ritiene che il lavoro minorile⁴⁸ presenti in primo luogo aspetti etici perché tocca la sfera della salute del bambino, del suo sviluppo fisico e intellettuale, la sua educazione e, in fin dei conti, la sua formazione in quanto persona e che l'impiego di bambini nel processo lavorativo rappresenti una sfida alla coscienza della comunità mondiale, per cui dovrebbe essere abolito.

È del tutto evidente che con il passaggio appena richiamato il Parlamento Europeo non soltanto si pronuncia a favore della eliminazione del lavoro infantile, ma connota quest'ultimo in modo estremamente negativo, dando dunque prova di un atteggiamento «occidentocentrico» nei suoi confronti⁴⁹.

Un atteggiamento del resto confermato dal prosieguo della prima parte della Risoluzione, la quale – oltre a mettere in relazione la questione della lotta al lavoro infantile con quella dell'istruzione e della formazione professionale dei soggetti coinvolti, che potrebbero in qualche modo fungere da antidoto⁵⁰ – indugia sulle cause del fenomeno, ravvisando le principali nella miseria e nello sviluppo sempre più preoccupante dell'economia sommersa⁵¹.

⁴⁷ È quanto sembra emergere, ad es., dal già citato punto n. 1 e dal punto n. 4 della Risoluzione che si sta descrivendo.

⁴⁸ *Rectius* «infantile».

⁴⁹ Un atteggiamento cioè assai simile a quello che ha caratterizzato per lungo tempo l'OIL e di cui la Convenzione n. 138 del 1973 rappresenta il principale risultato.

⁵⁰ Si v., in particolare, i punti n. 2 e 4 della Risoluzione di cui si sta dicendo.

⁵¹ Cfr., soprattutto, i punti n. 2, 3 e 6 della Risoluzione del Parlamento Europeo del 16 giugno 1987, cit.

Su quest'ultimo punto, il Parlamento Europeo distingue due diversi piani di riflessione e di intervento, quello intracomunitario e quello extracomunitario (relativo in particolare ai Paesi emergenti).

Per quanto riguarda il primo, dalla Risoluzione traspare una certa preoccupazione per il significativo spostamento delle attività produttive verso il domicilio del lavoratore e che a ciò si colleghi, viste anche le difficoltà a operare controlli, un utilizzo di bambini non retribuiti⁵². Inoltre, a destare allarme sono anche i segnali, provenienti dai Paesi membri, relativi a un aumento delle violazioni della legislazione nazionale concepita per vietare il lavoro dei bambini e tutelare quello dei minori che abbiano compiuto l'età minima: una situazione, quest'ultima, che il Parlamento Europeo sembra ricondurre, almeno in parte, all'atteggiamento sempre più frequente dei medesimi Paesi membri, che peraltro nella Risoluzione viene respinto con forza, a farsi reciprocamente concorrenza in modo sleale, ovvero puntando su riduzioni del costo del lavoro cui si addivene attraverso violazioni dell'apparato di norme concepito per tutelare i prestatori di lavoro (bambini inclusi)⁵³. Di qui la sollecitazione, rivolta in particolare alla Commissione CEE, a elaborare una proposta di direttiva finalizzata ad armonizzare le legislazioni nazionali relative al contrasto al lavoro infantile e alla tutela dei lavoratori giovani⁵⁴.

In merito al secondo piano d'intervento va anzitutto segnalato come all'interno della Risoluzione in commento vi sia in realtà un unico passaggio rilevante, circostanza peraltro comprensibile se si pensa che nel 1987 gli effetti della globalizzazione economica sui diritti dei lavoratori stavano soltanto iniziando a farsi sentire⁵⁵. In tale passaggio, il Parlamento Europeo afferma che nei Paesi emergenti il lavoro infantile deve considerarsi come un dato strutturale strettamente connesso alla povertà. A tal punto strutturale da essere pressoché impossibile da debella-

⁵² È quanto emerge dal punto n. 6 della Risoluzione in commento.

⁵³ Si v. il punto 5 della medesima Risoluzione del Parlamento Europeo.

⁵⁴ Come si evince dal punto n. 9 della suddetta Risoluzione.

⁵⁵ Sulle diverse fasi della globalizzazione e sulle loro caratteristiche si v., in particolare, F. TARGETTI, A. FRACASSO, *Le sfide della globalizzazione. Storia, politiche e istituzioni*, Milano, 2008, p. 23 ss., spec. p. 37 ss.

re⁵⁶. Di fronte a questa situazione, in merito alla quale la CEE aveva ovviamente ben pochi margini di intervento, nella Risoluzione del 16 giugno 1987 si propone di orientare i programmi di sviluppo comunitari e le relazioni con i Paesi terzi (emergenti in particolare) in modo tale da affrontare il problema e cercare di garantire, anche in quei Paesi, il rispetto dei diritti dei lavoratori (bambini e, più in generale, minori inclusi), in linea con l'identità culturale europea⁵⁷.

Come detto, se in relazione a quanto accadeva nei Paesi terzi la CEE poteva esercitare la propria influenza in maniera soltanto indiretta, con riguardo invece al piano intracomunitario il Parlamento Europeo auspicava che la Commissione proponesse in tempi brevi una specifica direttiva volta a tutelare il lavoro dei giovani.

Ebbene, con riguardo ai contenuti di tale auspicato atto normativo il medesimo Parlamento Europeo si pronuncia nella seconda parte della Risoluzione che si sta esaminando, elencando quelli che, a suo giudizio, sarebbero dovuti essere i punti qualificanti di esso.

Dall'analisi di tale seconda parte della Risoluzione si evince con chiarezza come anch'essa (al pari della prima) insista molto sul lavoro infantile, o meglio sulla necessità di vietarlo radicalmente⁵⁸. Ciò non toglie peraltro che alcuni passaggi della medesima siano dedicati alla disciplina del lavoro dei giovani, intendendosi per tali coloro che hanno compiuto l'età minima⁵⁹.

Strutturalmente (pur nella sua maggiore brevità) questa parte della Risoluzione è dunque assai simile alla Raccomandazione della Com-

⁵⁶ Cfr. il punto n. 8 della Risoluzione in esame, nella prima parte del quale il Parlamento Europeo «fa presente inoltre che il lavoro minorile nei paesi in via di sviluppo è un dato strutturale direttamente connesso con la povertà».

⁵⁷ È quanto stabilito dalla seconda parte del già citato punto n. 8 della Risoluzione che si sta descrivendo, nella quale il Parlamento Europeo «pur ritenendo che sia difficile por fine a questa situazione, sollecita la Comunità ad affrontare questo problema nel quadro dei suoi programmi di sviluppo e, nelle sue relazioni con paesi terzi, a cercare di garantire il rispetto delle condizioni sociali di vita e dei diritti dei lavoratori, che costituiscono parte integrante della democrazia e della stessa identità culturale europea».

⁵⁸ Si v. il punto n. 10, lett. a) della Risoluzione del Parlamento Europeo del 16 giugno 1987.

⁵⁹ Si tratta, in particolare, del punto n. 10, lett. b) ss. della Risoluzione che si sta esaminando.

missione CEE n. 67/125/CEE, precedentemente descritta, della quale riprende anche in buona parte i contenuti.

Volendo brevemente soffermarsi su questi ultimi, ciò che anzitutto salta agli occhi è che il Parlamento Europeo, nell'auspicare l'adozione di uno strumento normativo che vieti il lavoro infantile attraverso la fissazione di un'età minima di accesso al lavoro, propone che la stessa venga posta non già a 15 (come la precedente Raccomandazione della Commissione CEE), bensì a 16 anni, e che tale età corrisponda altresì a quella in cui termina l'obbligo scolastico, con il che, evidentemente, si chiarisce in modo nettissimo il legame sussistente tra divieto di lavoro infantile e istruzione e si rafforza⁶⁰, al tempo stesso, l'idea per la quale i bambini sarebbero titolari di un vero e proprio diritto al non lavoro.

Nel prosieguo, il Parlamento Europeo chiarisce che questo divieto, per quanto radicale, può patire talune eccezioni, in tutto e per tutto simili a quelle previste dalla Raccomandazione n. 67/125/CEE e consistenti nella possibilità, per coloro che non abbiano ancora compiuto l'età minima, di svolgere lavori *lato sensu* leggeri⁶¹ ovvero di essere impiegati in attività culturali⁶².

Per quanto concerne, da ultimo, la disciplina delle prestazioni svolte da giovani lavoratori (ovvero, secondo la Risoluzione, da coloro che abbiano un'età compresa tra 16 e 18 anni), il Parlamento Europeo si attende una regolamentazione che, oltre a prevedere l'autorizzazione dei genitori (o dei rappresentanti legali) alla stipula del relativo contrat-

⁶⁰ È quanto stabilito dal già citato punto n. 10, lett. a) della Risoluzione in commento.

⁶¹ Cfr., in proposito, il punto n. 10, lett. b) della Risoluzione in esame, secondo il quale «sono eccettuati i lavori prestati a titolo volontario o di buon vicinato e leggeri compatibili con lo studio, specialmente quelli svolti nell'ambito familiare e nelle imprese dei genitori, o quelli eseguiti in imprese o scuole professionali come parte integrante della formazione dell'allievo; in entrambi i casi la direttiva dovrà definire la natura e i criteri di ammissibilità, in via eccezionale, di tali lavori e l'autorità preposta ad adottare misure per impedire qualsiasi abuso e stabilire le sanzioni corrispondenti».

⁶² Come indicato dal punto n. 10, lett. c) della medesima Risoluzione, a mente del quale «è anche eccettuato l'intervento di minori in alcuni spettacoli pubblici (cine, teatro, radio, TV) qualora esso risulti indispensabile; in questo caso il contratto di lavoro dovrà essere stipulato dai genitori o dai rappresentanti legali con l'assenso esplicito del minore e con il visto dell'autorità preposta».

to⁶³, ponga (similmente, ancora una volta, a quanto stabilito dalla Raccomandazione della Commissione CEE del 1967) una serie di divieti, riguardanti, in particolare, il lavoro notturno, il lavoro sotterraneo e, più in generale, tutte le prestazioni lavorative che possono considerarsi pericolose⁶⁴.

A ben vedere, dunque, la Risoluzione del Parlamento Europeo del 16 giugno 1987, pur concentrandosi più sul divieto di lavoro infantile che sulla disciplina del lavoro dei giovani ed essendo assai più stringata, si pone decisamente in linea di continuità con il proprio precedente storico, ovvero la Raccomandazione della Commissione CEE n. 67/125/CEE.

Tale linea di continuità è peraltro ravvisabile anche tra gli appena citati atti di *soft law* e il terzo (nonché ultimo) importante documento che, prima dell'adozione della direttiva n. 94/33/CE si è occupato, a livello comunitario, della questione del contrasto al lavoro infantile.

Ci si riferisce, in particolare, alla Carta Comunitaria dei Diritti Sociali Fondamentali dei Lavoratori, solennemente proclamata dai capi di Stato e di Governo riuniti a Strasburgo il 9 dicembre 1989⁶⁵. Come noto – e a dispetto delle aspettative di molti, tra cui il Parlamento Europeo⁶⁶ – tale strumento normativo è rimasto privo di vincolatività giuridica (si pone cioè, ancora una volta, come atto di *soft law*), anche se, a partire dalle modifiche apportate ad Amsterdam nel 1997, esso è stato menzio-

⁶³ Si v. il punto n. 10, lett. d) della Risoluzione che si sta esaminando.

⁶⁴ Cfr. il punto n. 10, lett. e) di tale Risoluzione: «tra i 16 e i 18 anni saranno proibiti il lavoro notturno, il lavoro sotterraneo e le ore straordinarie; saranno altresì proibiti i lavori molesti e pericolosi e in linea generale tutti quelli che possano compromettere la salute fisica e psichica, la sicurezza e la moralità degli adolescenti; al fine di stabilire questi tipi di lavoro o le condizioni in cui possono essere prestati con piene garanzie per la salute, la sicurezza e la moralità dei giovani, le autorità nazionali competenti in materia si consulteranno con le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori interessate».

⁶⁵ Su tale documento si cfr., ad es., M. DE LUCA, *Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali*, in AA.VV., *Dimensione sociale del mercato unico europeo*, Milano, 1990, p. 61 ss. e C. LA MACCHIA, *La Carta comunitaria dei diritti sociali*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni industriali*, 1990, p. 769 ss.

⁶⁶ V., in proposito, C. BARNARD, *op. cit.*, p. 12.

nato all'interno dei Trattati comunitari⁶⁷ e ha quindi assunto importanza crescente nel determinare gli obiettivi di matrice sociale che l'UE e i suoi Stati membri sono chiamati a perseguire⁶⁸.

Come si accennava poco sopra, anche la Carta Comunitaria dei Diritti Sociali Fondamentali dei Lavoratori si occupa, tra l'altro, della questione del contrasto al lavoro infantile e lo fa nella sezione da essa dedicata alla «protezione dell'infanzia e degli adolescenti» (punti da 20 a 23)⁶⁹.

Dall'analisi di tale sezione si evince – ancora una volta, ma in modo assai più evidente rispetto al passato – l'importanza fondamentale attribuita all'istruzione dei bambini, della quale questi ultimi possono godere pienamente soltanto laddove sia loro vietato di lavorare.

In proposito, del resto, il punto n. 20 della Carta si esprime in termini incontrovertibili, riprendendo tra l'altro pressoché testualmente i contenuti dell'art. 2, co. 3 della Convenzione OIL n. 138 del 1973. Tale disposizione, infatti – dopo aver fatte salve, da un lato, potenziali norme più favorevoli e aver ammesso, dall'altro, eventuali deroghe relative a lavori leggeri⁷⁰ –, afferma che «l'età minima per l'ammissione al lavoro non deve essere inferiore all'età in cui termina la scuola dell'obbligo, né comunque ai 15 anni». Si tratta, a ben vedere, della definitiva consacrazione del legame tra divieto di lavoro infantile (o fissazione di

⁶⁷ Ci si riferisce, in particolare, all'art. 117 del Trattato di Roma, così come modificato – per l'appunto – da quello di Amsterdam, secondo il co. 1 del quale «la Comunità e gli Stati membri, tenuti presenti i diritti sociali fondamentali, quali quelli definiti nella Carta sociale europea firmata a Torino il 18 ottobre 1961 e nella Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989, hanno come obiettivi la promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, che consenta la loro parificazione nel progresso, una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo e la lotta contro l'emarginazione».

⁶⁸ Come sostenuto da C. BARNARD, *op. cit.*, p. 21. Si v. altresì M. ROCCELLA, T. TREU, *op. cit.*, p. 15 s.

⁶⁹ Il testo della Carta Comunitaria dei Diritti Sociali Fondamentali dei Lavoratori è disponibile in Pace, *Diritti dell'Uomo, Diritti dei Popoli*, anno III, numero 3, p. 133 ss.

⁷⁰ Cfr., in particolare, la prima parte del citato punto n. 20, ai sensi della quale «fatte salve le norme più favorevoli ai giovani, in particolare quelle che assicurano il loro inserimento professionale tramite la formazione, ed eccettuate deroghe limitate ad alcuni lavori leggeri, (...)».

un'età minima, il che è lo stesso) e obbligo scolastico e del *right not to work* del quale sarebbero titolari i bambini.

Se su queste tematiche si tornerà tra poco, nei paragrafi dedicati all'analisi della direttiva n. 94/33/CE, pare il caso di soffermarsi, da ultimo e brevemente, sui punti n. 21, n. 22 e n. 23 della Carta Comunitaria dei Diritti Sociali Fondamentali dei Lavoratori, dedicati alla tutela dei giovani lavoratori.

In proposito, i principi enunciati dalla Carta concernono tre diverse questioni: la retribuzione, lo svolgimento del rapporto di lavoro e la formazione professionale.

Sotto il primo profilo, il punto n. 21 afferma che ciascun giovane che svolga un'attività lavorativa deve percepire, come corrispettivo, una retribuzione equa conformemente alle prassi nazionali, ovvero, pare di capire, non può subire sotto questo profilo discriminazioni di sorta⁷¹.

In merito, poi, alla seconda questione, il punto n. 22 della Carta esordisce sancendo la necessità che la disciplina generale relativa allo svolgimento del rapporto di lavoro venga modificata al fine di tener conto delle particolari esigenze dei giovani lavoratori⁷². Nel prosieguo, la medesima disposizione elenca una serie di misure nelle quali dovrebbero consistere le citate modifiche. Si tratterebbe, in particolare, di introdurre limitazioni all'orario di lavoro (evitando che tali limitazioni possano essere eluse attraverso il ricorso allo straordinario) e di vietare il lavoro notturno⁷³.

⁷¹ Sebbene, in realtà, la disposizione che si sta esaminando non preveda un esplicito divieto di discriminazioni in proposito.

⁷² Stabilisce infatti la prima parte del punto n. 22 della Carta Comunitaria dei Diritti Sociali Fondamentali dei Lavoratori che «devono essere adottati i provvedimenti necessari per modificare le norme del diritto del lavoro relative ai giovani lavoratori, affinché rispondano alle esigenze dello sviluppo personale, della formazione professionale e dell'accesso al lavoro».

⁷³ Secondo questa seconda parte del citato punto n. 22, infatti, «in particolare la durata del lavoro dei lavoratori di età inferiore a 18 anni deve essere limitata – senza che tale limitazione possa essere aggirata con il ricorso al lavoro straordinario – e il lavoro notturno vietato, escluse talune attività lavorative determinate dalle legislazioni o dalle normative nazionali».

Infine, con riguardo alla terza questione, rileva il punto n. 23 della Carta, a mente del quale, una volta terminata la scuola dell'obbligo, ai giovani dovrebbe essere data la possibilità di beneficiare di un'adeguata formazione professionale iniziale che, qualora essi già prestino un'attività lavorativa, sarebbe opportuno si svolgesse durante l'orario di lavoro⁷⁴.

3. La direttiva n. 94/33/CE concernente la protezione dei giovani sul lavoro e i suoi contenuti principali

I tre strumenti normativi che si sono descritti nelle pagine precedenti, seppure di *soft law*, dimostrano come l'attenzione degli organismi comunitari per la questione del contrasto al lavoro infantile, già presente negli anni immediatamente successivi alla firma del Trattato di Roma del 1957, si fosse decisamente intensificata alla fine degli anni Ottanta del secolo scorso.

Il terreno per l'adozione di un provvedimento giuridicamente vincolante era stato dunque adeguatamente preparato e, grazie a quanto stabilito dall'Atto Unico Europeo del 1986, tale provvedimento poté ben presto venire alla luce.

Come si ricorderà, del resto, furono le modifiche apportate proprio dall'Atto Unico Europeo del 1986 al Trattato di Roma del 1957 a consentire – dopo l'esperienza delle primissime direttive in materia adottate utilizzando come base giuridica l'art. 100 di quest'ultimo⁷⁵ – che sorgesse e poi si rafforzasse progressivamente il diritto comunitario del lavoro⁷⁶.

La disposizione che più rileva ai nostri fini è rappresentata dal nuovo art. 118A, il quale, dopo aver affermato che gli Stati membri si do-

⁷⁴ Ai sensi di tale disposizione «i giovani devono poter beneficiare, alla fine della scuola dell'obbligo, di una formazione professionale iniziale di durata sufficiente perché essi possano adeguarsi alle esigenze della loro futura vita professionale; per i giovani lavoratori siffatta formazione dovrebbe aver luogo durante l'orario di lavoro».

⁷⁵ Si v., in proposito, C. BARNARD, *op. cit.*, p. 9.

⁷⁶ Su tale evoluzione cfr., ad es., F. CARINCI, *Piano, piano, dolce Carlotta: cronaca di un'“Europa” in cammino*, in F. CARINCI (dir. da), *op. cit.*, p. 3 ss.

vevano adoperare per promuovere il miglioramento dell'ambiente di lavoro e per tutelare la salute e la sicurezza dei lavoratori⁷⁷, accordava al Consiglio la possibilità, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, in cooperazione con il Parlamento europeo e previa consultazione del Comitato economico e sociale, «di adottare mediante direttive le prescrizioni minime applicabili progressivamente, tenendo conto delle condizioni e delle normative tecniche esistenti in ciascuno Stato membro»⁷⁸.

Ebbene, proprio facendo leva su tale nuova disposizione, nel 1991 la Commissione CEE elaborò una proposta di direttiva concernente la protezione della salute e della sicurezza dei giovani sul lavoro. Come posto in luce dalla medesima Commissione all'atto della sua presentazione tale provvedimento normativo, che trovava ovviamente la propria base giuridica nell'appena riportato art. 118A, si poneva da un lato nel solco della precedente direttiva 89/391/CEE dedicata, in generale, alla tutela della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro⁷⁹ e si fondava, dall'altro, sui punti da 20 a 23 della Carta Comunitaria dei Diritti Sociali Fondamentali dei Lavoratori, come già sappiamo specificatamente dedicati alla «protezione dei bambini e degli adolescenti al lavoro»⁸⁰.

Ebbene, sulla base di questa proposta (dalla quale non pare essersi discostato più di tanto), il Consiglio ha adottato, il 22 giugno 1994, la già più volte citata direttiva n. 94/33/CE, relativa alla protezione dei giovani sul lavoro⁸¹.

Si tratta, come si metterà meglio in evidenza tra breve, di un provvedimento normativo sostanzialmente suddiviso in due diverse parti, la prima dedicata alla fissazione dell'età minima di accesso al lavoro e al conseguente divieto di lavoro infantile (che tuttavia patisce talune eccezioni), la seconda concernente la disciplina del rapporto di lavoro dei bambini cui sia eccezionalmente consentito svolgere qualche attività e degli adolescenti, che viene regolamentato in maniera parzialmente di-

⁷⁷ V., sul punto, M. ROCCELLA, T. TREU, *op. cit.*, p. 13 s.

⁷⁸ Si tratta di quanto stabilito, in particolare, dal co. 2 della disposizione in esame.

⁷⁹ Su cui si v., tra i molti, M. FUCHS, F. MARHOLD, *op. cit.*, p. 386 ss.

⁸⁰ E di cui si è detto ampiamente nel paragrafo precedente.

⁸¹ Pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee* n. L 216 del 20 agosto 1994, p. 12 ss.

versa da quello standard al fine di tenere in considerazione le particolari esigenze di queste categorie di soggetti.

Prima di passare all'analisi dettagliata delle suddette due diverse parti, vale la pena di richiamare pur brevemente il preambolo della direttiva n. 94/33/CE. I suoi considerando, infatti, sono una sorta di condensato di tutta l'attività *lato sensu* normativa che gli organismi comunitari avevano, fino a quel momento, portato avanti in materia.

Ciò che più rileva, nel suddetto preambolo, sono peraltro non già il richiamo ai punti da 20 a 23 della Carta Comunitaria dei Diritti Sociali Fondamentali dei Lavoratori⁸² o alla Risoluzione del Parlamento Europeo del 16 giugno 1987⁸³ ovvero ancora alla direttiva n. 89/391/CEE⁸⁴, quanto piuttosto, a giudizio di chi scrive, quello operato ai principi dell'OIL in tema di protezione dei giovani sul lavoro, «compresi quelli relativi all'età minima di ammissione all'impiego o al lavoro»⁸⁵.

Tale richiamo, infatti, sebbene contenuto nella parte non vincolante della direttiva in esame, consente di comprendere, fin dal suo *incipit*, come la stessa si inserisca in un preciso filone normativo che, venuto a esistenza, sul piano nazionale, con le prime leggi in materia di età minima di accesso al lavoro nel corso del diciannovesimo secolo si è poi progressivamente consolidato anche sul piano internazionale, trovando il suo culmine nella Convenzione OIL n. 138 del 1973.

3.1. L'età minima di accesso al lavoro, il divieto di lavoro infantile e le relative eccezioni

Venendo, a questo punto, all'analisi dettagliata dei contenuti della direttiva n. 94/33/CE va detto che essa, nella sua prima parte, si occupa proprio dell'aspetto più rilevante che emerge dal filone normativo che

⁸² Si tratta del terzo considerando della direttiva in commento.

⁸³ Ai sensi del quinto considerando della medesima direttiva.

⁸⁴ Come affermato dal sesto considerando della direttiva in esame, che richiama l'art. 15 della direttiva n. 89/391/CEE, ai sensi del quale «i gruppi a rischio particolarmente sensibili debbono essere protetti contro i pericoli che li riguardano in maniera particolare».

⁸⁵ Tale richiamo è contenuto nel quarto considerando della direttiva n. 94/33/CE.

si è appena richiamato, ovvero del divieto di lavoro infantile attraverso la fissazione di un'età minima di accesso al lavoro.

La disposizione fondamentale in proposito è senz'altro rappresentata dall'art. 4 della suddetta direttiva – non a caso rubricato «divieto di lavoro infantile» – che peraltro può essere compresa pienamente soltanto se letta alla luce dei precedenti art. da 1 a 3 e del successivo art. 5.

Tale disposizione deve infatti essere anzitutto messa in relazione con l'art. 1 della direttiva medesima, il quale, nell'individuare l'oggetto di quest'ultima, si sofferma sul fatto che gli Stati membri debbano adottare le misure necessarie per vietare il lavoro dei bambini e, nel farlo, assicurare che «l'età minima di ammissione all'impiego o al lavoro non sia inferiore all'età in cui cessano gli obblighi scolastici a tempo pieno imposti dalla legislazione nazionale né, in ogni caso, ai 15 anni»⁸⁶. Infine, dal medesimo art. 1 si deduce chiaramente come la direttiva miri a proteggere i giovani dallo sfruttamento economico e da ogni attività lavorativa che, oltre a metterne in pericolo la salute, la sicurezza e lo sviluppo psico-fisico, morale e sociale, finiscano con il compromettere la loro istruzione⁸⁷.

Inoltre, l'art. 4 della direttiva n. 94/33/CE deve leggersi alla luce dell'art. 2, che stabilisce l'applicabilità di questa, sotto il profilo soggettivo, a tutti i lavoratori di età inferiore ai 18 anni⁸⁸, e dell'art. 3, che invece si occupa del piano definitorio, facendo chiarezza su un tema rilevante, che negli strumenti normativi precedenti non era stato trattato con la dovuta attenzione⁸⁹.

In proposito, la norma in esame definisce anzitutto il concetto di giovane, intendendo per tale ogni persona di età inferiore ai 18 anni, così come stabilito nel precedente art. 2 (al co. 1)⁹⁰. Si tratta, a ben vedere, di una categoria per così dire generale, che viene poi ulteriormente suddivisa dalla medesima disposizione in due ulteriori sottocategorie,

⁸⁶ Cfr., in proposito, M. HARTWIG, *op. cit.*, p. 247.

⁸⁷ È quanto stabilito, pressoché testualmente, dal co. 4 dell'art. 1 della direttiva n. 94/33/CE.

⁸⁸ Si v., sul punto, C. BARNARD, *op. cit.*, p. 559.

⁸⁹ Ci si riferisce, in particolare, alla Risoluzione del Parlamento Europeo del 16 giugno 1987, di cui si è ampiamente detto in precedenza.

⁹⁰ Cfr. l'art. 3, co. 1, lett. a) della direttiva n. 94/33/CE.

quella di bambino e quella di adolescente. Per bambino si intende ogni giovane che non abbia compiuto i 15 anni ovvero non abbia ancora assolto gli obblighi scolastici a tempo pieno imposti dalla legislazione nazionale di riferimento⁹¹. L'adolescente è invece ciascun giovane di età compresa tra i 15 e i 18 anni che non abbia più a proprio carico obblighi scolastici a tempo pieno ai sensi della medesima legislazione nazionale di riferimento⁹².

Ebbene, è solo alla luce dei contenuti delle tre disposizioni di cui si è appena detto che può darsi un senso compiuto all'assai laconico contenuto dell'art. 4, co. 1 della direttiva n. 94/33/CE, ai sensi del quale «gli Stati membri adottano i provvedimenti necessari per vietare il lavoro dei bambini»⁹³.

Tale divieto passa infatti attraverso la fissazione di un'età minima di accesso al lavoro che non può essere inferiore a quella prevista per il compimento dell'obbligo scolastico né comunque ai 15 anni, come si evince dal combinato disposto delle tre citate disposizioni ed è dunque perfettamente in linea con quanto stabilito – in termini tra l'altro anche testualmente assai simili – dalla Convenzione OIL n. 138 del 1973⁹⁴.

La circostanza che la direttiva n. 94/33/CE, nel vietare il lavoro infantile, metta strettamente in connessione – per la prima volta sul versante propriamente legislativo – l'età minima di accesso al lavoro e il compimento dell'obbligo scolastico ha avuto conseguenze significative anche in quegli ordinamenti che già potevano vantare un apparato di norme piuttosto avanzato in materia. Si pensi, ad esempio, al caso dell'Italia, Paese nel quale soltanto le modifiche apportate dal d.lgs. n. 345 del 1999 (attuativo della direttiva comunitaria di cui si sta discutendo) alla l. n. 977 del 1967 (relativa alla tutela del lavoro dei fanciulli e degli adolescenti) hanno consentito di dare vita, a livello nazionale, alla suddetta messa in connessione tra quelli che fino ad allora erano stati due

⁹¹ V., in particolare, l'art. 3, co. 1, lett. b) della direttiva che si sta esaminando.

⁹² Si cfr., in proposito, l'art. 3, co. 1, lett. c) della direttiva n. 94/33/CE nonché M. LAI, *Salute e sicurezza sul lavoro*, in F. CARINCI (dir. da), *op. cit.*, p. 676.

⁹³ Si v., sul punto, C. BARNARD, *op. cit.*, p. 560.

⁹⁴ Sui significativi parallelismi esistenti tra la direttiva che si sta esaminando e la Convenzione OIL n. 138 del 1973 si v., soprattutto, M. HARTWIG, *op. cit.*, p. 247.

«microsistemi normativi»⁹⁵ per molti versi ben congegnati, ma del tutto disgiunti tra loro.

Se è vero che, come si è detto, l'art. 4, co. 1 della direttiva n. 94/33/CE prevede un divieto generale di lavoro infantile, è altrettanto vero che il prosieguo della medesima disposizione e il successivo art. 5 danno ai Paesi membri la possibilità di introdurre talune eccezioni a tale divieto.

Si tratta, in particolare, di tre diversi ordini di eccezioni.

Ai sensi dell'art. 4, co. 2, sono in primo luogo ritenute ammissibili le attività svolte da bambini che abbiano compiuto almeno i 14 anni nell'ambito di programmi di alternanza tra lavoro e formazione professionale (ovvero di tirocinio) ai sensi di quanto stabilito dalle autorità nazionali competenti⁹⁶.

Secondariamente, la medesima disposizione stabilisce che, a partire dai 13 anni d'età, i bambini possano svolgere lavori leggeri, ma soltanto in presenza di determinati presupposti. Per poter fare ricorso a tale eccezione, infatti, i Paesi membri debbono anzitutto determinare le condizioni di lavoro applicabili alle relative attività. Inoltre, con riguardo all'eccezione in esame il legislatore comunitario ha distinto tra due diverse situazioni, quella concernente i bambini di almeno 14 anni, che possono svolgere lavori leggeri senza limitazioni di sorta⁹⁷, e quella invece riguardante i bambini di 13 anni il cui impiego nei suddetti lavori leggeri subisce due limitazioni specifiche. Essi possono infatti lavorare, da un lato, per un limitato numero di ore settimanali e, dall'altro, unicamente nell'ambito di determinate categorie di attività lavorative⁹⁸. La relativa regolamentazione deve essere predisposta dai singoli Stati membri che decidono di avvalersi dell'eccezione di cui si sta dicendo.

In terzo luogo, l'art. 5 della direttiva n. 94/33/CE ammette che i bambini di ogni età possano essere impiegati nell'ambito di attività culturali (o simili)⁹⁹, purché ciò avvenga, anche in questo caso, alle condi-

⁹⁵ Cfr., in proposito, E. PASQUALETTO, *L'età di accesso al lavoro tra tutele, differenziazioni e discriminazioni*, Padova, 2013, p. 28.

⁹⁶ Si v., sul punto, C. BARNARD, *op. cit.*, p. 560.

⁹⁷ Come previsto dall'art. 4, co. 2, lett. c) prima parte della direttiva n. 94/33/CE.

⁹⁸ Ai sensi di quanto stabilito dall'art. 4, co. 2, lett. c) seconda parte della direttiva in commento.

⁹⁹ Sul punto cfr., in generale, M. HARTWIG, *op. cit.*, p. 247 s.

zioni stabilite dalla medesima norma. Entrando nel dettaglio, si rileva come tali condizioni siano due e come debbano essere ancora una volta i Paesi membri a metterle in campo¹⁰⁰. Affinché i bambini possano svolgere attività culturali, infatti, è necessario da un lato l'ottenimento di un'autorizzazione preliminare da rilasciarsi, caso per caso, ad opera delle autorità competenti; dall'altro, la legislazione nazionale deve regolamentare le condizioni di lavoro relative allo svolgimento di tali attività, nonché definire la procedura per l'ottenimento della richiamata autorizzazione preliminare. Nell'elaborare la disciplina di cui si sta dicendo, i Paesi membri debbono comunque vietare lo svolgimento di attività culturali che pregiudichino la salute, la sicurezza e lo sviluppo dei bambini, ovvero la loro frequenza scolastica e la loro partecipazione a programmi di orientamento e/o di formazione professionale, ovvero ancora, e più in generale, la loro capacità di beneficiare dell'istruzione ricevuta¹⁰¹. Da ultimo, va segnalato come la disposizione in commento faccia una distinzione tra la generalità dei bambini e quelli che abbiano già compiuto 13 anni: in relazione a questi ultimi, e ferma restando la necessità di una legislazione *ad hoc* concernente la regolamentazione delle attività lavorative di natura culturale (o simile) svolte da questi ultimi, gli Stati membri possono prescindere dall'autorizzazione preliminare da rilasciarsi caso per caso¹⁰².

Ebbene, anche dall'analisi delle disposizioni della direttiva n. 94/33/CE concernenti le eccezioni al divieto di lavoro infantile si evince chiaramente come esse siano in tutto e per tutto simili a quelle corrispondenti racchiuse nella Convenzione OIL n. 138 del 1973. Se è vero, del resto, che l'art. 4, co. 2, lett. b) della direttiva (relativo ai bambini di almeno 14 anni che prestino attività lavorative nell'ambito di percorsi di formazione professionale), seppure convergente nei contenuti, è comunque meno dettagliato dell'art. 6 della Convenzione, è altrettanto vero che la disciplina riguardante i lavori leggeri e le attività culturali che si rinvengono nei due appena citati strumenti normativi presenta un grado di somiglianza estremamente elevato, anche a livello testuale. Ci si riferisce,

¹⁰⁰ Si v., in proposito, l'art. 5, co. 2 della direttiva n. 94/33/CE.

¹⁰¹ Art. 5, co. 2, punti i) e ii) della direttiva in commento.

¹⁰² Cfr. l'art. 5, co. 3 della direttiva n. 94/33/CE nonché C. BARNARD, *op. cit.*, p. 560.

per quanto concerne le attività culturali, al fatto che sia la direttiva che la Convenzione conferiscono particolare valore allo strumento dell'autorizzazione preventiva, da concedersi caso per caso. Significativo è anche l'esempio dei lavori leggeri, con riguardo ai quali entrambe esigono un intervento del legislatore nazionale al fine di determinare preventivamente le relative categorie nonché le condizioni in cui tali lavori debbono svolgersi¹⁰³.

È interessante notare, a questo punto della trattazione, come in merito alle eccezioni concernenti il divieto di lavoro infantile i Paesi membri dell'UE si siano comportati in modo assai differenziato.

Per quanto riguarda ad esempio l'Italia, la versione originaria della l. n. 977 del 1967 prevedeva la possibilità di fare ricorso a tali eccezioni in modo piuttosto ampio, sia con riguardo alle attività culturali, sia in merito ai lavori leggeri.

Relativamente in particolare a questi ultimi, l'art. 4 di tale provvedimento normativo stabiliva le caratteristiche che avrebbero dovuto avere e rinviava poi a un Decreto del Presidente della Repubblica (ci si riferisce al d.P.R. n. 36 del 1971, che sarebbe stato adottato qualche anno più tardi) la loro precisa elencazione¹⁰⁴.

La l. n. 977 del 1967 è stata tuttavia successivamente modificata – come già si accennava – al fine di adeguarla proprio alla direttiva che si sta ora esaminando (attraverso il d.lgs. n. 345 del 1999).

Si è trattato, per quanto riguarda l'eccezione relativa ai lavori leggeri, di una modifica davvero radicale, atteso che la nuova versione dell'art. 4 della medesima legge¹⁰⁵ continua a contemplare la possibilità di

¹⁰³ Cfr., sul punto, M. HARTWIG, *op. cit.*, p. 247 s. e M. BORZAGA, *op. cit.*, p. 51 ss.

¹⁰⁴ L'art. 4 della suddetta legge, nella sua prima parte, stabiliva infatti quanto segue: «1. Nelle attività non industriali, in deroga a quanto previsto nel precedente articolo 3, i fanciulli di età non inferiore ai 14 anni compiuti possono essere occupati in lavori leggeri che siano compatibili con le particolari esigenze di tutela della salute e non comportino trasgressione dell'obbligo scolastico e sempreché non siano adibiti al lavoro durante la notte e nei giorni festivi. 2. I lavori leggeri, di cui al comma precedente, sono determinati entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro per il lavoro e la previdenza sociale, sentiti il Consiglio superiore di sanità e le associazioni sindacali (...)».

¹⁰⁵ Ai sensi della prima parte della quale «1. È vietato adibire al lavoro i bambini, salvo quanto disposto dal comma 2. 2. La direzione provinciale del lavoro può autoriz-

impiegare bambini in attività culturali, ma ha del tutto eliminato quella di far loro svolgere, per l'appunto, lavori leggeri. In altri termini, attraverso il d.lgs. n. 345 del 1999 si è deciso di procedere a un significativo irrigidimento della normativa italiana in materia di tutela del lavoro dei giovani, in realtà, come si è visto, per nulla necessaria ai sensi della direttiva n. 94/33/CE.

Altri Paesi, come Austria e Germania, che pure sono in generale considerati più virtuosi dell'Italia, hanno invece preso decisamente un'altra strada, facendo un uso piuttosto ampio delle eccezioni stabilite dal legislatore comunitario. Poiché tali eccezioni hanno riguardato, in entrambi i casi, i bambini a partire dai 13 anni di età, si è proceduto – ai sensi dell'art. 4, co. 2 della citata direttiva n. 94/33/CE – a stilare da un lato una elencazione precisa delle stesse o delle loro caratteristiche¹⁰⁶ e dall'altro a determinare le relative condizioni di lavoro¹⁰⁷ (con particolare riferimento all'orario¹⁰⁸ che, come si ricorderà, deve essere inferiore rispetto a quello applicabile ai lavoratori standard).

Prima di concludere l'analisi di questa prima parte della direttiva n. 94/33/CE, vale la pena di soffermarsi brevemente su una disposizione che, seppure contenuta nella seconda parte di essa, va, a giudizio di chi scrive, analizzata già in questa sede in quanto dedicata, ancora una volta, alla questione del divieto di lavoro infantile. Si tratta, nel dettaglio, dell'art. 7 della direttiva in esame, il quale, in modo peraltro assai articolato, impone agli Stati membri di proibire ai giovani lo svolgimento di lavori *lato sensu* pericolosi, stabilendo quindi, con riguardo a siffatti lavori, un'età minima pari a 18 anni¹⁰⁹.

zare, previo assenso scritto dei titolari della potestà genitoriale, l'impiego dei minori in attività lavorative di carattere culturale, artistico, sportivo o pubblicitario e nel settore dello spettacolo, purché si tratti di attività che non pregiudicano la sicurezza, l'integrità psicofisica e lo sviluppo del minore, la frequenza scolastica o la partecipazione a programmi di orientamento o di formazione professionale».

¹⁰⁶ Su questo punto si cfr., in particolare, il § 5 del *Jugendarbeitsschutzgesetz* tedesco nonché M. LORENZ, *Kommentar zum Arbeitsschutzgesetz*, Heidelberg, 1997, p. 82 ss.

¹⁰⁷ V., in proposito, il § 2 del *Kinder- und Jugendlichenbeschäftigungsgesetz* austriaco.

¹⁰⁸ Ai sensi del § 13 del *Kinder- und Jugendlichenbeschäftigungsgesetz* austriaco.

¹⁰⁹ Cfr., sul punto, M. LAI, *op. cit.*, p. 676 s.

Se paragonato al corrispondente divieto di cui all'art. 3 della Convenzione OIL n. 138 del 1973 e all'art. 3, co. 1, lett. d) della n. 182 del 1999, esso appare, in realtà, assai più stringente in quanto regolato non già per il tramite di una clausola generale¹¹⁰, bensì elencando in modo preciso le situazioni che possono ricondursi, per l'appunto, a dei lavori pericolosi.

Dopo aver genericamente stabilito, al co. 1, un dovere di vigilanza, in capo agli Stati membri, relativamente al fatto che i giovani siano protetti contro i rischi relativi alla loro salute, alla loro sicurezza e al loro sviluppo psico-fisico¹¹¹, l'art. 7 predispone infatti una lista di attività lavorative pericolose – lett. da a) a e) del relativo co. 2 – che i medesimi Stati membri debbono vietare con riguardo a tutti gli infradiciottenni¹¹².

Si tratta, in generale, di attività lavorative che, anche alla luce del dovere di vigilanza poc'anzi richiamato, possono suddividersi in due diverse categorie, l'una (di gran lunga la più importante) concernente la salute e la sicurezza dei giovani e l'altra legata al loro sviluppo psico-fisico. Fanno senz'altro parte della prima le attività lavorative che implicano l'esposizione nociva ad agenti tossici, cancerogeni¹¹³ ovvero a radiazioni¹¹⁴, così come quelle che mettano in pericolo la salute dei giovani a causa di condizioni estreme di freddo o caldo, oppure a causa di rumori o di vibrazioni¹¹⁵. Rientrano invece nella seconda i lavori che vadano oggettivamente al di là delle capacità fisiche o psicologiche dei giovani coinvolti¹¹⁶ e quelli il cui svolgimento determini un significativo rischio di incidenti dovuto al non del tutto sufficiente senso della sicurezza ovvero all'ancora scarsa esperienza e formazione¹¹⁷.

¹¹⁰ Si v., in proposito, M. BORZAGA, *op. cit.*, p. 52 s.

¹¹¹ Ai sensi della suddetta disposizione «gli Stati membri vigilano affinché i giovani siano protetti contro i rischi specifici per la sicurezza, la salute e lo sviluppo dovuti a mancanza di esperienza, assenza di consapevolezza dei rischi esistenti o virtuali, o al loro sviluppo non ancora completato».

¹¹² Su cui si v., in generale, C. BARNARD, *op. cit.*, p. 561.

¹¹³ Art. 7, co. 2, lett. b) della direttiva n. 94/33/CE.

¹¹⁴ Si v. l'art. 7, co. 2, lett. c) della direttiva in commento.

¹¹⁵ Ai sensi dell'art. 7, co. 2, lett. e) della direttiva n. 94/33/CE.

¹¹⁶ Cfr. l'art. 7, co. 2, lett. a) della direttiva che si sta esaminando.

¹¹⁷ Secondo quanto stabilito dall'art. 7, co. 2, lett. d) della direttiva n. 94/33/CE.

Il legislatore comunitario, peraltro, non si limita a stilare il dettagliato elenco di cui si è appena detto, ma acclude alla direttiva uno specifico allegato (richiamato nell'art. 7 in esame), suddiviso in due parti, l'una in cui vengono individuati gli agenti fisici, biologici e chimici che determinano la pericolosità di una certa attività lavorativa e l'altra concernente i processi e i lavori che da tale pericolosità sono, per così dire, ontologicamente caratterizzati¹¹⁸.

Sebbene, ai sensi della lettera dell'art. 7 della direttiva n. 94/33/CE, sembri trattarsi di una elencazione non tassativa, è del tutto evidente come sui lavori pericolosi di cui si sta dicendo e sulla necessità di vietarli il legislatore comunitario abbia posto un'attenzione del tutto particolare e come, soprattutto, non si sia accontentato, in proposito, dell'adozione di formulazioni troppo generali, che avrebbero finito per lasciare ai Paesi membri una discrezionalità evidentemente ritenuta eccessiva.

È assai probabile che tale attenzione del tutto particolare sia stata tra i motivi alla base del dibattito sviluppatosi attorno alla stesura dell'art. 3, co. 1, lett. d) della Convenzione OIL n. 182 del 1999, di cui si è dato conto nel Capitolo Secondo¹¹⁹. L'esistenza di una normativa regionale tanto dettagliata e di poco precedente all'adozione della suddetta Convenzione potrebbe infatti aver indotto taluni rappresentanti governativi e delle parti sociali in seno alla Conferenza Internazionale del Lavoro¹²⁰ a proporre, anche in quel caso, l'elaborazione di un divieto di svolgimento di lavori pericolosi che, lungi dal consistere in una clausola generale, si sostanziasse in una elencazione il più possibile esaustiva dei suddetti lavori. Come già noto, alla fine la scelta è caduta proprio sulla clausola generale, alla stregua della quale sarebbero dovuti poi essere i Paesi membri a individuare le diverse categorie di lavori pericolosi da vietare. Una decisione peraltro comprensibile se si pensa quanto siano istituzionalmente diversi il contesto OIL e quello UE e, soprattutto, quanto lo siano diventati dopo che la prima ha intrapreso la politica delle priorità, ovvero dei *core labour standards* e del *decent work*.

¹¹⁸ Cfr., sul punto, C. BARNARD, *op. cit.*, p. 561.

¹¹⁹ Si v., in particolare, quanto si è detto nel par. 5 del suddetto Capitolo Secondo.

¹²⁰ E soprattutto quelli provenienti proprio dai Paesi membri dell'Unione Europea.

La severità con la quale il legislatore comunitario ha regolamentato la questione del divieto, per i giovani, di svolgere lavori pericolosi è peraltro leggermente attutita dal fatto che anche in relazione a tale divieto sono previste, dal medesimo art. 7 della direttiva n. 94/33/CE (al co. 3), alcune deroghe. Gli Stati membri, infatti, possono autorizzare lo svolgimento dei suddetti lavori laddove ciò sia indispensabile a fini di formazione professionale, ovvero nel caso in cui essi siano svolti sotto la sorveglianza di una persona competente ai sensi della normativa concernente salute e sicurezza sui luoghi di lavoro¹²¹.

Come forse v'era da aspettarsi, proprio alla luce della severità che lo caratterizza, l'art. 7 della direttiva n. 94/33/CE è stato recepito in modo assai fedele dai Paesi membri dell'UE, che hanno non a caso provveduto a modificare la propria legislazione in materia di protezione del lavoro dei giovani includendovi, con riguardo alle attività pericolose, divieti assai specifici. Per averne conferma è sufficiente esaminare anche solo superficialmente gli ordinamenti di cui si è già detto poco sopra, ovvero quelli italiano, austriaco e tedesco che, sebbene utilizzando tecniche normative diverse¹²², hanno elaborato, sul punto, soluzioni piuttosto convergenti¹²³.

3.2. La regolamentazione del lavoro (dei bambini e) degli adolescenti

Venendo, a questo punto, alla seconda parte della direttiva n. 94/33/CE, è il caso anzitutto di rammentare come essa riguardi la regolamentazione del lavoro degli adolescenti, ovvero di coloro che hanno un'età compresa tra i 15 e i 18 anni, anche se, come si vedrà tra un momento,

¹²¹ Come messo in luce, in particolare, da C. BARNARD, *op. cit.*, p. 562.

¹²² Nel senso che il legislatore italiano ha preferito elencare le attività pericolose in uno specifico allegato alla l. n. 977 del 1967 (Allegato n. 1), quello tedesco ha inserito le suddette attività direttamente nel testo normativo e quello austriaco ha rinviato la loro individuazione a un regolamento ministeriale.

¹²³ Si cfr., in particolare, oltre al citato Allegato n. 1 alla l. italiana n. 977 del 1967, i §§ 22 ss. del *Jugendarbeitsschutzgesetz* tedesco e il § 23, co. 2 del *Kinder- und Jugendlichenbeschäftigungsgesetz* austriaco (nonché il relativo regolamento adottato proprio sulla base della norma che si è appena citata e detto *Kinder- und Jugendlichenbeschäftigungsgesetz Verordnung*).

disciplina altresì quello dei bambini, nei casi eccezionali in cui è considerato ammissibile¹²⁴.

Tale regolamentazione concerne dunque una serie di aspetti che, per quanto assolutamente rilevanti, non sono in realtà contemplati né nella Convenzione OIL n. 138 del 1973, né nella n. 182 del 1999, bensì in altri strumenti normativi adottati dall'organizzazione, che peraltro in questa sede si è deciso (per ragioni di spazio, ma non solo) di non esaminare nel dettaglio¹²⁵.

Del resto, le due suddette Convenzioni, essendo dedicate, rispettivamente, all'età minima di accesso al lavoro e alle peggiori forme di lavoro infantile, si occupano essenzialmente di vietare lo svolgimento di attività lavorative, possono essere cioè comparate con la prima parte della direttiva n. 94/33/CE, che si è appena descritta, ma non certo con la seconda. Questo ragionamento vale anche per la disciplina del lavoro dei bambini, nei casi eccezionali in cui è ammesso, in quanto sul punto la Convenzione n. 138 del 1973 è assai generica¹²⁶, mentre la seconda parte della direttiva in esame, come si vedrà tra un momento, detta regole estremamente stringenti.

Alla luce di tali considerazioni, e sebbene si ritenga opportuno, per completezza, dare conto anche di questa seconda parte della direttiva medesima, si è deciso di procedere, nelle pagine che seguono, a un'analisi il più possibile stringata di essa.

Innanzitutto, e in generale, può affermarsi che la regolamentazione del lavoro degli adolescenti contenuta nella seconda parte della direttiva n. 94/33/CE è del tutto in linea con i propri precedenti *lato sensu* normativi, e cioè sia con la Raccomandazione della Commissione CEE n. 67/125/CEE, sia con la Risoluzione del Parlamento Europeo del 16

¹²⁴ E cioè, come si ricorderà, laddove si tratti di lavoro svolto in un contesto di formazione professionale, ovvero di lavoro leggero, ovvero ancora di attività culturali.

¹²⁵ Si tratta, essenzialmente, delle Convenzioni OIL – succedutesi nel tempo – in materia di esame medico (Convenzioni n. 77 e 78 del 1946 e n. 124 del 1965) e di lavoro notturno (Convenzioni n. 6 del 1919, n. 79 del 1949 e n. 90 del 1948) e riguardanti specificatamente i giovani lavoratori. I testi delle suddette Convenzioni sono disponibili al sito web www.ilo.org.

¹²⁶ Demandando, nella maggior parte dei casi, la suddetta disciplina al legislatore nazionale. Cfr., in proposito, M. BORZAGA, *op. cit.*, p. 51 ss.

giugno 1987, sia, infine, con quanto stabilito, in tema di protezione del lavoro dei giovani, dalla Carta Comunitaria dei Diritti Sociali Fondamentali dei Lavoratori, in particolare al punto 22.

Tale regolamentazione riguarda, del resto, alcuni istituti del diritto del rapporto di lavoro già richiamati, seppur in termini assai meno precisi, in ciascuna delle fonti che si sono appena citate. Si tratta, in particolare, dell'orario di lavoro, dei riposi e delle ferie annuali, da un lato, e del lavoro notturno, dall'altro¹²⁷.

Nell'accingersi a entrare nel dettaglio dei suddetti istituti, vale la pena di rammentare, preliminarmente, come la direttiva n. 94/33/CE preveda, all'art. 6, una serie di obblighi in capo al datore di lavoro che decida di impiegare dei giovani alle proprie dipendenze.

Quest'ultimo deve, anzitutto, adottare le misure necessarie al fine di tutelare la salute e la sicurezza dei giovani lavoratori. Sotto questo profilo debbono essere tenuti in particolare considerazione i rischi elencati nell'art. 7, co. 1 della medesima direttiva – cui già si è brevemente accennato in precedenza – ovvero quei rischi specifici per la sicurezza, la salute e lo sviluppo che possono derivare dalla mancanza di esperienza, dall'assenza di consapevolezza relativamente ai pericoli esistenti o virtuali, o dallo sviluppo non ancora completo dei giovani coinvolti¹²⁸.

In secondo luogo, il medesimo datore di lavoro è tenuto a procedere alla c.d. valutazione dei rischi¹²⁹, che va necessariamente effettuata prima dell'inizio del rapporto di lavoro e in occasione di ogni modifica sostanziale delle condizioni alle quali l'attività lavorativa viene prestata. La suddetta valutazione dei rischi deve, ai sensi dell'art. 7, co. 2 della direttiva medesima, fondarsi su cinque diversi punti: le caratteristiche del posto di lavoro, l'eventuale esposizione ad agenti nocivi, gli strumenti di lavoro, la pianificazione dell'attività lavorativa e, da ultimo, la situazione relativa alla formazione e alle informazioni che sono state messe a disposizione dei giovani lavoratori¹³⁰.

Infine, il datore di lavoro ha un preciso obbligo di informazione nei confronti di questi ultimi, relativo da un lato a eventuali pericoli per la

¹²⁷ V., sul punto, C. BARNARD, *op. cit.*, p. 562 s.

¹²⁸ Si v., in proposito, il co. 1 dell'art. 6 della direttiva che si sta esaminando.

¹²⁹ Come posto in luce, in particolare, da M. LAI, *op. cit.*, p. 676 s.

¹³⁰ Cfr., sulla questione, C. BARNARD, *op. cit.*, p. 561.

loro salute e sicurezza e dall'altro a tutte le misure adottate al fine di tutelarli rispetto a tali pericoli.

Ciò detto, e venendo quindi al primo insieme di istituti poco sopra richiamati di cui si occupa la seconda parte della direttiva in esame, va in prima battuta messo in luce come essi siano regolamentati dagli art. 8, 10, 11 e 12 di essa.

L'art. 8 si occupa, in generale, dell'orario di lavoro, facendo un'importante distinzione preliminare tra quello applicabile ai bambini e quello relativo agli adolescenti. Mentre con riguardo al primo il legislatore comunitario detta una disciplina molto stringente e dettagliata, variabile in base alla tipologia di lavoro nel quale possono essere coinvolti gli infraquindicenni¹³¹, in merito al secondo viene posta una regola di carattere generale, ai sensi della quale gli Stati membri debbono limitare l'orario di lavoro degli adolescenti a 8 ore giornaliere e 40 settimanali¹³². In proposito, il medesimo legislatore comunitario precisa poi che il tempo eventualmente dedicato alla formazione professionale degli adolescenti va computato nell'orario di lavoro¹³³ e aggiunge che il rigido limite stabilito a quest'ultimo può subire, a certe condizioni, delle deroghe. Ciò può avvenire, ad opera ovviamente degli Stati membri per via legislativa o regolamentare, soltanto in casi eccezionali e laddove sia giustificato da ragioni oggettive¹³⁴.

Per quanto concerne, poi, la disciplina dei riposi, l'art. 10 della direttiva n. 94/33/CE opera in termini piuttosto simili a quelli del precedente art. 8, facendo una distinzione tra i relativi periodi minimi da concedersi ai bambini e quelli che invece debbono essere riconosciuti agli adolescenti.

In proposito, la disposizione in esame distingue, anzitutto, tra riposi giornalieri e riposi settimanali.

Con riguardo ai primi si prevede che, per ogni periodo di 24 ore, ai bambini debbano riconoscersi almeno 14 ore consecutive di riposo e

¹³¹ Cfr., in proposito, il co. 1 della disposizione che si sta esaminando e M. ROCCELLA, T. TREU, *op. cit.*, p. 404 s.

¹³² V., su questo punto, l'art. 8, co. 2 della direttiva n. 94/33/CE nonché C. BARNARD, *op. cit.*, p. 562.

¹³³ Ai sensi del co. 3 della disposizione in commento.

¹³⁴ Cfr. l'art. 8, co. 5 della direttiva in esame.

agli adolescenti 12¹³⁵. Unicamente qualora si tratti di questi ultimi, peraltro, il legislatore comunitario prevede che, a fronte dello svolgimento di determinati lavori precisamente elencati nell'art. che si sta esaminando¹³⁶, possa derogarsi all'appena richiamato periodo di riposo minimo giornaliero. Tale deroga deve essere oggettivamente giustificata, essendo altresì necessario che lo Stato membro che decida di avvalersene preveda un adeguato periodo di riposo compensativo e che, più in generale, non vengano messi in discussione gli obiettivi che la direttiva si propone di perseguire¹³⁷.

In merito poi ai secondi, bambini e adolescenti sono invece titolari del medesimo periodo di riposo, pari almeno a due giorni ogni sette, ove possibile consecutivi¹³⁸ e comprensivi della domenica¹³⁹. Anche in questo caso gli Stati membri possono stabilire deroghe (sia per i bambini che per gli adolescenti), purché oggettivamente giustificate, al fine di accorciare il suddetto periodo di riposo¹⁴⁰, oppure di interromperlo¹⁴¹.

Per quanto concerne, invece, il riposo annuale, il successivo art. 11 si occupa – stranamente – soltanto dei bambini (e neppure di tutti)¹⁴², senza nulla prevedere in merito agli adolescenti¹⁴³. Ai sensi di tale disposizione, infatti, gli Stati membri sono chiamati a fare sì che tale periodo di riposo sia tendenzialmente coincidente con le vacanze scolastiche.

¹³⁵ Si v. l'art. 10, co. 1, lett. a) e lett. b) della direttiva n. 94/33/CE nonché M. ROCCELLA, T. TREU, *op. cit.*, p. 404.

¹³⁶ E in particolare nel suo comma 4. V., sul punto, C. BARNARD, *op. cit.*, p. 562.

¹³⁷ Ovvero quelli di cui all'art. 1 della direttiva medesima.

¹³⁸ Cfr. l'art. 10 co. 2, prima proposizione della direttiva che si sta esaminando. Si v. altresì M. ROCCELLA, T. TREU, *op. cit.*, p. 404 s.

¹³⁹ Si v. l'art. 10, co. 2, terza proposizione della direttiva n. 94/33/CE.

¹⁴⁰ Ai sensi dell'art. 10, co. 2, seconda proposizione della direttiva in commento.

¹⁴¹ Come stabilito dall'art. 10, co. 3 della medesima direttiva sia per i riposi giornalieri che per quelli settimanali in caso di attività caratterizzate da periodi di lavoro frazionati o di breve durata nella giornata.

¹⁴² Tale norma si riferisce, infatti, solamente ai bambini soggetti all'obbligo scolastico.

¹⁴³ Su tale lacuna e le sue conseguenze negative si v., in particolare, C. BARNARD, *op. cit.*, p. 563.

Da ultimo, l'art. 12 della direttiva n. 94/33/CE regola la questione delle pause e stabilisce che qualora l'orario di lavoro giornaliero superi le 4 ore e 30 minuti sussista un diritto a interromperlo per almeno 30 minuti, ove possibile consecutivi. La norma in esame, riferendosi ai giovani in generale, si applica tanto ai bambini quanto agli adolescenti¹⁴⁴.

La seconda questione di cui si occupa il legislatore comunitario in questa parte della direttiva n. 94/33/CE attiene, come si accennava poco sopra, al lavoro notturno. La disciplina di quest'ultimo risulta essere contenuta nell'art. 9 della medesima direttiva, formulato in maniera assai simile a quelli che si sono precedentemente analizzati. Esso infatti stabilisce, anzitutto, un divieto assoluto di lavoro notturno, intendendosi per tale il lasso di tempo compreso tra le ore 20 e le ore 6, in capo ai bambini¹⁴⁵.

Con riguardo invece agli adolescenti, la medesima disposizione prevede una regolamentazione meno rigida sotto diversi punti di vista.

In primo luogo essa accoglie una nozione ampia di lavoro notturno, individuando due periodi alternativi (dalle ore 22 alle ore 6, ovvero dalle ore 23 alle ore 7)¹⁴⁶ e lasciando agli Stati membri la possibilità di scegliere quella delle due che essi ritengano più adatta alle proprie esigenze.

Secondariamente, il legislatore comunitario prevede – in merito al solo divieto di lavoro notturno degli adolescenti, vale la pena di ribadirlo¹⁴⁷ – due diversi ordini di possibili deroghe, l'una per così dire parziale e l'altra generale.

Si tratta, anzitutto, della possibilità, in capo agli Stati membri, di autorizzare, per via legislativa ovvero regolamentare, il lavoro notturno degli adolescenti in una parte del lasso di tempo interdetto all'esercizio

¹⁴⁴ Atteso che, come si è specificato in precedenza, ai sensi dell'art. 3, co. 1, lett. a) della direttiva n. 94/33/CE i giovani sono tutti coloro che hanno un'età inferiore ai 18 anni.

¹⁴⁵ Si cfr. l'art. 9, co. 1, lett. a) e M. ROCCELLA, T. TREU, *op. cit.*, p. 405.

¹⁴⁶ Ai sensi dell'art. 9, co. 1, lett. b) su cui v., in particolare, C. BARNARD, *op. cit.*, p. 562.

¹⁴⁷ Si v. l'art. 9, co. 2, lett. a), prima proposizione della direttiva n. 94/33/CE.

di attività lavorative¹⁴⁸. Ciò può accadere, peraltro, unicamente nel caso in cui sussistano due specifici presupposti: da un lato, che siano identificati i particolari settori di attività ai quali applicare la deroga¹⁴⁹; dall'altro, che gli adolescenti coinvolti vengano, laddove necessario, sorvegliati da un adulto secondo le modalità individuate dai legislatori nazionali¹⁵⁰. Come si accennava, la deroga è soltanto parziale perché, in questo caso, il lavoro notturno rimane comunque vietato tra la mezzanotte e le ore 4¹⁵¹.

Il secondo ordine di deroghe, quello di carattere generale, è stabilito dal prosieguo del co. 2 dell'art. 9 della direttiva, a mente del quale gli Stati membri – sempre per via legislativa oppure regolamentare – possono autorizzare gli adolescenti a prestare il proprio lavoro per tutto il lasso di tempo normalmente vietato, purché ciò sia giustificato oggettivamente, alle persone coinvolte sia concesso un riposo compensativo e non vengano comunque messi in discussione gli obiettivi di tutela del lavoro dei giovani che la direttiva medesima persegue¹⁵². La condizione più stringente per il ricorso a siffatta deroga è tuttavia rappresentata dal fatto che essa è ammissibile solo con riferimento ai casi che vengono tassativamente elencati nella disposizione in esame¹⁵³.

Quest'ultima si conclude (art. 9, co. 3) affermando che gli adolescenti a vario titolo coinvolti nello svolgimento di lavoro notturno debbono poter usufruire, prima dell'inizio della relativa attività e successivamente a intervalli regolari, di una valutazione gratuita relativamente al loro stato di salute e alle loro effettive capacità di prestarla¹⁵⁴.

¹⁴⁸ Cfr., in proposito, M. ROCCELLA, T. TREU, *op. cit.*, p. 405.

¹⁴⁹ Ai sensi dell'art. 9, co. 2, lett. a), prima proposizione della direttiva in commento.

¹⁵⁰ È quanto stabilito dall'art. 9, co. 2, lett. a), seconda proposizione della medesima direttiva. Cfr., in proposito, C. BARNARD, *op. cit.*, p. 562.

¹⁵¹ Si v., in proposito, l'art. 9, co. 2, lett. b) della direttiva n. 94/33/CE.

¹⁵² Di cui, come già si rammentava in precedenza, all'art. 1 della direttiva stessa.

¹⁵³ Ovvero, pressoché testualmente, lavori svolti nei settori della navigazione o della pesca; lavori svolti nell'ambito delle forze armate o della polizia; lavori svolti negli ospedali o in enti analoghi; attività di carattere culturale, artistico, sportivo o pubblicitario.

¹⁵⁴ Su cui si v., ad es., M. ROCCELLA, T. TREU, *op. cit.*, p. 405.

In conclusione, si rileva come la direttiva n. 94/33/CE contempli, all'art. 16, una specifica clausola di non regresso¹⁵⁵ e, nella sua parte finale, talune disposizioni che attengono al suo recepimento negli ordinamenti nazionali¹⁵⁶.

4. Il ruolo dell'art. 32 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea

In realtà, la direttiva n. 93/33/CE non ha rappresentato l'ultimo strumento normativo in materia di contrasto al lavoro infantile emanato dall'UE, anzi.

Come si è già avuto modo di dire in precedenza, del resto, nel dicembre 2000 è stata adottata, a Nizza, la Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea¹⁵⁷. Un documento inizialmente non giuridicamente vincolante, che lo è tuttavia divenuto in un momento successivo, quando cioè è entrato a far parte dei Trattati grazie alle modifiche a essi apportate a Lisbona nel 2007 (ed entrate in vigore nel 2009)¹⁵⁸.

¹⁵⁵ «Fatto salvo il diritto degli Stati membri di sviluppare, in funzione dell'evoluzione della situazione, disposizioni diverse nel settore della protezione dei giovani, purché siano rispettati i requisiti minimi previsti dalla presente direttiva, l'attuazione della presente direttiva non costituisce una valida giustificazione per un regresso del livello generale di protezione dei giovani». Su siffatta tipologia di clausole si v., in particolare, M. DELFINO, *Il principio di non regresso nelle direttive in materia di politica sociale*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2002, p. 487 ss. e L. CORAZZA, *Clausola di non regresso (effettività)*, in M. PEDRAZZOLI (ordinato da), *Lessico Giuslaboristico. 3. Diritto del lavoro dell'Unione europea e del mondo globalizzato*, Bologna, 2011, p. 25 ss.

¹⁵⁶ Ci si riferisce, in particolare, agli art. 17 e 18 della direttiva n. 94/33/CE.

¹⁵⁷ Pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee* n. C 364 del 18 dicembre 2000, p. 1 ss.

¹⁵⁸ Su tale evoluzione si v., ad es., F. PAPPALARDO, *Preambolo*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea*, Milano, 2017, p. 3 ss., spec. p. 5 ss. nonché F. CARINCI, *Piano, piano, dolce Carlotta: cronaca di un' "Europa" in cammino*, cit., p. 18 ss.

Ebbene, la suddetta Carta dei Diritti Fondamentali contempla una specifica disposizione in materia, l'art. 32, rubricato «Divieto del lavoro minorile e protezione dei giovani sul luogo di lavoro».

Ciò che con riguardo a siffatta disposizione – o meglio alla sua versione italiana – salta subito agli occhi è l'errore di traduzione in cui sono incorsi, ancora una volta, gli organismi comunitari. Come già accaduto in occasione dell'adozione della Risoluzione del Parlamento Europeo del 16 giugno 1987¹⁵⁹, questi ultimi hanno nuovamente reso il termine inglese *child* con l'italiano «minorile», anziché utilizzare la formulazione più corretta, ovvero «infantile».

Il risultato di tale errore di traduzione, che peraltro non sembra essere stato fino ad ora rilevato in dottrina¹⁶⁰, è paradossale, per non dire ossimorico: fin dalla rubrica dell'art. 32 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea – e ancor più chiaramente nel testo della disposizione – ci si trova di fronte a un'affermazione evidentemente falsa, ovvero che il lavoro minorile sarebbe vietato. Come noto, tutt'al contrario, è il lavoro infantile (ovvero quello dei bambini, cioè di coloro che non hanno adempiuto l'obbligo scolastico o comunque non hanno ancora compiuto i 15 anni d'età) a essere interdetto, salvo eccezioni¹⁶¹, mentre il lavoro minorile (ovvero quello degli adolescenti, cioè di coloro che hanno un'età compresa tra i 15 e i 18 anni e che non sono più sottoposti ad alcun obbligo scolastico) è assolutamente ammesso, pur con taluni accorgimenti¹⁶².

Si tratta, a ben vedere, di un errore di traduzione di cui non è facile comprendere l'origine, specie se si pensa che la Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea è stata adottata a pochi anni di distanza

¹⁵⁹ Di cui si è detto ampiamente nel corso del par. 2 del presente capitolo.

¹⁶⁰ Si cfr., in proposito, D. SAVY, M. DELFINO, *Commento all'Art. 32*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *op. cit.*, p. 618 ss. che, nonostante rappresenti, allo stato, il commento più approfondito alla disposizione in esame (quanto meno in Italia), non fa alcun cenno al suddetto errore di traduzione.

¹⁶¹ Sul versante della normativa tanto internazionalistica quanto eurounitaria, come si è avuto modo di dire nel dettaglio in questo e nel precedente capitolo.

¹⁶² Volti, evidentemente, a salvaguardare la salute e la sicurezza di soggetti aventi caratteristiche del tutto peculiari, in quanto ancora in una delicata fase di sviluppo psico-fisico. Sul punto si v., in generale, C. BARNARD, *op. cit.*, p. 559 ss.

dalla direttiva n. 94/33/CE che, come si è detto ampiamente in precedenza, sul piano definitorio è stata molto precisa, individuando, da un lato, la categoria generale di giovane e, dall'altro, all'interno di questa, le sottocategorie di bambino e di adolescente¹⁶³.

Messi così in luce i problemi e i possibili malintesi indotti dal più volte citato errore di traduzione, va a questo punto ulteriormente precisato che nel prosieguo ci si prenderà la libertà (nonostante quella di cui si sta dicendo sia una traduzione ufficiale) di utilizzare la terminologia che, a giudizio di chi scrive, appare quella corretta e di ricorrere dunque, nel commentare la disposizione in esame, all'espressione «lavoro infantile» anziché a quella di «lavoro minorile»¹⁶⁴.

Venendo dunque, a questo punto, ai contenuti dell'art. 32 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, è il caso anzitutto di rilevare come esso si inquadri in un contesto giuridico piuttosto ampio, atteso che, all'interno della Carta medesima, vi sono altre disposizioni che, direttamente o indirettamente, attengono ai giovani e alla necessità di garantire loro una speciale tutela.

Ci si riferisce, da un lato, a disposizioni di carattere generale, quali gli art. 3, 4 e 5 della Carta, dedicati rispettivamente al diritto all'integrità fisica¹⁶⁵, al divieto di tortura e di pene o trattamenti inumani o degradanti¹⁶⁶ e alla proibizione della schiavitù e del lavoro forzato¹⁶⁷, sui principi contenuti nelle quali, come si vedrà tra un momento, l'art. 32 può considerarsi almeno in parte fondato¹⁶⁸.

¹⁶³ Cfr., soprattutto, quanto previsto dall'art. 3, co. 1, lett. a), b) e c) della direttiva n. 94/33/CE.

¹⁶⁴ Come si è fatto, nel Capitolo Secondo, in merito alla Convenzione OIL n. 182 del 1999.

¹⁶⁵ Su cui si v., in particolare, G. RESTA, L. BELLUCCI, *Commento all'Art. 3*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *op. cit.*, p. 59 ss.

¹⁶⁶ Si cfr., su tale questione, P. PUSTORINO, E. FRONZA, *Commento all'Art. 4*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *op. cit.*, p. 73 ss.

¹⁶⁷ V., in proposito, A. GRATTERI, *Commento all'Art. 5*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *op. cit.*, p. 82 ss.

¹⁶⁸ Come messo puntualmente in luce da D. SAVY, M. DELFINO, *op. cit.*, p. 622.

Dall'altro lato vanno invece richiamate norme più specificatamente dedicate ai giovani, quali l'art. 14 e l'art. 24 della Carta medesima. Mentre il primo sancisce il diritto all'istruzione e all'accesso alla formazione professionale e continua, nonché la gratuità dell'istruzione obbligatoria¹⁶⁹, utilizzata non a caso come parametro per l'individuazione dell'età minima di accesso al lavoro proprio dall'art. 32, oltre che dalla già esaminata direttiva n. 94/33/CE, il secondo si occupa dei diritti dei bambini¹⁷⁰, affermando che in tutti gli atti che li riguardano, e dunque anche in relazione ai rapporti di lavoro, il loro interesse superiore deve essere sempre considerato preminente, a prescindere dal fatto che ad agire siano autorità pubbliche ovvero private¹⁷¹.

Il contesto giuridico di cui si sta dicendo si completa con alcune disposizioni dell'attuale Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) sulla base delle quali l'UE – qualora ne abbia la competenza – è chiamata a dare attuazione ai diritti fondamentali solennemente proclamati nella Carta, e dunque anche a quello di cui all'art. 32¹⁷². Si tratta, in particolare, dell'art. 151 e dell'art. 165 del TFUE. Per quanto riguarda il primo, che come noto introduce in termini assai generali il Titolo X del TFUE medesimo, relativo alla politica sociale, il collegamento con l'art. 32 della Carta è ravvisabile, in particolare, per il fatto che esso pone tra i propri obiettivi quello di garantire la protezione sociale e dunque la salute e la sicurezza sui luoghi di lavoro, della quale la tutela dei giovani è un'importante espressione, come del resto si è già messo in luce dando conto dei contenuti della direttiva n. 94/33/CE¹⁷³. Relativamente invece all'art. 165 del TFUE, il legame con l'art. 32 della Carta appare ancor più significativo in quanto i principi in esso con-

¹⁶⁹ Cfr., in merito a tale disposizione, C. SALAZAR, *Commento all'Art. 14*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *op. cit.*, p. 266 ss.

¹⁷⁰ V., con riguardo alla suddetta norma, L. RATTI, *Commento all'Art. 24*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *op. cit.*, p. 475 ss.

¹⁷¹ Come stabilito dall'art 24, co. 2 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea.

¹⁷² Cfr., sul punto, D. SAVY, M. DELFINO, *op. cit.*, p. 621 s.

¹⁷³ In proposito si cfr., oltre a quanto si è detto dettagliatamente nelle pagine precedenti, M. LAI, *op. cit.*, p. 676 s. e M. ROCCELLA, T. TREU, *op. cit.*, p. 403 ss.

tenuti, relativi allo sviluppo dell'individuo attraverso l'educazione e l'istruzione¹⁷⁴, assumono una rilevanza del tutto particolare nell'ambito del diritto fondamentale concernente il contrasto al lavoro infantile¹⁷⁵.

Chiarito quale sia il contesto giuridico in cui si colloca l'art. 32 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, è opportuno, a questo punto, entrare nel merito dei suoi contenuti.

In primo luogo va preso atto che la disposizione in esame, in modo peraltro non particolarmente sorprendente se si pensa ai suoi precedenti storici¹⁷⁶, è suddivisa in due parti, di fatto corrispondenti ai commi che la compongono.

Mentre il primo comma è dedicato al divieto di lavoro infantile¹⁷⁷ e alla fissazione dell'età minima di accesso al lavoro, il secondo si occupa invece del lavoro degli adolescenti, prendendo posizione, in particolare, sulle condizioni nelle quali esso può essere svolto.

Considerata la relativa brevità del testo e, al tempo stesso, la sua importanza, si ritiene opportuno, prima di entrare nel dettaglio dei relativi contenuti, riportarlo per esteso.

Stabilisce dunque il primo comma:

Il lavoro infantile¹⁷⁸ è vietato. L'età minima per l'ammissione al lavoro non può essere inferiore all'età in cui termina la scuola dell'obbligo, fatte salve le norme più favorevoli ai giovani ed eccettuate deroghe limitate.

Dal canto suo, il secondo comma afferma invece quanto segue:

I giovani ammessi al lavoro devono beneficiare di condizioni di lavoro appropriate alla loro età ed essere protetti contro lo sfruttamento economico o contro ogni lavoro che possa minarne la sicurezza, la salute,

¹⁷⁴ Si cfr., sul punto, D. SAVY, *Commento all'art. 165 del TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione Europea*, Milano, 2014, p. 1494 ss.

¹⁷⁵ V., sul punto, D. SAVY, M. DELFINO, *op. cit.*, p. 621 s.

¹⁷⁶ E in particolare, tra questi, alla direttiva n. 94/33/CE.

¹⁷⁷ Come detto, ritenendo che la disposizione in esame si caratterizzi, nella sua versione italiana, per un vistoso errore di traduzione, si utilizzerà d'ora innanzi l'aggettivo «infantile» anziché «minorile».

¹⁷⁸ Nella traduzione ufficiale si parla, in realtà, di «lavoro minorile». V. quanto si è detto nelle pagine e alla nota precedenti.

lo sviluppo fisico, psichico, morale o sociale e che possa mettere a rischio la loro istruzione.

A una prima analisi della disposizione che si è appena riportata emerge con una certa chiarezza come i contenuti di essa siano in gran parte ispirati al più importante strumento normativo comunitario in materia, ovvero alla direttiva n. 94/33/CE. In realtà, se si decide di approfondire la suddetta analisi, ci si rende conto che rispetto a tale strumento normativo vi sono differenze anche significative.

La più importante di tali differenze si rinviene nel co. 1 dell'art. 32 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, nell'ambito del quale, con riguardo alla fissazione dell'età minima di accesso al lavoro, rileva unicamente la circostanza di aver terminato la scuola dell'obbligo e viene dunque eliminato ogni riferimento a requisiti puramente anagrafici¹⁷⁹. Come si ricorderà, invece, dalle norme iniziali della direttiva n. 94/33/CE emerge sì uno stretto collegamento tra divieto di lavoro infantile e compimento dell'obbligo scolastico, ma si fa pur sempre riferimento, in termini di limite invalicabile allo svolgimento di attività lavorative (a prescindere cioè dal suddetto compimento dell'obbligo scolastico), ai 15 anni d'età¹⁸⁰.

A ben vedere, da quanto si è appena riportato si evince non soltanto una rilevante differenza tra i due testi normativi, bensì anche, e assai più significativamente, un vero e proprio mutamento dell'approccio degli organismi eurounitari alla questione del contrasto al lavoro infantile. Del resto, se si ripercorrono brevemente i contenuti di tutti i documenti *lato sensu* normativi elaborati negli anni dai suddetti organismi¹⁸¹, ci si rende immediatamente conto del fatto che, con riguardo a tale questione, il compimento dell'obbligo scolastico ha assunto una centralità sempre maggiore a discapito proprio dell'età anagrafica e che dunque, in proposito, l'art. 32, co. 1, della Carta dei Diritti Fondamen-

¹⁷⁹ Cfr., in proposito, D. SAVY, M. DELFINO, *op. cit.*, p. 627 ss.

¹⁸⁰ Si v., in particolare, l'art. 1, co. 1 e l'art. 3, co. 1, lett. b) della direttiva n. 94/33/CE nonché, ad es., C. BARNARD, *op. cit.*, p. 560 s.

¹⁸¹ Si v., in proposito, quanto ampiamente detto nel corso dei paragrafi precedenti del presente capitolo.

tali dell'Unione Europea rappresenta un traguardo fondamentale, per non dire un punto di non ritorno¹⁸².

Si è trattato di un percorso evolutivo piuttosto lungo ma coerente, iniziato con la Raccomandazione n. 67/125/CE della Commissione CEE del 1967 e proseguito, in termini simili, con la Risoluzione del Parlamento Europeo del 16 giugno 1987, per poi subire un'accelerazione con la direttiva n. 94/33/CE e trovare il proprio compimento con l'art. 32 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea.

Del resto, come si ricorderà, i primi due atti che si sono citati puntavano molto sull'età minima di accesso al lavoro – auspicandone la fissazione, rispettivamente, a 15¹⁸³ e a 16 anni¹⁸⁴ – come limite minimo invalicabile su cui fondare il divieto di lavoro infantile, mentre il riferimento all'obbligo scolastico, pur presente in entrambi, era ancora piuttosto debole¹⁸⁵.

È stata poi la direttiva n. 94/33/CE, sebbene attraverso un intreccio normativo non necessariamente lineare, a creare un collegamento vero e proprio tra divieto di lavoro infantile, età minima e obbligo scolastico, conferendo al compimento dei 15 anni – limite invalicabile (salvo deroghe) all'accesso al lavoro – un ruolo per così dire di chiusura del sistema¹⁸⁶.

Da ultimo, con l'art. 32 della Carta si è voluta ribaltare del tutto la prospettiva fatta propria dalle citate Raccomandazione della Commissione CEE del 1967 e Risoluzione del Parlamento Europeo del 1987, e si è così deciso di eliminare qualunque riferimento all'età anagrafica¹⁸⁷.

Tutto ciò si è tradotto in un evidente (e, verrebbe da dire, definitivo) rafforzamento del diritto all'istruzione (obbligatoria) in capo ai bambini, cui (seppure indirettamente) corrisponde, a livello eurounitario, la

¹⁸² Come si può evincere da D. SAVY, M. DELFINO, *op. cit.*, p. 628.

¹⁸³ Cfr., in proposito, il punto n. 5 del preambolo della Raccomandazione della Commissione CEE n. 67/125/CEE.

¹⁸⁴ Si v., a tale riguardo, il punto n. 10, lett. a) della Risoluzione del Parlamento Europeo del 16 giugno 1987.

¹⁸⁵ Specie, come si ricorderà, nella Raccomandazione della Commissione CEE n. 67/125/CEE.

¹⁸⁶ In proposito, l'art. 1, co. 1 della direttiva 94/33/CE non lascia adito a dubbi di sorta.

¹⁸⁷ Si v., sul punto, D. SAVY, M. DELFINO, *op. cit.*, p. 628.

convinzione, anch'essa sempre più radicata, secondo la quale tale diritto all'istruzione sarebbe incompatibile con lo svolgimento di attività lavorative¹⁸⁸ e sarebbe legato a doppio filo a una *right not to work* di cui i medesimi bambini dovrebbero necessariamente godere.

Per quanto riguarda poi il secondo comma dell'art. 32 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, va qui soltanto brevemente ribadito come esso si occupi, in termini assai generali, delle condizioni di lavoro che debbono essere garantite agli adolescenti e del fatto che costoro vanno protetti contro lo sfruttamento economico e contro i lavori pericolosi (che dunque, pare di capire, debbono essere vietati).

Sebbene, come peraltro messo in luce dalla dottrina, la disposizione in esame sembri differenziarsi dai propri precedenti storici per la centralità che attribuisce alla necessità di contrastare ogni possibile forma di sfruttamento economico¹⁸⁹, da un anche solo rapido confronto con la direttiva n. 94/33/CE emerge in modo piuttosto evidente come tale disposizione riproponga pressoché testualmente i contenuti del suo art. 1, co. 3, dedicato, come forse si ricorderà, all'oggetto della direttiva medesima¹⁹⁰.

Dopo aver pur brevemente analizzato i contenuti dell'art. 32 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea e averli messi in relazione con quanto stabilito negli strumenti *lato sensu* normativi che gli organismi europolitici avevano precedentemente emanato sul punto, è il caso conclusivamente di interrogarsi sull'effettiva rilevanza giuridica di quest'ultimo, al fine di comprendere quale ruolo esso possa svolgere in relazione al futuro sviluppo della legislazione eurolaborativa (e, di riflesso, nazionale) in materia di contrasto al lavoro infantile.

Tale interessante indagine – sulla quale ci si può qui intrattenere anche grazie al recente contributo di alcuni giuslavoristi dimostratisi particolarmente sensibili al tema¹⁹¹ – si sviluppa attraverso il tentativo di

¹⁸⁸ Salve limitatissime deroghe.

¹⁸⁹ Cfr., in proposito, D. SAVY, M. DELFINO, *op. cit.*, p. 629 ss.

¹⁹⁰ V., in proposito, quanto detto nel par. precedente, dedicato, per l'appunto, alla direttiva n. 94/33/CE.

¹⁹¹ Si cfr., in particolare, M. DELFINO, *La Corte e la Carta: un'interpretazione "utile" dei diritti e dei principi fondamentali*, in *Diritti Lavori Mercati*, 2014, p. 175 ss.

rispondere a una serie di interrogativi che attengono ai contenuti dell'art. 32 della Carta.

Ci si deve chiedere, anzitutto, se tali contenuti possano qualificarsi come veri e propri diritti ovvero rappresentino semplici principi. In seconda battuta è necessario interrogarsi sulle caratteristiche di tali diritti e/o principi nel contesto del diritto eurounitario del lavoro e dei suoi possibili sviluppi futuri. Solo la risposta a tali quesiti preliminari consente, del resto, di prendere consapevolmente posizione – in terzo luogo – proprio sull'efficacia giuridica della disposizione che si sta esaminando e, dunque, in merito al futuro della legislazione eurounitaria in materia di contrasto al lavoro infantile.

Ebbene, volendo iniziare dalle possibili risposte al primo dei citati quesiti, va detto preliminarmente che, nel dare un'interpretazione in merito alle previsioni della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, si debbono intendere per principi quelle formulazioni di carattere generale, non *self-executing*, alle quali i pubblici poteri sono chiamati a dare attuazione attraverso l'emanazione di ulteriori atti normativi, di diritto eurounitario ovvero nazionale¹⁹². Si hanno invece veri e propri diritti qualora la medesima Carta contenga disposizioni a tal punto precise e incondizionate da conferire ai singoli individui situazioni giuridiche soggettive perfette e come tali immediatamente azionabili¹⁹³.

È evidente che, per valutare se in uno specifico caso ci si trovi di fronte a un principio ovvero a un diritto rileva essenzialmente la formulazione delle relative disposizioni della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, che può, in base al grado di determinatezza che la caratterizza, necessitare o meno di provvedimenti di specificazione.

Alla luce di queste considerazioni di carattere generale, e venendo quindi all'esame di tale grado di determinatezza con riguardo all'art. 32 della Carta, può ragionevolmente affermarsi – come ha fatto del resto la

¹⁹² V., sul punto, D. SAVY, M. DELFINO, *op. cit.*, p. 623.

¹⁹³ Per approfondimenti cfr. A. ALAIMO, B. CARUSO, *Dopo la politica i diritti: l'Europa "sociale" nel Trattato di Lisbona*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .INT - 82/2010, disponibile al sito web <http://csdle.lex.unict.it/docs/workingpapers/Dopo-la-politica-i-diritti-lEuropa-sociale-nel-Trattato-di-Lisbona/408.aspx>, 2010, p. 1 ss.

stessa dottrina – che la disposizione in esame contemplici, contemporaneamente, un diritto e alcuni principi¹⁹⁴.

Entrando maggiormente nel dettaglio, siffatto diritto sarebbe contenuto nel comma primo dell'art. 32 della Carta, mentre gli alcuni citati principi sarebbero ravvisabili nel comma secondo della norma medesima.

A ben vedere, infatti, l'art. 32, co. 1 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea è strutturato in termini precisi e incondizionati, potendosi pertanto ritenere che esso contemplici una situazione giuridica soggettiva classificabile come diritto. Tale disposizione, del resto, non soltanto afferma che il lavoro infantile è vietato ma stabilisce anche, seppure indirettamente, un'età minima di accesso al lavoro, facendola dipendere dal completamento dell'obbligo scolastico¹⁹⁵. Di qui, secondo la dottrina, l'immediata applicabilità della previsione in esame, che non può essere scalfita in alcun modo dal fatto che la medesima previsione stabilisca, in termini generici, talune possibilità di deroga, atteso che si tratta di una mera eventualità¹⁹⁶.

Per quanto riguarda invece il co. 2 dell'art. 32 della Carta deve farsi un ragionamento diverso: la trama normativa di esso è infatti decisamente più generica rispetto a quella del precedente co. 1, il che determina la necessità di darvi attuazione attraverso una fonte ulteriore di diritto derivato.

Ovviamente, come ormai noto, siffatta fonte già esiste ed è rappresentata dalla più volte citata direttiva n. 94/33/CE. Sebbene la sussistenza di questo strumento normativo renda meno rilevante, in termini pratici, la differenza sostanziale tra primo e secondo comma dell'art. 32 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea che si è appena messa in evidenza, ciò peraltro non toglie che tale differenza continui a sussistere e possa anche avere una qualche conseguenza pratica, sulla quale si avrà modo di ritornare tra poco. Del resto, mentre il diritto di cui al primo comma dell'art. 32 della Carta è invocabile da parte dei privati a prescindere dall'esistenza della direttiva n. 94/33/CE (e dai

¹⁹⁴ Si v., in proposito, D. SAVY, M. DELFINO, *op. cit.*, p. 622 ss.

¹⁹⁵ Indirettamente perché, come si ricorderà, non vi è più, nella disposizione in esame, alcun riferimento all'età anagrafica.

¹⁹⁶ Cfr., sul punto, D. SAVY, M. DELFINO, *op. cit.*, p. 623.

suoi contenuti), i principi contenuti nel secondo comma della medesima previsione possono essere riempiti di contenuti soltanto in presenza di un atto normativo di diritto derivato, rischiando in mancanza di rimanere lettera morta¹⁹⁷.

Se dunque l'art. 32 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea attribuisce, anche sotto il profilo della distinzione tra principi e diritti, un rilievo giuridico maggiore al divieto di lavoro infantile, alla fissazione di un'età minima di accesso al lavoro e all'obbligo scolastico rispetto alla regolamentazione del lavoro degli adolescenti, è il caso a questo punto di cercare di rispondere al secondo dei quesiti di cui si è detto poco sopra, quello relativo alle caratteristiche che i principi e i diritti di cui si sta discutendo assumono per il diritto eurounitario del lavoro attuale e futuro.

Tale secondo quesito ha naturalmente a che fare, in generale, con il valore da attribuirsi alla Carta dei Diritti Fondamentali che, nonostante sia divenuta giuridicamente vincolante a seguito del suo inserimento nei Trattati a partire dal 2009¹⁹⁸, ha un campo d'applicazione comunque circoscritto. Ai sensi dell'art. 51, co. 1 della Carta medesima, infatti, essa si applica alle istituzioni, agli organi e agli organismi dell'UE nel rispetto del principio di sussidiarietà, nonché agli Stati membri, ma esclusivamente nell'attuazione del diritto eurounitario¹⁹⁹.

Ciò significa che anche il campo di applicazione dei principi e dei diritti contemplati dalla Carta è limitato a quelle situazioni che, in forza dei Trattati, siano regolamentate dal diritto dell'UE. In altri termini, i diritti potranno essere immediatamente azionati e i principi implementati soltanto nel caso in cui le fattispecie di cui essi si occupano ricadano tra le competenze che gli Stati membri hanno deciso di attribuire all'UE attraverso le cessioni di sovranità cristallizzate nei Trattati²⁰⁰.

Di fronte a tale situazione, la dottrina che si sta esaminando ha operato una sorta di classificazione dei principi e diritti contenuti nella Car-

¹⁹⁷ Così, pressoché testualmente, D. SAVY, M. DELFINO, *op. cit.*, p. 624.

¹⁹⁸ Su cui si v., tra i molti, F. PAPPALARDO, *op. cit.*, p. 5 ss.

¹⁹⁹ Cfr., su tale disposizione, J. ZILLER, *Commento all'Art. 51*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *op. cit.*, p. 1042 ss.

²⁰⁰ V., in proposito, J. ZILLER, *op. cit.*, p. 1047 ss.

ta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea fondata proprio sulle loro caratteristiche e sulle potenzialità di un loro sviluppo futuro.

Si è così distinto, essenzialmente, tra tre diverse categorie di principi e diritti, quelli di piena e completa attuazione, quelli in attesa di essere attuati e quelli di applicazione limitata al solo livello sovranazionale²⁰¹.

È sufficiente soffermarsi anche solo superficialmente sulla denominazione delle suddette categorie di principi e diritti per comprendere che la prima è sicuramente quella maggiormente pregnante e tutelante nei confronti delle persone interessate. Si tratta, infatti, di diritti e principi che possono applicarsi sia alle istituzioni, agli organi e agli organismi dell'UE, sia agli Stati membri, in quanto esistono, sul punto, specifici strumenti normativi di diritto derivato che li hanno trasposti e sono stati recepiti negli ordinamenti nazionali. Appartiene senza dubbio a tale categoria, ad esempio, il principio di non discriminazione di cui all'art. 21 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea²⁰², in merito al quale, come ampiamente noto, l'UE ha prodotto, nel tempo, numerose direttive²⁰³.

Per quanto riguarda, poi, la seconda delle categorie che si sono citate – e che potrebbe definirsi intermedia – ci si trova di fronte a principi e diritti applicabili alle istituzioni, agli organi e agli organismi dell'UE, ma non anche agli Stati membri, perché ancora manca una fonte di diritto secondario che li trasponga e li renda in tal modo passibili di recepimento e dunque pienamente operativi all'interno di questi ultimi. Un esempio di tale categoria di principi e diritti è rappresentato dall'art. 30 della Carta, dedicato alla tutela dei lavoratori in caso di licenziamento ingiustificato, in relazione al quale non è stato prodotto, fino ad oggi,

²⁰¹ Si cfr., sul punto, D. SAVY, M. DELFINO, *op. cit.*, p. 624 s.

²⁰² Su cui si v., in generale, C. FAVILLI, F. GUARRIELLO, *Commento all'Art. 21*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *op. cit.*, p. 412 ss.

²⁰³ Per avere un'idea della mole del diritto derivato in materia di discriminazioni si v., a titolo esemplificativo, l'approfondita analisi di C. BARNARD, *op. cit.*, p. 253 ss.

alcuno strumento normativo di diritto derivato al fine di darvi attuazione, e ciò sebbene l'UE abbia una specifica competenza in proposito²⁰⁴.

La terza categoria di diritti e principi poco sopra richiamata, ovvero quella meno pregnante e tutelante nei confronti delle persone interessate, si sostanzia, invece, in quelle situazioni la cui regolamentazione rimane limitata al solo livello sovranazionale, per il fatto che, in relazione a esse, l'UE non ha alcuna possibilità di intervento attraverso il diritto derivato, in quanto priva delle relative competenze²⁰⁵. L'esempio forse più significativo di tale categoria di principi e diritti è senz'altro rappresentato dall'art. 28 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, dedicato alla contrattazione collettiva e allo sciopero²⁰⁶, in merito ai quali, come ben noto, l'art. 153, co. 5 del TFUE esclude radicalmente che l'UE possa emanare provvedimenti di sorta²⁰⁷.

Da quanto si è detto nelle pagine precedenti emerge con chiarezza che l'art. 32 della Carta stabilisce principi e diritti appartenenti alla prima delle categorie che si sono testé descritte e assume dunque, in termini di garanzie offerte con riguardo alla questione del contrasto al lavoro infantile, una notevole rilevanza. Del resto, la suddetta disposizione risulta essere applicabile, oltre che nei confronti delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'UE, anche negli ordinamenti nazionali, atteso che, sul punto, è stata adottata una specifica normativa di attuazione, ovvero la più volte citata direttiva n. 94/33/CE. Anzi, come puntualmente evidenziato dalla stessa UE²⁰⁸ e, di riflesso, dalla dottri-

²⁰⁴ Cfr., su tale disposizione, M. PEDRAZZOLI, *Commento all'Art. 30*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *op. cit.*, p. 570 ss.

²⁰⁵ V., in proposito, D. SAVY, M. DELFINO, *op. cit.*, p. 624 s.

²⁰⁶ Si cfr., sul punto, M.V. BALLESTRERO, A. LO FARO, O. RAZZOLINI, *Commento all'Art. 28*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *op. cit.*, p. 524 ss.

²⁰⁷ Tale comma afferma infatti testualmente che «Le disposizioni del presente articolo non si applicano alle retribuzioni, al diritto di associazione, al diritto di sciopero né al diritto di serrata».

²⁰⁸ Ci si riferisce, in particolare, alle Spiegazioni relative alla Carta dei Diritti Fondamentali, in *Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee* del 14 dicembre 2017, n. C 393, p. 17 ss.

na²⁰⁹, essendo la Carta successiva alla direttiva appena richiamata, l'art. 32 è stato per molti versi costruito (e dunque redatto) a partire proprio da quest'ultima, rispetto alla quale presenta quindi un grado di coerenza particolarmente elevato.

Ciò non toglie, peraltro, che l'art. 32 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea goda di una propria autonomia rispetto al contesto normativo in cui si colloca e di cui rappresenta l'espressione più elevata. Un'autonomia che consente di svolgere alcune valutazioni conclusive sull'efficacia giuridica complessiva della disposizione in esame e, conseguentemente, sui possibili sviluppi futuri della legislazione eurounitaria in tema di contrasto al lavoro infantile.

Tale disposizione, infatti, fa parte della prima categoria di principi e diritti che si è descritta, quella più pregnante e tutelante, e racchiude, accanto a principi che debbono necessariamente essere realizzati attraverso il diritto derivato, anche un vero e proprio diritto, cioè una situazione giuridica soggettiva che può essere immediatamente e incondizionatamente riconosciuta in capo a chi ne è titolare, il che rende una riflessione attorno al ruolo presente e futuro dell'art. 32 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea – e in particolare del suo primo comma, che contempla per l'appunto siffatto diritto – ancora più interessante.

Gli studiosi che se ne sono occupati hanno assai meritevolmente messo in luce come, in proposito, si debba ragionare su due piani diversi, quello per l'appunto concernente la portata dell'art. 32, co. 1 della Carta rispetto al quadro normativo attuale e quello relativo alla funzione che la medesima disposizione potrebbe assumere rispetto a un possibile mutamento del medesimo quadro²¹⁰.

Per quanto attiene al primo aspetto, si è evidenziato in particolare come tale previsione – concernente il divieto di lavoro infantile, la fissazione di un'età minima di accesso al lavoro e il rapporto tra quest'ultima e l'obbligo scolastico – abbia un'efficacia diretta verticale e come possa, pertanto, essere invocata immediatamente dai privati nei confronti delle autorità pubbliche nazionali, con la conseguenza che le

²⁰⁹ Si cfr., sul punto, D. SAVY, M. DELFINO, *op. cit.*, p. 625.

²¹⁰ V., in proposito, D. SAVY, M. DELFINO, *op. cit.*, p. 625 ss.

disposizioni di diritto interno non conformi a essa, ovvero ai contenuti della direttiva n. 94/33/CE che ne costituisce attuazione, debbano essere disapplicate²¹¹.

Con riguardo al secondo aspetto – che appare, ai fini del presente lavoro di ricerca, di interesse ancora maggiore – è stato anzitutto rammentato come, pur indirettamente e in termini potenzialmente mobili, l'art. 32, co. 1 della Carta contenga, oltre al divieto di lavoro infantile, anche un'età minima di accesso al lavoro, coincidente con quella in cui termina la scuola dell'obbligo. Poiché tale età minima è prevista da una norma primaria di diritto dell'UE, né una regolamentazione successiva di diritto derivato, né, tanto meno, disposizioni nazionali di attuazione di questa o di altra regolamentazione di matrice eurounitaria, possono confliggere con siffatta norma primaria²¹². Ne consegue che, laddove si volesse procedere alla modifica di quella parte della direttiva n. 94/33/CE dedicata all'età minima (attualmente, come noto, fissata a 15 anni), non sarebbe in alcun modo possibile scendere al di sotto del limite relativo al compimento dell'obbligo scolastico cui si riferisce l'art. 32, co. 1 della Carta. Il ragionamento che si è appena fatto varrebbe ovviamente, e a maggior ragione, qualora si trattasse di disposizioni di diritto interno volte a trasporre nell'ordinamento nazionale – evidentemente in modo scorretto – la direttiva n. 94/33/CE ovvero una nuova direttiva in materia.

In altre parole, e in conclusione, può affermarsi che la decisione, contenuta nell'art. 32, co. 1 della Carta, di creare un collegamento tanto forte tra età minima di accesso al lavoro e compimento dell'obbligo scolastico e, ancor più, di considerare il secondo come limite invalicabile per la fissazione della prima costituisce un'acquisizione pressoché irreversibile per il diritto eurounitario del lavoro, che non potrà non spiegare i propri effetti tanto sull'ordinamento dell'UE quanto su quelli dei Paesi membri²¹³.

²¹¹ È questa, ancora una volta, l'opinione di D. SAVY, M. DELFINO, *op. cit.*, p. 626.

²¹² Si v. D. SAVY, M. DELFINO, *op. cit.*, *ibidem*.

²¹³ V., in proposito, D. SAVY, M. DELFINO, *op. cit.*, p. 626.

5. Età minima di accesso al lavoro, proibizione del lavoro infantile e «right not to work» dei bambini nel diritto eurolunitario: le ragioni giuridico-culturali di una visione «occidentocentrica»

L'analisi che si è condotta sin qui relativamente agli strumenti *lato sensu* normativi prodotti nel tempo dalle istituzioni comunitarie in materia di contrasto al lavoro infantile consente di riflettere, da ultimo, sulla loro portata complessiva e su quale sia, in fin dei conti, la politica dell'UE sul punto.

Da quanto detto sembra emergere un quadro piuttosto chiaro e univoco, che anzi si è delineato ancor più nettamente nel corso del tempo.

Fin dai primi atti adottati con riguardo alla questione del contrasto al lavoro infantile, del resto, le suddette istituzioni comunitarie hanno messo al centro della propria azione l'età minima di accesso al lavoro, convinte che solo vietando ai bambini di svolgere attività lavorative in modo pressoché assoluto si sarebbe potuto arginare efficacemente il fenomeno²¹⁴.

Che fosse questo l'atteggiamento originario dell'allora CEE non può di certo stupire, specie se si considera che essa, pur avendo pochissime competenze (o meglio, quasi nessuna competenza) in materia di lavoro, era comunque composta di Paesi che avevano vissuto la rivoluzione industriale e i connessi problemi, tra i quali lo sfruttamento dei bambini, decidendo poi di tentare di porvi almeno in parte rimedio attraverso quei provvedimenti normativi incentrati proprio sulla fissazione dell'età minima di accesso al lavoro che si sono descritti all'inizio del Capitolo Primo²¹⁵.

In un momento successivo, che può collocarsi all'inizio degli anni Novanta del secolo scorso, le istituzioni comunitarie hanno ulteriormente affinato il proprio approccio alla questione del contrasto al lavoro infantile, confermando da un lato la centralità dell'età minima di accesso al lavoro e collegandola dall'altro – sempre più significativamente – al compimento dell'obbligo scolastico.

²¹⁴ Ciò è accaduto, come si è avuto modo di vedere, fin dalla seconda metà degli anni Sessanta del secolo scorso.

²¹⁵ Si v., in particolare, quanto detto nel corso del par. 2 del suddetto capitolo.

È stato in particolare con la direttiva n. 94/33/CE che tale collegamento è stato, per così dire, definitivamente consacrato: affermando infatti (e seppure in modo indiretto) che l'età minima di accesso al lavoro non potesse essere inferiore a quella in cui terminava l'obbligo scolastico e comunque in nessun caso ai 15 anni, il Consiglio Europeo si è allineato all'assai più risalente Convenzione OIL n. 138 del 1973, il cui art. 2, co. 3 si esprime, come certo si ricorderà, in termini assai simili (per non dire identici)²¹⁶.

Vi è stata, dunque, una progressiva, sempre più rilevante convergenza iniziale tra la politica di contrasto al lavoro infantile elaborata dall'OIL e quella messa in atto dal legislatore comunitario, che in realtà, proprio attraverso l'adozione della direttiva n. 94/33/CE, ha fatto propria non già soltanto la regola generale poco sopra enunciata, bensì anche la maggior parte dei contenuti della Convenzione OIL n. 138 del 1973²¹⁷. Basti pensare, in proposito, al regime di eccezioni e deroghe in materia di lavori leggeri e/o di attività culturali, piuttosto che ai divieti connessi allo svolgimento di lavori pericolosi, di cui alla direttiva n. 94/33/CE, che ricordano molto da vicino le clausole di flessibilità contenute proprio nella Convenzione OIL n. 138 del 1973²¹⁸.

Ebbene, è particolarmente interessante notare, a giudizio di chi scrive, come tale convergenza si sia realizzata proprio quando, di fronte all'avvento della globalizzazione, l'OIL stava iniziando a mutare la propria strategia e a puntare sulla politica delle priorità²¹⁹.

Si è trattato, in altri termini, di una convergenza soltanto momentanea, trasformatasi ben presto in un progressivo allontanamento.

Mentre infatti l'OIL, soprattutto per tenere conto delle esigenze dei Paesi emergenti, ha deciso di concentrarsi sulle peggiori forme di lavoro infantile, marginalizzando sempre più significativamente la questione dell'età minima di accesso al lavoro e – seppure in modo meno in-

²¹⁶ Cfr., in proposito, il par. 4 del Capitolo Primo del presente lavoro monografico.

²¹⁷ V., sul punto, C. BARNARD, *op. cit.*, p. 560 ss.

²¹⁸ E di cui si è detto nel par. 3.1 di questo capitolo, oltre che nel Capitolo Primo.

²¹⁹ Cfr., in proposito, il par. 3 ss. del Capitolo Secondo della presente monografia.

tenso, quella relativa all'istruzione (obbligatoria)²²⁰ – l'UE ha invece operato in modo sostanzialmente opposto.

Com'è emerso dall'analisi dell'art. 32, co. 1 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, del resto, il compimento dell'obbligo scolastico (e, di conseguenza, il diritto all'istruzione) sono divenuti a tal punto importanti a livello eurounitario da causare ripercussioni rilevanti sul concetto stesso di età minima, che pur conservando la sua centralità, ha per certi versi mutato fattezze. Il suddetto art. 32, co. 1, del resto, non fa più alcun riferimento a requisiti di natura puramente anagrafica, utilizzando come unico parametro (mobile, evidentemente) per la fissazione dell'età minima di accesso al lavoro (e il connesso divieto di lavoro infantile) proprio il compimento dell'obbligo scolastico.

Il suddetto allontanamento, in altri termini, non ha riguardato soltanto l'età minima di accesso al lavoro, bensì anche il connesso diritto all'istruzione (obbligatoria). Un diritto che, sebbene stia acquisendo importanza crescente anche in ambito OIL, è peraltro assai più radicato all'interno dell'UE, come dimostra proprio la vicenda normativa dell'art. 32, co. 1 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea che si è appena richiamato²²¹.

Del resto, è del tutto evidente che utilizzare l'istruzione obbligatoria come parametro per determinare l'età minima di accesso al lavoro significa ritenere che la prima, a prescindere dall'età anagrafica dei soggetti in essa coinvolti, costituisca un rilevantissimo ostacolo (salve eccezioni) allo svolgimento di attività lavorative.

In altri termini, il legislatore eurounitario si è fatto sempre più convintamente portatore, nel corso degli anni, della già più volte citata opinione secondo la quale i bambini, dovendo adempiere il proprio obbligo scolastico, abbiano un corrispondente diritto (assoluto, o quasi) al non lavoro (*right not to work*). Un'opinione che, ai tempi dell'adozione della Convenzione n. 138 del 1973, era ben radicata anche in sede OIL, ma che si è venuta poi stemperando con il lancio della politica delle priorità e la decisione di concentrarsi, per quanto riguarda il tema che qui ci

²²⁰ Atteso che, come si è avuto modo di mettere in evidenza, la seconda è strettamente connessa alla prima.

²²¹ Su cui si cfr., in particolare, D. SAVY, M. DELFINO, *op. cit.*, p. 618 ss.

interessa, sulle peggiori forme di lavoro infantile²²². In altri termini, a livello OIL non si è mai negata l'importanza del diritto all'istruzione e tuttavia, specie negli ultimi anni, non si è neppure voluto affermare che una qualsiasi attività lavorativa sia di per sé incompatibile con il diritto all'istruzione (obbligatoria) e che sia necessario, di conseguenza, affermare un vero e proprio *right not to work* in capo ai bambini.

Le ragioni delle citate, sempre più significative divergenze tra OIL e UE in materia di contrasto al lavoro infantile e in particolare di età minima di accesso al lavoro e di diritto all'istruzione (obbligatoria) sono presto dette. Pur nella significativa eterogeneità che caratterizza oramai anche l'UE, infatti, vi sono alcuni valori di fondo che, per ragioni anzitutto storico-culturali, continuano ancor oggi a essere ampiamente condivisi. Uno di questi è senz'altro quello relativo al divieto di lavoro infantile inteso come condizione per garantire a tutti i bambini – attraverso la fissazione di un'età minima di accesso al lavoro – un buon livello di istruzione, oltre naturalmente a uno sviluppo psico-fisico adeguato.

Un valore che invece, come si è avuto modo di dire più volte nel corso del Capitolo Secondo, non è affatto condiviso da un elevato numero di Paesi membri dell'OIL, e sul quale dunque l'organizzazione è dovuta scendere a compromessi.

Volendo semplificare, si potrebbe anche concludere dicendo che l'UE ha dimostrato di avere, con riguardo al tema del contrasto al lavoro infantile, un approccio nel tempo sempre più «occidentocentrico», mentre l'OIL, anche per non perdere la propria rilevanza nell'arena internazionale, ha dovuto progressivamente ridimensionare tale approccio, che pure in origine era anche il suo, per poi (nei fatti, anche se non formalmente)²²³ rinunciarvi del tutto.

²²² Sul punto si rinvia a quanto detto, con riguardo al ruolo attualmente svolto dalla Convenzione OIL n. 138 del 1973, nel par. 8 del Capitolo Secondo.

²²³ Come si ricorderà, del resto, la Convenzione OIL n. 138 del 1973 continua ancor oggi a essere contemplata tra le otto Convenzioni fondamentali relative ai *core labour standards*.

CAPITOLO IV

CONTRASTO AL LAVORO INFANTILE ED EFFETTIVITÀ DELLE NORMATIVE GIUSLAVORISTICHE

SOMMARIO: 1. Premessa. 2. Effettività degli standard OIL relativi al contrasto al lavoro infantile e apparato sanzionatorio dell'organizzazione. 2.1. Caratteristiche e limiti del c.d. «sistema di reclami» (complaints system). 2.2. Il ruolo fondamentale del sistema di monitoraggio dell'OIL e la sua evoluzione alla luce della politica delle priorità. 3. Il diritto del commercio internazionale come possibile strumento per garantire una maggiore efficacia degli standard OIL in generale e di quelli relativi al contrasto al lavoro infantile in particolare. 4. Sistema delle preferenze generalizzate dell'Unione Europea e contrasto al lavoro infantile. 5. Il contributo delle imprese e della società civile. 6. Gli strumenti a disposizione per rendere effettivi gli standard dell'OIL e dell'UE in materia di contrasto al lavoro infantile: un confronto impari.

1. Premessa

L'analisi condotta nei capitoli precedenti dimostra come, seppure in modi diversi, la questione del contrasto al lavoro infantile sia stata affrontata con particolare attenzione sia dall'OIL che dall'UE.

Entrambe le citate organizzazioni, infatti, hanno prodotto un elevato numero di strumenti *lato sensu* normativi in proposito, ciascuna coerentemente al proprio contesto istituzionale.

Si è trattato di strumenti normativi che, pur perseguendo i medesimi obiettivi, hanno assunto nel tempo caratteristiche assai diversificate, e ciò essenzialmente per tenere conto dei mutamenti che hanno caratterizzato la geopolitica e l'economia mondiali soprattutto negli ultimi decenni.

In tale contesto, è stata specialmente l'OIL a modificare la propria strategia iniziale: abbandonato l'approccio tradizionale fondato sull'età minima di accesso al lavoro, infatti, l'organizzazione ha deciso di concentrarsi, nell'ambito della politica delle priorità, sull'eliminazione ur-

gente delle peggiori forme di lavoro infantile, adottando tra l'altro una tecnica normativa assai più programmatica e flessibile rispetto a quella utilizzata in precedenza.

Dal canto suo, l'UE ha invece affrontato la questione del contrasto al lavoro infantile in modo per certi versi più lineare e coerente: essa infatti, fin da subito, ha puntato molto sull'età minima di accesso al lavoro, conferendole poi, nel tempo, una centralità sempre maggiore anche grazie alla valorizzazione dell'istruzione (obbligatoria) quale criterio – dapprima principale e successivamente esclusivo – a cui fare ricorso per determinarla.

Se dunque sia l'OIL che l'UE hanno dedicato al tema numerosi strumenti normativi, seppur diversificati quanto a contenuti e a caratteristiche tecniche, ci si deve conclusivamente interrogare, nel presente capitolo, sul grado di efficacia di tali strumenti normativi all'interno degli ordinamenti giuridici dei rispettivi Paesi membri.

Si tratta, del resto, di una questione di fondamentale importanza, soprattutto se si considera che entrambe le organizzazioni di cui si sta dicendo hanno, tra i propri compiti principali, proprio quello di elaborare strumenti normativi e che ciò avviene, tuttavia, in un contesto istituzionale di tipo sovranazionale, nel quale cioè tali strumenti normativi – a meno che non si tratti di regolamenti dell'UE – non sono, una volta adottati, immediatamente applicabili a livello nazionale. Perché ciò accada, infatti, è necessario che gli Stati membri mettano in campo la relativa attività di implementazione, consentendo che gli strumenti normativi elaborati in sede sovranazionale divengano diritto domestico.

È del tutto evidente che il grado di efficacia di tale attività di implementazione dipende molto dalle caratteristiche del contesto istituzionale di riferimento: più quest'ultimo è forte, maggiore sarà il suddetto grado di efficacia; e viceversa.

Nell'ambito di siffatto contesto istituzionale assume un rilievo del tutto particolare, ovviamente, il modo in cui viene concepito l'apparato sanzionatorio chiamato a intervenire laddove gli Stati membri vengano meno (totalmente o parzialmente) ai propri obblighi relativi proprio alla suddetta attività di implementazione. Soltanto nel caso in cui si tratti di un apparato sanzionatorio severo, nell'ambito del quale cioè i comportamenti scorretti vengono puniti in modo adeguato, i medesimi Stati

membri saranno infatti indotti a dare correttamente attuazione agli strumenti giuridici adottati in sede sovranazionale.

Alla luce delle brevi considerazioni che si sono appena proposte e di quanto si è già accennato nei capitoli precedenti, è possibile anticipare fin d'ora che, per quanto riguarda la questione dell'efficacia degli strumenti normativi adottati, l'OIL e l'UE si pongono su piani drasticamente diversi.

Mentre la prima, anche per la debolezza del contesto istituzionale che la caratterizza, ha avuto difficoltà significative e crescenti nel convincere i propri Paesi membri a implementare gli standard giuslavoristici internazionali da essa stessa elaborati, la seconda ha invece avuto a disposizione, in proposito, strumenti giuridici più efficienti e adeguati, circostanza che ha garantito un processo di attuazione concreta di regolamenti e direttive assai meno accidentato.

Del resto, è sufficiente entrare anche solo per un momento nel dettaglio di tale questione per rendersi conto che, sul punto, OIL e UE si confrontano ad armi tutt'altro che pari.

L'OIL è un'organizzazione chiamata ad adottare strumenti normativi che non sono né direttamente, né indirettamente efficaci negli ordinamenti nazionali dei Paesi membri. Per divenire diritto domestico, infatti, tali strumenti normativi debbono essere ratificati da questi ultimi, il che costituisce un atto puramente volontario (al di là, ovviamente, delle pressioni politiche che l'organizzazione può esercitare sul punto).

Qualora, in altri termini, i suddetti Paesi membri decidano di non procedere alla ratifica di una certa Convenzione OIL, quest'ultima non potrà avere, nei loro confronti, alcun effetto giuridico, salvo l'obbligo, in capo a essi, di produrre rapporti sulle ragioni che li hanno indotti e continuano a indurli a non voler aderire a tale Convenzione (obbligo peraltro assai debole, come si avrà modo di vedere nel prosieguo).

Nel caso in cui, al contrario, ratifichino una determinata Convenzione e accettino di conseguenza gli obblighi da essa derivanti, facendola divenire parte del proprio ordinamento giuridico, i Paesi membri si assoggettano al relativo apparato sanzionatorio, che peraltro appare anch'esso caratterizzato da intrinseca debolezza. Per come è stato regolamentato dalla Costituzione OIL e si è sviluppato nel tempo, infatti, tale apparato sanzionatorio non è in grado di garantire l'applicazione di

sanzioni realmente efficaci nel caso in cui gli Stati membri violino il dettato normativo delle Convenzioni ratificate.

Sia il sistema di reclami contemplato dal trattato istitutivo dell'organizzazione, sia quello di monitoraggio sviluppatosi, a partire dalla seconda metà degli anni Venti del secolo scorso, fuori dal perimetro del medesimo trattato istitutivo (e dunque parallelamente a esso) si concludono, del resto, con l'adozione di raccomandazioni dal taglio eminentemente politico.

In merito invece all'UE la situazione appare del tutto diversa. Dato il contesto istituzionale che caratterizza quest'ultima, infatti, gli strumenti normativi da essa prodotti trovano, come noto, applicazione diretta (i regolamenti) o indiretta (le direttive) all'interno degli ordinamenti giuridici dei Paesi membri.

Sebbene in materia di lavoro l'UE adotti quasi esclusivamente direttive (salve le rarissime eccezioni relative alla disciplina della libera circolazione delle persone, che non a caso rappresenta una delle quattro libertà fondamentali), la circostanza che i suddetti Paesi membri – pur avendo, nel farlo, un certo margine di discrezionalità – siano tenuti a implementarle attraverso uno specifico atto di recepimento rende tali strumenti normativi già di per sé assai più efficaci rispetto a quelli, di cui si è detto poco sopra, emanati dall'OIL.

Se poi si considera che l'UE dispone, ai sensi di quanto stabilito nei Trattati, di un apparato sanzionatorio capace di punire in modo adeguato i Paesi membri che si rendano inadempienti, a causa ad esempio del mancato recepimento ovvero del recepimento solo parziale o scorretto di una direttiva, ci si rende pienamente conto di quale sia il divario esistente, in merito alla questione dell'efficacia degli strumenti normativi adottati, tra le due organizzazioni.

Tutto ciò non toglie, peraltro, che rispetto a tale questione vi siano stati, soprattutto negli ultimi anni e con riguardo al versante OIL, una serie di sviluppi che non possono essere ignorati, e che anzi inducono a ritenere che l'apparato sanzionatorio cui si è dato progressivamente vita all'interno di essa sia in realtà piuttosto efficiente se paragonato a quelli di altre organizzazioni internazionali diverse dall'UE.

Ci si riferisce, anzitutto, al sistema di monitoraggio dell'OIL che – sebbene possa sfociare unicamente in raccomandazioni di natura politi-

ca – ha assunto negli anni un'autorevolezza crescente, non soltanto con riguardo all'attività interpretativa dei contenuti delle Convenzioni adottate, che si è fatta sempre più evoluta e pregnante, ma anche in merito alle prospettive di implementazione di queste negli ordinamenti giuridici dei Paesi membri, che ha indubbiamente contribuito a consolidare.

Inoltre, negli anni immediatamente successivi al lancio della politica delle priorità, i *core labour standards* (o, in alcuni casi, gli standard OIL genericamente intesi) hanno cominciato a essere richiamati nell'ambito del diritto del commercio internazionale, anche se soltanto a livello di accordi bilaterali e di sistemi delle preferenze generalizzate.

Ne è conseguita la possibilità (comunque limitata) di punire la violazione di determinati diritti dei lavoratori attraverso l'irrogazione di sanzioni di natura economico-commerciale, il che li ha significativamente rafforzati sul piano pratico-applicativo.

Da non sottovalutare, infine, il ruolo che, con riguardo alla tematica che si sta analizzando, hanno svolto e continuano a svolgere la società civile e talune imprese multinazionali, attraverso azioni di contrasto all'utilizzo del lavoro dei bambini la prima e pratiche di *corporate social responsibility* le seconde, inclusa l'adozione di specifici codici di condotta che impongano il rispetto di certi standard giuslavoristici.

Ebbene, come può evincersi in particolare dagli sviluppi più recenti di cui si è detto da ultimo, la questione dell'efficacia degli strumenti normativi adottati ha riguardato, in sede OIL, soprattutto i diritti sociali fondamentali e dunque anche quello concernente il contrasto al lavoro infantile, che tra essi ricade.

Anzi, considerata l'evoluzione che questo standard ha subito negli ultimi decenni si ritiene che approfondire la questione della sua efficacia negli ordinamenti giuridici nazionali possa risultare particolarmente interessante proprio per comprendere non già soltanto l'entità dei problemi che l'organizzazione ha incontrato e incontra, sul punto, rispetto all'UE, ma anche quanto concrete siano le possibilità di superare tali problemi in futuro.

Alla luce di quanto si è detto sin qui, dunque, nelle pagine che seguono si prenderà in esame, anzitutto, l'apparato sanzionatorio dell'OIL, del quale verranno messi in luce limiti e potenzialità con particolare riferimento all'implementazione nazionale degli standard relativi al

contrasto al lavoro infantile. Più nel dettaglio, ci si soffermerà dapprima sulle ragioni per le quali il sistema di reclami puntigliosamente disciplinato dalla Costituzione dell'OIL può considerarsi per molti versi problematico e inefficiente, per poi concentrarsi su quello di monitoraggio, che costituisce, al contrario, uno degli aspetti istituzionalmente più interessanti del diritto internazionale del lavoro attuale e che, sebbene abbia una portata intrinsecamente limitata, presenta un grado di efficacia piuttosto elevato.

Secondariamente, si prenderà in esame il rapporto tra diritto internazionale del lavoro e diritto del commercio internazionale instauratosi all'indomani dell'adozione della Dichiarazione dell'OIL sui Principi e i Diritti Fondamentali nel Lavoro e i Suoi Seguiti del 1998. Come si è detto ampiamente nel corso del Capitolo Secondo, infatti, nonostante tale Dichiarazione si contrapponesse assai nettamente a siffatta evenienza, le cose sono andate in modo sostanzialmente opposto. Di conseguenza, si metteranno in luce, da un lato, i fondamenti giuridici sulla base dei quali tale rapporto ha potuto (legittimamente) svilupparsi, per poi soffermarsi, dall'altro, su uno dei più importanti strumenti attraverso i quali il suddetto rapporto si esplica, ovvero il sistema delle preferenze generalizzate dell'UE.

In terza battuta si approfondirà il contributo offerto, sul tema dell'efficacia degli standard OIL in materia di contrasto al lavoro infantile, dalla società civile e dalle imprese multinazionali, prendendo in particolare in esame i codici di condotta emanati da queste ultime nel quadro della c.d. «corporate social responsibility» e mettendone in luce, anche in tal caso, potenzialità e limiti.

Infine, dopo aver ripercorso brevemente gli strumenti a disposizione dell'UE per conferire efficacia ai propri atti normativi concernenti il contrasto al lavoro infantile negli ordinamenti giuridici nazionali, si evidenzierà quanto diverse siano le prospettive di implementazione dei suddetti atti normativi rispetto a quelle degli standard OIL in materia.

2. Effettività degli standard OIL relativi al contrasto al lavoro infantile e apparato sanzionatorio dell'organizzazione

Come si accennava in Premessa, il grado di efficacia degli standard giuslavoristici internazionali negli ordinamenti dei Paesi membri dipende fortemente dalle caratteristiche del contesto istituzionale in cui opera l'OIL.

Di conseguenza, è necessario in primo luogo tenere conto del fatto che gli strumenti normativi prodotti dall'organizzazione possono trovare applicazione soltanto una volta ratificati dai suddetti Paesi membri e, in seconda battuta, prendere in esame l'apparato sanzionatorio cui l'organizzazione stessa può fare ricorso nel momento in cui, intervenuta la ratifica, a livello nazionale vengano ravvisate violazioni dei contenuti di tali strumenti normativi.

Per quanto concerne la prima questione, va qui soltanto brevemente rammentato quanto già si diceva nel Capitolo Secondo, ovvero che la volontà politica degli Stati membri di aderire agli standard OIL attraverso l'attività di ratifica è assolutamente essenziale per la diffusione di questi ultimi e, in fin dei conti, per la sopravvivenza stessa dell'organizzazione¹.

Come si ricorderà, infatti, il progressivo venir meno di tale volontà politica – soprattutto da parte dei Paesi emergenti – a causa dei fenomeni di decolonizzazione prima e della globalizzazione economica poi ha costituito uno dei tasselli più rilevanti della profonda crisi che ha colpito l'OIL, per certi versi ancor più importante delle difficoltà incontrate da quest'ultima nell'adozione di nuove Convenzioni e Raccomandazioni².

È del resto evidente, sotto quest'ultimo profilo, che l'organizzazione aveva prodotto, nel tempo, un numero decisamente elevato di strumenti normativi e che dunque era assai più urgente promuovere l'implementa-

¹ Si cfr., in proposito, l'analisi critica di F. MAUPAIN, *The Future of the International Labour Organisation in the Global Economy*, Oxford and Portland, Oregon, 2013, p. 28 ss.

² Sul punto v., per tutti, B. HEPPLER, *Labour Laws and Global Trade*, Oxford and Portland, Oregon, 2005, p. 35 ss.

zione di questi ultimi (o almeno di alcuni di essi) negli ordinamenti giuridici degli Stati membri piuttosto che elaborarne di nuovi³.

La politica delle priorità ambiva esattamente al perseguimento di questo obiettivo, si caratterizzava cioè per il tentativo di indicare ai Paesi membri una selezione di standard (quelli considerati più rilevanti) sui quali concentrarsi, procedendo prima alla loro ratifica e poi alla loro attuazione concreta⁴.

Come si è già avuto modo di dire in precedenza, quanto meno sul versante della ratifica di tale selezione di standard la suddetta politica delle priorità ha dato senz'altro buoni risultati, anche se, ad onor del vero, alle molte luci si contrappone pure qualche ombra, a ben vedere piuttosto rilevante. Sul punto, è il caso anzitutto di distinguere tra gli standard riguardanti i diritti sociali fondamentali e quelli relativi al lavoro dignitoso.

Se infatti i primi hanno avuto, in termini di ratifiche, un successo tanto notevole quanto inaspettato, i secondi (ovvero quelli inerenti alla sicurezza sociale e alla *governance*) sono stati certamente caratterizzati da un aumento di adesioni ad opera degli Stati membri, e tuttavia tale aumento è stato – per diverse ragioni – molto più contenuto⁵.

Volendo poi concentrarsi sui soli *core labour standards*, non può non evidenziarsi come il numero di ratifiche da essi ottenute sia co-

³ Come sottolineato, in particolare, da E. CORDOVA, *Some Reflections on the Overproduction of International Labor Standards*, in *Comparative Labour Law Journal*, 1993, p. 138 ss.

⁴ Su tale evoluzione si rinvia, oltre che a quanto si è detto nel corso del Capitolo Secondo, a F. MAUPAIN, *Revitalisation Not Retreat: The Real Potential of the 1998 ILO Declaration for the Universal Protection of Workers' Rights*, in *European Journal of International Law*, 2005, p. 439 ss. e ID., *New Foundation or New Façade? The ILO and the 2008 Declaration on Social Justice for a Fair Globalisation*, in *European Journal of International Law*, 2009, p. 334 ss.

⁵ Come si ricorderà, si tratta della Convenzione n. 81 del 1947 sull'ispezione del lavoro, della Convenzione n. 122 del 1964 sulla politica dell'impiego, della Convenzione n. 129 del 1969 sull'ispezione del lavoro in agricoltura e della Convenzione n. 144 del 1976 sulle consultazioni tripartite relative alle norme internazionali del lavoro, ratificate, rispettivamente, da 145, 111, 53 e 139 Stati membri. Cfr., per i dati che si sono appena riportati e per quelli che saranno menzionati nelle note immediatamente successive a questa, il sito web <http://www.ilo.org/global/standards/introduction-to-international-labour-standards/conventions-and-recommendations/lang--en/index.htm>.

munque decisamente differenziato a seconda della materia trattata. Così, ad esempio, mentre le Convenzioni concernenti il contrasto al lavoro infantile (e soprattutto la n. 182 del 1999) sono state pressoché universalmente ratificate⁶, quelle relative alla libertà sindacale e al diritto di contrattazione collettiva, pur essendo state caratterizzate, specie negli ultimi anni, da un rilevante aumento delle adesioni da parte degli Stati membri⁷, vengono ritenute ancor oggi di difficile implementazione da un novero comunque significativo di grandi Paesi (soprattutto emergenti, ma non solo)⁸, che dunque hanno preferito non ratificarle⁹.

Le ombre cui si accennava poco sopra sono ancor più considerevoli, in seconda battuta, se ci si sposta sul versante degli standard che non sono stati selezionati né come fondamentali né come collegati al c.d. *decent work*, ovvero la maggior parte di quelli che l'OIL ha prodotto nel corso della sua storia.

Del resto – e fatte poche eccezioni¹⁰ – alla circostanza che l'organizzazione avesse deciso di concentrare i propri sforzi sulla promozione di un numero circoscritto di Convenzioni non poteva non seguire un minore impegno, tanto dell'organizzazione stessa quanto degli Stati membri, in relazione a tutte le altre, nonostante che, in taluni casi, le suddet-

⁶ Il numero delle ratifiche delle otto Convenzioni fondamentali varia, per l'appunto, dalle 154 della n. 87 del 1948 alle 181 della n. 182 del 1999.

⁷ Attualmente, come si accennava, la Convenzione n. 87 del 1948 è stata ratificata da 154 Paesi membri, mentre la n. 98 del 1949 ha ottenuto, ad oggi, 165 adesioni.

⁸ Si pensi, a titolo meramente esemplificativo, al Brasile, alla Cina, all'India, all'Iran, alla Corea, all'Arabia Saudita, alla Thailandia, ma anche alla Nuova Zelanda e agli Stati Uniti d'America.

⁹ E ciò nonostante il fatto che si tratti di due tra le Convenzioni più risalenti tra le otto fondamentali.

¹⁰ Ci si riferisce, in particolare, alla Convenzione n. 186 del 2006 sul lavoro marittimo, per la ratifica della quale l'OIL ha fin da subito esercitato notevoli pressioni sugli Stati membri. Ad oggi, tale Convenzione (una delle più recenti adottate dall'organizzazione) ha ottenuto 84 adesioni. Sulle ragioni che hanno condotto all'adozione di tale Convenzione si cfr., in generale, C. DOUMBIA-HENRY, *The Consolidated Maritime Labour Convention: A Marriage of the Traditional and the New*, in J.-C. JAVILLIER, B. GERNIGON, G.P. POLITAKIS (a cura di), *Le normes internationales du travail: un patrimoine pur l'avenir. Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*, Ginevra, 2004, p. 319 ss.

te Convenzioni concernessero tematiche anche assai rilevanti¹¹. Minore impegno sul quale non sono mancate le critiche di quella parte della dottrina che, come si accennava nel Capitolo Secondo, ha messo fortemente in dubbio le possibilità di successo della politica delle priorità, specie all'indomani dell'adozione della Dichiarazione OIL del 1998¹².

Al di là delle suddette critiche, da quanto si è detto sin qui può evincersi che – grazie alla suddetta politica delle priorità – l'OIL è stata in grado di superare, almeno in parte, la propria profonda crisi, che è stata una crisi non soltanto dello *standard setting*, bensì anche (se non soprattutto) delle ratifiche degli strumenti giuridici adottati¹³.

Si è trattato dunque di un risultato parziale, e che tuttavia non deve essere sottovalutato. Se si guarda a quanto stabilito dalla Costituzione dell'OIL, del resto, ci si rende immediatamente conto del fatto che, laddove gli Stati membri decidano di non ratificare una certa Convenzione, essa non produrrà, nel loro ordinamento giuridico, alcun effetto sostanziale, rimanendo cioè, di fatto, lettera morta¹⁴.

A esprimersi sul punto è, in particolare, l'art. 19, co. 5, lett. e) del trattato istitutivo dell'organizzazione che, dopo aver messo in luce la già citata assenza di effetti sostanziali, in capo agli Stati membri, delle Convenzioni non ratificate, precisa peraltro, ulteriormente, che su questi ultimi incombe comunque un obbligo (peraltro di natura eminentemente formale e dunque, a giudizio di chi scrive, non particolarmente

¹¹ Ci si riferisce, a titolo di esempio, alla Convenzione n. 189 del 2011 sui lavoratori domestici, ad oggi ratificata da soli 24 Paesi membri, ma anche a strumenti normativi più risalenti, quali la Convenzione n. 143 del 1975 sui lavoratori migranti e la Convenzione n. 155 del 1981 in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, alle quali hanno aderito, rispettivamente, 23 e 66 Stati. Su tali questioni si cfr., in generale, B. HEPPLÉ, *op. cit.*, p. 39 ss.

¹² Si v., soprattutto, P. ALSTON, 'Core Labour Standards' and the Transformation of the International Labour Rights Regime, in *European Journal of International Law*, 2004, p. 464 ss.

¹³ Cfr., in proposito, W.R. SIMPSON, *Standard-setting and Supervision: A System in Difficulty*, in J.-C. JAVILLIER, B. GERNIGON, G.P. POLITAKIS (a cura di), *op. cit.*, p. 47 ss.

¹⁴ V., sul punto, J.-M. SERVAIS, *International Labour Law*, Alphen aan den Rijn, 2011, p. 68 ss.

pregnante) di inviare all'organizzazione medesima rapporti relativi proprio alle suddette Convenzioni non ratificate¹⁵.

Ai sensi della disposizione in esame tali rapporti debbono essere indirizzati al Direttore Generale dell'Ufficio Internazionale del Lavoro secondo le tempistiche stabilite dal Consiglio di Amministrazione e mettere in luce quale sia lo stato della legislazione e della prassi nazionali in merito alle materie disciplinate dalle Convenzioni non ratificate di cui si tratta e se, nell'ambito di siffatte legislazione e prassi nazionali, lo Stato membro interessato abbia dato in parte attuazione ai contenuti delle medesime Convenzioni non ratificate. Inoltre, ed è sicuramente questo il fulcro di detti rapporti, è necessario indicare, all'interno di essi, le ragioni che hanno determinato (e continuano a determinare) la mancata ratifica di siffatte Convenzioni (ovvero il ritardo nel procedervi)¹⁶.

Il fatto che la politica delle priorità abbia comportato, come si è detto, un aumento – seppure a macchia di leopardo – del numero di ratifiche delle Convenzioni OIL ha dunque già di per sé contribuito in maniera significativa a dare a queste ultime maggiore efficacia e, al tempo stesso, a rilanciare il diritto internazionale del lavoro nel suo complesso¹⁷.

Peraltro, la circostanza che gli Stati membri procedano a ratificare gli strumenti normativi emanati dall'organizzazione comporta senz'altro un corrispondente adeguamento del proprio diritto interno in termini

¹⁵ Cfr., in proposito, N. VALTICOS, G. VON POTOBOSKY, *International Labour Law*, Deventer, Boston, 1995, p. 271.

¹⁶ Stabilisce infatti l'art. 19, co. 5, lett. e) della Costituzione dell'OIL che «se una Convenzione non ottiene il consenso dell'autorità o delle autorità competenti, lo Stato membro è tenuto unicamente a fare rapporto al Direttore generale dell'Ufficio internazionale del Lavoro, a intervalli adeguati, conformemente a quanto decide il Consiglio di Amministrazione, sullo stato della sua legislazione e sulla sua prassi per quanto concerne la questione che è oggetto della Convenzione medesima; deve essere precisato in che misura è stato dato seguito o si intende dare seguito alle disposizioni della Convenzione tanto nel campo legislativo, quanto in quello amministrativo, oppure mediante l'introduzione di contratti collettivi od in qualsiasi altro modo e devono essere specificate le difficoltà che impediscono o ritardano la ratifica di siffatta Convenzione».

¹⁷ V., sul punto, F. MAUPAIN, *The Future of the International Labour Organisation in the Global Economy*, cit., p. 51 ss.

formali (di norma attraverso un'apposita legge, anche se in proposito vigono regolamentazioni diverse a seconda del Paese coinvolto)¹⁸, ma non necessariamente una corretta implementazione domestica dei suddetti strumenti giuridici sotto il profilo sostanziale¹⁹.

Per quanto si tratti di un atto d'importanza fondamentale, dunque, la ratifica non è di per sé garanzia di efficacia di un certo standard giuslavoristico internazionale nell'ambito di un determinato Paese membro, ma costituisce, assai più semplicemente, il presupposto affinché l'OIL sia legittimata a valutare se al recepimento formale del suddetto standard (attraverso, per l'appunto, la ratifica) consegua altresì l'attuazione concreta dello stesso²⁰.

In altri termini, non è sufficiente che gli Stati membri ratifichino le Convenzioni OIL per adeguarvisi in modo corretto: affinché ciò avvenga, essi ne debbono applicare in concreto i contenuti, vuoi attraverso politiche nazionali coerenti (laddove si tratti di Convenzioni programmatiche)²¹, vuoi attraverso l'effettivo riconoscimento dei relativi diritti nell'ambito dei singoli rapporti di lavoro (nel caso in cui si tratti di Convenzioni prescrittive)²².

Ebbene, l'attività di controllo esercitata dall'OIL su quanto intrapreso dagli Stati membri al fine di dare concreta attuazione alle Convenzioni ratificate può passare attraverso canali diversi e più o meno formalizzati, quali ad esempio le pressioni di varia natura che l'organizzazione può esercitare proprio nei confronti dei suddetti Stati membri²³,

¹⁸ Cfr., in proposito, N. VALTICOS, *International Labour Law*, Dordrecht, 1979, p. 234 s. e N. VALTICOS, G. VON POTOBOSKY, *op. cit.*, p. 272 ss.

¹⁹ Sulle difficoltà di implementazione delle Convenzioni OIL negli ordinamenti nazionali si v., in generale, l'interessante analisi di J.-M. SERVAIS, *op. cit.*, p. 313 ss.

²⁰ Si v., su questo punto, B. HEPPLER, *op. cit.*, p. 39 ss.

²¹ Ovvero di Convenzioni che, come si ricorderà, stabiliscono obiettivi di carattere generale, che gli Stati membri sono chiamati a conseguire nei tempi e secondo le modalità che essi stessi prescelgono.

²² E cioè di Convenzioni che, al contrario, sanciscono diritti aventi un'efficacia immediata e diretta nei confronti dei lavoratori interessati. Per tale distinzione si cfr., per tutti, N. VALTICOS, G. VON POTOBOSKY, *op. cit.*, p. 58 s.

²³ Può trattarsi, ad esempio, di pressioni di matrice economica, qualora l'OIL condizioni l'erogazione di finanziamenti alla ratifica di una determinata Convenzione (od anche di un certo numero di Convenzioni).

ovvero anche attraverso la cooperazione tecnica²⁴, ma è del tutto evidente che il principale di questi canali non può che essere rappresentato dall'apparato sanzionatorio dell'organizzazione²⁵.

Del resto, soltanto quest'ultimo fornisce all'OIL gli strumenti necessari per individuare, a livello nazionale, sia le discrasie esistenti, sul piano formale, tra le Convenzioni ratificate e i relativi atti di ratifica, sia le situazioni in cui le suddette Convenzioni, seppure ratificate e recepite correttamente sul citato piano formale, vengono poi violate in concreto²⁶.

Se è vero che già sotto il primo profilo le violazioni individuate sono numerose, è altrettanto vero che, soprattutto a seguito dei mutamenti che hanno progressivamente interessato la *membership* dell'OIL, è soprattutto il secondo ad aver assunto, negli ultimi anni, un'importanza crescente²⁷.

Per rendersi conto della rilevanza di tale secondo profilo è sufficiente richiamare alla mente quanto si diceva nel Capitolo Secondo in merito alle difficoltà pratiche che i Paesi emergenti incontrano nell'attività di implementazione degli standard OIL e che possono ricondursi a una concomitanza di fattori, tra cui spiccano infrastrutture giuridico-amministrative insufficienti e inefficienti, nonché, più in generale, l'economia informale²⁸.

²⁴ Con riguardo all'istituto della cooperazione tecnica, di cui all'art. 10 della Costituzione dell'OIL, si v., oltre a quanto già detto nel corso del Capitolo Secondo del presente lavoro monografico, E. SENGHAAS-KNOBLOCH, *Ausgaben, Herausforderungen und Entwicklungen der Internationalen Arbeitsorganisation aus einer Perspektive politisch-organisatorischen Lernens*, in E. SENGHAAS-KNOBLOCH, J. DIRKS, A. LIESE (a cura di), *Internationale Arbeitsregulierung in Zeiten der Globalisierung. Politisch-organisatorisches Lernen in der Internationalen Arbeitsorganisation*, Münster, 2003, p. 11 ss.

²⁵ Cfr., in proposito, N. VALTICOS, G. VON POTOBOSKY, *op. cit.*, p. 284 ss.

²⁶ Sul punto si v., ad es., N. VALTICOS, *op. cit.*, p. 239 ss. e B. HEPPLER, *op. cit.*, p. 47 ss.

²⁷ Cfr., sul punto, W.R. SIMPSON, *op. cit.*, p. 47 ss.

²⁸ V., in proposito, l'analisi di A. TREBILCOCK, *International Labour Standards and the Informal Economy*, in J.-C. JAVILLIER, B. GERNIGON, G.P. POLITAKIS (a cura di), *op. cit.*, p. 585 ss.

È proprio tale situazione a condurre sempre più spesso all'adozione, da parte dei suddetti Paesi membri, di atti di ratifica formalmente corretti, che tuttavia non vengono altrettanto correttamente attuati in termini sostanziali²⁹.

Da quanto si è detto sin qui in merito da un lato alla politica delle priorità e con riguardo dall'altro alle difficoltà incontrate da diversi Paesi membri (specie emergenti) nel mettere concretamente in atto le Convenzioni ratificate possono evincersi le ragioni per le quali l'apparato sanzionatorio dell'organizzazione ha assunto un'importanza crescente, fino a raggiungere, come dimostrano una serie di episodi recentemente verificatisi e di cui si dirà nel dettaglio tra breve³⁰, una centralità che può ragionevolmente ritenersi senza precedenti³¹.

Prima di addentrarsi nell'analisi dettagliata del suddetto apparato sanzionatorio va peraltro evidenziato come esso, articolandosi in due sistemi profondamente diversi tra loro, si caratterizzi per notevole complessità³². Tali profonde differenze attengono, del resto, tanto al funzionamento di questi, quanto agli esiti cui il loro intervento può eventualmente portare, quanto, ancora, al loro successo dentro e fuori l'OIL, ovvero alla loro effettiva attitudine a incidere sull'attività di implementazione degli standard giuslavoristici internazionali da parte degli Stati membri³³.

Come si è già avuto modo di accennare nei capitoli precedenti, i due sistemi che compongono l'apparato sanzionatorio dell'OIL sono quello di reclami (c.d. «complaints system») e quello di monitoraggio (c.d. «monitoring system», ovvero anche «supervision system»). Di tali

²⁹ È quanto emerge, in particolare, dall'analisi di B. HEPPLÉ, *op. cit.*, p. 47 ss.

³⁰ Ci si riferisce in particolare al fatto che, in anni recenti, il sistema di monitoraggio dell'OIL (che come si vedrà tra un momento fa parte dell'apparato sanzionatorio dell'organizzazione) è stato messo pericolosamente in discussione dal gruppo dei rappresentanti dei datori di lavoro alla Conferenza Internazionale del Lavoro: cfr., in proposito, quanto si dirà *infra* nella parte finale del par. 2.2. del presente capitolo.

³¹ V., in proposito, M. BORZAGA, *Core Labour Standards (Diritto Internazionale del Lavoro)*, in M. PEDRAZZOLI (ordinato da), *Lessico Giuslavoristico. 3. Diritto del lavoro dell'Unione europea e del mondo globalizzato*, Bologna, 2011, p. 65 ss.

³² Su tale complessità si cfr., a titolo meramente esemplificativo, W.R. SIMPSON, *op. cit.*, p. 65 ss.

³³ V., sul punto, B. HEPPLÉ, *op. cit.*, p. 47 ss.

sistemi e delle loro peculiarità verrà offerto un approfondimento nei paragrafi che seguono, sia in termini per così dire generali, sia con riguardo alla tematica che più interessa in questa sede, quella cioè relativa al contrasto al lavoro infantile.

2.1. *Caratteristiche e limiti del c.d. «sistema di reclami» (complaints system)*

Per quanto concerne, in primo luogo, il sistema di reclami (*complaints system*) è il caso di porre in luce, in generale, che si tratta di una procedura sulla quale i padri fondatori dell'OIL avevano puntato decisamente molto, come del resto dimostra chiaramente il fatto che il trattato istitutivo dell'organizzazione gli dedichi un numero inusitatamente elevato di disposizioni³⁴.

In proposito, va anzitutto premesso che queste ultime regolamentano, in realtà, due diverse tipologie di reclami, *representations* (art. 24 e 25) e *complaints* (art. da 26 a 34) e che tuttavia, vista la scarsa rilevanza della prima delle suddette tipologie, nel prosieguo ci si soffermerà soltanto sulla seconda³⁵.

È peraltro del tutto evidente che l'aver dedicato al sistema di reclami ben nove disposizioni nell'ambito di una Costituzione che ne contempla quaranta in tutto significa conferire al suddetto sistema, almeno in linea teorica, un'importanza pari, se non superiore, a quella di cui godono Convenzioni e Raccomandazioni OIL (alle quali, come si ricorderà,

³⁴ Si tratta, in effetti, di una decina di disposizioni, un numero particolarmente significativo soprattutto se si pensa che la Costituzione dell'OIL consta di appena quaranta articoli.

³⁵ Sebbene siano state utilizzate più spesso dei *complaints* (specie in tempi recenti), le *representations* – che possono essere presentate dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori al Consiglio di Amministrazione contro uno Stato che non abbia correttamente attuato una Convenzione ratificata – si concludono infatti con semplici raccomandazioni prive di natura vincolante e si caratterizzano dunque per notevole debolezza intrinseca. Cfr., per qualche approfondimento in proposito, N. VALTICOS, G. VON POTOBKY, *op. cit.*, p. 293 s. nonché il sito web <http://www.ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/representations/lang--en/index.htm>.

sono dedicate pochissime norme, tra cui spicca, per importanza, l'art. 19)³⁶.

Peraltro, dall'analisi che seguirà a breve si evince in modo incontrovertibile come il suddetto sistema di reclami sia stato in realtà utilizzato piuttosto di rado e come, anche nei casi in cui si è deciso di farvi ricorso, esso abbia trovato in realtà applicazione soltanto parzialmente, il che ne ha determinato un significativo indebolimento rispetto agli esiti cui avrebbe potuto condurre ai sensi di quanto previsto dal trattato istitutivo dell'OIL³⁷.

Volendo tuttavia andare con ordine, è il caso anzitutto di soffermarsi proprio su quest'ultimo punto, ovvero sull'insieme di disposizioni che la Costituzione dell'organizzazione dedica al sistema di reclami.

Tale insieme di disposizioni si apre con l'art. 26, il quale, seppure in modo stringato, si sofferma su diversi aspetti di tale sistema, a partire dai suoi protagonisti, e cioè gli Stati membri, il Consiglio di Amministrazione e i componenti della Conferenza Internazionale del Lavoro.

Ai sensi del co. 1 della norma in esame, del resto, uno Stato membro può proporre all'Ufficio Internazionale del Lavoro un reclamo nei confronti di un altro Stato membro qualora ritenga che quest'ultimo non abbia dato correttamente attuazione a una Convenzione OIL che entrambi hanno ratificato³⁸. Il co. 4 della medesima norma prosegue poi affermando che la relativa procedura può essere avviata pure dal Consiglio di Amministrazione, d'ufficio ovvero, per l'appunto, su segnalazione di un componente dell'organo assembleare dell'OIL³⁹.

Dalla semplice lettura di questi primi stralci dell'art. 26 del trattato istitutivo dell'organizzazione si deduce chiaramente come il sistema di reclami che esso e le disposizioni successive contemplano si sostanziano in un procedimento di natura contenziosa che vede contrapposto uno Stato membro a un altro, ovvero il Consiglio di Amministrazione a uno Stato membro, e abbia ad oggetto un singolo strumento normativo che, natu-

³⁶ Le Convenzioni e le Raccomandazioni trovano infatti la propria regolamentazione essenzialmente nell'art. 19 e, per quanto riguarda le sole Convenzioni, nelle disposizioni immediatamente successive (art. 20 e 21).

³⁷ Su tale questione si v., in generale, B. HEPPLÉ, *op. cit.*, p. 49 ss.

³⁸ Cfr., sul punto, di J.-M. SERVAIS, *op. cit.*, p. 296.

³⁹ V., in proposito, N. VALTICOS, *op. cit.*, p. 245.

ralmente, deve essere stato oggetto di ratifica⁴⁰. Si tratta di caratteristiche generali che vanno tenute bene a mente, in quanto rendono il sistema di reclami, come si vedrà, ontologicamente diverso da quello di monitoraggio e hanno probabilmente contribuito in modo rilevante a decretarne l'insuccesso.

L'art. 26 della Costituzione dell'OIL si occupa, poi, di taluni aspetti procedurali, concernenti, in particolare, la fase iniziale della trattazione del reclamo.

Ci si riferisce, in particolare, al fatto il Consiglio di Amministrazione, una volta ricevuto il reclamo stesso attraverso l'Ufficio Internazionale del Lavoro ovvero dopo averlo avviato d'ufficio, può coinvolgere il Governo dello Stato membro contro il quale esso è stato rivolto affinché prenda posizione⁴¹. Qualora invece non ritenga necessario tale coinvolgimento, oppure il Governo in questione non abbia risposto adeguatamente entro il termine stabilito, il Consiglio di Amministrazione può nominare una Commissione di Inchiesta incaricata di esaminare il reclamo presentato nel merito⁴².

Sebbene la Costituzione dell'OIL non si pronuci in proposito, si rileva come, data la delicatezza del ruolo svolto dalla Commissione d'Inchiesta nell'ambito della procedura che si sta esaminando, l'organizzazione abbia stabilito che essa debba essere composta da tre membri che si distinguano per la propria indipendenza e imparzialità⁴³.

Quanto, poi, al ruolo della suddetta Commissione d'Inchiesta, esso è precisato dal successivo art. 28 del trattato istitutivo dell'organizzazione. Una volta acquisite tutte le informazioni rilevanti per il caso – anche grazie alla collaborazione che gli Stati membri devono in proposito garantire⁴⁴ – quest'ultima è chiamata a redigere un rapporto nel quale

⁴⁰ Cfr., sulle caratteristiche del suddetto procedimento, E. OSIEKE, *Constitutional Law and Practice in the International Labour Organisation*, Dordrecht, 1985, p. 221 ss.

⁴¹ Si v., in proposito, quanto stabilito dal co. 2 del citato art. 26.

⁴² Cfr., sul punto, il successivo co. 3 dell'art. 26 della Costituzione dell'OIL.

⁴³ Sul ruolo della suddetta Commissione d'Inchiesta si v., in generale, B. VUKAS, *Some Remarks Concerning the Commissions of Inquiry Established under the Constitution of the International Labour Organisation*, in J.-C. JAVILLIER, B. GERNIGON, G.P. POLITAKIS (a cura di), *op. cit.*, p. 75 ss.

⁴⁴ Ai sensi dell'art. 27 della Costituzione dell'OIL. Si v., in proposito, J.-M. SERVAIS, *op. cit.*, p. 296.

debbono essere contenute, da un lato, le sue conclusioni in merito al reclamo nel suo complesso e alle diverse prese di posizione avanzate dalle parti nel corso del procedimento, nonché dall'altro (e significativamente) le sue raccomandazioni relativamente alle misure che lo Stato nei confronti del quale il reclamo stesso è stato rivolto dovrebbe adottare per attuare correttamente la Convenzione OIL di cui si tratta, nonché il termine entro il quale ciò deve avvenire⁴⁵.

Ai sensi dell'art. 29, co. 1 della Costituzione dell'organizzazione, il Direttore Generale dell'Ufficio Internazionale del Lavoro provvede quindi a comunicare il rapporto della Commissione d'Inchiesta al Consiglio di Amministrazione e a ciascuno degli Stati membri interessati nella controversia, nonché alla sua pubblicazione⁴⁶.

A questo punto è il Governo dello Stato membro nei confronti del quale la Commissione d'Inchiesta ha elaborato le proprie raccomandazioni a dover decidere come comportarsi. L'art. 29, co. 2 della Costituzione dell'OIL stabilisce infatti, in proposito, che al suddetto Governo venga assegnato un termine di tre mesi per comunicare al Direttore Generale dell'Ufficio Internazionale del Lavoro se accetta o meno tali raccomandazioni e, qualora non le accetti, se ritenga di voler coinvolgere la Corte Internazionale di Giustizia al fine di sottoporle la relativa controversia⁴⁷.

In proposito va precisato come quest'ultima – principale organo giurisdizionale delle Nazioni Unite⁴⁸ – sia chiamata, quanto meno in linea teorica⁴⁹, a giudicare anche in merito alle questioni relative all'interpretazione della Costituzione e delle Convenzioni OIL in virtù dell'art. 37, co. 1 della Costituzione medesima. Tale situazione è determinata, oltre che dalle modifiche che la disposizione in esame ha subito in occasione degli emendamenti con i quali, nel 1946, l'OIL è stata integrata nel si-

⁴⁵ V. N. VALTICOS, G. VON POTOBOSKY, *op. cit.*, p. 290.

⁴⁶ Cfr., sul punto, E. OSIEKE, *op. cit.*, p. 221 ss.

⁴⁷ Si v., sulla questione, N. VALTICOS, *op. cit.*, p. 245 s.

⁴⁸ Cfr., ad es., N. VALTICOS, G. VON POTOBOSKY, *op. cit.*, p. 67.

⁴⁹ In quanto, fino ad oggi, la Corte Internazionale di Giustizia non è mai stata chiamata in causa per dirimere controversie in materia di diritto internazionale del lavoro, né con riguardo alla Costituzione dell'OIL, né in riferimento alle Convenzioni da essa adottate.

stema ONU, dal fatto che il Consiglio di Amministrazione e la Conferenza Internazionale del Lavoro hanno, fino ad oggi, deciso di non fare ricorso al suo co. 2, che consente la creazione di un Tribunale *ad hoc* in materia giuslavoristica internazionale⁵⁰.

Tornando al sistema dei reclami, è dunque lo Stato membro interessato a dover decidere il da farsi. Qualora quest'ultimo decida di adeguarsi alle raccomandazioni prodotte dalla Commissione d'Inchiesta, l'organizzazione (soprattutto attraverso il Consiglio di Amministrazione) sarà chiamata a vigilare sull'effettiva e corretta implementazione di queste. Laddove invece il medesimo Stato membro richieda l'intervento della Corte Internazionale di Giustizia, va tenuto conto che quest'ultima, ai sensi degli art. 31 e 32 della Costituzione dell'OIL, si pronuncia definitivamente sulle istanze che le vengono presentate e può confermare, modificare ovvero annullare le raccomandazioni della Commissione d'Inchiesta⁵¹.

La disciplina del sistema di reclami si conclude⁵² con la disposizione forse più rilevante tra quelle che si sono richiamate, l'art. 33, che contempla le sanzioni irrogabili nel caso in cui lo Stato membro al quale il reclamo è stato rivolto non si adegui alle raccomandazioni della Commissione d'Inchiesta, ovvero alla versione modificata di esse scaturita dall'intervento della Corte Internazionale di Giustizia.

⁵⁰ Stabilisce infatti l'art. 37, co. 2 della Costituzione dell'OIL che «Ferme restando le disposizioni di cui al co. 1 del presente articolo, il Consiglio di Amministrazione può predisporre e sottoporre alla Conferenza, per approvazione, disposizioni volte a istituire un tribunale incaricato di decidere ogni questione o controversia concernente l'interpretazione di una Convenzione, che può essere deferita al suddetto tribunale dal medesimo Consiglio d'Amministrazione, ovvero in conformità a quanto stabilito da tale Convenzione. Le decisioni o i pareri della Corte Internazionale di Giustizia vincolano il tribunale istituito in virtù del presente comma. Le sentenze pronunciate da siffatto tribunale debbono essere comunicate agli Stati Membri dell'organizzazione e le osservazioni di questi ultimi saranno presentate alla Conferenza Internazionale del Lavoro».

⁵¹ V., sul punto, J.-M. SERVAIS, *op. cit.*, p. 297.

⁵² In realtà, come si è già avuto modo di dire in apertura, l'ultima disposizione che la Costituzione dell'OIL dedica al sistema di reclami è l'art. 34: essa, tuttavia, concerne un aspetto assai peculiare della relativa procedura e non appare dunque particolarmente rilevante con riguardo alla ricostruzione complessiva della stessa.

Ebbene, qualora ciò accada, il Consiglio di Amministrazione può proporre alla Conferenza Internazionale del Lavoro le misure ritenute più opportune al fine di garantire il rispetto di siffatte raccomandazioni da parte dello Stato membro inadempiente⁵³.

Si tratta, a ben vedere, di una disposizione volutamente generica, che consente agli organi principali dell'OIL di calibrare al meglio le sanzioni irrogabili, di volta in volta, a seconda dei contenuti della Convenzione violata, dello Stato membro coinvolto e dell'entità della violazione perpetrata.

All'esito della pur sintetica descrizione del sistema di reclami dell'OIL che si è proposta sin qui può concludersi che, sotto il profilo tecnico-giuridico, tale sistema è senz'altro ben congegnato e dunque potenzialmente in grado di funzionare in modo corretto, contribuendo a garantire il rispetto degli standard OIL da parte dei Paesi membri e dunque, più in generale, a far sì che tali standard acquisiscano un grado di efficacia sempre più pregnante negli ordinamenti nazionali di detti Paesi membri.

Tuttavia, come già si accennava in precedenza, il sistema di reclami dell'OIL non è stato mai in grado di conseguire tali obiettivi (fatta salva, almeno in parte, un'unica occasione sulla quale si ritornerà tra un momento)⁵⁴ e ciò per il fatto che ragioni eminentemente politiche ne hanno impedito il corretto funzionamento.

La procedura attraverso la quale il sistema di reclami si esplica, oltre a essere di natura contenziosa, tende del resto a contrapporre due Stati membri tra loro, se non addirittura l'organizzazione nel suo complesso (attraverso il Consiglio di Amministrazione) a un singolo Paese membro. Una circostanza, quest'ultima, che non è mai stata vista di buon occhio da un numero elevato e crescente nel tempo di Paesi membri, specie emergenti, che temevano gli effetti negativi di tale contrapposizione sul piano tanto politico quanto economico⁵⁵.

Ai timori testé descritti ne vanno poi aggiunti degli altri, fors'anche più rilevanti, relativi da un lato alle possibili conseguenze di un coin-

⁵³ Si cfr., in proposito, N. VALTICOS, *op. cit.*, p. 246.

⁵⁴ Ci si riferisce al caso del ricorso al lavoro forzato in Myanmar, del quale si dirà, *infra*, nelle pagine seguenti.

⁵⁵ V., sul punto, B. HEPPLER, *op. cit.*, p. 50 ss.

volgimento della Corte Internazionale di Giustizia nell'ambito della procedura che si è descritta e dall'altro (ancor più significativamente) alle caratteristiche e all'entità delle sanzioni irrogabili ai sensi dell'art. 33 della Costituzione dell'OIL⁵⁶. Si tratta, a ben vedere, di timori paradossalmente legati al fatto che il sistema di reclami così come concepito dal trattato istitutivo dell'organizzazione è stato (ed è) ritenuto eccessivamente rigido, quasi che la previsione di sanzioni degne di questo nome fosse per natura incompatibile con una organizzazione internazionale.

Basti pensare, del resto, che la Corte Internazionale di Giustizia, pur in assenza di un tribunale *ad hoc* in materia di standard giuslavoristici internazionali, non è mai stata chiamata in causa, né si è mai pronunciata, in merito a questioni concernenti l'OIL⁵⁷: ciò è accaduto, con elevata probabilità, per il fatto che le componenti dell'organizzazione hanno preferito tentare di risolvere eventuali controversie internamente, in una logica tripartita, senza cioè ricorrere a un organismo esterno che avrebbe tra l'altro potuto adottare decisioni giuridicamente vincolanti, alla cui attuazione concreta non ci si sarebbe quindi potuti sottrarre.

Un discorso per molti versi simile può farsi in merito all'art. 33 della Costituzione dell'OIL, al quale si è pressoché sempre evitato di fare ricorso, ancora una volta paradossalmente, per scongiurare il rischio che il sistema di reclami potesse concludersi come avrebbe dovuto, ovvero con l'adozione di sanzioni vere e proprie da parte dell'organizzazione e degli altri Stati membri nei confronti di un Paese che non soltanto si era macchiato di violazioni accertate dalla Commissione d'Inchiesta, ma che non ne aveva neppure implementato le raccomandazioni, pur avendo magari formalmente dichiarato di volerlo fare⁵⁸.

⁵⁶ Cfr., in proposito, l'analisi di F. MAUPAIN, *Is the ILO Effective in Upholding Workers' Rights?: Reflections on the Myanmar Experience*, in P. ALSTON, *Labour Rights as Human Rights*, Oxford, 2005, p. 85 ss.

⁵⁷ In effetti, soltanto la Corte Permanente di Giustizia Internazionale, ovvero l'organo giurisdizionale della Società delle Nazioni, era intervenuta, con alcuni pareri concernenti le competenze dell'OIL, tra l'inizio degli anni Venti e l'inizio degli anni Trenta del secolo scorso. Si v., sul punto, N. VALTICOS, G. VON POTOBNSKY, *op. cit.*, p. 44 ss.

⁵⁸ Cfr., su tale questione, B. HEPPLER, *op. cit.*, p. 54 ss.

Sono dunque queste, presumibilmente, le ragioni per le quali il sistema di reclami è stato scarsamente utilizzato e, quando ciò è accaduto, il relativo procedimento non si è mai concluso, salvo che nel caso (rimasto isolato) del ricorso al lavoro forzato o obbligatorio da parte della giunta militare al governo del Myanmar⁵⁹. Poiché si è trattato di una vicenda assai peculiare, oltre che isolata, si ritiene che essa in fin dei conti non faccia testo e costituisca, classicamente, l'eccezione che conferma la regola. Intorno a questo caso, del resto, si sono concentrate pressioni politiche molto rilevanti⁶⁰ e, comunque, l'entità delle violazioni e la reiterazione delle stesse era stata tale, specie negli anni Novanta del secolo scorso, da conferirgli una centralità senza precedenti nella storia dell'OIL, come dimostra l'attenzione che a esso è stata dedicata da tutti gli organi di quest'ultima fino a tempi recentissimi⁶¹. Lo testimoniano, ad esempio, le sessioni speciali che per anni la Commissione della Conferenza Internazionale del Lavoro sull'Applicazione delle Convenzioni e Raccomandazioni, detta anche Commissione sull'Applicazione degli Standard (CAS) – una delle due commissioni che, come si avrà modo di dire nel prossimo paragrafo, si occupano del sistema di monitoraggio dell'OIL – ha dedicato proprio alla vicenda del lavoro forzato o obbligatorio in Myanmar.

Volendo addentrarsi un po' più nel dettaglio di tale scarsa e parziale utilizzazione, si ritiene anzitutto opportuno mettere in luce come la circostanza che il suddetto sistema di reclami si sia pressoché sempre esaurito senza che si facesse ricorso all'art. 33 della Costituzione dell'OIL lo abbia significativamente ridimensionato, soprattutto sotto il profilo sanzionatorio.

In altri termini, anche nel caso in cui tale sistema di reclami venga effettivamente impiegato, esso si conclude normalmente non già con il coinvolgimento della Corte Internazionale di Giustizia o con una risoluzione della Conferenza Internazionale del Lavoro adottata ai sensi del

⁵⁹ Si v., in proposito, F. MAUPAIN, *Is the ILO Effective in Upholding Workers' Rights?: Reflections on the Myanmar Experience*, cit., p. 94 ss.

⁶⁰ Come emerge da quanto affermato da B. HEPPLER, *op. cit.*, p. 51 ss.

⁶¹ Ovvero fino a quando, nel 2010, è stata liberata Aung San Suu Kyi, leader dell'opposizione alla Giunta militare al governo fin dal 1962 ed è iniziato un – pur parziale e contraddittorio – processo di democratizzazione del Paese.

più volte citato art. 33 della Costituzione dell'OIL, bensì con la formale accettazione, da parte dello Stato interessato, delle raccomandazioni contenute nel rapporto della Commissione d'Inchiesta⁶².

Ne consegue che tali raccomandazioni assumono un significato meramente politico e che sulla loro effettiva applicazione l'OIL finisce per esercitare un'attività di supervisione per certi versi simile, nei contenuti anche se non nella forma, a quella realizzata nell'ambito del sistema di monitoraggio che si analizzerà nel dettaglio tra poco⁶³, ma senz'altro caratterizzata da maggiore debolezza rispetto a quest'ultima.

Al di là del fatto che il sistema di reclami non sia in grado di conseguire i risultati per i quali era stato ideato dai padri fondatori dell'OIL e delle ragioni per le quali ciò è accaduto, come si accennava poco sopra tale sistema è stato comunque assai poco utilizzato.

Di tale scarsa utilizzazione ci si rende immediatamente conto laddove si decida di prendere in esame le statistiche concernenti proprio il *complaints system*.

Da tali statistiche emerge, infatti, che nel corso della storia dell'OIL sono stati presentati in tutto trentatré reclami ai sensi dell'art. 26 e ss. del trattato istitutivo dell'organizzazione e che in merito a tredici dei suddetti trentatré reclami il Consiglio di Amministrazione ha deciso di istituire una Commissione di Inchiesta⁶⁴.

Si tratta, dunque, di un numero assai esiguo di casi, il quale dimostra, specie in considerazione del fatto che attualmente fanno parte dell'OIL quasi duecento Paesi membri e che altrettante sono le Convenzioni adottate negli anni dall'organizzazione, come il sistema di reclami non sia stato né sia in grado, in realtà, di intercettare in modo efficace le violazioni delle suddette Convenzioni.

In conclusione, si rileva che a un'analisi più dettagliata dei trentatré reclami presentati emerge come la quasi totalità di essi (salvo che rela-

⁶² Come è accaduto proprio nel caso del Myanmar, prima che venisse attivata la procedura di cui all'art. 33 della Costituzione dell'OIL.

⁶³ Cfr., in proposito, il par. 2.2. del presente capitolo.

⁶⁴ Per informazioni dettagliate con riguardo tanto ai Paesi nei confronti dei quali i reclami sono stati intentati quanto alle Convenzioni violate si rinvia alla sezione del sito web dell'OIL dedicata alla relativa procedura: <http://www.ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/complaints/lang--en/index.htm>.

tivamente ai più risalenti nel tempo) abbia coinvolto Paesi emergenti⁶⁵ e riguardi in effetti i *core labour standards*, con una netta prevalenza di quello concernente la libertà sindacale e il diritto di contrattazione collettiva⁶⁶.

In proposito, e per quanto più interessa in questa sede, va conclusivamente evidenziato che, nonostante si tratti di casi per la maggior parte relativi ai diritti sociali fondamentali, nessuno di essi ha tuttavia riguardato, piuttosto sorprendentemente, lo standard concernente il contrasto al lavoro infantile⁶⁷.

2.2. *Il ruolo fondamentale del sistema di monitoraggio dell'OIL e la sua evoluzione alla luce della politica delle priorità*

Come si è appena finito di dire, il sistema di reclami tanto dettagliatamente disciplinato all'interno della Costituzione dell'OIL ha paradossalmente dato, in concreto, scarsissimi risultati. Al contrario, il secondo tassello dell'apparato sanzionatorio dell'OIL, costituito, come si accennava in precedenza, dal sistema di monitoraggio (c.d. «*monitoring system*» o «*supervision system*»), pur essendosi sviluppato quasi esclusivamente al di fuori del trattato istitutivo dell'organizzazione e pur limitandosi, ontologicamente, all'irrogazione di sanzioni politiche⁶⁸, si è dimostrato assai efficiente, sia con riguardo agli esiti cui ha condotto in

⁶⁵ Si pensi, a titolo meramente esemplificativo, ai reclami che hanno riguardato il Venezuela e il Cile nel 2016, nuovamente il Venezuela nel 2015, il Qatar nel 2014, le isole Fiji nel 2013 e il Guatemala nel 2012.

⁶⁶ In effetti, venti reclami su trentatré hanno riguardato proprio la libertà sindacale e il diritto di contrattazione collettiva, a conferma del fatto – di cui si è già dato conto in precedenza – che l'implementazione dei relativi standard è ancor oggi estremamente difficoltosa, specie in taluni Paesi emergenti.

⁶⁷ È possibile che ciò sia dovuto almeno in parte al fatto che l'OIL, come si è avuto modo di dire in varie occasioni nel corso della presente monografia, ha cominciato a prestare attenzione alla questione del contrasto al lavoro infantile soltanto in tempi relativamente recenti.

⁶⁸ In quanto, come si vedrà, la relativa procedura si conclude con l'elaborazione di semplici raccomandazioni indirizzate ai Paesi membri macchiatosi delle più gravi violazioni degli standard giuslavoristici internazionali.

concreto, sia relativamente all'elevato grado di approvazione di cui gode presso i Paesi membri, anche emergenti⁶⁹.

Tale sistema di monitoraggio si caratterizza per il fatto di essere solo assai limitatamente ancorato alla Costituzione dell'OIL che, a ben vedere, non solo non lo disciplina nel dettaglio, ma non lo contempla neppure in termini generici.

In realtà, la medesima Costituzione dell'OIL sembra in qualche modo dare per scontato, seppure soltanto genericamente e indirettamente, un sistema volto a monitorare la concreta applicazione di Convenzioni e Raccomandazioni adottate, come dimostrano in particolare due diversi ordini di considerazioni.

Da un lato, e anzitutto, dall'analisi complessiva del trattato istitutivo dell'organizzazione si evince che la Conferenza Internazionale del Lavoro ha la funzione non soltanto di adottare nuovi strumenti normativi, ma anche di valutare come i Paesi membri abbiano concretamente implementato questi ultimi nei rispettivi ordinamenti nazionali⁷⁰.

Dall'altro, e ancor più significativamente, va posto in luce come il medesimo trattato istitutivo dell'organizzazione racchiuda due diverse disposizioni, l'una concernente le Convenzioni non ratificate e l'altra relativa a quelle ratificate, che sembrano davvero presupporre la creazione di un vero e proprio sistema di monitoraggio.

Ci si riferisce, rispettivamente, al già analizzato art. 19, co. 5, lett. e) e all'art. 22 della Costituzione dell'OIL.

Come si ricorderà, la prima delle suddette disposizioni stabilisce, in capo agli Stati membri che decidano di non ratificare le Convenzioni

⁶⁹ In generale – se si escludono le opere relative all'OIL nel suo complesso, che dedicano una parte significativa anche al sistema di monitoraggio – la dottrina si è occupata solo sporadicamente della questione. Si v., tra i pochi contributi di ampio respiro in proposito, R. ADAM, *Attività normative e di controllo dell'O.I.L. e evoluzione della comunità internazionale*, Milano, 1993, N.D. WAGNER, *Internationaler Schutz sozialer Rechte. Die Kontrolltätigkeit des Sachverständigenausschusses der IAO*, Baden-Baden, 2002, S. BRUPBACHER, *Fundamentale Arbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation. Eine Grundlage der sozialen Dimension der Globalisierung*, Berna, 2002 nonché A. WISSKIRCHEN, *The Standard-setting and Monitoring Activity of the Ilo: Legal Questions and Practical Experience*, in *International Labour Review*, 2005, p. 253 ss.

⁷⁰ Cfr., in proposito, E. OSIEKE, *op. cit.*, p. 81.

adottate dalla Conferenza Internazionale del Lavoro, il solo obbligo, per l'appunto, di redigere rapporti relativi allo stato dell'eventuale legislazione nazionale concernente l'oggetto di siffatte Convenzioni e alle ragioni che ritardano ovvero impediscono la ratifica delle stesse⁷¹.

Dal canto suo, l'art. 22 della medesima Costituzione dell'OIL impegna gli Stati membri a inviare all'Ufficio Internazionale del Lavoro rapporti annuali relativi alle Convenzioni ratificate, secondo i requisiti formali e sostanziali stabiliti dal Consiglio di Amministrazione⁷².

Alla luce dello scarno contesto normativo testé descritto e dei compiti attribuiti, in generale, alla Conferenza Internazionale del Lavoro, cui pure si accennava poco sopra, può ragionevolmente concludersi che i padri fondatori avevano immaginato che l'organo assembleare dell'OIL, oltre a emanare nuovi strumenti normativi, dovesse occuparsi pure di valutare, attraverso l'analisi dei rapporti di cui agli art. 19, co. 5, lett. e) e 22 della Costituzione, le modalità con le quali gli Stati membri decidevano di implementare i suddetti strumenti normativi, ovvero le ragioni per le quali avevano deciso di non farlo⁷³.

È peraltro del tutto evidente – specialmente se si considera che l'OIL era in continua espansione in merito sia al numero di Paesi membri sia alla mole di Convenzioni e Raccomandazioni adottate e che la Conferenza Internazionale del Lavoro si è sempre riunita per un ridottissimo numero di giorni all'anno – che quest'ultima non sarebbe in realtà stata in grado di dedicarsi tanto all'attività normativa quanto all'attività di supervisione a partire dai rapporti redatti dagli Stati membri.

Di qui la decisione, adottata già nel 1926, di prendere le mosse dallo scarno contesto normativo e istituzionale di cui si è appena detto e di dare vita a quello che sarebbe divenuto, a partire dall'anno successivo, il sistema di monitoraggio dell'organizzazione.

Una decisione assunta dalla Conferenza Internazionale del Lavoro che peraltro, in proposito, ha ritenuto non già di procedere attraverso un

⁷¹ Si v., sul punto, N. VALTICOS, G. VON POTOBKY, *op. cit.*, p. 271.

⁷² Cfr., in proposito, M. BORZAGA, *Accommodating Differences: Discrimination and Equality at Work in International Labor Law*, in *Vermont Law Review*, 2006, p. 776.

⁷³ V., sulla questione, E. OSIEKE, *op. cit.*, p. 81.

emendamento alla Costituzione dell'OIL⁷⁴, bensì di adottare una semplice risoluzione, ovvero un atto di *soft law*, la cui concreta attuazione sarebbe stata rimessa alla pura e semplice volontà dei soggetti coinvolti.

Come si vedrà nel prosieguo, tale *modus procedendi* dell'organo assembleare dell'organizzazione ha finito per condannare il sistema di monitoraggio che ne è scaturito a una debolezza significativa sotto il profilo tecnico-giuridico e istituzionale e lo ha così esposto ad attacchi che avrebbero potuto (e potrebbero ancor oggi, ovvero in futuro) minarne alla radice il successo che lo ha fin da subito caratterizzato⁷⁵.

Prima di occuparsi di tali attacchi, che peraltro come si vedrà non hanno riguardato la questione del contrasto al lavoro infantile, è il caso di soffermarsi sulle modalità di funzionamento del sistema di monitoraggio dell'OIL, ai sensi della citata risoluzione della Conferenza Internazionale del Lavoro risalente al 1926.

In concreto la procedura si articola in due fasi, l'una di natura tecnica e l'altra di tipo per così dire politico, che naturalmente prende le mosse dall'analisi dei rapporti redatti dai Paesi membri e si sviluppa attorno a essi.

Per quanto concerne la prima fase della suddetta procedura, si segnala anzitutto come, nel concepirla, la Conferenza Internazionale del Lavoro abbia avuto un'intuizione assai significativa, soprattutto alla luce del fatto che, proprio grazie alla sua natura precipuamente tecnica, essa è stata in grado di avere il successo cui si accennava poco sopra⁷⁶.

Nell'ambito di tale prima fase assume un ruolo fondamentale una specifica commissione, la già citata Commissione di Esperti sull'Applicazione delle Convenzioni e delle Raccomandazioni (CEACR), che si caratterizza per il fatto di essere composta da venti membri atten-

⁷⁴ Cosa che pure, in quell'epoca, si sarebbe potuta fare piuttosto agevolmente, atteso il numero ridotto di Stati membri e la sostanziale omogeneità che li caratterizzava sotto il profilo economico, sociale e giuridico-amministrativo.

⁷⁵ Sul punto, che come detto verrà ripreso nel prosieguo, si v. M. BORZAGA, R. SALOMONE, *L'offensiva contro il diritto di sciopero e il sistema di monitoraggio dell'Oil*, in *Lavoro e Diritto*, 2015, p. 449 ss.

⁷⁶ Si v., in proposito, E. GRAVEL, *Les mécanismes de contrôle de l'OIT: bilan de leur efficacité et perspectives d'avenir*, in J.-C. JAVILLIER, B. GERNIGON, G.P. POLITAKIS (a cura di), *op. cit.*, p. 3 ss.

tamente selezionati tra persone, per l'appunto, dotate di notevolissime competenze tecniche e, anche per questo, di un elevato grado di indipendenza. In realtà, non si prevede che i componenti della suddetta Commissione di Esperti debbano appartenere a determinate categorie professionali, ma nella prassi si è quasi sempre trattato di esperti in materie giuridiche, economico-sociali, ovvero anche di diplomatici⁷⁷.

La CEACR, del resto, ha la funzione di esaminare, in prima battuta, la mole di rapporti inviati dagli Stati all'organizzazione e relativi alle Convenzioni non ratificate (ai sensi dell'art. 19, co. 5, lett. e) della Costituzione OIL) e a quelle ratificate (come previsto dall'art. 22 della medesima Costituzione dell'OIL). Si tratta, a ben vedere, di un insieme di materiali assai cospicuo, sebbene, vale la pena di precisarlo, il Consiglio di Amministrazione abbia dato un'interpretazione in un certo senso evolutiva dell'appena citato art. 22 della Costituzione dell'OIL.

Alla luce del numero sempre più elevato di Convenzioni adottate dall'organizzazione, infatti, l'organo di governo ha rinunciato a richiedere annualmente agli Stati membri la redazione e l'invio di rapporti relativi a tutte le suddette Convenzioni adottate, all'evidente fine di non sovraccaricare eccessivamente i Ministeri del Lavoro nazionali, che si occupano normalmente della relativa attività⁷⁸. Al contrario, le Convenzioni adottate sono state suddivise in gruppi tendenzialmente omogenei sotto il profilo dei contenuti e si è proceduto a introdurre cicli di monitoraggio in base ai quali gli Stati membri sono tenuti a redigere e a inviare i propri rapporti annualmente, certo, ma soltanto in relazione a uno dei suddetti gruppi di Convenzioni.

Ai sensi delle più recenti decisioni del Consiglio di Amministrazione in proposito, i rapporti relativi alle Convenzioni fondamentali e a quelle di governance debbono essere inviati all'organizzazione ogni tre anni, mentre quelli concernenti le altre Convenzioni, suddivise nei gruppi cui si accennava poc' anzi, vanno elaborati ogni cinque anni⁷⁹.

⁷⁷ Cfr., su questo punto, J.-M. SERVAIS, *op. cit.*, p. 294 s.

⁷⁸ V. B. HEPPLER, *op. cit.*, p. 48.

⁷⁹ Come può evincersi da diverse sezioni del sito web www.ilo.org è questa la periodicità attuale. Va peraltro tenuto in considerazione che essa potrebbe variare, come del resto è già più volte accaduto nel corso degli ultimi anni. V., su questo punto, A. WISSKIRCHEN, *op. cit.*, p. 270.

Inoltre, e sebbene di ciò non vi sia traccia all'interno della Costituzione dell'OIL, il medesimo Consiglio di Amministrazione richiede ai Paesi membri di redigere, sempre annualmente, uno specifico rapporto su una determinata Convenzione, ovvero su un certo numero di Convenzioni omogenee, al fine di consentire alla CEACR di elaborare, sul punto, la c.d. *General Survey*, ovvero uno studio di carattere generale, sul quale si tornerà tra breve⁸⁰.

Come si accennava, dunque, la CEACR prende in esame l'insieme dei rapporti che le vengono sottoposti. L'obiettivo di tale analisi consiste essenzialmente nel verificare, sotto il profilo tecnico-giuridico e con riguardo alle Convenzioni ratificate, se queste ultime sono state correttamente trasposte negli ordinamenti nazionali dei Paesi membri, ovvero se, in proposito, sussistono problemi di implementazione più o meno rilevanti.

Nel compiere la suddetta analisi, la CEACR ha a disposizione, come si è già detto, i rapporti redatti e inviati all'organizzazione dai Paesi membri, il che induce a riflettere sulle caratteristiche e i limiti di essa, nonché, fors'anche preliminarmente, sulle difficoltà che la possono caratterizzare.

In proposito, va infatti anzitutto rammentato che la redazione e l'invio dei rapporti costituiscono senz'altro un obbligo di natura costituzionale, e che tuttavia, come si vedrà meglio nel prosieguo, laddove tale obbligo non sia adempiuto, viene di fatto irrogata unicamente una sanzione politica⁸¹. Ne consegue che la CEACR può svolgere i propri compiti – e il sistema di monitoraggio nel suo complesso funzionare adeguatamente – solo nel caso in cui gli Stati membri osservino il suddetto obbligo di natura costituzionale e più in generale, redigendo e inviando all'organizzazione i più volte citati rapporti, ispirino il proprio

⁸⁰ Si cfr., in proposito, N. VALTICOS, G. VON POTOBOSKY, *op. cit.*, p. 286, nonché il sito web <http://www.ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/general-surveys/lang--en/index.htm>.

⁸¹ I Paesi che non rispettano tale obbligo vengono infatti inseriti in una sorta di «lista di proscrizione» contenuta nel rapporto finale della CAS che, come si accennava poc'anzi, costituisce il secondo organo che si occupa del sistema di monitoraggio dell'OIL.

operato al fondamentale principio di leale collaborazione con l'organizzazione medesima⁸².

Secondariamente, è il caso di sottolineare come la circostanza di operare su rapporti redatti dagli Stati membri possa far sorgere una serie di dubbi in merito alla loro veridicità, ovvero alla completezza delle informazioni fornite. Si tratta, è ovvio, di un problema assai difficile da risolvere, proprio alla luce del fatto che i rapporti vengono elaborati dagli Stati membri e non da un soggetto terzo.

Sul punto, peraltro, può venire in aiuto quanto previsto dall'art. 23, co. 2 della Costituzione dell'OIL, ai sensi del quale gli Stati membri debbono trasmettere alle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative di cui al precedente art. 3 della medesima Costituzione dell'OIL⁸³ i rapporti inviati all'organizzazione. Si tratta, evidentemente, di una delle applicazioni del principio del tripartitismo che caratterizza l'OIL e le sue attività, in origine concepito come un mero obbligo di informazione ed evolutosi poi in modo significativo, tanto da poter contribuire, come si accennava, a rendere più attendibile il quadro nazionale descritto nei rapporti elaborati dagli Stati.

Va infatti sottolineato, in proposito, che la comunicazione dei suddetti rapporti alle organizzazioni sindacali, che di fatto ha coinciso con la loro pubblicazione, ha spesso e volentieri indotto queste ultime (ma anche altri tipi di organizzazioni, come ad esempio quelle non governative) a reagire, elaborando e inviando all'organizzazione, a loro volta, una sorta di contro-rapporti finalizzati, spesso e volentieri, a contestare la veridicità di quelli redatti dai Ministeri del Lavoro dei Paesi membri⁸⁴. Una situazione, quest'ultima, che ha senza dubbio agevolato il lavoro della CEACR, la quale in particolare ha avuto a disposizione un

⁸² Cfr., sul punto, B. HEPPLÉ, *op. cit.*, p. 47 ss.

⁸³ Individuate, ai sensi del co. 5 della suddetta disposizione, alla stregua di quanto stabilito dai singoli ordinamenti nazionali.

⁸⁴ È quanto accaduto, ad esempio, nel 2009, allorché l'Italia fu prima oggetto di *observation* da parte della CEACR e poi inserita nella lista dei Paesi che avevano commesso le più gravi violazioni degli standard giuslavoristici internazionali sulla base di un rapporto inviato all'OIL dalla CGIL (il caso concerneva il mancato rispetto della Convenzione n. 143 del 1975 sui lavoratori migranti).

insieme di materiali più articolato sul quale lavorare e ha quindi potuto prendere decisioni caratterizzate da maggiore obiettività.

In terzo luogo, deve rammentarsi che la CEACR, operando sui rapporti redatti dai Paesi membri dell'OIL, non può che fondare la propria valutazione su quanto in essi contenuto, ovvero, nella maggior parte dei casi, sulle caratteristiche formali degli atti normativi con i quali i citati Paesi membri ratificano le Convenzioni OIL e sulla conseguente compatibilità, sotto il profilo tecnico-giuridico, dei primi rispetto alle seconde⁸⁵. In altri termini, la CEACR non ha alcuno strumento per valutare se, al di là di tale compatibilità formale, vi sia stata altresì, nella prassi, una implementazione corretta delle Convenzioni ratificate, il che, come già si è accennato più volte, costituisce un limite notevole dell'attività della Commissione di Esperti, soprattutto nel caso dei Paesi emergenti, nei quali le infrastrutture giuridico-amministrative e la rete dei controlli sono decisamente insufficienti⁸⁶.

Sebbene, anche in questo caso, il problema sia di difficile soluzione, possono essere comunque d'aiuto i contro-rapporti redatti – in seguito alla comunicazione dei rapporti ai sensi dell'art. 23, co. 2 della Costituzione OIL – dai sindacati maggiormente rappresentativi dello Stato membro di cui si tratta e da altre tipologie di organizzazioni (anche non governative)⁸⁷. Tali contro-rapporti, infatti, contengono informazioni sullo stato di applicazione delle leggi di ratifica delle Convenzioni OIL che spesso non corrisponde, in negativo, a quanto in esse stabilito e consentono dunque alla CEACR di compiere le proprie valutazioni sia sul piano formale che su quello sostanziale.

Ciò detto in relazione alle possibili difficoltà, alle caratteristiche e ai limiti dell'attività della Commissione di Esperti, è il caso a questo punto di soffermarsi sugli esiti della medesima.

Come si accennava poco sopra, del resto, il compito principale di quest'ultima consiste nel verificare la compatibilità tra le leggi di ratifica adottate dagli Stati membri e le Convenzioni OIL, facendo emergere le eventuali discrasie in proposito, tradizionalmente, attraverso due diverse tipologie di commenti.

⁸⁵ Cfr., sul punto, A. WISSKIRCHEN, *op. cit.*, p. 275 ss.

⁸⁶ V. N. VALTICOS, G. VON POTOBOSKY, *op. cit.*, p. 285.

⁸⁷ In merito alla suddetta disposizione si v. quanto detto nelle pagine precedenti.

Laddove infatti si palesi, nella legge di ratifica considerata (o nelle relative modalità di attuazione concreta), una grave violazione di quanto stabilito nella Convenzione OIL di riferimento, la CEACR si esprime attraverso una c.d. «*observation*» – ovvero un’osservazione – nella quale specifica in che cosa consista la suddetta violazione e prende altresì posizione sulla gravità della stessa⁸⁸.

Qualora invece ritenga che nel caso concreto possa in effetti sussistere una violazione di una certa Convenzione ratificata, ma dal rapporto (o dai rapporti) a disposizione non si riesca a evincere informazioni sufficienti in proposito, la Commissione di Esperti può rivolgere allo Stato membro un *direct request*, una richiesta diretta, finalizzata per l’appunto a integrare le suddette informazioni e consentire in tal modo alla Commissione stessa di pronunciarsi. Quest’ultima, negli anni successivi⁸⁹, potrebbe in particolare decidere di elaborare, sul punto, una *observation*, oppure ritenere che il supplemento di informazioni fornite consenta di escludere che, nel caso concreto, vi sia stata una violazione.

Va peraltro segnalato che a queste due tipologie di commenti tradizionali la CEACR ha più recentemente deciso di aggiungerne una terza con la quale si intendono riconoscere i progressi fatti dagli Stati membri che negli anni precedenti abbiano subito una *observation* ovvero un *direct request*. Una decisione, quest’ultima, particolarmente apprezzata soprattutto dai Paesi emergenti, che – com’è ovvio – sono i più colpiti, nell’ambito del sistema di monitoraggio, dai commenti negativi della Commissione di Esperti⁹⁰. Tale terza tipologia di commenti è, in realtà, assai meno strutturata delle altre due, come dimostra il fatto che i progressi effettuati dai Paesi membri vengono in realtà riconosciuti non già in modo autonomo, bensì all’interno delle *observations*, ovvero anche al termine di ciascuna delle sezioni del documento finale della CEACR

⁸⁸ Cfr., sul punto, J.-M. SERVAIS, *op. cit.*, p. 294 s.

⁸⁹ Ovviamente tenuto conto del fatto che la periodicità dei rapporti è variabile, come si è detto, a seconda dell’importanza della Convenzione di riferimento e che dunque, qualora si tratti di una Convenzione che non ricade né tra quelle fondamentali né tra quelle di governance, il lasso di tempo intercorrente tra un rapporto e l’altro può essere anche molto lungo (attualmente è pari a cinque anni).

⁹⁰ Per rendersene conto è sufficiente dare una rapida occhiata ai rapporti prodotti annualmente dalla CEACR. Cfr. altresì, in proposito, B. HEPPLER, *op. cit.*, p. 39 ss.

– di cui si dirà tra breve – in cui sono contenute, distinte per gruppi omogenei di Convenzioni, le *observations* medesime⁹¹.

Oltre a ciò la CEACR si occupa anche di redigere, annualmente, la c.d. *General Survey*, cioè uno studio generale su una specifica Convenzione ovvero su un insieme di Convenzioni omogenee, al fine di fornire all'OIL un quadro complessivo in merito all'applicazione dei relativi standard negli ordinamenti nazionali dei Paesi membri⁹². A selezionare l'oggetto di tale studio generale è, di anno in anno, il Consiglio di Amministrazione. Considerato l'obiettivo della *General Survey*, assumono in questo caso particolare rilevanza non già soltanto i rapporti relativi alle Convenzioni ratificate, bensì anche quelli concernenti le Convenzioni non ratificate, ai sensi dell'art. 19, co. 5, lett. d) della Costituzione⁹³.

All'esito della propria attività di analisi dei rapporti inviati dagli Stati membri, che si svolge per due settimane circa nel mese di dicembre di ciascun anno, la CEACR predispose a sua volta un documento finale che si suddivide in due parti⁹⁴.

Nella sua prima parte, tale documento finale contiene un breve riassunto dei lavori della Commissione di Esperti e, soprattutto, le *observations* relative ai casi di violazione degli standard OIL ad opera degli Stati membri dell'organizzazione. Il numero dei suddetti casi è variabile, anche se, normalmente, ammonta a circa duecentocinquanta all'anno⁹⁵. Segue l'elenco di quei Paesi che non hanno adempiuto i propri obblighi formali, quali quello di portare le Convenzioni e le Raccomandazioni adottate dalla Conferenza Internazionale del Lavoro in discussione dinanzi all'autorità nazionale competente⁹⁶, ovvero quello relativo

⁹¹ Si v., per approfondimenti, i rapporti annuali della CEACR disponibili al sito web www.ilo.org.

⁹² Cfr. N. VALTICOS, *op. cit.*, p. 241 s.

⁹³ V. N. VALTICOS, G. VON POTOBSKY, *op. cit.*, p. 286.

⁹⁴ Cfr. ancora una volta, in merito alla struttura dei suddetti rapporti, il sito web www.ilo.org.

⁹⁵ Si tratta, per l'appunto, di un numero indicativo, che può variare anche significativamente di anno in anno.

⁹⁶ Si v., in proposito, N. VALTICOS, *op. cit.*, p. 225 ss.

alla redazione dei rapporti di cui all'art. 19, co. 5, lett. d) e all'art. 22 della Costituzione.

Nella sua seconda parte, il medesimo documento finale racchiude la *General Survey* che, come si è detto, è dedicata ogni anno a un diverso standard (o insieme di standard) e offre una panoramica generale in merito all'applicazione del suddetto standard da parte dei Paesi membri.

Il rapporto della CEACR non contempla invece i *direct requests* che, quanto meno alle origini del sistema di monitoraggio dell'organizzazione, erano concepiti come comunicazioni confidenziali rivolte agli Stati. Sebbene formalmente sia ancora così, va peraltro rilevato come gli stessi possano essere reperiti, da alcuni anni a questa parte, sulla piattaforma web dell'OIL e come dunque abbiano di fatto perduto la confidenzialità che dovrebbe caratterizzarli⁹⁷.

Detto ciò in relazione agli esiti dell'attività della CEACR è il caso a questo punto di soffermarsi, prima di concludere in merito a questa prima parte della procedura di monitoraggio, su quale significato assuma la suddetta attività, sia sotto il profilo formale, sia, soprattutto, sotto quello sostanziale.

Come si è già avuto modo di dire, la Commissione di Esperti è chiamata, essenzialmente, a valutare se i Paesi membri, nel trasporre le Convenzioni OIL nei propri ordinamenti nazionali, si siano o meno attenuti al dettato di queste e, conseguentemente, ad accertare le eventuali violazioni e la loro gravità⁹⁸. Sul piano formale l'organizzazione ha sempre ribadito, a tutti i livelli e anche assai di recente⁹⁹, che la CEACR non ha alcun altro compito all'infuori di questo¹⁰⁰ e soprattutto che essa non costituisce assolutamente un organo né giurisdizionale né paragiurisdizionale.

⁹⁷ Per rendersene conto si cfr. la sezione «normlex» del sito web dell'OIL (<http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:1:0::NO::>), la quale consente di prendere visione di ogni tipo di commento della CEACR, e dunque non soltanto delle *observations*, bensì anche dei *direct requests*.

⁹⁸ Cfr., in proposito, A. WISSKIRCHEN, *op. cit.*, p. 271 ss.

⁹⁹ Si v., su questo punto, M. BORZAGA, R. SALOMONE, *op. cit.*, p. 452 s.

¹⁰⁰ Su tali questioni, soprattutto in termini storico-evolutivi, si v., ancora una volta, A. WISSKIRCHEN, *op. cit.*, p. 272 ss.

Sul versante sostanziale, tuttavia, è del tutto evidente come la valutazione circa la compatibilità tra le leggi di ratifica e le relative Convenzioni OIL non può non implicare, da parte della Commissione di Esperti, un'attività interpretativa in merito a queste ultime, specie laddove si tratti di Convenzioni programmatiche o comunque caratterizzate dall'utilizzo, da parte della Conferenza Internazionale del Lavoro, di clausole generali ovvero di espressioni generiche¹⁰¹.

È così accaduto molto spesso che la CEACR abbia svolto, nei fatti, la suddetta attività interpretativa, che traspare chiaramente dai diversi documenti da essa prodotti, e in special modo dalle *General Surveys*¹⁰². Si è trattato, a ben vedere, di un'attività interpretativa ispirata, in generale, alla tutela dei lavoratori e che ha dunque avuto come obiettivo principale quello di ampliare il novero (ovvero il grado di efficacia) dei diritti a questi riconosciuti, nonché di restringere il campo di applicazione delle eccezioni a tali diritti che spesso le Convenzioni OIL pure prevedono¹⁰³.

Come si è già avuto modo di vedere nel corso del Capitolo Primo, tale *modus procedendi* della CEACR, sebbene in generale debba essere valutato positivamente, ha dato luogo, a volte, a eccessive rigidità, che hanno finito con il dissuadere taluni Paesi membri (specie emergenti) dal procedere alla ratifica delle relative Convenzioni¹⁰⁴. Ciononostante, i risultati ai quali l'attività interpretativa di cui si sta dicendo ha in alcuni casi condotto sono stati tanto sorprendenti quanto fondamentali per lo sviluppo e il relativo rafforzamento del diritto internazionale del lavoro complessivamente inteso. Ci si riferisce, in particolare, alle situazioni nelle quali la CEACR ha non solo riempito di contenuti clausole

¹⁰¹ V. M. BORZAGA, *Accommodating Differences: Discrimination and Equality at Work in International Labor Law*, cit., p. 777.

¹⁰² Che, per il fatto di occuparsi annualmente di un singolo standard giuslavoristico internazionale e di essere di conseguenza estremamente approfondite, meglio si prestano ad accogliere l'attività interpretativa di fatto svolta dalla CEACR.

¹⁰³ Si pensi, a titolo di esempio, all'interpretazione restrittiva che la CEACR ha dato di espressioni potenzialmente in grado di sospendere l'applicazione di una Convenzione OIL a evidente detrimento della tutela dei lavoratori, come quella di «forza maggiore». Si v., sul punto, N. VALTICOS, G. VON POTOBsky, *op. cit.*, p. 276.

¹⁰⁴ Cfr., in particolare, quanto si è avuto modo di mettere in luce nel par. 4.3 del suddetto Capitolo Primo.

generali o circostanziato eccezioni, ma ha svolto un ruolo persino creativo.

Ciò è accaduto, e non a caso, soprattutto con riguardo a due *core labour standards*, quello concernente la lotta alle discriminazioni e quello attinente alla libertà sindacale e al diritto di contrattazione collettiva.

Con riguardo al primo, e sebbene né la Convenzione n. 100 del 1951, né la Convenzione n. 111 del 1958 – evidentemente troppo risalenti nel tempo – vi facessero alcun riferimento, la Commissione di Esperti ha ritenuto che i due citati strumenti normativi tutelassero i lavoratori non già soltanto contro le discriminazioni dirette, bensì anche contro quelle indirette¹⁰⁵, ampliandone così significativamente l'ambito di applicazione *ratione materiae*¹⁰⁶.

In merito invece al secondo, l'attività interpretativa svolta dalla CEACR è stata ancor più significativa, in quanto ha, nei fatti, dato vita addirittura a un diritto che né la Convenzione n. 87 del 1948, né la Convenzione n. 98 del 1949 (relative per l'appunto alla libertà sindacale e al diritto di contrattazione collettiva) prevedevano in alcun modo, neppure in termini generali ovvero indirettamente. Fin dagli anni Cinquanta del secolo scorso, infatti, la Commissione di Esperti¹⁰⁷ ha ritenuto che la libertà sindacale e il diritto di contrattazione collettiva non potessero essere realmente efficaci laddove non venisse al tempo stesso riconosciuto ai lavoratori il diritto di sciopero che, come detto (e paradossalmente, per certi versi), nessuna delle due citate Convenzioni contemplava¹⁰⁸. In questo caso, dunque, la CEACR ha colmato una grave

¹⁰⁵ V. CEACR, *Equality in Employment and Occupation. General Survey of the Reports on the Discrimination (Employment and Occupation) Convention (No. 111) and Recommendation (No. 111), 1958*, Ginevra, 1988, p. 18 ss.

¹⁰⁶ Si cfr. M. BORZAGA, *Accommodating Differences: Discrimination and Equality at Work in International Labor Law*, cit., p. 764 e M. TOMEI, *Discrimination and Equality at Work: a Review of the Concepts*, in *International Labour Review*, 2003, p. 401 ss.

¹⁰⁷ E anche uno speciale organismo di monitoraggio creato per supervisionare l'implementazione degli standard in materia di libertà sindacale, il *Committee on Freedom of Association*, su cui si v., a titolo esemplificativo, J.-M. SERVAIS, *op. cit.*, p. 297 ss.

¹⁰⁸ Cfr., in proposito, J.R. BELLACE, *The ILO and the Right to Strike*, in *International Labour Review*, 2014, p. 29 ss., C. LA HOVARY, *Showdown at the Ilo? A Historical Perspective on the Employers' Group's 2012 Challenge to the Right to Strike*, in

lacuna del diritto internazionale del lavoro, sostituendosi, di fatto, all'organo assembleare dell'OIL che non era stato in grado, al tempo, di trovare un accordo in proposito¹⁰⁹.

Poiché il ruolo della Commissione di Esperti è sempre stato caratterizzato, istituzionalmente, da notevole ambiguità, le interpretazioni cui essa ha dato corso, per quanto anche relevantissime, sono state per lungo tempo accettate di buon grado da tutte le componenti dell'OIL, in quanto si riteneva che esse avessero portata meramente interna all'organizzazione. Tuttavia, come si vedrà al termine del presente paragrafo, negli ultimi anni si sono avuti, in proposito, mutamenti significativi, il che ha indotto taluni a criticare anche veementemente il ruolo assunto dalla CEACR e a tentare di ridimensionarlo¹¹⁰.

Prima di concentrare l'attenzione su questi mutamenti è tuttavia utile analizzare la seconda parte della procedura di monitoraggio, quella di natura più prettamente politica.

Dopo la pubblicazione del rapporto finale della Commissione di Esperti, che avviene nei primi mesi di ciascun anno, e la comunicazione ai Governi nazionali dei *direct requests* inizia un assai poco trasparente lavoro diplomatico attorno alle *observations* elaborate della medesima Commissione di Esperti, tra le quali debbono essere selezionate quelle che, rappresentando i casi più gravi di violazione degli standard giuslavoristici internazionali, dovranno essere per l'appunto esaminate nella seconda parte della procedura di monitoraggio.

Come si accennava, le *observations* elaborate annualmente dalla CEACR sono circa duecentocinquanta: di queste, atteso che il tempo a disposizione durante la sessione della Conferenza Internazionale del Lavoro al fine di esaminarle è assai ridotto (una decina di giorni circa), possono esserne prese in considerazione tra le venti e le venticinque, ovvero, indicativamente, un decimo del totale.

Industrial Law Journal, 2013, p. 338 ss. nonché T. NOVITZ, *International and European Protection of the Right to Strike. A Comparative Study of Standards Set by the International Labour Organisation, the Council of Europe and the European Union*, Oxford, 2003.

¹⁰⁹ Si v., sul punto, l'assai esaustiva ricostruzione di J. BELLACE, *op. cit.*, p. 29 ss.

¹¹⁰ Su questo punto si v., in particolare, M. BORZAGA, R. SALOMONE, *op. cit.*, p. 449 ss.

Poiché comparire tra i Paesi che compiono le più gravi violazioni delle Convenzioni OIL ed essere oggetto delle relative sanzioni politiche è cosa assai sgradita, nella fase di selezione – durante la quale svolgono un ruolo particolarmente significativo le organizzazioni sindacali dei lavoratori¹¹¹ – gli Stati membri attivano ogni possibile canale per farsi escludere dalla relativa lista che, in versione prima preliminare e poi definitiva¹¹², viene trasmessa¹¹³ al secondo organo protagonista, ai sensi della risoluzione del 1926, del sistema di monitoraggio dell'OIL, la Commissione sull'Applicazione degli Standard (CAS), che la adotta formalmente prima di iniziare a discuterne¹¹⁴.

Si tratta di una commissione tripartita (e dunque di natura politica) permanente che si riunisce, come tutte le altre commissioni dello stesso tipo, durante i lavori della Conferenza Internazionale del Lavoro, e dunque tra la fine del mese di maggio e la metà del mese di giugno di ciascun anno.

La CAS si occupa essenzialmente, come si accennava, di esaminare i casi più gravi di violazione degli standard giuslavoristici internazionali secondo un procedimento quasi-processuale, sebbene non si tratti in alcun modo di un organo giurisdizionale.

Prima di illustrare tale procedimento, vale la pena di tornare per un momento alla già richiamata lista dei suddetti casi più gravi di violazione degli standard giuslavoristici internazionali, in quanto costituisce, al di là dalla poca trasparenza con la quale viene redatta, la chiave di volta

¹¹¹ Che, di fatto (e nonostante ciò non sia previsto da alcun documento ufficiale dell'OIL), qualche mese prima della sessione annuale della Conferenza Internazionale del Lavoro predispongono una sorta di lista preliminare contenente i casi relativi alle più gravi violazioni degli standard giuslavoristici internazionali.

¹¹² La lista predisposta dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori viene infatti discussa e ridotta, in sede diplomatica, contestualmente all'inizio dei lavori della CAS, di cui si dirà tra un momento.

¹¹³ La procedura che si sta descrivendo – e che come detto non è regolamentata in nessun documento ufficiale dell'OIL – costituisce uno degli elementi (se non l'elemento) di maggiore intrasparenza della suddetta procedura. In effetti, a ben vedere, sarebbe la CAS a dover, all'inizio dei propri lavori, predisporre la lista dei casi da discutere, come del resto risulta anche in letteratura. Cfr., in proposito, N. VALTICOS, G. VON POTOBOSKY, *op. cit.*, p. 286.

¹¹⁴ Si v., sul punto, A. WISSKIRCHEN, *op. cit.*, p. 278 ss.

dell'intero sistema di monitoraggio, consentendo almeno in parte di spiegare perché gli esiti cui tale sistema conduce siano largamente accettati dai Paesi membri (anche emergenti) e dunque, in fin dei conti, esso abbia conosciuto nel tempo un successo crescente.

La citata lista, infatti, prende le mosse dalle *observations* della CEACR e non può in alcun modo ricomprendere casi che non provengano da queste ultime. In altri termini, l'insieme delle situazioni che vengono esaminate in sede per così dire politica è comunque frutto del lavoro di un organo tecnico e imparziale, qual è appunto la Commissione di Esperti, di cui anche i Paesi emergenti hanno grande rispetto.

Inoltre, e sebbene come detto il confezionamento della lista sia per molti versi poco trasparente, vi sono alcuni criteri che, nel procedere a tale confezionamento, vanno comunque rispettati.

Si tratta, anzitutto, del livello di gravità della violazione che emerge dalle *observations* della CEACR e che consente di operare una prima scrematura¹¹⁵. Inoltre, si è stabilito che la lista dei casi debba rispettare un certo equilibrio in termini tanto geografici quanto relativi al grado di sviluppo dei Paesi coinvolti. Sebbene, infatti, la maggior parte delle *observations* della CEACR riguardino i Paesi emergenti, non è ammesso che la lista dei casi più gravi di violazione degli standard OIL contempli soltanto tali Paesi, deve cioè ricomprenderne almeno uno tra quelli industrializzati¹¹⁶.

Ciò detto con riguardo ai rapporti esistenti tra *observations* della CEACR e lista dei casi più gravi di violazione degli standard OIL, dai quali discende, in fin dei conti, il successo del sistema di monitoraggio complessivamente inteso, è opportuno, a questo punto, entrare nel merito della seconda parte della relativa procedura, prendendo pur brevemente in considerazione lo svolgimento di questa e il ruolo assunto, in proposito, dalla CAS.

Ciascun caso viene infatti in primo luogo riassunto dinanzi alla CAS, ad opera dei portavoce delle organizzazioni datoriali e sindaca-

¹¹⁵ La gravità delle *observations* viene del resto anche graficamente sottolineata dalla medesima CEACR attraverso l'uso, più o meno frequente, del grassetto all'interno delle *observations* medesime.

¹¹⁶ Come accaduto, nel 2009, nel caso relativo alla violazione della Convenzione n. 143 del 1975 sui lavoratori migranti da parte dell'Italia.

li¹¹⁷, per poi essere pubblicamente discusso nella medesima sede. Tale discussione vede protagonista, subito dopo i portavoce delle organizzazioni datoriali e sindacali, un rappresentante del Governo del Paese di cui si tratta, il quale ha in tal modo occasione di contestare i contenuti dell'*observation* della CEACR e il conseguente inserimento nella lista dei casi più gravi di violazione degli standard OIL¹¹⁸. Successivamente possono intervenire i componenti della CAS che ne facciano richiesta e, infine, è chiamato a prendere di nuovo la parola il rappresentante governativo al fine di poter replicare¹¹⁹.

A questo punto, la Presidenza della CAS si riunisce ed elabora – subendo la pressione diplomatica del Paese incriminato e di quelli che lo sostengono – delle raccomandazioni che il suddetto Paese è tenuto a implementare sotto il controllo dell'OIL¹²⁰. Tali raccomandazioni costituiscono, a ben vedere, le sanzioni politiche cui si è più volte fatto riferimento, sanzioni, cioè, che non sono in realtà assistite da alcuno strumento coercitivo, ma mettono più semplicemente lo Stato membro che ne viene colpito in una condizione di «sorvegliato speciale», in quanto esso dovrà sottoporsi non già soltanto al monitoraggio per così dire standard, bensì anche a quello specifico concernente le misure messe in campo per implementare le raccomandazioni medesime¹²¹.

Questo procedimento viene replicato con riguardo a ciascuno dei casi inseriti nella lista.

Al termine, la CAS redige un rapporto finale e lo sottopone alla Conferenza Internazionale del Lavoro, riunita in seduta plenaria, per l'approvazione, che avviene tramite consenso¹²².

Il suddetto rapporto è suddiviso in due parti.

¹¹⁷ Cfr., in proposito, A. WISSKIRCHEN, *op. cit.*, p. 278 ss.

¹¹⁸ V. N. VALTICOS, G. VON POTOBOSKY, *op. cit.*, p. 286.

¹¹⁹ Come emerge dai resoconti dell'esame di ciascun caso da parte della CAS, che confluiscono poi nel rapporto finale di quest'ultima e sono disponibili al sito web www.ilo.org.

¹²⁰ Cfr., in proposito, H.G. BARTOLOMEI DE LA CRUZ, G. VON POTOBOSKI, L. SWEPSTON, *The International Labor Organisation: The International Standards System and Basic Human Rights*, Boulder, Colorado, 1996, p. 83.

¹²¹ Si v., sul punto, A. WISSKIRCHEN, *op. cit.*, p. 282.

¹²² Si cfr. N. VALTICOS, G. VON POTOBOSKY, *op. cit.*, p. 286.

La prima contiene una lista di Paesi membri che non hanno adempiuto a obblighi formali ed è stilata, essenzialmente, sulla base delle informazioni raccolte dalla CEACR nel proprio documento finale. Si tratta, come già si rammentava in precedenza, di quei Paesi che non hanno portato gli strumenti normativi approvati dall'OIL dinanzi all'autorità nazionale competente affinché fossero discussi nei tempi previsti, ovvero che non hanno redatto e inviato all'OIL stessa i rapporti di cui agli art. 19, co. 5, lett. d) e 22 del trattato istitutivo dell'organizzazione¹²³.

La seconda racchiude invece il processo verbale concernente i casi più gravi di violazione degli standard OIL discussi dalla CAS e le relative raccomandazioni alle quali gli Stati membri sono tenuti a dare attuazione. Si tratta, evidentemente, della parte al tempo stesso sostanziale e più significativa del suddetto rapporto¹²⁴.

Esaurita, in tal modo, la trattazione relativa alle due fasi della procedura di monitoraggio, vale la pena, in conclusione, soffermarsi un momento su come il relativo sistema si sia modificato alla luce della politica delle priorità e sul ruolo che esso svolge, attualmente, con riguardo alla questione del contrasto al lavoro infantile.

Sul punto, va preliminarmente rammentato quanto già si diceva nel Capitolo Secondo, ovvero che la politica delle priorità ha senza dubbio rafforzato il sistema di monitoraggio, quanto meno con riguardo ai *core labour standards*. La circostanza, infatti, che l'OIL abbia deciso di puntare su talune delle Convenzioni esistenti, le otto Convenzioni fondamentali, anziché sull'elaborazione di nuovi strumenti normativi, e che siano contestualmente aumentate in modo significativo le ratifiche concernenti tali Convenzioni fondamentali, ha consentito soprattutto alla CEACR (ma anche alla CAS) di intervenire in modo assai più capillare rispetto al passato¹²⁵.

Inoltre, il sistema di monitoraggio si è per così dire adattato a quanto stava accadendo, in generale, all'interno dell'organizzazione. In altri

¹²³ Si v., in proposito, i rapporti della CAS disponibili al sito web www.ilo.org. Cfr. altresì A. WISSKIRCHEN, *op. cit.*, p. 279 ss.

¹²⁴ Cfr., ancora una volta, i rapporti della CAS disponibili sul sito web www.ilo.org.

¹²⁵ Tale tendenza è stata segnalata già da A. WISSKIRCHEN, *op. cit.*, p. 282. Si v. altresì, più di recente, M. BORZAGA, R. SALOMONE, *op. cit.*, p. 451 ss.

termini, anche gli organi di tale sistema, CEACR in testa, hanno cominciato a prestare maggiore attenzione ai diritti sociali fondamentali e, così facendo, li hanno messi al centro della propria attività.

Ne è conseguito un incremento, da un lato, delle *observations* che, sul totale delle duecentocinquanta annualmente elaborate, la Commissione di Esperti ha deciso di dedicare ai *core labour standards* e, dall'altro, dei casi concernenti i medesimi diritti sociali fondamentali che vengono inclusi nella lista delle più gravi violazioni delle Convenzioni OIL e quindi discussi innanzi alla CAS¹²⁶.

Del resto, se si prende anche solo superficialmente in esame il modo in cui è stata confezionata la suddetta lista negli ultimi anni, ci si rende subito conto di come, di norma, ben più della metà dei casi in essa contenuti riguardino proprio la scorretta implementazione, da parte dei Paesi membri, dei *core labour standards*.

È questa, probabilmente, una delle ragioni per le quali il particolare sistema di monitoraggio che la Dichiarazione dell'OIL sui Principi e i Diritti Fondamentali nel Lavoro e i Suoi Seguiti del 1998 aveva stabilito (al punto n. 4 e nel *follow-up* di cui all'allegato) è stato fin quasi da subito considerato una inutile duplicazione di quello tradizionale che si sta descrivendo in questa sede ed è stato quindi ben presto abbandonato¹²⁷.

Il fatto che il sistema di monitoraggio nel suo complesso si sia particolarmente concentrato sui *core labour standards* ha assunto una rilevanza particolare anche con riguardo alla questione del contrasto al lavoro infantile. Come già si accennava in precedenza, è significativamente aumentato il numero di *observations* in merito alla Convenzione n. 138 del 1973¹²⁸ e anche la n. 182 del 1999, sebbene adottata soltanto

¹²⁶ Come emerge chiaramente dai rapporti elaborati dalla CEACR negli ultimi anni, consultabili al sito web www.ilo.org.

¹²⁷ Per approfondimenti su tale sistema di monitoraggio si cfr., in particolare, M. N'DIAYE, *The Annual Review and the Promotion of the 1998 ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work: Developments and Initial Impact Assessment*, in J.-C. JAVILLIER, B. GERNIGON, G.P. POLITAKIS (a cura di), *op. cit.*, p. 411 ss.

¹²⁸ Del resto, delle 483 *observations* elaborate fino ad oggi dalla CEACR con riguardo a tale Convenzione (l'ultimo dato disponibile è relativo al 2016) oltre 450 sono successive al 1998.

di recente, ha iniziato a essere oggetto di attenzione crescente da parte della CEACR¹²⁹.

Lo stesso può dirsi pure con riguardo ai casi concernenti la questione del contrasto al lavoro infantile esaminati dalla CAS, che sono nel tempo sensibilmente aumentati¹³⁰.

Infine, si ritiene particolarmente rilevante mettere in luce come negli ultimi anni, anche grazie alla politica delle priorità, il sistema di monitoraggio si sia rafforzato non già soltanto all'interno, bensì anche all'esterno dell'OIL.

Si è trattato, a ben vedere, di un rafforzamento che ha riguardato soprattutto l'attività interpretativa che la CEACR svolge, pur senza avere, in proposito, un mandato formale, in merito ai contenuti degli strumenti normativi emanati dall'OIL.

Tale rafforzamento non può che essere valutato positivamente. Non va peraltro dimenticato, da un lato, che il sistema di monitoraggio nel suo complesso poggia, per così dire, su gambe di terracotta a causa dell'intrinseca debolezza dell'atto che ne costituisce il fondamento (la risoluzione del 1926) e, dall'altro, che attorno al ruolo della CEACR si sono addensate ambiguità sempre più significative che, se potevano essere accettate allorquando gli effetti del suddetto sistema di monitoraggio erano meramente interni all'organizzazione, nel momento in cui essi hanno iniziato a oltrepassarne i confini la situazione è radicalmente cambiata.

Va del resto sottolineato, in proposito, come l'attività interpretativa della CEACR abbia progressivamente assunto notevole autorevolezza soprattutto presso organi giurisdizionali, tanto internazionali¹³¹ quanto

¹²⁹ Fino ad oggi (ovvero, come specificato alla nota precedente, fino al 2016) la CEACR ha adottato ben 467 *observations* in merito alla Convenzione n. 182 del 1999.

¹³⁰ In proposito, del resto, è sufficiente mettere in luce (a titolo meramente esemplificativo) come nel 2017 la CAS si sia occupata di quattro casi relativi al contrasto al lavoro infantile (uno concernente la Convenzione n. 138 del 1973 e tre riguardanti la Convenzione n. 192 del 1999) su un totale di venticinque casi esaminati.

¹³¹ Ci si riferisce, in particolare, alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, che da alcuni anni a questa parte, nel decidere in materia di lavoro, si orienta esplicitamente alle risultanze dell'attività interpretativa della CEACR. Cfr., in proposito, C. LA HOVARY, *op. cit.*, p. 366.

nazionali¹³² e come l'importanza del suo contributo sia percepita sempre più frequentemente anche in quegli strumenti di diritto del commercio internazionale che, come si dirà tra breve, hanno consentito di sanzionare economicamente i Paesi che non rispettavano gli standard OIL e in particolare quelli fondamentali¹³³.

È stato probabilmente questo rafforzamento ad aver determinato, nel 2012, una serie di attacchi perpetrati contro il sistema di monitoraggio in generale e la CEACR in particolare dal gruppo dei rappresentanti dei datori di lavoro alla Conferenza Internazionale del Lavoro. Attacchi che, non a caso, hanno riguardato il risultato più rilevante dell'attività interpretativa della CEACR, ovvero il riconoscimento, da parte di quest'ultima, del diritto di sciopero nel quadro delle Convenzioni OIL concernenti la libertà sindacale.

Sebbene in questa sede non sia possibile soffermarsi sul punto, va peraltro rilevato che, nel 2012, il sistema di monitoraggio si è irrimediabilmente inceppato e che, nonostante i tentativi di superare l'*impasse* attraverso documenti con i quali si voleva, di fatto, ridimensionarne la portata, il rischio, paradossale a ben vedere, che un sistema tanto apprezzato nel funzionamento e negli esiti possa nuovamente bloccarsi non sembra essere stato, ad oggi, in alcun modo superato¹³⁴.

3. Il diritto del commercio internazionale come possibile strumento per garantire una maggiore efficacia degli standard OIL in generale e di quelli relativi al contrasto al lavoro infantile in particolare

L'apparato sanzionatorio dell'OIL è dunque caratterizzato da luci e ombre. Mentre infatti il sistema di reclami non ha sostanzialmente mai funzionato in modo corretto, quello di monitoraggio, seppure oggetto di apprezzamento e consenso da parte dei Paesi membri (anche emergen-

¹³² Si v., sul punto, C. THOMAS, M. OELZ, X. BEAUDONNET, *The Use of International Labour Law in Domestic Courts: Theory, Recent Jurisprudence, and Practical Implications*, in J.-C. JAVILLIER, B. GERNIGON, G.P. POLITAKIS (a cura di), *op. cit.*, p. 249 ss. nonché M. BORZAGA, R. SALOMONE, *op. cit.*, p. 464.

¹³³ Cfr., in proposito, il par. 3 del presente capitolo.

¹³⁴ Si v., su questo punto, M. BORZAGA, R. SALOMONE, *op. cit.*, p. 464 s.

ti), ha un fondamento assai debole ed è stato, di recente, messo pesantemente in discussione da una delle componenti dell'OIL, quella datoriale. Va inoltre sottolineato come – anche a causa delle suddette alterne vicende¹³⁵ – entrambe le sue articolazioni si concludano attraverso l'adozione di raccomandazioni rivolte agli Stati membri che tuttavia, in caso di mancato rispetto, non sono in realtà assistite dall'applicazione di sanzioni efficaci¹³⁶.

Evidentemente, quest'ultima circostanza costituisce un problema non da poco, specie laddove le raccomandazioni di cui si sta dicendo riguardino Paesi particolarmente restii a metterle in pratica. Del resto, non si vuole certo negare, in questa sede, che l'apparato sanzionatorio dell'OIL, e in particolare il suo sistema di monitoraggio, abbiano dato risultati assai significativi, specie dopo il lancio della politica delle priorità, bensì più semplicemente affermare che tutto ciò è accaduto unicamente laddove gli Stati membri coinvolti, applicando il principio di leale collaborazione di cui al trattato istitutivo dell'organizzazione, abbiano volontariamente provveduto a implementare le raccomandazioni elaborate dalla CAS¹³⁷.

Di fronte al quadro che si è appena tracciato e che, a Costituzione invariata, pare impossibile da modificare, negli ultimi anni si è cominciato a riflettere, come si accennava in Premessa, sugli scenari che potrebbero aprirsi, proprio in merito all'irrogazione di sanzioni, grazie alla messa in comunicazione del diritto internazionale del lavoro con il diritto del commercio internazionale attraverso la previsione di clausole sociali¹³⁸.

¹³⁵ Si pensi, in particolare, al fatto che il sistema di *complaints* è stato utilizzato in modo per così dire compiuto soltanto in un caso, quello relativo alla violazione della Convenzione OIL n. 29 del 1930 sul lavoro forzato in Myanmar.

¹³⁶ Come si accennava nella nota precedente, del resto, all'art. 33 della Costituzione dell'OIL, che garantisce l'irrogazione di sanzioni nei confronti dei Paesi membri che non rispettino le Convenzioni ratificate, si è fatto ricorso unicamente con riguardo alla vicenda del lavoro forzato in Myanmar.

¹³⁷ Cfr., in proposito, B. HEPPLE, *op. cit.*, p. 50 ss.

¹³⁸ Sul punto cfr., in generale, A. BLACKETT, *Whither Social Clause? Human Rights, Trade Theory and Treaty Interpretation*, in *Columbia Human Rights Law Review*, 1999, p. 17 ss.

Si tratta, a ben vedere, di una questione estremamente dibattuta che, a partire dagli anni Novanta del secolo scorso, ha visto contrapposte, sostanzialmente, due diverse scuole di pensiero¹³⁹.

Da un lato vi sono infatti coloro che ritengono che un meccanismo del genere sarebbe assai utile per evitare che la violazione degli standard giuslavoristici internazionali possa essere utilizzata da Stati e imprese per aumentare la propria competitività sui mercati internazionali, ovvero che quest'ultima possa fondarsi su forme di *social dumping* e, in fin dei conti, su una vera e propria *race to the bottom*¹⁴⁰. Si tratterebbe, tra l'altro, di un meccanismo decisamente efficiente, atteso che la previsione di clausole sociali nell'ambito dei trattati commerciali internazionali sancirebbe un obbligo di rispettare determinati diritti dei lavoratori assistito da sanzioni di natura economica¹⁴¹ e dunque già di per sé assai più incisive di quelle (di tipo politico) normalmente irrogate in sede OIL¹⁴².

Dall'altro lato vi sono invece coloro che considerano le clausole sociali una misura protezionistica, volta, di fatto, a rendere complicato, per i Paesi emergenti, l'accesso ai mercati internazionali¹⁴³. Non è un caso, quindi, che tra i più strenui oppositori delle suddette clausole sociali vi siano sempre stati e vi siano proprio questi Paesi, che le perce-

¹³⁹ Si v., in proposito, l'attenta ricostruzione di F. PANTANO, R. SALOMONE, *Trade, ILO Child Labour Standards and the Social Clause: Definitions, Doubts and (Some) Answers*, in G. NESI, L. NOGLER, M. PERTILE (a cura di), *Child Labour in a Globalized World. A Legal Analysis of ILO Action*, Aldershot, 2008, p. 323 ss., spec. p. 325 ss.

¹⁴⁰ Cfr., sul punto, B. LANGILLE, *What is International Labour Law For?*, Ginevra, 2005, p. 13.

¹⁴¹ Si v. F. PANTANO, R. SALOMONE, *op. cit.*, p. 326.

¹⁴² E delle quali si è detto ampiamente nel paragrafo precedente.

¹⁴³ Sul punto si v., in generale, K.D. RAJU, *Social Clause in WTO and Core ILO Labour Standards: Concerns of India and Other Developing Countries*, in D. SENGUPTA, D. CHAKRABORTY, P. BANERJEE (a cura di), *Beyond the Transition Phase of WTO. An Indian Perspective on Emerging Issues*, Delhi, 2006, p. 313 ss. nonché, più di recente e con riguardo in special modo all'Unione Europea, L. BARTELS, *The EU's Human Rights Obligations in Relation to Policies with Extraterritorial Effects*, in *European Journal of International Law*, 2015, p. 1071 ss. e A. PERULLI, *Fundamental Social Rights, Market Regulation and EU External Action*, in *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 2014, p. 27 ss.

piscono come un'imposizione di quelli occidentali per metterli in difficoltà¹⁴⁴.

Fino ad oggi hanno decisamente prevalso questi ultimi, atteso che, nonostante l'acceso dibattito sviluppatosi in proposito, le modifiche apportate nel 1994 all'Accordo Generale sulle Tariffe e il Commercio (*General Agreement on Tariffs and Trade*, meglio conosciuto come GATT)¹⁴⁵ a seguito del c.d. «Uruguay Round»¹⁴⁶ non hanno in alcun modo contemplato l'inserimento, al suo interno, di una clausola sociale¹⁴⁷.

Le ragioni della decisione assunta sono ben spiegate nella successiva Dichiarazione ministeriale di Singapore del 1996¹⁴⁸, nella quale si legge che lo sviluppo economico, favorito dalla liberalizzazione del commercio, avrebbe dovuto di per sé condurre ad un rafforzamento degli standard giuslavoristici internazionali e che questi ultimi non avrebbero mai dovuto essere utilizzati né per scopi protezionistici né per mettere in alcun modo in discussione il vantaggio comparativo dei Paesi membri, specie di quelli in via di sviluppo¹⁴⁹.

Una presa di posizione, quest'ultima, che ricorda molto da vicino quella contenuta nel punto 5 della più volte citata Dichiarazione dell'OIL sui Principi e i Diritti Fondamentali nel Lavoro e i Suoi Seguiti del 1998 che non a caso è pressoché coeva¹⁵⁰.

Alla luce dunque delle due Dichiarazioni da ultimo citate non vi sarebbe dovuto essere alcuno spazio per le clausole sociali e, anzi, il diritto internazionale del lavoro e il diritto del commercio internazionale avrebbero dovuto rimanere nettamente separati, anche se l'OIL e l'Or-

¹⁴⁴ Si v. F. PANTANO, R. SALOMONE, *op. cit.*, p. 326.

¹⁴⁵ Su tale accordo cfr., ad es., B. HEPPLER, *op. cit.*, p. 129 ss.

¹⁴⁶ V., in proposito, M. BORZAGA, R. SALOMONE, *op. cit.*, p. 461.

¹⁴⁷ Si cfr. F. PANTANO, R. SALOMONE, *op. cit.*, p. 326 s.

¹⁴⁸ In merito a tale Dichiarazione si v., ad es., R. WAI, *Countering, Branding, Dealing, Using Economic and Social Rights in and around the International Trade Regime*, in *European Journal of International Law*, 2003, p. 54.

¹⁴⁹ Il testo della Dichiarazione può leggersi al sito web www.wto.org.

¹⁵⁰ Sulla quale si v. quanto detto nel corso del Capitolo Secondo del presente lavoro monografico.

ganizzazione Mondiale del Commercio (OMC)¹⁵¹ avrebbero dovuto continuare a collaborare¹⁵².

Come già si accennava nel corso del Capitolo Secondo, peraltro, le cose sono andate almeno in parte diversamente, sia in ambito OIL che con riguardo al commercio internazionale.

Se di quanto stabilito dalla Dichiarazione dell'OIL sulla Giustizia Sociale per una Globalizzazione Giusta del 2008 in merito alla possibilità che la violazione dei *core labour standards* sia oggetto di sanzioni di natura commerciale si è già detto ampiamente in precedenza¹⁵³, occorre ora soffermarsi proprio su quanto accaduto a livello di *international trade*.

A questo proposito, e assai brevemente, va anzitutto posto in luce che, sebbene il GATT non contempli alcuna clausola sociale, nemmeno nella sua versione più recente, negli ultimi anni si è molto discusso di una possibile interpretazione socialmente orientata dell'art. XX dell'Accordo, ovvero della disposizione che quest'ultimo dedica alle «Eccezioni Generali»¹⁵⁴. Ebbene, ai sensi della suddetta disposizione, i Paesi firmatari possono, laddove ci si trovi in uno dei casi ivi previsti, derogare a quanto stabilito, in generale, dall'Accordo medesimo in materia di libero commercio, sebbene a determinate condizioni¹⁵⁵.

Dalla lettura dell'art. XX, che fa un elenco piuttosto lungo di eccezioni, si evince come quelle potenzialmente più rilevanti al fine di creare un collegamento tra diritto internazionale del lavoro e diritto del commercio internazionale siano rappresentate, in particolare, dalle lett. a), b) ed e) del suo comma primo.

A ben vedere, in realtà, l'unica di queste che fa testualmente riferimento alla parola lavoro è la lett. e), la quale ammette la possibilità di prevedere eccezioni nel caso in cui si tratti del commercio di prodotti

¹⁵¹ Ovvero l'organizzazione internazionale succeduta al GATT. In proposito cfr., a titolo meramente esemplificativo, G. ADINOLFI, *ILO Child Labour Standards in International Trade Regulation: The Role of the WTO*, in G. NESI, L. NOGLER, M. PERTILE (a cura di), *op. cit.*, p. 263 ss.

¹⁵² Come specificato dal punto n. 4 della Dichiarazione di Singapore del 1996.

¹⁵³ Cfr., in proposito, il par. 6 del Capitolo Secondo della presente monografia.

¹⁵⁴ V., sul punto, F. PANTANO, R. SALOMONE, *op. cit.*, p. 331 ss.

¹⁵⁵ Si v., sul punto, B. HEPPLER, *op. cit.*, p. 141 ss.

realizzati nelle prigioni¹⁵⁶. In questi termini piuttosto ristretti – e relativi, pare di capire, a uno dei possibili aspetti del lavoro forzato o obbligatorio – il richiamato collegamento è senza dubbio e di per sé esistente¹⁵⁷.

Al contrario, le eccezioni ammissibili ai sensi delle lett. a) e b) sono assai più generiche e riguardano, rispettivamente, le misure «necessarie per proteggere la moralità pubblica»¹⁵⁸ e quelle «necessarie per proteggere la salute e la vita delle persone e degli animali o per preservare i vegetali»¹⁵⁹.

Ebbene, prendendo le mosse da alcune decisioni dell'*Appellate Body* dell'OMC¹⁶⁰ che hanno dato un'interpretazione di tali eccezioni orientata a tenere conto di talune istanze sociali e ambientali¹⁶¹, sempre più rilevanti in tempi di globalizzazione economica, una parte della dottrina ha affermato che le suddette eccezioni potrebbero essere intese come clausole sociali¹⁶².

Ai sensi dell'art XX, co. 1, lett. a) del GATT potrebbero farsi rientrare tra le misure necessarie per proteggere la moralità pubblica quelle volte a sanzionare il ricorso al lavoro forzato o obbligatorio e alle peggiori forme di lavoro infantile, a meno che non si dia un'interpretazione evolutiva del relativo concetto e vi si ricomprendano quelle finalizzate

¹⁵⁶ Cfr., in proposito, F. PANTANO, R. SALOMONE, *op. cit.*, p. 331.

¹⁵⁷ V., sulla questione, S. CHARNOVITZ, *The Influence of International Labour Standards on the World Trading System: a Historical Overview*, in *International Labour Review*, 1987, p. 565 ss., spec. p. 569 s.

¹⁵⁸ V., sul punto, S. CHARNOVITZ, *The Moral Exception in Trade Policy*, in *Virginia Journal of International Law*, 1998, p. 689 ss.

¹⁵⁹ Si cfr., ad es., A. BLACKETT, *Mapping the Equilibrium Line: Fundamental Principles and Rights at Work and the Interpretative Universe of the World Trade Organisation*, in *Saskatchewan Law Review*, 2002, p. 369 ss.

¹⁶⁰ Ci si riferisce, in particolare, al c.d. caso «Shrimps I», relativo in realtà alla lett. g) dell'art. XX del GATT: cfr., in particolare, WTO, *Appellate Body Report, United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, 22 ottobre 2001, disponibile al sito web www.wto.org.

¹⁶¹ Cfr., sul punto, B. HEPPLER, *op. cit.*, p. 141.

¹⁶² V., in proposito, S. CHARNOVITZ, *The Moral Exception in Trade Policy*, cit., p. 698; F. PANTANO, R. SALOMONE, *op. cit.*, p. 338.

a punire, più in generale, ogni violazione dei *core labour standards* di cui alla Dichiarazione OIL del 1998¹⁶³.

La lett. b) della medesima disposizione potrebbe invece riguardare gli standard giuslavoristici internazionali concernenti la salute e la sicurezza sui luoghi di lavoro¹⁶⁴.

In realtà, la strada che potrebbe condurre alla creazione di vere e proprie clausole sociali fondate su tali eccezioni appare irta di ostacoli, che sono stati riconosciuti dalla medesima dottrina¹⁶⁵.

Sebbene non ci si possa, in questa sede, intrattenere partitamente su ciascuno di essi, si ritiene tuttavia necessario mettere in luce i due forse più rilevanti, quanto meno ai nostri fini.

Il primo si estrinseca in un dubbio che l'*Appellate Body* non ha fino ad ora mai chiarito¹⁶⁶. Ci si chiede, in particolare, se le eccezioni di cui alle lett. a) e b) si limitino a tutelare la moralità pubblica, la salute e la vita a livello nazionale oppure se ammettano altresì misure volte a sanzionare la violazione degli standard giuslavoristici internazionali in altri Paesi¹⁶⁷. È evidente che, laddove si optasse per la prima soluzione, il potenziale di tali eccezioni nel creare un collegamento tra diritto internazionale del lavoro e diritto del commercio internazionale sarebbe drasticamente ridotto.

Il secondo ostacolo è invece legato al fatto che il GATT concerne – com'è ovvio, in realtà – la commercializzazione di prodotti. Se dunque si tratta, ad esempio, di quanto stabilito dall'art. XX, co. 1, lett. a) dell'Accordo, affinché la relativa eccezione sia giustificata, sono i suddetti prodotti in sé, e non le attività che hanno contribuito alla loro realizzazione, a dover essere contrari alla moralità pubblica. In altri termini, come sottolineato dalla dottrina, mentre un prodotto realizzato ricorrendo a parti di animali crudelmente uccisi (come le foche) è senza dubbio

¹⁶³ Si cfr. B. HEPPLE, *op. cit.*, p. 141 s.

¹⁶⁴ V. A. BLACKETT, *Mapping the Equilibrium Line: Fundamental Principles and Rights at Work and the Interpretative Universe of the World Trade Organisation*, cit., p. 384 ss.

¹⁶⁵ V. B. HEPPLE, *op. cit.*, p. 142 s.

¹⁶⁶ Nel senso che l'*Appellate Body* non ha mai avuto modo di pronunciarsi in proposito.

¹⁶⁷ Si v., sul punto, B. HEPPLE, *op. cit.*, p. 142.

intrinsecamente immorale e dunque, con riguardo a essi, la disposizione in esame applicabile, lo stesso non può dirsi in merito a un bene che sia stato confezionato attraverso il ricorso al lavoro infantile¹⁶⁸. In quest'ultimo caso, infatti, l'immoralità non può ritenersi intrinseca al suddetto bene, in quanto concerne, assai più indirettamente, l'organizzazione del lavoro.

Ciò detto in ordine alle potenzialità sociali dell'art. XX del GATT, va a questo punto rilevato come un crescente collegamento tra diritto internazionale del lavoro e diritto del commercio internazionale sia stato in realtà realizzato attraverso altre due diverse tipologie di strumenti.

Da un lato infatti sono significativamente aumentati, a partire dagli inizi del nuovo secolo, gli accordi commerciali bilaterali (specie tra Paesi sviluppati e Paesi emergenti) che contemplano la possibilità di irrogare sanzioni commerciali nel caso della violazione degli standard giuslavoristici internazionali (e in particolare dei diritti sociali fondamentali solennemente proclamati a Ginevra nel 1998)¹⁶⁹.

Dall'altro lato i *core labour standards* hanno assunto una rilevanza crescente nell'ambito dei c.d. «sistemi delle preferenze generalizzate», che – tra gli altri – l'UE e gli Stati Uniti d'America hanno realizzato al fine di concedere, per l'appunto, delle preferenze tariffarie a un certo novero di Paesi (ancora una volta emergenti)¹⁷⁰.

Si tratta di sistemi particolarmente interessanti per l'itinerario di ricerca su cui si fonda il presente capitolo, sia per come sono congegnati, sia, come si diceva poc'anzi, per il collegamento che essi sono riusciti a creare con i diritti sociali fondamentali, e dunque anche con quello relativo al contrasto al lavoro infantile, e il modo in cui tale collegamento viene in concreto implementato.

¹⁶⁸ Cfr., in proposito, S.H. CLEVELAND, *Human Rights Sanctions and International Trade: a Theory of Compatibility*, in *Journal of International Economic Law*, 2002, p. 133 ss., spec. p. 162.

¹⁶⁹ Sulla questione si v., ad es., R. PEELS, M. FINO, *Pushed out the Door, Back in through the Window: The Role of the ILO in EU and US Trade Agreements in Facilitating the Decent Work Agenda*, in *Global Labour Journal*, 2015, p. 189 ss. nonché J. AGUSTÌ-PANAREDA, F.C. EBERT, D. LECLERCQ, *Labour Provisions in Free Trade Agreements: Fostering their Consistency with the ILO Standards System*, Ginevra, 2014.

¹⁷⁰ V., sul punto, M. BORZAGA, R. SALOMONE, *op. cit.*, p. 462.

Poiché il sistema delle preferenze generalizzate messo in campo dall'UE sembra essere, per varie ragioni, più evoluto di quello statunitense, nelle pagine che seguono ci si soffermerà unicamente su di esso.

4. Sistema delle preferenze generalizzate dell'Unione Europea e contrasto al lavoro infantile

Come si accennava poco sopra, l'UE ha sviluppato, a partire dall'inizio degli anni Settanta del secolo scorso¹⁷¹ un sistema delle preferenze generalizzate che si è progressivamente evoluto nel tempo, tenendo conto, tra l'altro, di una serie di istanze, anche sociali, che sono entrate a farne parte soprattutto all'indomani del lancio, ad opera dell'OIL, della più volte richiamata politica delle priorità e della connessa promozione dei *core labour standards*.

Si tratta, a ben vedere, di un sistema di origine chiaramente coloniale¹⁷² che, come si evince dalla sua stessa denominazione, è incentrato sulla concessione a determinati Paesi, selezionati tra quelli emergenti, di trattamenti preferenziali in materia commerciale¹⁷³.

L'obiettivo principale del sistema delle preferenze generalizzate – peraltro criticato da più parti in quanto considerato protezionistico, se non addirittura imperialista¹⁷⁴ – consiste cioè, fin dalle sue origini, nel sostenere le economie di taluni Paesi emergenti attraverso la leva com-

¹⁷¹ Cfr., in proposito, F. PANTANO, R. SALOMONE, *Trade and Labour within the European Union Generalized System of Preferences*, European Legal Integration: the New Italian Scholarship, Jean Monnet Working Paper n. 15/2008, 2008, p. 1 ss.

¹⁷² Si v., in proposito, A. TOYE, *The Attlee Government, the Imperial Preference System and the Creation of the Gatt*, in *English Historical Review*, 2003, p. 478 ss.

¹⁷³ Sul punto cfr., in generale, J.C. SANCHEZ ARNAU, *The Generalised System of Preferences and the World Trade Organisation*, Londra, 2002.

¹⁷⁴ V., ad es., B. HEPPLER, *The WTO as a Mechanism for Labour Regulation*, in B. BERCUSSON, C. ESTLUND (a cura di), *Regulating Labour in the Wake of Globalisation. New Challenges, New Institutions*, Oxford and Portland, Oregon, 2008, p. 161 ss. e G.M. GROSSMAN, A.O. SYKES, *A Preference for Development: The Law and Economics of GSP*, in *World Trade Review*, 2005, p. 254.

merciale, ovvero nel favorirne l'accesso ai mercati internazionali e gli scambi con gli Stati membri dell'UE in condizioni privilegiate¹⁷⁵.

In altri termini, attraverso tale meccanismo, i dazi doganali vengono ridotti ovvero radicalmente eliminati, al fine di incentivare l'esportazione di beni provenienti da alcuni Paesi emergenti (quelli beneficiari del sistema) verso alcuni Paesi industrializzati (quelli facenti parte dell'UE), superando, in tal modo, la chiusura dei mercati di questi ultimi, tradizionalmente assai pronunciata (proprio attraverso la previsione di dazi doganali), specie a fronte di produzioni per varie ragioni altamente competitive¹⁷⁶.

Come si accennava in apertura, il sistema delle preferenze generalizzate dell'UE ha subito nel tempo diversi aggiustamenti, sui quali ci si soffermerà tra poco. Prima di farlo, tuttavia, ci si deve domandare se e come siffatto sistema – e, più in generale, tutti i sistemi analoghi – siano compatibili con il GATT, ovvero con l'insieme di regole che governa il commercio mondiale e che, negli anni Novanta del secolo scorso, ha dato vita all'OMC.

A questo proposito, si è dapprima fatto ricorso a soluzioni provvisorie¹⁷⁷, per poi adottare la c.d. «Enabling Clause»¹⁷⁸ attraverso la quale è stata prevista, proprio a favore dei sistemi delle preferenze generalizzate, un'eccezione permanente al principio della nazione più favorita¹⁷⁹.

Il ricorso a tale eccezione non è, naturalmente, privo di limiti. Anzi, alla luce delle decisioni sulle quali essa si fonda¹⁸⁰, possono adottarsi unicamente trattamenti preferenziali non discriminatori, non reciproci e

¹⁷⁵ Cfr., su questo punto, F. PANTANO, R. SALOMONE, *Trade and Labour within the European Union Generalized System of Preferences*, cit., p. 5.

¹⁷⁶ V., in generale, B. HEPPEL, *Labour Laws and Global Trade*, cit., p. 101 s.

¹⁷⁷ Cfr., su questo punto, F. PANTANO, R. SALOMONE, *Trade and Labour within the European Union Generalized System of Preferences*, cit., p. 5 s.

¹⁷⁸ Si v., in proposito, L. BARTELS, *The WTO Enabling Clause and Positive Conditionality in the European Community's GSP Program*, in *Journal of International Economic Law*, 2003, p. 497 ss.

¹⁷⁹ Cfr., sulla questione, l'approfondita analisi di F. PANTANO, R. SALOMONE, *Trade, ILO Child Labour Standards and the Social Clause: Definitions, Doubts and (Some) Answers*, cit., p. 338 ss.

¹⁸⁰ Decisioni assunte, evidentemente, dall'*Appellate Body* del WTO.

autonomi¹⁸¹. Ciò significa, ad esempio, che tra i Paesi emergenti contemplati all'interno dei sistemi delle preferenze generalizzate non possono esservi differenziazioni con riguardo ai dazi applicati¹⁸².

Inoltre, e assai significativamente a giudizio di chi scrive, i suddetti sistemi delle preferenze generalizzate debbono essere costruiti in modo unilaterale e unidirezionale. In altri termini, sono i Paesi industrializzati che decidono di farvi ricorso a doverli realizzare, atteso che, ai sensi delle citate decisioni, negoziazioni ovvero accordi con gli Stati potenzialmente beneficiari sono radicalmente vietati¹⁸³.

Infine, l'art. 3, lett. b) della decisione del 28 novembre 1979 (con la quale si è dato vita alla *Enabling Clause*) stabilisce che i sistemi delle preferenze generalizzate debbano essere realizzati e, nel caso, modificati in maniera tale tenere conto dello sviluppo e dei bisogni commerciali e finanziari dei Paesi emergenti in essi coinvolti¹⁸⁴. Un'affermazione, quest'ultima, che non può certo sorprendere, specie se si rammenta qual è lo scopo di tali sistemi. Poiché, infatti, si tratta di meccanismi volti a sostenere il rafforzamento delle economie dei suddetti Paesi, è piuttosto evidente che laddove tale rafforzamento si realizzi, anche solo in parte, i medesimi meccanismi debbano adattarvisi e dunque essere modificati di conseguenza.

Venendo, a questo punto, all'analisi del sistema delle preferenze generalizzate dell'UE, va preliminarmente rilevato che tale sistema è stato oggetto, nel tempo, di numerosi aggiustamenti che hanno coinvolto anche, a un certo punto, gli standard giuslavoristici internazionali.

In effetti, se si volge lo sguardo all'indietro, ci si rende conto di come l'UE sia stata la prima, nel lontano 1971, a introdurre un sistema

¹⁸¹ Si v., sul punto, L. BARTELS, *The WTO Enabling Clause and Positive Conditionality in the European Community's GSP Program*, cit., p. 518 ss.

¹⁸² Cfr. WTO, Appellate Body Report, *European Communities – Conditions for the granting of tariff preferences to developing countries*, 7 aprile 2004, disponibile al sito web www.wto.org.

¹⁸³ Si v. F. PANTANO, R. SALOMONE, *Trade and Labour within the European Union Generalized System of Preferences*, cit., p. 6.

¹⁸⁴ V., sul punto, O. CHAUDHARY, *The Propriety of Preferences: An Evaluation of EC and U.S. GSP Schemes in the Wake of EC-Preferences*, in *Asper Review of International Business and Trade Law*, 2005, p. 159 ss., spec. p. 176.

delle preferenze generalizzate¹⁸⁵ e di come, da allora, tale sistema abbia subito un novero di modifiche talmente significativo che, in questa sede, non le si potrà ripercorrere che per sommi capi.

Nel realizzare il proprio sistema delle preferenze generalizzate l'UE ha sempre operato attraverso Regolamenti, originariamente fondati sull'art. 113 del Trattato di Roma¹⁸⁶. In una prima fase, tali Regolamenti furono adottati annualmente, trovando applicazione unicamente per l'anno solare successivo¹⁸⁷. In un secondo momento si è deciso di dare vita a un meccanismo che avesse durata pluriennale e potesse eventualmente essere aggiustato in corso d'opera qualora ciò si fosse reso necessario.

Nell'ambito del quadro normativo che si è appena tracciato hanno assunto particolare importanza, ai nostri fini, talune modifiche che sono state apportate al sistema a partire dal 1994. In quell'anno, infatti, il suddetto sistema fu emendato al fine di prevedere la concessione di incentivi speciali a favore dei Paesi emergenti che rispettassero determinate Convenzioni OIL¹⁸⁸ e la sospensione dal sistema stesso a carico di quelli che invece non lo facessero¹⁸⁹.

Nel 1998, due ulteriori modifiche precisarono il ruolo degli standard giuslavoristici internazionali nell'ambito del sistema delle preferenze generalizzate, affermando che gli incentivi speciali si sarebbero potuti riconoscere soltanto a quei Paesi emergenti che avessero ratificato e

¹⁸⁵ Cfr., in proposito, F. PANTANO, R. SALOMONE, *Trade and Labour within the European Union Generalized System of Preferences*, cit., p. 9 s.

¹⁸⁶ Sul punto e sugli sviluppi successivi si v., in particolare, M. CREMONA, *EC External Commercial Policy after Amsterdam: Authority and Interpretation within Interconnected Legal Orders*, in J.H.H. WEILER (a cura di), *EU, the WTO and the NAFTA: Towards a Common Law of International Trade?*, Oxford, 2000, p. 5 ss.

¹⁸⁷ Ci si riferisce al periodo 1971-1991. Cfr., in proposito, F. PANTANO, R. SALOMONE, *Trade and Labour within the European Union Generalized System of Preferences*, cit., p. 10.

¹⁸⁸ V., sul punto, B. HEPPLER, *Labour Laws and Global Trade*, cit., p. 102.

¹⁸⁹ Cfr., in particolare, il Regolamento CE n. 3281/94 del Consiglio del 19 dicembre 1994, recante applicazione di uno schema pluriennale di preferenze tariffarie generalizzate per il periodo 1995-1998 a taluni prodotti industriali originari di Paesi in via di sviluppo, in *Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee* n. L 348 del 31 dicembre 1994, p. 1 ss.

correttamente implementato le (allora sette) Convenzioni OIL relative ai *core labour standards*, ai sensi della Dichiarazione sui Principi e i Diritti Fondamentali nel Lavoro e i Suoi Seguiti non a caso adottata dall'organizzazione nel medesimo anno¹⁹⁰.

Successivi emendamenti, introdotti rispettivamente nel 2001, nel 2005 e nel 2008, hanno da un lato tentato di semplificare il sistema nel suo complesso e dall'altro di rafforzare ancor di più, al suo interno, la rilevanza degli standard giuslavoristici internazionali¹⁹¹. Si è così anzitutto aggiornato l'elenco delle Convenzioni fondamentali dell'OIL, aggiungendovi la n. 182 del 1999 relativa all'eliminazione delle peggiori forme di lavoro infantile e si è poi molto puntato, oltre che sulla loro ratifica formale, sull'implementazione effettiva delle suddette Conven-

¹⁹⁰ Ci si riferisce, nel dettaglio, al Regolamento CE n. 1154/98 del Consiglio del 25 maggio 1998, relativo all'attuazione dei regimi speciali di incentivazione della tutela dei diritti dei lavoratori e della protezione ambientale previsti dagli articoli 7 e 8 dei regolamenti (CE) n. 3281/94 e (CE) n. 1256/96 recanti applicazione dei sistemi pluriennali di preferenze tariffarie generalizzate per taluni prodotti industriali e agricoli originari di paesi in via di sviluppo, in *Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee* n. L 160 del 4 giugno 1998, p. 1 ss. e al Regolamento CE n. 2820/98 del Consiglio del 21 dicembre 1998, relativo all'applicazione di uno schema pluriennale di preferenze tariffarie generalizzate per il periodo 1° luglio 1999-31 dicembre 2001, in *Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee* n. L 357 del 30 dicembre 1998, p. 1 ss. Per quanto attiene ai citati sviluppi normativi si cfr. G. TSOGAS, *Labour Standards in the Generalized Systems of Preferences of the European Union and the United States*, in *European Journal of Industrial Relations*, 2000, p. 349 ss.

¹⁹¹ Si tratta, in particolare, del Regolamento CE n. 2501/2001 del Consiglio, del 10 dicembre 2001, relativo all'applicazione di uno schema di preferenze tariffarie generalizzate per il periodo 1° gennaio 2002-31 dicembre 2004, in *Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee* n. L 346 del 31 dicembre 2001, p. 1 ss., del Regolamento CE n. 980/2005 del Consiglio del 27 giugno 2005, relativo all'applicazione di un sistema di preferenze tariffarie generalizzate, in *Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee* n. L 169 del 30 giugno 2005, p. 1 ss. e del Regolamento CE n. 732/2008 del Consiglio del 22 luglio 2008, relativo all'applicazione di un sistema di preferenze tariffarie generalizzate per il periodo dal 1° gennaio 2009 al 31 dicembre 2011 e che modifica i regolamenti (CE) n. 552/97 e (CE) n. 1933/2006 e i regolamenti della Commissione (CE) n. 1100/2006 e (CE) n. 964/2007, in *Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee* n. L 211 del 6 agosto 2008, p. 1 ss. Cfr., in proposito, R. SALOMONE, *Preferenze tariffarie generalizzate e core labour standards*, in *Lavoro e Diritto*, 2011, p. 105 ss., spec. p. 110 ss.

zioni, che i Paesi emergenti beneficiari dovevano tra l'altro impegnarsi a mantenere nel tempo¹⁹².

Attualmente, il sistema delle preferenze generalizzate dell'UE è governato dal Regolamento n. 978 del 2012 che, nell'abrogare il precedente Regolamento n. 732 del 2008, troverà applicazione fino al 31 dicembre 2023¹⁹³.

Tale Regolamento, che ha la propria base giuridica nell'art. 207 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea¹⁹⁴, consolida, in un certo senso, le acquisizioni dei propri precedenti normativi e dà una veste maggiormente coerente all'intero sistema.

Esso stabilisce in particolare che, nell'ambito di tale sistema, siano previsti tre diversi regimi: un regime generale, un regime speciale di incentivazione per lo sviluppo sostenibile e il buon governo e, infine, un ulteriore regime speciale a favore dei Paesi meno sviluppati (c.d. regime «tutto tranne le armi», *everything but arms*)¹⁹⁵.

Ai nostri fini, le parti più interessanti del suddetto Regolamento sono in particolare rappresentate dal regime speciale di incentivazione per lo sviluppo sostenibile e il buon governo (c.d. SPG+), che riprende di fatto gli incentivi speciali già previsti in precedenza, nonché la procedura generale relativa alla revoca temporanea di tutti e tre i trattamenti preferenziali.

Con riguardo al primo aspetto, a venire in interesse è soprattutto l'art. 9 del Regolamento in esame che, nello stabilire i requisiti di accesso al regime SPG+, conferisce agli standard giuslavoristici internazionali una rilevanza senza precedenti.

¹⁹² Cfr., in proposito, F. PANTANO, R. SALOMONE, *Trade and Labour within the European Union Generalized System of Preferences*, cit., p. 11.

¹⁹³ Regolamento UE n. 978/2012 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012, relativo all'applicazione di un sistema di preferenze tariffarie generalizzate e che abroga il regolamento (CE) n. 732/2008 del Consiglio, in *Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee* n. L 303 del 31 ottobre 2012, p. 1 ss.

¹⁹⁴ Che, essendo relativo alla politica commerciale comune, costituisce l'evoluzione dell'originario art. 113 del Trattato di Roma.

¹⁹⁵ Sulle origini di tale regime si v., in particolare, F. PANTANO, R. SALOMONE, *Trade and Labour within the European Union Generalized System of Preferences*, cit., p. 10.

Il Paese che voglia accedere a tale regime, infatti, deve anzitutto aver ratificato tutte le Convenzioni (dell'OIL, ma non soltanto), contenute nell'allegato VIII del Regolamento (sul quale si tornerà tra poco)¹⁹⁶. Inoltre, e qui sta forse la novità più significativa di questa parte del Regolamento, le più recenti conclusioni disponibili degli organi di controllo competenti a norma di tali Convenzioni non debbono aver rilevato gravi carenze nell'attuazione effettiva di esse¹⁹⁷.

Si tratta, a ben vedere, di una disposizione che riconosce, a livello OIL, la fondamentale importanza degli organismi che operano all'interno del precedentemente descritto apparato sanzionatorio, e dunque, *in primis*, della CEACR, della CAS e delle Commissioni d'Inchiesta eventualmente nominate nell'ambito del *complaints system* di cui all'art. 26 e ss. del trattato istitutivo dell'organizzazione¹⁹⁸.

Tale riconoscimento, oltre a essere rilevante in sé, consente a giudizio di chi scrive di spiegare, almeno in parte, gli attacchi di recente subiti dalla Commissione di Esperti (e, più in generale, dal sistema di monitoraggio dell'OIL nel suo complesso): attacchi che, come si accennava, sembrano essere dovuti al fatto che l'attività interpretativa svolta da quest'ultima sta cominciando a essere oggetto di attenzione e riconoscimento anche al di fuori dell'organizzazione¹⁹⁹.

Ancora, il Paese che intenda beneficiare del regime SPG+ deve impegnarsi a mantenere nel tempo la ratifica delle Convenzioni di cui al

¹⁹⁶ Si tratta, in particolare, del co. 1, lett. a) della disposizione in esame. Su tali sviluppi si v., ad es., J.M. SIROËN, *Labour Provisions in Preferential Trade Agreements: Current Practice and Outlook*, in *International Labour Review*, 2013, p. 85 ss., spec. p. 93 ss. e L. BEKE, N. HACHEZ, *The EU GSP: A Preference for Human Rights and Good Governance? The Case of Myanmar*, Leuven Centre for Global Governance Studies, Working Paper No. 155 - March 2015, disponibile al sito web https://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/working_papers/2015/155bekehachez, 2015, p. 1 ss.

¹⁹⁷ Il già citato co. 1 dell'art. 9 del Regolamento UE n. 978/2012 stabilisce infatti testualmente che un Paese può beneficiare del regime speciale se «ha ratificato tutte le convenzioni elencate nell'allegato VIII («convenzioni pertinenti») e le conclusioni disponibili più recenti degli organi di controllo competenti a norma di tali convenzioni («organi di controllo competenti») non rilevano gravi carenze nell'attuazione effettiva di tali convenzioni».

¹⁹⁸ Organismi di cui si è detto ampiamente nelle pagine precedenti.

¹⁹⁹ Cfr., ad es., M. BORZAGA, R. SALOMONE, *op. cit.*, p. 459 ss.

già citato allegato VIII (ovvero a non denunciarle) e a garantirne un'implementazione continuativa²⁰⁰, sottoponendosi tra l'altro alle procedure di rendicontazione stabilite dalle medesime Convenzioni (e dunque, per quanto riguarda l'OIL, ancora una volta al relativo sistema di monitoraggio)²⁰¹.

Infine, il suddetto Paese deve dichiararsi disponibile a partecipare attivamente alla procedura di controllo messa in campo dalla Commissione UE ai sensi del successivo art. 13 al fine di valutare periodicamente se permangono le condizioni, in capo a esso, per continuare a beneficiare del regime di cui si sta dicendo²⁰².

Per quanto concerne, sempre nell'ambito dell'analisi del regime SPG+, le Convenzioni richiamate nell'allegato VIII, va sottolineato anzitutto come si tratti di un elenco che contempla quattro diverse tipologie di atti normativi, relativi, rispettivamente, ai diritti umani e al lavoro (parte A), da un lato, nonché all'ambiente e al buon governo (parte B), dall'altro²⁰³.

²⁰⁰ È quanto previsto dall'art. 9, co. 1, lett. d) del Regolamento in esame, ai sensi del quale un Paese può beneficiare del regime speciale se «si impegna in modo vincolante a mantenere la ratifica delle convenzioni pertinenti e a garantire l'attuazione effettiva delle stesse».

²⁰¹ In proposito l'art. 9, co. 1, lett. e) del Regolamento n. 978/2012 stabilisce infatti che il Paese di cui si tratta è ammesso al regime speciale se «accetta senza riserve gli obblighi di rendicontazione imposti da ciascuna convenzione e si impegna in modo vincolante ad accettare che l'attuazione sia periodicamente oggetto di monitoraggio e riesame, conformemente alle disposizioni delle convenzioni pertinenti».

²⁰² Stabilisce infatti l'art. 13 del Regolamento in esame che «1. A decorrere dalla data di concessione delle preferenze tariffarie previste a titolo del regime speciale di incentivazione per lo sviluppo sostenibile e il buon governo, la Commissione segue lo stato di avanzamento della ratifica delle convenzioni pertinenti e ne controlla l'attuazione effettiva, nonché la cooperazione con gli organi di controllo competenti, esaminando le conclusioni e le raccomandazioni di tali organi di controllo. 2. In questo contesto, un paese beneficiario dell'SPG+ collabora con la Commissione e comunica tutte le informazioni necessarie per valutare il rispetto degli impegni vincolanti di cui all'articolo 9, paragrafo 1, lettere d), e) e f), nonché la sua situazione rispetto all'articolo 9, paragrafo 1, lettera c)».

²⁰³ Cfr. *Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee* n. L 303/60 del 31 ottobre 2012, p. 60 s.

A fronte di questo significativo ampliamento viene naturalmente confermata l'inclusione, nell'elenco in esame, delle otto Convenzioni fondamentali relative ai *core labour standards*, che conservano dunque la loro centralità anche nell'ambito del rinnovato sistema delle preferenze generalizzate dell'UE. Peraltro, il fatto che vi siano riferimenti anche a strumenti normativi concernenti i diritti umani non può che essere salutato positivamente, in quanto tali strumenti normativi contemplano spesso anche diritti fondamentali dei lavoratori²⁰⁴. Tra l'altro, e con specifico riguardo alla questione che più ci interessa in questa sede, ovvero quella concernente il contrasto al lavoro infantile, è particolarmente significativo il riferimento, oltre che alle Convenzioni OIL n. 138 del 1973 e n. 182 del 1999, alla Convenzione ONU sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza del 1989.

Per quanto riguarda, poi, il secondo degli aspetti citati, va anzitutto messo in luce come l'art. 19 del Regolamento n. 978 del 2012 elenchi le cause di revoca delle preferenze accordate comuni a tutti e tre i regimi contemplati all'interno del Regolamento stesso e dunque applicabili in termini generali. Ebbene, la prima delle suddette cause di revoca – in grado dunque di far venire meno non soltanto l'SPG+, bensì anche gli altri due regimi – consiste nelle violazioni gravi e sistematiche delle Convenzioni di cui all'allegato VIII, parte A del Regolamento medesimo, ovvero di quelle relative ai diritti umani e al lavoro²⁰⁵.

Qualora sussistano ragioni sufficienti per ritenere che vi sia stata una siffatta violazione, la Commissione UE dà inizio a una procedura, disciplinata in modo piuttosto articolato dal prosieguo dell'art. 19, nell'ambito della quale anche il Paese di cui si tratta può prendere posizione e che può condurre, laddove la violazione sia accertata, alla revoca temporanea del regime preferenziale del quale tale Paese aveva fino a quel momento beneficiato²⁰⁶.

Alla luce della pur sommaria descrizione delle parti del Regolamento n. 978 del 2012 rilevanti per il percorso di ricerca che si sta conducendo in questa sede, è innegabile che la più recente evoluzione del

²⁰⁴ Si pensi, ad esempio, alle Convenzioni relative all'eliminazione delle discriminazioni razziali o di quelle nei confronti delle donne.

²⁰⁵ Cfr., in proposito, L. BEKE, N. HACHEZ, *op. cit.*, p. 10.

²⁰⁶ Si v. in particolare, l'art. 19, co. 3 ss. del Regolamento n. 978/2012.

sistema delle preferenze generalizzate dell'UE abbia conferito agli standard OIL e agli organismi a vario titolo chiamati a interpretarli una centralità senza precedenti, tale da creare, nel pur ristretto contesto che caratterizza tale sistema, quel legame tra diritto internazionale del lavoro e diritto del commercio internazionale cui non si è riusciti a dare corso in sede GATT²⁰⁷.

Tutto ciò ha indubbiamente contribuito a dare maggiore efficacia ai *core labour standards* che sono oggi assistiti, nell'ambito del sistema delle preferenze generalizzate dell'UE, dalla possibile irrogazione di sanzioni commerciali.

Sebbene fino a oggi non vi siano stati, in proposito, casi di violazione delle Convenzioni OIL relative al contrasto al lavoro infantile²⁰⁸, essi potrebbero tuttavia presentarsi in futuro e verrebbero affrontati in termini assai più efficienti rispetto a quanto accaduto fino ad ora. Anche perché, vale la pena ribadirlo ancora una volta, a essere contemplate nell'ambito del rinnovato sistema delle preferenze generalizzate dell'UE non sono soltanto le suddette Convenzioni OIL, bensì anche le interpretazioni – in certi casi rilevantissime, come si è avuto modo di vedere – che di esse offrono gli organismi di monitoraggio e, *in primis*, la CEACR.

5. Il contributo delle imprese e della società civile

Anche le imprese e la società civile hanno contribuito, se non a rendere più efficaci gli standard giuslavoristici internazionali, quanto meno a dare loro maggiore visibilità. Ciò è avvenuto, in particolare, attraverso la predisposizione, da parte delle prime, di strumenti di autoregolamen-

²⁰⁷ E di cui si è già detto ampiamente in precedenza. In proposito si v., ad es., F. PANTANO, R. SALOMONE, *Trade, ILO Child Labour Standards and the Social Clause: Definitions, Doubts and (Some) Answers*, cit., p. 325 ss.

²⁰⁸ Anche se, a ben vedere, nel 1997 la Commissione Europea iniziò un'indagine ufficiale per accertare eventuali abusi proprio con riguardo al lavoro infantile in Pakistan: indagine che, tuttavia, fu chiusa senza che fossero presi provvedimenti contro il suddetto Paese. Si v., per approfondimenti, L. BEKE, N. HACHEZ, *op. cit.*, p. 6.

tazione spesso sollecitati dalla seconda, e anzi, in alcuni casi redatti di comune accordo.

Ci si riferisce ai c.d. «codici di condotta» che, come si accennava in Premessa, rientrano nelle pratiche di *corporate social responsibility*, sono intesi a favorire il diffondersi di buone prassi all'interno delle imprese, anche con riguardo al rispetto dei diritti dei lavoratori, e si sono particolarmente diffusi all'indomani dell'avvento della globalizzazione economica²⁰⁹.

Del resto, tale fenomeno ha consentito a molte di tali imprese non soltanto di internazionalizzarsi sempre più, ma anche di delocalizzare parte della propria produzione in Paesi emergenti caratterizzati da basso costo del lavoro e cattive (se non pessime) condizioni di impiego, il che ha spesso sollevato problemi etici di non poco momento²¹⁰.

Inoltre, e forse ancora più significativamente, una serie di scandali emersi nel corso degli anni Novanta del secolo scorso proprio a causa della suddetta delocalizzazione hanno dato vita, in Occidente, a movimenti di opinione che hanno fatto da cassa di risonanza di tali scandali e indotto le imprese che erano state protagoniste di essi a correre ai ripari²¹¹.

È interessante notare come si sia trattato, essenzialmente, di scandali avvenuti nell'industria tessile e di come essi siano consistiti in abusi relativi al lavoro infantile e a quello forzato²¹². Ragioni per le quali, lo si vedrà tra un momento, i codici di condotta adottati in questo settore hanno messo anzitutto in luce la necessità di rispettare proprio gli standard giuslavoristici internazionali volti a contrastare tali pratiche.

²⁰⁹ Sul punto si v., in generale, A. PERULLI (a cura di), *La responsabilità sociale dell'impresa: idee e prassi*, Bologna, 2013.

²¹⁰ Cfr., in proposito, J.-M. SERVAIS, *Normes internationales du travail et responsabilité sociale des entreprises*, in J.-C. JAVILLIER, B. GERNIGON, G.P. POLITAKIS (a cura di), *op. cit.*, p. 565 ss.

²¹¹ Su tali questioni si v., in generale, B. HEPPLER, *Labour Laws and Global Trade*, *cit.*, p. 69 ss.

²¹² Ci si riferisce, in particolare, al caso della Nike, accusata, sul finire degli anni Novanta del secolo scorso, di servirsi di subfornitori cambogiani che ricorrevano al lavoro infantile per produrre palloni da calcio e a quello della Total Fina, ritenuta invece da più parti colpevole di aver sfruttato il lavoro forzato in Myanmar.

Naturalmente, poiché i suddetti codici di condotta sono numerosi e hanno natura e caratteristiche diverse, è piuttosto difficile descriverli e valutarne l'impatto in termini generali.

Ad ogni modo, grazie anche a una serie di ricerche condotte in proposito, è comunque possibile individuare alcune linee di tendenza comuni a tali strumenti di autoregolamentazione che, vale la pena anticiparlo fin d'ora, non sembrano essere in grado di dare un contributo particolarmente significativo all'attuazione concreta degli standard giuslavoristici internazionali.

In proposito, va anzitutto messo in luce come i codici di condotta di cui si sta dicendo siano di diversa natura, possano cioè essere emanati unilateralmente dalle singole imprese, ovvero provenire anche da organizzazioni imprenditoriali, ovvero ancora essere il frutto di negoziazioni che coinvolgono le organizzazioni sindacali e altri attori della società civile, come Organizzazioni Non Governative (ONG), gruppi di consumatori, ecc.²¹³. Inoltre esistono anche i codici di natura intergovernativa, redatti, cioè, da organizzazioni internazionali²¹⁴.

Per quanto riguarda, poi, i contenuti di questi codici, le ricerche che si sono citate mettono in luce come essi varino in modo davvero significativo a seconda dei settori coinvolti e come dunque, ad esempio, nel settore tessile prevalgano i riferimenti al lavoro infantile, mentre in quello chimico siano predominanti quelli alle norme in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro.

L'attenzione relativa agli standard che più interessano in questa sede è pertanto sicuramente alta, ma spesso sembra mancare un chiaro riferimento ai diritti sociali fondamentali di cui alla Dichiarazione OIL del 1998, che invece hanno assunto, fin dalla seconda metà degli anni Novanta del secolo scorso, una centralità senza precedenti, ad esempio, nell'ambito del sistema delle preferenze generalizzate dell'UE, ma pure in molti accordi commerciali bilaterali²¹⁵. Anche nei casi in cui i sud-

²¹³ Su tali codici si v., ad es., B. HEPPLÉ, *Labour Laws and Global Trade*, cit., p. 76 ss.

²¹⁴ Sui quali cfr., sempre a titolo esemplificativo, J.-M. SERVAIS, *Normes internationales du travail et responsabilité sociale des entreprises*, cit., p. 574 ss.

²¹⁵ Si v., in proposito, A. PERULLI, *La responsabilità sociale dell'impresa: verso un nuovo paradigma della regolazione?*, in A. PERULLI (a cura di), *op. cit.*, p. 13 ss.

detti diritti sociali fondamentali vengano contemplati all'interno dei codici, infatti, essi tendono a far parte di una elencazione di standard assai ampia, dalla quale non è possibile evincere una qualche differenziazione tra diritti più (in quanto, per l'appunto, fondamentali) e meno rilevanti²¹⁶.

Non solo. In molti casi, sebbene il richiamo ad alcuni o a tutti i *core labour standards* effettivamente ci sia, essi vengono presi in considerazione in modo soltanto parziale. Ciò significa, ad esempio, che i codici che si stanno esaminando non rinviando, in termini generali, alle relative Convenzioni OIL, ma ne utilizzano in parte i contenuti normativi²¹⁷.

Al di là delle considerazioni che si sono appena fatte, e che già di per sé sollevano perplessità, ciò che più rileva con riguardo ai codici di condotta in termini di effettività dei diritti dei lavoratori in essi contemplati è rappresentato, evidentemente, dalle prospettive di implementazione che li riguardano.

Ebbene, in proposito va messo in luce, in generale, come tali prospettive di implementazione siano decisamente scarse e come il relativo problema si ponga, in realtà, su due diversi fronti.

Da un lato, la questione dell'effettività dei codici di condotta è strettamente legata alla loro capacità (o meno) di incidere sulla catena contrattuale che spesso lega le imprese multinazionali che praticano l'*outsourcing* a subfornitori che operano nei Paesi emergenti e che, per produrre, si servono di manodopera locale in molti casi violando gli standard giuslavoristici internazionali²¹⁸.

Quello appena segnalato si pone come un problema evidentemente assai grave che gli strumenti di autoregolamentazione in esame non sembrano affatto in grado di risolvere, se non in minima parte. Del resto, stando quanto meno agli studi elaborati sul punto²¹⁹, la maggior

²¹⁶ Cfr. B. HEPPLÉ, *Labour Laws and Global Trade*, cit., p. 72 ss.

²¹⁷ V. B. HEPPLÉ, *op. ult. cit.*, p. 73.

²¹⁸ Con riguardo a tale problema si v., in generale, A. PERULLI, *La responsabilità sociale dell'impresa: verso un nuovo paradigma della regolazione?*, cit., p. 63 ss., nonché R. SENIGAGLIA, *La vincolatività dei codici etici: ossimoro o sineddoche?*, in A. PERULLI (a cura di), *op. cit.*, p. 73 ss.

²¹⁹ Per un'analisi dettagliata dei suddetti studi – in realtà piuttosto risalenti nel tempo – si v., in particolare, B. HEPPLÉ, *Labour Laws and Global Trade*, cit., p. 72 ss.

parte dei codici di condotta non trova applicazione ai subfornitori, né, tanto meno, ai lavoratori a domicilio e non è quindi in grado di tenere adeguatamente sotto controllo, dal punto di vista giuslavoristico, l'intera catena produttiva che fa comunque capo, contrattualmente parlando, all'impresa multinazionale di cui si tratta²²⁰.

Dall'altro, e ancora più significativamente, va segnalato come i codici di condotta (anche se, sul punto, il panorama non è omogeneo) siano in realtà assai poco efficaci perché in molti casi non prevedono, al proprio interno, né meccanismi volti a monitorare l'attuazione concreta dei diritti dei lavoratori ivi contenuti, né la possibilità per i lavoratori medesimi di denunciare le eventuali violazioni, né vere e proprie sanzioni nel caso in cui i codici stessi non vengano rispettati²²¹.

Sebbene con riguardo a codici di condotta così diversi tanto per provenienza quanto per contenuti sia difficile generalizzare e, al tempo stesso, non si voglia neppure negare che, nel corso degli anni, alcuni miglioramenti vi siano stati, è comunque del tutto evidente che, trattandosi di atti di *soft law* spesso unilateralmente adottati e privi di sistemi di monitoraggio e sanzionatorio degni di questo nome, la loro capacità di incidere sul grado di efficacia degli standard giuslavoristici internazionali è decisamente ridotta.

Certo, un discorso forse in parte diverso potrebbe farsi con riguardo alla questione che più ci interessa in questa sede, quella relativa al contrasto al lavoro infantile, ma soltanto per il fatto che le previsioni contenute, in proposito, nei codici di condotta di molte imprese tessili sono state adottate sull'onda dei movimenti di opinione di cui si è detto e la decisione, da parte di tali imprese, di implementarli in concreto è probabilmente da ricondursi, più che alla consapevolezza della necessità di rispettare i diritti dei lavoratori, al timore che i beni da esse prodotti potessero essere boicottati dai consumatori dei Paesi occidentali²²².

²²⁰ Si v. G. SEYFANG, *Private Sector Self-Regulation for Social Responsibility. Mapping Codes of Conduct*, Norwich, 1999, p. 18.

²²¹ Cfr., ad es., B. HEPPLER, *Labour Laws and Global Trade*, cit., p. 74 ss.

²²² Si v., in proposito, G. SEYFANG, *op. cit.*, p. 14.

6. *Gli strumenti a disposizione per rendere effettivi gli standard dell'OIL e dell'UE in materia di contrasto al lavoro infantile: un confronto impari*

Quanto si è detto nei paragrafi precedenti dimostra chiaramente come, specie negli ultimi anni, gli strumenti a disposizione per aumentare il grado di efficacia degli standard OIL si siano significativamente rafforzati, sul versante sia interno che esterno all'organizzazione, e come ciò sia avvenuto soprattutto con riguardo ai diritti sociali fondamentali, incluso quello concernente la questione del contrasto al lavoro infantile.

Tale rafforzamento, che va certamente guardato con favore, non ha peraltro risolto i problemi di fondo che caratterizzano l'implementazione di tali standard e che consistono, come già si accennava in precedenza, tanto nella necessità imprescindibile che gli Stati membri procedano a ratificare le relative Convenzioni²²³, quanto nella mancanza di sanzioni adeguate nel caso in cui, una volta intervenuta la ratifica, i medesimi Stati membri violino, per le più diverse ragioni, i contenuti di queste ultime²²⁴.

È evidente come siffatti problemi assumano una rilevanza particolare non già con riguardo ai Paesi che, pur avendo evidenti difficoltà nell'attuare concretamente gli strumenti normativi elaborati dall'OIL, si impegnano comunque a farlo nel rispetto del principio di leale collaborazione con l'organizzazione, bensì piuttosto in merito a quelli che si rifiutano di adempiere i propri obblighi, formali o sostanziali che siano²²⁵.

Se si eccettuano situazioni estreme come quella relativa all'abuso del lavoro forzato o obbligatorio in Myanmar²²⁶, del resto, l'OIL – avendo essa stessa deciso di non fare pressoché mai ricorso agli stru-

²²³ Su cui si v., oltre a quanto già detto in questo e nei capitoli precedenti, N. VALTI-COS, G. VON POTOBOSKY, *op. cit.*, p. 272 ss.

²²⁴ Come si è avuto modo di mettere in luce approfonditamente nella prima parte del presente capitolo.

²²⁵ Cfr., sul punto, J.-M. SERVAIS, *International Labour Law*, cit., p. 313 ss.

²²⁶ V., sul punto, F. MAUPAIN, *Is the ILO Effective in Upholding Workers' Rights?: Reflections on the Myanmar Experience*, cit., p. 85 ss.

menti che pure avrebbe a disposizione ai sensi della Costituzione²²⁷ – non è in grado di incidere in alcun modo sulla ritrosia di alcuni Stati membri a dare seguito alle Convenzioni ratificate.

Sul punto, e nonostante i progressi realizzati grazie alla politica delle priorità con la quale l'OIL ha puntato dapprima sui *core labour standards* e poi sul *decent work*, non vanno dimenticate, del resto, le complicazioni che l'avvento della globalizzazione economica ha portato con sé e che hanno pesantemente inciso sull'appena richiamata ritrosia, fattasi ancor più significativa rispetto al passato a causa del timore dei Paesi emergenti di perdere il proprio vantaggio comparativo rispetto a quelli industrializzati²²⁸.

Del tutto diversi sono, invece, gli strumenti a disposizione dell'UE per garantire efficacia ai propri atti normativi, siano essi regolamenti oppure direttive. Strumenti che, riguardando tutte le branche del diritto eurounitario, trovano applicazione anche quando tali atti si occupino di questioni giuslavoristiche, inclusa – com'è ovvio – quella concernente il contrasto al lavoro infantile²²⁹.

Senza poter qui entrare nel dettaglio di un'analisi che richiederebbe un ben diverso approfondimento, va peraltro messo brevemente in luce, quanto meno, che l'UE dispone di istituzioni, organi e procedure che le consentono non soltanto di produrre i già citati atti normativi, ma anche di garantirne il rispetto da parte dei propri Paesi membri²³⁰.

Con riguardo a tale ultimo aspetto svolgono come noto un ruolo fondamentale, ai sensi dell'art. 258 e ss. del Trattato sul Funzionamento

²²⁷ Ovvero, in particolare, al suo art. 33, utilizzato, come si è detto, nel solo caso del Myanmar, risalente al 2000.

²²⁸ Su tali complicazioni si v., in generale, F. MAUPAIN, *The Future of the International Labour Organisation in the Global Economy*, cit.

²²⁹ Cfr., sul punto, M. COLUCCI, *Le fonti*, in F. CARINCI (dir. da), *Diritto del Lavoro*, Commentario, Vol. IX, *Diritto del lavoro dell'Unione Europea*, a cura di F. CARINCI e A. PIZZOFERRATO, Torino, 2010, p. 71 ss. e G. CASALE, *Le fonti*, in F. CARINCI, A. PIZZOFERRATO (a cura di), *Diritto del lavoro dell'Unione Europea*, Torino, 2015, p. 65 ss.

²³⁰ Si v., in proposito, M. COLUCCI, *Le istituzioni e gli organi comunitari*, in F. CARINCI (dir. da), *op. cit.*, p. 53 ss. e R. NUNIN, *Le istituzioni e gli organi comunitari*, in F. CARINCI, A. PIZZOFERRATO (a cura di), *op. cit.*, p. 17 ss.

dell'Unione Europea (TFUE), la Commissione e la Corte di Giustizia UE²³¹.

Le citate disposizioni del Trattato, del resto, stabiliscono un procedimento finalizzato proprio a individuare le situazioni nelle quali vi siano state, da parte dei Paesi membri, violazioni degli obblighi scaturiti dal diritto eurounitario e a far sì che, qualora questi ultimi non si adoperino per sanare tali violazioni, nei loro confronti possano essere emanate sanzioni decisamente efficaci²³².

Si tratta, in estrema sintesi, di un procedimento che si svolge in due fasi, l'una di natura precontenziosa e l'altra, eventuale, di tipo contenzioso²³³.

La Commissione UE, qualora ritenga violato un obbligo derivante dal diritto eurounitario da parte di uno Stato membro, avvia nei confronti di quest'ultimo la prima delle suddette due fasi, d'ufficio ovvero sulla base della richiesta di un altro Stato membro²³⁴. All'esito dell'istruttoria effettuata, la medesima Commissione UE, laddove ritenga fondato il sospetto di violazione, indirizza allo Stato membro interessato una lettera contenente i relativi addebiti, dandogli un termine per prendere posizione su di essi²³⁵. Qualora lo Stato membro non risponda entro il termine o dia spiegazioni ritenute insoddisfacenti, la Commissione UE emette un parere motivato con il quale diffida formalmente tale Stato membro ad adempiere gli obblighi violati e gli assegna un ulteriore termine entro il quale vanno adottate e comunicate alla medesima Commissione UE le relative misure²³⁶.

Qualora lo Stato membro di cui si tratta persista nel non conformarsi a quanto richiesto dalla Commissione UE, quest'ultima può decidere di

²³¹ Su cui si v., in generale, A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione Europea*, Milano, 2014, p. 2013 ss.

²³² Si cfr., in proposito, R. BIAVATI, B. BONATTI, *Il processo*, in F. CARINCI (dir. da), *op. cit.*, p. 99 ss.

²³³ Si v., sulla suddetta procedura, P. MORI, *Commento all'art. 258 del TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *op. cit.*, p. 2013 ss., spec. p. 2018 ss.

²³⁴ Ai sensi del successivo art. 259. Si v., in proposito, R. BIAVATI, B. BONATTI, *op. cit.*, p. 101, nonché P. MORI, *Commento all'art. 259 del TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *op. cit.*, p. 2026 ss.

²³⁵ Cfr., sul punto, P. MORI, *Commento all'art. 258*, cit., p. 2020.

²³⁶ V., in proposito, G. CASALE, *op. cit.*, p. 91.

aprire la seconda fase della procedura in esame, ovvero di deferirlo alla Corte di Giustizia, promuovendo, dinanzi a quest'ultima, un ricorso per inadempimento²³⁷. Nel caso in cui accerti la violazione, la Corte di Giustizia condanna lo Stato inadempiente a sanarla, dando correttamente attuazione agli obblighi inadempiti²³⁸.

A questo punto, è lo Stato membro condannato a doversi attivare ai sensi della decisione della Corte di Giustizia. Peraltro, se ciò non accade, l'art. 260, co. 2 del TFUE dà alla Commissione UE la possibilità di adire nuovamente la Corte di Giustizia, proponendo a quest'ultima l'adozione di una sanzione pecuniaria nei confronti dello Stato membro inadempiente²³⁹. La Corte di Giustizia, dopo aver accertato che, effettivamente, quest'ultimo non si è conformato al proprio precedente pronunciamento, irroga con sentenza la sanzione, confermando ovvero modificando quanto proposto, in proposto, dalla Commissione UE²⁴⁰.

Con riguardo alle caratteristiche della sanzione irrogata, ribadita la sua natura pecuniaria, va precisato che essa può consistere in una somma forfetaria ovvero nell'imposizione di pagamenti giornalieri e che il suo ammontare dipende da una serie di criteri, quali l'importanza delle norme violate, la durata della violazione, nonché l'effettiva capacità di pagamento dello Stato membro interessato, al fine di garantire la deterrenza della sanzione stessa²⁴¹.

Alla luce di quanto si è sommariamente detto sin qui, la circostanza che, sul piano sanzionatorio, l'UE abbia a disposizione meccanismi assai più efficienti di quelli su cui può contare l'OIL emerge in tutta la sua evidenza, e ciò nonostante le novità (di cui si è ampiamente detto) che hanno caratterizzato, negli ultimi anni, il piano giuslavoristico internazionale.

Se peraltro ci si sposta sul versante della trasposizione della normativa eurounitaria in materia di contrasto al lavoro infantile negli ordi-

²³⁷ Si v., su tale fase, P. MORI, *Commento all'art. 258*, cit., p. 2022 ss.

²³⁸ Cfr. R. BIAVATI, B. BONATTI, *op. cit.*, p. 100.

²³⁹ V., sul punto, P. MORI, *Commento all'art. 260*, in A. TIZZANO (a cura di), *op. cit.*, p. 2030 ss.

²⁴⁰ Cfr., in proposito, C. AMALFITANO, *La procedura di "condanna" degli Stati membri dell'Unione europea*, Milano, 2012.

²⁴¹ Si v. P. MORI, *Commento all'art. 260*, cit., p. 2034 ss.

namenti nazionali dei Paesi membri – e, conseguentemente, della sua attuazione concreta – ci si rende conto che, in realtà, la suddetta trasposizione non sembra aver posto problemi particolarmente significativi.

Come del resto sottolineato in tempi recentissimi dalla dottrina, infatti, la Corte di Giustizia non si è mai pronunciata in merito all'art. 32 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, mentre con riguardo alla direttiva n. 94/33/CE²⁴² lo ha fatto soltanto in due occasioni, tra la fine del 1999 e nel 2000, condannando Lussemburgo e Francia per non averla trasposta entro il termine stabilito²⁴³. Una situazione alla quale entrambi i Paesi in questione hanno ben presto posto rimedio, adeguandosi dunque al pronunciamento emanato nei loro confronti, il che evidentemente conferma, laddove ve ne fosse stato bisogno, l'efficienza del sistema sanzionatorio apprestato dall'UE²⁴⁴.

Più in generale può ritenersi che la scarsità di contenzioso relativamente agli strumenti normativi emanati da quest'ultima in materia di contrasto al lavoro infantile sia dovuta da un lato al fatto che molti Paesi membri avevano una legislazione pienamente coerente con il dettato di tali strumenti normativi ben prima della loro adozione e dall'altro che, con riguardo alla loro condivisibilità, sussiste, tra i suddetti Paesi membri, una significativa unità di vedute.

Si tratta, evidentemente, di un'ulteriore conferma di quanto sia «occidentocentrica» la visione che l'UE e i suoi Paesi membri hanno della questione del contrasto al lavoro infantile. Una questione che, a differenza di quanto accade da alcuni anni a questa parte a livello OIL, deve

²⁴² Cfr., sul punto, D. SAVY, M. DELFINO, *Commento all'Art. 32*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI, *Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea*, Milano, 2017, p. 625 ss.

²⁴³ Cfr., in proposito, Corte Giust. 16 dicembre 1999, Commissione delle Comunità Europee c. Granducato del Lussemburgo, causa C-47/99 e Corte Giust. 18 maggio 2000, Commissione delle Comunità Europee c. Repubblica Francese, causa C-45/99, entrambe reperibili al sito web <https://curia.europa.eu/>.

²⁴⁴ In effetti, il Lussemburgo ha proceduto al recepimento attraverso una legge del 23 marzo 2001 (*Loi du 23 mars 2001 concernant la protection des jeunes travailleurs*), mentre la Francia lo ha fatto con un'ordinanza del 22 febbraio 2001 (*Ordonnance n° 2001-174 du 22/02/2001 relative à la transposition de la directive 94/33/CE du Conseil du 22/06/1994 relative à la protection des jeunes au travail*). Per approfondimenti si cfr. il sito web <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/NIM/?uri=celex:31994L0033>.

essere a loro dire affrontata e risolta attraverso un divieto radicale di lavoro infantile (cui fa da *pendant* la fissazione di un'età minima di accesso al lavoro), il riconoscimento in capo ai bambini di un vero e proprio *right not to work* e, infine, una stringente regolamentazione del lavoro degli adolescenti.

Quanto si è detto da ultimo vale naturalmente anche per l'Italia che, come si ricorderà, ha recepito la direttiva n. 94/33/CE attraverso il d.lgs. n. 345 del 1999. Tale provvedimento normativo, nell'emendare numerose parti della legge n. 977 del 1967, ha del resto creato un collegamento tra età minima di accesso al lavoro e obbligo scolastico che si è rivelato fondamentale, grazie in particolare al superamento di requisiti puramente anagrafici, per affermare un diritto dei bambini al non lavoro e ha altresì rafforzato la tutela già precedentemente accordata agli adolescenti lavoratori²⁴⁵.

²⁴⁵ V., in proposito, quanto si è messo in evidenza nel corso del par. 2 del Capitolo Primo del presente studio, nonché E. PASQUALETTO, *L'età di accesso al lavoro tra tutele, differenziazioni e discriminazioni*, Padova, 2013, p. 27 ss.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *Dimensione sociale del mercato unico europeo*, Milano, 1990
- ADAM R., *Attività normative e di controllo dell'O.I.L. e evoluzione della comunità internazionale*, Milano, 1993
- ADINOLFI G., *ILO Child Labour Standards in International Trade Regulation: The Role of the WTO*, in NESI G., NOGLER L., PERTILE M. (a cura di), *Child Labour in a Globalized World. A Legal Analysis of ILO Action*, Aldershot, 2008, p. 263 ss.
- AGUSTÌ-PANAREDA J., EBERT F.C., LECLERCQ D., *Labour Provisions in Free Trade Agreements: Fostering their Consistency with the ILO Standards System*, Ginevra, 2014, p. 1 ss.
- ALAIMO A., CARUSO B., *Dopo la politica i diritti: l'Europa "sociale" nel Trattato di Lisbona*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .INT - 82/2010, disponibile al sito web <http://csdle.lex.unict.it/docs/workingpapers/Dopo-la-politica-i-diritti-l-Europa-sociale-nel-Trattato-di-Lisbona/408.aspx>, 2010, p. 1 ss.
- ALES E., *Lo sviluppo della dimensione sociale comunitaria: un'analisi "genealogica"*, in CARINCI F. (dir. da), *Diritto del Lavoro*, Commentario, Vol. IX, *Diritto del lavoro dell'Unione Europea*, a cura di F. CARINCI e A. PIZZOFERRATO, Torino, 2010, p. 133 ss.
- ALLAIN J., *The Definition of Slavery in International Law*, in *Howard Law Journal*, 2009, p. 256 ss.
- ALSTON P., *'Core Labour Standards' and the Transformation of the International Labour Rights Regime*, in *European Journal of International Law*, 2004, p. 464 ss.
- ALSTON P., *Labour Rights as Human Rights*, Oxford, 2005
- AMALFITANO C., *La procedura di "condanna" degli Stati membri dell'Unione europea*, Milano, 2012
- ANDREES B., *Defending Rights, Securing Justice. The International Labour Organisation's Work on Forced Labour*, in *Journal of International Criminal Justice*, 2016, p. 343 ss.
- ARCÀ F., *Legislazione sociale*, in ORLANDO V.E. (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, Vol. VI, parte I, Milano, 1930, p. 34 ss.

BIBLIOGRAFIA

- BALANDI G.G., *La legislazione sociale nel pensiero e nell'opera di Marco Minghetti*, in *Lavoro e Diritto*, 1987, p. 321 ss.
- BALLESTRERO M.V., *Dalla tutela alla parità. La legislazione italiana sul lavoro delle donne*, Bologna, 1979
- BALLESTRERO M.V., LEVRERO R. (a cura di), *Genocidio perfetto. Industrializzazione e forza lavoro nel lecchese 1840-1870*, Milano, 1979
- BALLESTRERO M.V., LO FARO A., RAZZOLINI O., *Commento all'Art. 28*, in MASTROIANNI R., POLLICINO O., ALLEGREZZA S., PAPPALARDO F., RAZZOLINI O. (a cura di), *Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea*, Milano, 2017, p. 524 ss.
- BARASSI L., *Il contratto di lavoro nel diritto positivo italiano*, Vol. II, seconda edizione, Milano, 1915
- BARNARD C., *EU Employment Law*, Oxford, 2012
- BARTELS L., *The WTO Enabling Clause and Positive Conditionality in the European Community's GSP Program*, in *Journal of International Economic Law*, 2003, p. 497 ss.
- BARTELS L., *The EU's Human Rights Obligations in Relation to Policies with Extraterritorial Effects*, in *European Journal of International Law*, 2015, p. 1071 ss.
- BARTOLOMEI DE LA CRUZ H.G., VON POTOBSKI G., SWEPSTON L., *The International Labor Organisation: The International Standards System and Basic Human Rights*, Boulder, Colorado, 1996
- BASU K., *Global Labor Standards and Local Freedoms*, Wider Annual Lecture 7, UNU World Institute for Development Economics Research, Helsinki, 2003, p. 1 ss.
- BASU K., HORN H., ROMÁN L., SHAPIRO J. (a cura di), *International Labour Standards. History, Theory and Policy Options*, Malden, Oxford, Carlton, Berlino, 2003
- BASU K., TZANNATOS Z., *The Global Child Labor Problem: What Do We Know and What Can We Do?*, CAE Working Paper #03-06, Giugno 2003, p. 1 ss.
- BAUMAN Z., *Dentro la globalizzazione. Le conseguenze per le persone*, Roma-Bari, 1998
- BECK U., *Che cos'è la globalizzazione. Rischi e prospettive della società planetaria*, Roma, 1997
- BECKER U., PENNINGS F., DIJKHOFF T. (a cura di), *International Standard-Setting and Innovations in Social Security*, Alphen aan den Rijen, 2013
- BEKE L., HACHEZ N., *The EU GSP: A Preference for Human Rights and Good Governance? The Case of Myanmar*, Leuven Centre for Global Govern-

- ance Studies, Working Paper No. 155 - March 2015, disponibile al sito web https://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/working_papers/2015/155bekehachez, 2015, p. 1 ss.
- BELLACE J.R., *The ILO Declaration of Fundamental Principles and Rights at Work*, in *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 2001, p. 269 ss.
- BELLACE J.R., *Achieving Social Justice: the Nexus Between the ILO's Fundamental Rights and Decent Work*, in *Employee Rights & Employment Policy Journal*, 2011, p. 5 ss.
- BELLACE J.R., *The ILO and the right to strike*, in *International Labour Review*, 2014, p. 29 ss.
- BEQIRAJ J., *Hazardous Work as a Worst Form of Child Labour: A Comment on Article 3(d) of ILO Convention 182*, in NESI G., NOGLER L., PERTILE M. (a cura di), *Child Labour in a Globalized World. A Legal Analysis of ILO Action*, Aldershot, 2008, p. 177 ss.
- BERCUSSON B., ESTLUND C. (a cura di), *Regulating Labour in the Wake of Globalisation. New Challenges, New Institutions*, Oxford and Portland, Oregon, 2008
- BERGAMINI E., *L'Organizzazione Internazionale del Lavoro*, in ROSSI L.S. (a cura di), *Le organizzazioni internazionali come strumenti di governo multilaterale*, Milano, 2006, p. 363 ss.
- BIAVATI R., BONATTI B., *Il processo*, in CARINCI F. (dir. da), *Diritto del Lavoro*, Commentario, Vol. IX, *Diritto del lavoro dell'Unione Europea*, a cura di F. CARINCI e A. PIZZOFRERATO, Torino, 2010, p. 99 ss.
- BLACKETT A., *Whither Social Clause? Human Rights, Trade Theory and Treaty Interpretation*, in *Columbia Human Rights Law Review*, 1999, p. 17 ss.
- BLACKETT A., *Mapping the Equilibrium Line: Fundamental Principles and Rights at Work and the Interpretative Universe of the World Trade Organization*, in *Saskatchewan Law Review*, 2002, p. 369 ss.
- BORELLI S., *Libera circolazione dei lavoratori subordinati*, in *Digesto delle Discipline Privatistiche, Sezione Commerciale, Aggiornamento*, Torino, 2003, p. 628 ss.
- BORSI U., *Elementi di legislazione sociale del lavoro*, Bologna, 1936
- BORZAGA M., *Accommodating Differences: Discrimination and Equality at Work in International Labor Law*, in *Vermont Law Review*, 2006, p. 749 ss.
- BORZAGA M., *Limiting the Minimum Age: Convention 138 and the Origin of the ILO's Action in the Field of Child Labour*, in NESI G., NOGLER L., PERTILE M. (a cura di), *Child Labour in a Globalized World. A Legal Analysis of ILO Action*, Aldershot, 2008, p. 39 ss.

BIBLIOGRAFIA

- BORZAGA M., *Core Labour Standards (Diritto Internazionale del Lavoro)*, in PEDRAZZOLI M. (ordinato da), *Lessico Giuslavoristico. 3. Diritto del lavoro dell'Unione europea e del mondo globalizzato*, Bologna, 2011, p. 61 ss.
- BORZAGA M., SALOMONE R., *L'offensiva contro il diritto di sciopero e il sistema di monitoraggio dell'Oil*, in *Lavoro e Diritto*, 2015, p. 449 ss.
- BOURDIEU J., REYNAUD B., *Factory Discipline, Health and Externalities in the Reduction of Working Time in Nineteenth Century France*, in *Socio-Economic Review*, 2006, p. 93 ss.
- BRANCA G. (a cura di), *Commentario alla Costituzione, Rapporti Economici*, Tomo I, Bologna, 1979
- BRINO V., *Organizzazione Internazionale del Lavoro e mercato globale*, in PEDRAZZOLI M. (ordinato da), *Lessico Giuslavoristico. 3. Diritto del lavoro dell'Unione europea e del mondo globalizzato*, Bologna, 2011, p. 142 ss.
- BRINO V., PERULLI A., *Manuale di diritto internazionale del lavoro*, Torino, 2015
- BRUPBACHER S., *Fundamentale Arbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation. Eine Grundlage der sozialen Dimension der Globalisierung*, Berna, 2002
- CABRINI A., *La legislazione sociale: 1859-1913*, Roma, 1913
- CARINCI F. (dir. da), *Diritto del Lavoro*, Commentario, Vol. IX, *Diritto del lavoro dell'Unione Europea*, a cura di F. CARINCI e A. PIZZOFRERATO, Torino, 2010
- CARINCI F., *Piano, piano, dolce Carlotta: cronaca di un' "Europa" in cammino*, in CARINCI F. (dir. da), *Diritto del Lavoro*, Commentario, Vol. IX, *Diritto del lavoro dell'Unione Europea*, a cura di F. CARINCI e A. PIZZOFRERATO, Torino, 2010, p. 3 ss.
- CARINCI F., *Origine ed evoluzione storica dell'ordinamento comunitario*, in CARINCI F., PIZZOFRERATO A. (a cura di), *Diritto del lavoro dell'Unione Europea*, Torino, 2015, p. 18 ss.
- CARINCI F., PIZZOFRERATO A. (a cura di), *Diritto del lavoro dell'Unione Europea*, Torino, 2015
- CASALE G., *Le fonti*, in CARINCI F., PIZZOFRERATO A. (a cura di), *Diritto del lavoro dell'Unione Europea*, Torino, 2015, p. 65 ss.
- CASTELVETRI L., *Il diritto del lavoro delle origini*, Milano, 1994
- CEACR, *General Survey of the Reports Relating to Convention No. 138 and Recommendation No. 146 Concerning Minimum Age*, Ginevra, 1981, p. 1 ss.

BIBLIOGRAFIA

- CEACR, *Equal Remuneration, General Survey of the Reports on the Equal Remuneration Convention (No. 100) and Recommendations (No. 90), 1951*, Ginevra, 1986, p. 1 ss.
- CEACR, *Equality in Employment and Occupation, General Survey of the Reports on the Discrimination (Employment and Occupation) Convention (No. 111) and Recommendation (No. 111), 1958*, Ginevra, 1988, p. 1 ss.
- CEACR, *Hours of Work. From Fixed to Flexible? General Survey of the Reports Concerning the Hours of Work (Industry) Convention, 1919 (No. 1), and the Hours of Work (Commerce and Offices) Convention, 1930 (No. 30)*, Ginevra, 2005, p. 1 ss.
- CEACR, *Eradication of Forced Labour. General Survey Concerning the Forced Labour Convention, 1930 (No. 29) and the Abolition of Forced Labour Convention, 1957 (No. 107)*, Ginevra, 2007, p. 1 ss.
- CEACR, *General Survey Concerning the Occupational Safety and Health Convention, 1981 (No. 155), the Occupational Safety and Health Recommendation, 1981 (No. 164), and the Protocol of 2002 to the Occupational Safety and Health Convention, 1981*, Ginevra, 2009, p. 1 ss.
- CEACR, *Social Security and the Rule of Law. General Survey Concerning Social Security Instruments in Light of the 2008 Declaration on Social Justice for a Fair Globalisation*, Ginevra, 2011, p. 1 ss.
- CEACR, *Giving Globalisation a Human Face. General Survey on the Fundamental Conventions Concerning Rights at Work in Light of the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalisation, 2008*, Ginevra, 2012, p. 1 ss.
- CEACR, *Working Together to Promote a Safe and Healthy Working Environment. General Survey on the Occupational Safety and Health Instruments Concerning the Promotional Framework, Construction, Mines and Agriculture*, Ginevra, 2017, p. 1 ss.
- CHARNOVITZ S., *The Influence of International Labour Standards on the World Trading System: a Historical Overview*, in *International Labour Review*, 1987, p. 565 ss.
- CHARNOVITZ S., *The Moral Exception in Trade Policy*, in *Virginia Journal of International Law*, 1998, p. 689 ss.
- CHAUDHARY O., *The Propriety of Preferences: An Evaluation of EC and U.S. GSP Schemes in the Wake of EC-Preferences*, in *Asper Review of International Business and Trade Law*, 2005, p. 159 ss.
- CLEVELAND S.H., *Human Rights Sanctions and International Trade: a Theory of Compatibility*, in *Journal of International Economic Law*, 2002, p. 133 ss.

- COLOMBINI J., *Combating Child Labour and Promoting Youth Empowerment*, in *Refugee Survey Quarterly*, 2009, p. 74 ss.
- COLUCCI M., *Le fonti*, in CARINCI F. (dir. da), *Diritto del Lavoro*, Commentario, Vol. IX, *Diritto del lavoro dell'Unione Europea*, a cura di F. CARINCI e A. PIZZOFERRATO, Torino, 2010, p. 71 ss.
- COLUCCI M., *Le istituzioni e gli organi comunitari*, in CARINCI F. (dir. da), *Diritto del Lavoro*, Commentario, Vol. IX, *Diritto del lavoro dell'Unione Europea*, a cura di F. CARINCI e A. PIZZOFERRATO, Torino, 2010, p. 53 ss.
- COOK C., *The Routledge Companion to Britain in the Nineteenth Century, 1815-1914*, Londra, New York, 2005
- COONEY S., *Testing Times for the ILO: Institutional Reform for the New International Political Economy*, in *Comparative Labour Law and Policy Journal*, 1999, p. 365 ss.
- CORAZZA L., *Clausola di non regresso (effettività)*, in PEDRAZZOLI M. (ordinato da), *Lessico Giuslavoristico. 3. Diritto del lavoro dell'Unione europea e del mondo globalizzato*, Bologna, 2011, p. 25 ss.
- CORDOVA E., *Some Reflections on the Overproduction of International Labor Standards*, in *Comparative Labour Law Journal*, 1993, 138 ss.
- COX K., *The Inevitability of Nimble Fingers? Law, Development and Child Labor*, in *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 1999, p. 115 ss.
- CREIGHTON B., *ILO Convention n. 138 and Australian Law and Practice Relating to Child Labour*, in *Australian Journal of Human Rights*, 1996, p. 293 ss.
- CREIGHTON B., *Combating Child Labour: the Role of International Labour Standards*, in *Comparative Labour Law & Policy Journal*, 1997, p. 362 ss.
- CREMONA M., *EC External Commercial Policy after Amsterdam: Authority and Interpretation within Interconnected Legal Orders*, in WEILER J.H.H. (a cura di), *EU, the WTO and the NAFTA: Towards a Common Law of International Trade?*, Oxford, 2000, p. 5 ss.
- DE CRISTOFARO M.L., *Minori (lavoro dei)*, in *Digesto delle Discipline Privatistiche, Sezione Commerciale*, Torino, 1993, Vol. IX, p. 473 ss.
- DE LUCA M., *Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali*, in AA.VV., *Dimensione sociale del mercato unico europeo*, Milano, 1990, p. 61 ss.
- DELFINO M., *Il principio di non regresso nelle direttive in materia di politica sociale*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2002, p. 487 ss.
- DELFINO M., *La Corte e la Carta: un'interpretazione "utile" dei diritti e dei principi fondamentali*, in *Diritti Lavori Mercati*, 2014, p. 175 ss.

- DENNIS M.J., *The ILO Convention on the Worst Forms of Child Labor*, in *American Journal of International Law*, 1999, p. 943 ss.
- DIJKHOFF T., *The Guiding Role of ILO Convention No. 102*, in BECKER U., PENNINGS F., DIJKHOFF T. (a cura di), *International Standard-Setting and Innovations in Social Security*, Alphen aan den Rijen, 2013, p. 53 ss.
- DOUMBIA-HENRY C., *The Consolidated Maritime Labour Convention: A Marriage of the Traditional and the New*, in JAVILLIER J.-C., GERNIGON B., POLITAKIS G.P. (a cura di), *Le normes internationales du travail: un patrimoine pur l'avenir. Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*, Ginevra, 2004, p. 319 ss.
- DOWDNEY L., *Children of the Drug Trade – A Case Study of Children in Organised Armed Violence in Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, 2003
- ENGERMAN S.L., *The History and Political Economy of International Labour Standards*, in BASU K., HORN H., ROMÁN L., SHAPIRO J. (a cura di), *International Labour Standards. History, Theory and Policy Options*, Malden, Oxford, Carlton, Berlino, 2003, p. 36 ss.
- FAVILLI C., GUARRIELLO F., *Commento all'Art. 21*, in MASTROIANNI R., POLLICINO O., ALLEGREZZA S., PAPPALARDO F., RAZZOLINI O. (a cura di), *Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea*, Milano, 2017, p. 412 ss.
- FERRERA M., REGELSBERGER E. (a cura di), *Italia e Germania protagoniste dell'integrazione europea*, Bologna, 1990
- FODELLA A., *Freedom from Child Labour as a Human Right: The Role of the UN System in Implementing ILO Child Labour Standards*, in NESI G., NOGLER L., PERTILE M. (a cura di), *Child Labour in a Globalized World. A Legal Analysis of ILO Action*, Aldershot, 2008, p. 220 ss.
- FUCHS M., MARHOLD F., *Europäisches Arbeitsrecht*, Vienna, 2010
- GHEBALI V.-Y., *The International Labour Organisation. A Case Study on the Evolution of U.N. Specialised Agencies*, Dordrecht, Boston, Londra, 1989
- GIUBBONI S., ORLANDINI G., *La libera circolazione dei lavoratori nell'Unione Europea*, Bologna, 2007
- GIUGNI G., *La dimensione sociale del mercato interno*, in FERRERA M., REGELSBERGER E. (a cura di), *Italia e Germania protagoniste dell'integrazione europea*, Bologna, 1990, p. 379 ss.
- GRADILONE A., *Storia del sindacalismo*, Vol. 2 (Francia), Milano, 1958
- GRATTERI A., *Commento all'Art. 5*, in MASTROIANNI R., POLLICINO O., ALLEGREZZA S., PAPPALARDO F., RAZZOLINI O. (a cura di), *Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea*, Milano, 2017, p. 82 ss.

- GRAVEL E., *Les mécanismes de contrôle de l'OIT: bilan de leur efficacité et perspectives d'avenir*, in JAVILLIER J.-C., GERNIGON B., POLITAKIS G.P. (a cura di), *Le normes internationales du travail: un patrimoine pur l'avenir. Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*, Ginevra, 2004 p. 3 ss.
- GROSSMAN G.M., SYKES A.O., *A Preference for Development: The Law and Economics of GSP*, in *World Trade Review*, 2005, p. 254 ss.
- GUIN Y., *Au cœur du libéralisme: La loi du 22 mars 1841 relative au travail des enfants employés dans les manufactures, usines et ateliers*, in LE CROM J.-P. (a cura di), *Deux siècles de droit du travail: L'histoire par les lois*, Parigi, 1998, p. 29 ss.
- HARTWIG M., *The Elimination of Child Labour and the EU*, in NESI G., NOGLER L., PERTILE M. (a cura di), *Child Labour in a Globalized World. A Legal Analysis of ILO Action*, Aldershot, 2008, p. 245 ss.
- HENRIQUES U., *The Early Factory Acts and Their Enforcement*, Londra, 1971
- HEPPLE B., *Labour Laws and Global Trade*, Oxford and Portland, Oregon, 2005
- HEPPLE B., *The WTO as a Mechanism for Labour Regulation*, in BERCUSON B., ESTLUND C. (a cura di), *Regulating Labour in the Wake of Globalisation. New Challenges, New Institutions*, Oxford and Portland, Oregon, 2008, p. 161 ss.
- HONEYMAN K., *Child Workers in England, 1780-1820. Parish Apprentices and the Making of the Early Industrial Labour Force*, Aldershot, Burlington, 2007
- HORN J., *The Industrial Revolution. History, Documents and Key Questions*, Santa Barbara, Denver, 2016
- IETTO-GILLIES G., *The Role of Transnational Corporations in the Globalisation Process*, in MICHIE J. (a cura di), *The Handbook of Globalisation*, Cheltenham, 2003, p. 139 ss.
- ILO, *La réglementation du travail des enfants et jeunes gens, Série Études et Documents*, n. 3, Ginevra, 1935
- ILO, *The International Labour Code, 1939: A Systematic Arrangement of the Conventions and Recommendations Adopted by the International Labour Conference, 1919-1939, with Appendices Embodying Other Standards of Social Policy Framed by the International Labour Organisation 1919-1939*, Montreal, 1941
- ILO, *Minimum Age for Admission to Employment, Report IV (1)*, International Labour Conference, 57th Session, Ginevra, 1972
- ILO, *Minimum Age for Admission to Employment, Report IV (2)*, International Labour Conference, 57th Session, Ginevra, 1972

- ILO, *Defending Values, Promoting Change: Social Justice in a Global Economy. Report of the Director-General to the 81st Session of the International Labour Conference*, Ginevra, 1994, p. 1 ss.
- ILO, *Child Labour: What Is To Be Done?*, Ginevra, 1996, p. 1 ss.
- ILO, *Legislation and Enforcement, International Conference on Child Labour. Oslo, 27-30 October 1997*, Ginevra, 1997, disponibile al sito web http://www.ilo.org/public/english/standards/ipecc/conf/oslo/leg_bg.htm
- ILO, *Report of the Committee on Child Labour*, Ginevra, 1998, disponibile al sito web <http://www.ilo.org/public/english/standards/realm/ilc/ilc86/com-chil.htm#PROPOSED%20CONCLUSIONS>, p. 1 ss.
- ILO, *Decent Work: Report of the Director-General*, Ginevra, 1999, consultabile al sito web www.ilo.org, p. 1 ss.
- ILO, *Report IV (2A) - Child Labour (Fourth Item on the Agenda)*, Ginevra, 1999, disponibile al sito web <http://www.ilo.org/public/english/standards/realm/ilc/ilc87/rep-iv2a.htm#Replies%20received%20and%20commentaries>, p. 1 ss.
- ILO, *Report of the Committee on Child Labour*, Ginevra, 1999, disponibile al sito web <http://www.ilo.org/public/english/standards/realm/ilc/ilc87/com-chil.htm>, p. 1 ss.
- ILO, *Decent Work. ILO Decent Work Programme*, Ginevra, 2002, disponibile al sito web www.ilo.org, p. 1 ss.
- ILO, *A Global Jobs Pact*, Ginevra, 2009, disponibile al sito web www.ilo.org, p. 1 ss.
- ILO, *Accelerating Action against Child Labour; Global Report under the Follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*, Ginevra, 2010, disponibile al sito web www.ilo.org, p. 1 ss.
- INNES J., *Origins of the Factory Acts: the Health and Morals of Apprentices Act, 1802*, in LANDAU N. (a cura di), *Law, Crime and English Society, 1660-1830*, Cambridge, 2002, p. 230 ss.
- JAVILLIER J.-C., GERNIGON B., POLITAKIS G.P. (a cura di), *Le normes internationales du travail: un patrimoine pur l'avenir. Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*, Ginevra, 2004
- KEITA A., *The Implementation of ILO Child Labour Standards in Africa: Mali – an Assessment from a Socio-Legal Perspective*, in NESI G., NOGLER L., PERTILE M. (a cura di), *Child Labour in a Globalized World. A Legal Analysis of ILO Action*, Aldershot, 2008, p. 347 ss.
- KOCHER E., *Europäisches Arbeitsrecht*, Baden-Baden, 2016
- KOOIJMANS J., *Prostitution, Pornography and Pornographic Performances as Worst Forms of Child Labour: A Comment on Article 3(b) of ILO Conven-*

BIBLIOGRAFIA

- tion 182, in NESI G., NOGLER L., PERTILE M. (a cura di), *Child Labour in a Globalized World. A Legal Analysis of ILO Action*, Aldershot, 2008, p. 129 ss.
- LA HOVARY C., *Les droits fondamentaux au travail. Origines, statut et impact en droit international*, Parigi, 2009
- LA HOVARY C., *Showdown at the Ilo? A Historical Perspective on the Employers' Group's 2012 Challenge to the Right to Strike*, in *Industrial Law Journal*, 2013, p. 338 ss.
- LA MACCHIA C., *La Carta comunitaria dei diritti sociali*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni industriali*, 1990, p. 769 ss.
- LAI M., *Salute e sicurezza sul lavoro*, in CARINCI F. (dir. da), *Diritto del Lavoro*, Commentario, Vol. IX, *Diritto del lavoro dell'Unione Europea*, a cura di F. CARINCI e A. PIZZOFERRATO, Torino, 2010, p. 657 ss.
- LANDAU N. (a cura di), *Law, Crime and English Society, 1660-1830*, Cambridge, 2002
- LANGILLE B., *The ILO and the New Economy: Recent Developments*, in *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 1999, p. 229 ss.
- LANGILLE B., *Core Labour Rights – The True Story (Reply to Alston)*, in *European Journal of International Law*, 2005, p. 409 ss.
- LANGILLE B., *What is International Labour Law For?*, Ginevra, 2005, p. 1 ss.
- LE CROM J.-P. (a cura di), *Deux siècles de droit du travail: L'histoire par les lois*, Parigi, 1998
- LEE E., *The Declaration of Philadelphia: Retrospect and Prospect*, in *International Labour Review*, 1994, p. 467 ss.
- LENZERINI F., *L'evoluzione contemporanea del concetto di schiavitù nel diritto internazionale consuetudinario*, in *Studi Senesi*, 2000, p. 470 ss.
- LENZERINI F., *La tutela del minore nei conflitti armati*, in *Rivista Internazionale dei Diritti dell'Uomo*, 2000, p. 781 ss.
- LIESE A., *Internationale Regulierung im Politikfeld Kinderarbeit*, in SENGHAAS-KNOBLOCH E., DIRKS J., LIESE A. (a cura di), *Internationale Arbeitsregulierung in Zeiten der Globalisierung. Politisch-organisatorisches Lernen in der Internationalen Arbeitsorganisation*, Münster, 2003, p. 61 ss.
- LINGWALL J., *Education Clauses in Corporate Charters: How Child Welfare Law Confronted the Industrial Revolution*, in *Journal of Law & Education*, 2014, p. 189 ss.
- LORENZ M., *Kommentar zum Arbeitsschutzgesetz*, Heidelberg, 1997

BIBLIOGRAFIA

- MACNAUGHTON G., FREY D.F., *Decent Work for All: A Holistic Human Rights Approach*, in *American University International Law Review*, 2011, p. 442 ss.
- MASTROIANNI R., POLLICINO O., ALLEGREZZA S., PAPPALARDO F., RAZZOLINI O. (a cura di), *Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea*, Milano, 2017
- MAUPAIN F., *International Labor Organization: Recommendations and Similar Instruments*, in SHELTON D. (a cura di), *Commitment and Compliance. The Role of Non-Binding Norms in the International Legal System*, Oxford, 2000, p. 372 ss.
- MAUPAIN F., *Is the ILO Effective in Upholding Workers' Rights?: Reflections on the Myanmar Experience*, in ALSTON P., *Labour Rights as Human Rights*, Oxford, 2005, p. 85 ss.
- MAUPAIN F., *Revitalization Not Retreat: The Real Potential of the 1998 ILO Declaration for the Universal Protection of Workers' Rights*, in *European Journal of International Law*, 2005, p. 439 ss.
- MAUPAIN F., *New Foundation or New Façade? The ILO and the 2008 Declaration on Social Justice for a Fair Globalisation*, in *European Journal of International Law*, 2009, p. 334 ss.
- MAUPAIN F., *The Future of the International Labour Organisation in the Global Economy*, Oxford and Portland, 2013
- MERLI S., *Proletariato di fabbrica e capitalismo industriale. Il caso italiano: 1880-1900*, Firenze, 1972, I
- MICHIE J. (a cura di), *The Handbook of Globalisation*, Cheltenham, 2003
- MISCIONE A., *Fondo sociale europeo e politiche comunitarie sulla formazione professionale*, in CARINCI F. (dir. da), *Diritto del Lavoro*, Commentario, Vol. IX, *Diritto del lavoro dell'Unione Europea*, a cura di F. CARINCI e A. PIZZOFERRATO, Torino, 2010, p. 381 ss.
- MORI P., *Commento all'art. 258 del TFUE*, in TIZZANO A. (a cura di), *Trattati dell'Unione Europea*, Milano, 2014, p. 2013 ss.
- MORI P., *Commento all'art. 259 del TFUE*, in TIZZANO A. (a cura di), *Trattati dell'Unione Europea*, Milano, 2014, p. 2026 ss.
- MORI P., *Commento all'art. 260 del TFUE*, in TIZZANO A. (a cura di), *Trattati dell'Unione Europea*, Milano, 2014, p. 2030 ss.
- MYERS W.E., *The Right Rights? Child Labor in a Globalizing World*, in *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 2001, p. 38 ss.

- MYRDAL H.G., *The ILO in the Crossfire: Would It Survive a Social Clause?*, in SENGENBERGER W., CAMPBELL D. (a cura di), *International Labour Standards and Economic Interdependence*, Ginevra, 1994, p. 339 ss.
- N'DIAYE M., *The Annual Review and the Promotion of the 1998 ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work: Developments and Initial Impact Assessment*, in JAVILLIER J.-C., GERNIGON B., POLITAKIS G.P. (a cura di), *Le normes internationales du travail: un patrimoine pur l'avenir. Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*, Ginevra, 2004, p. 411 ss.
- NAPPI S., *Libera circolazione dei lavoratori subordinati*, in CARINCI F. (dir. da), *Diritto del Lavoro*, Commentario, Vol. IX, *Diritto del lavoro dell'Unione Europea*, a cura di F. CARINCI e A. PIZZOFRERATO, Torino, 2010, p. 253 ss.
- NARDELLI C., *Child Labour and Industrial Revolution*, Bloomington, 1990
- NESI G., NOGLER L., PERTILE M. (a cura di), *Child Labour in a Globalized World. A Legal Analysis of ILO Action*, Aldershot, 2008
- NOGUCHI Y., *ILO Convention No. 182 on the Worst Forms of Child Labour and the Convention on the Rights of the Child*, in *International Journal of Children's Rights*, 2002, p. 355 ss.
- NOGUCHI Y., *The Use of Children in Illicit Activities as a Worst Form of Child Labour: A Comment on Article 3(c) of ILO Convention 182*, in NESI G., NOGLER L., PERTILE M. (a cura di), *Child Labour in a Globalized World. A Legal Analysis of ILO Action*, Aldershot, 2008, p. 151 ss.
- NOVITZ T., *International and European Protection of the Right to Strike. A Comparative Study of Standards Set by the International Labour Organisation, the Council of Europe and the European Union*, Oxford, 2003
- NUNIN R., *Le istituzioni e gli organi comunitari*, in CARINCI F., PIZZOFRERATO A. (a cura di), *Diritto del lavoro dell'Unione Europea*, Torino, 2015, p. 17 ss.
- OECD, *Trade, Employment and Labour Standards: a Study of Core Workers' Rights and International Trade*, Parigi, 1996
- OLIVELLI P., *Il lavoro dei giovani*, Milano, 1981
- ORLANDINI G., *La libera circolazione dei lavoratori subordinati*, in GIUBBONI S., ORLANDINI G., *La libera circolazione dei lavoratori nell'Unione Europea*, Bologna, 2007, p. 11 ss.
- ORLANDO V.E. (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, Vol. VI, parte I, Milano, 1930
- OSIEKE E., *Constitutional Law and Practice in the International Labour Organisation*, Dordrecht, 1985

- PANTANO F., SALOMONE R., *Trade and Labour within the European Union Generalized System of Preferences*, European Legal Integration: the New Italian Scholarship, Jean Monnet Working Paper n. 15/2008, 2008, p. 1 ss.
- PANTANO F., SALOMONE R., *Trade, ILO Child Labour Standards and the Social Clause: Definitions, Doubts, and (Some) Answers*, in NESI G., NOGLER L., PERTILE M. (a cura di), *Child Labour in a Globalized World. A Legal Analysis of ILO Action*, Aldershot, 2008, p. 323 ss.
- PAPPALARDO F., *Preambolo*, in MASTROIANNI R., POLLICINO O., ALLEGREZZA S., PAPPALARDO F., RAZZOLINI O. (a cura di), *Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea*, Milano, 2017, p. 3 ss.
- PASQUALETTO E., *L'età di accesso al lavoro tra tutele, differenziazioni e discriminazioni*, Padova, 2013
- PEDRAZZOLI M. (ordinato da), *Lessico Giuslavoristico. 3. Diritto del lavoro dell'Unione europea e del mondo globalizzato*, Bologna, 2011
- PEDRAZZOLI M., *Commento all'Art. 30*, in MASTROIANNI R., POLLICINO O., ALLEGREZZA S., PAPPALARDO F., RAZZOLINI O. (a cura di), *Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea*, Milano, 2017, p. 570 ss.
- PEELS R., FINO M., *Pushed out the Door, Back in through the Window: The Role of the ILO in EU and US Trade Agreements in Facilitating the Decent Work Agenda*, in *Global Labour Journal*, 2015, p. 189 ss.
- PERULLI A., *Diritto del lavoro e globalizzazione. Clausole sociali, codici di condotta e commercio internazionale*, Padova, 1999
- PERULLI A. (a cura di), *La responsabilità sociale dell'impresa: idee e prassi*, Bologna, 2013
- PERULLI A., *La responsabilità sociale dell'impresa: verso un nuovo paradigma della regolazione?*, in PERULLI A. (a cura di), *La responsabilità sociale dell'impresa: idee e prassi*, Bologna, 2013, p. 13 ss.
- PERULLI A., *Fundamental Social Rights, Market Regulation and EU External Action*, in *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 2014, p. 27 ss.
- PIZZOFERRATO A., *La sicurezza sociale*, in CARINCI F., PIZZOFRERATO A. (a cura di), *Diritto del lavoro dell'Unione Europea*, Torino, 2015, p. 342 ss.
- POLITAKIS G.P., MARKOV K., *Les recommandations internationales du travail: instruments mal exploités ou maillon faible du système normatif?*, in JAVILLIER J.-C., GERNIGON B., POLITAKIS G.P. (a cura di), *Le normes internationales du travail: un patrimoine pur l'avenir. Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*, Ginevra, 2004, p. 497 ss.

BIBLIOGRAFIA

- PUSTORINO P., FRONZA E., *Commento all'Art. 4*, in MASTROIANNI R., POLLICINO O., ALLEGREZZA S., PAPPALARDO F., RAZZOLINI O. (a cura di), *Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea*, Milano, 2017, p. 73 ss.
- RAJU K.D., *Social Clause in WTO and Core ILO Labour Standards: Concerns of India and Other Developing Countries*, in SENGUPTA D., CHAKRABORTY D., BANERJEE P. (a cura di), *Beyond the Transition Phase of WTO. An Indian Perspective on Emerging Issues*, Delhi, 2006, p. 313 ss.
- RASSAM A.Y., *Contemporary Forms of Slavery and the Evolution of the Prohibition of Slavery and the Slave Trade Under Customary International Law*, in *Virginia Journal of International Law*, 1999, p. 303 ss.
- RATTI L., *Commento all'Art. 24*, in MASTROIANNI R., POLLICINO O., ALLEGREZZA S., PAPPALARDO F., RAZZOLINI O. (a cura di), *Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea*, Milano, 2017, p. 475 ss.
- RESTA G., BELLUCCI L., *Commento all'Art. 3*, in MASTROIANNI R., POLLICINO O., ALLEGREZZA S., PAPPALARDO F., RAZZOLINI O. (a cura di), *Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea*, Milano, 2017, p. 59 ss.
- RISHIKESH D., *The Worst Forms of Child Labour: A Guide to ILO Convention 182 and Recommendation 190*, in NESI G., NOGLER L., PERTILE M. (a cura di), *Child Labour in a Globalized World. A Legal Analysis of ILO Action*, Aldershot, 2008, p. 83 ss.
- ROCCELLA M., TREU T., *Diritto del lavoro dell'Unione Europea*, Padova, 2012
- RODGERS G., LEE E., SWEPSTON L., VAN DAELE J. (a cura di), *The ILO and the Quest for Social Justice 1919-2009*, Ithaca, 2009
- ROSSI L.S. (a cura di), *Le organizzazioni internazionali come strumenti di governo multilaterale*, Milano, 2006
- RUBIN E. (a cura di), *Code of International Labour Law: Law, Practice and Jurisprudence*, Cambridge, 2005, Vol. 1, Tomo 1
- RUBIN N., *International Labour Law and the New South Africa*, Inaugural Lectures of the University of Cape Town, New Series No. 206, Città del Capo, 1998, p. 1 ss.
- SACCHI G., *Sullo stato dei fanciulli operai nelle manifatture*, in *Annali Universali di Statistica*, 1843, p. 238 ss.
- SALA CHIRI M., *La legislazione italiana sul lavoro dei minori un secolo dopo*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, 1981, I, p. 101 ss.
- SALAZAR C., *Commento all'Art. 14*, in MASTROIANNI R., POLLICINO O., ALLEGREZZA S., PAPPALARDO F., RAZZOLINI O. (a cura di), *Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea*, Milano, 2017, p. 266 ss.

- SALOMONE R., *Preferenze tariffarie generalizzate e core labour standards*, in *Lavoro e Diritto*, 2011, p. 105 ss.
- SANCHEZ ARNAU J.C., *The Generalised System of Preferences and the World Trade Organisation*, Londra, 2002
- SANNA S., *Slavery and Practices Similar to Slavery as Worst Forms of Child Labour: A Comment on Article 3(a) of ILO Convention 182*, in NESI G., NOGLER L., PERTILE M. (a cura di), *Child Labour in a Globalized World. A Legal Analysis of ILO Action*, Aldershot, 2008, p. 101 ss.
- SAVY D., *Commento all'art. 165 del TFUE*, in TIZZANO A. (a cura di), *Trattati dell'Unione Europea*, Milano, 2014, p. 1494 ss.
- SAVY D., DELFINO M., *Commento all'Art. 32*, in MASTROIANNI R., POLLICINO O., ALLEGREZZA S., PAPPALARDO F., RAZZOLINI O. (a cura di), *Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea*, Milano, 2017, p. 618 ss.
- SENGENBERGER W., CAMPBELL D. (a cura di), *International Labour Standards and Economic Interdependence*, Ginevra, 1994
- SENGHAAS-KNOBLOCH E., *Ausgaben, Herausforderungen und Entwicklungen der Internationalen Arbeitsorganisation aus einer Perspektive politisch-organisatorischen Lernens*, in SENGHAAS-KNOBLOCH E., DIRKS J., LIESE A. (a cura di), *Internationale Arbeitsregulierung in Zeiten der Globalisierung. Politisch-organisatorisches Lernen in der Internationalen Arbeitsorganisation*, Münster, 2003, p. 7 ss.
- SENGHAAS-KNOBLOCH E., DIRKS J., LIESE A. (a cura di), *Internationale Arbeitsregulierung in Zeiten der Globalisierung. Politisch-organisatorisches Lernen in der Internationalen Arbeitsorganisation*, Münster, 2003
- SENGUPTA D., CHAKRABORTY D., BANERJEE P. (a cura di), *Beyond the Transition Phase of WTO. An Indian Perspective on Emerging Issues*, Delhi, 2006
- SENIAGLIA R., *La vincolatività dei codici etici: ossimoro o sineddoche?*, in PERULLI A. (a cura di), *La responsabilità sociale dell'impresa: idee e prassi*, Bologna, 2013, p. 73 ss.
- SERVAIS J.-M., *Normes internationales du travail et responsabilité sociale des entreprises*, in JAVILLIER J.-C., GERNIGON B., POLITAKIS G.P. (a cura di), *Le normes internationales du travail: un patrimoine pur l'avenir. Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*, Ginevra, 2004, p. 565 ss.
- SERVAIS J.-M., *International Labour Law*, Alphen aan den Rijn, 2011
- SEYFANG G., *Private Sector Self-Regulation for Social Responsibility. Mapping Codes of Conduct*, Norwich, 1999
- SHAW M.N., *International Law*, Cambridge, 2017

- SHELTON D. (a cura di), *Commitment and Compliance. The Role of Non-Binding Norms in the International Legal System*, Oxford, 2000
- SIMPSON W.R., *Standard-setting and Supervision: A System in Difficulty*, in JAVILLIER J.-C., GERNIGON B., POLITAKIS G.P. (a cura di), *Le normes internationales du travail: un patrimoine pur l'avenir. Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*, Ginevra, 2004, p. 47 ss.
- SINGH A., ZAMMIT A., *Labour Standards and the 'Race to the Bottom': Rethinking Globalisation and Workers' Rights From Developmental and Solidaristic Perspectives*, in *Oxford Review of Economic Policy*, 2004, p. 85 ss.
- SIROËN J.M., *Labour Provisions in Preferential Trade Agreements: Current Practice and Outlook*, in *International Labour Review*, 2013, p. 85 ss.
- SMOLIN D.M., *Conflict and Ideology in the International Campaign against Child Labour*, in *Hofstra Labor & Employment Law Journal*, 1999, p. 383 ss.
- SOLARI G., *Socialismo e diritto privato. Influenza delle odierne dottrine socialiste sul diritto privato (1906)*, Milano, 1980
- SPAGNUOLO VIGORITA L., *La tutela giuridica del lavoro minorile*, in *Rivista Infortuni*, 1971, p. 643 ss.
- STÜBIG S., *Flexibilität und Legitimität in der ILO. Ursachen der Akzeptanz von Kernarbeitsnormen*, Wiesbaden, 2015
- SUPIOT A. (a cura di), *Protection sociale et travail décent: Nouvelles perspectives pour les normes internationales du travail*, *Supplement No. 1272, Semaine Sociale Lamy*, 2006, p. 1 ss.
- SUPIOT A., *La place de la sécurité sociale dans le système des normes internationales du travail*, in ID. (a cura di), *Protection sociale et travail décent: Nouvelles perspectives pour les normes internationales du travail*, *Supplément No. 1272, Semaine Sociale Lamy*, 2006, p. 7 ss.
- SUPIOT A., *The Spirit of Philadelphia: Social Justice vs. the Total Market*, New York, Londra, 2012
- SWEPTON L., *The Contribution of the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work to the Elimination of Child Labour*, in NESI G., NOGLER L., PERTILE M. (a cura di), *Child Labour in a Globalized World. A Legal Analysis of ILO Action*, Aldershot, 2008, p. 65 ss.
- TAPIOLA K., *Global Standards: The Policy of the ILO*, in BECKER U., PENNINGNS F., DIJKHOFF T. (a cura di), *International Standard-Setting and Innovations in Social Security*, Alphen aan den Rijen, 2013, p. 43 ss.
- TARGETTI F., FRACASSO A., *Le sfide della globalizzazione. Storia, politiche e istituzioni*, Milano, 2008

- THOMAS C., *Information Sources and Measures of International Labor Standards on Employment Discrimination*, in *Comparative Labor Law & Policy Journal*, 2003, p. 365 ss.
- THOMAS C., OELZ M., BEAUDONNET X., *The Use of International Labour Law in Domestic Courts: Theory, Recent Jurisprudence, and Practical Implications*, in JAVILLIER J.-C., GERNIGON B., POLITAKIS G.P. (a cura di), *Le normes internationales du travail: un patrimoine pur l'avenir. Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*, Ginevra, 2004, p. 249 ss.
- TIZZANO A. (a cura di), *Trattati dell'Unione Europea*, Milano, 2014
- TOMEI M., *Discrimination and Equality at Work: A Review of the Concepts*, in *International Labour Review*, 2003, p. 401 ss.
- TOYE A., *The Attlee Government, the Imperial Preference System and the Creation of the Gatt*, in *English Historical Review*, 2003, p. 478 ss.
- TREBILCOCK A., *International Labour Standards and the Informal Economy*, in JAVILLIER J.-C., GERNIGON B., POLITAKIS G.P. (a cura di), *Le normes internationales du travail: un patrimoine pur l'avenir. Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*, Ginevra, 2004, p. 585 ss.
- TREBILCOCK A., RAIMONDI G., *The ILO's Legal Activities Towards the Eradication of Child Labour: An Overview*, in NESI G., NOGLER L., PERTILE M. (a cura di), *Child Labour in a Globalized World. A Legal Analysis of ILO Action*, Aldershot, 2008, p. 24 ss.
- TREU T., *I commi 2° e 3° dell'art. 37 Cost.*, in BRANCA G. (a cura di), *Commentario alla Costituzione, Rapporti Economici*, Tomo I, Bologna, 1979, p. 204 ss.
- TREU T., *La tutela del minore nel diritto del lavoro*, in *Diritto di Famiglia e delle Persone*, 1980, p. 290 ss.
- TSOGAS G., *Labour Standards in the Generalized Systems of Preferences of the European Union and the United States*, in *European Journal of Industrial Relations*, 2000, p. 349 ss.
- VALTICOS N., *International Labour Law*, Dordrecht, 1979
- VALTICOS N., *Droit international du travail*, Parigi, 1983
- VALTICOS N., VON POTOBOSKY G., *International Labour Law*, Deventer, Boston, 1995
- VUKAS B., *Some Remarks Concerning the Commissions of Inquiry Established under the Constitution of the International Labour Organisation*, in JAVILLIER J.-C., GERNIGON B., POLITAKIS G.P. (a cura di), *Le normes internationales du travail: un patrimoine pur l'avenir. Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*, Ginevra, 2004, p. 75 ss.

BIBLIOGRAFIA

- WAGNER N.D., *Internationaler Schutz sozialer Rechte. Die Kontrolltätigkeit des Sachverständigenausschusses der IAO*, Baden-Baden, 2002
- WAI R., *Countering, Branding, Dealing, Using Economic and Social Rights in and around the International Trade Regime*, in *European Journal of International Law*, 2003, p. 54 ss.
- WEILER J.H.H. (a cura di), *EU, the WTO and the NAFTA: Towards a Common Law of International Trade?*, Oxford, 2000
- WHITE B., *Children, Work and Child Labour: Changing Responses to the Employment of Children*, in *Development and Change*, 1994, p. 849 ss.
- WHITE B., *Globalisation and the Child Labour Problem*, in *Journal of International Development*, 1996, p. 829 ss.
- WISSKIRCHEN A., *The Standard-setting and Monitoring Activity of the Ilo: Legal Questions and Practical Experience*, in *International Labour Review*, 2005, p. 253 ss.
- WTO, Appellate Body Report, *European Communities – Conditions for the granting of tariff preferences to developing countries*, 7 aprile 2004, disponibile al sito web www.wto.org
- WTO, Appellate Body Report, *United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, 22 ottobre 2001, disponibile al sito web www.wto.org
- ZANOBETTI A., *Diritto internazionale del lavoro. Norme universali, regionali e dell'Unione Europea*, Milano, 2011
- ZILLER J., *Commento all'Art. 51*, in MASTROIANNI R., POLLICINO O., ALLEGREZZA S., PAPPALARDO F., RAZZOLINI O. (a cura di), *Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea*, Milano, 2017, p. 1042 ss.

COLLANA DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO

1. *Il GEIE «italiano» tra impresa e società* - ALESSIO BARTOLACELLI (2014)

2. *Sovranità e autonomia finanziaria negli ordinamenti composti. La norma costituzionale come limite e garanzia per le dimensioni della spesa pubblica territoriale* - FLAVIO GUELLA (2014)

3. *La dimensione proprietaria delle indicazioni geografiche. Uno studio di diritto comparato* - MATTEO FERRARI (2015)

4. *La legge della scienza: nuovi paradigmi di disciplina dell'attività medico-scientifica. Uno studio comparato in materia di procreazione medicalmente assistita* - SIMONE PENASA (2015)

5. *Diritto e teologia alle soglie dell'età moderna. Il problema della potentia Dei absoluta in Giordano Bruno. Prefazione di Diego Quagliani* - MASSIMILIANO TRAVERSINO (2015)

6. *La successione a titolo particolare nel diritto controverso* - PAOLA WIDMANN (2015)

7. *Contributo allo studio del filtro in appello* - SILVANA DALLA BONTÀ (2015)

8. *«BONUS IUDEX». Saggi sulla tutela della giustizia tra Medioevo e prima età moderna* - CECILIA NATALINI (2016)

9. *BANNITI NOSTRI TEMPORIS. Studi su bando e consuetudine nel diritto comune* - CHRISTIAN ZENDRI (2016)

10. *L'elemento normativo nella fattispecie penale. Questioni sistematiche e costituzionali* - SERGIO BONINI (2016)
11. *L'omicidio stradale. Scelte di politica criminale e frammentazione del sistema* - ANTONIA MENGHINI (2016)
12. *L'abbandono mero degli immobili* - CARLO BONA (2017)
13. *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle Regioni ad autonomia speciale* - MATTEO COSULICH (2017)
14. *Una giustizia più riparativa. Mediazione e riparazione in materia penale* - ELENA MATTEVI (2017)
15. *Il femminicidio come fattispecie penale. Storia, comparazione, prospettive* - EMANUELE CORN (2017)
16. *L'illecito dell'amministrazione. Questioni attuali e spunti ricostruttivi alla luce dell'indagine comparata* - SILVIA PELLIZZARI (2017)
17. *Contrasto al lavoro infantile e decent work* - MATTEO BORZAGA (2018)