L. Mechi, A. Sitzia (a cura di), *Cento anni nell'Organizzazione Internazionale del Lavoro. Prospettive storiche e giuridiche sulla partecipazione italiana*

STORIA DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI E DEI PROCESSI
E MOVIMENTI DI COOPERAZIONE INTERNAZIONALE

30

Cento anni nell'Organizzazione Internazionale del Lavoro

Prospettive storiche e giuridiche sulla partecipazione italiana

a cura di
Lorenzo Mechi e Andrea Sitzia

Wolters Kluwer

CEDAM

La pubblicazione di questo volume è stata possibile grazie al contributo del Dipartimento di Scienze Politiche, Giuridiche e Studi Internazionali (SPGI) dell'Università degli Studi di Padova

Copyright 2023 Wolters Kluwer Italia S.r.l.
Via dei Missaglia n. 97, Edificio B3, 20142 Milano

I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione e di adattamento totale o parziale, con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm e le copie fotostatiche), sono riservati per tutti i Paesi.
Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.
Le riproduzioni diverse da quelle sopra indicate (per uso non personale - cioè, a titolo esemplificativo, commerciale, economico o professionale - e/o oltre il limite del 15%) potranno avvenire solo a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da EDISER Srl, società di servizi dell'Associazione Italiana Editori, attraverso il marchio CLEARedi Centro Licenze e Autorizzazioni Riproduzioni Editoriali. Informazioni: www.clearedi.org

Questo titolo può essere acquistato direttamente su shop.wki.it
You can buy this book directly on shop.wki.it

L'elaborazione dei testi, anche se curata con scrupolosa attenzione, non può comportare specifiche responsabilità per eventuali involontari errori o inesattezze.

Stampato da GECA s.r.l.
Via Monferrato, 54 - 20098 San Giuliano Milanese (MI)

SOMMARIO

Lorenzo Mechi e Andrea Sitzia, *Introduzione* XVII

Parte I

L'OIL nella storia italiana del 20° secolo

1. Luciano Tosi, *L'Italia, la nascita dell'OIL e le prime conferenze internazionali del lavoro (1919 – 1922)* 3
   1.1. Introduzione 3
   1.2. La Commissione per la legislazione internazionale del lavoro della Conferenza della pace 4
   1.3. La Conferenza di Washington 12
   1.4. L'Italia, l'OIL e i paesi industrializzati 17
   1.5. L'impegno sociale internazionale dell'Italia alla vigilia dell'avvento del Fascismo 28
   1.6. Considerazioni conclusive 37
2. Stefano Gallo, *L'Italia nell'OIL durante il periodo fascista* 39
   2.1. L'internazionalismo fascista 39
   2.2. La continuità degli intermediari istituzionali 41
   2.3. Le maglie larghe delle regole di appartenenza 43
   2.4. Contro la lotta di classe 46
   2.5. Il vantaggio di essere una dittatura 49
   2.6. L'inquietante fascino del fascismo 51
   2.7. Conclusioni 53
3. Francesco Carnevale, *L'Italia e le prime iniziative dell'OIL in materia di salute e sicurezza sul lavoro* 57
   3.1. Introduzione 57
   3.2. Il patrimonio ereditato dall'Associazione internazionale per la protezione legale dei lavoratori (AIPLL) e da altri fenomeni maturati tra Otto e Novecento 58
   3.3. Luigi Carozzi, "Un italiano di alto ingegno e di attività poderosa" 65
   3.4. "Convenzioni", "Raccomandazioni" e "Risoluzioni" dell'OIL in materia di salute e sicurezza sul lavoro (1919-1939) 72

© Wolters Kluwer Italia

3.5. Considerazioni conclusive ... 80
4. Lorenzo Mechi, *L'Italia e l'OIL nel secondo dopoguerra, fra ricostruzione e guerra fredda* ... 85
4.1. Introduzione ... 85
4.2. La riadesione all'OIL e il suo impatto sui lavori dell'Assemblea Costituente ... 85
4.3. L'OIL e le Convenzioni internazionali del lavoro nell'Italia della ricostruzione ... 92
4.4. Le dinamiche della guerra fredda e la questione della rappresentanza ... 102
4.5. Conclusione ... 107
5. Fabrizio Loreto, *Appunti per una storia globale dello sciopero nell'epoca contemporanea* ... 109
5.1. "Strike!": introduzione alla storia dello sciopero ... 109
5.2. Il delitto di sciopero ... 112
5.3. La libertà di sciopero ... 117
5.4. Il diritto di sciopero ... 125
6. Eloisa Betti, *I movimenti delle donne italiane e le Convenzioni fondamentali OIL su parità salariale e non discriminazione* ... 131
6.1. Introduzione ... 131
6.2. L'impegno dei movimenti delle donne italiane per la parità salariale tra guerra e dopoguerra ... 132
6.3. Il dibattito degli anni Cinquanta e l'impatto della ratifica della Convenzione OIL n. 100/1951 sulle rivendicazioni delle donne ... 136
6.4. Un'alleanza per la parità salariale negli anni del boom economico tra parlamento, sindacato e movimenti femminili ... 139
6.5. Al di là della legge: gli accordi interconfederali e la contrattazione settoriale sulla parità salariale ... 142
6.6. Traiettorie divergenti: dibattiti e mobilitazioni per la parità salariale in agricoltura ... 146
6.7. Il dibattito degli anni Sessanta su parità salariale tra dimensione nazionale, europea ed internazionale ... 149
6.8. La ratifica della Convenzione OIL n. 111/1958 sulla discriminazione in materia di impiego e professione ... 154
6.9. Parità salariale e contrasto alle discriminazioni tra l'autunno caldo e la legislazione degli anni Settanta ... 158
7. Francesco Maccelli, *L'OIL, le classificazioni delle professioni e l'Italia* ... 161
7.1. Introduzione ... 161
7.2. Dalla fine dell'800 alla Prima Guerra Mondiale ... 163
7.3. Tra le due guerre. La nascita dell'OIL e i primi passi sul sentiero di una classificazione internazionale delle occupazioni ... 169

© Wolters Kluwer Italia

7.4. Classificazioni professionali e OIL dopo la Seconda guerra mondiale: la nascita della ISCO 174
7.5. Conclusioni 180

Parte II

Il diritto del lavoro italiano e l'OIL: principi e diritti fondamentali del lavoro

8. Francesco Perrone, *L'efficacia nel diritto nazionale delle Convenzioni OIL non ratificate* 183
8.1. La delimitazione del campo di indagine 183
8.2. La rilevanza nel diritto interno della Convenzione OIL n. 158 del 1982 sul licenziamento alla luce della giurisprudenza costituzionale 184
8.3. La tutela per il licenziamento illegittimo nell'art. 24 della Carta Sociale Europea e nell'art. 10 nella Convenzione OIL n. 158/1982: similitudini e divergenze di standard .. 187
8.4. La possibile via per il riconoscimento di un effetto conformativo sull'ordinamento nazionale delle Convenzioni OIL non ratificate e degli atti degli organi di controllo OIL 189
8.5. La copertura CEDU quale condizione di operatività dell'effetto conformativo sull'ordinamento interno delle Convenzioni OIL non ratificate e delle decisioni degli organi di controllo 192
8.6. Il diritto dell'Unione europea quale via di penetrazione nell'ordinamento nazionale delle fonti OIL di soft law ... 196
9. Alberto Chies, *Libertà sindacale, Italia e OIL* 199
9.1. La libertà sindacale nelle fonti internazionali 199
9.2. La libertà sindacale nella Costituzione italiana e nello Statuto dei Lavoratori 205
9.3. Problemi (ancora) attuali dell'ordinamento sindacale italiano alla luce della normativa OIL 214
10. Andrea Sitzia, *Italia e OIL: "ragioni oggettive", "job security" e libertà di impresa tra licenziamento e contratto a termine* 221
10.1. Premessa: delimitazione dell'indagine. Licenziamento, contratto a tempo determinato e "ragioni oggettive" 221
10.2. Il campo di applicazione dello standard OIL: il "licenziamento costruttivo" 224
10.3. Le "ragioni oggettive" nella Raccomandazione n. 119. La Relazione Morse e il dibattito italiano 225
10.4. La giustificazione oggettiva del licenziamento 227
10.5. Vulnerabilità e "job security": le "ragioni oggettive" e il lavoro a tempo determinato 230
10.6. "Job security" e discrezionalità imprenditoriale: "the pro-

© Wolters Kluwer Italia

per size of the work force of an enterprise is not involved" ... 233
10.7. Libertà di impresa e bilanciamento di interessi nella Convenzione n. 158 e nella Raccomandazione n. 166 del 1982 ... 241
10.8. Il tema delle piccole e medie imprese: la Raccomandazione n. 189 del 1998 e il rapporto del 2015; il Global Survey del 2020 relativo al Covid-19 ... 242
11. Antonio Loffredo, *L'Italia e le Convenzioni OIL sul lavoro forzato: il fenomeno del caporalato nel lavoro su piattaforma* ... 245
11.1. L'idiosincrasia dei giuslavoristi italiani nei confronti del lavoro forzato ... 245
11.2. Contenuti e contraddizioni della disciplina internazionale 248
11.3. Lavoro forzato e caporalato ... 251
11.4. Il caporalato cambia pelle? ... 254
11.5. Sfruttamento del lavoro e collegamento tra aziende ... 257
12. Matteo Borzaga, *L'Italia e le Convenzioni OIL sul lavoro infantile* ... 261
12.1. Considerazioni introduttive ... 261
12.2. Agli albori della lotta al lavoro infantile: dalle legislazioni nazionali delle origini alle prime Convenzioni OIL ... 263
12.3. La Convenzione OIL n. 138 del 1973 e il suo recepimento in Italia ... 267
12.4. Età minima, modello "occidentocentrico" di regolazione del lavoro e crisi dell'OIL ... 273
12.5. La Convenzione n. 182 del 1999 e il nuovo approccio dell'OIL alla questione della lotta al lavoro infantile (nell'ambito dei core labour standards e del decent work) ... 278
12.6. Conclusioni: la lotta al lavoro infantile in Italia tra diritto internazionale ed eurounitario del lavoro ... 282
13. Barbara de Mozzi, *Le Convenzioni OIL in materia di lavoratori migranti: quale impatto per l'Italia?* ... 285
13.1. OIL e tutele dei lavoratori migranti ... 285
13.2. La nozione di "lavoratori migranti" nelle Convenzioni OIL n. 97 del 1949 e n. 143 del 1975 ... 286
13.3. Le tutele dei lavoratori migranti nella Convenzione OIL n. 97 del 1949 ... 287
13.4. Le tutele dei lavoratori migranti nella Convenzione OIL n. 143 del 1975 ... 290
13.5. La Convenzione ONU sui diritti dei lavoratori migranti del 1990 ... 292
13.6. Il ruolo dell'OIL nel governo internazionale delle migrazioni ... 293
13.7. Il Global Compact for migration e la mancata sottoscrizione da parte dell'Italia ... 294

© Wolters Kluwer Italia

13.8. L'impatto delle Convenzioni dell'OIL in materia di lavoratori migranti nella giurisprudenza nazionale 295
13.9. Le indicazioni all'Italia dal sistema di supervisione OIL 298
14. Michela Lucchiari, *L'orario di lavoro nella disciplina italiana e l'OIL* 301
14.1. Il complesso sistema delle fonti sull'orario di lavoro 301
14.2. I limiti all'orario di lavoro: le prime "conquiste" delle Convenzioni OIL 302
14.3. I tempi di non lavoro: il riposo giornaliero, settimanale e annuale 305
14.4. Il lavoro notturno delle donne 308
14.5. Il lavoro notturno dei minori 313
14.6. Dalla tutela alla flessibilità: il lavoro part-time e i c.d. "working time arrangements" 314
14.7. L'orario di lavoro oltre la subordinazione 317
14.8. Cenni conclusivi: uno sguardo al futuro 320
15. Giuseppina Pensabene Lionti, *Lavoro temporaneo: le istanze esogene dell'OIL e il camaleontismo dell'approccio italiano* 323
15.1. L'ancien régime italiano: il monopolio statale dei servizi di collocamento e il divieto di interposizione di manodopera nel prisma delle Convenzioni OIL n. 88 del 1948 e n. 96 del 1949 323
15.2. Le inefficienze del sistema e, melius re perpensa, l'avallo del lavoro temporaneo da parte dell'OIL 326
15.3. Gli albori del lavoro interinale in Italia e la spinta propulsiva dell'ordinamento comunitario verso la legittimazione di tale forma di impiego 328
15.4. Il percorso legislativo di liberalizzazione della somministrazione di lavoro dalla "riforma Biagi" fino al "Jobs Act" 336
15.5. L'arresto del "decreto dignità" e le zone d'ombra sulla causalità del rapporto di somministrazione a termine 339
15.6. La temporaneità del lavoro tramite agenzia alla luce dei recenti orientamenti della Corte di Giustizia 345
15.7. Notazioni conclusive 351
16. Costantino Cordella, *Le azioni OIL contro lo sfruttamento del lavoro agricolo in Italia* 357
16.1. Alle origini dell'OIL: le ragioni italiane all'estensione delle norme internazionali sul lavoro al settore agricolo 357
16.2. Le Convenzioni OIL per il lavoro in agricoltura ratificate dall'Italia: dalla Costituzione dell'Organizzazione al dopoguerra 361
16.3. Segue. Analisi di contesto ed esame delle Convenzioni, dalla Dichiarazione di Philadelphia agli anni '80 363
16.4. Le politiche del cambiamento (core labour standards e

© Wolters Kluwer Italia

decent work agenda) e le recenti azioni OIL sul lavoro agricolo ... 366
16.5. Le osservazioni del CEACR: il rispetto della Convenzione 129 del 1969 in materia di ispezioni nel settore agricolo ... 370
16.6. Segue. ... e della Convenzione 143 del 1975, per la tutela dei lavoratori migranti ... 373
16.7. Recenti strumenti regolativi e i loro limiti nel contrasto al lavoro irregolare ... 374
16.8. Le buone pratiche rilevate dall'OIL per il contrasto allo sfruttamento e al caporalato in agricoltura ... 378
16.9. Percorrendo strade diverse: maggiore apertura ai privati e più controllo pubblico, per combattere lo sfruttamento ... 382
17. Silvia Bertocco, *L'OIL, la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro. Il caso Italia* ... 385
17.1. Premessa ... 385
17.2. Il ruolo prioritario della tutela della salute e sicurezza dei lavoratori: l'Encyclopedia of Occupational Safety and Health e la nascita degli International Labour Standards (ILS) ... 388
17.3. L'evoluzione degli International labour standard in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro: dal metodo "chirurgico" al modello circolare di prevenzione ... 391
17.4. Il sistema circolare di prevenzione nelle prime Convenzioni generali degli anni '80: Conv. 1981 (No. 155) e Conv. 1985 (No. 161) ... 395
17.5. La moderna visione degli ILS in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro ... 401
17.6. Lo strano atteggiamento dell'Italia: negligenza o arroganza? ... 405
18. Vania Brino, *Lavoro dignitoso, filiere globali di fornitura e accordi transnazionali: il ruolo dell'OIL e il suo impatto all'interno degli stati membri* ... 409
18.1. Istantanee sul contesto e le sue criticità ... 409
18.2. La posizione dell'OIL ... 412
18.3. L'accelerazione dei processi regolativi in tema di due diligence nello scenario europeo ... 416
18.4. Gli stati nazionali tra avanzamenti e limiti ... 420
18.5. Il contributo degli Accordi quadro globali ... 423
18.6. Quali scenari in prospettiva? ... 426
19. Simone Pietro Emiliani, *Italia, OIL e protezione dei dati personali dei lavoratori* ... 429
19.1. Il Codice OIL in materia di protezione dei dati personali dei lavoratori ... 429

© Wolters Kluwer Italia

19.2. La problematicità della protezione dei dati personali nell'ambito del rapporto di lavoro subordinato 430
19.3. Le tecniche di tutela di carattere individuale 434
19.4. Le tecniche di tutela di carattere collettivo 437
19.5. La riforma del Jobs Act e il Codice OIL 440
20. Massimo De Luca, *La Convenzione OIL 189 sul lavoro dignitoso per le lavoratrici e i lavoratori domestici e l'attuale disciplina italiana* 443
20.1. Introduzione 443
20.2. Quadro generale: la Convenzione n. 189 e l'Italia 443
20.3. L'evoluzione della normativa 446
20.4. La contrattazione collettiva, gli adeguamenti degli anni Settanta e gli sviluppi successivi 450

Bibliografia generale 461

© Wolters Kluwer Italia

GLI AUTORI

Silvia Bertocco è professoressa associata di Diritto del Lavoro presso il Dipartimento di diritto privato e critica del diritto della Scuola di Giurisprudenza dell'Università di Padova. È Vicedirettore del medesimo Dipartimento e Direttore del Master in Giurista Internazionale d'impresa della Scuola di Giurisprudenza di Padova. In materia di sicurezza è docente formatore per l'ULSS 6 di Padova e per il Ministero della Difesa.

Eloisa Betti è professoressa a contratto di Storia del Lavoro all'Università di Bologna, co-coordinatrice del Feminist Labour History Working Group dell'European Labour History Network. È stata external expert per l'Ufficio per l'Italia e San Marino dell'OIL. Tra le sue pubblicazioni sull'OIL: *Equal pay and social justice: women's agency, trade union action and international regulations. Italy, the ILO and the EEC in the global context (1951-1977)*, "The International History Review", 2021.

Matteo Borzaga è professore ordinario di Diritto del Lavoro presso la Facoltà di Giurisprudenza e la Scuola di Studi Internazionali dell'Università di Trento, di cui è anche vicedirettore. Le sue attività didattiche e di ricerca si concentrano sul versante sovranazionale della materia e sugli effetti della globalizzazione sui diritti di lavoratrici e lavoratori. In questo quadro ha pubblicato, tra l'altro, la monografia dal titolo "Contrasto al lavoro infantile e decent work" (Editoriale Scientifica, 2018).

Vania Brino è professoressa ordinaria di Diritto del Lavoro presso l'Università Ca' Foscari di Venezia dove tiene corsi in materia di Diritto internazionale del lavoro e coordina il Master in Global economics and social affairs nell'ambito del quale organizza un periodo di studio presso l'OIL. È autrice di numerose pubblicazioni che trattano il ruolo dell'OIL nella tutela dei diritti fondamentali del lavoro.

Francesco Carnevale ha completato una lunga carriera di medico del lavoro pubblico. Da molto tempo dedica il suo interesse alla storia della salute dei lavoratori e della medicina del lavoro, temi sui quali ha pubblicato numerosi saggi, articoli e monografie.

© Wolters Kluwer Italia

Alberto Chies è iscritto all'Ordine degli avvocati di Padova. Ha conseguito il dottorato con lode presso l'Università degli Studi di Padova, beneficiando di una borsa intestata alla memoria di Giulio Regeni, con una tesi sulla libertà sindacale in prospettiva internazionale. Ha pubblicato saggi sulle principali riviste italiane di diritto del lavoro.

Costantino Cordella è ricercatore di Diritto del Lavoro presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Napoli Federico II. Abilitato alle funzioni di professore di seconda fascia, è autore di una monografia sul lavoro transnazionale e di numerosi altri scritti su temi lavoristici.

Massimo De Luca è un avvocato esperto in diritto del lavoro domestico. Responsabile scientifico della collana "Il valore del lavoro domestico – il ruolo economico e sociale delle famiglie datori di lavoro domestico", dal 2019 è Direttore dell'Osservatorio DOMINA sul Lavoro Domestico. Nel 2021 è stato nominato, dal Ministro del Lavoro e dalle Politiche Sociali, Presidente del Comitato amministrativo del Fondo di previdenza INPS per le persone che svolgono lavori di cura non retribuiti derivanti da responsabilità familiari.

Barbara de Mozzi è professoressa associata di Diritto del Lavoro nell'Università di Padova, abilitata alla prima fascia dal 2018. Membro di numerosi gruppi di ricerca. Titolare del corso di Diritto del lavoro nell'Unione europea nel Corso di laurea in Giurisprudenza dell'Università di Padova.

Simone Pietro Emiliani è ricercatore di Diritto del Lavoro nell'Università degli Studi di Bari "Aldo Moro". Dopo avere conseguito il dottorato di ricerca in Legislazione Sociale Europea, ha pubblicato numerosi saggi in materia di diritto del lavoro, sindacale e della sicurezza sociale dell'Unione europea.

Stefano Gallo è primo ricercatore al CNR – ISMed (Istituto di Studi sul Mediterraneo), e insegna Storia delle migrazioni all'Università di Pisa. Direttore scientifico della Biblioteca Franco Serantini – Istituto storico per la storia sociale della Resistenza e dell'età contemporanea di Pisa, è membro del Direttivo della Società Italiana di Storia del Lavoro (SISLav) e dell'Advisory board dell'Osservatorio "Lavoro e Giustizia Sociale Globale" dell'Università di Padova.

Antonio Loffredo è professore associato presso il dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Siena, dove insegna Diritto del lavoro

© Wolters Kluwer Italia

comparato e transnazionale, ed è membro dell'advisory board del network ILAW (International Lawyers Assisting Workers).

Fabrizio Loreto è professore associato di Storia Contemporanea all'Università di Torino, dove insegna storia del lavoro. È Presidente della Società Italiana di Storia del Lavoro (SISLav). Ha pubblicato numerosi saggi sulla storia del movimento operaio e sindacale. Nel 2020, per l'editore Donzelli, ha curato il volume di Lucien Febvre *Lavoro e storia. Scritti e lezioni (1909-1948)*.

Michela Lucchiari è dottoranda di ricerca in Diritto del Lavoro presso l'Università di Padova e avvocato operante nel settore del diritto del lavoro. Nell'ambito della sua attività di ricerca accademica si è occupata soprattutto dell'orario di lavoro, con particolare attenzione ai profili europei e internazionali della materia.

Francesco Maccelli è assegnista di ricerca presso l'Università degli Studi di Firenze. Si occupa dell'impatto della tecnologia sul mondo del lavoro, con riferimento al caso italiano tra 800 e 900, di standardizzazione delle classificazioni professionali in ambito internazionale, nazionale ed europeo.

Lorenzo Mechi è professore ordinario di Storia delle Relazioni Internazionali presso l'Università di Padova, dove è anche Principal Investigator dell'Osservatorio "Lavoro e Giustizia Sociale Globale". È autore del volume *L'Organizzazione Internazionale del Lavoro e la ricostruzione europea. Le basi sociali dell'integrazione economica (1931-1957)* (Roma, 2012) e di numerosi saggi e articoli sui temi dell'OIL.

Giuseppina Pensabene Lionti è ricercatrice di tipo B in Diritto del Lavoro presso l'Università di Padova. Abilitata per le funzioni di professore di II fascia, è membro del collegio dei docenti nel Corso di Dottorato in "Diritto internazionale e privato del lavoro" nell'ambito del Dipartimento di Scienze politiche, giuridiche e studi internazionali dell'Università di Padova.

Francesco Perrone è giudice del lavoro del Tribunale di Padova, membro dell'European Union Agency for Asylum EUAA Pool of Judicial Experts, già giurista presso la Divisione Ricerca della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Andrea Sitzia è professore associato di Diritto del Lavoro nell'Università di Padova, dove presiede la Commissione di Certificazione dei

© Wolters Kluwer Italia

contratti di lavoro. È inoltre vice-direttore del Master in Policy Innovation and Sustainability Impact Assessment, responsabile scientifico del Corso per l'Apprendimento permanente "privacy e gestione del personale", membro dell'Osservatorio "Lavoro e Giustizia Sociale Globale" e del Gruppo di Lavoro per la tutela della privacy nella gestione del personale di Federprivacy.

Luciano Tosi, già professore ordinario di Storia delle Relazioni Internazionali presso l'Università di Perugia, ha insegnato anche storia delle organizzazioni internazionali e storia dell'integrazione europea. Si è occupato a lungo di storia dell'emigrazione, delle relazioni internazionali dell'Italia e della diplomazia multilaterale, temi sui quali ha pubblicato numerosi volumi, saggi e articoli.

© Wolters Kluwer Italia

INTRODUZIONE

Creata nel 1919 assieme alla Società delle Nazioni, ma a differenza di questa sopravvissuta alla Seconda Guerra Mondiale, l'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) è oggi la più antica delle agenzie specializzate delle Nazioni Unite. Nel corso della sua esistenza il contesto politico ed economico internazionale ha subito numerose trasformazioni, passando dall'effimera stabilizzazione degli anni 20 alla Grande Crisi del decennio successivo, dalla Guerra Fredda alla decolonizzazione, dalla costruzione di un'economia globalizzata fino alla messa in discussione di quest'ultima e dei suoi elementi portanti che caratterizza la nostra epoca. L'OIL ha cercato di adattare la propria funzione alle esigenze poste da ciascuna di tali fasi, inserendosi nel dibattito socio-economico internazionale, affermandosi come il maggiore centro mondiale di raccolta ed elaborazione di dati sui temi sociali e del lavoro, e attivando, a partire dal secondo dopoguerra, un'attività di assistenza tecnica sempre più ampia e pervasiva della quale ha progressivamente beneficiato la gran parte dei paesi del globo. Questa lunga e complessa evoluzione ha determinato cambiamenti nella struttura dell'organismo, con la progressiva creazione di decine di uffici periferici con funzioni di rappresentanza generale o ad orientamento tematico, così come nella sua posizione rispetto alle altre agenzie specializzate delle Nazioni Unite, status ottenuto dall'OIL nel 1946. Ma tutto questo non ha mai realmente alterato quelli che, fin dall'inizio, sono stati i tratti più peculiari dell'organizzazione: la composizione tripartita dei suoi organi principali, la sua originaria funzione normativa, e il suo scopo di fondo di favorire la diffusione di riforme sociali per promuovere allo stesso tempo la stabilità politica nei paesi membri e la cooperazione economica internazionale.

La vita lunga e articolata dell'Organizzazione spiega bene perché, nonostante l'impatto concreto delle sue attività sia stato spesso inferiore alle aspettative, essa abbia sempre attirato l'attenzione dell'accademia. Giuristi, economisti, statistici, politologi e storici hanno infatti guardato fin dall'inizio alla sua struttura, ai suoi meccanismi e alle sue attività come a oggetti di grande interesse, ricostruendo le dinamiche della sua creazione, misurando l'impatto concreto delle sue norme, discutendo l'adeguatezza della sua rappresentanza o l'efficacia delle sue soluzioni. Il che ha portato al sedimentarsi di una letteratura spessa e variegata, che ha toccato un'infinità di aspetti connessi con la vita dell'Organizzazione. La letteratura giuridica sull'OIL, ad esempio, è quasi sconfinata, ed è pressoché impossibile dare con-

© Wolters Kluwer Italia

to del livello di approfondimento dei diversi profili, generali e particolari, relativi al funzionamento dell'Organizzazione, all'efficacia delle sue fonti negli ordinamenti nazionali, al commento dei singoli strumenti [1] nella prospettiva globale e nazionale, alla dottrina internazionale e nazionale, manualistica [2], trattatistica e settoriale, nel corso dei suoi oramai più di cento anni di vita.

Anche la storiografia, pur col suo fisiologico ritardo rispetto alle scienze sociali, dovuto in parte alle lentezze e irregolarità che caratterizzano la declassificazione dei documenti d'archivio, ha prodotto nel tempo una notevole quantità di studi. A partire dal classico lavoro di James Shotwell sulle origini dell'OIL, pubblicato nel lontano 1934 ma ancora oggi un riferimento imprescindibile per chiunque studi i primi anni dell'organizzazione, si è assistito al proliferare di opere di ricostruzione generale che hanno via via spinto in avanti la narrazione della sua storia. A queste si è progressivamente affiancata un'infinità di lavori dedicati a tematiche specifiche, al ruolo giocato da singole personalità, gruppi o paesi, al contributo dell'OIL nello sviluppo di una normativa internazionale in determinati ambiti – migrazioni, lavoro forzato, libertà di associazione, pari opportunità – alla sua azione di supporto alla costruzione di meccanismi nazionali e internazionali operanti in campo sociale o lavorativo [3].

---

[1] Per un commentario delle principali Convenzioni dell'OIL ci si può limitare a citare, tra le opere più recenti, in lingua italiana Vincenzo Ferrante (ed.), *A tutela della prosperità di tutti. L'Italia e l'Organizzazione Internazionale del Lavoro a un secolo dalla sua istituzione*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2020; in lingua francese Claire La Hovary, *Les droits fondamentaux au travail: origines, statut et impact en droit international*, Paris, PUF, 2009; Isabel Daugareilh (ed.), *Mondialisation, travail et droits fondamentaux*, Bruxelles, Bruylant, 2005; Jean-Claude Javillier, Bernard Gernigon (eds.), *Les normes internationales du travail: un patrimoine pour l'avenir Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*, Genève, BIT, 2004; in lingua inglese Edoardo Ales, Mark Bell, Olaf Deinert, Sophie Robin-Olivier (eds.), *International and European Labour Law. A Commentary*, Hart pub., London, 2018.

[2] Per limitarsi alla citazione della manualistica principale si possono indicare i volumi di Jean-Michel Servais, *International Labour Law*, Alphen aan den Rijn, Wolters Kluwer, 7th ed., 2022; Adalberto Perulli, Vania Brino, *Manuale di Diritto Internazionale del Lavoro*, Torino, Giappichelli, terza ed., 2022; Alessandra Zanobetti, *Diritto internazionale del lavoro*, seconda edizione, Milano, Giuffrè, 2021; Jean-Marc Thouvenin, Anne Trebilcock, *Le droit international social*, Bruxelles, Bruylant, 2013.

[3] Fra i capisaldi della storiografia generale sull'OIL non si possono non menzionare James T. Shotwell, *Origins of the International Labor Organization*, New York, Columbia University Press, 1934; Antony E. Alcock, *History of the International Labour Organisation*, London, Macmillan, 1971; Victor-Yves Ghebali, *The international labour organisation: a case study on the evolution of U.N. specialised agencies*, Dordrecht, Nijhoff, 1989; Daniel Roger Maul, *The International Labour Organization: 100 Years of Global Social Policy*, Berlin, de Gruyter, 2019. A questi va aggiunto il classico di Ernst B. Haas, *Beyond the nation-state: functionalism and international organization*, Stanford, Stanford university press, 1964, un'analisi illuminante sui meccanismi interni dell'OIL che mantiene ancora oggi tutta la sua validità.

© Wolters Kluwer Italia

È vero che una parte consistente di tali studi ha visto la luce nell'ultimo paio di decenni, a partire da quando, nella prospettiva del compimento del suo secolo di vita, il Bureau International du Travail (BIT) ha avviato l'"ILO Century Project", mirato proprio a promuovere gli studi sulla storia dell'organismo. Se il momento culminante del progetto è stata la pubblicazione di una nuova storia generale dell'OIL, scritta da Daniel Maul e uscita nell'anno del centenario, esso ha stimolato anche una proliferazione di lavori di carattere più specifico. Innanzitutto l'ampia documentazione disponibile presso l'archivio storico OIL di Ginevra ha permesso nuove ricerche sul periodo fra le due guerre, già dissodato dalla storiografia precedente ma sempre all'attenzione degli studiosi in virtù della centralità politica dell'OIL e delle sue tematiche in quella prima fase. Il ruolo del BIT nella costruzione dei meccanismi di assicurazioni sociale in vari paesi europei, o la sua attenzione per il taylorismo e i metodi di organizzazione scientifica del lavoro, sono fra i temi affrontati da questa nuova ondata di studi, che si sono affiancati a nuovi approfondimenti su tematiche più tradizionali, quali il ruolo dei primi direttori generali (a partire, naturalmente, da Albert Thomas) o le connessioni fra il tripartitismo dell'OIL e il corporativismo italiano [4].

Forse ancor più rilevanti sono state però le novità sulla fase successiva alla seconda guerra mondiale, che in precedenza la storiografia aveva largamente trascurato. Da una parte, infatti, i lavori degli ultimi anni hanno mostrato come, in contrasto con quella che appariva una visione consolidata, nel secondo dopoguerra il continente europeo non uscisse affatto dai radar dell'OIL. Il contesto della guerra fredda, la costruzione dei *welfare state* e delle legislazioni nazionali sul lavoro, la progressiva edificazione di un'economia integrata in Europa occidentale, furono tutti ambiti che, sia pure in misura diversa l'uno dall'altro, videro il coinvolgimento dell'organizzazione, con le sue norme, la sua assistenza tecnica o il suo contributo teorico [5].

---

[4] Sandrine Kott, *Constructing a European Social Model: The Fight for Social Insurance in the Interwar Period*, in J. van Daele, M. Rodriguez-Garcia, G. van Goethem, M. van der Linden (eds.), *ILO Histories: essays on the international labour organization and its impact on the world during the twentieth century*, Bern, Peter Lang, 2010, pp. 173-195; Thomas Cayet, *Rationaliser le travail, organiser la production. Le Bureau International du Travail et la modernisation économique durant l'entre-deux-guerres*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2010; Sandrine Kott, Dorothea Hoehtker (eds.), *À la rencontre de l'Europe au travail. Récits de voyages d'Albert Thomas (1920-1932)*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2015; Stefano Gallo, *Dictatorship and international organizations: the ILO as a "test ground" for fascism*, in Sandrine Kott, Joelle Droux (eds.), *Globalizing social rights. The ILO and beyond*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2013, pp. 153-171.

[5] Lorenzo Mechi, *L'Organizzazione Internazionale del Lavoro e la ricostruzione europea. Le basi sociali dell'integrazione economica (1931-1957)*, Roma, Ediesse, 2012; Id., *Managing the labour market in an open economy: from the International Labour Organisation to the European Communities*, "Contemporary European History", Vol. 27, Special Issue 2: *Continuity and Change in European Cooperation during the Twentieth Century*, 2018, pp. 221-238; Eloisa Betti, *Equal Pay and Social Justice: Women's Agency, Trade*

© Wolters Kluwer Italia

D'altra parte, è vero che i contributi più originali della storiografia sul periodo post-1945 riguardano l'azione dell'organismo ginevrino nei continenti extra-europei. Il contributo dell'OIL alle politiche di sviluppo nei primi decenni dopo la decolonizzazione, l'impatto delle sue norme e dei suoi programmi sulla condizione delle lavoratrici nei paesi in via di sviluppo, il modo in cui i suoi standard normativi sono stati declinati in diversi paesi dell'Asia, dell'Africa o dell'America Latina sono solo alcuni dei temi affrontati nell'ultimo decennio, che hanno favorito il coinvolgimento di un numero crescente di studiosi e hanno mostrato l'ampiezza delle tematiche potenzialmente affrontabili attraverso l'esperienza dell'organizzazione ginevrina [6].

In effetti, e al di là degli sviluppi appena descritti, che pure testimoniano l'esistenza di una storiografia vivace e in crescita, tante potenziali linee di ricerca sono ancora sostanzialmente inesplorate. Se, ad esempio, l'azione dell'OIL in materia di migrazioni ha attirato da sempre l'attenzione degli studiosi, sul suo ruolo in ambiti altrettanto importanti, come l'associazionismo sindacale, la medicina del lavoro o la rappresentanza dei lavoratori nelle imprese, la letteratura è al momento piuttosto scarsa. E ancora più scarsa appare se dal livello "macro", relativo al dibattito interno all'organizzazione o alla sua produzione normativa, si scende nei singoli contesti nazionali, a misurare l'impatto delle sue norme e delle sue politiche o, al contrario, a valutare il ruolo giocato da singoli attori nelle sue dinamiche istituzionali. È vero che gli ultimi anni hanno visto l'uscita di lavori orientati esattamente in questa direzione – dedicati ad esempio alle connessioni fra l'OIL e l'esperienza del *New Deal*, al ruolo dei funzionari britannici nel BIT o al rapporto fra quest'ultimo e il sindacato polacco *Solidarność* – ma è anche vero che continuano a mancare studi approfonditi su un'infinità di temi e, per ciascuno di questi, sulle interazioni politiche, giuridiche e istituzionali fra il BIT e specifici ambienti nazionali [7].

Union Action and International Regulations. Italy, the ILO and the EEC in the Global Context (1951–1977), "The International History Review", Vol. 44, n. 3, 2022, pp. 577-594.

[6] Daniel Roger Maul, *Human Rights, Development and Decolonization. The International Labour Organization, 1940–70*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2012; Jill M. Jensen, Nelson Lichtenstein (eds.), *The ILO from Geneva to the Pacific Rim. West meets East*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2015; Eileen Boris, Dorothea Hoehtker, Susan Zimmerman (eds.), *Women's ILO. Transnational Networks, Global Labour Standards, and Gender Equity, 1919 to Present*, Leiden, Brill, 2018; Norberto O. Ferreras, *La OIT y los países del Cono Sur en el período de entreguerras*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 2019.

[7] Jill Jensen, *US New Deal Social Policy Experts and the ILO, 1948-1954*, in Kott and Droux (eds.), *Globalizing Social Rights* cit., pp. 172-189; Olga Hidalgo-Weber, *La Grande-Bretagne et l'Organisation internationale du travail (1919-1946). Une nouvelle forme d'internationalisme*, Louvain-la-Neuve, Academia-L'Harmattan, 2017; Idesbald Goddeeris, *The Limits of Lobbying: ILO and Solidarnosc*, in van Daele et alii (eds.), *ILO Histories* cit., pp. 423-442.

© Wolters Kluwer Italia

Questo volume intende iniziare a colmare tale lacuna. Ispirato ai lavori di un convegno tenuto alla fine del 2019, organizzato congiuntamente dall'Università di Padova e dall'Ufficio di collegamento dell'OIL a Roma, esso raccoglie scritti sul rapporto fra l'Italia e l'OIL attorno a una lunga serie di tematiche. Attraverso i contributi di studiosi di storia e di discipline giuridiche, il volume offre un'ampia panoramica sulle molteplici sfaccettature di tale relazione, toccando cronologicamente l'intero secolo di vita dell'OIL e soffermandosi sia sui *core labour standards* sia sulla gran parte dei temi oggi più rilevanti, dagli orari di lavoro alle questioni di salute e sicurezza, dalla disciplina sui licenziamenti alle problematiche del lavoro domestico.

Il capitolo di Luciano Tosi, in apertura di volume, ricostruisce dettagliatamente le posizioni e il ruolo dei rappresentanti italiani nella commissione della conferenza di pace di Parigi dedicata ai problemi del lavoro, che redasse la costituzione dell'OIL. Il capitolo mostra il grande interesse rivolto dalle forze politiche e sociali italiane all'idea di una legislazione internazionale sul lavoro e alla creazione di uno strumento che avrebbe potuto favorire la soluzione di alcuni dei problemi strutturali della penisola, e contribuire così a disinnescare le tensioni che attraversavano il paese nell'immediato dopoguerra. Nella stessa ottica, e nonostante la relativa delusione per i risultati concreti della conferenza, alle prime conferenze internazionali del lavoro il governo di Roma mantenne un atteggiamento assai attivo, avanzando proposte innovative in materia di migrazioni e di lotta alla disoccupazione, ma spendendosi anche, senza successo, per un rafforzamento delle prerogative della stessa Organizzazione. Stefano Gallo mostra i numerosi elementi di continuità delle posizioni italiane nell'OIL fra la fase liberale e il regime fascista, continuità testimoniata anche dal mantenimento degli stessi rappresentanti nelle istituzioni dell'organizzazione, a partire dal delegato governativo Giuseppe de Michelis, che rimase in carica fino all'uscita italiana dall'OIL nel 1937. A questo Gallo affianca una ricostruzione del peculiare rapporto fra l'OIL e il fascismo, soffermandosi sulle problematiche della rappresentanza sindacale fascista nell'organizzazione, sulle similitudini fra il tripartitismo dell'OIL e il corporativismo italiano e sulla controversa fascinazione di Albert Thomas per l'Italia mussoliniana e il suo "socialismo di stato". Il contributo di Lorenzo Mechi ricostruisce il rapporto fra l'Italia e l'OIL dalla caduta del fascismo agli anni 60, soffermandosi sulle dinamiche della riadesione, sul modo in cui la *membership* dell'OIL fu discussa in sede di Assemblea Costituente, e sulle problematiche della ratifica e dell'applicazione delle convenzioni internazionali del lavoro negli anni della ricostruzione. Il capitolo tratta poi la questione delle rappresentanze italiane alle Conferenze internazionali del lavoro degli anni 50 e 60, mostrando come le logiche della guerra fredda finissero per determinare la costante marginalizzazione del principale sindacato del paese nelle delegazioni della penisola.

Gli altri capitoli della prima sezione seguono un approccio più specifico, approfondendo la relazione fra l'Italia e l'organismo ginevrino attorno ai

© Wolters Kluwer Italia

temi della medicina del lavoro, del diritto di sciopero, della parità salariale fra uomini e donne e della classificazione delle professioni. Il contributo di Francesco Carnevale ruota attorno alla figura di Luigi Carozzi, direttore del "Servizio di igiene del lavoro" del BIT negli anni fra le due guerre, e prende le mosse da una ricostruzione della storia della medicina del lavoro in Italia, che ne mostra la progressiva affermazione come disciplina e descrive il modo in cui alcune delle sue figure principali furono progressivamente coinvolte nei dibattiti internazionali in materia. Alla descrizione delle numerose attività sviluppate dall'ufficio diretto da Carozzi – prima fra tutte la raccolta e sistematizzazione di tutti i dati disponibili, a livello mondiale, sulle malattie professionali più diffuse – Carnevale affianca poi una rassegna approfondita degli atti normativi approvati dall'OIL nei suoi primi venti anni, contribuendo così a delineare un quadro ricchissimo dell'attività dell'organizzazione sui temi della salute e della sicurezza sul lavoro. Il capitolo di Fabrizio Loreto offre una suggestiva ricostruzione della storia dello sciopero come strumento di sostegno alle rivendicazioni del lavoro organizzato, articolandola attorno al susseguirsi di tre grandi periodi: quello dello "sciopero-delitto" negli anni fra la prima e la seconda rivoluzione industriale, quello dello "sciopero-libertà" fra la fine del 19° e la metà del 20° secolo, e quello dello "sciopero-diritto" nel periodo successivo alla seconda guerra mondiale, con la sua fase apicale negli anni della *Golden Age*. Il capitolo tratta per una parte consistente periodi preesistenti la creazione dell'OIL, e per questo appare un po' decentrato rispetto al resto del volume. Loreto non manca però di ricordare i numerosi elementi di collegamento con la storia dell'organizzazione ginevrina, se non altro per sottolineare le difficoltà incontrate fin dal 1919 dagli organi dell'OIL nel definire una posizione comune in materia a causa delle insanabili divergenze fra le tre componenti. Il contributo di Eloisa Betti ricostruisce la storia della ratifica e poi dell'impatto in Italia della convenzione OIL n. 100 sulla parità salariale, inserendola nel più ampio quadro delle lotte condotte nel secondo dopoguerra, con lo stesso obiettivo, dalle associazioni femminili italiane. Delineando il ruolo e le posizioni di una variegata serie di attori individuali e collettivi (sindacati, forze politiche, associazioni, membri del parlamento e altre personalità), Betti descrive un dibattito ricco e articolato nel cui ambito la convenzione n. 100 svolse anche un importante ruolo di sostegno per le rivendicazioni del sindacato. Il capitolo di Francesco Maccelli, infine, affronta il contributo dell'OIL all'individuazione di una classificazione internazionale uniforme delle professioni, e il ruolo e le posizioni italiane in tale contesto. Maccelli descrive chiaramente le principali problematiche "tecniche" della questione, a partire dalla decisione di utilizzare classificazioni basate sui settori di appartenenza o sulle specifiche funzioni dei singoli lavoratori. Ma dal capitolo, naturalmente, non sono assenti considerazioni sulla rilevanza politica di questo tipo di operazioni, come strumento di controllo sociale, come fattore alla base di decisioni di politica economica, ma anche come dato essenziale per la circolazione internazionale della manodopera,

© Wolters Kluwer Italia

un elemento di particolare rilievo in un contesto di economie sempre più integrate come quello dell'Europa del secondo dopoguerra, e che comunque è stato storicamente al centro degli interessi italiani.

Le sezioni successive affrontano, in prospettiva più prettamente giuridica, una serie di tematiche specifiche, che prendono le mosse dall'esame del problema dell'efficacia nel diritto nazionale delle convenzioni OIL non ratificate, per passare all'esame i diritti fondamentali del lavoro ed in particolare libertà sindacale, lavoro forzato e lavoro infantile, oltre a porre la questione della libertà di impresa nel prisma dello standard internazionale in materia di licenziamento. Le tematiche che seguono prendono in esame i temi di più recente emersione e rilevanza per il diritto del lavoro italiano, affrontati tutti con l'intento di indagare nello specifico in che modo, materia per materia, l'ordinamento italiano si sia adeguato o distinto, abbia tenuto conto o comunque abbia "dialogato" con le fonti, hard o soft, dell'OIL.

Il capitolo di Francesco Perrone affronta una questione fondamentale, relativamente al ruolo e sull'uso delle norme internazionali del lavoro nel diritto interno, con particolare attenzione al problema delle convenzioni non ratificate. Questo tema, oggetto di accurate analisi a livello internazionale [8], viene affrontato nella prospettiva della copertura offerta dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dal diritto dell'Unione europea, e, attraverso una lettura critica della motivazione della sentenza della Corte costituzionale n. 194 del 2018 (che, come noto, ha negato rilevanza alla Convenzione OIL n. 158 del 1982), riconosce in capo al giudice nazionale un vincolo interpretativo del diritto interno in senso orientato rispetto al contenuto dispositivo delle fonti OIL. Il contributo di Alberto Chies mette in evidenza che il principio di libertà sindacale è stato annoverato tra i diritti di "prima generazione" solamente al termine della Seconda guerra mondiale, con la Dichiarazione di Filadelfia del 1944 e con le Convenzioni OIL nn. 87 del 1948 e 98 del 1949. Attraverso un'attenta analisi retrospettiva, Chies rileva una sintonia di fondo tra la declinazione del principio, operata in seno all'OIL, e la formulazione dell'art. 39 Cost., e, con riferimento all'evoluzione successiva, imperniata sulla promulgazione dello Statuto dei Lavoratori del 1970, sottolinea come sia avvenuta nel solco delle disposizioni convenzionali e dell'interpretazione fornitane dal Comitato sulla libertà sindacale e

[8] Si vedano, per tutti, gli studi di Constance Thomas, Martin Oelz, Xavier Beaudonnet, *The use of international labour law in domestic courts: Theory, recent jurisprudence, and practical implications*, in Jean-Claude Javillier, Bernard Gernigon (eds.), *Les normes internationales du travail: un patrimoine pour l'avenir. Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*, Genève, Organisation Internationale du Travail, 2004, 249 ss.; Tzehainesh Teklè, *Labour Rights and the Case Law of the European Court of Justice: What Role for International Labour Standards?*, "European Labour Law Journal", 2018, Vol. 9(3), 236 ss.; Xavier Beaudonnet, *L'utilisation des sources universelles du droit international du travail par les juridictions internes*, "Bullettin de droit comparé du travail et de la sécurité sociale", 2005, 43.

© Wolters Kluwer Italia

dal Comitato degli esperti. Sennonché, l'Autore ritiene che le attuali disfunzioni dell'ordinamento intersindacale italiano, generate dalla radicale trasformazione del contesto economico e sociale, suggeriscono di esaminare soluzioni, come l'estensione erga omnes dell'efficacia soggettiva dei contratti collettivi. Questa prospettiva viene esaminata al lume della 'giurisprudenza' degli organi di supervisione sia sufficientemente flessibile da adattarsi, sulla scorta delle peculiarità dello Stato membro, anche all'adozione di simili soluzioni, seppur con determinati limiti e condizioni.

La Convenzione n. 158 del 1982 (ma naturalmente anche la Raccomandazione n. 166 dello stesso anno e la precedente Raccomandazione n. 119 del 1963) torna in esame nel capitolo di Andrea Sitzia, che si muove alla ricerca del criterio di bilanciamento, operato dagli strumenti OIL, tra esigenze di tutela del contraente debole e libertà di impresa, verificando in che modo gli standard internazionali del lavoro abbiano attribuito rilevanza alle "necessità" di funzionamento dell'impresa, dello stabilimento o del servizio, operando come limite di carattere oggettivo al potere organizzativo, relativamente al tema del licenziamento e, più in generale, a quello del dimensionamento dell'impresa, la cui adeguatezza è oggi valorizzata dal nuovo testo dell'art. 2086, comma 2, c.c. Il contributo di Antonio Loffredo sviluppa un'analisi della normativa internazionale di contrasto al lavoro forzato evidenziandone contenuti e contraddizioni, richiamando l'attenzione sugli indicatori individuati dal Protocollo n. 29 del 2014, tra i quali rilievo particolare deve essere riconosciuto alla particolare vulnerabilità delle vittime. Dopo aver tratteggiato una efficace ricostruzione dei parametri fondamentali di riferimento, il capitolo si concentra sul tema specifico del rapporto tra lavoro forzato e caporalato, concentrandosi sul settore del lavoro su piattaforma, per affrontare il problema dei modelli imprenditoriali di subfornitura. Nel capitolo relativo alle convenzioni sul lavoro infantile, Matteo Borzaga sviluppa una compiuta e articolata disamina dell'evoluzione della normativa nazionale in materia alla luce dell'evolversi delle fonti OIL.

Barbara de Mozzi analizza le principali convenzioni OIL in materia di lavoratori migranti, mettendole a confronto con la convenzione ONU del 1990, interrogandosi, più in generale, sul ruolo rivestito dall'OIL nell'ambito del governo internazionale delle migrazioni, tenuto conto che, sotto l'egida delle Nazioni Unite, operano oggi sia organizzazioni specificamente dirette a disciplinare la materia delle migrazioni e la protezione dei rifugiati (come l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni), sia organizzazioni la cui missione include la tutela di soggetti che migrano da un paese all'altro (come, oltre all'OIL, l'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti Umani) ed infine organizzazioni la cui missione comunque intercetta tali fenomeni (come l'Organizzazione Mondiale della Sanità). Il contributo analizza nel dettaglio le ricadute, nell'ordinamento italiano, delle convenzioni OIL n. 97 e n. 143, entrambe ratificate dall'Italia, escludendo in particolare che quest'ultima possa essere utilmente invocata per

© Wolters Kluwer Italia

rivendicare il pieno accesso degli extracomunitari al pubblico impiego. Nel capitolo dedicato all'orario di lavoro Michela Lucchiari ricostruisce il sistema delle fonti OIL sull'orario di lavoro rispetto al quale mette in evidenza come si sia volta per volta posizionato il legislatore italiano. Particolare attenzione Lucchiari dedica ad un aspetto di grande attualità e rilevanza, inerente alla prospettiva, valorizzata dall'OIL negli ultimi anni, di poter individuare un nucleo di diritti fondamentali dei lavoratori applicabile ad ogni forma di lavoro, ovverosia anche al di fuori dell'ambito della subordinazione. Attraverso la chiave di lettura del lavoro dignitoso viene affrontato il tema del campo di applicazione delle garanzie minime di tutela. Giuseppina Pensabene Lionti affronta il tema, assai delicato, del lavoro temporaneo; prendendo le mosse dall'analisi delle convenzioni del 1948 e 1949, messe a confronto con la normativa italiana del 1949, lo studio segue lo sviluppo della disciplina della materia nel nostro ordinamento, letto sempre in parallelo con la posizione via via assunta dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro, per giungere, nelle conclusioni, ad una critica della mutevolezza dell'approccio italiano, sia normativo che ermeneutico.

Lo studio di Costantino Cordella esamina, innanzitutto, le convenzioni per il settore agricolo ratificate dall'Italia, ponendo attenzione ai contestuali cambiamenti storici che hanno caratterizzato il funzionamento dell'OIL, per soffermarsi, poi, sulla recente attività tecnica della Commissione degli Esperti sull'applicazione delle convenzioni e delle raccomandazioni (CEACR), con riferimento specifico alla conformità delle regole nazionali a due convenzioni, di particolare importanza per il settore agricolo – la 129 del 1969 e la 143 del 1975. A seguire, dopo un breve esame delle misure adottate di recente dall'Italia per la lotta allo sfruttamento e al caporalato in agricoltura, si fa richiamo ai risultati della call indetta dall'Ufficio OIL per l'Italia, nell'ambito del Piano triennale contro lo sfruttamento lavorativo e il caporalato (2020-2022), per evidenziare ragioni e interventi utili a garantire maggiore controllo sulle dinamiche lavorative del settore. Sotto questo profilo, nell'ultimo paragrafo, in una prospettiva de iure condendo, guardando anche in chiave comparata alle esperienze di altri Paesi, Cordella evidenzia l'utilità di introdurre regole speciali che consentano un controllo preventivo in agricoltura dei soggetti autorizzati a svolgere l'attività di intermediazione della manodopera, in modo da coniugare rispetto della legalità, tutela del lavoro e iniziativa privata.

Il contributo di Silvia Bertocco ricostruisce l'evoluzione degli standard internazionali in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro e muove, nelle conclusioni, una severa critica all'atteggiamento del legislatore nazionale, che, a tutt'oggi, nonostante l'avvenuta presentazione di appositi progetti di legge al riguardo, non ha ancora ratificato le Convenzioni nn. 155 e 187. Vania Brino, dopo aver identificato il contesto e le criticità che interessano la governance delle filiere globali, si sofferma sui processi regolativi in atto, sul versante istituzionale e collettivo, aventi ad oggetto la responsabilizzazione degli attori economici all'interno dello scenario globa-

© Wolters Kluwer Italia

le. In questa prospettiva Brino evidenzia il determinante ruolo propulsivo svolto dall'OIL sia nei confronti dei governi nazionali, rivelatisi per lo più reattivi nell'implementare le linee di indirizzo dell'Organizzazione, che delle imprese, con le quali l'OIL ha da sempre cercato il dialogo al fine di indirizzarle verso modelli di business sostenibili, inclusivi e rispettosi dei diritti fondamentali del lavoro.

Simone Pietro Emiliani dedica la sua analisi al Codice OIL del 1997 in materia di protezione dei dati personali dei lavoratori sottolineando la necessità di adottare regole specifiche dirette a disciplinare il trattamento da parte del datore di lavoro dei dati personali dei lavoratori. Questa indicazione, che emerge dall'esame del Codice OIL, è di estrema rilevanza e attualità, e richiede una attenta considerazione da parte dei legislatori nazionali, compreso quello italiano, generalmente poco inclini ad introdurre adattamenti della disciplina generale sul trattamento dei dati personali che possano garantire, come sottolinea Emiliani, un adeguato bilanciamento tra le opposte esigenze delle parti, e, in questo senso, è significativa la critica che viene mossa, nella parte finale del capitolo, al legislatore italiano che, nel riformare l'art. 4 St. lav. nel 2015, dimentico delle indicazioni del Codice OIL, ha abbandonato, quantomeno parzialmente, il "doppio binario" di tutele individuali e collettive quale tecnica volta a garantire protezione effettiva dei dati personali dei lavoratori. Il volume si chiude con l'analisi di Massimo De Luca, dedicata al lavoro domestico e alla ricostruzione delle fonti che regolano questo istituto nel nostro Paese. Dopo una dettagliata descrizione dell'evoluzione di tali norme nel corso della storia repubblicana, il capitolo si sofferma sul rapporto fra queste e la Convenzione OIL 189 del 2011, sottolineandone l'impatto migliorativo dal punto di vista della tutela dei lavoratori interessati su una pur già robusta legislazione nazionale.

Nonostante le numerose tematiche affrontate nei suoi venti capitoli, il volume non esaurisce l'insieme delle questioni rilevanti nella relazione fra l'Italia e l'Organizzazione Internazionale del Lavoro, né nella prospettiva storica né nell'ottica di un'analisi giuridica. Temi d'importanza fondamentale come le retribuzioni, la formazione professionale e le politiche occupazionali, oppure la violenza e le molestie sul lavoro, oggetto dell'ultima convenzione approvata dall'OIL (la n. 190 del 2019), non sono qui toccati. È però speranza dei curatori, così come di tutti gli altri studiosi che hanno contribuito alla sua realizzazione, che il volume possa rappresentare un punto di partenza, un elemento di stimolo per l'avvio di nuove ricerche e approfondimenti sui tanti aspetti importanti del rapporto fra la più antica delle organizzazioni della famiglia ONU e la politica, la società e il mondo del lavoro del nostro paese.

- - - - - - -

Oltre che ogni singolo Autore, desideriamo ringraziare tutti coloro che in vario modo hanno contribuito alla realizzazione del volume.

© Wolters Kluwer Italia

Il nostro primo ringraziamento va all'Ufficio di collegamento OIL di Roma per l'Italia e San Marino, e in particolare al suo Direttore, il dott. Gianni Rosas, per i suoi numerosi stimoli durante tutto il percorso che ha portato alla pubblicazione del volume, a partire dall'organizzazione del convegno *L'Italia nell'Organizzazione Internazionale del Lavoro: un bilancio storico. 1919-2019*, tenuto a Padova nel dicembre 2019. Avviata in quell'occasione, la collaborazione con il dott. Rosas e con l'Ufficio di via Panisperna ha già dato numerosi altri risultati – nell'organizzazione di convegni, workshop, dibattiti e in varie altre iniziative – e confidiamo che possa continuare in modo altrettanto fruttuoso negli anni a venire.

Un doveroso ringraziamento va anche a tutti i partecipanti al convegno del 2019, soprattutto a coloro che per vari motivi non hanno poi avuto modo di partecipare al volume, in particolare i colleghi Francesco Petrini, Devi Sacchetto e Antonio Varsori, e i dott. Gianfranco Gribaudo e Silvana Cappuccio.

Vogliamo poi ringraziare tutti i membri dell'Osservatorio "Lavoro e Giustizia Sociale Globale", gruppo di lavoro multidisciplinare nato nel 2021 presso l'Università di Padova per studiare i temi sociali e del lavoro in chiave internazionale e transnazionale, e del quale noi stessi facciamo parte. Accanto all'organizzazione di una serie di eventi di natura scientifica e divulgativa, il volume rappresenta uno dei primi risultati concreti dell'attività dell'Osservatorio.

Un ringraziamento, infine, va al Dipartimento di Scienze Politiche, Giuridiche e Studi Internazionali dell'Università di Padova, il nostro Dipartimento di afferenza, per il sostegno logistico nell'organizzazione del convegno del 2019, per il supporto amministrativo nei contatti con l'Editore e per il contributo finanziario concesso alla pubblicazione del volume.

Lorenzo Mechi e Andrea Sitzia

© Wolters Kluwer Italia

PARTE I

L'OIL NELLA STORIA ITALIANA DEL 20° SECOLO

Luciano Tosi

L'ITALIA, LA NASCITA DELL'OIL E LE PRIME CONFERENZE INTERNAZIONALI DEL LAVORO (1919–1922)

1. Introduzione

Nel corso del primo conflitto mondiale riprese vigore il progetto, che già si era delineato tra la fine dell'Ottocento e i primi del Novecento, di una tutela internazionale dei lavoratori. Bisognava venire incontro alle attese crescenti di uomini e donne chiamati a sacrifici enormi, farli sentire in qualche modo partecipi delle finalità del conflitto. Si trattava inoltre di fronteggiare l'irresistibile richiamo esercitato sulla classe operaia dall'esperienza sovietica e occorreva infine avviare la modernizzazione del sistema economico e dei rapporti sociali, istituzionalizzando sul piano internazionale esperienze di studio e di confronto tra governi, sindacati e datori di lavoro, già in atto in vari paesi.

La Conferenza della Pace decise di creare una commissione destinata a dar vita all'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) [1], commissione a cui l'Italia partecipò avendo alle spalle una notevole esperienza in fatto di legislazione sociale internazionale, maturata in particolare attraverso l'azione svolta per tutelare la propria emigrazione all'estero. Il paese

[1] Tra i numerosi lavori sulla storia dell'OIL si segnalano Daniel Maul, *The International Labour Organization. 100 Years of Global Social Policy*, Berlin, De Gruyter Oldenbourg, 2019; Sandrine Kott (ed.), *La Justice sociale dans un monde global. L'Organisation internationale du Travail*, Special issue of "Le Mouvement Social", 263, 2018, 2; Isabelle Lespinet-Moret and Vincent Viet (eds.), *L'Organisation Internationale du Travail: origine, développment, avenir*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2011; Jasmien Van Daele et al. (eds.), *ILO Histories: Essays on the International Labour Organization and Its Impact on the World during the Twentieth Century*, Berne, Peter Lang, 2010; Gerry Rodgers, Eddy Lee, Lee Swepston, Jasmien Van Daele, *The ILO and the Quest for Social Justice, 1919-2009,* Geneva, ILO, 2009; Franco De Felice, *Sapere e politica. L'organizzazione internazionale del lavoro tra le due guerre, 1919-1939*, Milano, Angeli, 1988; Carlotta Sorba, *Organisation Internationale du Travail et Bureau International du Travail,* "Rivista di storia contemporanea", XV, 1986, 2, pp. 275-312; Antony Alcock, *History of the International Labour Organization*, London, Macmillan, 1971; James T. Shotwell (ed.), *The origins of the International Labour Organization,* New York, Columbia University Press, 1934.

© Wolters Kluwer Italia

aveva preso parte attiva a quasi tutte le iniziative con cui tra la fine dell'Ottocento e i primi del Novecento si era cercato di dar vita ad accordi internazionali in materia di lavoro e, soprattutto, nel 1904, aveva stipulato con la Francia un trattato di lavoro che rappresentava il primo esempio di convenzione internazionale in materia; la Francia si impegnava ad accogliere le richieste dell'Italia riguardo la tutela dei suoi emigranti in cambio dell'impegno italiano a migliorare la propria legislazione sociale [2]. Si riconosceva così ufficialmente e per la prima volta l'interdipendenza delle legislazioni sociali, la necessità di unificarle e il diritto degli stati al controllo reciproco delle rispettive legislazioni sociali [3]. A questo trattato ne erano seguiti altri - ventisette fino al 1914 - ispirati allo stesso modello e stipulati sia dall'Italia che da altri paesi europei. La guerra fu l'occasione per ulteriori sviluppi della normativa bilaterale e in un accordo italo-francese del 30 settembre 1919 si affermò il principio della parità di trattamento degli emigranti rispetto ai nativi, la cui codificazione allora in un trattato internazionale segnò una pietra miliare nel diritto internazionale [4].

Il presente lavoro ricostruisce il contributo italiano alla nascita dell'OIL e le prime esperienze del paese all'interno dell'organizzazione fino all'avvento del fascismo; si basa su fonti bibliografiche, memorialistiche e archivistiche, in particolare sulla documentazione conservata negli archivi dell'OIL a Ginevra e del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale a Roma.

2. La Commissione per la legislazione internazionale del lavoro della Conferenza della pace

Nel corso del conflitto l'Italia partecipò attivamente al dibattito che si sviluppò, specie nei paesi dell'Intesa, sulla necessità di una legislazione sociale internazionale. Presero posizione al riguardo le rappresentanze sindacali e degli industriali e organismi statali, in particolare il Commissariato Generale dell'Emigrazione, e si pose soprattutto l'accento sulla neces-

---

[2] Cfr. Luciano Tosi, *L'Italia e la nascita dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro*, in Id. (a cura di), *L'Italia e le organizzazioni internazionali. Diplomazia multilaterale nel Novecento*, Padova, Cedam, 1999, pp. 131-155.

[3] Sul trattato di lavoro italo-francese del 1904 si vedano in particolare Léon-Eli Troclet, *Législation sociale internationale,* Bruxelles, Les éditions de la Librairie encyclopedique, 1952, pp. 45-46, 51, 136-155; Nicolas Valticos, *Droit international du travail*, Paris, Dalloz, 1983, 2 ed., pp. 174-179; Linda Amiri, Benjamin Stora, *Les politiques en France, du début du XXe siecle à nos jours*, in Benjamin Stora et Émile Temime (eds.), *Immigrances: l'immigration en France au XXe siècle*, Paris, Hachette Littérature, 2007, pp. 157-182.

[4] Cfr. Zeffiro Ciuffoletti, *Il trattato di lavoro tra l'Italia e la Francia del 30 settembre 1919*, in Emile Temine, Teodosio Vertone (a cura di), *Gli italiani nella Francia del Sud e in Corsica (1860-1980)*, Milano, Angeli, 1988, pp. 106-117; cfr. inoltre Tommaso Perassi, *Il trattato di lavoro tra l'Italia e la Francia,* Roma, Atheneaum, 1920.

© Wolters Kluwer Italia

sità di tutelare gli emigranti e di evitare che paesi con una legislazione sociale meno avanzata di quella italiana potessero far concorrenza alle industrie nazionali [5].

Il presidente del Consiglio, Vittorio Emanuele Orlando, e il ministro degli Esteri, Sidney Sonnino, parteciparono alla seduta plenaria della Conferenza della Pace, che, il 25 gennaio 1919, istituì la Commissione per la legislazione internazionale del lavoro, e dettero il loro consenso all'iniziativa, senza tuttavia dare troppa importanza a questo aspetto del Trattato di Pace. La Commissione, come è noto, era composta di quindici membri; le grandi potenze, Gran Bretagna, Francia, Italia, Stati Uniti e Giappone, erano rappresentate da due delegati ciascuna; due ne aveva anche il Belgio, mentre un solo rappresentante avevano Polonia, Cuba e Cecoslovacchia [6].

I delegati italiani erano l'amb. Edmondo Mayor des Planches, commissario generale dell'emigrazione, e il deputato socialista riformista, Angelo Cabrini; erano accompagnati da consiglieri tecnici, soprattutto ispettori di emigrazione, e da deputati che esprimevano gli orientamenti sociali di cattolici, liberali e socialisti riformisti, accumunati dall'avversione per l'estremismo rivoluzionario di tipo bolscevico. La Confederazione Generale del Lavoro, pur attenta ai lavori della Commissione, aveva manifestato la propria indisponibilità a prendervi parte, anche per il mancato invito ai paesi vinti [7].

Gli italiani si mostrarono quasi subito poco interessati alla struttura del costituendo organismo internazionale, si fecero invece portatori di proposte molto avanzate sul piano sociale, che, da un lato, miravano a tutelare al meglio l'emigrazione, dall'altro, tentavano di interpretare la diffusa aspirazione al cambiamento, che, presente nel paese all'indomani della fine del conflitto, si manifestava, come è noto, in forti tensioni sociali. Il crispino Mayor Des Planches fornì alla delegazione la sua sensibilità ed

---

[5] Cfr. Tosi, *L'Italia e la nascita*, cit., pp. 133-137.

[6] Per una recente ampia sintesi delle principali problematiche discusse a Parigi cfr. Maul, *L'Organizzazione*, pp. 23-32.

[7] Cfr. Roberto Tremelloni, *L'Organizzazione Internazionale del Lavoro,* Milano, Aracne, 1923, pp. 161-162. Del resto, anche Sonnino, in un incontro con i rappresentanti delle altre grandi potenze, svoltosi a Parigi il 23 gennaio 1919, al fine di mettere a punto l'odg sull'Organizzazione Internazionale del Lavoro, si era detto contrario a che i due rappresentanti delle grandi potenze nella Commissione fossero espressi dai sindacati e dagli industriali e aveva suggerito che rappresentanti di questi ultimi fossero presenti in qualità di consiglieri tecnici cfr. Shotwell, (ed.), *The origins,* cit. II, pp. 141-143; per un analogo atteggiamento da parte di Orlando si veda Edmondo Mayor Des Planches, *La legislazione internazionale del lavoro nella Conferenza della Pace*, "Nuova Antologia", 55, 1919, 1139, p. 101. Per un breve profilo di Mayor des Planches, cfr. "Bollettino dell'emigrazione", XX, 1921, pp. 81-82; su Cabrini si vedano Fabio Fabbri, *Angiolo Cabrini (1869-1937). Dalle lotte proletarie alla cooperazione fascista*, "Cooperazione e società", X, 1972, 1, pp. 31-91 e Enzo Santarelli, *Cabrini Angiolo*, voce in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. 15, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 1972, pp. 730-736.

© Wolters Kluwer Italia

esperienza per i problemi del lavoro, specie degli emigranti, e le sue doti di diplomatico, Cabrini fu l'anima ispiratrice e la mente dirigente della delegazione stessa [8]. Essi appoggiarono l'elezione a presidente della Commissione dell'americano Samuel Gompers, presidente dell'AFL, e accettarono di prendere come base di discussione il progetto di organismo presentato dagli inglesi, di cui apprezzarono in particolare l'istituzionalizzazione con lo scopo di elaborare convenzioni internazionali sul lavoro, la rappresentanza tripartita, l'autonomia di voto delle varie rappresentanze, la possibilità di controllare l'applicazione della convenzioni ratificate e la rispondenza ai voti espressi dal movimento sindacale internazionale [9]. Si dichiararono, tuttavia, a favore della partecipazione alla nascente istituzione anche dei paesi sconfitti e suggerirono, suscitando forti dissensi, che la Commissione proponesse alla Conferenza della Pace non solo lo statuto del nuovo organismo, ma anche una Carta del Lavoro contenente alcuni principi cui i governi avrebbero dovuto ispirare la loro azione in materia sociale, ad esempio, le otto ore, il controllo operaio sulle imprese e la pianificazione internazionale dei movimenti migratori [10].

Nel corso delle discussioni la delegazione italiana appoggiò una proposta francese tendente ad attribuire due voti a ciascuna rappresentanza, anche alla rappresentanza operaia e padronale, così come a quella dei governi, sostenendo che si voleva dare spazio anche agli interessi agricoli. La proposta fu respinta e passò l'originaria proposta inglese: 2-1-1; l'Italia tentò allora di far passare una proposta che mirava ad attribuire alla nascente organizzazione poteri sovrannazionali, la possibilità, cioè, di deliberare a maggioranza, eliminando il diritto di veto che nel progetto inglese era riservato ai parlamenti nazionali. Anche questa proposta fu bocciata,

---

[8] Mayor des Planches, *La legislazione internazionale,* cit., p. 65. Anche Cabrini elogiò l'opera svolta da Mayor "con mirabile modernità di idee"; cfr. Angiolo Cabrini, *L'Organizzazione Internazionale del Lavoro istituita dai trattati di pace e la sua azione,* Torino, Stabilimento tipografico della SAE, 1924, p. 15. Sulla partecipazione italiana ai lavori della Commissione, oltre agli atti della stessa, si vedano: *La legislazione internazionale,* cit., Angiolo Cabrini, *La legislazione internazionale del lavoro alla Conferenza della Pace,* "Rassegna della Previdenza sociale", VI, 1919, 5-6, pp. 669-698; Guglielmo Emanuele Di Palma Castiglione*, Il parlamento di classe. La Conferenza Internazionale del Lavoro,* "Rivista di politica economica", XII, 1922, I-II, pp. 53-57; Maurice Guerreau, *L'organisation permanente internationale du travail,* Paris, Librairie Arthur Rousseau, 1923, pp. 30-33, 266-271, 295 e 518; Guglielmo Emanuele Di Palma Castiglione, *L'Italia e l'Ufficio Internazionale del Lavoro,* Roma, Tipografia operaia romana, 1925; Id., *L'organizzazione permanente,* cit., pp.809-821; Troclet, *Législation sociale internationale*, cit., pp. 79-85, 293-309, 336, 495-496, 513-515 e 534-537; Valticos, *Droit international du travail,* cit., pp. 53-55, 58-59, 63-65 e 68.

[9] Cfr. Conférence de la Paix 1919-1920, *Recueil des actes de la Conférence. Partie IV Commissions de la Conférence (Procés-verbaux, Rapports et Documents) C Questions Générales (4) Commission de Législation Internationale du Travail,* Paris, Imprimerie Nationale, 1922 (d'ora in avanti Recueil), pp. 5-6.

[10] Cfr. *ivi*, pp. 9 e 23; cfr. inoltre Mayor a Ciuffelli, 4 febbraio 1919, Archivio Storico del Ministero degli Affari Esteri, Roma (Asmae), Carte Conferenza della Pace (CP), b.66, sc.23, f.6.

© Wolters Kluwer Italia

con varie motivazioni, da inglesi, belgi, polacchi, americani e giapponesi. È da dire tuttavia, come ha rilevato Franco De Felice, che la proposta, se approvata, avrebbe avuto l'effetto di bloccare anziché favorire lo sviluppo di una legislazione sociale internazionale, dato che una tale legislazione emanante da un organismo con poteri sovrannazionali sarebbe stata accolta da un ristretto numero di paesi [11].

Nell'intervallo tra la prima e la seconda lettura del progetto inglese la commissione sospese i lavori anche per dar modo ai delegati di consultare i governi e le parti sociali interessate. In Italia il ministro del Lavoro, Augusto Ciuffelli, convocò il Comitato permanente del Lavoro, integrato con rappresentanti delle organizzazioni industriali e dei sindacati operai e con alcuni alti funzionari ministeriali. Nel corso della riunione Cabrini sollecitò in particolare una presa di posizione sulle otto ore e sul controllo operaio delle fabbriche, su cui nel paese non c'era ancora un consenso unanime. Industriali e sindacalisti illustrarono quindi i rispettivi punti di vista al riguardo, lasciando un po' da parte la riflessione sull'organizzazione e il funzionamento della nuova istituzione. Si sviluppò un interessante dibattito sulle condizioni dell'industria in Italia in relazione a quelle degli altri paesi e nel corso dello stesso, non privo di punte polemiche, si colsero echi significativi delle forti tensioni sociali esistenti allora nella penisola [12].

L'ing. Pio Perrone, rappresentante delle industrie siderurgiche e delle costruzioni navali, si disse preoccupato per gli effetti che la legislazione sociale internazionale avrebbe avuto in Italia. A suo avviso, tale legislazione era voluta soprattutto da Stati Uniti e Gran Bretagna, paesi che controllavano oltre l'80% delle materie prime, avevano un mercato di consumo che permetteva loro di abbassare i costi di produzione e possedevano

---

[11] Sul dibattito cfr. De Felice, *Sapere e politica,* cit., pp. 30-40, in particolare, p. 33. Secondo Di Palma Castiglione, a contrastare la proposta italiana, così come quella della parità delle rappresentanze, furono soprattutto gli inglesi, preoccupati di ottenere il maggior numero di consensi attorno alla loro proposta di assicurare la più ampia adesione al nuovo organismo; cfr. Di Palma Castiglione, *Il parlamento di classe*, cit., p. 53; cfr. anche *ivi,* p. 60 e Mayor a Ciuffelli, 20 febbraio1919, Asmae, CP, b. 66, sc.23, f. 6. Nel corso delle sedute precedenti la delegazione italiana aveva accolto la tesi del voto per categoria e non per delegazione nazionale e le norme relative alla struttura e ai compiti del consiglio di amministrazione e aveva proposto che, sul modello dell'IIA, il personale dell'OIL fosse internazionale; cfr. Mayor a Ciuffelli, 12 febbraio 1919, *ibidem* e *Recueil,* p. 42. Mayor appoggiò la proposta del delegato belga Mahaim di fissare la sede della SdN in Belgio, cfr. *ivi,* p. 41.

[12] Il verbale dell'incontro romano è stato pubblicato in Ministero per l'Industria, il Commercio e il Lavoro, Direzione Generale del lavoro e della previdenza sociale, Ufficio del Lavoro, *La legislazione internazionale del lavoro alla Conferenza della Pace, gennaio- giugno 1919,* Roma, Tipografia della Camera dei Deputati, 1919, pp. 93-130, cui si è fatto riferimento per le note che seguono. Sull'incontro si vedano anche Mayor a Sonnino, 25 marzo 1919, Asmae, CP, b. 66, sc. 23, f. 6, Italo Mario Sacco, *La posizione privilegiata del Giappone negli accordi internazionali del lavoro, "*Rivista internazionale di scienze sociali", 42, 1934, 4, pp. 569-571 e Di Palma Castiglione, *L'organizzazione permanente internazionale del lavoro,* "Rivista Internazionale di Scienze Sociali", XXXXII, 1934, VI, pp. 814-815.

© Wolters Kluwer Italia

di fatto il monopolio dei trasporti marittimi. Con la legislazione sociale internazionale miravano a vincere la concorrenza dei paesi più deboli; infatti imponendo, tramite l'OIL, l'uguaglianza di trattamento per i lavoratori di tutti i paesi, toglievano a quelli meno dotati di risorse naturali l'unica possibilità che avevano di competere con loro, quella di far leva sull'abbondanza di manodopera e quindi sul minor costo della stessa e sulla maggiore durata della giornata lavorativa. Le preoccupazioni dell'ing. Perrone erano condivise anche dagli altri rappresentanti del settore industriale, anche se in misura diversa a seconda delle caratteristiche delle varie industrie, più o meno sviluppate, più o meno esposte alla concorrenza internazionale. Essi si dichiararono genericamente a favore della nascita dell'OIL e delle posizioni assunte dai delegati italiani, manifestarono invece atteggiamenti diversi nei confronti delle otto ore. Tale riforma era stata già introdotta o era in via di introduzione in alcuni settori dell'industria italiana (meccanica, siderurgia, edilizia e industrie tipografiche), mentre in altri vi erano forti resistenze, che si manifestarono in quelle sede con atteggiamenti favorevoli a dilazionare la riforma stessa o a sottoporla a condizionamenti. In merito al controllo operaio sulle fabbriche gli industriali mostrarono forti riserve e perplessità, dicendosi favorevoli ad un'applicazione graduale dello stesso, atteggiamento, questo, condiviso, peraltro, in qualche misura anche dai rappresentanti sindacali, consci dei problemi che avrebbe suscitato una radicale applicazione del principio.

I sindacalisti, a differenza degli industriali, approvarono pienamente l'operato dei delegati italiani, contestarono le tesi degli industriali circa la sfavorevole concorrenza che l'industria italiana avrebbe subito con l'imposizione delle otto ore, di cui chiesero (D'Aragona, Grandi) l'immediata applicazione in tutti i settori dell'industria italiana. In genere i sindacalisti avversavano l'applicazione graduale della legislazione sociale, se non altro perché, imponendo la stessa a paesi arretrati al riguardo, come il Giappone, si sarebbe favorita l'Italia; inoltre, una maggiore concorrenza avrebbe favorito la modernizzazione dei settori arretrati dell'industria italiana. L'on. Gino Olivetti, rappresentante della Lega Nazionale Industriale, cercò di mediare, sfumando le posizioni più rigide e invitando i delegati a difendere non solo i lavoratori ma anche l'industria italiana; a suo avviso, le questioni sociali dovevano essere risolte contestualmente a quelle dei dazi doganali, del commercio internazionale e delle materie prime.

Nella replica Cabrini cercò di tranquillizzare gli industriali sostenendo che la legislazione internazionale del lavoro si sarebbe attestata su una linea mediana tra quelle dei paesi più progrediti e quella dei paesi meno progrediti e ricordò che tale legislazione sarebbe stata utile per migliorare le condizioni degli emigranti italiani. Cercò in particolare di fugare i timori sulle otto ore e sul controllo operaio sulle imprese, affermando che l'Italia avrebbe continuato ad appoggiare i due obiettivi, evitando però di dare l'impressione che volesse favorire soluzioni rivoluzionarie, proponendo

© Wolters Kluwer Italia

di assumere come modello le commissioni di fabbrica che si stavano sperimentando in Gran Bretagna.

Alcune perplessità tra gli industriali tuttavia rimasero, come confermò un ulteriore intervento dello stesso Perrone, che riprese in parte le tesi di Olivetti e sostenne che senza paralleli accordi su materie prime, banche, società di navigazione, colonie e commercio estero, la legislazione internazionale del lavoro si sarebbe risolta in un danno per l'Italia, che, peraltro, a suo avviso, avrebbe fatto bene a interessarsi di tali questioni e non, come sembrava stesse facendo, solo di quelle politiche e territoriali.

Le posizioni assunte dai delegati italiani, pur tra numerose riserve e forti perplessità furono comunque approvate con un odg votato all'unanimità. Gli industriali si indussero a dare il loro assenso sia perché condizionati dal clima politico e sociale esistente allora in Italia, sia perché convinti che il nuovo organismo non avrebbe avuto poteri sovrannazionali, sia infine perché alcuni intravidero qualche possibilità di attutire attraverso l'OIL gli effetti che le riforme sociali in atto nel paese stavano scaricando sull'industria. Nella risoluzione votata si ribadiva l'opportunità di includere nel trattato di pace una Carta del Lavoro e si faceva un dettagliato elenco di clausole sociali; in esso si dava ampio spazio alle norme in materia di emigrazione (tutte incentrate sul principio della parità di trattamento), c'erano anche quelle per la tutela del lavoro femminile e minorile, per le condizioni di lavoro, le assicurazioni sociali, i minimi salariali, il servizio ispettivo, le otto ore e il controllo dei lavoratori sulla gestione aziendale (questi ultimi due punti erano una novità rispetto alla piattaforma varata prima della conferenza). Si trattava tuttavia di una carta troppo dettagliata e legata alla contingenza per poter essere una dichiarazione di principi duratura e universale. I delegati italiani ebbero inoltre mandato di insistere ancora per una organizzazione con poteri sovranazionali, per l'ammissione alla stessa degli ex nemici e per la rappresentanza degli interessi agricoli.

Alla ripresa dei lavori della Commissione, l'11 marzo 1919, la delegazione italiana riaffermò i propri desiderata, ribadì l'appoggio di massima al progetto inglese e si associò ai delegati francesi per contrastare gli emendamenti americani miranti ad annacquare i poteri del nuovo organismo, inoltre, dubbiosi sulla sorte della Società delle Nazioni (SdN), cui allora l'Italia guardava con scarsa simpatia, chiesero che l'organismo del lavoro non avesse legami troppo stretti con la Lega. I loro sforzi tuttavia non furono coronati da successo: la commissione ridusse ulteriormente i già scarsi poteri che il progetto inglese attribuiva all'OIL, venendo incontro alle richieste degli Stati Uniti, che miravano a ottenere che la nuova organizzazione potesse solo formulare raccomandazioni [13]. Mayor

[13] Cfr. *Recueil*, pp. 119, 126 139, 184. Mayor ricordò che l'orario di otto ore si stava allora introducendo in Italia in numerosi settori dell'industria per mezzo di accordi sindacali.
Cfr. *ivi,* p. 160 e Mayor a Ciuffelli, 17 e 20 marzo 1919, Asmae, CP, b.66, sc. 23, f. 6. Per

© Wolters Kluwer Italia

quindi si astenne sui poteri attribuiti alla Conferenza del lavoro e, tenuto conto degli scarsi poteri attribuiti alla stessa, propose uno schema di voti 1-1-1 per le singole rappresentanze nazionali, proposta bocciata [14].

Si scontrarono allora idee e obiettivi diversi: l'Italia sperava che l'OIL potesse contribuire a risolvere i suoi problemi economici e demografici e a dare una risposta alle tensioni sociali interne, mentre Francia, Gran Bretagna e Stati Uniti miravano solo a compiere un gesto simbolico nei confronti della classe operaia internazionale ed erano del tutto lontani dall'idea di scardinare il principio di sovranità. Analogamente, i governi dei maggiori paesi industrializzati annettevano scarsa importanza alla Carta del Lavoro, come disse chiaramente il delegato britannico Barnes, secondo cui bastava ricordare 4 o 5 punti. A lui si opposero i delegati operai di Francia e Stati Uniti e lo stesso Mayor e, grazie anche all'appoggio delle delegazioni del Belgio e della Polonia, si passò all'esame delle singole clausole sociali. Nella relativa discussione la delegazione italiana svolse un ruolo di gande rilievo e si impegnò in particolare per far accogliere alcune clausole relative alla tutela degli emigranti e degli operai agricoli e all'istituzione nei vari paesi di un servizio di ispezione del lavoro. Non la spuntò sugli operai agricoli e ottenne l'accoglimento del principio della parità di trattamento di emigranti e nativi, mentre tutte le altre clausole relative agli emigranti, quelle più dettagliate, incontrarono forti opposizioni e la delegazione italiana preferì ritirarle, così come la clausola del controllo operaio sulle imprese e altre di minore rilievo [15]. Nel riferire al ministro degli Esteri i risultati del lavoro della commissione i delegati italiani li definirono deludenti e sollecitarono Sonnino affinché la delegazione italiana alla Conferenza della Pace riprendesse almeno le clausole più importanti: il controllo operaio sulle imprese, l'attribuzione di poteri deliberativi alla Conferenza del Lavoro, l'ammissione alla stessa di tutti i paesi, la concessione di due voti a ciascuna rappresentanza e una redazione più organica e sostanziale della Carta del Lavoro [16].

Il nuovo organismo fu modellato con un'attenzione maggiore alla realtà dei paesi più industrializzati e di immigrazione, avallando in tal modo i sospetti di quanti in Italia pensavano che l'OIL avesse il compito di

---

l'atteggiamento italiano verso la nascente Società delle Nazioni, cfr. Italo Garzia, *L'Italia e le origini della Società delle Nazioni*, Roma, Bonacci Editore, 1995.

[14] Cfr. *Recueil,* p. 188. Sul favore di Mayor per la proposta inglese (2-1-1), se la conferenza avesse avuto poteri deliberativi, si veda Id., *La legislazione internazionale del lavoro,* cit., pp. 72-73.

[15] Cfr. Mayor a Ciuffelli, 17, 20 e 21 marzo 1919, Asmae, CP, b. 66, sc. 23, f. 6 e *Recueil,* pp. 163, 194-195 e 202-204. Al riguardo cfr. Cabrini, *La legislazione internazionale del lavoro,* cit., pp. 690-691. Sull'intera discussione cfr. De Felice, *Sapere e politica*, cit. pp. 54-75.

[16] Cfr. *Recueil*, p. 220 e 231. Mayor ribadì inoltre ancora una volta la contrarietà dell'Italia a legami troppo stretti tra l'OIL e la SdN, il favore per una conferenza con poteri deliberativi e per la presenza nella stessa di rappresentanze degli interessi agricoli; cfr, Mayor a Ciuffelli, 24 marzo 1919, Asmae, CP, b. 66, sc. 23, f. 6.

© Wolters Kluwer Italia

tutelare i paesi ricchi nei confronti della concorrenza dei paesi poveri, così come la SdN era destinata a garantire l'assetto territoriale imposto dai vincitori. L'Italia, tuttavia, si era illusa di poter risolvere i problemi strutturali del paese e le sue tensioni sociali attraverso accordi internazionali multilaterali, che erano sì una strada percorribile, ma non allora. La fuga in avanti condannò le proposte italiane all'insuccesso, anche se con il suo atteggiamento il paese impedì che passassero soluzioni più arretrate quali sarebbero state quelle derivanti dall'accoglimento integrale delle proposte presentate dagli Stati Uniti.

La Conferenza della Pace approvò il progetto dell'OIL redatto dalla commissione in seduta plenaria in due successive sedute, l'11 e il 28 aprile 1919, con ulteriori modifiche restrittive volute dal Giappone, che mirava a far sì che le convenzioni e le raccomandazioni della Conferenza del Lavoro tenessero conto delle condizioni ambientali e sociali di alcuni paesi [17]. Il delegato italiano, Salvatore Barzilai, espresse il favore del paese per il progetto, sottolineando la sua posizione di avanguardia nella legislazione sociale, ribadì i punti che più stavano a cuore al paese stesso e ricordò alcune proposte italiane non accolte, auspicando che il nuovo organismo le riprendesse in esame al più presto [18]. La Carta del Lavoro fu approvata il 28 aprile, con alcune significative variazioni che ne attenuavano alquanto la portata, attenuando in particolare l'obbligo degli stati ad attuarla e ritoccando i principi relativi alla tutela degli emigranti, principi, che, come si è detto, stavano molto a cuore all'Italia [19]. La delegazione italiana, però, non poté difenderli perché per le note vicende legate alla questione adriatica, 4 giorni prima, il 24 aprile, aveva abbandonato la Conferenza della Pace [20].

---

[17] Cfr. Edward J. Phelan, *The Labor Proposals before the Peace Conference,* in Shotwell, *The Origins,* cit., I, pp. 199-213 e *Recueil,* p. 244; fu anche allungato il termine per sottoporre a ratifica le convenzioni, portandolo da un anno a diciotto mesi, *ibidem.*

[18] Cfr. Shotwell, *The Origins,* cit., II, pp. 402-403.

[19] Cfr. *Recueil,* pp. 245-246*,* Cabrini*, La legislazione internazionale del lavoro,* cit., pp. 691-692 e Mayor des Planches, *La legislazione internazionale del lavoro,* cit., p.74. Il principio della parità di trattamento venne modificato nel senso che gli stati si impegnavano solo ad assicurare un equo trattamento economico a tutti i lavoratori residenti legalmente in un paese.

[20] Mayor e Cabrini avevano lasciato Parigi già alla fine di marzo; cfr. Mayor a Sonnino, 30 marzo 1919, Asmae, CP, b. 66, sc. 23, f.6. Va detto comunque che il segretariato italiano alla Conferenza non venne informato delle modifiche che si intendevano apportare alla Carta del Lavoro; cfr. Mayor a Sonnino, 2 maggio 1919, *ibidem.* I delegati italiani illustrarono gli esiti delle loro proposte al Comitato Permanente del Lavoro nel corso delle sedute del 4 aprile e dell'8 maggio 1919 e in quest'ultima seduta il Comitato votò un odg che rilevava la scarsa rispondenza alle "legittime aspirazioni delle classi lavoratrici" e criticava in particolare la soppressione delle clausole sulla parità di trattamento degli emigranti; cfr. *La legislazione sociale,* cit., pp. 130-131.

© Wolters Kluwer Italia

3. La Conferenza di Washington

L'accoglienza riservata in Italia alla nascita dell'OIL non fu delle più entusiastiche dal momento che erano state in pratica bocciate tutte le proposte a cui l'Italia teneva di più. Sia pure con varie sfumature i commenti non furono positivi. Da parte governativa Mayor e Di Palma sottolinearono l'importanza del nuovo organismo, soprattutto per la possibilità offerta al movimento sindacale di far sentire la propria voce a livello internazionale; segnalarono tuttavia le presunte carenze presenti nello stesso a causa del mancato accoglimento delle proposte italiane [21]. Da parte operaia si fece notare che la Conferenza della Pace aveva perso una grossa occasione di mostrarsi veramente interessata ai problemi dei lavoratori [22].

Della delusione italiana per il risultato dei lavori della Commissione parigina si fece interprete il Comitato Permanente del Lavoro, che l'8 maggio 1919 si riunì per valutare il nuovo organismo. Cabrini illustrò l'azione svolta dalla delegazione italiana e auspicò che il movimento sindacale internazionale si battesse per far ammettere tutti i paesi alla prima Conferenza dell'OIL, in programma per quell'anno a Washington [23], i paesi neutrali e soprattutto quelli ex nemici, la cui partecipazione l'Italia aveva chiesto invano durante i lavori della Commissione. La stessa richiesta, in termini più ultimativi, fu formulata dalla CGL nel giugno del 1919 e fu poi ripresa con forza in una risoluzione del 4 agosto dalla Federazione Sindacale Internazionale [24].

L'azione per l'ammissione della Germania fu portata avanti dall'Italia nel quadro di un più vasto tentativo di ottenere la Revisione dello statuto dell'OIL, tentativo che si sviluppò nel corso delle prime Conferenze dell'organizzazione. Tale azione fu favorita dal nuovo capo del governo, Francesco Saverio Nitti, che, subentrato a Orlando il 23 giugno 1919, era particolarmente attento alle istanze del mondo sindacale [25]. L'Italia fu l'unica delle grandi potenze che si batté per ottenere l'ammissione alla Conferenza di Washington dei paesi ex nemici, contrastando le tesi di inglesi e francesi, sostenitori di una necessaria coincidenza fra paesi membri

---

[21] Cfr. Mayor des Planches, *La legislazione internazionale del lavoro* cit., *passim* e Guglielmo Emanuele Di Palma Castiglione, *L'organizzazione permanente del lavoro della "Società delle Nazioni*", "Vita italiana", VI, 1920, 2, pp. 128-138.

[22] Cfr. Cabrini, *La legislazione internazionale del lavoro,* cit. e, per un commento di Rinaldo Rigola, Tremelloni, *L'Organizzazione,* cit., pp. 159-161. Sulla negativa reazione della FSI alla nascita dell'OIL, cfr. Alcock, *History,* cit., p. 36.

[23] Cfr. Di Palma Castiglione, *L'organizzazione permanente internazionale del lavoro* cit., p. 815.

[24] Cfr. Angiolo Cabrini, *La prima sessione della Conferenza Internazionale del Lavoro,* "Rassegna della previdenza sociale", VII, 1920, 1, pp. 3-4, e Tremelloni, *L'Organizzazione, cit.*, pp. 161-162.

[25] Cfr. Nitti al Ministro degli Esteri, Tommaso Tittoni, 15 agosto 1919, Asmae, CP, b. 66, sc. 23, f. 6.

© Wolters Kluwer Italia

della SdN e dell'OIL. L'atteggiamento italiano era dettato in modo prevalente dall'interesse del governo e degli industriali ad estendere al maggior numero possibile di paesi la legislazione sociale internazionale e dall'interesse dei sindacati italiani alla presenza nell'OIL del sindacalismo tedesco, di un paese cioè che fino allo scoppio del conflitto era stato all'avanguardia nella legislazione sociale [26]. A questo motivo se ne aggiunse un altro, legato agli orientamenti restrittivi che paesi d'immigrazione, come Stati Uniti e Francia, stavano allora manifestando; si pensò cioè che, in vista delle discussioni in Conferenza sul problema dell'emigrazione, sarebbe stato utile avere l'appoggio di altri paesi esportatori di manodopera [27]. Va detto infine che all'origine dell'impegno italiano in favore dell'ammissione della Germania alla Conferenza di Washington ci fu anche la costatazione di una notevole identità di vedute tra i due paesi circa la natura e i compiti della nuova organizzazione, in particolare circa i poteri sovranazionali da attribuire alla stessa e i principi da inserire nella Carta del Lavoro. Tale identità era emersa allorché, in sede di approvazione da parte della Conferenza della Pace della nuova organizzazione e della Carta del Lavoro, la Germania aveva fatto conoscere i suoi punti di vista sulle stesse con le note del 10 e del 22 maggio 1919. L'Italia sperò forse di riuscire con l'appoggio della Germania a far prevalere a Washington le proprie tesi sconfitte in Commissione, tenuto conto che anche la Federazione Sindacale Internazionale si era espressa per riformare lo statuto della nuova organizzazione nel senso voluto dall'Italia e, ad esempio, si era detta favorevole ad attribuire un voto a ciascuna rappresentanza.

Durante i lavori preparatori della Conferenza di Washington - che si protrassero dal 15 aprile al 30 ottobre 1919 - l'Italia si batté principalmente per arrivare ad una soddisfacente normativa per la tutela degli emigranti e per l'immediata ammissione della Germania al nuovo organismo. Si batté, cioè, da un lato, per far accogliere dalla Conferenza i principi della parità di trattamento su base di reciprocità e della programmazione internazionale dei flussi emigratori [28], dall'altro, per far cancellare la decisione, presa il 15

---

[26] Cfr. al riguardo Mayor des Planches, *La legislazione internazionale del lavoro,* cit., p. 71, e Cabrini, *La legislazione internazionale del lavoro* cit., p. 675.

[27] Cfr. Cabrini a Tittoni, 15 agosto 1919, Asmae, CP, b. 66, sc. 23, f. 6.

[28] Al tal fine l'Italia prese contatti con il Giappone, la Spagna, la Polonia, la Grecia e la Cina; cfr. Tittoni ai rappresentanti italiani in tali paesi, 18 agosto 1919, ibidem e Giuliano Cora, ambasciatore a Tokio, a Tittoni, 23 agosto 1919; Andrea Carlotti, ambasciatore a Madrid, a Tittoni, 22 agosto 1919; *ibidem*; cfr. inoltre Mayor a Tittoni, 2 novembre 1919 e Tittoni a Mayor, 9 novembre 1919, ibidem. Nell'immediato l'Italia cercò di ottenere l'inserimento della clausola della parità di trattamento a condizione di reciprocità nei trattati di pace con la Germania e l'Austria nel tentativo di favorire gli operai dei paesi dell'Intesa che si recavano a lavorare in Austria e in Germania; la richiesta però non venne accolta dal Consiglio dei Quattro e fu rinviata alla Conferenza di Washington; cfr. Guglielmo Di Palma Castiglione, *Memorandum per S.E. il ministro Tittoni*, Parigi, 18 agosto 1919, Asmae, CP, b. 66, sc. 23, f. 6 e Cabrini, *La prima sessione*, cit. pp. 4-5.

© Wolters Kluwer Italia

maggio dalla Commissione del Lavoro, istituita dal Consiglio dei Quattro, di ammettere la Germania all'OIL solo dopo la Conferenza di Washington.

Tale decisione era stata avallata dal Consiglio dei Quattro il 19 maggio quando era ancora in carica il governo Orlando. Il nuovo governo italiano si mostrò di diverso avviso. Sollecitato da Mayor e Di Palma [29], il ministro degli Esteri, Tommaso Tittoni, investì di nuovo il Consiglio del problema e l'11 settembre nel corso della riunione di quest'ultimo il delegato italiano Scialoja insistette ancora perché Germania e Austria fossero invitate e fu finalmente trovata una soluzione che, pur non accogliendo in pieno la tesi italiana, ne recepiva la sostanza. Il Consiglio deliberò che una decisione in merito all'invito ai due paesi sarebbe stata presa dalla stessa Conferenza all'inizio dei suoi lavori; nel frattempo gli alleati non si sarebbero opposti a che la delegazione austriaca e quella tedesca si recassero nella capitale americana in vista di una decisione favorevole [30].

La Conferenza di Washington si svolse tra il 29 ottobre e il 29 novembre 1919, con la partecipazione dei delegati di quarantuno paesi. Essa rappresentò uno dei maggiori risultati raggiunti dalla pressione sindacale interna e internazionale e si tradusse nell'approvazione di una nutrita serie di convenzioni internazionali sulle più scottanti questioni sociali del momento. Si trattò tuttavia anche del portato di un momento magico, proprio dell'immediato dopoguerra, in cui, come è stato giustamente rilevato, "verso l'obiettivo di un regime di solidarietà e di cooperazione tra le classi paiono orientarsi temporaneamente tutte le diverse parti in gioco, sia le forze socialiste e sindacali implicate nello sforzo bellico, sia le istanze governative volte alla regolamentazione sistematica del conflitto sociale , sia infine la fiducia in un collettivo "entusiasmo industriale" dell'imprenditoria di tendenza sansimoniana" [31].

La delegazione italiana era composta dai delegati governativi, Mayor e Di Palma, quest'ultimo in sostituzione di Cabrini malato, da Enrico Baroni, rappresentante degli industriali, e dal delegato operaio Gino Baldesi, vice-segretario della CGL, vicino all'ala riformista della stessa, accompagnati da sei consiglieri tecnici [32]. La delegazione italiana svolse un ruolo

---

[29] Cfr. Guglielmo Di Palma Castiglione, *Memorandum per S.E. Il Ministro*, 19 agosto 1919, Asmae, CP, b. 66, sc. 23, f. 6, e Mayor a Tittoni, 30 agosto 1919, *ibidem*.

[30] Sulla vicenda cfr. Edward J. Phelan, *The Admission of the Central Powers to the International Labor Organization*, in Shotwell, (ed.), *The origins*, I, pp. 264-276, Cabrini, *La prima sessione*, cit., pp. 3-4 e Valticos, *Droit,* cit., pp. 72-74.

[31] Sorba, *Organisation*, cit., p. 291, e Olivier Feiertag, *Réguler la mondialisation: Albert Thomas, les débuts du BIT et la crise économique mondiale de 1920-1923*, "Les cahiers Irice", 2, 2008, pp. 127-155. Sulla Conferenza cfr. *Conférence Internationale du Travail, première session annuelle*, 29 octobre - 29 novembre 1919, Washington, D.C. Etats Unis; *Comptes rendus sténographiques des Séances*, Washington, Imprimerie du gouvernement, 1920 (d'ora in avanti le Conferenze annuali saranno citate con CIT seguito dal loro numero d'ordine e dall'anno).

[32] A Washington Baldesi fu in un certo senso l'esponente della corrente riformista più avanzata; cfr. Italo Mario Sacco, *Gli Istituti Internazionali del lavoro e le Confederazioni sin-*

© Wolters Kluwer Italia

di rilievo e, specie ad opera di Baldesi, fu protagonista di alcuni dei più importanti dibattiti [33]. Mayor fu eletto presidente del gruppo dei delegati governativi e fu chiamato per tre volte alla presidenza dell'assemblea generale. Inoltre, allorché fu costituito il Consiglio di Amministrazione dell'OIL, vi furono eletti due italiani, Mayor e Alberto Pirelli, quest'ultimo designato dalla rappresentanza degli industriali. Non passò invece la candidatura di Baldesi per contrasti interni al gruppo operaio.

La delegazione italiana forse più di altre rappresentava un paese ricco di fermenti sociali e aperto alle istanze innovative, incarnò quindi a pieno quella grande tensione ideale che all'indomani del conflitto animava governi e opinioni pubbliche nei confronti delle attese del mondo del lavoro, tensione destinata tuttavia a scomparire rapidamente già l'anno successivo. I delegati italiani agirono quasi sempre all'unisono, votando compatti e sostenendo costantemente posizioni di grande apertura sul piano sociale. Essi si ispirarono agli stessi principi che erano stati alla base dell'azione italiana durante i lavori della Commissione parigina e spesso si trovarono a votare concordi con il gruppo operaio. Votarono a favore di tutte le convenzioni approvate dalla Conferenza, molto spesso apportandovi contributi migliorativi e, se si astennero, come fece, per esempio, Baldesi sulla convenzione delle otto ore e su quella per la tutela del lavoro femminile, lo fecero perché erano portatori di soluzioni più avanzate.

Nella discussione sulle otto ore, ormai largamente adottate in Italia a mezzo dei contratti stipulati tra imprenditori e sindacati, i delegati italiani mirarono ad estendere la norma al maggior numero possibile di paesi per evitare la concorrenza, battendosi in particolare contro la concessione di deroghe ed eccezioni al Giappone [34]. Non sempre tuttavia le norme italiane erano più avanzate di quelle approvate a Washington. Ad esempio, erano più avanzate di quelle italiane le norme contenute nelle convenzioni per la tutela delle lavoratrici madri e del lavoro giovanile (età minima di ammissione al lavoro negli stabilimenti industriali e interdizione del lavoro notturno degli adolescenti nell'industria), avrebbero quindi richiesto una modifica della legislazione italiana. Prevedevano invece una normati-

---

dacali operaie, "Rassegna nazionale", XLIII, 1921, XXXV, p. 157. Cfr. anche Patrizia Dogliani, *Progetto per un'internazionale "aclassista": i socialisti nell'Organizzazione Internazionale del Lavoro negli anni Venti*, "Quaderni della Fondazione Feltrinelli", 34, 1987.

[33] Sull'azione della delegazione italiana si veda in particolare Ufficio di Segreteria per l'Italia della Organizzazione Permanente del Lavoro nella Società delle Nazioni, *Risultati della 1a Conferenza Generale della Organizzazione Internazionale del Lavoro della Società delle Nazioni Washington 1919. Rapporti dei delegati e dei consiglieri tecnici italiani*, Roma, Stab. tip. delle Cartiere Centrali, 1920, a cui, salvo diversa citazione, si riferiscono le note che seguono. Per un positivo apprezzamento del ruolo svolto dai delegati italiani cfr. Edward J. Phelan, *Albert Thomas et la creation du Bureau Internationale du Travail*, Paris, Grasset 1936, p. 32.

[34] Cfr. Edmondo Mayor des Planches, *La conferenza del lavoro in Washington*, "Nuova Antologia", 55, 1920, 1151, p. 66, e Sacco, *La posizione privilegiata del Giappone* cit., *passim*. Sul problema delle otto ore, cfr. tra gli altri, Najib Souamaa, *La loi de huit heures: un projet d'Europe sociale ? (1918 – 1932)*, "Travail et Emploi", 2007, 110, pp. 27-36.

© Wolters Kluwer Italia

va meno avanzata di quella in vigore in Italia le convenzioni e le raccomandazioni su: collocamento, assicurazione contro la disoccupazione e tutela degli emigranti [35].

Ovviamente, l'interesse maggiore dei delegati italiani si concentrò sugli obiettivi che avevano cercato di realizzare senza successo durante i lavori della Commissione parigina: l'ammissione di Germania e Austria, l'affermazione dell'autonomia dell'OIL rispetto alla SdN, la tutela degli emigranti e dei lavoratori agricoli. Di questi obiettivi solo il primo fu conseguito a pieno, mentre per gli altri ci si dovette accontentare di risultati generici. A favore degli emigranti, a causa dell'opposizione dei paesi di immigrazione, i delegati italiani non riuscirono ad ottenere altro che l'approvazione di generiche raccomandazioni. Per il lavoro agricolo essi ottennero invece l'impegno alla presentazione di un progetto di convenzione nella Conferenza del 1920.

È da segnalare infine un'importante iniziativa assunta da Baldesi nel corso della discussione sulla disoccupazione. Egli affermò che la disoccupazione molto spesso era causata dalla carenza di materie prime e dall'impossibilità di rifornirsene a prezzi equi. Presentò quindi una mozione volta a richiamare l'attenzione del Consiglio della Società delle Nazioni sull' importanza della distribuzione delle materie prime nella prevenzione della disoccupazione e sull'opportunità di istituire una commissione permanente capace di assicurarne un'equa distribuzione tra i vari paesi. Baldesi riprendeva preoccupazioni già espresse dall'ing. Perrone e tentava di prospettare una soluzione sulla base delle esperienze di pianificazione economica internazionale messe in atto nel corso della guerra. Era la prima volta, se si escludono alcuni accenni alla Conferenza della Pace, che il problema delle materie prime veniva posto in una conferenza internazionale, e non a caso era l'Italia a introdurre l'argomento. Essa metteva l'accento su un problema centrale della sua economia e ne auspicava una soluzione a mezzo degli organismi internazionali. La mozione suscitò un'ampia e interessante discussione, che mise in evidenza una diffusa contrarietà a limitare la libertà dei paesi produttori e ad investire l'OIL della questione, dal momento che - si disse - non era di sua competenza. Sia pure di stretta misura, non fu approvata, neppure in una redazione edulcorata proposta dallo stesso Baldesi, anche perché la componente operaia, al momento del voto, si divise e alcuni delegati operai dei paesi ricchi di materie prime votarono contro o si astennero [36].

---

[35] Cfr. Angiolo Cabrini, *La prima sessione della C.I.L. (Washington 29 ottobre – 29 novembre 1919*, "Rassegna della Previdenza Sociale", gennaio 1920, pp. 14, 20 e 23-24.

[36] Sulla vicenda si veda Giuseppe De Michelis (a cura di), *L'Italia nell'Organizzazione Internazionale del Lavoro della Società delle Nazioni*, Roma, Edizioni "Sapientia" 1930, pp. 37-43.

© Wolters Kluwer Italia

4. L'Italia, l'OIL e i paesi industrializzati

Le vicende della Conferenza lasciarono gli italiani soddisfatti a metà. Molte loro importanti aspirazioni, come quella relativa alla tutela degli emigranti, erano state del tutto disattese e avevano dovuto accontentarsi solo di generiche raccomandazioni. La divergenza di interessi, che divideva l'Italia dai paesi più industrializzati e ricchi di materie prime, già emersa nel corso dei lavori della Commissione parigina, tendeva a perpetuarsi e i contrasti si accentuavano stante il prevalere allora in Italia di movimenti sociali avanzati, fautori di scelte audaci in materia di relazioni economiche e sociali internazionali.

I rappresentanti italiani alla Conferenza e gli osservatori valutarono positivamente le convenzioni approvate, ritenute capaci, pur se inferiori alle attese, di far avanzare la legislazione sociale nei paesi più arretrati ma nei loro commenti si coglieva anche una profonda insoddisfazione per come erano andate le cose. Mayor e Di Palma ribadirono la necessità di dare una rappresentanza paritaria ai tre gruppi di delegati e suggerirono di allargare il numero dei componenti il Consiglio di Amministrazione per far posto anche ai paesi extraeuropei. Cabrini ravvisò nell'andamento dei lavori della Conferenza e nello scarso interesse suscitato dagli stessi nelle masse operaie una riprova degli errori compiuti nell'elaborazione dello statuto dell'OIL, allorché non si era voluto creare un organismo dotato di poteri deliberativi e di piena autonomia nei confronti della SdN, con una rappresentanza paritaria delle tre componenti. Egli denunciò inoltre l'egemonia instaurata nella Conferenza dalle nazioni ricche e si augurò un forte impegno italiano per arrivare al più presto ad una riforma dell'organizzazione [37]. Ancora più severi furono i giudizi di Baldesi. Nel riferire alla CGL sulla Conferenza e sulla sua condotta egli, dopo aver ribadito la bontà della scelta di parteciparvi, si diffuse sulle divisioni interne al gruppo operaio, manifestatesi in maniera palese in occasione del voto sulle materie prime, frutto, a suo avviso, di una logica nazionalistica ed egoistica che asserviva l'OIL agli interessi delle maggiori potenze. Ricordò inoltre le numerose deroghe concesse a categorie e a paesi nella convenzione sulle otto ore e denunciò la mancanza di volontà di adottare soluzioni coraggiose. Consigliò pertanto alla CGL di non partecipare alla seconda Conferenza a meno che "essa non venga modificata nella sua composizione e nella validità delle sue deliberazioni". Al riguardo, anch'egli si disse convinto di dotare la Conferenza di poteri deliberativi; il Consiglio di Amministrazione avrebbe inoltre dovuto essere composto di dieci rappresentanti per ogni gruppo [38].

---

[37] Cfr. Cabrini, *La prima sessione* cit., pp. 38-41.

[38] La relazione di Baldesi, pubblicata in "Battaglie sindacali" (25 gennaio 1920, 3), è riprodotta in Ufficio di Segreteria per l'Italia della Organizzazione Permanente del Lavoro

© Wolters Kluwer Italia

Certamente i rilievi degli italiani nei confronti dell'OIL avevano più di una giustificazione anche se nell'atteggiamento critico dell'Italia verso la neonata organizzazione ginevrina influivano, da un lato, il contrasto di interessi tra l'Italia e le altre potenze e, dall'altro, le posizioni oltranziste del movimento sindacale che, fortemente influenzato dal Partito Socialista, oscillava allora tra posizioni massimaliste filosovietiche e posizioni riformiste e, nei confronti dell'OIL, era in bilico tra collaborazione e astensione. Non va infatti dimenticato che la nascita dell'organizzazione e la Conferenza di Washington rappresentavano pur sempre dei passaggi positivi sulla via del miglioramento della condizione operaia e segnavano un notevole progresso rispetto alle convenzioni di Berna, le uniche fino ad allora esistenti in materia di legislazione sociale internazionale.

Del resto, i responsabili italiani, pur critici nei confronti della struttura e delle scelte del nuovo organismo, si adoperarono per essere presenti nello stesso e per orientarne l'attività secondo le proprie vedute, nella speranza che potesse contribuire a risolvere i problemi demografici, sociali e strutturali del paese. Così, mentre il movimento sindacale si pose sostanzialmente in una posizione di attesa nei confronti dell'organismo ginevrino [39], il governo italiano si adoperò per avviare con esso stabili rapporti. Con decreto del 30 dicembre 1919 Mayor fu nominato delegato del governo presso l'OIL e Cabrini supplente. Intanto, con RD del 31 ottobre 1919 era stato istituito presso il Commissariato dell'Emigrazione un "Ufficio di coordinamento, collegamento e segreteria dei rappresentanti e consiglieri tecnici del governo italiano nel consiglio di amministrazione dell'OIL" [40].

---

nella Società delle Nazioni, *Risultati della 1a conferenza*, cit., pp. 29-43. Anche Sacco, rappresentante dei sindacati cattolici, non lesinò critiche alla Conferenza; affermò che si era preoccupata più di limitare la concorrenza che di migliorare le condizioni dei lavoratori, a causa della prevalenza dei rappresentanti governativi; auspicò di conseguenza una modifica dello statuto dell'organizzazione che desse due rappresentanti a ciascun gruppo. Sacco criticò inoltre il fatto che l'OIL non avesse competenza a prendere in esame i grandi problemi dell'economia internazionale, come le materie prime o le colonie; cfr. Italo Mario Sacco, *Il parlamento internazionale del lavoro. Intervista con Gino Baldesi e Mayor des Planches*, "Il momento", 1° febbraio 1920. pp. 90-92; cfr. inoltre Id*., Storia del sindacalismo*. *Il risorgimento del lavoro*, Torino, Sei 1947, pp. 144-152 e Id., *Razze, nazioni, stati nel congresso internazionale del lavoro*, "Rivista internazionale di Scienze Sociali", XXVIII, 1920, LXXXIII, pp. 276-290.

[39] Il 17 febbraio 1920, si riunì il consiglio esecutivo della CGL per esaminare il rapporto di Baldesi sui lavori della Conferenza e dopo un'ampia discussione in cui intervennero, tra gli altri, Cabrini e D'Aragona, si approvò il rapporto stesso, rilevando però che l'OIL, così come era strutturata e come aveva fino ad allora agito, non rispondeva alle esigenze e alla crescente influenza dei lavoratori. Si diede un giudizio interlocutorio sul nuovo organismo e sul proseguimento dei rapporti con lo stesso, in attesa di conoscere gli esiti di un eventuale tentativo di riforma e delle decisioni al riguardo del congresso della stessa CGL. Il consiglio vietò comunque che Baldesi accettasse la designazione dell'OIL a far parte di una missione conoscitiva in Russia; cfr. Thomas a Cabrini, 22 aprile 1920, *Archives of International Labour Office, Ginevra* (d'ora in avanti, Ailo), cat. 5-43-6 (c) e anche Sacco, *Gli Istituti Internazionali del Lavoro*, cit., pp. 160-161.

[40] Cfr. Cabrini, *La prima sessione*, cit., p. 30.

© Wolters Kluwer Italia

Posto alle dirette dipendenze del Commissario dell'Emigrazione, coadiuvato nel suo compito da un comitato di vigilanza composto da funzionari e rappresentanti di enti e organismi interessati ai rapporti con l'organizzazione ginevrina [41], l'ufficio, primo del genere nei vari paesi membri dell'OIL, aveva soprattutto i compiti di tenere i rapporti tra l'organizzazione, la delegazione italiana e le amministrazioni italiane interessate e di provvedere ai lavori preparatori per la ratifica delle convenzioni internazionali e l'attuazione delle raccomandazioni adottate dalla Conferenza [42].

L'Italia si mostrò dunque, sin dall'inizio dell'attività dell'OIL, intenzionata a svolgere un ruolo di rilievo nell'organizzazione e tentò di investirla di numerosi e importanti problemi sociali, demografici ed economici, al contrario delle altre potenze che invece tendevano a limitarne al massimo i compiti [43]. Nel corso dei lavori della seconda sessione del Consiglio di Amministrazione, che si svolse a Parigi tra il 26 e il 29 gennaio 1920, Mayor chiese e ottenne che la Conferenza del 1920 dedicata ai problemi del lavoro marittimo si tenesse a Genova [44]. Egli insistette inoltre sui punti che stavano a cuore all'Italia: chiese che nella Conferenza del 1921 si prendessero in esame i problemi del lavoro agricolo e che si rivedesse la composizione del Consiglio, assegnando una uguale rappresentanza ai tre gruppi, sollecitò iniziative a favore degli emigranti e non trascurò di ribadire l'idea del superparlamento [45]. Nella terza sessione del Consiglio, svoltasi a Londra nel marzo del 1920, Mayor ribadì inoltre la richiesta che l'OIL prendesse in esame il problema della partecipazione operaia alla gestione delle imprese industriali al fine di studiare i modi

---

[41] Allargato con RD del 26 giugno 1921, il comitato fino a tutto il 1922 fu composto da Giuseppe De Michelis, Commissario Generale dell'Emigrazione, presidente, e da: Angiolo Cabrini, delegato del Comitato Permanente del Lavoro, Giulio Calamani, Direttore Generale della Previdenza sociale al Ministero del lavoro e della Previdenza Sociale, Giovanni Gronchi, delegato della CIL, Baldesi delegato della CGL, Alberto Pirelli (sostituito poi da Olivetti), rappresentante industriale nel Consiglio dell'OIL, Arturo Ricci Busatti, capo dell'Ufficio Trattati e Società delle Nazioni del Mae, Carlo Santucci, membro del Consiglio del Contenzioso diplomatico, Luigi Solinas, Direttore Generale del Lavoro presso il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, Filippo Turati, delegato del Consiglio Superiore dell'Emigrazione.

[42] L'ufficio in realtà non fu mai costituito, perché, a seguito della morte di Mayor, avvenuta il 25 dicembre 1920, e della sua sostituzione con De Michelis, questi cumulò le cariche di Commissario Generale dell'Emigrazione e di delegato italiano nel Consiglio dell'OIL e utilizzò, per tenere i rapporti con l'organizzazione ginevrina, le strutture e i funzionari del Commissariato. Fino all'avvento del fascismo le decisioni sulla linea da seguire da parte dei rappresentanti governativi italiani alle Conferenze dell'OIL furono assunte dal Consiglio Superiore del Lavoro, previa discussione nel Comitato Permanente del Lavoro.

[43] Il Presidente del Consiglio, Nitti, vedeva con favore l'azione dell'OIL e del suo direttore e cercò in ogni modo di facilitarla, specie durante la preparazione della Conferenza di Genova; si veda al riguardo la sua corrispondenza con Thomas in Ailo, RL 34-5-2.

[44] Cfr. Mayor a De Michelis, 24 e 28 gennaio 1920, Asmae, CP, 66 sc 23, f. 2.

[45] Cfr. Mayor a De Michelis, 28 e 29 gennaio 1920, *ibidem*.

© Wolters Kluwer Italia

in cui poter realizzare la stessa, senza recar danno alla produzione. A sua volta, alla vigilia dell'apertura della Conferenza di Genova, Alberto Pirelli propose al Consiglio un'inchiesta sulla produzione industriale "considerata in relazione alle condizioni del lavoro e al costo della vita" [46]. L' inchiesta, come è noto, nelle intenzioni degli industriali avrebbe dovuto servire ad evidenziare i danni causati alla produzione dalla diminuzione dell'orario di lavoro conseguente alla riforma delle otto ore e la proposta di Pirelli era un segnale del malumore degli industriali italiani nei confronti dell'organizzazione che aveva varato la relativa convenzione [47].

Come si vede, pur in presenza di una costante iniziativa italiana nell'ambito dell'organizzazione ginevrina, l'atteggiamento dell'Italia verso la stessa rimaneva critico: anche se per motivi opposti, industriali e sindacati italiani erano scontenti della sua azione, così come il governo. Per porre riparo a questa situazione giunse in Italia Albert Thomas, neo direttore dell'organizzazione. Impegnato in una serie di visite ai responsabili dei paesi membri dell'OIL, Thomas incluse anche l'Italia tra le sue tappe nonostante che la realtà politica e sociale del paese non gli facilitasse il compito [48]. Egli teneva molto all'appoggio italiano. Il paese era pur sempre una delle potenze vincitrici della guerra e la sua robusta tradizione sindacale avrebbe potuto essere utile all'Organizzazione. Nel corso del viaggio, che si svolse dal 16 al 18 maggio 1920 [49], Thomas si rese conto personalmente degli umori italiani nei confronti dell'OIL e tentò di migliorarne

---

[46] Cfr. *Minutes of the 3rd Session of the Governing Body of the International Labour Office* (d'ora in avanti le sessioni del Consiglio di Amministrazione saranno citate con la sigla GB, preceduta dal numero d'ordine e seguita dall'anno), Geneva 1920, pp. 20-21, e De Michelis (a cura di), *L'Italia nell'Organizzazione Internazionale del Lavoro della Società delle Nazioni*, cit., pp. 55-60 e 280-282.

[47] L'inchiesta fu avversata dagli industriali francesi, secondo i quali l'OIL non aveva competenza a compierla; cfr. *ivi*, pp. 60-63, e Alcock, *History,* cit., pp. 51-52. I francesi miravano a fare dell'organismo ginevrino un semplice centro di documentazione. cfr. 4 GB, 1920, p. 29.

[48] Cabrini gli aveva scritto che "tanto la situazione del movimento sindacale, quanto quella della rappresentanza italiana presso l'Ufficio Internazionale del Lavoro e la situazione politica generale dell'Italia non permetteranno alla vostra visita di riuscire feconda di risultati pratici" e gli aveva fatto presente che qualsiasi manifestazione di propaganda a favore dell'OIL sarebbe stata addirittura controproducente; cfr. Cabrini a Thomas, 13 aprile 1920, Ailo, cat. 5-43-6 (c). Thomas venne in Italia anche perché doveva organizzare l'imminente conferenza di Genova sul lavoro marittimo ed era desideroso di conoscere di persona la realtà politica e sociale italiana del momento. Cfr. anche Stefano Gallo, *I viaggi di Albert Thomas nell'Italia fascista e la questione sindacale (1922–1932)*, "Contemporanea", XX, 2017, 2, pp. 263-285 e, più in generale, Dorothea Hoehtker and Sandrine Kott (eds.), *À la rencontre de l'Europe du travail. Recits de voyages d'Albert Thomas,* Paris, Publications de la Sorbonne, 2015.

[49] Sulla visita di Thomas si veda il resoconto steso dallo stesso, Albert Thomas*, Note pour le Bureau, Milan, le 17 e 21 mai 1920,* Ailo, cat. 1-20, a cui, salvo diversa citazione, si riferiscono le note che seguono.

© Wolters Kluwer Italia

l'immagine presso le classi dirigenti, cercando al tempo stesso di individuare possibili opportunità di propaganda di più ampio respiro [50].

Thomas non era estraneo all'Italia, la sua militanza socialista e il ruolo svolto nel corso della guerra lo avevano messo da tempo in contatto con vari ambienti italiani [51]. Egli riannodò quindi le fila delle sue relazioni e ne strinse di nuove nell'intento di guadagnare proseliti alla causa dell'OIL.

Incontrò gli uomini cui facevano capo i rapporti fra l'Italia e l'organizzazione, primo fra tutti De Michelis [52]. Questi gli illustrò il funzionamento del Segretariato per la Legislazione Internazionale del Lavoro e gli espresse i *desiderata* dell'Italia in merito all'azione che l'OIL avrebbe dovuto sviluppare per la tutela dell'emigrazione. Thomas, a sua volta, preoccupato di migliorare l'immagine dell'organizzazione in Italia, gli prospettò l'ipotesi di designare Cabrini corrispondente italiano della stessa e sollecitò la ratifica delle convenzioni approvate a Washington. Thomas incontrò poi Pirelli, con cui si soffermò sulla situazione politica e sociale italiana, e cercò di guadagnarlo alla causa dell'OIL ottenendo una cauta disponibilità da parte dell'imprenditore italiano [53]. Non altrettanto disponibile fu invece D'Aragona, che confermò a Thomas la posizione di attesa della CGL nei confronti dell'organizzazione ginevrina, una posizione che si traduceva nel rifiuto di una aperta collaborazione, ma non escludeva del tutto i rapporti tra la stessa e la CGL, specie in questioni non impegnative

---

[50] Appena giunto in Italia Thomas visitò l'Istituto Internazionale di Agricoltura, dove, alla presenza del re, pronunciò un discorso. Illustrò le origini, la natura e gli scopi dell'organizzazione da lui diretta, auspicando la partecipazione di tutti gli stati e mostrando grande apertura verso quanto di nuovo emergeva dai fermenti sociali presenti un po' dovunque in Europa; cfr. *Conference de M. Albert Thomas à la Villa Borghese Rome, 16 Mai 1920*, Ailo, Cabinet A 2, Cat. 2-20, f. 2-20-2 3. Il testo della conferenza fu pubblicato sulla "Nuova Antologia" (55, 1920, 1156, pp. 187-194).

[51] Conosceva in particolare vari esponenti del socialismo italiano, quali Rinaldo Rigola e D'Aragona, e vari responsabili civili e militari, come De Michelis e il gen. Alfredo Dallolio, con i quali aveva negoziato l'accordo italo-francese del 1916. Più in generale cfr. Stefano Gallo, *Albert Thomas e il sindacato in Italia: il* Bureau international du travail, *la Confederazione Generale del Lavoro e il corporativismo fascista*, "Contemporanea", 20, 2017, 2, pp. 281-284.

[52] Thomas diede un giudizio positivo di De Michelis e rimase colpito dall'importanza del suo ruolo. "È un uomo assai intelligente - scrisse - che può aiutarci e sostenerci e che gioca sempre più un ruolo immenso in Italia, un ruolo più importante di quello di un ministro". Al contrario, ebbe l'impressione che Mayor avesse perso molta della sua autorità e che De Michelis si apprestasse a prendere il suo posto come delegato governativo italiano nel Consiglio di Amministrazione dell'OIL.

[53] Anche Pirelli fece un'ottima impressione a Thomas che lo giudicò uno dei migliori elementi del gruppo padronale dell'OIL, dotato di grande competenza industriale e di notevole apertura mentale. Thomas si meravigliò dei numerosi scioperi in atto nel paese e dell'estrema arrendevolezza degli imprenditori italiani di fronte alle richieste degli operai e ne ravvisò la causa in una "paura istintiva mascherata di buon umore".

© Wolters Kluwer Italia

dal punto di vista dei principi, come la partecipazione di rappresentanti sindacali nelle commissioni dell'OIL [54].

Circa un mese dopo la visita di Thomas in Italia, Giovanni Giolitti sostituì Nitti alla guida del governo. La linea di condotta dei delegati governativi italiani nell'ambito dell'OIL tuttavia non mutò e continuò ad essere caratterizzata da una piena collaborazione e da posizioni di notevole apertura, più vicine a quelle del movimento sindacale che non a quelle degli imprenditori. Esse si manifestarono in occasione della Conferenza sul lavoro marittimo che si svolse a Genova tra il 15 giugno e il 10 luglio 1920 con i seguenti quattro punti all'odg: 1) applicazione delle otto ore al lavoro marittimo; 2) arruolamento dei marinai, loro collocamento e assicurazione contro la disoccupazione; 3) interdizione del lavoro ai minori di quattordici anni; 4) esame della possibilità di definire uno statuto internazionale per la gente di mare [55].

La Conferenza, organizzata dal Commissariato Generale dell'Emigrazione in collaborazione con enti e personalità di Genova, vide la partecipazione dei rappresentanti di ventisette paesi e fu presieduta da Mayor [56].

---

[54] Un atteggiamento analogo nei confronti dell'OIL fu manifestato nel giugno del 1920 dalla CGL al segretario della Federazione di Amsterdam, Jan Oudegeest, venuto in Italia per un chiarimento con la stessa CGL dopo le note vicende di Washington; cfr. Sacco, *Gli istituti,* cit., pp. 158-159. Thomas non giudicò molto favorevolmente la posizione del sindacato italiano, né gli "equilibrismi" di D'Aragona miranti a mantenere la Confederazione legata al PSI, senza tuttavia rinunciare ad una attività riformatrice. Nel corso del suo viaggio in Italia Thomas incontrò anche altre personalità del socialismo italiano: Filippo Turati, Osimo, Antonio Vergnanini, responsabile della Lega delle Cooperative e alcuni rappresentanti degli ambienti marittimi genovesi. A Genova visitò inoltre gli stabilimenti dell'Ansaldo, dove era già stato nel 1916, e tenne un discorso agli operai per invitarli ad aver fiducia nell'OIL. Non riuscì invece ad incontrare Rigola, ex segretario della CGL, di cui aveva molta stima; gli scrisse però da Parigi e lo invitò a far propaganda per l'OIL sul suo giornale, "I Problemi del lavoro". Rigola fu d'accordo perché, a differenza dei vertici della CGL, credeva nelle possibilità dell'OIL di migliorare le condizioni dei lavoratori; cfr. Thomas a Rigola, 21 maggio 1920 e Rigola a Thomas, 29 maggio 1920, Ailo, cat. 7-649.

[55] Per le posizioni del Governo sui quattro punti all'odg si veda Ufficio di Segreteria della Rappresentanza italiana nella Organizzazione Internazionale del Lavoro della Società delle Nazioni, *Risposta del Governo al questionario dell'Ufficio internazionale del Lavoro della Lega delle Nazioni, per la sessione speciale della Conferenza Internazionale del Lavoro. Conferenza dei Marinai- Genova, 15 giugno 1920*, Roma, Tipografia delle Cartiere Centrali 1920 e Id., *Sui quattro temi all'ordine del giorno della Conferenza internazionale del Lavoro*. *Conferenza dei marinai, Genova, giugno 1920*, Roma, Tipografia delle Cartiere Centrali, 1920; per le posizioni degli armatori cfr. Id., *Risposta degli industriali al questionario dell'Ufficio internazionale del Lavoro della Lega delle Nazioni, per la Sessione speciale della Conferenza internazionale del lavoro. Conferenza dei marinai, Genova, 15 giugno 1920*, Roma, Tipografia delle Cartiere Centrali, 1920.

[56] Sulla Conferenza cfr. Cit, 2e session, 1920. Cfr. inoltre Edmondo Mayor des Planches, *La conferenza della gente di mare*, "Nuova Antologia", 55, 1920, 1162, pp. 365-371; Odone Sciolla, *Conferenza internazionale dei marinai*, Genova, Libreria editrice moderna 1920; e *Conferenza internazionale sul lavoro dei marinai. Navigazione marittima ed interna*, "Rassegna della previdenza sociale", VII, 1920, 8, pp. 163-169.

© Wolters Kluwer Italia

La delegazione italiana era composta da De Michelis e Prospero Fedozzi, professore di Diritto Internazionale e rettore dell'Università di Genova, quali delegati governativi, da Domenico Brunelli, amministratore delegato della "Navigazione Generale Italiana", delegato degli armatori, e dal cap. Giuseppe Giulietti, deputato, segretario della Federazione Nazionale dei Lavoratori del Mare, delegato dei marinai [57]. Erano assenti i rappresentanti della CGL e della CIL in quanto il movimento sindacale internazionale aveva deciso di boicottare la Conferenza di Genova.

La questione delle otto ore di lavoro per i marinai fu al centro dei dibattiti più accesi ma la relativa convenzione, osteggiata in particolare dagli inglesi, non passò perché non raggiunse la prescritta maggioranza dei due terzi. In Italia le otto ore per i marinai erano state adottate attraverso la contrattazione collettiva nell'ambito della Commissione reale per l'esame dei problemi della marina mercantile relativi alla gente di mare istituita con RD del 14 agosto 1919. La delegazione governativa italiana votò quindi a favore, anche perché si voleva evitare la concorrenza dei paesi che non avevano tale normativa. A favore votò anche la rappresentanza dei marinai, pur dichiarando di ritenere insoddisfacente la convenzione; fu contraria invece la rappresentanza degli armatori che volle così evitare una sanzione legislativa ad un accordo che gli stessi armatori avevano subito e il cui valore tentarono di incrinare con una bocciatura sul piano internazionale. Nel corso della discussione la delegazione governativa italiana, nell'intento di migliorare le condizioni di lavoro dei tanti marinai italiani imbarcati nelle varie flotte, tentò di introdurre nella convenzione il principio della parità di trattamento a bordo, a favore dei marinai di tutte le razze e nazionalità; il principio passò nonostante la forte opposizione dei delegati governativi e armatoriali inglesi e indiani; subì però la sorte di tutta la convenzione delle otto ore, che, come si è detto, non fu approvata.

La delegazione governativa italiana sostenne il principio della parità di trattamento anche durante la discussione sulla convenzione relativa al collocamento, che mirava a contrastare l'azione degli intermediari privati e fu approvata con un consenso quasi unanime. De Michelis affermò l'opportunità che nella convenzione fosse prevista la parità di trattamento tra marinai stranieri e nazionali senza la condizione della reciprocità ma con

---

[57] Sull'azione svolta dalla delegazione italiana alla Conferenza cfr. Ufficio di Segreteria per l'Italia della Organizzazione Permanente del Lavoro nella Società delle Nazioni, *Il lavoro della Gente di Mare alla Conferenza Generale dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro nella Società delle Nazioni. Sessione speciale per i lavoratori del mare. Genova 15 giugno - 10 luglio 1920, Atti della Conferenza e Rapporti della Delegazione Italiana,* Roma, Tipografia delle Cartiere Centrali 1921, a cui, salvo diversa citazione, si riferiscono le note che seguono. Cfr. inoltre De Michelis (a cura di), *L'Italia nell'Organizzazione*, cit., pp. 92-108. Sulle intemperanze di Giulietti e sugli sforzi, spesso ardui, di Mayor di dirigere i lavori della conferenza si veda Phelan, *Albert Thomas*, cit., pp. 135-137.

© Wolters Kluwer Italia

l'obbligo da parte dei marinai stranieri di sottostare agli stessi obblighi dei marinai nazionali. Il delegato governativo italiano chiese in altri termini che il collocamento fosse effettuato senza distinzione di nazionalità, cioè che le condizioni d' imbarco fossero le stesse consentite alla manodopera nazionale, evitando così tra l'altro che gli stranieri facessero una concorrenza sleale ai nazionali e intaccassero i contratti di lavoro stipulati tra questi ultimi e gli armatori. La proposta però non passò e la parità di trattamento in materia di collocamento fu approvata a condizione di reciprocità.

Il delegato governativo italiano presentò anche, senza successo, un paio di emendamenti volti a tutelare i ragazzi imbarcati nel corso della discussione sulla convenzione che vietava l'arruolamento dei minori di quattordici anni, convenzione che fu approvata a larga maggioranza e con il voto favorevole dei delegati italiani.

Neppure gli esiti della Conferenza sul lavoro marittimo furono motivo di grande entusiasmo per i delegati governativi italiani che sottolinearono come le convenzioni approvate non facessero fare grossi passi avanti alla legislazione sociale internazionale mentre, per quanto riguardava l'Italia, esse o erano conformi alla legislazione in vigore o erano meno avanzate, anche se, ad esempio, l'Italia avrebbe dovuto portare l'età minima per l'imbarco da dieci a quattordici anni. Dal canto suo, il delegato operaio rilevò che, tenuto conto anche della lentezza delle ratifiche, i risultati della conferenza di Genova sarebbero stati ben presto superati. Ancora una volta l'Italia aveva fallito l'obiettivo di assicurare una tutela al lavoro italiano all'estero attraverso la legislazione internazionale. Tale obiettivo con il passare dei mesi si rivelava sempre più impraticabile per le resistenze opposte dai vari paesi che tale tutela avrebbero dovuto di volta in volta garantire; gli italiani continuarono comunque a perseguirlo.

Prima della chiusura della Conferenza fu raggiunto un accordo tra Thomas e De Michelis per la creazione di un ufficio di corrispondenza dell'OIL a Roma, diretto da Cabrini. Era il terzo ufficio del genere che si apriva, dopo quelli di Parigi e Washington, e, come testimonia Edward Phelan, la sua creazione era dovuta a ragioni politiche [58]. Thomas era soprattutto preoccupato del critico atteggiamento dei sindacati italiani nei confronti dell'OIL; temeva che potesse avere un peso determinante nell'atteggiamento italiano verso l'organizzazione o fare proseliti nel movimento sindacale internazionale, la cui assenza a Genova era un segnale preoccupante. Con la costituzione dell'ufficio romano egli si proponeva di seguire più da vicino l'azione del movimento sindacale italiano e di influire sui suoi orientamenti verso l'OIL.

La scelta di Thomas di affidare la direzione dell'ufficio a Cabrini fu dovuta, oltre che ad una certa affinità di vedute politiche tra i due, alla sua

[58] Cfr. *ivi*, pp. 158-159.

© Wolters Kluwer Italia

straordinaria competenza in materia di legislazione sociale, alle sue vaste conoscenze nel mondo politico e sindacale italiano e soprattutto perché, per le sue passate esperienze, era in grado di tenere aperto un dialogo sia con i sindacalisti della CGL sia con il governo e di influenzarne quindi l'azione in senso favorevole all'organizzazione ginevrina.

L' ufficio di corrispondenza italiana dell'OIL iniziò la sua attività quasi subito, alla fine di luglio del 1920, inizialmente in collegamento con il Commissariato dell'Emigrazione, successivamente, a partire dal febbraio del 1921, alle dirette dipendenze dell'Organizzazione [59]. Cabrini da allora, e fino alla sua morte, nel maggio del 1937, con cadenza dapprima settimanale poi, dal 1922, quindicinale o mensile, inviò a Thomas rapporti sulla realtà politica, sociale ed economica italiana, con attenzione particolare all'attività dei sindacati, alla politica sindacale del governo, agli scioperi, alla disoccupazione e alle misure prese per combatterla, all'emigrazione, al movimento cooperativo e alla legislazione sociale italiana. Largo spazio era naturalmente dedicato nei rapporti all'analisi degli atteggiamenti della stampa, delle autorità e dei vari ambienti italiani verso l'organizzazione ginevrina [60]. Cabrini tuttavia non si limitò solo ad una attività informativa ma si adoperò in vario modo per sollecitare la ratifica delle convenzioni e l'applicazione delle raccomandazioni approvate dalle Conferenze del Lavoro. Thomas inoltre si servì di lui per contatti ufficiosi con gli organismi italiani interessati all'azione dell'OIL e con i più vari personaggi della realtà politica e sociale italiana. Dal 15 luglio 1922 l'ufficio di corrispondenza avviò la pubblicazione in lingua italiana di una rivista mensile, *Informazioni sociali*, che dava notizie sulla realtà del lavoro in Italia e riproduceva articoli e documenti importanti nonché le informazioni sul mondo del lavoro e sul movimento sindacale contenuti nelle pubblicazioni del Bureau ginevrino.

In concomitanza con la sua nomina a corrispondente italiano dell'OIL Cabrini si dimise dalla carica di delegato governativo supplente e il ministro degli Esteri, Carlo Sforza, su suo stesso suggerimento, all'inizio di ottobre del 1920, affidò la carica a De Michelis [61]. Poco dopo, quest'ultimo, a seguito della morte di Mayor, avvenuta il 25 dicembre 1920, fu nominato dallo stesso Sforza delegato governativo, carica che De Michelis conservò fino all'uscita dell'Italia dall'OIL nel dicembre del 1937.

La designazione di De Michelis a delegato governativo dette nuovo impulso all'azione italiana nell'organizzazione grazie alla grande compe-

---

[59] Cfr. Cabrini a Thomas, 3 agosto 1920 e 7 febbraio 1921, Ailo, Cat. 5-43-6 (C).

[60] I rapporti sono conservati in Ailo, Italie 301 cat. C 34 1920-1937. Cabrini aveva comunque con Thomas anche una corrispondenza non ufficiale, a mezzo della quale i due si scambiavano notizie e informazioni più o meno riservate sulle vicende politiche e sindacali italiane cfr. Ailo, Cat. 5-43-6 (A, B, C).

[61] Cfr. Sforza a Cabrini, 3 ottobre 1920, Asmae, Archivio Gabinetto (d'ora in avanti AG), Commissariato Generale dell'Emigrazione (d'ora in avanti Ag, Cge), b. 21.

© Wolters Kluwer Italia

tenza dello stesso in materia di relazioni sociali internazionali e grazie anche ai suoi buoni rapporti con Thomas. Il governo sostenne l'azione di quest'ultimo e si impegnò molto per una positiva conclusione della terza Conferenza del Lavoro, in programma per il 1921, con all'odg uno dei problemi a cui l'Italia teneva di più, la tutela del lavoro agricolo [62]. Nella politica di collaborazione con l'organismo ginevrino il governo era seguito, sia pure con forti resistenze, dalle classi padronali; era invece oscillante la posizione della CGL, che, ancora all'inizio del 1921, ribadiva la volontà di non collaborare con l'OIL, anche se era favorevole alla ratifica delle convenzioni di Washington [63].

Il 3 marzo 1921, convocata dal ministro del Lavoro, Labriola, si svolse una sessione straordinaria del Consiglio Superiore del Lavoro per esprimere tra l'altro i pareri sui vari punti relativi al lavoro agricolo iscritti nell'odg della Conferenza di Ginevra [64]. Alla riunione oltre ai rappresentanti sindacali e padronali parteciparono anche De Michelis e Cabrini. Quest'ultimo tenne la relazione introduttiva. Ricordò l'azione per la tutela del lavoro agricolo svolta dai delegati italiani alla Conferenza della Pace e alla conferenza di Washington, azione che finalmente aveva sortito qualche effetto con l'inserimento della questione all'odg della Conferenza. Si soffermò poi sugli specifici punti dell'odg, che miravano sostanzialmente ad estendere ai lavoratori agricoli le convenzioni di Washington, e in merito suggerì di assumere posizioni avanzate. Ricordò che il governo Nitti aveva presentato alle Camere un progetto di legge per l'adozione delle otto ore in agricoltura e propose che la delegazione italiana alla Conferenza si attenesse al principio - che ispirava quel progetto - dell'estensione delle

---

[62] Il 14 giugno 1921 si riunì il comitato di vigilanza del Segretariato italiano dell'OIL, presieduto da De Michelis; si dette parere favorevole alla ratifica delle convenzioni votate alla Conferenza del lavoro marittimo di Genova e si decise di sollecitare le amministrazioni interessate ad adeguarsi alle raccomandazioni votate dalla Conferenza stessa. Nel corso della riunione il direttore generale del Ministero del Lavoro comunicò che il ministro del Lavoro era stato autorizzato dal Consiglio dei Ministri a presentare d'urgenza in Parlamento il progetto di legge, già presentato nella precedente legislatura, per la ratifica delle convenzioni di Washington; cfr. Angiolo Cabrini, *Quatrième rapport italien*, 12-18 juin 1921, 18 juin 1921, Ailo, C 34, 1921. Sul favore con cui il Ministro del Lavoro, Labriola seguiva l'azione dell'OIL cfr. *ivi*, RL 34-1-1.

[63] Cfr. Thomas a Cabrini, 23 dicembre 1920, Ailo, cat. 5-43-6 (C) e Cabrini a Thomas, 4 gennaio 1921, ibidem. Sulle polemiche che divisero allora la CGL e il movimento sindacale internazionale a proposito dell'OIL cfr. Sorba, *Organisation,* cit., pp. 298-299.

[64] Per un resoconto della riunione si vedano "Bollettino dell'Ufficio del Lavoro", 1921, 3, pp. 297-301 e la relazione di Cabrini a Thomas, *Vingt-septième rapport italien, 6 - 12 mars 1921, Rome 12 mars 1921,* Ailo, C 34 1921, a cui si riferiscono le note che seguono. Nel corso dei lavori del Consiglio, che aveva all'odg anche il problema del controllo operaio sulle industrie, Ludovico Calda, vice-presidente di parte operaia del Consiglio stesso, suggerì di internazionalizzare la relativa normativa attraverso una convenzione internazionale, così come era già stato proposto dall'Italia nell'ambito dell'OIL; cfr. Angiolo Cabrini, *Vingt-huitième rapport italien, 13-19 mars 1921, 19 mars 1921, ibidem.*

© Wolters Kluwer Italia

otto ore anche ai lavoratori salariati agricoli. La delegazione italiana avrebbe dovuto favorire anche la convenzione sul collocamento e l'assicurazione contro la disoccupazione dal momento che in Italia una legislazione al riguardo già esisteva, anche se doveva essere ancora adattata alle esigenze peculiari dell'agricoltura. Tra le misure volte a combattere la disoccupazione Cabrini raccomandò di sostenere in particolare quelle miranti a facilitare la razionalizzazione colturale e la colonizzazione agricola.

Quanto alla protezione delle donne e dei fanciulli, egli era del parere che, una volta approvato il principio delle otto ore, i provvedimenti al riguardo si sarebbero dovuti rinviare ad accordi sindacali regionali; sottolineava d'altra parte che gli orientamenti italiani in materia di tutela delle lavoratrici madri erano più avanzati di quelli definiti a Washington e che il lavoro notturno delle donne era scarsamente diffuso nelle campagne italiane. Era invece interesse dell'Italia non tanto definire l'età minima per l'ammissione al lavoro dei fanciulli quanto assicurare anche ai lavoratori agricoli un buon grado di cultura generale e di istruzione professionale. In agricoltura infatti, a parere di Cabrini, non si poteva fissare una norma generale sull'età minima, come nell'industria, perché vi erano situazioni assai diversificate, sia in uno stesso paese che nei vari paesi, ed era pertanto più opportuno rinviare la normativa al riguardo alla legislazione nazionale.

La delegazione italiana inoltre, sulla base delle avanzate esperienze legislative realizzate in Italia, avrebbe dovuto battersi anche per una convenzione volta a migliorare le condizioni di vita dei lavoratori agricoli e per l'estensione a questi ultimi dei diritti di associazione e dei benefici assicurativi per infortuni, malattia, invalidità e vecchiaia, già riconosciuti ai lavoratori dell'industria. Cabrini concludeva quindi invitando il Consiglio Superiore del Lavoro ad autorizzare i delegati italiani alla Conferenza a battersi perché in definitiva mediante le convenzioni internazionali i lavoratori della terra fossero parificati a quelli dell'industria. L'Italia sarebbe stata così coerente con le posizioni assunte a Parigi e a Washington e avrebbe anche tutelato gli interessi dei suoi numerosi emigranti addetti ai lavori agricoli.

Cabrini aveva tracciato un quadro ottimistico della normativa italiana sul lavoro agricolo, un quadro che invece era in piena evoluzione tra tensioni enormi che presto sarebbero sfociate nella restaurazione contrattuale fascista. Egli aveva messo sullo stesso piano questioni già regolate dalla legge e altre che invece erano solo oggetto di studio o di voti di questo o quel sindacato o organizzazione e altre ancora per le quali le leggi esistevano solo sulla carta. Il dibattito che seguì evidenziò, tuttavia, una sostanziale concordanza di vedute con le opinioni espresse da Cabrini, una circostanza questa che rifletteva la realtà sociale italiana del momento, con un movimento sindacale attestato su posizioni assai avanzate, un padronato sulla difensiva e un governo disponibile a riforme innovative. In generale la relazione di Cabrini fu condivisa sia dai rappresentanti della CGL e della CIL che da quelli dei proprietari terrieri. Neppure sulle singole que-

© Wolters Kluwer Italia

stioni si ebbero divergenze di rilievo, tranne forse che sulle misure per combattere la disoccupazione: i rappresentanti dei sindacati bianchi erano favorevoli allo sviluppo della piccola proprietà contadina, quelli dei sindacati rossi contrari. Tutti inoltre concordarono sul fatto che una legislazione internazionale a favore del lavoro agricolo tutelava in modo particolare gli emigranti italiani.

Nell'Italia dell'immediato dopoguerra era in atto un processo di modernizzazione delle campagne che se da un lato mirava a superare tradizionali situazioni di arretratezza, dall'altro tendeva ad evitare rotture traumatiche degli equilibri politici e sociali esistenti nel paese. Si voleva far uscire i contadini da uno stato di miseria e di sfruttamento; ma si voleva anche frenare il fenomeno dell'urbanesimo, ritenuto socialmente e politicamente pericoloso [65]. Le preoccupazioni del governo italiano verso i problemi delle campagne erano acuite dal fatto che in Italia più che altrove vi era una consistente presenza di manodopera salariata agricola, ritenuta più facilmente preda delle suggestioni dei partiti estremi. Con l'ausilio della legislazione internazionale del lavoro si voleva, infine, come già ricordato, tutelare gli emigranti che, in presenza della chiusura degli sbocchi nelle attività industriali, si dirigevano allora in prevalenza verso attività agricole.

5. L'impegno sociale internazionale dell'Italia alla vigilia dell'avvento del Fascismo

Le questioni agricole poste all'odg della Conferenza erano le seguenti: 1) adattamento al lavoro agricolo della decisione di Washington relativa ai limiti delle ore di lavoro; 2) adattamento al lavoro agricolo delle altre decisioni di Washington relative a: a) mezzi atti a prevenire la disoccupazione e a porre rimedio alle sue conseguenze; b) protezione delle donne e dei minori; 3) provvedimenti speciali per la protezione dei lavoratori agricoli: a) insegnamento tecnico agricolo; b) abitazioni e dormitori dei lavoratori agricoli; 4) garanzia dei diritti di associazione e di coalizione; 5) protezione contro gli infortuni, le malattie, l'invalidità e la vecchiaia [66].

Contro questo odg si levarono le opposizioni degli ambienti agrari francesi e svizzeri, contrari a che l'OIL si occupasse di lavoro agricolo ma contrari in sostanza al miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro della gente dei campi. Essi sostennero l'incompetenza dell'OIL in materia di lavoro agricolo e l'inopportunità di una normativa internazio-

[65] Cfr. De Michelis (a cura di), *L'Italia nell'Organizzazione*, cit., pp. 142-143.
[66] Sull'azione dell'OIL per i lavoratori agricoli si veda, tra gli altri, Amalia Ribi Forclaz, *A New Target for International Social Reform: The International Labour Organisation and Working and Living Conditions in Agriculture in the Inter-war Years*, "Contemporary European History", 20, 2011, 3, pp. 307-329.

© Wolters Kluwer Italia

nale relativa allo stesso [67], dal momento che era difficile regolamentare con una normativa internazionale il lavoro agricolo, profondamente condizionato dalla diversità delle realtà economiche, sociali, colturali e climatiche dei vari paesi. Le critiche di francesi e svizzeri si inserivano in un'atmosfera internazionale non più favorevole allo sviluppo della legislazione sociale. Le condizioni generali del mondo del lavoro, dell'economia e della politica erano profondamente mutate e gli entusiasmi di Parigi e Washington erano se non svaniti di certo molto intiepiditi.

Anche in Italia la situazione politica e sociale era in rapido mutamento. Il 15 maggio si erano svolte le elezioni politiche e 35 deputati fascisti avevano fatto il loro ingresso in Parlamento; era seguita, il 26 giugno, la caduta del governo Giolitti, sostituito da quello presieduto da Ivanoe Bonomi con Pietro Tomasi Della Torretta agli Esteri e Alberto Beneduce al Lavoro. Per il momento tuttavia gli orientamenti italiani nei confronti dell'OIL non mutarono [68] e la linea di condotta dei delegati alla Conferenza si basò sugli orientamenti emersi nella seduta del Consiglio Superiore del Lavoro del marzo 1921 [69]. Certo, non mancavano riserve mentali da parte degli agrari [70], era però cambiato l'atteggiamento dei sindacati verso l'OIL. Grazie anche ai nuovi orientamenti emersi in seno alla Federazione Sindacale Internazionale verso l'organismo ginevrino, la CGL aveva messo da parte i propositi di non collaborazione e si presentò a Ginevra con alcuni dei suoi esponenti più rappresentativi, così come la CIL [71].

La Conferenza si svolse tra il 25 ottobre e il 19 novembre 1921 [72]. Per

---

[67] Sul conflitto tra la Francia e l'OIL in merito alla competenza di quest'ultima in materia di lavoro agricolo esiste una vasta bibliografia; tra gli altri si vedano Guerreau, *L'Organisation*, cit., pp. 136-146, Alcock, *History,* cit., pp. 53-56, Michel Augé Laribé, *La politique agricole de la France de 1880 a 1940,* Paris, Presses Universitaires de France 1950, pp. 452-456, Manuela Tortora, *Institution spécialisée et organisation mondiale: étude des relations de l'OIT avec la SdN et l'ONU,* Bruxelles, Bruylant 1980, pp. 87-88, e Luciano Tosi, *Alle origini della FAO*, Milano, Angeli, 1989, pp. 65- 85.

[68] Al riguardo cfr. Bonomi a Thomas, 22 settembre 1921, Ailo, Cat. 7-150.

[69] Al riguardo cfr. Ufficio di Segreteria per l'Italia della Organizzazione Permanente del Lavoro nella Società delle Nazioni*, Il programma della IIIa Sessione della Conferenza Internazionale del Lavoro, Ginevra, Ottobre 1921*, *Parere del governo italiano sulle questioni iscritte all'ordine del giorno*, Roma, "L'Universelle" imprimerie polyglotte, 1921; cfr. inoltre Id., *Parere delle rappresentanze padronali ed operaie circa i quesiti per la IIIa Sessione della Conferenza Internazionale del Lavoro (Ginevra, 1921),* Roma,"L'Universelle" imprimerie polyglotte, 1921.

[70] Cfr. Rinaldo Rigola, *La terza conferenza internazionale del Lavoro*, "I problemi del lavoro", 1922, 2, p. 3.

[71] Al Congresso dell'Internazionale Sindacale svoltosi a Londra nel 1920 era stato respinto a grande maggioranza un odg proposto da D'Aragona che sosteneva l'inopportunità per il movimento sindacale internazionale di collaborare con l'OIL; cfr. *Dix ans d'Organisation Internationale du Travail*, Geneve, BIT, 1931, p. 426.

[72] Sulla conferenza cfr. Cit, IIIe session, 1921 e Ufficio di Segreteria per l'Italia della Organizzazione Permanente del Lavoro nella Società delle Nazioni*, La terza conferenza inter-*

© Wolters Kluwer Italia

l'Italia vi parteciparono De Michelis e Luigi Solinas, direttore generale del Lavoro al Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale, in qualità di delegati governativi, l'on. Gino Olivetti, segretario generale della Confederazione dell'Industria Italiana, quale delegato padronale e Gino Baldesi, segretario della CGL, come delegato operaio, accompagnati da un folto gruppo di consiglieri tecnici fra cui spiccavano noti personaggi del mondo imprenditoriale e sindacale italiano, quali l'ing. Enrico Marchesi, membro del consiglio di amministrazione della Fiat e presidente dell'Unione Italiana dei Costruttori di Automobili, l'avv. Alberto Donnini, direttore della Confederazione Generale dell'Agricoltura, Argentina Altobelli, della Federazione Nazionale Lavoratori della Terra, l'on. Giovanni Gronchi, segretario della CIL, e l'on. Achille Grandi, presidente del sindacato degli operai tessili.

Ancora una volta i delegati italiani furono tra i protagonisti della Conferenza e fecero mostra di una sostanziale concordanza di vedute che si espresse in un voto unitario su quasi tutti i punti all'odg. Essi formularono proposte socialmente avanzate e si schierarono costantemente a favore delle soluzioni legislative più vantaggiose per i lavoratori. Ancora una volta, inoltre, gli italiani furono tra i principali difensori delle prerogative dell'OIL, favorevoli ad ampliarle e non a restringerle, come invece avrebbero voluto le maggiori potenze, sempre preoccupate di qualsiasi attentato al principio di sovranità nazionale. Si opposero con vigore alle tesi degli svizzeri e dei francesi, contrari ad estendere la competenza dell'OIL al lavoro agricolo, e, allorché, all'inizio dei lavori della Conferenza, si discussero le obiezioni di incompetenza presentate dalla Francia [73], fu approvato un odg, firmato dal delegato governativo belga, Ernest Mahaim, e da Baldesi, che, al contrario, affermava tale competenza della Conferenza. Lo stesso Baldesi e De Michelis intervennero nella successiva discussione - sollecitata sempre dalla Francia e volta a togliere dall'odg i vari punti relativi al lavoro agricolo – che portò al rinvio - con il voto contrario di tutti gli italiani - del punto relativo alle otto ore. De Michelis sottolineò l'una-

---

nazionale del lavoro, Ginevra, 25 ottobre - 19 novembre 1921 Atti della Conferenza e Rapporti della Delegazione italiana, Roma, tip. Cecchini, 1922, a cui, salvo diversa citazione si riferiscono le note che seguono. Cfr. inoltre Leonida Vagnetti, *Questioni operaie alla Conferenza Internazionale del Lavoro di Ginevra, 25 ottobre - 19 novembre 1921. Brevi cenni sulla protezione internazionale del lavoro,* Roma, Tip. Centenari 1922, Angiolo Cabrini, *La conferenza internazionale del lavoro a Ginevra,* "Echi e commenti"*, 5, 17 e 25 novembre 1921,* Id*., La terza conferenza internazionale del lavoro (Ginevra, 25 ottobre - 19 novembre 1921),* "Rassegna della previdenza sociale", X, 1922, 1, pp. 3-23, e De Michelis (a cura di), *L'Italia nell'Organizzazione,* cit., pp. 142-168.

[73] Il delegato del governo francese sostenne che la diversità, per ciascun paese, delle condizioni economiche, degli ambienti, dei climi e delle colture rendeva inopportuno ogni progetto di convenzione mirante ad una regolamentazione uniforme del lavoro agricolo. Inoltre, a parere del governo francese, il trattato di pace non faceva menzione dei lavoratori agricoli, dei quali si doveva semmai interessare l'Iia, e il momento economico non era affatto propizio per tentare innovazioni legislative.

© Wolters Kluwer Italia

nime consenso dei delegati italiani a discutere di tutte le questioni relative al lavoro agricolo e la coerenza di questo atteggiamento con le posizioni manifestate a Parigi e a Washington. Ricordò inoltre l'avanzato grado di sviluppo della legislazione italiana in materia di lavoro agricolo e notò che l'economia agricola non sembrava soffrirne troppo. Accennò infine al fatto che i paesi importatori di manodopera avevano quasi il dovere di discutere la legislazione internazionale sul lavoro agricolo, dal momento che solo gli emigranti permettevano di mettere in valore le loro terre. Anche Baldesi sostenne tesi analoghe, respinse le obiezioni all'applicazione delle otto ore al lavoro agricolo, riforma che, già applicata in Italia con successo, lungi dal favorire la disoccupazione, favoriva lo sviluppo dell'occupazione. Baldesi ricordò pure il contributo dato dai lavoratori agricoli alla guerra e ammonì che, se le promesse loro fatte fossero state disattese, avrebbero dato "libero corso ad una lotta sociale violenta" [74].

Sempre Baldesi intervenne nel corso della discussione sulle assicurazioni sociali per contrastare la proposta presentata da un delegato inglese mirante a trasformare il relativo disegno di convenzione in una semplice raccomandazione. Ancora una volta però prevalsero gli orientamenti moderati e fu approvata solo una raccomandazione. Non arrise miglior fortuna né ad Argentina Altobelli, che si batté invano perché fosse votata una convenzione e non una raccomandazione per la tutela della maternità, né ai rappresentanti della CIL, Gronchi e Grandi, che chiesero una più incisiva legislazione per garantire il diritto di associazione ai lavoratori dei campi [75].

Anche nelle discussioni sui punti all'odg non pertinenti il lavoro agricolo i delegati italiani si batterono in favore di soluzioni legislative avanzate. Ad esempio, De Michelis propose di estendere a tutti i ragazzi impiegati a bordo delle navi l'obbligo della visita medica, obbligo imposto solo ad alcune categorie dalla convenzione che lui aveva proposto a Genova e che allora fu approvata.

In chiusura di conferenza lo stesso De Michelis, commentandone i risultati, sostenne, tra l'altro, che, nonostante l'azione dell'organismo ginevrino non fosse sempre all'altezza delle attese, pur tuttavia era utile perché

---

[74] Dopo la bocciatura dell'odg sulle otto ore, su proposta di Baldesi, la Federazione Internazionale dei Lavoratori della Terra ventilò l'ipotesi dell'abbandono della Conferenza da parte dei delegati operai. Per evitare ciò le delegazioni governative di Italia, Gran Bretagna e Olanda si associarono alle delegazioni operaie nella presentazione di una mozione, firmata da De Michelis con cui si impegnava la Conferenza all'iscrizione delle otto ore in agricoltura all'odg della successiva Conferenza; cfr. Cabrini, *La conferenza internazionale del lavoro a Ginevra,* "Echi e commenti", 17 novembre 1921 cit. La mozione fu approvata con 73 voti a favore e 18 contrari ma il problema non fu più ripreso in esame dall'OIL.

[75] Non si riuscì ad andare più in là della raccomandazione neppure in materia di provvedimenti per gli alloggi e i ricoveri degli operai agricoli, provvedimenti che tanto interessavano i numerosissimi emigranti italiani avviati ai lavori agricoli stagionali.

© Wolters Kluwer Italia

sensibilizzava le opinioni pubbliche ai problemi sociali che affrontava e ne facilitava quindi la soluzione; elogiò inoltre Thomas per il suo impegno nel tradurre in pratica le incerte formule del Trattato di Pace. Certo, l'Italia non aveva centrato tutti i suoi obiettivi; le otto ore in agricoltura erano state escluse dall'odg e sui restanti punti si erano votate solo raccomandazioni, con l'eccezione delle convenzioni relative al limite di quattordici anni, al diritto di associazione e coalizione dei lavoratori agricoli e all'assicurazione contro gli infortuni. De Michelis tuttavia prese atto con realismo che più di quanto approvato non sarebbe stato possibile ottenere dalla Conferenza e confermò l'appoggio italiano all'OIL che, impegnata nella difficile strada del riformismo, si trovava a fronteggiare spinte conservatrici e tentazioni rivoluzionarie [76].

Ancora una volta l'Italia si era trovata su posizioni opposte a quelle delle potenze maggiori e lo scontro aveva evidenziato, più che in altre circostanze, concezioni assai diverse di politica sociale: fortemente avanzate quelle dell'Italia dell'immediato dopoguerra, nettamente conservatrici, specie in materia agricola, quelle francesi, mentre la Gran Bretagna era riluttante ad assoggettarsi a vincoli internazionali. Nello scontro tra l'Italia e le altre potenze queste avevano avuto la meglio perché interpretavano il desiderio di stabilizzazione allora assai diffuso nelle classi dirigenti europee, preoccupate anche per la crisi economica in atto. E certamente niente meglio degli interessi agricoli poteva aggregare un blocco conservatore nell'OIL, i cui membri erano in maggioranza paesi con difficili situazioni economiche interne o con deboli movimenti sindacali o con una forte presenza della piccola e media proprietà terriera, ostile alla legislazione sociale. I delegati italiani si erano così trovati spesso, come già in precedenza, a fianco delle sole rappresentanze sindacali e questa circostanza, se dà il senso delle loro battaglie, non fu però sufficiente ad assicurarne il successo anche perché oltre alla logica degli interessi di classe agivano nell'OIL anche le logiche di potenza, come, ad esempio, in occasione degli scontri sulle materie prime e sulla tutela degli emigranti [77]. Le grandi potenze si mostravano custodi gelose di un ordine che con la prima guerra mondiale era entrato fortemente in crisi [78].

---

[76] Di tenore pressoché analogo furono le valutazioni di Baldesi; cfr. *Dopo la Conferenza di Ginevra (Nostra intervista col compagno Gino Baldesi)*, "Avanti", 22 novembre 1921; cfr., inoltre, Rinaldo Rigola, *I problemi agricoli alla III conferenza internazionale del lavoro*, "La Terra", 15 ottobre 1921. Decisamente positive furono invece le valutazioni degli industriali che sulle questioni non agricole avevano visto accolti dalla Conferenza tutti i loro punti di vista; cfr. *Il rapporto di Olivetti all'assemblea della Confederazione Generale dell'Industria Italiana del 30 gennaio 1922 in Rapporto della Corrispondenza italiana, 29 gennaio - 4 febbraio 1922,* Ailo, C. 34, 1922.

[77] Si vedano al riguardo le considerazioni di Sacco, *Gli Istituti Internazionali del lavoro*, cit., pp. 162-163.

[78] Scriveva Cabrini all'indomani della Conferenza: "La debolezza delle conclusioni di

© Wolters Kluwer Italia

Dopo la Conferenza i rapporti tra l'Italia e l'OIL si intensificarono. La circostanza si spiega sia con gli orientamenti in materia sociale del governo Bonomi, che si tradussero in un deciso atteggiamento italiano a difesa delle prerogative dell'organizzazione e a favore di un ruolo più incisivo della stessa, sia con il mutato atteggiamento della CGL verso l'organizzazione. Così, agli occhi dei responsabili dell'OIL l'Italia non era più soltanto una grande potenza, dei cui punti di vista bisognava tener conto, ma anche un paese amico, su cui poteva fare affidamento. Dal 1 al 6 febbraio 1922 Thomas venne nuovamente in Italia, reduce da un viaggio a Parigi e a Londra, soprattutto per perorare la partecipazione dell'OIL alla Conferenza di Genova in programma per la primavera di quell'anno [79]; al riguardo i responsabili italiani gli assicurarono il pieno appoggio del paese, anche per garantire all'organizzazione un ruolo nella ricostruzione europea [80]. Thomas incontrò allora, tra gli altri, il ministro del Lavoro, Beneduce, che egli giudicò troppo legato agli ambienti industriali. Alla sua richiesta di una sollecita ratifica da parte dell'Italia delle convenzioni fino ad allora approvate dall'OIL Beneduce si mostrò evasivo e disse che il governo avrebbe ratificato solo dopo che lo avessero fatto anche altri paesi; del pari, il ministro si mostrò riluttante a portare in discussione in Parlamento il progetto di legge Turati sulle otto ore, progetto che, peraltro, anche Olivetti - interpellato al riguardo da Thomas - mostrò di non condividere a pieno.

Thomas ebbe una serie di colloqui con alcuni dei maggiori esponenti della vita pubblica italiana: Baldesi, D'Aragona, Giuseppe Emanuele Modigliani, Enrico Ferri, Giuseppe Canepa, Filippo Turati, Claudio Treves [81],

---

Ginevra risulta - più che dal difetto di questa o di quella Convenzione o Raccomandazione - dalla repugnanza che la Conferenza stessa - ad opera specialmente delle Delegazioni governative dei paesi più circondati di prestigio e più ricchi di influenza politica - ha mostrato verso le discipline internazionali. Quei delegati governativi i quali salivano alla tribuna per magnificare i principi accolti nelle legislazioni dei propri paesi, contrastandone però l'applicazione per disposizione internazionale, traducevano con insuperabile evidenza quello spirito "antinternazionale" che ha intristito le conclusioni di questa terza Conferenza", *La terza conferenza internazionale del lavoro*, cit.

[79] Cfr. *Notes de Voyage du Directeur, 10 fevrier 1922,* Ailo, cat. 1-22, da cui sono tratte le note che seguono; cfr. inoltre Gallo, *I viaggi*, cit. e B. W. Schaper, *Albert Thomas. Trente ans de riformisme social*, Assen, Van Gorcum, 1959, pp. 266-267 e 271.

[80] Sul ruolo dell'OIL nella crisi del dopoguerra cfr. Olivier Feiertag, *Réguler la mondialisation: Albert Thomas, les débuts du BIT et la crise économique mondiale de 1920–1923*, "Les cahiers Irice", 2, 2008, 2, pp. 127-155.

[81] Con gli esponenti socialisti Thomas si intrattenne sul problema del fascismo. A una specifica domanda del direttore dell'OIL essi risposero negando che le violenze dei rossi potessero avere favorito le fortune fasciste. I socialisti segnalarono a Thomas la crescente influenza dei cattolici sulla base della "tradizione e della demagogia" e se ne mostrarono preoccupati per le fortune del Partito Socialista; si mostrarono tuttavia fiduciosi nel progresso sociale del paese, nonostante le resistenze in atto. Con Baldesi e D'Aragona Thomas discusse in particolare l'organizzazione del Congresso annuale della Federazione Sindacale Internazionale da tenersi in Italia in concomitanza con la Conferenza di Genova.

© Wolters Kluwer Italia

Luigi Sturzo [82], Luigi Luzzatti, Olindo Malagodi, Dante Ferraris, Alceste De Ambris, Giolitti, Nitti, Sforza e altri. Argomenti principali dei colloqui furono le possibilità di miglioramento delle relazioni italo-francesi e soprattutto la realtà politica e sociale italiana del momento, che Thomas cercava di comprendere, nel tentativo di decifrare il fascismo. Ed egli concluse che era in atto nel paese un disegno di "utilizzare il fascismo per una politica di reazione contro tutto ciò che è miglioramento della sorte degli operai, e per la difesa degli interessi dei padroni" [83].

Dopo la visita di Thomas i rapporti tra l'Italia e l'OIL continuarono a mantenersi buoni. Lo stesso Thomas ai primi di aprile del 1922 giunse di nuovo a Roma, dove partecipò, oltre che al Congresso annuale della Fsi, ai lavori della dodicesima sessione del Consiglio di Amministrazione, nel corso della quale, tra l'altro, Pirelli si dimise da rappresentante padronale e fu sostituito da Olivetti e, grazie all'impegno dell'Italia, fu portata avanti l'azione per la tutela dei lavoratori agricoli [84]. Alcuni giorni dopo, durante la Conferenza di Genova, il ministro dell'Industria Teofilo Rossi, capo della delegazione italiana nella commissione economica della Conferenza, nel corso della seduta plenaria della stessa, dedicata alle questioni del lavoro, manifestò la piena fiducia e simpatia dell'Italia verso l'OIL. A riprova ricordò la condotta dei delegati italiani durante le Conferenze e l'autorizzazione appena concessa dal Parlamento italiano a ratificare alcune convenzioni approvate dalle Conferenze stesse [85].

In effetti, alcuni giorni prima, con legge del 6 aprile 1922 n. 471 erano state promulgate quattro delle sei convenzioni approvate a Washington, quella contro la disoccupazione, quella per la tutela della maternità e quelle che disciplinavano il lavoro notturno delle donne e dei fanciulli nelle

---

[82] Sturzo impressionò molto Thomas, secondo cui il segretario del Partito Popolare esercitava in Italia una vera dittatura. Gli chiese di favorire le ratifiche delle convenzioni varate dall'OIL e Sturzo lo rassicurò, dicendogli che i Popolari erano convinti dell'opportunità della legislazione sociale internazionale; pose però il problema della rappresentanza nell'organizzazione dei sindacati cristiani e altre questioni relative allo statuto della stessa. Invitò inoltre Thomas a esplorare la possibilità di far compiere all'OIL uno studio su un problema che, a suo dire, interessava molto i cattolici. Si trattava di accertare in quale misura le più importanti teorie economiche del dopoguerra erano contrarie al capitalismo e allo sforzo di ricostituzione delle corporazioni o delle organizzazioni di mestiere. Il problema interessò molto Thomas che invitò i suoi collaboratori a prendere in esame la possibilità di studiarlo. Sturzo si mostrò anche desideroso di visitare la sede dell'OIL a Ginevra; al riguardo cfr. *Sturzo a Thomas, 21 febbraio 1922*, Ailo, Cat. 7-699.

[83] Sull'argomento cfr. Stefano Gallo, *Fascismo, sindacato e democrazia secondo Albert Thomas (1919 – 1932)*, "Studi Storici", 2021, 4, pp. 915-939.

[84] Cfr. 12 GB, 1922, pp. 235-237.

[85] All'inizio di settembre fecero visita alla sede dell'OIL a Ginevra i delegati italiani all'Assemblea della SdN, Antonio Scialoja, Fulco Tosti di Valminuta e Maggiorino Ferraris. In quell'occasione Scialoja affermò che l'OIL era una delle parti più vitali di tutta la costruzione societaria; cfr. Artifex, *L'organizzazione internazionale del lavoro a Ginevra,* "Nuova Antologia", 57, 1922, 1214, p. 355.

© Wolters Kluwer Italia

industrie [86]. Alcune di esse contenevano norme già presenti nell'ordinamento italiano, altre, come quelle relative alla tutela della maternità e al lavoro notturno dei fanciulli, imponevano un certo adeguamento dell'ordinamento stesso [87]. Il Parlamento, su conforme parere dei relatori Francesco Saverio Fino e Filippo Turati, non aveva concesso l'autorizzazione alla ratifica - pure chiesta dal governo - delle altre due convenzioni votate a Washington, quella sulle otto ore e quella sull'età minima per l'ammissione dei fanciulli al lavoro. La prima era stata sospesa, in attesa dell'approvazione del progetto di legge Turati, avente per oggetto appunto le otto ore; soprattutto però si voleva attendere le decisioni al riguardo degli altri paesi maggiormente industrializzati. La seconda, invece, fissando a quattordici anni l'età limite per l'ammissione dei fanciulli al lavoro, non era congruente con l'ordinamento italiano che fissava tale limite a dodici anni e soprattutto non era congruente con l'ordinamento scolastico che fissava sempre a dodici anni l'obbligo scolastico. Se ne rinviò pertanto la ratifica in attesa della riforma dell'ordinamento scolastico. Per l'OIL non era molto ma non era neppure poco se si considera che il numero delle ratifiche pervenute fino ad allora a Ginevra era assai basso e i paesi più industrializzati non sembravano aver fretta al riguardo [88].

---

[86] Successivamente il governo, in data 9 marzo 1923, ratificò solo tre delle quattro convenzioni, tralasciando quella sulla protezione della maternità, in attesa di una riforma dell'ordinamento italiano della Cassa Maternità che si presentava piuttosto onerosa.

[87] Nella relazione della commissione del Senato per la politica estera il relatore sulle quattro convenzioni, Gaetano Mosca, illustrò i motivi che, dal punto di vista del governo, erano pro e contro la ratifica. Egli riconosceva il dovere dello stato di tutelare la salute dei lavoratori, poteva però sorgere il dubbio, aggiungeva, se tale tutela dovesse avvenire sulla base di convenzioni internazionali "nelle quali non sempre si può tener debitamente conto della diversità delle condizioni economiche e fisiche delle popolazioni degli stati contraenti. E non è da tacere che stabilendosi questi limiti per mezzo di convenzioni internazionali, ogni stato contraente viene a vulnerare sensibilmente il suo diritto sovrano di disciplinare da sé una serie importantissima di rapporti tra i propri concittadini". Le convenzioni andavano tuttavia ratificate perché, a parere di Mosca, l'Italia, come altri paesi, aveva già sperimentato questa autoregolamentazione al fine di evitare la concorrenza internazionale, perché gli obblighi derivanti dalle convenzioni erano lievi e non avevano suscitato opposizioni da parte degli industriali e perché, infine, un paese come l'Italia aveva "potenti motivi di mostrarsi piuttosto arrendevole, perché essendo esportatrice di manodopera, essa ha interesse che all'estero siano assicurati ai nostri lavoratori tutti i vantaggi che godono gli indigeni"; Ap, Senato del Regno, Legislatura XXVI, Documenti, n. 185 A. *Relazione della Commissione per la politica estera sulla ratifica dei progetti di convenzione adottati dalla Sessione di Washington della Conferenza Internazionale del Lavoro, presentata al Senato*, p. 5.

[88] Cfr. in proposito De Felice, *Sapere,* cit., pp. 104-105 e 108-109. Nel luglio del 1922 il governo presentò alla Camera un disegno di legge per la ratifica dei tre progetti di convenzione approvati dalla conferenza di Genova sul collocamento dei marinai, sull'indennità di disoccupazione in caso di naufragio e sull'età minima per l'ammissione dei fanciulli al lavoro marittimo; Cfr. Ap, Camera dei Deputati, Legislatura XXVI, documenti, n. 1717. *Sull'attuazione da parte dell'Italia delle raccomandazioni votate tre conferenze fino ad allora svoltesi* cfr. Tremelloni, *L'Organizzazione,* cit., pp. 142-143 e BE, XXI, 1922, 1, p. 17.

© Wolters Kluwer Italia

Le vicende politiche e sociali italiane stavano però rapidamente evolvendo. Al governo Bonomi era subentrato nel febbraio del 1922 il governo guidato da Luigi Facta, impotente di fronte alla crisi dello stato liberale. Nel paese le squadre fasciste spadroneggiavano e risultò vano nel luglio il tentativo di formare un governo appoggiato da popolari e socialisti.

Tale situazione non tardò ad avere un'eco a Ginevra, dove tra il 18 ottobre e il 3 novembre 1922 ebbe luogo la quarta Conferenza del Lavoro. All'odg non vi erano nuove convenzioni, in sintonia con i tempi che vedevano quasi dovunque il movimento operaio sulla difensiva di fronte ad un padronato che, sull'onda della precaria situazione economica internazionale, tentava di vanificare le conquiste sociali dell'immediato dopoguerra. L'OIL si ripiegò su stessa; la Conferenza mise a punto lo statuto e i metodi di lavoro dell'organizzazione, approvando tra l'altro un progetto che prevedeva l'allargamento del Consiglio di Amministrazione da ventiquattro a trentadue membri [89]. Per l'occasione si provvide anche al rinnovo del Consiglio stesso e vi entrarono a far parte, tra gli altri, Olivetti, quale rappresentante del gruppo padronale, e D'Aragona, come supplente del gruppo operaio.

Per l'Italia parteciparono alla Conferenza De Michelis e Solinas, in qualità di delegati governativi; Olivetti, come delegato padronale, e D'Aragona, quale delegato operaio. Accompagnavano quest'ultimo come consiglieri tecnici due rappresentanti della CGL, tre della CIL e uno dei sindacati fascisti, l'on. Dino Grandi. Nel corso della discussione generale sul rapporto del direttore, D'Aragona prese la parola e denunciò alla Conferenza le violenze commesse in Italia dai fascisti. Disse che le otto ore, conquistate in Italia a mezzo di accordi collettivi in quasi tutti i settori economici, non si potevano applicare in agricoltura perché le squadre fasciste avevano costretto a sciogliersi le organizzazioni dei lavoratori della terra, per i quali non esisteva più alcuna garanzia. Chiese quindi che l'OIL facesse un'inchiesta per accertare se in Italia si rispettassero le norme della Carta del Lavoro che imponevano ai governi di garantire la libertà d'azione delle organizzazioni operaie [90].

D'Aragona con tale denuncia, pronunciata davanti ad una platea internazionale, quale era la Conferenza dell'OIL, mirava, d'intesa con la Fsi, non solo a richiamare l'attenzione dell'opinione pubblica internazio-

---

[89] Cfr. Cit, IVe session 1922; cfr. inoltre Ufficio di Segreteria per l'Italia dell'Organizzazione Permanente del Lavoro nella Società delle Nazioni*, IV sessione della Conferenza Internazionale del Lavoro, Ginevra ottobre 1922. Parere del Governo italiano sulle questioni iscritte all'ordine del giorno,* Roma, tip. Cecchini 1922 e Angiolo Cabrini, *La IV Conferenza Internazionale del Lavoro (Ginevra, ottobre - Novembre 1922),* "Rassegna della previdenza sociale", X, 1922, 10, pp. 1-17.

[90] Cfr. Cit, *IVe session,* cit, pp. 101-102. D'Aragona denunciò anche che in Italia erano disattese alcune norme contenute nella convenzione contro la disoccupazione e in quella per la tutela della maternità e chiese che fosse istituito un meccanismo di controllo; cfr. *ivi*, p. 102.

© Wolters Kluwer Italia

nale su quanto stava accadendo in Italia ma con ogni probabilità anche ad arginare, se non a far cessare, le violenze fasciste contro la CGL [91]. Per cercare di attenuare la brutta impressione suscitata nell'uditorio dal discorso di D'Aragona, subito dopo di lui prese la parola Solinas, che ricordò l'elevato numero delle ratifiche italiane e sostenne che le otto ore erano sempre osservate, anche in agricoltura, così come le altre convenzioni ratificate dall'Italia. Minimizzò quindi le violenze fasciste, affermò anzi che i sindacati rossi erano vivi e ben attivi e negò qualsiasi connivenza del governo con i fascisti, dicendosi peraltro fiducioso che la crisi sarebbe stata presto superata [92].

Nonostante le assicurazioni di Solinas, lo sconcerto provocato dalla denuncia di D'Aragona fu notevole tanto che lo stesso Thomas nella replica si affrettò a tranquillizzare i delegati governativi italiani, ricordando che l'OIL non aveva alcun potere di fare inchieste nei paesi membri senza il loro consenso [93]. Si incrinò allora l'immagine dell'Italia progressista, spesso schierata con tutti i suoi delegati a fianco delle rappresentanze operaie.

6. Considerazioni conclusive

La nascita dell'OIL dopo la fine del primo conflitto mondiale coincise con un momento di diffuse speranze di rinnovamento sociale, speranze condivise anche dai delegati italiani nella commissione della Conferenza della Pace di Versailles, che dette vita all'organizzazione. Pur rappresentando entità diverse – governo, industria e sindacato – essi mostrarono di riporre grande fiducia nella stessa e tentarono, con proposte fortemente innovative in merito alla struttura, alle finalità e al funzionamento, di attribuire alla nuova organizzazione poteri deliberativi sovrannazionali e di valorizzarne al massimo le potenzialità. In particolare, l'Italia vide nell'OIL uno strumento che avrebbe potuto favorire la soluzione di alcuni suoi specifici problemi sociali e strutturali, contribuendo così a disinnescare le tensioni che attraversavano il paese nell'immediato dopoguerra.

Anche se all'interno della delegazione non mancarono divisioni, specie tra i delegati operai e quelli industriali e tra gli stessi delegati operai, tra il 1919 e il 1922 gli italiani furono tra i protagonisti delle Conferenze dell'organizzazione, portatori di proposte avanzate, volte sia a migliorare le condizioni delle classi meno abbienti, delle donne e dei fanciulli, sia a favorire la collaborazione internazionale, ad esempio, nell'approvvigiona-

---

[91] Al riguardo cfr. Alcock, *History,* cit., pp. 68-69.
[92] Cfr. Cit, *IVe session*, cit, p. 115.
[93] Anche Olivetti si adoperò per attenuare l'impressione negativa suscitata dall'intervento di D'Aragona; cfr. "L'organizzazione industriale", III, 1923, 5, p. 18-19.

© Wolters Kluwer Italia

mento delle materie prime, sia ad ampliare le prerogative dell'organizzazione stessa. Particolare attenzione essi rivolsero alla tutela degli emigranti e degli operai agricoli.

Alle posizioni italiane guardarono con favore molti delegati e anche il neo-direttore dell'organizzazione, Albert Thomas, ma non ebbero grande successo stante l'avversione alle stesse dei rappresentanti dei paesi più industrializzati e di altri, come Francia e Svizzera. Del resto, il clima internazionale di favore per le riforme sociali stava ormai cambiando e in Italia si era alla vigilia della marcia su Roma, che avrebbe segnato una svolta decisiva anche nei rapporti del paese con l'OIL.

© Wolters Kluwer Italia

Stefano Gallo

L'ITALIA NELL'OIL DURANTE IL PERIODO FASCISTA

Il mondo potrebbe beneficiare di una forma di socialismo,
perfino autoritaria, che sia razionale e metodica.
[Albert Thomas, 1932 [1]]

1. L'internazionalismo fascista

Siamo spesso portati a pensare che la collaborazione intergovernativa a livello globale, impostata con l'edificazione del sistema delle istituzioni internazionali nel primo dopoguerra ormai più di un secolo fa, sia stata un risultato esclusivo delle ideologie liberali e pacifiste. La visione diffusa tende a rappresentare il dialogo internazionale tra gli stati come qualcosa di estraneo ai governi autoritari, e meno che mai a quelli fascisti o totalitari. La storia del periodo tra le due guerre ci insegna che lo sviluppo e l'ampliamento del raggio d'azione delle organizzazioni internazionali fu invece "espressione di un sistema di governo globale adatto perfino a un paesaggio politico privato dei suoi valori democratici" [2], dunque adottabile anche dalle organizzazioni statali autoritarie e fasciste.

Almeno fino al 1935, quando l'Italia decise di attaccare l'Etiopia, il binomio tra corporativismo e cooperazione internazionale poteva servire alle ambizioni del fascismo anche all'interno delle istituzioni di Ginevra, nonostante il suo convinto nazionalismo. Sarà solo negli anni successivi, con la rottura delle relazioni internazionali e le sanzioni comminate dalla Società delle Nazioni, che l'internazionalismo fascista dovette poggiare

[1] Lettera di Albert Thomas ad Angiolo Cabrini, 5 gennaio 1932: International Labour Office Archives [ILOA], Cabinet Albert Thomas [CAT], 5-43-8-2. Questo saggio rappresenta una versione rivista e aggiornata di Stefano Gallo, *Dictatorship and international organizations: the ILO as a "test ground" for fascism*, in Sandrine Kott, Joelle Droux (eds.), *Globalizing social rights. The ILO and beyond*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2013.

[2] Madeleine Herren, *Fascist Internationalism*, in Glenda Sluga, Patricia Clavin (eds.), *Internationalisms: A Twentieth Century History*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017, p. 192. Sul tema si veda anche Jens Steffek, *Fascist Internationalism*, "Millennium. Journal of International Studies", XLIV, 1, 2015.

© Wolters Kluwer Italia

con maggiore convinzione sull'asse Roma-Berlino-Tokio [3]. Tuttavia ancora nel 1934 il delegato del governo italiano presso l'OIL Giuseppe De Michelis consegnava alle stampe uno studio geopolitico che incoraggiava una riorganizzazione delle risorse globali secondo un disegno corporativo, inteso come una più intensa cooperazione tra gli stati per ottenere una migliore distribuzione delle ricchezze naturali e della popolazione del pianeta [4]. Prima della sua pubblicazione in italiano, l'autore si poneva il problema dell'accoglienza all'estero delle traduzioni dell'opera e chiedeva a Mussolini l'autorizzazione di affidare l'introduzione delle versioni inglese e francese rispettivamente ad Arthur Henderson, leader del Partito laburista e Nobel per la pace nel 1934, e a Henry Berenger, senatore radical-socialista [5]. Le traduzioni poi sarebbero uscite senza l'avallo di queste autorevoli figure, ma l'obiettivo di entrare in un ricco e articolato dibattito internazionale - animato dalle migliori menti delle maggiori potenze mondiali - era comunque stato centrato [6].

L'atteggiamento dichiarato di Mussolini era stato sin dal 1923 quello di "restare a Ginevra ma modificare Ginevra dal di dentro" [7]: il ruolo dinamico e la volontà di cambiare le istituzioni internazionali dall'interno facevano dell'Italia fascista un potenziale alleato dell'OIL, anche se aveva obiettivi diversi e approcci spesso ambigui. La partita in gioco nell'affermazione del sistema di Ginevra non vide quindi il campo suddiviso tra democrazie liberali da una parte e regimi autoritari dall'altra; dall'altra parte stava sicuramente l'esperimento bolscevico, nel 1919 nel pieno di una crisi che univa le difficoltà interne ai tentativi di conquista militare dall'esterno. Da "questa" parte del campo, tuttavia, stava il consesso delle altre potenze, unite nell'intento di costruire insieme una formula di governo della società all'altezza dei tempi e soprattutto delle novità introdotte con la Grande guerra. Il lavoro, i rapporti di produzione e le relazioni industriali rappresentavano la chiave di volta su cui l'OIL aveva il compito di proporre un insieme di normative e di collaborazioni tra gli interessi che fossero soddisfacenti per l'ordine internazionale (la pace) e per l'ordine interno (la giustizia sociale), garantendo al tempo stesso le esigenze complessive di crescita economica. Robert Cox ha definito l'OIL come uno strumento per stabilire un'egemonia riconosciuta da tutti nell'ordine inter-

---

[3] Herren, *Fascist Internationalism*, cit.

[4] Giuseppe De Michelis, *La corporazione nel mondo*, Bompiani, Milano 1934.

[5] *Appunto per il Duce*, 22 novembre 1933, in Archivio centrale dello stato (Roma), Segreteria particolare del duce, Corrispondenza ordinaria, b. 1006, f. 509.061.

[6] Giuseppe De Michelis, *World Reorganisation on Corporative Lines*, Londra, George Allen & Unwin, 1935; Id., *La corporation dans le monde*, Parigi, Denoël et Steele, 1935. Sulla diffusione internazionale dei dibattiti sulle 'managed geopolitical expansions': Alison Bashford, *Nation, Empire, Globe: The Spaces of Population Debate in the Interwar Year*, "Comparative Studies in Society and History", XLIX, 2007, 1.

[7] Enrica Costa Bona, *L'Italia e la Società delle Nazioni*, Padova, Cedam, 2004, p. 31.

© Wolters Kluwer Italia

nazionale dei rapporti di produzione [8]: rispetto a questi obiettivi, nel momento in cui fosse rispettata una serie di criteri formali di adesione, l'autentica natura democratica degli stati membri poteva essere relegata a una questione di secondo ordine, anche se – come vedremo – fu oggetto di intense discussioni.

2. La continuità degli intermediari istituzionali

La presenza a pieno titolo dell'Italia nell'OIL, nonostante la natura antidemocratica e violenta del regime, era dovuta al fatto che il fascismo volle proseguire e prendere parte – portando un contributo peculiare – al processo di internazionalizzazione delle normative sul lavoro. Gli stessi responsabili dei rapporti tra Ginevra e Roma rimasero immutati dal periodo precedente la Marcia su Roma fino alla rottura dei rapporti, in continuità con il processo di costruzione dell'organizzazione: i protagonisti furono il delegato padronale Gino Olivetti, il responsabile dell'Ufficio italiano dell'OIL Angiolo Cabrini e soprattutto il delegato governativo Giuseppe De Michelis, la vera figura chiave per capire la presenza italiana a Ginevra [9]. Quest'ultimo infatti aveva avuto anteriormente al 1919 contatti con Albert Thomas, primo direttore dell'Ufficio internazionale del lavoro: durante la Grande guerra i due avevano negoziato per i rispettivi governi l'invio dei lavoratori italiani in Francia. Nel 1919 De Michelis era a capo dell'Ufficio centrale per il collocamento della manodopera e soprattutto del Commissariato generale per l'emigrazione, istituzione creata nel 1901 per gestire le politiche migratorie, posto sotto il Ministero degli affari esteri ma dotato di una forte autonomia. Il Commissariato era diventato nei fatti una sorta di ministero personale di De Michelis, che vi lavorava dal 1904. Con la sua rinomata intelligenza e consumata abilità diplomatica fu responsabile di numerose commissioni internazionali e nel 1925 venne nominato presidente dell'Istituto internazionale di agricoltura, predecessore della attuale FAO [10].

---

[8] Robert Cox, *Labor and Hegemony*, "International Organization", XXXI, 1977.

[9] De Michelis era stato delegato governativo della conferenza di Genova (giugno-luglio 1920); Olivetti delegato d'affari della terza sessione della Conferenza internazionale del lavoro (Ginevra, ottobre-novembre 1921); Cabrini delegato governativo a Parigi (marzo-aprile 1919) e successivamente, dal 1920, corrispondente italiano dell'OIL. La migliore ricostruzione diplomatica dei rapporti tra Italia e OIL in quegli anni rimane Luciano Tosi, *L'Italia e l'Organizzazione Internazionale del Lavoro tra le due guerre. Parte Prima. 1919-1927*, Perugia, Dipartimento di Scienze Storiche - Università degli studi di Perugia, 1994. La seconda parte purtroppo non è mai stata pubblicata.

[10] Maria Rosaria Ostuni, "Giuseppe De Michelis", *Dizionario biografico degli italiani*, v. 38, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, 1990; Luciano Tosi, *Alle origini della FAO. Le relazioni tra l'Istituto internazionale di agricoltura e la Società delle Nazioni*, Milano, Franco Angeli, 1989.

© Wolters Kluwer Italia

De Michelis e Cabrini furono i più importanti fautori della collaborazione tra gli ambienti del governo fascista e l'OIL: ne è prova la ricca corrispondenza conservata negli archivi di Ginevra. Non erano dunque dei "fantocci", emanazioni dirette del potere fascista, ma attori intermedi che aderivano al fascismo e utilizzavano le loro reti di relazioni per raggiungere un obiettivo comune: la partecipazione attiva dell'Italia al gruppo di nazioni che avevano firmato il Patto di Washington nel 1919. De Michelis aveva molte conoscenze negli ambienti economici e diplomatici legati al Ministero degli affari esteri, mentre Cabrini poteva beneficiare dei suoi legami con il mondo sindacale e corporativo. Entrambi furono minacciati dal consolidamento della dittatura, ma nonostante le forti pressioni per sostituirli mantennero il loro ruolo anche dopo la marcia su Roma [11].

Nel 1927 De Michelis fu privato del Commissariato generale per l'emigrazione, ma fu nominato senatore e mantenne il suo ruolo a Ginevra, oltre a molte altre funzioni che gli permisero di continuare ad agire in campo internazionale con una certa autonomia. Cabrini, dopo aver temuto il peggio, mantenne l'ufficio romano dell'OIL potendo così continuare la sua attività, se pur con estrema cautela. Entrambi approfittarono dell'importanza che Mussolini attribuiva al giudizio degli osservatori stranieri e all'immagine dell'Italia all'estero nel campo delle politiche sociali e del lavoro per rafforzare i legami tra gli organi di potere fascisti e l'OIL. Si trattava in effetti di una formidabile propaganda politica per lo "stato nuovo" del fascismo: all'avanguardia nella legislazione sociale l'Italia ratificava le convenzioni, difendeva i diritti dei migranti, proponeva soluzioni originali ai problemi economici, che di fatto andavano oltre l'approccio liberale. Insomma, sulla carta la "terza via" italiana, anticapitalista e anticomunista, stava già prendendo forma. In questo modo, mentre in patria il sindacalismo rosso e bianco veniva represso, i rappresentanti di questo "fascismo sociale" affermavano una sincera adesione all'OIL nonostante gli attacchi ricevuti dagli ambienti socialisti internazionali [12]. Oltre ai leader sindacali (Edmondo Rossoni, Luigi Razza, Tullio Cianetti), vanno citati i principali fautori dell'esperienza corporativa come Giuseppe Bottai, ma non solo: un folto gruppo di tecnici, giuristi e sindacalisti che ruotavano intorno ai ministeri dell'economia e che vedevano di buon occhio l'OIL. L'organizzazione tuttavia accusava sempre una grande diffidenza da parte dei circoli nazionalisti italiani, che non facevano nulla per nascondere la propria ostilità nei confronti di Ginevra.

---

[11] Si vedano ad esempio la lettera di Cabrini a Harold Butler del 22 decembre 1922, in AILO, XC 34-1-1a, e la nota di Thomas a Butler del 14 marzo 1923, in ILOA, CAT, 5-43-6b.

[12] "Noi abbiamo una sola Internazionale che è precisamente l'Ufficio internazionale del lavoro", dichiarò Rossoni, provocando i socialisti, durante l'ottava sessione dell'ITC (Ginevra, maggio-giugno 1926): cit. in Giuseppe De Michelis (a cura di), *L'Italia nell'Organizzazione Internazionale del Lavoro della Società delle Nazioni*, Roma, Pubblicazioni dell'Istituto Italiano di Diritto Internazionale in Roma, Edizioni 'Sapientia', 1930, p. 474.

© Wolters Kluwer Italia

3. Le maglie larghe delle regole di appartenenza

Nonostante queste premesse incoraggianti le possibilità formali di una appartenenza dell'Italia fascista nell'OIL non erano affatto scontate e si basavano sulle maglie larghe delle formule adottate in campo internazionale. La vaghezza giuridica che caratterizzava la parte XIII del Trattato di pace del 1919, vera e propria carta fondativa dell'organizzazione, lasciava aperto uno spazio molto ampio. Mancava ad esempio una definizione se pur minima del principio della libertà di associazione. La discussione sui criteri che stabilivano effettivamente l'autonomia delle organizzazioni dei lavoratori, ad esempio, ebbe luogo durante la decima sessione delle Conferenze internazionali del lavoro (giugno 1927), tuttavia il dibattito dimostrò l'impossibilità di redigere una convenzione giuridica accettata da tutti: "il principio di universalità dell'OIL, che implica il diritto di ogni stato membro di determinare la forma di organizzazione sociale che gli conviene, prevale sul principio di libertà sindacale" [13]. Anche di fronte alle gravi violenze contro l'associazionismo e i sindacati non fascisti in Italia, l'OIL potè solo verificare la conformità delle azioni ufficiali del governo con le leggi nazionali, come Thomas ebbe modo di spiegare ai socialisti italiani nel novembre 1925 [14]. La violenza esercitata dalle squadre fasciste o il clima di intimidazione quotidiana che subivano coloro che non si dimostravano allineati con il regime facevano fatica ad entrare nei saloni dove si svolgevano i consessi internazionali e non penetravano negli uffici dove si elaboravano le decisioni dell'OIL.

In Italia il parlamento aveva gradualmente perso la sua pluralità e la sua competenza legislativa. Con la riforma elettorale del maggio 1928, questo processo fu portato all'estremo, con la riduzione delle elezioni all'approvazione di una lista unica. Il riferimento al ruolo del parlamento, che era stato chiaramente incluso nella prima versione del Trattato, venne alla fine omesso per permettere l'adesione ai governi federali, come la Svizzera o gli Stati Uniti [15]. In Italia, dove il potere normativo risultava completamente nelle mani dell'esecutivo, un semplice decreto governativo era sufficiente per ot-

---

[13] Eliane Vogel-Polsky, *Du Tripartisme à l'Organisation Internationale du Travail*, Bruxelles, Éditions de l'Institut de Sociologie de l'Université Libre de Bruxelles, 1966, p. 190.

[14] "La mia situazione è delicata, ma al meglio delle mie possibilità, cerco di sollevare le questioni da un punto di vista legale e legislativo e rendermi così utile": così Thomas rispondendo alle richieste dei leader sindacali socialisti Ettore Reina, Enrico Benzi e Ludovico D'Aragona, a Milano il 10 novembre 1925 (ILOA, CAT, 1-25-13-2). Per un approfondimento sul contesto in cui avvenne questo scambio, rimando a Stefano Gallo, *I viaggi di Albert Thomas nell'Italia fascista e la questione sindacale (1922-1932)*, "Contemporanea", XX, 2017, 2.

[15] C. Howard-Ellis, *The Origin Structure & Working of the League of Nations*, Clark (New Jersey), The Lawbook Exchange, 2003 [ed. or. 1929], p. 226. Sui rapporti tra OIL e USA si veda adesso Bruno Settis, *Tra razionalizzazione e internazionalismo. Organizzazione internazionale del lavoro e Stati Uniti da Wilson a Roosevelt*, "Studi storici", LXII, 2021, 4.

© Wolters Kluwer Italia

tenere le ratifiche delle convenzioni proposte nelle Conferenze internazionali del lavoro. "Tutte le convenzioni di Genova e di Ginevra possono essere ratificate da un decreto legge, senza ricorrere al parlamento. Quattordici convenzioni, in un unico decreto, sarebbero dunque sottoposte al Consiglio dei ministri", si appuntava Thomas dopo un incontro privato con Mussolini il 7 febbraio 1924 [16]; sette di queste vennero poi ratificate in blocco.

La partecipazione dell'Italia fascista era consentita dalle caratteristiche di base della costituzione firmata a Washington nel 1919, che non permetteva di prendere misure di intervento efficaci contro i governi non democratici. Si era trattato di una condizione fondamentale per rendere il testo il più universale possibile e per garantire la sovranità degli stati. Ciò non toglieva l'esistenza di difficoltà oggettive. È stato riconosciuto a livello storiografico come la promozione di una migliore protezione normativa del lavoro sia stata perseguita dall'OIL attraverso due strumenti fondamentali: da una parte la raccolta di dati statistici e informazioni sulle condizioni di lavoro e sui sistemi giuridici a livello globale, dall'altra il sistema delle convenzioni internazionali ratificate dal dibattito parlamentare [17]. La presenza di una dittatura al governo di un paese membro poneva un problema evidente: i due mezzi di azione menzionati erano fortemente minacciati in Italia.

In primo luogo le statistiche ufficiali - in particolare quelle sugli indicatori del mercato del lavoro - non potevano dirsi affidabili, soggette come erano allo stretto controllo del regime [18]. Grazie alle amicizie intrattenute con diversi funzionari, il corrispondente dell'Ufficio internazionale del lavoro a Roma, Angiolo Cabrini, riusciva a fornire a Ginevra quelle che lui considerava statistiche accurate, alla sola condizione che l'OIL non citasse le fonti: "Per una serie di motivi che tu comprenderai – scriveva Cabrini a Thomas nel 1926 – non conviene indicare con troppi dettagli i servizi e soprattutto i funzionari italiani che rendono il mio ufficio in grado di fornirvi le indicazioni, le statistiche, ecc." [19]. La singolarità di tale pratica era giustificata dalle condizioni speciali in cui la sede romana doveva svolgere la sua attività sotto il regime fascista.

È noto quanto le istituzioni internazionali abbiano bisogno del sostegno e della funzione amplificatrice dell'opinione pubblica e delle associazioni private [20]. Ma in Italia questo meccanismo non era più scontato: la

[16] ILOA, CAT 1-24-1-8.
[17] Paul-André Rosental, *Géopolitique et État-providence. Le BIT et la politique mondiale des migrations dans l'entre-deux-guerres*, "Annales HSS", LXI, 2006, 1.
[18] Giovanni Favero, *Le statistiche dei salari industriali in periodo fascista*, "Quaderni storici", CLXVII, 2010, 2; Oscar Gaspari, *Storia dell'Usci - Unione statistica delle città italiane 1905-1987. La rete degli statistici comunali*, Gavardo (BS), LiberEdizioni, 2022.
[19] Lettera del 26 marzo 1926, in ILOA, CAT, 5-43-7-1.
[20] Andrew P. Cortell and James W. Davis Jr, *How Do International Institutions Matters? The Domestic Impact of International Rules and Norms*, "International Studies Quarterly", XL, 1996, 4.

© Wolters Kluwer Italia

tradizione dei corpi intermedi privati, che alcuni studi hanno ipotizzato essere stati fattori di rafforzamento del fascismo [21], fu stravolta dall'avvento del regime e dalla scomparsa della libertà di associazione (1925-1926). Durante le Conferenze internazionali del lavoro tra il 1923 e il 1935, l'attenzione si concentrò su questo aspetto del fascismo. Ogni anno, la legittimità dei rappresentanti sindacali (prima Edmondo Rossoni, poi Luigi Razza, poi Tullio Cianetti) di un paese che non conosceva più la libertà sindacale veniva messa in discussione dalla protesta dei rappresentanti dei lavoratori di altri paesi, guidati dal sindacalista socialista francese Léon Jouhaux, contro colui che veniva presentato come il "delegato dei lavoratori italiani". Il continuo dibattito sul portavoce fascista dei lavoratori italiani veniva riproposto da chi considerava essere il fascismo e l'OIL due soggetti opposti e inconciliabili [22].

Tuttavia le Conferenze si pronunciarono sempre a favore dei rappresentanti dei sindacati fascisti, i quali parteciparono attivamente ai lavori dell'organizzazione fino al 1935. L'Italia era una delle colonne della legittimazione internazionale dell'OIL: al momento dell'invasione dell'Etiopia era il secondo paese più industrializzato dell'OIL in termini di numero di convenzioni ratificate. Al 2 ottobre 1935, il governo italiano aveva ratificato 21 convenzioni, un numero leggermente inferiore al Belgio (23), ma immediatamente superiore a Francia e Regno Unito (19), nonché alla Germania (17) [23]. I suoi maggiori esponenti ricoprivano ruoli chiave all'interno dell'organizzazione: De Michelis ottenne anche la fiducia della Conferenza internazionale del lavoro e fu nominato presidente della 17a sessione, nel giugno 1933; Corrado Gini, presidente dell'Istat e demografo ufficiale del fascismo [24], fece parte dal 1927 al 1936 della prima Commissione di esperti per l'applicazione delle convenzioni e delle raccomandazioni, innovativo organismo di controllo creato nel 1926 e tutt'ora strumento fondamentale per il funzionamento e la credibilità dell'OIL [25]. Lungi dall'essere un'arena neutrale nello scontro tra fascismo e antifascismo, l'organizzazione ne ospitò una sua rappresentazione in sede congressuale

[21] Hyeong-Ki Kwon, *Associations, Civic Norms, and Democracy: Revisiting the Italian Case*, "Theory and Society", XXXIII, 2004, 2; Dylan Riley, *Civic Associations and Authoritarian Regimes in Interwar Europe: Italy and Spain in Comparative Perspective,* "American Sociological Review", LXX, 2005, 2.

[22] Renata Allio, *L'Organizzazione Internazionale del Lavoro e il sindacalismo fascista*, Bologna, il Mulino, 1973.

[23] Alla stessa data la Spagna aveva firmato quasi tutte le convenzioni (33), la Bulgaria ne aveva firmate 29: questi paesi non erano però considerati come industrializzati.

[24] Francesco Cassata, *Il fascismo razionale. Corrado Gini tra scienza e politica*, Roma, Carocci, 2006.

[25] George P. Politakis (ed.), *Protecting Labour Rights as Human Rights: Present and Future of International Supervision. Proceedings of the International Colloquium on the 80th Anniversary of the ILO Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Geneva, 24-25 November 2006,* Ginevra, International Labour Office, 2007, p. 286.

© Wolters Kluwer Italia

ma a livello istituzionale diede il benvenuto a quegli esponenti del fascismo che seppero sfruttarne le potenzialità.

4. Contro la lotta di classe

Albert Thomas venne duramente accusato dai socialisti per le sue ripetute aperture al fascismo, che secondo molti andavano oltre i limiti della consueta "diplomazia della presenza" [26]. Più volte la stampa italiana, che non risparmiava attacchi a Ginevra, lo appuntò come "amico del fascismo", dipingendolo come un convertito alla filosofia del regime, fino a preconizzare addirittura la fascistizzazione dell'OIL [27]. Thomas, il cui obiettivo era quello di sostenere una struttura ancora fragile e in cerca di legittimità come l'OIL, vedeva nell'Italia un importante sostenitore per il numero di convenzioni che il regime era pronto a firmare.

Senza farsi ingannare dalla retorica evidente nelle dichiarazioni di Mussolini ("Mi ripete le note formule: l'Italia vuole far capire che è all'avanguardia delle politiche sociali. Questa è ovviamente la parola d'ordine", osservava Thomas a margine di un incontro con il duce nel maggio 1928 [28]), riteneva tuttavia necessario rivolgersi anche ai paesi non democratici per rafforzare la sua organizzazione, pur sapendo che la convenienza era reciproca e ciò avrebbe potuto a sua volta rendere più forti gli stessi stati autoritari. "Ho usato persino le dittature di Spagna e Italia per ottenere delle ratifiche da *governi che avevano bisogno di dimostrare all'opinione internazionale di non essere governi reazionari*", scriveva Thomas a Willy Donau, il corrispondente dell'OIL a Berlino, il 9 dicembre 1925 [29].

Questa contraddizione era riscontrata e denunciata negli ambienti dell'esilio antifascista; la stessa presenza dell'Italia a Ginevra veniva criticata da Silvio Trentin, esule in Francia, in questi termini:

> L'Italia fascista è membro del consiglio di amministrazione dell'Ufficio internazionale del lavoro, ma per avallare tacitamente il principio che l'impegno "a lottare per e mantenere condizioni di lavoro giuste e umane" non implica il dovere da parte dei singoli stati di rispettare la libertà di riunione, di organizzazione e di associazione dei propri cittadini. [30]

---

[26] Su questo aspetto mi permetto di rimandare a Stefano Gallo, *Fascismo, sindacato e democrazia secondo Albert Thomas (1919-1932)*, "Studi storici", LXII, 2021, 4.
[27] Curzio Malaparte, *La fascistizzazione dell'Ufficio internazionale del lavoro*, "La Conquista dello Stato", 15 marzo 1926.
[28] Colloquio del 4 maggio 1928, in ILOA, CAT, 1-28-1-4.
[29] Denis Guérin, *Albert Thomas au BIT 1920-1932. De l'internationalisme à l'Europe*, Ginevra, Institut européen de l'Université de Genève, 1996, p. 38. Il corsivo è mio.
[30] Silvio Trentin, *Le Fascisme à Genève*, Parigi, Marcel Rivière, 1932, pp. 248-249.

© Wolters Kluwer Italia

Attraverso le norme di funzionamento e i bisogni della diplomazia, dunque, possiamo trovare alcune chiavi per comprendere il rapporto tra il fascismo e l'OIL, che sicuramente si avvalse dei vantaggi di una vicinanza strategica. Ma è possibile andare oltre: i due soggetti erano infatti uniti da legami più numerosi e profondi, di natura strutturale, politica e culturale.

Prima di tutto è necessario prendere in considerazione la questione della rappresentanza, per cui si riscontra una analogia tra il corporativismo italiano e il tripartitismo ginevrino. Uno degli elementi caratterizzanti il regime fascista fu proprio l'ingresso "controllato" dei delegati degli attori economici nei luoghi di decisione e di dibattito della macchina amministrativa statale, in particolare per quanto riguarda la legislazione dei rapporti di lavoro [31]. Imprenditori e lavoratori ricevettero però trattamenti diversi da parte della dittatura: per i primi una relativa autonomia e una forma di contrattazione, per i secondi la preventiva distruzione del sindacato libero come presupposto imprescindibile per l'ingresso nella macchina dello stato. L'integrazione dei soggetti privati nello stato era un processo comune ai paesi in cui si affermavano forme di capitalismo organizzato con l'obiettivo comune di una migliore gestione della vita economica in una società complessa: le modalità di realizzazione potevano però avvenire in modo estremamente diversificato [32].

Da un punto di vista meramente formale l'OIL ha rappresentato un forte appiglio per chi incoraggiava il coinvolgimento nelle funzioni pubbliche dei rappresentanti dei lavoratori e degli imprenditori, in ruoli prima riservati esclusivamente allo stato. Non furono le associazioni dei lavoratori a spingere per costruire una delle organizzazioni di Ginevra sul modello corporatista, anche se furono decisive nel fare accettare la creazione di una organizzazione dedicata al lavoro [33]. "La struttura tripartita dell'OIL non può essere compresa se la si attribuisce, come vuole una certa tradizione, alle sole rivendicazioni dei lavoratori": questa affermazione di Bernard Béguin, che ha individuato le origini della formula della tripla rappresentanza dell'OIL nell'esperienza amministrativa del Ministero del Lavoro inglese dove lavoravano Harold Butler e Edward Phelan (rispettivamente secondo e quarto direttore dell'Ufficio internazionale del lavoro) [34], è stata ampiamente confermata dalla storiografia succes-

---

[31] Cfr. Giampasquale Santomassimo, *La terza via fascista. Il mito del corporativismo*, Roma, Carocci, 2006.

[32] Charles S. Maier, *Recasting Bourgeois Europe. Stabilization in France, Germany and Italy in the Decade after World War I*, Princeton, Princeton University Press, 1975; Mariuccia Salvati, *The Long History of Corporatism in Italy: A Question of Culture or Economics?*, "Contemporary European History", XV, 2006, 2.

[33] Reiner Tosstorff, *The International Trade-Union Movement and the Founding of the International Labour Organization*, "International Review of Social History", L, 2005, 3.

[34] Bernard Béguin, *Le tripartisme dans l'Organisation International du Travail*, New York-

© Wolters Kluwer Italia

siva [35]. Si trattava di un'esperienza in linea con altre organizzazioni sviluppate nello stesso periodo, come il *Conseil National Économique* francese. Franco De Felice ha riscontrato nella natura tripartita dell'OIL un modello che si basava su "un'ipotesi armonicistica della società (rapporto funzionale tra parte e tutto)" di matrice durkheimiana, in effetti molto vicino a Thomas [36], il quale nel 1925 scriveva a De Michelis: "Mi lusingo di essere, tra i democratici, uno di quelli che sono più imbevuti di pensiero organicista [...] e non atomista" [37].

La prima contestazione al delegato fascista dei lavoratori, durante la Conferenza del 1923 riguardava proprio la natura mista del sindacato in camicia nera, che inizialmente si connotava come interclassista e includeva anche i padroni. Questa caratteristica, che si scontrava con i principi dell'OIL per cui era necessaria una chiara distinzione tra gli attori sociali, venne poi superata grazie alla successiva separazione tra la rappresentanza dei lavoratori e quella dei datori. Dal punto di vista giuridico tuttavia questa prima critica era ben più solida, anche se politicamente meno efficace, di quella che si sarebbe ripetuta negli anni successivi, una volta definiti i caratteri separati della rappresentanza.

Ci interessa sottolineare la centralità del principio di collaborazione di classe brandito dal fascismo, su cui fu possibile trovare un terreno d'incontro con l'OIL: entrambi si presentavano come soluzioni originali, sotto il comune denominatore della cooperazione funzionale tra gli interessi, grazie alla creazione di nuovi spazi di mediazione istituzionale tra imprenditori e lavoratori. Il corporatismo, come il tripartitismo, era un modello che si proponeva di superare e rendere inutile la lotta di classe [38]. In effetti è stato possibile vedere l'OIL come "un ultimo tentativo [...] di sperimentar[e] il potenziale democratico" del tripartitismo corporatista attraverso "l'inquadramento degli interessi organizzati in una cornice caratterizzata dalla tensione comune verso una società più equa", "prima della sua evoluzione in chiave autoritaria degli anni '30" [39].

Ginevra, Carnegie, 1959, pp. 8-10. Il documento preparatorio da cui prese forma la parte XIII del trattato di pace fu presentato in effetti dalla delegazione britannica: Edward J. Phelan, *British Preparations*, in James T. Shotwell (ed.), *The Origins of the International Labour Organization*, New York, Columbia University Press, 1934.

[35] Olga Hidalgo-Weber, *La Grande-Bretagne et l'Organisation internationale du travail (1919-1946)*, Ginevra, Université de Gèneve, 2017.

[36] Franco De Felice, *Sapere e politica. L'Organizzazione internazionale del lavoro tra le due guerre 1919-1939*, Milano, Franco Angeli, 1988, p. 18.

[37] Lettera dell'8 dicembre 1925, in ILOA, CAT, 6C-2-1.

[38] Guérin, *Albert Thomas au BIT*, cit., p. 21.

[39] Carlotta Sorba, *Organisation Internationale du Travail e Bureau International du Travail*, "Rivista di storia contemporanea", XV, 1986, 2, p. 312.

© Wolters Kluwer Italia

5. Il vantaggio di essere una dittatura

Oltre alla questione del corporativismo, un altro punto di incontro con il fascismo fu il dibattito sull'estensione della sfera di competenza dell'OIL, che molti stati preferivano mantenere a livelli estremamente ridotti. L'Italia invece, che già prima del fascismo aveva preso posizione a favore dell'espansione dei poteri dell'OIL [40], mantenne anche in seguito le sue idee a vantaggio di un'organizzazione incisiva e competente su più fronti. L'OIL - e in particolare il suo primo direttore Thomas - cercava di ottenere un allargamento progressivo della portata delle questioni legate al lavoro, secondo un'accezione tipica degli ambienti riformisti tra fine '800 e inizio '900 [41]. La centralità del lavoro nella gestione delle questioni sociali poteva portare teoricamente a definire come pertinente quasi ogni grande tematica internazionale, dalla questione dei rifugiati al problema della casa [42]. Su molte questioni si realizzarono delle tensioni molto pesanti, come quella tra l'OIL e la Francia sul lavoro agricolo che venne risolta nel 1922 dalla Corte permanente di giustizia internazionale, antesignano del Tribunale internazionale dell'Aja [43], o le discussioni con la Società delle Nazioni sulle questioni economiche e sulla disoccupazione [44].

Avendo il vantaggio di potersi permettere più libertà d'azione - tipica dei regimi dittatoriali - l'Italia poteva andare oltre gli altri paesi nel promuovere i poteri dell'OIL. Paradossalmente furono talvolta i delegati fascisti - governativi e padronali - a sostenere le mozioni delle delegazioni operaie. In un'ampia analisi sui voti dei diversi gruppi nel corso delle Conferenze internazionali del lavoro, l'unico studio sistematico sui processi di voto all'ILO fino ad anni recenti [45], Torsten Landelius ha notato l'apparente stranezza delle preferenze espresse dalle delegazioni italiane: i rappresentanti fascisti dei lavoratori "votarono di regola insieme al gruppo dei lavoratori su tutte le votazioni, tranne quelle riguardanti la contestazione delle proprie credenziali"; i delegati padronali risultavano spesso

---

[40] V. Sorba, *Organisation Internationale du Travail*, cit., pp. 284-285.

[41] Jürgen Kocka, *Work as a Problem in European History*, in Id. (ed.), *Work in a Modern Society: The German Historical Experience in Comparative Perspective*, New York, Berghahn, 2010.

[42] Francesca Piana, *Fra protezione sociale e lotta alla disoccupazione. Le negoziazioni e l'assistenza tecnica del Bureau international du travail a favore dei rifugiati russi (1919-1925)*, "Studi storici", LXII, 2021, 4; Saunier, *Borderline Work: ILO Explorations onto the Housing Scene until 1940*, cit.

[43] Cour Permanente de Justice Internationale - Première Session, *Avis Consultatif n. 2*, 12 agosto 1922.

[44] Manuela Tortora, *Institution spécialisée et organisation mondiale: étude des relations de l'OIT avec la SdN et l'ONU*, Bruxelles, Bruylant, 1980, pp. 89-97.

[45] Bernhard Boockmann, *Mixed Motives: An Empirical Analysis of ILO Roll-Call Votes*, "IINS Research Paper No. 12", Centre for European Economic Research (ZEW), 2002.

© Wolters Kluwer Italia

allineati con le posizioni dei lavoratori, a volte persino contro lo stesso gruppo degli imprenditori [46].

A questo proposito l'episodio dell'orario di lavoro è molto significativo. La richiesta di una riduzione a 40 ore settimanali nell'industria a parità di salario, dopo che l'OIL aveva adottato con la sua prima convenzione del 1919 il principio della giornata di otto ore e della settimana di 48, era diventata un cavallo di battaglia del gruppo dei lavoratori. Secondo una lettera di De Michelis del 1932, inviata a luglio e pubblicata in evidenza il 15 agosto sulla rivista "Informations Sociales", organo informativo dell'Ufficio internazionale del lavoro, preceduta da una intervista del presidente della Fiat Giovanni Agnelli dello stesso tenore pubblicata a fine giugno sulla stampa italiana, il governo fascista riteneva che l'adozione di una convenzione internazionale che riducesse la settimana lavorativa a 40 ore fosse un mezzo urgente e necessario per affrontare la crisi economica internazionale [47]. La richiesta di convocare una Conferenza internazionale del lavoro *ad hoc* superò da "sinistra" le precedenti proposte di Jouhaux e contribuì ad accelerare un dibattito che portò nel settembre 1932 a una riunione straordinaria del Consiglio di amministrazione. In questa occasione il delegato italiano dei datori di lavoro fu l'unico tra gli imprenditori a sostenere la mozione, sollecitando che non si perdesse ulteriore tempo [48]. Il risultato fu la convocazione di una conferenza tecnica preparatoria durante la quale ebbe luogo un importante dibattito, "uno dei più animati e dei più importanti della storia dell'Organizzazione" secondo Harold Butler [49]. Qualunque fosse l'intenzione del governo italiano si trattava in ogni caso di un passo nella direzione dei rappresentanti dei lavoratori, che tuttavia non portò a nessun risultato se non una generica Convenzione nel 1935 [50].

Anche il dibattito sulle competenze dell'OIL in tema di questioni migratorie è molto importante per cogliere la specificità della posizione italiana. Nel 1924 il governo fascista organizzò a Roma di sua iniziativa una grande conferenza con la partecipazione dei più importanti paesi di emigrazione e immigrazione, con l'intenzione di "far nascere dal voto della Conferenza un'istituzione internazionale permanente per i problemi o i

---

[46] Torsten Landelius, *Workers, Employers and Governments. A Corporative Study of Delegations and Groups at the International Labour Conference 1919-1964*, Stockholm, Norstedt&-Söner, 1965, pp. 86-87.

[47] Alessandro Brizzi, *La "battaglia" delle 40 ore. Un aspetto delle relazioni tra l'Organizzazione internazionale del lavoro e l'Italia fascista negli anni Trenta,* "Studi storici", LXII, 2021, 4.

[48] "Informations sociales", XLIII, 15 agosto 1932, 7, pp. 238-239. La discussione in Consiglio di amministrazione è riportata in "Informations sociales", XLIV, 3 ottobre 1932, 1, pp. 4-10.

[49] "Informations sociales", XLV, 23 gennaio 1933, 4, p. 106.

[50] Per un resoconto di parte dei dibattiti durante le successive Conferenze internazionali del lavoro, si vedano le memorie del responsabile del sindacato industriale fascista: Tullio Cianetti, *Memorie dal carcere di Verona*, a cura di Renzo De Felice, Milano, Rizzoli, 1983, pp. 225-228.

© Wolters Kluwer Italia

servizi dell'emigrazione e dell'immigrazione" [51]. Come ha notato Paul-André Rosental, un organismo indipendente che si fosse occupato di questioni migratorie - nato su iniziativa di un singolo stato - avrebbe rappresentato un serio pericolo per la legittimità del sistema della Società delle Nazioni e in particolare per l'OIL [52]. Questo tentativo finì in realtà per convincere i più importanti "paesi di destinazione" - inizialmente contrari - ad accettare proprio l'intervento dell'OIL in questo settore, per scongiurare fughe in avanti non controllate. Il 13 giugno 1924 Thomas riferiva a De Michelis, organizzatore della conferenza di Roma: "Naturalmente, mi è stato chiesto della Conferenza sull'Emigrazione. [...] Ho aggiunto che la conferenza ha rappresentato una lezione per la nostra organizzazione: essere più attivi nell'emigrazione che in passato. Vedrò cosa possiamo fare da parte della nostra sezione, e se non c'è bisogno di riprendere l'idea di un Comitato permanente" [53]. Il delegato del governo italiano rivendicò in seguito (non a torto) un ruolo positivo per l'ampliamento del raggio d'azione dell'Organizzazione. La posizione dell'Italia gli permetteva di giocare contemporaneamente su due fronti, interno ed esterno, mostrando alternativamente il volto minaccioso o quello collaborativo del fascismo. In ogni caso, a partire dal 1924, la creazione di un comitato all'interno dell'OIL dedicato agli accordi internazionali per i flussi migratori era in linea con i piani di Thomas [54]. Le forzature politiche di cui De Michelis si rese protagonista non gli impedirono di continuare a essere riconosciuto proprio dall'OIL come un esperto tra i più competenti nel campo delle migrazioni [55].

6. L'inquietante fascino del fascismo

Esiste dunque una vicinanza più profonda tra l'OIL e il fascismo che ha dato luogo nel tempo a episodi ambigui e contraddittori, come ad esempio la tanto criticata partecipazione di Thomas al Congresso delle Corporazioni a Roma nel maggio 1928, o la vicenda dell'esposizione della Carta del Lavoro italiana a Ginevra [56]. Durante la nona sessione della Conferen-

---

[51] Lettera di Cabrini a Thomas, 28 aprile 1924, in ILOA, CAT, 5-43-4-2.
[52] Rosental, *Géopolitique et État-providence*, cit.
[53] AILO, CAT 7-507.
[54] Giulio Francisci, *Cittadinanza, residenza e continuità contributiva: l'Organizzazione internazionale del lavoro e la protezione sociale dei lavoratori migranti nell'entre-deux-guerres (1919-1935)*, "Studi storici", LXII, 2021, 4.
[55] In una nota biografica interna all'OIL del 1932 si legge: "De Michelis deve ormai essere considerato l'esperto più competente nel campo internazionale della legislazione sociale e della demografia del lavoro" (ILOA, D, 700-403-1-34).
[56] L'episodio è menzionato in Bertus W. Schaper, *Albert Thomas. Trente ans de réformisme social*, Van Gorcum & Co., Assen 1959, p. 287. Un confronto serrato tra i principi dell'OIL

© Wolters Kluwer Italia

za internazionale del lavoro, nel giugno 1926, per rispondere all'ennesima contestazione del delegato fascista dei lavoratori da parte della Federazione Sindacale Internazionale De Michelis lesse un telegramma del sindacalista socialista Ettore Reina, segretario della Federazione Italiana dei Cappellai e dell'Unione Internazionale dei Cappellai, che assicurava il libero funzionamento di entrambi gli organismi nell'Italia fascista. In realtà si trattava appena di un caso particolare dovuto all'interessamento diretto di Thomas: "è per l'intervento mio e di Cabrini, o piuttosto per un intervento di Cabrini a mio nome, che il segretario internazionale è stato mantenuto in Italia e accettato da Reina" [57]. Un recinto di azione molto limitato per alcuni sindacalisti ritenuti innocui veniva esibito a dimostrazione della libertà esistente nel contesto italiano, causando l'imbarazzo di Thomas che aveva contribuito a serbare questa minima agibilità per gli ex funzionari della CGdL [58].

Il limite invalicabile della vicinanza tra OIL e fascismo rimaneva in ogni caso l'uso della violenza da parte del regime e il suo carattere autoritario. Nel novembre 1925 Thomas diceva francamente a Mussolini:

> Tutto il mondo si pone attualmente il problema dell'organizzazione dell'autorità nelle democrazie, tutto il mondo tende attualmente verso una riforma del parlamentarismo, e il vostro governo avrebbe potuto prendere l'iniziativa. Potrebbe essere stato l'iniziatore. Non lo è a causa di tutte le violenze abominevoli che lo screditano all'estero. Che cosa volete farci! [59]

Le parole rivolte nella corrispondenza privata con De Michelis mantenevano lo stesso tenore: "Non posso appoggiare un sistema che tende, contro tutta l'evoluzione sociale dei paesi industriali del Diciottesimo secolo, a ristabilire un controllo amministrativo e politico assoluto, per non dire di polizia, sulle associazioni sindacali" [60].

Insieme alla repulsione dovuta all'uso della violenza Thomas e molti altri tecnici del sociale a lui vicini erano però affascinati dall'esperienza normativa del corporativismo fascista, che consideravano curioso e originale. Nello stesso colloquio con Mussolini citato sopra, Thomas lo ammetteva francamente: "Qualunque siano i dibattiti sull'arbitrato obbligatorio, sulla rappresentanza professionale, sulla posizione dei sindacati nello Stato, queste sono idee di organizzazione sociale che devono ovviamente

---

e le dichiarazioni della Carta del Lavoro italiana (ovviamente a favore di quest'ultima) si trova in Giuseppe Bottai, *Introduzione*, in De Michelis (a cura di), *L'Italia nell'Organizzazione Internazionale del Lavoro*, cit., pp. XXV-LVII.

[57] Appunti di viaggio di Thomas, 15 novembre 1925, in ILOA, CAT, 1-25-13-2.

[58] Gallo, *I viaggi di Albert Thomas nell'Italia fascista*, cit.

[59] Incontro tra Thomas e Mussolini del 6 novembre 1925, in ILOA, CAT, 1-25-13-2.

[60] Lettera dell'8 dicembre 1925, in ILOA, CAT, 6C-2-1.

© Wolters Kluwer Italia

costituire il culmine di tutto lo sforzo organico del movimento operaio nel Diciottesimo secolo" [61].

A essere apprezzate erano soprattutto le realizzazioni pratiche del fascismo come il sindacato di stato, i contratti collettivi, la magistratura del lavoro, l'arbitrato obbligatorio e la normativa sul collocamento, che Thomas vedeva come la realizzazione di un peculiare "socialismo di stato". Un rapporto interno dell'OIL sui progetti sociali italiani sui rapporti collettivi di lavoro affermava:

> Se si potesse sacrificare il postulato, non solo della libertà sindacale, ma soprattutto della libertà economica (o addirittura della libertà in generale), si dovrebbe ammettere che il progetto si presenta come una vera anticipazione della regolamentazione professionale del futuro. Soddisfa alcune aspirazioni comuni a tutti i movimenti sindacali e, per quanto possa sembrare paradossale, incontra gli sforzi dei migliori teorici del sindacalismo. [62]

L'idea che in un ambito determinato il corso della storia venisse cavalcato con più convinzione dal fascismo che dai regimi democratici ritorna spesso nelle carte d'archivio. Il direttore dell'Ufficio internazionale del lavoro scriveva nel suo diario di viaggio nel maggio 1928:

> Non è solo in Italia, ma in tutti i paesi, che i sindacati stanno acquisendo un posto sempre più importante nelle organizzazioni statali. Il fenomeno è generale. [...] Lo stato sindacale si sta formando ovunque. [...] Sarebbe sciocco, d'altra parte, negare, a causa delle circostanze politiche e del metodo dittatoriale, il fatto che l'Italia abbia dato formule nuove e più sistematiche che altrove di tutte queste costruzioni necessarie. [63]

Una certa atmosfera di "innovazione sociale" rendeva il fascismo attraente per coloro che avevano una spiccata sensibilità tecnocratica, nonostante la costante esasperazione provocata dalla violenza e dal nazionalismo estremista del regime.

7. Conclusioni

Nonostante la delusione causata dall'inerzia dei progetti corporativi (quelli che Thomas chiamava non a torto "logomachie"), dalla repressione

---

[61] Incontro tra Thomas e Mussolini del 6 novembre 1925, in ILOA, CAT 1-25-13-2.
[62] I. Bessling, *Analyse du projet de loi italien sur la réglementation des rapports collectifs du travail*, 8 febbraio 1926, in ILOA, CAT 5-43-4-4.
[63] Note di viaggio di Thomas, 4 maggio 1928, in ILOA, CAT 1-28-1-4.

© Wolters Kluwer Italia

poliziesca o politica delle iniziative non approvate dalle élite fasciste, in una situazione stagnante e assolutamente non disposta a muoversi verso un processo democratico, Thomas continuò a difendere fino alla fine la sua linea d'azione, condivisa da Cabrini. Durante un viaggio in Italia, meno di due mesi prima della sua morte avvenuta nel maggio 1932, notava con disappunto che "tutta l'opposizione attiva è davvero scomparsa, non c'è nemmeno la fronda del passato" [64]. Riferendosi al suo ultimo incontro con Mussolini del marzo 1932, di fronte all'ennesima dichiarazione roboante del duce, Thomas si esprimeva con un misto di sarcasmo e amarezza:

> Si anima, dichiara che è stato un errore quello della sinistra di non venire con lui: "Io sto facendo del socialismo, quello vero. I miei industriali sono obbligati a seguire le nostre istruzioni. Ogni volta che c'è una controversia, sono i lavoratori a vincere, la magistratura del lavoro decide per loro, ecc." Questa è una canzone che mi fa sentire tutte le volte. [65]

Certamente il fascismo si rivelò un sistema di potere molto più forte del previsto e la frustrazione cresceva in coloro che avevano fortemente sperato in un cambiamento scaturito dall'interno. Tuttavia l'interesse di Thomas per le conquiste tecniche del regime non venne mai meno. Rispondeva così a Cabrini in una lettera del 29 febbraio 1932:

> Nonostante tutte le delusioni che abbiamo vissuto negli ultimi dieci anni, nonostante il divario tra i nostri sogni e la realtà, non possiamo non rimanere colpiti dal periodo veramente e intimamente rivoluzionario che stiamo vivendo, dal vacillamento di ogni regime attuale, dagli elementi di socialismo o almeno di economia organizzata che si stanno già manifestando nel cuore stesso dell'economia capitalista! Credo di averti riferito le parole di Jaurès, che mi colpirono tanto nel 1907, e che ricordo ancora: "Tra 50 anni, una parte enorme del socialismo sarà stata realizzata... ma i socialisti saranno forse gli ultimi a rendersene conto". Noi, almeno, stiamo cercando di vedere. [66]

Approfondire questo interesse di Albert Thomas, "uno dei più persuasivi e influenti sostenitori della modernizzazione" in Europa [67], potrebbe essere di aiuto per affrontare uno dei campi di studio più fertili e interes-

---

[64] Appunti di viaggio, 17 marzo 1932, in ILOA, CAT, 1-32-2.
[65] *Ibidem*.
[66] ILOA, CAT, 5-43-8-2. In una lettera a Thomas del 23 giugno 1927, Cabrini scrisse: "nos amis de Amsterdam sont des préhistoriques en fait de syndicalisme" (ILOA, CAT, 5-43-7-3).
[67] Martin Fine, *Albert Thomas: A Reformer's Vision of Modernization, 1914-32*, "Journal of Contemporary History", XII, 1977, 3, p. 545.

© Wolters Kluwer Italia

santi della storia del fascismo: la "modernizzazione corporativa" dell'Italia nel periodo tra le due guerre da parte degli organismi più strettamente coinvolti nel mondo del lavoro (i sindacati e le amministrazioni corporative) [68]. Questo campo di ricerca è lungi dall'essere esaurito e deve essere integrato nella questione più ampia del rapporto tra progresso sociale ed evoluzione politica, tra organizzazione del lavoro e democrazia, e anche con quella del "socialismo non riconosciuto dai socialisti", che offre diverse opportunità di riflessione. L'analisi del quadro giuridico e dei suoi cambiamenti, sommata a quella dell'esperienza sindacale, ha avuto una grande influenza sul giudizio di Thomas, il quale ha mostrato una curiosità autentica verso i risultati di un'esperienza di cui riconosceva l'originalità. D'altra parte sembra importante esaminare più da vicino il ruolo che l'OIL ha svolto in relazione ai conflitti all'interno del regime: se è vero in generale che "tra le due guerre l'ambito internazionale divenne una risorsa specifica per gli esperti nazionali [...] bisognosi di un riconoscimento locale" [69], ciò lo è anche per gli attori politici che videro l'OIL come una risorsa per promuovere i propri obiettivi nell'arena nazionale [70]. Soprattutto in un paese come l'Italia, dove gli spazi di dibattito pubblico erano altamente controllati o addirittura proibiti, gli spazi transnazionali avevano un valore importante e del tutto particolare. In questa prospettiva, vedere nei "regimi circolatori nel dominio sociale" [71] di potenziali campi di battaglia politici può offrire nuove intuizioni sull'importanza del livello transnazionale, anche per uno stato, come quello fascista, governato da un'ideologia ferocemente nazionalista.

In una fase storica come quella attuale, in cui torna a essere centrale nel campo delle relazioni internazionali il problema dei rapporti tra regimi democratici e non, può essere utile riprendere con gli strumenti dell'analisi storica la fase tra le due guerre e i rapporti tra fascismo e OIL. L'organizzazione rappresentò infatti l'unica arena internazionale istituzionalizzata che prevedesse la partecipazione dei corpi economici, in teoria - ma non nella pratica - liberi e indipendenti dai governi. Il ruolo coperto oggi dalle organizzazioni non governative, talvolta accusate di essere solo dei paraventi per gli interessi statali, rende ancora più interessante il parallelo. Il dibattito sulle proposte che negli anni Venti e Trenta ruotarono intorno alla questione della libertà delle associazioni fu molto importante nella definizione di democrazia che le potenze parlamentari vollero dare.

---

[68] Domenico Preti, *La modernizzazione corporativa (1922-1940). Economia, salute pubblica, istituzione e professioni sanitarie*, Milano, Franco Angeli, 1987.
[69] Kott, *Une "communauté épistémique" du social?*, cit., p. 27.
[70] Sui rapporti tra transnazionale e nazionale è importante la riflessione avanzata sul caso degli Stati Uniti in Bruno Settis, *Tra razionalizzazione e internazionalismo. Organizzazione internazionale del lavoro e Stati Uniti da Wilson e Roosevelt*, "Studi storici", LXII, 2021, 4.
[71] Pierre-Yves Saunier, *Les régimes circulatoires du domaine social 1800-1940: projets et ingénierie de la convergence et de la différence*, "Genèses", 71, 2008.

© Wolters Kluwer Italia

Non meno importante sarebbe estendere anche l'analisi alla fase successiva alla Seconda guerra mondiale, che mutò radicalmente il volto dell'OIL pur mantenendo al centro il problema dei rapporti tra democrazie parlamentari e altri tipi di governi. Data la sua centralità negli anni di formazione dell'organizzazione, il caso fascista risulta fondante e non smette di offrire stimoli alla comprensione del nostro complicato presente.

© Wolters Kluwer Italia

Francesco Carnevale

L'ITALIA E LE PRIME INIZIATIVE DELL'OIL IN MATERIA DI SALUTE E SICUREZZA SUL LAVORO

1. Introduzione

Dovendo assolvere ad una delle sue funzioni fondative l'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) deve stabilire delle norme per migliorare le condizioni di lavoro e ciò per rendere possibile che ognuno dei paesi, ed in particolare quelli che vi aderiscono, possa assumere una legislazione armonica tendente a controllare la concorrenza sleale ed a favorire la giustizia sociale e la pace a livello nazionale ed internazionale. Le norme, "Convenzioni", "Raccomandazioni" e le "Dichiarazioni" con differente valore "legale", debbono essere promulgate con un lungo percorso ad ostacoli, perseguendo un equilibrio tra i poteri rappresentati nelle Conferenze dell'organismo internazionale, i governi, i datori di lavoro ed i lavoratori. Come puntualmente previsto dal protocollo firmato a Versailles il 28 giugno 1919, per migliorare le condizioni di lavoro l'OIL deve occuparsi dell'orario di lavoro, del salario, della disoccupazione, della protezione sociale, ma anche delle malattie professionali, degli infortuni e delle esposizioni ai fattori di rischio industriali dei lavoratori. Isabelle Lespinet-Moret argomenta con chiarezza come questo impegno assunto in maniera decisa non può non discendere dal fatto che si era andata affermando una situazione scientifica e sociale inaudita, rivoluzionaria: "la salute dei lavoratori è un bene comune che l'OIL deve difendere con l'indennizzo e la prevenzione [...], un diritto sociale, come lo sono l'assistenza sociale, la riduzione dell'orario di lavoro o il diritto sindacale" [1]. Negli ultimi decenni dell'Ottocento ma di più all'inizio del Novecento molte sono le iniziative tendenti a valorizzare le cause internazionali che agiscono negativamente sul lavoro e sui lavoratori e quindi a "denazionalizzare" le politiche sociali; "nebulose riformatrici" e una "comunità epistemica" (intellettuali, amministratori, sindacalisti, industriali) risultano attive e convincenti a livello transnazionale nel trasmettere metodi di analisi ed idee innovative in

[1] Isabelle Lespinet-Moret, *Promouvoir la santé au travail comme droit social (1919-1940)?*, "Le Mouvement Social", 263, 2018, pp. 61-76.

© Wolters Kluwer Italia

campo sociale e sanitario ed a rappresentare soluzioni esemplari praticabili [2].

2. Il patrimonio ereditato dall'Associazione internazionale per la protezione legale dei lavoratori (AIPLL) e da altri fenomeni maturati tra Otto e Novecento

Luigi Carozzi (1875-1963), che a buon diritto può essere iscritto come membro della "comunità epistemica", in una lezione magistrale pronunciata nel 1931 alla Scuola di Perfezionamento in Medicina del Lavoro della R. Università di Roma, presso il Primo politecnico italiano del lavoro, descrive in maniera essenziale ma precisa, con date e protagonisti e tra questi egli stesso, il processo, nel quale si rispecchia per alcuni tratti la sua biografia intellettuale, che deve essere considerato come propedeutico e facilitante l'assunzione da parte dell'OIL dei suoi obiettivi ed in particolare di quelli nel campo della salute e della sicurezza dei lavoratori. Nella sua prima parte il testo è coerente con quello redatto sullo stesso argomento da Etienne Bauer (1865-1934) nel 1910, direttore all'epoca dell'Ufficio internazionale del lavoro espresso dall'"Associazione internazionale per la protezione legale dei lavoratori" (AIPLL) [3], e prima di affrontare i tempi più vicini richiama episodi e personaggi lontani. Il medico del lavoro italiano ricorda come il "Congresso internazionale della Federazione operaia", in Svizzera, il 23 agosto 1897, aveva chiesto una protezione più ampia e nel mese successivo in un Congresso degli economisti, a Bruxelles, si decideva la fondazione dell'AIPLL ed un ispettore del lavoro belga chiedeva "la soppressione immediata dei veleni industriali", a cominciare dalla biacca e dal fosforo. Nel 1900 durante l'Esposizione internazionale di Parigi una conferenza dà vita alla Associazione ed all'Ufficio, che si organizza a Basilea, e inizia la sua attività il 1° maggio 1901; in quegli stessi anni molti sono i contributi sulla salute dei lavoratori in Congressi internazionali di igiene e di medicina; nel 1903 usciva il noto volume *Les industries insalubres*, risultato di una inchiesta condotta in 17 paesi [4]; il Consiglio direttivo presentava ai

[2] Sandrine Kott, *Une communauté épistémique du social? Experts de l'OIT et internationalisation des politiques sociales dans l'entre-deux-guerres*, "Genèses", 71, 2008, pp. 26-46.
[3] Etienne Bauer, *L'Association internationale pour la protection légale des travailleurs et l'Office international du travail, 1901-1910. Origines – Organisation – Œuvre réalisée – Documents*, Bruxelles, Hayez, 1910.
[4] AA. VV., *Les industries insalubres. Rapports sur leurs dangers et les moyens de les prévenir, particulièrement dans l'industrie des allumettes et celles qui fabriquent ou emploient des couleurs de plomb. Publiés au nom de l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs et précédés d'une préface par Etienne Bauer, Professeur à l'Université de Bale; Directeur de l'Office international du travail*, Berne, A. Francke vormals Schmid & Francke; Iéna, Gustave Fischer; Paris, Le Soudier, 1903.

© Wolters Kluwer Italia

diversi governi la petizione per la soppressione della biacca. Nel 1905, ha luogo la prima riunione dei periti ufficiali e nel 1906 quella conferenza diplomatica che diede vita alle due convenzioni di Berna: una delle quali (del 26 settembre) vieta l'uso del fosforo nella fabbricazione dei fiammiferi. A questa prima "conquista igienica", l'AIPLL lega il suo nome alla lotta contro il saturnismo ed alla biacca in particolare. Nel 1910, a Lugano oltre la protezione dei fanciulli e il lavoro notturno degli adolescenti, la giornata massima di lavoro, l'ordine del giorno porta un progetto di regolamento igienico dell'industria ceramica e dell'industria a domicilio; un altro per l'industria poligrafica e le fonderie di caratteri; la lista dei veleni professionali; il lavoro dei cassoni e dei palombari studiato già nel 1908 a Lucerna. Nel 1912 a Zurigo viene affrontato ancora il saturnismo nella ceramica e nella tipografia; la manipolazione del ferrosilicio, la patologia dei minatori, la prevenzione del carbonchio, il mercurialismo dei cappellai, i limiti del carico da portare dai lavoratori dei porti, il lavoro in aria compressa, le statistiche di morbi-mortalità comparata. Luigi Carozzi riporta con precisione ciò che può essere considerato il contributo ai lavori dell'AIPLL degli italiani e dell'Italia:

> Data dal 1907 il mio primo incontro con Bauer, segretario generale della Associazione di Basilea e dal successivo anno, al mio ritorno dal Belgio, dall'Inghilterra e dalla Germania, quello colla nostra sezione della protezione legale dei lavoratori. Io penso che qualcuno dovrebbe ricordare - certo meglio di me - quel periodo di fervida collaborazione fra persone appartenenti a diversi partiti, ma tutti uniti, sotto la paterna guida del senatore Ferrero, nel perseguire un comune ideale. Se nel 1905 l'ing. Magrini aveva presentato alla sezione un rapporto sulle malattie professionali e il saturnismo, se nello stesso anno l'ingegnere Belloc trattava la lotta contro il fosforismo nell'industria dei fiammiferi e la sezione presentava al Governo una petizione (in ossequio alla decisione della centrale) per attuare i mezzi i più idonei a prevenire il saturnismo nella industria della pittura, vietando se del caso l'uso della biacca, è soltanto nel 1910 al Convegno di Lugano che si inizia l'intervento degli specialisti italiani. Devoto, Pontiggia, Massarelli, chi vi parla e Pietro Chiesa partecipano attivamente ai lavori di Lugano per la protezione igienica dei lavoratori. Per la prima volta, la nostra sezione presentava una serie di rapporti e mi sarà permesso ricordare quello relativo all'inchiesta sul pericolo saturnino nell'industria della coloritura, che io lanciava nel 1908 dalle colonne del "Secolo" con lettera aperta all'on. Boselli, inchiesta che doveva provocare una ricca documentazione per Genova dovuta al compianto nostro amico Rubino, al dott. Porrini e all'indimenticabile Pietro Chiesa, e per Roma, al Ranelletti, completando così il nostro rilievo milanese. Schiavi presentava un rapporto alla seconda Commissione sul lavoro a domicilio; Cheri sul lavoro dei fanciulli; Bachi sull'orario di lavoro nell'industria. Ancora più importante è stato il nostro contributo alla riunione di Zurigo. Oltre al rapporto sulla protezione igie-

© Wolters Kluwer Italia

> nica nell'industria tipografica presentato da Devoto e da chi vi parla, il quale ne aveva redatto un altro sugli smalti piombiferi, la sezione portava un ricchissimo contributo colle relazioni di Belloc sulla manipolazione del ferrosilicio, di Devoto sulla anchilostomiasi dei minatori, di Achille Monti sul mercurialismo dei cappellai, di Bernacchi e Terni sul lavoro nei cassoni, di Ranelletti sul lavoro a domicilio, di Cheri sul truck system, di Massarelli, Pontiggia e Rubini sulla giornata di lavoro nell'industria a fuoco continuo, di Bachi sulla settimana inglese e sulle assicurazioni operaie, di Loriga sul trasporto a spalla dei lavoratori dei porti, ecc. Nel 1910 la nostra sezione cominciava la pubblicazione di una serie di studi che costituivano il nostro contributo alla soluzione dei problemi igienici e sanitari del lavoro messi all'ordine del giorno dei convegni internazionali. Troviamo in questa serie il resoconto della riunione del 1910; un saggio d'inchiesta sul lavoro a domicilio a Milano; la lista dei veleni industriali preparata dalla direzione centrale e tradotta dal nostro Ranelletti, il quale pubblicava in questa collana i risultati della sua inchiesta sul lavoro a domicilio per le forniture militari; vi si trovava anche una parte della mia inchiesta nazionale nell'industria poligrafica e infine il gruppo importante dei contributi italiani per la riunione di Zurigo. Nel 1913 infine veniva convocata a Berna la seconda Conferenza internazionale per la protezione operaia, la quale approvava le basi per una convenzione sul divieto del lavoro notturno per gli adolescenti e quelle per un'altra convenzione che fissava la giornata di lavoro per le donne e le adolescenti occupate nell'industria [5].

Carozzi nella sua esposizione pensa di fare cosa utile privilegiando il ruolo dei tecnici italiani avuto nella attività dell'AIPLL nel primo decennio del secolo e trascura quello, importante, tenuto da economisti e politici come Giuseppe Luigi Luzzatti (1841-1927), Toniolo (1845-1918), Giovanni Montemartini (1867-1913), compito adeguatamente assolto più di recente da altri autori [6].

In più alla notevole attività della AIPLL nel retroterra dell'Ufficio salute e sicurezza dell'OIL va adeguatamente considerata una varietà di altre vicende e iniziative maturate sugli stessi temi tra Otto e Novecento, tutti capaci di incrementare il dibattito ed alcune realizzazioni che in questa sede conviene elencare evidenziando il caso italiano, pur in un panorama interna-

---

[5] Luigi Carozzi, *Un centro Internazionale di Medicina del Lavoro. Realizzazioni ed aspirazioni*, "Rassegna di Medicina Applicata al Lavoro Industriale", II(3), 1931, pp. 113-127.

[6] Amleto Spicciani, *Il pensiero e l'opera di Giuseppe Toniolo per un diritto italiano del lavoro*, in Maria Luisa Betri, Ada Gigli Marchetti (a cura di), *Salute e classi lavoratrici in Italia dall'Unità al fascismo*, Milano, Franco Angeli, 1982, pp. 531-562. Germano Maifreda, *Giuseppe Toniolo e l'Associazione internazionale per la protezione legale dei lavoratori*, in Aldo Carera (a cura di) *Giuseppe Toniolo. L'uomo come fine. Con saggi sulla storia dell'Istituto Giuseppe Toniolo di studi superiori*, Milano, Vita e Pensiero, 2014, pp. 371-390.

© Wolters Kluwer Italia

zionale, rinviando ad una ormai soddisfacente letteratura specializzata. Anzitutto a richiamare l'attenzione è l'entrata in campo degli industriali e dei capitani dell'industria, più spesso usciti dal politecnico di Milano, capeggiati dall'industriale tessile Ernesto De Angeli (1848-1907), che partecipano attivamente alla serie dei "Congrès Internationaux des accidents du travail et des assurances sociales" inaugurata a Parigi nel 1889; un congresso si tiene anche a Milano nel 1894 [7] a cura dello stesso comitato organizzatore che aveva dato vita nel frattempo alla "Associazione degli Industriali d'Italia per la prevenzione degli infortuni sul lavoro" capace anche di gestire dal punto di vista padronale, in carenza di adeguate iniziative statali, le prevedibili incombenze, anche sanitarie, della ormai improcrastinabile assicurazione obbligatoria degli infortuni sul lavoro. È degno di nota il fatto che l'anno successivo, nel 1895, la Camera del Lavoro milanese organizza un congresso dedicato agli infortuni del lavoro in rapporto all'igiene, al lavoro delle donne e dei fanciulli ed all'istruzione obbligatoria. Sono presenti 170 associazioni di categoria e singoli delegati, provenienti principalmente dalla Lombardia e dall'Emilia Romagna; vi partecipano attiviste femminili come Ersilia Majno Bronzini (1859-1933) che frequenterà anche il 1° Congresso internazionale per le malattie del lavoro di Milano nel 1906 ed Anna Kuliscioff (1855-1925) che aveva preso parte al Congresso del 1894 [8].

Proprio in Italia, a cura degli stessi industriali, viene data una svolta alla serie dei congressi internazionali con l'intento dichiarato di focalizzare al meglio gli aspetti tecnici, quelli dell'"igiene industriale" e dei "meccanismi preventivi"; nel 1912 ha luogo a Milano il "Ier Congrès technique international de prévention des accidents du travail et d'hygiène industrielle" [9], un congresso ben riuscito, molto importante, dove circa 780 partecipanti ascoltano 55 relazioni e comunicazioni su temi di grande at-

---

[7] *Congrès International des Accidents du Travail et des Assurances Sociales. Troisième session tenue à Milan du 1er au 6 octobre 1894*, Milan, Imprimerie Henri Reggiani, 1894-1895.

[8] Camera del Lavoro di Milano, *Resoconto del Congresso sugl'infortuni del lavoro in rapporto all'igiene, al lavoro delle donne e dei fanciulli ed all'istruzione obbligatoria tenutosi in Milano nei giorni 17, 18 e 19 marzo 1895*, Milano, Tipografia degli Operai, 1895.

[9] *Comptes-rendus du Ier congrès technique international de prévention des accidents du travail et d'hygiène industrielle*, Milan, 27-31 Mai 1912, réunis et publiés par les soins de Francesco Massarelli. Milano, La Stampa Commerciale, 1912-1913. Nell'introduzione dei *Comptes-rendus* si legge: "Cependant la place occupée par la Prévention dans la série des Congrès Internationaux s'est réduite de plus en plus. Les Assurance Sociales ont pris, dans ces Congrès, une importance prépondérante, et ces derniers sont devenus exclusivement des Congrès des Assurances Sociales. Il était donc naturellement difficile, sinon impossible, de discuter en ces assemblées les problèmes techniques concernant les mesures destinées à assurer la sécurité du travail ; problèmes qui tout en ayant un intérêt particulier très grand pour les industriels et toutes les personnes vouées au travail, disparaissaient devant les questions de caractère plus général et pressant relativement aux formes nouvelles de prévoyance qui découlent des transformations et des perfectionnement de la législation sociale de tous les pays civilisés". (Ivi, p. III)

© Wolters Kluwer Italia

tualità [10], visitano fabbriche evidentemente considerate esemplari dal punto di vista dell'igiene e della sicurezza a Milano, Lodi, Legnano, Castellanza, Pavia, Sesto San Giovanni, Monza, Paderno D'Adda e Trezzo d'Adda [11].

Un altro gruppo di ingegneri che si forma a Torino ruota intorno al "Regio museo industriale", futuro nucleo del Politecnico torinese; in tale istituzione che collabora con il "Laboratorio di economia politica" di Salvatore Cognetti De Martiis (1844-1901), dove muove i primi passi Luigi Einaudi (1874-1961), vengono avviati studi sulle condizioni igieniche e di vita del primo proletariato industriale del capoluogo piemontese. In questo scenario emerge la figura dell'"ingegnere sociale" rappresentato in maniera esemplare da Efrem Magrini (1876-1926) il quale in una fase della sua ricca vita professionale, diventando Ispettore del lavoro del Circolo d'ispezione di Torino, è capace di notevoli interventi teorici e pratici tendenti a diffondere norme e misure di sicurezza nei luoghi di lavoro [12].

Si può argomentare che, come era successo qualche decennio prima in altri Paesi, anche le iniziative italiane avviate tra Otto e Novecento mirassero, certo gradualmente e non in maniera impetuosa, alla prevenzione, al miglioramento delle macchine, all'attenzione sui materiali impiegati, sull'ambiente e sulle condizioni di lavoro, quelli capaci di produrre o favorire il controllo degli infortuni e dei danni alla salute dei lavoratori. Gli strumenti sono quelli considerati più adeguati: la legislazione e l'intervento dello Stato, la responsabilizzazione dei datori di lavoro, la verifica dell'applicazione delle norme, la ricerca sull'impiantistica con la verifica dei risultati delle modifiche adottate, l'igiene del lavoro tecnicamente supportata; non più i consigli medici, come ultima spiaggia, fondati sull'autotu-

---

[10] I rapporti ufficiali sono svolti sullo stesso tema da più autori di vari paesi (europei nella maggioranza, 11 russi, 1 giapponese e 40 degli Stati Uniti) e riguardano il montaggio e la manutenzione delle "cinghie di trasmissione", le protezioni da adottare nei laminatoi a freddo di metalli e nella produzione di caucciù e di altri materiali, la ventilazione, l'umidificazione e la eliminazione delle polveri nella filatura di cotone, eliminazione delle "fumane" e miglioramenti dell'ambiente nell'industria serica, la sicurezza degli idroestrattori a forza centrifuga, la sicurezza dei circuiti elettrici a bassa tensione; a questi fanno seguito numerose comunicazioni sui temi ufficiali e su argomenti diversi da questi; e poi 8 comunicazioni sull'igiene industriale tra le quali spiccano una sul risanamento delle filature di lino e canapa, una sulla trielina nell'industria della sansa, quella sul risanamento dei locali di lavoro nei cappellifici ed una sulle "Misure d'igiene in favore dei lavoratori nelle fabbriche di accumulatori Tudor"; e quindi 15 comunicazioni sulla sicurezza del lavoro tra i quali alcuni sulla sicurezza elettrica, sulla illuminazione degli ambienti di lavoro e sulla segnaletica per la sicurezza.

[11] Sull'argomento vedi: Alessandro Porro, *I primi congressi di igiene industriale a Milano*, "La Medicina del Lavoro", 110, Suppl 1, 2019, pp. 13-23.

[12] Cristina Accornero, *Metodo positivo, musei e laboratori. Un esempio d'interdisciplinarietà nella Torino positivista d'inizio secolo, il Laboratorio di Economia Politica e il Regio Museo Industriale*, in Roberto Marchionatti, Giandomenica Becchio (a cura di) *La Scuola di economia di Torino. Da Cognetti de Martiis a Einaudi*, "Quaderni di Storia dell'Università di Torino", VIII-IX, 2003-04, pp. 33-63.

© Wolters Kluwer Italia

tela degli operai, il *self-help*, elargitici generosamente ovunque ed anche in Italia da Cesare Lombroso (1835-1909) e da Paolo Mantegazza (1831-1910) nei loro "libricini popolari". A fronte di questa tendenza, in maniera indipendente da essa e quasi capace di oscurarla, nasce e si afferma presto in Italia, di più che in altri Paesi, un movimento di medici che privilegia la denuncia, il dibattito e, quindi, la ricerca e l'approfondimento sulle "malattie professionali" ed il loro riconoscimento assicurativo, in primo luogo di quelle ormai classiche e più evidenti a causa della tumultuosa e anarchica industrializzazione: da metalli come fosforo, piombo e mercurio; da polveri con più o meno contenuto di silice libera; da solventi come la trielina, il benzolo, il solfuro di carbonio, che effettivamente dominano in molti cicli lavorativi e che, per i loro effetti ben evidenti sul corpo dei lavoratori, colpiscono maggiormente la pubblica opinione. Il movimento è accolto con entusiasmo dagli stessi lavoratori e dalle loro organizzazioni, anche perché tutti i protagonisti risultano "organici", di loro fiducia e contigui ai primi amministratori pubblici espressi dai partiti popolari. I padri nobili, gli ispiratori, sono medici famosi: Guido Baccelli (1830-1916) a Roma, Edoardo Maragliano (1849-1940) a Genova e Pietro Grocco (1856-1916) a Firenze, che, a margine di impegni clinici, ministeriali e archeologici, di imprenditorialità nel campo sanitario e non, incitano, ascoltati, allievi e opinione pubblica con temi di medicina politica, di medicina civile e medicina sociale. Il terreno è quasi vergine, considerando che il primo trattato in lingua italiana riguardante le malattie professionali è tradotto dal tedesco, quello Erismann e collaboratori del 1892 [13], mentre il primo manuale italiano, quasi un *instant book*, viene pubblicato dal giovane Guido Y. Giglioli (1875-1939) nel 1902, stimolato dalle lezioni di Grocco svolte all'Università popolare di Firenze [14].

A dominare da subito il campo, incontrastato, è Luigi Devoto (1864-1936), assistente e poi aiuto di Edoardo Maragliano, che da Genova passa all'Università di Pavia come straordinario di Patologia medica nel 1899. Nell'anno accademico 1901-1902, tiene un primo corso ufficiale di Clinica delle malattie professionali; nel 1901 inaugura la rivista "Il lavoro", attiva ancora oggi con il nome "La Medicina del lavoro". Si dedica inizialmente alle patologie legate al lavoro rurale, alla pellagra, con ricerche e interventi direttamente sul campo che fanno clamore e ai quali aderiscono studenti entusiasti e giovani medici. Devoto guarda a Milano e al suo contesto industriale e per questo si adopera febbrilmente usando gli ambienti culturali e politici progressisti e socialisti che in quel momento contano. Sostenuto

[13] Friedrich Huldreich Erismann, A. Baer, L. Hirt, L. Degen, A. Schuster, F. Renk, A. Kunkel, A. Merkel, *Trattato d'igiene sociale e delle malattie professionali, versione italiana con note ed appendici del Cav. Dott. V. Grapols*, Napoli, Nicola Jovane e Dr V. Pasquale, 1892.
[14] Guido Y. Giglioli, *Le Malattie del Lavoro,* Roma, Società editrice Dante Alighieri, 1902.

© Wolters Kluwer Italia

da Malachia De Cristoforis (1832-1915), influente ostetrico, ex garibaldino e massone, organizza nel 1906 il primo "Congresso internazionale per le malattie del lavoro" dando vita in questa stessa occasione a una "Commissione internazionale permanente per lo studio delle malattie professionali", primo nucleo di quella che attualmente è l'*International Commission on Occupational Health* della quale Carozzi sarà per molto tempo segretario ed animatore; negli anni successivi ha inizio la serie dei "Congressi nazionali per le malattie del lavoro" (Palermo 1907, Firenze 1909, Torino 1911, Roma 1913) attivamente frequentati da Carozzi [15]. L'iniziativa "troppo sanitaria" di Devoto viene contrastata inutilmente dall'ala più radicale dei medici socialisti milanesi che indicano come prioritaria la costituzione di un ispettorato del lavoro funzionante, ma egli raggiunge il suo obbiettivo ottenendo di trasferire la sua cattedra pavese a quella di Clinica delle malattie professionali degli Istituti clinici di perfezionamento di Milano nel 1908 per dirigere a lungo, sino al 1935, la Clinica del lavoro, inaugurata ufficialmente nel 1910. La missione che Devoto persegue è di promuovere una "scienza pacificatrice" e facilitare una sorta di mecenatismo aggiornato, cioè la collaborazione tra le diverse forze economiche e sociali e con ciò, anche se gradualmente, correggere alcuni degli effetti più vistosi e insostenibili del lavoro industriale. Lo strumento adottato, nonostante il suo aforisma "Malato è il lavoro", nella sostanza risiede nella clinicizzazione della prevenzione nei luoghi di lavoro, una vera medicalizzazione anche di ricerca e di buona qualità, operata in primo luogo tramite la denuncia delle malattie, tendenza che ad un certo punto diventa quasi "alternativa" con quella più tecnica e di igiene industriale invalsa qualche decennio prima in Inghilterra e in Germania e, alcuni anni dopo, negli Stati Uniti d'America. Tutti gli allievi della Clinica del lavoro di Milano, faro ma anche prerogativa esclusiva italiana, disertano la medicina del lavoro per seguire brillanti carriere nell'ambito della clinica. La pratica della medicina del lavoro di tipo clinico e biologico predominerà in Italia nei decenni successivi, a scapito di quella igienistica ed impiantistica, diffondendosi specie a livello accademico [16].

---

[15] Vedi: Francesco Carnevale, Alberto Baldasseroni, Valentina Guastella, Luigi Tomassini, *Concerning the First International Congress on Work-related Illnesses - Milan 9-14 June 1906: Success - News - Reports – Motions*, "La Medicina del Lavoro", 97(2), 2006, 100-103. *Milano e la Medicina del Lavoro EXPO 1906-EXPO 2015 - Milan and Occupational Medicine EXPO 1906- EXPO 2015*, Testi di Antonia Francesca Franchini, Paolo Maria Galimberti, Alessandro Porro, Bruno Falconi, Francesco Carnevale, Alberto Baldasseroni, Luigi Tomassini, Valentina Guastella. Introduzione di Pier Alberto Bertazzi, Rudiano, GAM Editrice, 2015. Sergio Iavicoli, Luigi Tomassini, *L'International Commission of Occupational Health e la Società Italiana di Medicina del Lavoro nella prima metà del XX secolo,* in Raffaella Biscioni (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro. I congressi italiani e internazionali di medicina del lavoro dal 1906 a oggi*, Milano, FrancoAngeli, 2021, pp. 25-48.

[16] Francesco Carnevale, *Le prime generazioni dei medici del lavoro in Italia*, "Epidemiologia&Prevenzione", 5, 2021, pp. 1-29, https://epiprev.it/rubriche/le-prime-generazioni-di-medi-

© Wolters Kluwer Italia

3. Luigi Carozzi, "Un italiano di alto ingegno e di attività poderosa" [17]

Carozzi ha animato, prima come pioniere e poi come militante di istituzioni italiane ed internazionali, per sei lunghi e decisivi decenni del Novecento, vicende riguardanti la salute e la sicurezza dei lavoratori; ha influenzato in maniera determinante le conoscenze scientifiche e culturali di vario ordine, è risultato determinante nella vita di associazioni professionali dei medici del lavoro, ha contribuito fattivamente alla formulazione e alla messa in pratica di norme di igiene del lavoro e standard preventivi nei luoghi di lavoro [18].

Dopo gli intensi anni degli studi pavesi Carozzi partecipa alla nascita ed all'affermazione della Clinica del Lavoro di Milano; il suo ruolo è peculiare, dedicato ad interventi sul campo che Luigi Devoto può ancora elogiare nel 1925, in un clima politico completamente mutato:

> Importava anche la penetrazione entro la popolazione operaia. In questa propaganda si riuscì col più grande successo grazie all'opera meravigliosa di Luigi Carozzi, [...] Egli, venuto a me 24 anni or sono, e mio studente del IV anno, laureato, assistente, seppe con la sua prontezza, col suo entusiasmo preparare l'animo del proletariato milanese, il quale a poco a poco si diede alla Clinica con un trasporto che ha della dedizione, con una devozione senza confini, derivata sì dalla materia propiziatrice, ma dal successo immediato della ricerca scientifica e da quelle buone maniere che da Carozzi e da tutti i suoi compagni di lavoro vennero applicate nei riguardi di quanti soffrono o stanno per soffrire o chiedono consigli: già che per noi la medicina del lavoro è anche medicina del cuore; e non mancavano le occasioni per porgere una mano, che spesso rende più della ricetta [19].

A testimoniare dell'attività di Carozzi parlano le "inchieste", la prima pubblicata nel 1909 sull'industria del guanto in Milano capace di portare alla riduzione dell'orario di lavoro in fabbrica e al rafforzamento della

---

ci-del-lavoro-in-italia. Per uno scenario di più lungo periodo vedi: Luigi Tomassini, *La salute al lavoro. La Società Italiana di Medicina del lavoro e Igiene Industriale dalle origini ad oggi*, Piacenza, Nuova Editrice Berti, 2012.

[17] Pietro Di Donna, *Necrologio di Luigi Carozzi*, in: Atti del XXVI Congresso Nazionale di Medicina del Lavoro, Padova, 11-13 Ottobre 1963, Padova, Cedam, 1965, pp. 27-32, p. 29.

[18] Alberto Baldasseroni, Francesco Carnevale, *La bio-bibliografia di Luigi Carozzi come disegno storico della medicina del lavoro di molti decenni del Novecento in Italia e nel mondo. Progetto preliminare*, in Raffaella Biscioni (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro. I congressi italiani e internazionali di medicina del lavoro dal 1906 a oggi*, Milano, FrancoAngeli, 2021, pp. 49-79.

[19] Anonimo, *La Clinica del Lavoro nella sua preparazione, nella sua cronaca e nel movimento medico sociale (Cronistoria)*, in *Nel XXV° anno di insegnamento del Prof. Luigi Devoto (1900-1925), Milano 20 Dicembre 1925*, s.e., s.d. (ma 1925), p. 46.

© Wolters Kluwer Italia

proibizione del lavoro a domicilio. Dello stesso anno e del successivo è l'indagine sul pericolo saturnino nei verniciatori di Milano e in una fabbrica di capsule di stagnola che ha avuto come ricaduta l'abolizione della biacca negli appalti comunali. Sempre nel 1910 è svolta a Milano e Brescia, in collaborazione con l'Ispettorato del lavoro, un'inchiesta su 25 filande che ha messo in evidenza tra le altre cose le pessime condizioni igrometriche degli ambienti di lavoro. Tra le altre inchieste è da segnalare quella, molto ampia e partecipata ed apprezzata, sull'industria grafica che si occupa delle malattie denunciate dai compositori, ma anche dei rischi per la salute rappresentati in quell'industria dall'ambiente e dalle macchine. In questo periodo si dà vita al "Servizio delle consultazioni e delle ispezioni professionali" della Clinica del lavoro diretto da Carozzi che contempla un ambulatorio gratuito aperto a tutti i lavoratori e delle "ispezioni" nei luoghi di lavoro; vengono tenute in particolare da Carozzi "le Conferenze popolari" con l'ausilio di diapositive nella Clinica, all'Università popolare, all'Unione femminile ed in generale iniziative di "fiancheggiamento" di alcune organizzazioni sindacali in vicende riguardanti la salute dei lavoratori [20].

A differenza di tutti gli altri allievi di Luigi Devoto destinati ad una sicura carriera accademica che non mancano di frequentare un qualche famoso laboratorio o istituto medico di Berlino o di Vienna, il percorso formativo di Carozzi contempla otto mesi del 1907 spesi presso l'Ispettorato medico del lavoro belga diretto da Désiré Glibert (1859-1940) col quale pubblica un lavoro di laboratorio e di inchiesta sull'acido fluoridrico in una fabbrica di superfosfati, due mesi in Inghilterra presso l'Ispettorato medico del lavoro al seguito di Thomas M. Legge (1863-1932) e due mesi in Prussia in posizione analoga [21].

Luigi Devoto celebra, anche a futura memoria, il distacco di Carozzi dalla Clinica e dall'accademia, per lui dimostratasi impraticabile, scrivendo, si pensa, non soltanto parole di occasione su "Il Lavoro":

> Il Dott. Prof. Luigi Carozzi, da 15 anni partecipe del nostro lavoro nell'inseguire le direttive mediche di B. Ramazzini, divinatore dei tempi rinnovati; solidale nell'opera quotidiana perché l'idea fruttificasse, ha vinto il pubblico concorso di Ispettore: medico presso il Ministero di A. I. e C., si è congedato col 31 Ottobre dalla Clinica

[20] Anonimo, *La Clinica per le malattie del lavoro dei RR. Istituti clinici di perfezionamento di Milano. Edifizi ed organizzazione della Clinica. Attività scientifica, didattica e sociale nel 1° triennio*, Stabilimento Tipografico Enrico Reggiani, Milano 1913.

[21] Elio Nenci trae queste ed altre notizie dall'esame di un *Curriculum vitae* di Luigi Carozzi stampato a Pavia nel 1912, che si trova nel II° volume della raccolta delle pubblicazioni della Clinica del lavoro (cosiddetto archivio storico della biblioteca della Clinica) (Elio Nenci, *Lo studio delle malattie professionali a Milano nel primo Novecento: i casi delle patologie polmonari e del saturnismo*, "Storia in Lombardia", Fasc. 1 (2014), 2015, pp. 56-91, p. 59).

© Wolters Kluwer Italia

> del Lavoro. A Roma, nel suo alto ufficio, gli incombe un programma di prevenzione sociale non impari ai mali visti e studiati con meraviglioso spirito di osservazione qui, nel Belgio ed altrove, lo attende un più largo campo, dov'egli, seguendo quelle stesse correnti ideali da cui fu dominato, continuerà ad amare col nostro Istituto, le origini. La Clinica non si divide, né può dividersi da Luigi Carozzi, vivrà più che spiritualmente con lui; gli affetti, la stima, la stessa materia nobilissima di studio che non ammette separazioni, ma intimità di cooperazioni, ci mantengono e ci manterranno uniti, in nome della Scuola e, sovratutto, in nome delle alte finalità che ci sono comuni [22].

Del periodo trascorso presso l'"Ispettorato medico dell'industria e del lavoro" abbiamo scarse notizie ed uno scritto di grande rilevanza pubblicato nel 1918, "Diciotto mesi di vigilanza igienico-sanitaria sugli stabilimenti ausiliari. Relazione del cap. medico prof. Luigi Carozzi Ispettore dell'industria e del lavoro, comandato presso il Comitato centrale di Mobilitazione industriale (Ministero per le Armi e Munizioni)" [23]. Non si tratta di una inchiesta come quelle a cui ci aveva abituato il nostro ma di una relazione puntuale, tecnica che rende conto dei sopralluoghi svolti in molte fabbriche del paese, non solo orientati al controllo per la tutela delle componenti operaie femminili e minorili, ma anche a descrivere le condizioni generali di lavoro, gli aspetti igienici e previdenziali vigenti, e capace di rilevare molti aspetti dell'arretratezza dell'industria italiana ed anche le differenze esistenti a livello regionale, di comparto e di dimensione delle diverse fabbriche visitate. Sono presi in considerazione anche situazioni non strettamente legate all'ambiente di lavoro come l'alimentazione ed aspetti sanitari generali come l'epidemia influenzale che era in agguato. È interessante notare che Carozzi riesce a farsi affiancare in questo lavoro da alcuni tra i più attivi medici nel campo dello studio della patologia del lavoro.

Il 20 Settembre 1920 Luigi Carozzi inizia a dirigere e ad organizzare il "Servizio di igiene del lavoro" dell'"Ufficio internazionale del lavoro", a Ginevra, cooptato dal politico socialista francese Albert Thomas (1878-1932), il primo Direttore generale del nuovo organismo che la conferenza di pace ha dedicato ai temi del lavoro e della politica sociale. È questo gi-

---

[22] [Devoto Luigi] D. *(Cronaca)*, "Il Lavoro", 30 Ottobre, 1914, p. 319.

[23] *Diciotto mesi di vigilanza igienico-sanitaria sugli stabilimenti ausiliari. Relazione del cap. medico prof. Luigi Carozzi Ispettore dell'industria e del lavoro, comandato presso il Comitato centrale di Mobilitazione industriale (Ministero per le Armi e Munizioni)*, Roma, Soc. Poligrafica Italiana, 1919, Estratto dal Bollettino dell'Ispettorato dell'Industria e del Lavoro Vol. IX, n. 9-12, Settembre-Dicembre 1918. Il testo è stato ripubblicato in: Baldasseroni Alberto, Carnevale Francesco, Iavicoli Sergio, Tomassini Luigi, *Alle origini della tutela della salute dei lavoratori in Italia. Nascita e primi sviluppi dell'Ispettorato del Lavoro (1904-1939*), Roma, ISPESL, 2009, pp. 254-284.

© Wolters Kluwer Italia

nevrino, all'OIL, il periodo più lungo ed articolato della vita professionale di Carozzi, un ventennio; formalmente egli concluderà il suo mandato il 30 giugno 1940, ma in seguito manterrà con la stessa agenzia degli incarichi speciali e temporanei. Ricostruire il suo ruolo ed il complesso delle attività svolte ed i risultati ottenuti è impresa ardua ed in effetti quello di cui oggi disponiamo è un quadro poco soddisfacente pur considerando la abbondante letteratura prodotta dalla stessa OIL e da molti altri ricercatori prima e più di recente con le molte iniziative per ricordare i 100 anni dell'agenzia realizzato utilizzando anche archivi personali e pubblici ma, semplificando, principalmente degli indicatori: la produzione di documenti ufficiali, quelli istituzionali, per i quali è stato accertato il suo impegno, le pubblicazioni scientifiche del periodo, sempre abbondanti, in francese, inglese, tedesco ed italiano, di vario genere, documenti non pubblicati [24]. Purtroppo neppure i più accaniti ricercatori hanno avuto accesso a documenti in qualche modo riservati ed a quelli più di carattere personale compresa la corrispondenza "privata" che è assente o molto limitata nell'archivio di famiglia conservato negli Stati Uniti da una delle sue nipoti.

Il complesso di questi contributi è tuttavia bastante per delineare il *milieu* culturale ispirato da Carozzi e che opera con la sua regìa sino a realizzare un vero laboratorio capace di promuovere ricerca finalizzata, assumere risultati ottenuti da vari ricercatori medici, ma anche psichiatri, igienisti e tecnici di varie specialità individuati sulla base della competenza e della fiducia, sui temi emergenti e no di igiene e sicurezza sul lavoro, rielaborare i tanti materiali nell'ambito di una speciale Commissione e disseminarli garantendone l'autenticità e l'autorevolezza. Questo è il processo lungo, faticoso per arrivare alla individuazione di *International standard on occupational health* indispensabili per la proposta degli obiettivi

[24] La letteratura secondaria che riguarda in generale la storia dell'OIL se tratta dei temi di nostro interesse lo fa, e forse con tratti di esegesi, mirando semmai ai "prodotti" principali dell'Agenzia, cioè alle "Convenzioni" ed alle "Raccomandazioni" ed in questi casi Carozzi viene citato solo di sfuggita (Rodgers Gerry, Lee Eddy, Swepston Lee, van Daele Jasmien, *The International Labour Organization and the quest for social justice, 1919–2009*, Geneva, International Labour Office, 2009; Daniel Maul, *The International Labour Organization. 100 Years of Global Social Policy*, Berlin, Walter de Gruyter GmbH, 2019). Lo stesso si ravvisa in lavori scritti da tecnici che hanno occupato il posto che era stato di Carozzi (Aage Grut, *The work of the International Labour Organization in occupational health*, "British Journal of Industrial Medicine", 8, 1951, pp. 199-205; Luigi Parmeggiani, *Past development and present trends in occupational medicine*, "International Labour Review", 1963, pp. 107-128; Id., *Fifty years of international collaboration in occupational safety and health*, Geneva, International Labour Organization, 1969; Id., *The contribution of the ILO to the development of occupation health*, XVI International congress on occupational health, September 22-27 1969, s. e., s. d., pp. 29-31). Una pubblicazione per il centenario più specifica sul tema della salute e della sicurezza si occupa più del futuro che del passato (Emma Wadsworth, David Walters, *Safety and health at the heart of the future of work. Building on 100 years of experience*, Geneva, International Labour Office, 2019).

© Wolters Kluwer Italia

tipici dell'OIL, "Convenzioni" e "Raccomandazioni". A monte di queste proposte da discutere ed approvare con la ritualità prevista dall'organizzazione internazionale ci sono una varietà di strumenti: contatti personali con una varietà di attori culturali, l'organizzazione di *Symposia* e *Conferences*, la preparazione di "Rassegne bibliografiche" ed una infinità di pubblicazioni che escono in più di una delle serie di *Studies and reports* e nella rivista *International Labour review*[25]. Frutto di questo lavorio è anche la prima edizione della *Hygiène du travail, encyclopédie d'hygiène, de pathologie et d'assistance sociale* uscita a fascicoli a partire dal 1925 e poi definitivamente in due volumi in francese ed in inglese tra il 1930 ed il 1934[26].

All'origine dell'Enciclopedia c'è la richiesta formulata in occasione

[25] Tra i tanti contributi più importanti comparsi in queste pubblicazioni, compilati con un diretto impegno di Carozzi, occorre segnalare la monografia sui tumori della vescica "da anilina" degli operai dei coloranti organici osservati per la prima volta in Germania e poi in tutti gli altri paesi industrializzati; all'epoca sono solo sospettate le sostanze più cancerogene del gruppo "aniline" e non viene chiesta la loro eliminazione dalla produzione, cosa che avverrà solo dopo circa un cinquantennio; nelle conclusioni del lavoro si dice: "Quoiqu'il ne soit pas possible, à l'heure actuelle, de formuler des conclusions définitives, le problème présentant encore trop de lacunes et de points obscurs, il est permis cependant d'affirmer: 1° qu'il existe un rapport étroit entre la manipulation de certains produits aminocomposés et l'existence des tumeurs de la vessie; 2° que le nombre des tumeurs de la vessie constaté chez les ouvriers au contact des aminocomposés est relativement petit. Il faut conclure que le facteur individuel joue un grand rôle dans la pathologie, étant donné que les malades se présentent en petite minorité; 3° qu'il faut une action de longue durée pour aboutir à la production de tumeurs de la vessie. Cependant celles-ci ne sont pas en rapport avec la durée de l'occupation; 4° qu'il n'est pas possible de déterminer la substance capable d'engendrer les tumeurs; aujourd'hui on doit se limiter à incriminer les aminocomposés et surtout la benzidine et la beta-naphtylamine; 5° que la même substance peut donner soit de simples cystites, soit des tumeurs bénignes ou malignes; 6° que des précautions hygiéniques bien appliquées assurent, au bout de quelques années, la diminution et même la disparition de la maladie; 7° qu'il est donc absolument nécessaire d'exiger, dans les usines où les ouvriers sont exposés à l'action dangereuse de bases aromatiques, la plus rigoureuse application des précautions hygiéniques; 8° que, en attendant, il est à souhaiter que les industries intéressées poursuivent les recherches sur la substance dangereuse et que les relevés statistiques soient, dans chaque cas, très précis et suivant le questionnaire proposé" (Bureau International du Travail, *Le cancer de la vessie chez les ouvriers travaillant dans les fabriques d'aniline*, Etudes et Documents Série F, N° 1, Genève, Bureau International du Travail, 1921, p. 22). Negli stessi anni il Servizio di Carozzi richiama l'attenzione pubblicando documentazione sul problema più generale del "cancro professionale" nelle filature di cotone, nelle fabbriche di *briquettes*, nelle officine del gas, dei minatori di Joachimsthal.

[26] International Labour Office, *Occupation and health, Encyclopaedia of hygiène, pathology and social welfare*, 2 Vol., Geneve, International Labour Office, 1930-1934. Molti sono gli autori italiani, prevalentemente medici ed igienisti, di voci che compaiono nell'opera: G. Allevi, C. M. Belli, C. Biondi, L. Devoto, L. Ferrannini, A. Filippini, J. De Giovanni, G. Loriga, E. Di Mattei, A. Mori, O. Oblath, D. Ottolenghi, F. Perussia, G. Pieraccini, L. Preti, A. Ranelletti, A. Sclavo, G. Viale.

© Wolters Kluwer Italia

della Conferenza di Washington del 1919 di "draw up a list of the principal processes to be considered as unhealthy". Il compito, assolto in 7 anni di lavoro, come scrive Albert Thomas nella prefazione dell'opera, è stato portato a termine ma in maniera difforme dalla richiesta:

> [...] But it was impossible in practice to draw up such a list, at least in a complete or final form, on account of the number and complexity of the operations which in some aspects could be considered unhealthy, the continuous evolution of industrial technique which does away with causes of disease in one direction, while giving rise to fresh possibilities of disease in another, and the indefinite character of the conception of "unhealthiness" which varies at different times and in different countries [...] This Encyclopaedia is not a work of pure propaganda; it never sacrifices scientific objectivity to the ideas which the authors naturally have at heart. On the other hand, it is not purely a treatise on medicine or hygiene; it claims no originality in the treatment of the various questions; it does not claim to be an exhaustive study; on each subject it merely gives a summary of the existing position of science, with figures taken from statistics for the sake of example and not in support of any argument. It has tried to keep a middle path between a purely scientific work intended for the expert, and a popular manual. It is meant to supply workers, employers, their organizations, and practicing doctors with the information necessary to enable them to discover, combat, and prevent occupational diseases, the economic consequences of which are as harmful to production as their social consequences are to the world of labour [...] [tutti gli autori dell'opera] are living illustrations of the fine, comprehensive definition of "social medicine" given by Pieraccini: "Social medicine purifies, if one may say so, the work of doctors; its programme and its essence are purer and more homogeneous; it removes doctors from contact merely with individuals and makes them benefactors of the whole human race". [...] [27].

Nell'introduzione dell'Enciclopedia non firmata ma sicuramente di pugno di Carozzi viene riportato in esergo il famoso motto ramazziniano, *Medici munus plebeios curantis est interrogare quas artes exerceant* e poi ci sono brevi ma intensi paragrafi riguardanti le origini dell'opera, i primi sforzi per attuarla, gli scopi, le limitazioni ed i collaboratori; merita attenzione il paragrafo *Scheme of compilation* dove è dichiarata la griglia con la quale sono state redatte le 416 voci in circa 2300 pagine di testo; si è stabilito di dover prendere in considerazione tre gruppi di problemi: 1. Il lavoro (chimica o biologia; fonte dell'intossicazione o dell'infezione; impiego dei prodotti pericolosi; modalità di azione; statistiche; sintomi;

[27] Ivi, pp. VII-IX.

© Wolters Kluwer Italia

diagnosi; metodi di ricerca nell'ambiente e nell'individuo; prevenzione; legislazione; bibliografia); 2. Il lavoratore (considerato in relazione ai prodotti usati ed all'ambiente nel quale opera); 3. L'ambiente (aria; locali; riscaldamento; illuminazione; allontanamento di polveri, gas e fumi; umidificazione, ecc.) [28]. Una griglia che racchiude il miglior viatico per superare le limitazioni poste da alcune derive prese da alcune "specializzazioni", ed *in primis* quella della medicalizzazione, nell'affrontare il rapporto tra salute e lavoro; viene posto con chiarezza, in maniera pragmatica, l'obiettivo da raggiungere, intervenire con le migliori misure tecniche e normative, quelle già disponibili ed altre da incrementare, per migliorare l'ambiente e l'organizzazione del lavoro. Certo attenzione viene posta al risarcimento degli infortuni e delle malattie professionali considerando che rappresentando un costo per i datori di lavoro questi avrebbero potuto avere l'interesse di ridurli [29].

Tra il 1938 ed il 1941 verranno pubblicati 27 supplementi, separatamente e poi raccolti in volume, che aggiornano con effettivi miglioramenti

---

[28] Ivi pp. XI-XVII. A firmare 180 voci della Enciclopedia, ma riviste sempre dal piccolo gruppo redazionale, in genere quelle più lunghe, ritenute per motivi diversi maggiormente impegnative sono 95 contributori di 16 differenti paesi, generalmente appartenenti alla "comunità epistemica"; i testi delle altre 236 voci, 126 del primo (A-H) e 110 del secondo volume (I-Z), contrassegnati con tre asterischi, sono stati preparati originariamente dal Servizio di igiene diretto da Luigi Carozzi. Vale la pena segnalare che nel primo volume dopo il frontespizio e dopo una pagina nella quale compare un brano del "Trattato di pace" ([...] And whereas conditions of labour exist involving such injustice, hardship and privation to large numbers of people as to produce unrest so great that the peace and harmony of the world are imperilled; and an improvement of those conditions is urgently required: as, for example, by the protection of the worker against sickness, disease and injury arising out of his employment, the protection of children, young persons and women [...]) è stata posta una immagine individuata, su richiesta di Carozzi, dal fiorentino Gaetano Pieraccini (1864-1957), "Le miniere del rame" nota anche come "Paesaggio con miniera", del pittore fiammingo Herri Met de Bles (1515- c. 1554), una pittura, olio su tela, conservata agli Uffizi di Firenze.

[29] Negli stessi anni neli quali la ponderosa opera viene pubblicata Carozzi scrive: "[...] la nostra 'Enciclopedia d'igiene industriale'. La più cara al nostro animo paterno, quella che ci procura le migliori soddisfazioni, ma anche ahimè le critiche le più acerbe. Non ci sono rose senza spine. Ci sono non pochi industriali che protestano perché la loro industria è stata trattata nell'Enciclopedia e presentata come causa di danno per l'operaio che vi è occupato; tecnici e lavoratori che non abbiamo abbastanza sottolineato le cause di danno fisico di certe lavorazioni. Chi s'è messo in questo genere di lavori comprende le nostre tribolazioni, che nel nostro caso si complicano per gli interventi diffidenti, ostili, coperti o palesi, di critici ed amici di numerosi paesi, quando l'intervento non viene da gironi più alti. Nessun dubbio che si poteva far meglio; ma quando si saprà dei modesti mezzi messi a mia disposizione, quando si conosceranno le condizioni nelle quali siamo obbligati a lavorare, rivedendo e rifacendo non una, né due volte un articolo, pronto oggi e che per colpa non nostra sarà inviato in tipografia fra due o tre anni; che deve esser ripreso, riveduto, aggiornato, controllato nei dati tecnici, nelle statistiche, nella legislazione, equilibrato opportunamente negli apporti di molti paesi che non sempre si acconciano ad essere soltanto citati, e chi più ne ha più ne metta, allora io credo che il critico giudicherà

© Wolters Kluwer Italia

altrettante voci dell'Enciclopedia e tra queste, molto importanti: Antracosilicosi dei minatori di antracite; Amianto; Tumori professionali; Vibrazioni; Pneumoconiosi; Silicosi; Ardesia; Salute industriale in tempo di guerra [30]. Nel 1936 Carozzi anima la pubblicazione di un'opera che completa idealmente l'Enciclopedia, un manuale pratico di igiene industriale considerato come strumento indispensabile per valutare le misure di prevenzione dei rischi adottate e quelle da incrementare [31].

4. "Convenzioni", "Raccomandazioni" e "Risoluzioni" dell'OIL in materia di salute e sicurezza sul lavoro (1919-1939)

Come è noto l'OIL è l'unica agenzia delle Nazioni Unite ad avere una funzione normativa sulla base di un processo lungo e articolato che coinvolge i rappresentanti dei governi, dei datori di lavoro e dei lavoratori dei paesi membri. Vengono così emanate "Convenzioni" che gli Stati membri debbono ratificare e quindi trasporre in leggi nazionali, e "Raccomandazioni" con un valore inferiore in quanto non approvate con il più ampio consenso, non vincolanti ma destinate a stimolare miglioramenti delle condizioni di lavoro nel campo di cui trattano; le "Risoluzioni" vengono proposte ed adottate nel corso delle Conferenze internazionali del lavoro e generalmente servono per porre in evidenza condizioni meritevoli di attenzione ed eventualmente di provvedimenti da adottare.

Nell'arco di tempo nel quale Luigi Carozzi è stato a capo del Servizio di igiene e sicurezza i provvedimenti adottati sono relativamente pochi: tra le "Convenzioni" quelle sul "piombo bianco" nelle pitture (C013, 1921), sull'indennizzo degli infortuni e di alcune malattie professionali (C017 e C018, 1925) e di nuovo sull'indennizzo di un maggior numero di malattie professionali (C042, 1934); nessuna "Raccomandazione"; tra le "Risoluzioni" quelle sull'antrace (1921), sulla questione delle malattie professionali (1925) proposta da commissioni nominate *ad hoc*, sulla inclusione della silicosi nella lista delle malattie professionali (1931 e 1932) proposte da delegati dei lavoratori, sulla silicosi ed altre malattie professionali

---

il nostro lavoro meno severamente. Ma non mancano per fortuna critiche favorevoli, incoraggiamenti e consigli sinceri che giriamo a chi farà dopo di noi la nuova edizione." (Carozzi, *Un centro Internazionale di Medicina del Lavoro*, cit., p. 125.)

[30] International Labour Office, *Occupational and Health (Encyclopedia of Hygiene, Pathology and Social Welfare, ILO Geneva 1930-1932), Supplements 1938-1941*, Geneva, International Labour Office, 1941. Meno importanti, almeno rispetto a quanto dibattuto a livello internazionale, appaiono i temi assegnati ad autori italiani: Tbc aviaria (A. Fontana), Brucellosi (D. Ottelenghi), Costituzione e lavoro (G. Pieraccini), Malattia dei porcai (G. Penso).

[31] Bureau International du Travail, *Vade-mecum de l'hygiéniste du travail. Méthodes de recherche et d'analyse*, Genève, Bureau International du Travail, 1936. Sono trattati i seguenti argomenti: *Barométrie, Thermométrie, Hygrométrie, Ventilation, Photométrie, Poussières (Méthodes de dosage et de numération), Bruits, Poisons Industriels*; autori italiani dell'opera sono: C. Biondi, U. Bordoni, G. Loriga.

© Wolters Kluwer Italia

(1934) proposta da una commissione nominata *ad hoc*, sulla fissazione di un limite massimo di peso trasportabile dai lavoratori (1938) proposta da un delegato operaio. Delle "Convenzioni" erano state approvate prima che Carozzi diventasse formalmente dirigente del Servizio di igiene e sicurezza: sull'orario di lavoro nell'industria (C001, 1919) e sul lavoro notturno delle donne (C004, 1919) e così per alcune "Raccomandazioni": sulla prevenzione dell'antrace (R003, 1919), sull'intossicazione da piombo per donne e minori (R004, 1919), sul fosforo bianco (R006, 1919), tutte trasposte letteralmente dalle conclusioni dei lavori effettuati dall'AIPLL negli anni precedenti la prima guerra mondiale, lavori ai quali in certa misura aveva contribuito Carozzi assieme agli altri membri attivi nell'Associazione.

Nel caso del fosforo bianco nella fabbricazione dei fiammiferi, riprendendo la convenzione di Berna del 1906, viene interdetto il suo impiego.

Il problema della disinfezione delle lane carbonchiose è curato dal Servizio di Carozzi anche dopo la promulgazione della "Raccomandazione" del 1919; viene nominata una commissione tecnica che opererà per alcuni anni sollecitando l'approfondimento anche sperimentale delle misure di prevenzione che producono delle informazioni non sempre conclusive diffuse periodicamente tramite le pubblicazioni dell'OIL unitamente alle statistiche dei casi di carbonchio constatati nell'industria di alcuni paesi.

La "lotta" contro il saturnismo è stata la prima questione affrontata dal Servizio di igiene e sicurezza quando ha dovuto preparare la documentazione necessaria per la 3ª sessione della Conferenza del 1921 e dopo è stata arricchita nel corso degli anni successivi. Le varie vicende occorse in questo stesso periodo, quelle legate in particolare al "bianco di piombo", sono state magistralmente ricostruite da Judith Rainhorn [32] e molto utile risulta riportare le considerazioni di uno dei protagonisti, Luigi Carozzi, il quale oltre che sul "bianco di piombo" addita come problemi da risolvere quello della esposizione dei lavoratori a piombo inorganico nelle industrie degli accumulatori e della smaltatura e al rischio emergente rappresentato dal piombo organico, etilato:

> non sarà inopportuno ricordare che gli interessi in gioco non ebbero ritegno nell'impugnare armi anche poco corrette, come l'accusa d'esser venduti agli avversari della biacca. Soltanto noi non inventavamo una patologia professionale, come certi periti fecero in quell'occasione, commossi e non soltanto dall'idea di sonanti migliaia di sterline. Questo il rovescio della medaglia. Nel diritto

[32] Judith Rainhorn, *Blanc de plomb. Histoire d'un poison légal*, Paris, SciencesPo Les Presses, 2019; vedi in particolare il capitolo 7, pp. 283-322.

© Wolters Kluwer Italia

> c'è l'orgoglio d'aver combattuto una rude ma bella battaglia, sostenuto, nel difficile compito, dalla fiducia del mio Direttore e dall'aiuto indimenticabile dei più noti specialisti dei diversi paesi e tra i primi quelli del nostro. Forse a dieci anni di distanza, quando si potrebbe credere che la soluzione del problema sia matura anche nella coscienza dei responsabili e nell'opinione pubblica, si oserebbe sperare in un maggior numero di riconoscimenti della verità vera. Ma ahimè, quello che si desidera non sempre è realizzabile. Né, a mio avviso, val la pena d'insistere oggi per ottenere una ratifica che non viene né in Inghilterra, né in casa nostra. La tecnica si evolve ben più rapidamente e crea nuove condizioni di fatto che non potranno essere misconosciute più a lungo. Da una parte è l'introduzione della verniciatura a spruzzo, per la quale l'uso di pigmenti tossici non può essere tollerato neanche, come esigono certi legislatori, al 5%, se per esempio, questo metodo non è applicato in apparecchi chiusi; dall'altra è la fabbricazione di nuovi pigmenti bianchi, quale per es. l'ossido di titanio che si aggiunge a quelli che possediamo: bianchi di zinco, litopone, bianchi di antimonio, ecc., e che ostacolano sempre più il cammino alla biacca [33].

Una convenzione molto discussa è stata quella del 1925 riguardante l'assicurazione di soltanto due malattie professionali (saturnismo e mercurialismo) e di una infezione (carbonchio) quando alcuni Paesi vantavano già liste di decine di malattie e quando, principalmente, veniva esclusa la "regina" delle malattie professionali, la silicosi e poi le altre pneumoconiosi diffuse nell'industria estrattiva ed in molte altre; Carozzi in questo caso avanza delle giustificazioni:

> Vero è che non pochi critici e laudatori di quanto si fa nei singoli Stati, accolsero con uno scettico sorriso questa convenzione [...] Ma si dimentica troppo facilmente che quando si tratta di varare un progetto internazionale qualsiasi, di assistenza sociale, non si può astrarre dalle condizioni reali di diecine di Stati, membri della OIL, ai quali non si può imporre d'emblée una legislazione complessa, quale si è, anche negli Stati più evoluti, venuta maturando lentamente, attraverso molti anni e molti tentativi, permessa inoltre da una struttura economica e industriale molto superiore alla media. Di più si aggiunga che queste tre malattie coprono il 75 e forse l'80% delle malattie professionali, quando si lascino da parte le dermiti e il nistagmo dei minatori. E ci sembra che non è poco. Infine si ricordi l'opposizione dei delegati padronali che non volevano neppure la discussione del problema alla Conferenza e che hanno poi aderito in Commissione alla presentazione del progetto, risultato di un compromesso [34].

---

[33] Carozzi, *Un centro Internazionale di Medicina del Lavoro*, cit., p. 120.
[34] Ivi, p. 123.

© Wolters Kluwer Italia

Le malattie da polveri contenenti silice, la prevenzione ma soprattutto il riconoscimento come malattie professionali da molto tempo, ma di più negli anni '20 del Novecento, sono al centro del dibattito tra specialisti medici, assicuratori e governi nazionali ed ovviamente tra lavoratori, loro rappresentanti e padroni di miniere e di fabbriche. In questa arena Carozzi come rappresentante dell'OIL ma anche personalmente ha un ruolo centrale, tanto da essere nominato *the silicosis man* ed in pratica tacciato di protagonismo su questa materia, al fine principale di accrescere la propria fama costruendo un macchinoso processo e compromessi tecnico-scientifici e "politici" che tuttavia porteranno all'ampliamento della corta lista delle malattie professionali approvata nel 1925 [35]. Con la "Convenzione C42" del 1934 si stabilisce che deve essere indennizzata la "Silicosi con o senza tubercolosi polmonare, considerando che la silicosi è fattore essenziale nel determinare incapacità [lavorativa] o morte" ma nella "Lista di professioni, industrie e processi corrispondenti" si riporta una espressione "pilatesca", che in pratica favorisce l'immobilismo: "Industrie o processi riconosciuti da leggi o regolamenti nazionali come capaci di esporre al rischio di silicosi", lasciando cioè ai vari paesi, anche a quelli dichiaratamente negazionisti, la decisione di stabilire in quali attività lavorative esiste o non esiste il rischio di ammalare di silicosi, mettendo oltre tutto in secondo ordine le altre malattie da polveri e principalmente quella molto diffusa e contestata, specie in Francia ed in Belgio, dei minatori di carbone [36]; non meraviglia allora il fatto che in Italia, ad esempio, la silicosi diventa una malattia indennizzabile con una legge del 1943. In effetti soluzione ben diversa viene invece assunta nel caso della intossicazione da piombo per la quale vengono elencate in maniera quasi esaustiva 9 occasioni di rischio [37]. I ricordi di questa stagione tramandati da Carozzi aiutano a comprendere alcuni punti nodali del processo tendente a far luce sul problema; anzitutto egli confessa, "Non vi nascondo che fin dai primi

[35] Jock McCulloch, Paul-André Rosental, Joe Melling, *Johannesburg and Beyond. Silicosis as a Transnational and Imperial Disease, 1900–1940*, in Paul-Andre Rosental (ed.) *Silicosis: A World History*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2017, pp. 64-104, p. 76.

[36] Nella nuova "lista delle malattie e delle sostanze tossiche" sono presenti oltre alla silicosi, altre 8 malattie ed una infezione: Intossicazione da piombo, sue leghe o composti e sue conseguenze; Intossicazione da mercurio, amalgama e composti e sue conseguenze; Infezione da Antrace; Intossicazione da fosforo provocata dal fosforo o da suoi composti, e sue conseguenze; Intossicazione da Arsenico provocata dall'arsenico o da suoi composti, e sue conseguenze; Intossicazione da benzene o dai suoi omologhi, i loro nitro- e amino-derivati, e sue conseguenze; Intossicazione da derivati alogenati degli idrocarburi della serie alifatica; Manifestazioni patologiche causate da a) radio e altre sostanze radioattive; b) raggi X; Tumore epiteliomatoso primario della cute.

[37] Manipolazione di minerali contenenti piombo, compresa la raffinazione dello zinco; Riciclo in lingotti di zinco e piombo; Manifattura di articoli di piombo o di sue leghe; Lavoro nella industria poligrafica; Produzione di composti di piombo; Produzione e riparazione di accumulatori elettrici; Preparazione e uso di smalti contenenti piombo; Pulimentatura

© Wolters Kluwer Italia

tempi, quando, per ragioni del mio lavoro, dovetti studiare e seguir da vicino questo problema [della silicosi], ero, come molti altri senza far nomi molto restio ad ammettere questa forma morbosa, che in passato giungeva sotto la nostra osservazione quando era già allo stadio finale di tubercolosi dichiarata"[38]; egli sente di dover ammettere, ancora nel 1937, "[...] che la questione della silicosi è molto difficile e complessa: dal punto di vista medico, perché molti punti non son ben chiariti; dal punto di vista tecnico, perché subordinato alle migliori conoscenze del problema medico; e infine da quello amministrativo, per le leggi ed i regolamenti che l'autorità responsabile deve preparare"[39]; leggiamo come Carozzi ricostruisce le tappe principali della vicenda:

> La Federazione internazionale dei lavoratori della pietra aveva, fin dal 1921, discusso nel suo congresso annuale la necessità di risarcire la silicosi e nel 1926 domandava all'U.I.L. che fosse iscritta nella lista internazionale delle malattie professionali da indennizzare. Se, nel Comitato d'Igiene del Lavoro dell'Ufficio, Sir Thomas Legge, ispettore medico capo del lavoro, aveva proposto ai colleghi di raccomandare al Consiglio d'amministrazione il risarcimento della silicosi, non si era però ritenuto tale decisione sufficientemente matura e ci si era limitati a chiedere al servizio d'Igiene una relazione documentata da discutersi alla prossima riunione. Ma ancora una volta, il Comitato – composto, bisogna dirlo, in maggioranza di studiosi che non avevano avuto ancora l'occasione di studiare, nei rispettivi paesi, la silicosi – non prendeva alcuna decisione. Frattanto, la Commissione internazionale per lo studio delle malat-

---

mediante lime al piombo o polveri piombifere; Tutte le operazioni comportanti la preparazione e la manipolazione di sostanze di rivestimento, cemento o sostanze coloranti contenenti pigmenti con piombo.

[38] Carozzi, *Un centro Internazionale di Medicina del Lavoro*, cit., p. 122. È da segnalare che la trattazione della silicosi, curata dell'inglese Edgar L. Collis (1870-1957), si trova nel secondo volume della Enciclopedia come seconda parte di una voce che ha come titolo complessivo *Tuberculosis,* la prima parte è denominata *Industrialism and the incidence of phthisis*. L'autore è il primo, almeno dal 1915, fermo sostenitore della autonomia della patologia da silice ma sostiene con forza anche le sue osservazioni e di altri di quegli anni: *Cases of uncomplicated pulmonary silicosis may end fatally, but in the majority of cases the progress of the pathological condition is interrupted by tuberculous infection* (International Labour Office, *Occupation and health, Encyclopaedia of hygiène,* Vol. 2, pp. 1121-1139, pp. 1134-1135). A dimostrazione che all'OIL non erano trascurate le altre malattie da polveri si segnala che sempre nel secondo volume dell'enciclopedia sono trattate in maniera autonoma, in un lungo testo redatto da G. Frey di Berlino, le *Miner' (Coal Miners') Diseases,* dove sono esaminati in dettaglio tutti i fattori di rischio descritti a carico di questi minatori ed anche la "Antracosi" con varie manifestazioni di severità precisamente descritte con *areas of sclerosis accompanied by compensatory area of emphysema and to the following radiological symtomas: nodular opacities at first disseminated and confluent, and surrounded often by marcked amphysema* (Ivi, pp. 244-262, p. 250)

[39] Luigi Carozzi, *La silicosi problema internazionale*, Estratto da "Folia Medica", 23-24, 1937, pp. 1-15, p. 1.

© Wolters Kluwer Italia

> tie professionali, presieduta allora dal compianto prof. Devoto, metteva nel programma del suo congresso a Lione (1929) la silicosi, affidandone i rapporti ai più noti studiosi: Irvine, Mavrogordato, Bohme, Middleton. Nell'anno seguente L'U.I.L. patrocinava la conferenza internazionale di Joannesburg convocata dalla Camera delle Miniere del Sud Africa e infine nel 1932 il Consiglio di amministrazione della U.I.L. metteva all'o. d. g. della conferenza 1934 la revisione della convenzione 1925 sulle malattie professionali proponendo che si aggiungesse alla lista una serie di malattie – silicosi compresa – proposte dal Comitato d'Igiene [...]" [40].

"Patrocinare" la conferenza di Johannesburg e lavorare d'intesa con Alexander Jeremiah Orenstein (1879–1972), direttore del servizio medico delle miniere aurifere di Witwatersrand e quindi consulente dell'industria devono essere stati visti da Carozzi e dall'OIL, calcolandone bene rischi e vantaggi, come un "cavallo di Troia", come cassa di risonanza per mettere all'ordine del giorno il riconoscimento della malattie da polveri, a partire da quella più grave, la silicosi, la quale aveva infierito e infieriva tra minatori bianchi e di colore proprio in Sud Africa, nelle miniere dove più abbondanti risultavano le concentrazioni di silice libera del minerale lavorato, anche a causa dell'impiego precoce dei martelli perforatori, e dove medici e tecnici pubblici e dell'industria ne avevano dovuto trattare abbondantemente, in una vera "Mecca della silicosi", e per tutti gli aspetti, diagnostici, assicurativi e perfino preventivi, che la malattia aveva presentato e che non potevano più essere occultati o trascurati.

Occorre riconoscere che la lunga conferenza di Johannesburg soddisfa in pieno, per motivi diversi, i promotori, sia la *South African mining industry* che l'OIL [41]; la prima perché così ottiene una sorta di riconosci-

---

[40] Ivi, p. 12. In una monumentale storia di lungo periodo della silicosi pubblicata in 7 puntate tra il 1941 ed il 1942 Carozzi giustamente annota: "[...] la storia delle conoscenze della pneumoconiosi riflette l'ondeggiamento delle idee: ad uno sprazzo di luce, ad una geniale illusione segue un periodo di regresso, di fuorviamento dal solco ormai aperto, perché gli studiosi subiscono l'influenza di pregiudizi dell'epoca loro o dell'errata concezione imposta dall'autorità d'un Maestro (tipica quella di Virchow, durante la discussione sulla natura del pigmento nero del polmone). Ma questo ondeggiamento d'idee finirà, come il flusso ed il riflusso, per vincere le resistenze e, lento ma sicuro, conquistare terreno." (Luigi Carozzi, *Contributo bibliografico alla storia della pneumoconiosi 'Silicosi' dal 27° secolo avanti Cristo al 1871,* "Rassegna di medicina industriale", 8-9, 1941, pp. 401-422, p. 404).

[41] La Conferenza di Johannesburg ha riunito 14 delegati di vari paesi e 10 specialisti sudafricani e 27 osservatori, tutti sudafricani i quali hanno messo a disposizione degli intervenuti "un archivio di 45.000 esami clinici e radiologici, migliaia di reperti anatomo patologici e soprattutto una correlazione scientificamente precisa fra dati clinici, radiologici e anatomopatologici in 400 casi" (Carozzi, *Un centro Internazionale di Medicina del Lavoro*, cit., p. 122). È difficile stabilire se i delegati dei vari paesi siano stati designati autonomamente dai vari governi o in qualche modo cooptati per competenza sulla materia in discussione e/o perché frequentatori delle attività dell'OIL e quindi confidenti di Carozzi; la lista degli inter-

© Wolters Kluwer Italia

mento per le azioni ("economicamente compatibili") intraprese, ormai da alcuni decenni, nel campo della compensazione ma anche della prevenzione ed in genere della gestione della silicosi nelle miniere d'oro ed il messaggio, per limitare la concorrenza, deve giungere all'industria estrattiva di tutto il mondo. L'OIL che autonomamente non avrebbe potuto, anche per motivi di bilancio, condurre l'iniziativa (così è stato tramandato), trova, grazie a questa occasione, gli strumenti per svolgere il proprio ruolo istituzionale: superare gli ostacoli e pronunziarsi finalmente sulla silicosi, malattia da lavoro effettivamente molto diffusa e grave, tutt'altro che un processo "agnotologico", come è successo per molti decenni per gli effetti dell'amianto. Si deve ammettere che, deliberatamente, le altre pneumoconiosi, ed in primo luogo quella dei minatori di carbone a Johannesburg non erano in agenda, anche con una giustificazione formale che non è risultata del tutto convincente: "The Conference confined its discussion almost entirely to silicosis, as the other pneumonoconioses are, with the possible exception of asbestosis, in the present state of available information, of less importance, and furthermore have not been subjected to sufficiently detailed study" [42].

A ben vedere gli effetti della conferenza sono tanti, memorabili e vanno al di la della "globalizzazione" della patologia in esame, definita in questa occasione e per sempre: "Silicosis is a pathological condition of the lungs due to inhalation of silicon dioxide. It can be produced experimentally in animals. To produce the pathological condition, silica must reach the lungs: (a) in a chemically uncombined condition, although the dust inhaled may be either a natural mixture of silicon dioxide with other dusts, such as occurs in granite, or an artificial mixture, such as scouring powder; (b) in fine particles of the order of less than ten microns [...]" [43]. Più o oltre che le "scoperte" di ordine clinico, a Johannesburg sono state

venuti è la seguente: Charles Badham, Keith R. Moore (Australia); Grant Cunningham (Canada); Bohme, Koelsch (Germania); S. W. Fisher, Arthur J. Hall, E. H. Kettle, E. L. Middleton (Gran Bretagna); Giovanni Loriga (Italia); W. R. H. Kranenburg (Olanda); L. V. Gardner, Albert E. Russell (Stati Uniti); A. B. Du Toit, A. I. Girdwood, L. G. Irvine, A. Mavrogordato, A. M. Moll, A. J. Orenstein, Hans Pirow, F. G. A. Roberts, W. Stewart (Sud Africa). Si tratta per la maggioranza di medici del lavoro e di igienisti industriali pubblici, alcuni ispettori del lavoro; tra i sudafricani ci sono dei consulenti dell'industria mentre uno è affiliato come *Chief Medical Officer, Witwatersrand Native Labour Association, Ltd*. Si deve notare l'assenza di delegati francesi e belgi forse non espressi o non cooptati perché quei governi ed anche i più noti ricercatori dei due paesi erano dichiaratamente contrari al riconoscimento della silicosi e di più della pneumoconiosi dei minatori di carbone come malattia professionale da indennizzare (International Labour Office, *Silicosis. Records of the International Conference held at Johannesburg 13-27 August 1930*, Studies and Reports, Series F, Industrial Hygiene No. 13, Published in the United Kingdom for the International Labour Office by P. S. King & Son. Ltd, Geneva, 1930, pp. 5-7.)

[42] International Labour Office, *Silicosis (Supplement), Resolutions adopted by the International Conference held at Johannesburg 13-27 August 1930*, Geneva, International Labour Office, 1930, p. 3.

[43] *Ibidem*

© Wolters Kluwer Italia

sdoganate le iniziative di tipo tecnico di igiene industriale tendenti alla "standardizzazione" della diagnosi, delle misurazioni e dei livelli "accettabili" o "ammissibili" dei livelli di esposizione a polveri ed in particolare a silice libera; viene previsto anzi sollecitato un certo livello di prevenzione, non certo quello estremo, considerato all'epoca impossibile, ma quello necessario per mettere in atto un vero processo di metamorfosi della silicosi, in pratica un ritorno al passato quando la coltivazione dei minerali avveniva con strumenti tradizionali, piccone e martello, con relativamente bassa produzione di polvere; processo questo eminentemente tecnico con scarse mediazioni istituzionali e quindi di competenza esclusiva, per molti decenni, delle industrie e dei loro consulenti che avrebbero potuto governarlo privilegiando le proprie esigenze produttive. L'obiettivo è quello della modernizzazione e cioè di mettere in atto delle misure essenziali di prevenzione utili per attuare una "cronicizzazione" della silicosi fino a renderla meno specifica e clamorosa, consentendo una più lunga permanenza al lavoro ed anche una maggiore sopravvivenza del lavoratore. Le misure necessarie sono state già individuate ma necessitano di approfondimenti tecnici e valutazioni economiche prima di essere messe in pratica:

> The discussion on methods for the prevention of dust and the inhalation thereof fell, on broad lines, under the following headings: *(a)* the use of water; *(b)* exhaust draught applied at or near the point of origin of the dust; (c) dust traps and masks; *(d)* ventilation; (e) other methods. There was something said in favour of each of the methods referred to. It was agreed that no one method is applicable in all circumstances, but that in most cases, and especially in mining, there should be a combination of methods [44].

In tal modo anche la ormai ineludibile "compensazione" della invalidità che comunque si produce (anche perché secondo il sentire generale l'eliminazione della silicosi non è considerata possibile) risulterà economicamente compatibile con la missione delle aziende, specie se supportate da assicurazioni capaci di operare in termini "sociali", riducendo per quanto possibile i premi assicurativi.

La Conferenza ha espresso anche l'esigenza che l'Ufficio dell'OIL pubblichi una bibliografia esaustiva sulla pneumoconiosi, compito avviato negli anni precedenti e che viene esaudito con il rapporto del 1932 comprendente più di 1500 voci [45]; è da notare inoltre che la voce silicosi viene riscritta nel supplemento della enciclopedia ed allineata alle conoscenze apportate dalla conferenza proprio da un delegato che vi aveva partecipato

[44] Ivi, p. 15.
[45] Bureau International du Travail, *Pneumoconioses. Essai bibliographique*, Etudes et Documents Série F., N° 15, Genève, Bureau International du Travail, 1932.

© Wolters Kluwer Italia

attivamente, Edward Loggie Middleton (1879-1968), inglese, Ispettore medico delle fabbriche [46].

5. Considerazioni conclusive

L'abbondante letteratura comparsa prima e dopo la celebrazione del centenario della fondazione dell'OIL ha adeguatamente illustrato le caratteristiche con le quali è stata condotta la sua particolare missione istituzionale. Gli autori contemporanei che hanno trattato più specificatamente gli aspetti della salute e della sicurezza al lavoro hanno privilegiato l'illustrazione della "nebulosa riformatrice" e della "comunità epistemica" realizzate all'Ufficio specializzato dell'Organizzazione ed in particolare attorno a Luigi Carozzi ed il tema, come si è accennato all'inizio, è stato svolto in maniera originale ed esauriente. Alcuni autori, intravedendone l'importanza, si sono dedicati alla discussione anche esasperata del problema del riconoscimento delle patologie da polveri come malattie professionali ed in particolare della famosa conferenza di Johannesburg del 1930. Questi ultimi storici sono stati inflessibili nel censurare l'OIL e quindi Carozzi insistendo su alcuni punti: "[...] there certainly was no direct representation of the powerless among the Conference delegates themselves, who constituted an elite group of experts, wherever their individual sympathies may have lay. Thus, in the final analysis, the resolutions of the Conference represented compromise more than consensus, reflecting a fundamental and inescapable imbalance of power" [47]. L'accusa più specifica rivolta a Carozzi è quella di aver agito sacrificando scientemente il riconoscimento in prima battuta della pneumoconiosi dei minatori di carbone, molto diffusa nei bacini carboniferi europei, in Belgio, Germania e Francia [48]. A queste critiche si è aggiunta anche quella secondo la quale approvando la conferenza la classificazione in tre stadi di gravità con la previsione quasi obbligatoria della tubercolosi come complicazione finale sarebbe

[46] Silicosis, *ad vocem*, International Labour Office, *Occupational and Health (Supplements 1938-1941)*, cit., pp. 1-27.

[47] Paul-André Rosental, David Rosner, Paul D. Blanc, *(Guest Editorial), From Silicosis to Silica Hazards: An Experiment in Medicine, History, and the Social Sciences*, "American Journal of Industrial Medicine" 58, 2015, S3–S5, pp. S4-S5.

[48] Thomas Cayet, Paul-André Rosental, Marie Thébaud-Sorger, *How International Organizations Compete: Occupational Safety and Health at the ILO, a Diplomacy of Expertise*, "Journal of Modern European History", 7, 2009, pp. 173-193; Jock McCulloch, Paul-Andre Rosental, *Johannesburg and Beyond; Silicosis as a transnational and Imperial Disease 1900-1940*, in Paul-Andre Rosental (ed.) *Silicosis: A World History*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2017, pp. 64-104; Martin Lengwiler, Julia Moses, Bernard Thomann, Joseph Melling, *The Politics of Recognition and Its Limitations. A National or Transnational Process?* in Paul-Andre Rosental (ed.) *Silicosis: A World History*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2017, pp. 105-140.

© Wolters Kluwer Italia

stata eliminata la possibilità di considerare la comparsa di casi di "silicosi acuta" come succederà negli Stati Uniti a metà degli anni Trenta per i lavoratori addetti ai lavori del famigerato *Gauley Bridge* [49]. Non risulta utile a questo punto tentare una difesa *a posteriori* di Carozzi nella faccenda silicosi quanto, più semplicemente, richiamare, contestualizzando i fatti come si è cercato di fare in questo scritto, da una parte le difficoltà obiettivamente presenti sulla strada per costruire direttamente ed esclusivamente da parte sull'OIL una soluzione istituzionale soddisfacente e dall'altra parte riconoscere che l'obiettivo, anche se in tempi più lunghi di quanto desiderato, viene raggiunto sollecitando a tutti i paesi il riconoscimento della silicosi e poi delle altre malattie da polveri con contenuto vario di silice. Principalmente occorre ammettere che l'operazione Johannesburg ha consentito di disseminare informazioni scientifiche sulla materia e nello stesso tempo di modernizzare il dibattito aprendo, in uno scenario autorevole, alla necessità di affrontare il problema non soltanto in termini medici, clinici e diagnostici, ed assicurativi ma anche di igiene industriale e di prevenzione.

È da dire che stranamente i critici di Johannesburg, i quali lamentano la mancata attenzione posta in quella occasione alla pneumoconiosi dei minatori di carbone trascurano il silenzio dedicato alla patologia da amianto e quindi in quegli anni alla asbestosi che da alcuni decenni infieriva in molti paesi europei, con effetti terribili, specialmente nelle filature di quella fibra minerale. Se ne ode solo una eco che tuttavia non viene ascoltata; come riportato sopra, nelle conclusioni si ammette che la asbestosi è malattia più grave di altre pneumoconiosi, alla stregua della silicosi, e poi alla conferenza vengono presentate due comunicazioni relative alla patologia da amianto in due aziende piemontesi [50], forse come contropartita di quanto sostenuto dal delegato italiano, il sardo Giovanni Loriga (1861-1950), secondo il quale la silicosi, quella pura, in Italia sarebbe poco diffusa o, più probabilmente, non indagata. Se si eccettuano le voci riportate nella enciclopedia e nel suo supplemento [51], il silenzio registrabile

[49] Paul D. Blanc, *"Acute" Silicosis at the 1930 Johannesburg Conference on silicosis and in its aftermath: controversies over a distinct Entity later recognized as Silicoproteinosis*, "American Journal of Industrial Medicine", 58, 2015, pp. S39–S47.

[50] Domenico Lovisetto, *Pulmonary asbestosis*, in: International Labour Office, *Silicosis. Records of the International Conference*, 1930, cit., pp. 506-508. Giovanni Mussa, *Clinical and radiological notes on pneumoconiosis due to asbestos*, in International Labour Office, *Silicosis. Records of the International Conference*, 1930, cit., p. 509. Alla conferenza viene riferito anche di uno studio sperimentale, preliminare, capace di illustrare gli effetti fibrogeni della fibra minerale (Leroy U. Gardner, Donald E. Cummings, *Inhalation of asbestos dusts: its effect upon primary tuberculous infection inhalation of asbestos dusts*, in International Labour Office, *Silicosis. Records of the International Conference*, 1930, cit., pp. 563-565.)

[51] Nel primo volume della enciclopedia compare la voce amianto non firmata e pertanto da attribuire al curatore dell'opera, Luigi Carozzi ed ai suoi collaboratori. Nel testo, dopo un esame della letteratura nota compare una sentenza di significato non equivocabile: "La

© Wolters Kluwer Italia

presso l'OIL sui danni cancerogeni e non prodotti dall'amianto sarà strabiliante e di lunga durata; soltanto nel 1986 vengono promulgate la "Raccomandazione" n. 172 e la "Convenzione" n. 162 "sulla sicurezza nell'uso dell'amianto" [52].

Compito estremamente difficoltoso è quello di effettuare una valutazione dell'efficacia complessiva, e specifica per alcuni argomenti, delle attività svolte dall'OIL a favore della salute dei lavoratori a livello globale e poi in singoli paesi; la produzione dei suoi atti normativi tra le due guerre mondiali si sviluppa in un sistema tripartito che alla fine è irto di difficoltà alle volte incommensurabili ed allora i risultati diventano scarsi, alcuni poco chiari ed appropriati e generalmente tardivi; si può dire che una eccezione è rappresentata dai primi provvedimenti interamente mutuati dalla attività svolta dall'AIPLL. Anche a proposito di questi ultimi gli indicatori disponibili ed utilizzabili relativi alla salute e alla sicurezza dei lavoratori in vari paesi ed anche in Italia depongono per un sostanziale mancato raggiungimento di gran parte degli obiettivi che l'OIL generosamente si è posto. La ratifica delle "Raccomandazioni" e delle "Convenzioni" da parte dei vari paesi membri, pur bene monitorata centralmente, non rappresenta una garanzia per la loro applicazione e quindi per ottenere effetti positivi tangibili sul corpo dei lavoratori [53].

---

tessitura dell'amianto si è sviluppata specialmente nel corso degli ultimi 20 anni. Oggi che è molto diffusa diventa urgente la messa in opera di sistemi di ventilazione. Ogni operazione svolta con l'amianto, a partire dalla sua estrazione, implica un pericolo certo; è per questa ragione che le compagnie assicurative per la vita in Canada e negli Stati Uniti rifiutano di assicurare i lavoratori dell'amianto" (*Asbestos*, *ad vocem*, in International Labour Office, *Occupation and health, Encyclopaedia of hygiène,* 1930-1934, cit., pp. 189-191). La voce amianto viene riscritta per il supplemento dagli inglesi R. Gloyne ed Edward Rowland Alworth Merewether i quali scrivono che ogni manipolazione della fibra di amianto, a mano o meccanicamente, produce polvere che, se incontrollata, è spesso in concentrazione pericolosa; che la malattia prodotta, l'asbestosi, rientra nella stessa categoria della silicosi. In questo testo gli autori, nonostante la segnalazione di nuovi casi, esprimono un giudizio molto cauto sul rapporto esistente tra amianto-asbestosi e tumore del polmone; si dichiarano tuttavia convinti che esista "sufficiente evidenza" sulla necessità di mantenere sotto stretta osservazione il problema, cosa che effettivamente faranno negli anni successivi dimostrando essi stessi la consistenza del rapporto (*Asbestos*, *ad vocem*, in: International Labour Office, *Occupation and health, Encyclopaedia of hygiène, (Supplements) 1938-1941,* cit., pp. 1-15).

[52] Il provvedimento preso con molto ritardo rispetto alle conoscenze ormai consolidate sugli effetti delle esposizioni ad amianto ed in particolare sulla sua cancerogenità, oltre che stabilire l'abbandono dell'uso della crocidolite e della coibentazione a spruzzo (ma sono previste delle deroghe), si muove nell'ambito della ipotesi, dell'uso "controllato" dell'amianto con l'adozione dell'etichettatura di pericolosità, dei limiti di esposizione da controllare nei luoghi di lavoro e di altre "misure pratiche per la prevenzione ed il controllo della esposizione" (International Labour Office, *Asbestos Convention, 1986 (n. 162)*, https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C162)

[53] Il caso italiano è esemplificativo, la letteratura medica tra le due guerre riporta senza ritegno ampie casistiche di malattie da piombo, da mercurio, da solventi, tumori "da anilina" e, come si è detto, la silicosi molto diffusa in vari settori industriali sarà riconosciuta malattia professionale con una serie di limitazioni nel 1943; vedi: Francesco Carnevale, Alberto

© Wolters Kluwer Italia

Ciò che testimonia e che tramanda il Servizio di igiene e sicurezza dell'OIL è l'imponente mole di conoscenze su come tutelare la salute e la sicurezza al lavoro, ben sistematizzate e adeguatamente disseminate; un vero monumento eretto a futura memoria dedicato a coloro che vogliono e possono trarne frutto; ciò che risulta ammirevole è l'impostazione tecnica che tende al superamento delle settorialità nelle quali tende a vanificarsi l'approccio preventivo e quindi assegnando il giusto significato alla medicina del lavoro, all'igiene industriale, all'impiantistica ed all'organizzazione del lavoro ed all'indennizzo delle malattie professionali e degli infortuni. Questa impostazione oltre che nei temi oggetto di norme specifiche è rintracciabile in quelli rimasti solo oggetto di approfondimento scientifico e culturale come il problema della fatica, il "carico *optimum* pel trasporto a spalla" e più in generale la fisiologia del lavoro, l'organizzazione scientifica del lavoro, l'impiego di soluzioni radioattive nelle fabbriche di quadranti per orologi, il problema del fattore umano nell'infortunio e quindi la redazione di un regolamento internazionale di igiene del lavoro e gli indirizzi per la fondazione dell'ispettorato medico del lavoro.

Carozzi in più confessa di avere in mente un progetto di ricerca e di intervento per prendere di petto il problema generale riguardante la vita del lavoratore e della sua famiglia, un problema ingente, da non considerare visionario, da affrontare, certo gradualmente, con gli strumenti ed i tempi necessari; il progetto viene descritto sinteticamente con le seguenti parole:

> Non si deve più considerare il lavoratore come una entità astratta, isolata, come una macchina, bella finché si vuole, ma sempre una macchina umana. Bisogna veder più lontano e comprendere che tutte le questioni del lavoro devono essere studiate e risolte in funzione non del lavoratore singolo, ma della sua famiglia, cellula economicamente importante, della sua discendenza, della società che egli concorre a costituire e a creare. Non solo quindi il salario, il contratto di lavoro, il risarcimento dei danni provocati dal lavoro, che saranno del problema gli elementi importanti, ma anche l'organizzazione dell'ambiente dove egli dà la sua attività, l'ambiente dove abita, quello dove passare le ore di riposo pel necessario ristoro fisico e psichico che dobbiamo migliorare [54].

Baldasseroni, *Mal da lavoro. Storia della salute dei lavoratori*, Roma-Bari, Laterza, 1999, pp. 55-146. Francesco Carnevale, Alberto Baldasseroni, Sergio Iavicoli, Carlo Petyx, Luigi Tomassini, *Comment: Occupational health under fascism in Italy*, in Paul D. Blanc, Brian Dolan (eds.), *At Work in the World Proceedings of the Fourth International Conference on the History of Occupational and Environmental Health*, San Francisco, University of California Medical Humanities Press, 2012, pp. 84-88.

[54] Carozzi, *Un centro Internazionale di Medicina del Lavoro*, 1931, cit., p. 127.

© Wolters Kluwer Italia

Lorenzo Mechi

L'ITALIA E L'OIL NEL SECONDO DOPOGUERRA FRA RICOSTRUZIONE E GUERRA FREDDA

1. Introduzione

Dopo esserne uscita nel 1937, l'Italia fu riammessa ufficialmente nell'Organizzazione Internazionale del Lavoro nell'ottobre del 1945. La riadesione coincise con la fase di ricostruzione delle istituzioni e del sistema socio-economico italiano, ed ebbe un'influenza su entrambe le dimensioni. L'OIL fu menzionata già nelle discussioni in Assemblea Costituente, e finì per trovare uno spazio nel testo costituzionale. Negli anni successivi, l'assistenza tecnica dell'organizzazione ginevrina e le convenzioni internazionali del lavoro ebbero un ruolo nel dibattito interno sulla lotta alla disoccupazione, e in tale ambito contribuirono a ispirare la riorganizzazione di alcuni elementi chiave delle politiche del lavoro, come le pratiche di selezione degli emigranti, i centri di formazione professionale e gli ispettorati del lavoro. Sulla base delle carte del Ministero del Lavoro conservate presso l'Archivio Centrale dello Stato, dei documenti dell'Archivio storico della Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) e dei resoconti delle riunioni degli organi dell'OIL e del Parlamento italiano, i primi due paragrafi di questo capitolo ricostruiranno tali vicende, coprendo il periodo che va dalla domanda di riadesione del marzo 1944 fino ai primi anni 50. Il terzo paragrafo mostrerà poi come la *membership* italiana nell'OIL subisse l'impatto della guerra fredda, che fra le altre cose influenzò le decisioni sulle nomine dei delegati italiani alle conferenze internazionali del lavoro, nel cui ambito la CGIL fu costantemente marginalizzata, e che per questo rimasero a lungo oggetto di discordia fra quest'ultima, il governo e le altre confederazioni sindacali.

2. La riadesione all'OIL e il suo impatto sui lavori dell'Assemblea Costituente

L'Italia uscì dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro il 15 dicembre 1937. Il Ministro degli Esteri Ciano inviò a Ginevra un laconico telegramma che, senza alcuna spiegazione, informava della decisione del proprio governo, ottenendo una risposta altrettanto stringata con la

© Wolters Kluwer Italia

quale il Vice-Direttore del *Bureau International du Travail* (BIT) Edward Phelan prendeva atto di quanto comunicato. Pochi giorni prima, uno scambio analogo fra Ciano e il Segretario Generale Joseph Avenol aveva sancito l'uscita del paese dalla Società delle Nazioni, votata dal Gran Consiglio del Fascismo in risposta alle sanzioni economiche inflitte all'Italia a seguito dell'aggressione all'Etiopia [1]. Il ritiro dall'OIL rappresentava, in effetti, più una conseguenza di questa decisione che non il frutto di una particolare antipatia verso l'organismo tripartito. Nonostante l'ostilità di gran parte dei rappresentanti dei lavoratori, che non avevano mai riconosciuto la legittimità dei sindacati fascisti, la presenza italiana nell'organizzazione dopo il 1922 era stata infatti relativamente serena. La progressiva applicazione delle dottrine corporative, anzi, a partire dall'adozione della Carta del Lavoro nel 1927, non aveva mancato di attirare l'attenzione dei vertici del BIT, parte dei quali vi aveva visto un'esperienza interessante di composizione del conflitto di classe, anche se da depurare dei suoi elementi più manifestamente autoritari [2].

Naturalmente l'uscita dell'Italia implicò la chiusura dell'ufficio di rappresentanza di via Panisperna e le dimissioni degli esperti italiani operanti nelle varie commissioni dell'organizzazione. A queste si aggiunse, ovviamente, la fine della partecipazione ai lavori della Conferenza Internazionale del Lavoro (CIL) e del Consiglio di Amministrazione (CdA) di alcuni dei loro membri storici, come il delegato governativo Giuseppe de Michelis e quello imprenditoriale Gino Olivetti, entrambi con un record di presenze quasi ventennale negli organi dell'OIL [3]. Tutto ciò fu esplicitamente rimpianto dai rappresentanti degli altri paesi, non solo per il venir meno dell'esperienza e della vitalità dei delegati italiani, che in più occasioni avevano assunto posizioni particolarmente avanzate, ma anche per l'ulteriore colpo inferto dal ritiro dell'Italia agli obiettivi dell'organizzazione. Per fare solo un esempio, nei mesi successivi al ritiro John Forbes-Watson, storico rappresentante dell'imprenditoria britannica nel CdA, sottolineò più volte come l'uscita dell'Italia svincolasse un altro pericoloso concorrente, dopo la Germania, dall'obbligo di rispettare le convenzioni internazionali del lavoro, e come fosse quindi inopportuno procedere all'adozione di nuovi strumenti più stringenti che avrebbero ridotto ulteriormente la competitività dei paesi membri [4]. Per quanto le posizioni di Forbes-Watson fossero aspramente criticate dal gruppo dei lavoratori, esse erano indice delle difficoltà alle quali il ritiro di alcune delle maggiori

[1] Il testo dei due scambi di telegrammi è riportato nella sezione "Withdrawal of Italy from the International Labour Organisation", in International Labour Office (ILO), *Official Bulletin*, vol. XXII, 1937, p. 184.

[2] V. il capitolo di Stefano Gallo in questo volume

[3] ILO, *Minutes of the eighty-second session the Governing Body*, Geneva, 3-5 February 1938, p. 35.

[4] V. ad es. le argomentazioni di Forbes-Watson contro l'estensione delle 40 ore settimanali al

© Wolters Kluwer Italia

economie industriali esponeva il lavoro dell'OIL, alimentando le resistenze del mondo imprenditoriale e accentuando gli elementi di contrasto [5].

In ogni caso nel dicembre 1939, a sancire definitivamente l'avvenuto ritiro, il seggio permanente nel Consiglio di amministrazione spettante all'Italia in quanto paese di primaria importanza industriale fu assegnato al Belgio [6]. Questo mentre il regime fascista completava la costruzione formale del suo sistema corporativo sostituendo la Camera dei Deputati con la Camera dei Fasci e delle Corporazioni, organismo che comunque non avrebbe mai avuto una reale vitalità. I principi corporativi, in effetti, sempre sbandierati dal regime come uno dei tratti più caratteristici dell'organizzazione dello stato fascista, erano già stati largamente marginalizzati nella pratica corrente, e si sarebbero completamente svuotati con le difficoltà create dall'entrata in guerra e dalla disastrosa conduzione del conflitto da parte delle forze militari italiane [7].

L'assenza dell'Italia dall'OIL fu comunque di breve durata. Proprio le vicissitudini della guerra furono infatti alla base della domanda di riadesione che il governo Badoglio inoltrò ai vertici del BIT nel marzo del 1944. Dopo l'armistizio, scopo primario della politica estera italiana era stabilire, per quanto possibile, un'atmosfera di fiducia e collaborazione con gli Alleati, nella speranza di creare così i presupposti per un trattato di pace morbido [8]. In quest'ottica, l'adesione alle istanze di cooperazione multilaterale delle Nazioni Unite era per il governo un elemento fondamentale, al fine di sottolineare la più netta discontinuità col fascismo e, allo stesso tempo, mettere i primi tasselli di un nuovo status internazionale del paese. Il primo passo in questo senso fu la richiesta, nel novembre 1943, di poter aderire formalmente alla Carta Atlantica. Il secondo fu la domanda di riadesione all'OIL, unico organismo multilaterale permanente sopravvissuto alla guerra, e il cui ruolo sembrava destinato a un sostanziale rilancio alla conferenza di Filadelfia fissata per la fine di aprile [9].

---

personale delle ferrovie, basate sui lunghissimi orari di lavoro effettivamente praticati in Germania e in Italia, ILO, *Minutes of the eighty-fifth session of the Governing Body*, London, 25-27 October 1938, p. 25.

[5] V. ad es. l'intervento del leader sindacale francese Léon Jouhaux in International Labour Conference (ILC), twenty-fourth session, Geneva, 1938, *Record of proceedings*, pp. 368-370.

[6] ILO, *Minutes of the eighty-ninth session the Governing Body*, Geneva, 3-5 February 1940, p. 49.

[7] Alessio Gagliardi, *Il corporativismo fascista*, Roma-Bari, Laterza, 2010, pp. 230-238; Gianpasquale Santomassimo, *La terza via fascista. Il mito del corporativismo*, Roma, Carocci, 2006, p. 237-252. La camera dei fasci e delle corporazioni sarebbe poi stata abolita nell'agosto del 1943 con un decreto del governo Badoglio, concomitante con quello che scioglieva il partito fascista.

[8] Antonio Varsori, *Dalla rinascita al declino. Storia internazionale dell'Italia repubblicana*, Bologna, Il Mulino, 2022, pp. 34-56.

[9] V. ad es. la lettera di "Ivanoe Bonomi al Segretario di Stato Cordell Hull", del 22 luglio 1944, che menziona le suddette richieste, assieme a quella di poter inviare un rappresentante italiano alla conferenza economica e monetaria di Bretton Woods. Pochi

© Wolters Kluwer Italia

Il governo Badoglio era però mosso anche da ragioni di natura più strettamente interna. Innanzitutto dal tentativo di creare uno schema rassicurante – ispirato al tripartitismo dell'organizzazione – entro il quale inquadrare la riemergente conflittualità sociale del paese, che proprio in quelle settimane trovava un picco nella grande ondata di scioperi nelle fabbriche del Nord [10]. In secondo luogo dall'interesse col quale, con analoghi intenti stabilizzatori, aveva iniziato a considerare la prospettiva di una riforma dei meccanismi di sicurezza sociale. Una prospettiva che avrebbe richiesto lo studio degli sviluppi più recenti in materia – a partire, ovviamente, dal Piano Beveridge – e che quindi spingeva a sua volta per una ripresa dei rapporti con l'OIL e il suo know-how [11]. A questo sembrava alludere la motivazione con la quale il governo italiano supportava ufficialmente la richiesta, improntata alla necessità di ottenere informazioni regolari sugli sviluppi della normativa internazionale allo scopo "to solve the social problems of the country on democratic lines" [12].

Al netto di un'evidente componente retorica, le argomentazioni italiane trovavano orecchie attente presso gli alleati, nel mondo sindacale americano e britannico così come in alcuni ambienti dell'industria, ansiosi di riaffermare il rispetto degli standard dell'OIL in una delle maggiori economie europee. La necessità, in caso di riammissione, di riconoscere piena continuità agli obblighi assunti dal governo di Roma prima del 1937, soprattutto in merito al rispetto delle ventuno convenzioni internazionali del lavoro ratificate prima di quella data, fu in effetti una delle questioni maggiormente sottolineate durante le discussioni sulla posizione italiana [13]. Ciononostante, la richiesta fu formalmente accolta solo a distanza di un anno e mezzo dalla sua presentazione, soprattutto a causa delle remore sollevate dal governo britannico. Inizialmente queste erano ispirate dal timore che l'ammissione di un paese ex-nemico potesse accrescere l'ostilità del governo sovietico verso l'OIL, e ostacolare così i tentativi che i due grandi alleati occidentali stavano compiendo per coinvolgere l'URSS nel-

giorni prima era stata richiesta la possibilità di inviare un esperto alla conferenza che avrebbe istituito la FAO. V. in proposito la lettera "Il Segretario Generale agli Esteri Prunas al vicepresidente della Commissione Alleata di Controllo, Stone", del 6 luglio 1944. Entrambi i documenti sono raccolti in Ministero degli Affari Esteri, *Documenti Diplomatici Italiani*, decima serie, vol. 1, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1992, pp. 355 e 373. Sulla conferenza di Filadelfia v., per tutti, Daniel Maul, *The International Labour Organization. 100 years of global social justice*, Berlin, De Gruyter, 2019, pp. 127-134.

[10] Sugli scioperi antifascisti del 1943-1944 v. ad es. Claudio Dellavalle (a cura di), *Operai, fabbrica, Resistenza. Conflitto e potere nel triangolo industriale (1943-1945)*, numero monografico degli "Annali Fondazione Giuseppe Di Vittorio", vol. 15, 2015.

[11] Chiara Giorgi, Ilaria Pavan, *Storia dello Stato sociale in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2021, p. 229.

[12] ILO, *Minutes of the 94th session of the Governing Body*, London, 25-31 January 1945, p. 93.

[13] V. ad es. ILO, *Minutes of the 95th session of the Governing Body*, Quebec, 21-27 June 1945, p. 99.

© Wolters Kluwer Italia

la conferenza di Filadelfia e, in prospettiva, accoglierla nell'organizzazione. Ma a questo si aggiunsero ben presto argomentazioni che celavano malamente gli intenti punitivi verso l'Italia di alcuni settori dell'*establishment* britannico (assenti, invece, negli ambienti statunitensi), relativi all'opportunità di evitare nuove discussioni sull'attribuzione dei seggi permanenti nel CdA – questione che l'adesione italiana avrebbe necessariamente riaperto – o all'impossibilità per l'Italia di individuare organizzazioni sindacali e imprenditoriali realmente rappresentative in un momento in cui la parte più industrializzata del paese era ancora sotto occupazione tedesca [14].

La questione rimase in stallo per diversi mesi, e solo nel giugno 1945, dopo la conclusione della guerra in Europa e la liberazione completa della penisola, il Consiglio di Amministrazione si pronunciò per la riadesione, inserendo la questione all'ordine del giorno della successiva Conferenza Internazionale del Lavoro [15]. Nel frattempo le sollecitazioni del governo italiano ai vertici del BIT si erano moltiplicate, e ad esse si erano aggiunte quelle della ricostituita CGIL e delle organizzazioni dei vari settori del padronato [16]. Nell'ottobre del 1945, a Parigi, la ventisettesima Conferenza Internazionale del Lavoro votava all'unanimità la riammissione dell'Italia quale membro effettivo dell'OIL [17]. Il contributo italiano al budget dell'organizzazione fu inizialmente fissato in 20 unità di conto (cifra di riferimento variabile di anno in anno, orientativamente pari a 5-6.000 dollari statunitensi), al di sotto non solo dei maggiori alleati occidentali, ma anche di paesi come Brasile, Cina e India. Nel 1948 sarebbe stato innalzato a 30 unità, rendendo l'Italia il 6° maggior finanziatore dell'organizzazione, in parallelo col suo reintegro nel gruppo dei paesi di primaria importanza industriale e la conseguente restituzione al governo di Roma di uno degli 8 seggi permanenti del Consiglio di Amministrazione. Contemporaneamente sarebbe stato riaperto l'ufficio di rappresentanza di via Panisperna [18].

Prima ancora che questi passi fossero compiuti, la riadesione all'OIL ebbe però un impatto sui lavori dell'Assemblea Costituente. Già durante le discussioni nella "Commissione dei 75", i richiami agli accordi internazio-

---

[14] Su questi aspetti rinvio a Lorenzo Mechi, *L'Organizzazione Internazionale del Lavoro e la ricostruzione europea. Le basi sociali dell'integrazione economica (1931-1957)*, Roma, Ediesse, 2012, pp. 96-99.

[15] ILO, *Minutes of the 95th session of the Governing Body*, pp. 97-100.

[16] V. ILO, *Official Bulletin*, vol. XXVII, 1945-1946, pp. 89-93, dove fra le altre cose è trascritta la corrispondenza fra il governo, le parti sociali italiane e i vertici del BIT.

[17] Per il breve dibattito nella conferenza sulla riammissione dell'Italia v. ILC, twenty-seventh session, Paris, 1945, *Record of proceedings*, pp. 25-28.

[18] ILO, *Budget for the Thirtieth Financial Period (1948)*, Geneva, 1947, pp. 15-16, e *Budget for the Thirty-first Financial Period (1949)*, Geneva, 1948, p. 18. Il lungo dibattito sulla sostituzione del Belgio con l'Italia nel gruppo degli 8 paesi di primaria importanza industriale è in ILO, *Minutes of the 105th session of the Governing Body*, San Francisco, 12, 14, 19 and 29 June 1948, pp. 52-57 e 106-108.

© Wolters Kluwer Italia

nali in materia di lavoro furono assai frequenti, mirati innanzitutto a garantire la protezione del lavoro italiano all'estero, tema tornato all'attenzione di tutte le forze politiche con la riattivazione dei flussi di emigrazione dopo le chiusure autarchiche del fascismo [19]. La centralità assunta dai temi del lavoro durante l'intero dibattito in Costituente finì però per allargare la discussione anche a tematiche più strettamente connesse con la *membership* nell'OIL, soprattutto su iniziativa di esponenti della Democrazia Cristiana e della componente più moderata del Partito Socialista. Più fredda era la posizione dei comunisti, tendenzialmente allineati sulle posizioni del governo sovietico, che nel 1945 aveva promosso la creazione della Federazione Sindacale Mondiale (FSM) con l'intenzione di farne l'organismo internazionale responsabile per i temi del lavoro, esautorando di fatto l'organizzazione ginevrina [20]. Tale divergenza apparve chiaramente nelle discussioni della "terza sottocommissione" (quella intestata alle tematiche economiche e sociali) nell'ottobre 1946, quando il democristiano Giuseppe Rapelli propose di inserire in Costituzione, accanto al generico obbligo della Repubblica di tutelare il lavoro, l'impegno a concorrere "alla formazione di una regolamentazione internazionale che assicuri in tutto il mondo un minimo di diritti comuni ai lavoratori". A illustrare i vantaggi della sua proposta, Rapelli portò l'esempio di un'eventuale convenzione sulla settimana di 40 ore, la cui applicazione in Italia avrebbe liberato spazio per l'assunzione di nuova manodopera e ridotto quindi la disoccupazione. La proposta fu però contrastata dal comunista Antonio Pesenti, paradossalmente con argomentazioni simili a quelle tipicamente utilizzate dal mondo imprenditoriale contro la legislazione internazionale del lavoro, basate sul rischio di uno svantaggio competitivo per l'Italia nel caso in cui gli altri paesi non applicassero la convenzione. Con qualche modifica rispetto alla proposta originaria, il principio poté essere incluso nel progetto di Costituzione e presentato in discussione all'assemblea plenaria, ma lo scambio dava la cifra delle divergenze esistenti fra le principali forze politiche in merito al ruolo e alla funzione dell'OIL [21].

Così, nonostante nell'assemblea non mancassero posizioni favorevoli

---

[19] Proprio pochi giorni prima dell'inizio dei lavori della Costituente, il 23 giugno 1946, il Ministro degli Esteri De Gasperi aveva firmato col proprio omologo belga il noto accordo "uomo contro carbone", primo di una lunga serie di trattati bilaterali miranti ad alleggerire la disoccupazione interna collocando manodopera al di là dei confini nazionali. V. ad es. Anne Morelli, *Gli italiani del Belgio: storia e storie di due secoli di migrazioni*, Foligno, Editoriale Umbra, 2004; Andreina De Clementi, *Il prezzo della ricostruzione. L'emigrazione italiana nel secondo dopoguerra*, Roma-Bari, Laterza, 2010, pp. 19-21.

[20] Maul, *The International Labour Organization*, pp. 137-140. Geert Van Goethem, *Labor's Second Front: The Foreign Policy of the American and British Trade Union Movements during the Second World War*, "Diplomatic History", vol. 34, n. 4, September 2010, pp. 663-680.

[21] Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Terza Sottocommissione, *Resoconto sommario della seduta pomeridiana di venerdì 11 ottobre 1946*, pp. 178-180.

© Wolters Kluwer Italia

a menzionare esplicitamente l'organizzazione nel testo costituzionale, in particolare nei ranghi della DC e del PSIUP, i risultati che fu possibile raggiungere furono alla fine modesti. Quando, nel maggio 1947, l'assemblea plenaria iniziò la discussione sulle proposte della terza sottocommissione, fu subito evidente come sulla dimensione internazionale del lavoro le idee continuassero ad essere assai diverse. La destra dell'Uomo Qualunque, ad esempio, presentò emendamenti che di fatto ridimensionavano la posizione costituzionale degli accordi internazionali in materia, limitandoli alla sola protezione del lavoro italiano all'estero [22]. Sul fronte opposto, personalità come Roberto Tremelloni e Arrigo Cairo, socialisti appena confluiti nel PSLI di Saragat dopo la scissione di Palazzo Barberini, proposero di inserire nel futuro articolo 35 un riferimento esplicito ai principi della dichiarazione di Filadelfia. È vero, sottolinearono i due parlamentari, che quei concetti erano sostanzialmente già presenti in altri articoli del progetto costituzionale, ma nel contesto politico del dopoguerra appariva quanto mai opportuno ribadire il principio di una "solidarietà internazionale del lavoro", elemento fondamentale di una pace duratura, ma anche declinazione concreta delle "limitazioni di sovranità" menzionate nella parte iniziale della futura Costituzione [23]. A spiegare tale sensibilità dei socialdemocratici verso l'OIL concorreva probabilmente la necessità di rimarcare l'orientamento riformista del nuovo partito e differenziarsi dal massimalismo del PSI, ma almeno nel caso di Tremelloni essa traeva ispirazione anche dalla recente esperienza personale in qualità di rappresentante del governo italiano alla 29esima Conferenza Internazionale del Lavoro, tenutasi a Montreal nell'autunno 1946. In quella sede, in effetti, si era ventilata l'opportunità di invitare i paesi membri che alla fine della guerra avessero riscritto o modificato la propria costituzione, a inserirvi espliciti riferimenti ai principi di Filadelfia. Nonostante l'idea non avesse avuto un seguito formale, essa finì comunque per ispirare l'azione dei due rappresentanti governativi italiani a Montreal, Tremelloni stesso e l'esponente DC Angela Guidi, membro della segreteria nazionale del partito con una lunga esperienza nel sindacato e sui temi del lavoro femminile [24]. Fu proprio quest'ultima che, di fronte all'impossibilità di menzionare in Costituzione specifici accordi o convenzioni internazionali – incluse le decisioni di Filadelfia – suggerì la formula che permetteva comunque di inserirvi un riferimento implicito all'OIL. Dopo un discorso lungo e appassionato sulla

[22] Assemblea Costituente, *Seduta pomeridiana di sabato 3 maggio 1947*, intervento dell'On. Francesco Colitto, in part. p. 3518.
[23] Assemblea Costituente, *Seduta pomeridiana di martedì 6 maggio 1947*, intervento dell'On. Arrigo Cairo, pp. 3618-3622. Il riferimento era ovviamente al futuro articolo 11.
[24] ILC, twenty-ninth session, Montreal, 1946, *Record of proceedings*, p. XXII. Su Angela Maria Guidi Cingolani v. la breve biografia di Graziella Falconi (che fra l'altro menziona il discorso sull'OIL all'Assemblea Costituente) sul sito della Fondazione Nilde Iotti: http://www.fondazionenildeiotti.it/new_test/pagina.php?id=408.

© Wolters Kluwer Italia

storia dell'organizzazione ginevrina, sul ruolo tradizionalmente svoltovi dall'Italia e sui vantaggi della sua azione per il lavoro italiano e per l'emancipazione dei lavoratori di tutto il mondo, Guidi propose infatti un emendamento che impegnava la repubblica a promuovere e favorire non solo gli accordi, ma anche "le organizzazioni internazionali intese ad affermare e regolare i diritti del lavoro" [25]. Questa fu la forma con la quale, nell'articolo 35, l'OIL entrò di fatto nella Costituzione italiana [26].

3. L'OIL e le convenzioni internazionali del lavoro nell'Italia della ricostruzione

A spiegare l'attenzione rivolta all'OIL dalla Costituente concorrevano largamente anche gli sviluppi interni alla vita dell'organizzazione. Durante la guerra era apparso chiaro come, alla fine del conflitto, i tradizionali squilibri di manodopera europei sarebbero stati aggravati dal rientro di deportati e prigionieri di guerra e dalla presenza di un'enorme massa di profughi, la cui soluzione avrebbe richiesto un rapido e consistente rilancio dei flussi migratori. L'OIL si era già occupata di migrazioni nel periodo interbellico, e nel 1939 aveva approvato una convenzione e due raccomandazioni che stabilivano il principio della parità di trattamento fra lavoratori nazionali e migranti, ma che non avevano mai trovato applicazione [27]. Proprio allo scopo di aggiornare questi strumenti ed elaborare altre azioni capaci di decongestionare la difficile situazione post-bellica, nel 1946 furono ripresi i lavori della Commissione Permanente sulle Migrazioni, anch'essa creata poco prima della guerra ma mai realmente vitale [28].

Inutile dire quanto un organismo del genere suscitasse l'interesse della nuova classe dirigente italiana, impegnata a ricercare sbocchi che alleggerissero la tradizionale sovrappopolazione della penisola ma che offrissero anche un minimo di garanzie sulle condizioni concrete di vita e di lavoro dei migranti. Per questo la delegazione italiana svolse un ruolo particolarmente attivo nella Commissione, contribuendo all'elaborazione dei nuovi strumenti normativi che furono poi portati in approvazione alla Conferenza del 1949: la Convenzione n. 97 e la Raccomandazione n. 86, entrambe intestate a "Migration for Employment". Queste aggiornavano il principio di parità di trattamento, già affermato dagli strumenti pre-

[25] Assemblea Costituente, *Seduta pomeridiana di sabato 3 maggio 1947*, intervento dell'On. Angela Maria Guidi Cingolani, pp. 3524-3527.
[26] *Costituzione della Repubblica Italiana*, art. 35.
[27] Convenzione OIL n. 66 "Migration for Employment", del 1939: www.ilo.org, sezione *labour standards*.
[28] Una ricostruzione sintetica dell'azione normativa dell'OIL in materia di migrazioni è in Roger Bohning, *A brief account of the ILO and policies on international migration*, Geneva, International Institute for Labour Studies, 2012.

© Wolters Kluwer Italia

cedenti in relazione a condizioni di lavoro e retribuzione, estendendolo ora agli elementi di sicurezza sociale che nel frattempo erano stati sviluppati un po' in tutti i paesi [29]. Il contributo italiano riguardò una serie di aspetti che puntavano a migliorare specifici diritti del migrante – ad esempio in relazione all'invio regolare di fondi nel paese di origine e all'inserimento dei familiari sul mercato del lavoro del paese di immigrazione, temi sui quali i rappresentanti italiani si trovarono spesso in contrasto con quelli di paesi come il Regno Unito, la Svizzera o l'Australia – e accrescevano il ruolo del paese di emigrazione nella selezione iniziale, tradizionalmente prerogativa quasi esclusiva di quello di destinazione [30].

Ancora più interessanti per l'Italia apparivano però gli aspetti di natura più operativa discussi nella Commissione, relativi al rilancio delle migrazioni colonizzatrici dall'Europa verso altri continenti e all'istituzione di un organismo internazionale preposto, in stretto raccordo con l'OIL, alla gestione e regolamentazione dei flussi [31]. Su questi le discussioni furono assai complicate, dovendo considerare elementi solitamente esclusi dai tradizionali dibattiti sulle migrazioni, a partire da quello dei costi del trasporto oltreoceano di grandi masse di persone. Esse finirono quindi per intrecciarsi con le iniziative che, a partire dal 1948, furono avviate nell'ambito del Piano Marshall per favorire la redistribuzione della manodopera europea. Soprattutto dopo la conferenza di Roma del gennaio di quell'anno, che creò lo European Migration Committee (EMiCo), l'attività dell'OIL in materia tese a ricercare sinergie con le iniziative portate avanti nel quadro dello European Recovery Programme (ERP, il nome ufficiale del Piano Marshall). In marzo, proprio per rispondere alle esigenze poste dalla conferenza, il CdA varò infatti il Manpower Programme, il primo programma di assistenza tecnica su larga scala nella storia dell'organizzazione ginevrina, mirato a sostenere i paesi europei su aspetti come la riorganizzazione dei servizi di collocamento, delle strutture di formazione e dei meccanismi di selezione dei migranti [32]. In parallelo con l'applicazione del programma, l'organizzazione aggiornò inoltre i propri strumenti normativi sugli stessi temi, varando una convenzione e una raccomanda-

[29] Convenzione C97 (1949) e Raccomandazione R86 (1949), "Migration for employment", sezione NormLex del sito web dell'OIL.
[30] BIT, Commission Permanente des Migrations, seconde session, Genève, février 1948, *Rapport, Annexe 1: Rapport de la sous-commission sur les points 1 et 2 de l'ordre du jour*, reperita in Archivio Centrale dello Stato (d'ora in avanti ACS), Fondo del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale (MLPS), Direzione Generale Collocamento della Manodopera (CM), busta 395.
[31] V. ad es. il rapporto del Ministero del Lavoro, Direzione Generale del Lavoro, *Commissione Permanente per la Migrazioni*, redatto presumibilmente nell'agosto-settembre 1946, ACS, MLPS, CM, busta 395.
[32] Mechi, *L'Organizzazione Internazionale del Lavoro e la ricostruzione europea*, pp. 121-126; *The ILO Manpower Programme*, "International Labour Review", vol. LIX, n. 4, April 1949, pp. 367-393.

© Wolters Kluwer Italia

zione sui servizi dell'impiego nel 1948 e due raccomandazioni sull'orientamento e la formazione professionale fra il 1949 e il 1950 [33].

Subito dopo il lancio del Manpower Programme, l'OIL aprì "manpower field missions" in tutti i paesi bisognosi della sua assistenza, come l'Italia, la Germania, l'Austria e la Grecia. Se l'aiuto alla selezione e all'istruzione dei migranti riguardò quei paesi in egual misura, l'assistenza alla ricostruzione dei servizi di collocamento e dei meccanismi di formazione fu particolarmente importante in Italia, dove storicamente tali strutture erano sempre state carenti. Come nel resto dell'Europa occidentale, i temi della formazione furono quelli che assorbirono la gran parte delle risorse del Manpower Programme impegnate nella penisola, dove furono rielaborati programmi d'istruzione di vario tipo, furono organizzati corsi per formatori e insegnanti e fu sostenuta l'apertura di nuovi centri di formazione specializzati come quello di Napoli per l'edilizia e quello di Genova per la metallurgia [34]. Non meno significativo fu però il supporto dell'OIL all'organizzazione dei servizi dell'impiego, che si innestò sull'opera di riordino generale già avviata dal Ministro del Lavoro Fanfani. Va detto che, al di là dell'assistenza specifica su aspetti quali il reclutamento del personale dei servizi e la classificazione delle occupazioni, per la quale il BIT inviò a Roma i propri esperti, gli orientamenti dell'OIL furono anche utilizzati da Fanfani e dalla maggioranza centrista far passare nel 1949 la propria visione di servizi dell'impiego pubblici e gestiti dallo Stato, in contrasto con l'idea del PCI di metterli sotto il controllo del sindacato [35]. Il riordino delle nomenclature professionali italiane, effettuato con l'assistenza del BIT sulla base degli standard più diffusi a livello internazionale, fu un altro elemento che contribuì a migliorare il funzionamento dei meccanismi occupazionali, permettendo di superare la frammentazione che aveva tra-

[33] V. il testo della Convenzione n. 88 "Employment Service" del 1948, e delle Raccomandazioni n. 83 "Employment Service" del 1948, n. 87 "Vocational Guidance" del 1949 e n. 88 "Vocational Training (Adults)" del 1950, sezione NormLex del sito web dell'OIL.

[34] *Technical Assistance*, Report to the 37th session of the International Labour Conference, Geneva, 1954, pp. 3-9, 23-24, 62-63 e 95-98.

[35] La decisione fu formalizzata con la legge n. 264 del 29 aprile 1949, "Provvedimenti in materia di avviamento al lavoro e di assistenza dei lavoratori involontariamente disoccupati", in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, n. 125, 1° giugno 1949. V. il relativo dibattito parlamentare, nel quale è largamente menzionata la Convenzione n. 88 dell'OIL, in Camera dei Deputati, Discussioni, *Seduta pomeridiana del 7 aprile 1949*, pp. 7921-7930. La vicenda e il relativo scontro fra Fanfani e Di Vittorio sono stati oggetto di numerosi studi. Fra i più significativi sono da menzionare Angela Maria Bocci Girelli, *Fanfani Ministro del Lavoro*, in Ead. (a cura di), *Amintore Fanfani. Storico dell'economia e statista*, Milano, Franco Angeli, 2013, pp. 251-309, e Michele Colucci, *Massima occupazione. Il ministero del Lavoro e della previdenza sociale nell'Italia da ricostruire 1945-1950*, "Italia contemporanea", 2014, n. 274, pp. 42-73.

© Wolters Kluwer Italia

dizionalmente contraddistinto la situazione italiana, fino a quel momento caratterizzata da forti differenze fra una regione e l'altra [36].

È noto come il fallimento della conferenza di Napoli, nell'ottobre 1951, impedisse all'OIL di sviluppare ulteriormente il suo ruolo in materia migratoria, annullando così una parte dell'*appeal* da essa esercitato sulle forze politiche e sociali italiane. L'organismo di riferimento in materia di migrazioni oltreoceano sarebbe ben presto divenuto il neonato Intergovernmental Committee for European Migration (ICEM, antesignano dell'odierna Organizzazione Internazionale per le Migrazioni), creato alla fine di quell'anno, anche se il completamento della ricostruzione sul vecchio continente avrebbe permesso ai principali partner dell'Europa occidentale – Francia, Belgio, Svizzera, ma a partire da metà decennio soprattutto Germania – di ricominciare ad assorbire a ritmi crescenti la manodopera italiana. Pochi mesi dopo la conferenza di Napoli, fra l'altro, il Manpower Programme esaurì la sua azione in Europa, e una dopo l'altra le "manpower field missions" furono chiuse, l'ultima delle quali fu proprio quella di Roma [37].

Ma come si è detto l'interesse italiano per l'OIL non si limitava alle questioni migratorie. Per alcuni settori della nuova classe dirigente, d'altronde, queste ultime erano solo una componente – la più tradizionale – della più ampia lotta da ingaggiare contro la storica disoccupazione della penisola. Una lotta comprendente anche politiche attive volte a creare condizioni che permettessero di assorbire l'endemico surplus di manodopera, e di portare la società italiana a livelli occupazionali mai toccati in precedenza. Era questo, com'è noto, l'orientamento della corrente "dossettiana" della DC, ed era questo l'intendimento di Amintore Fanfani quando, nel maggio 1947, prese le redini del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale. È vero che questo orientamento aveva contraddistinto anche i predecessori di Fanfani alla guida di quel Ministero – i socialisti Barbareschi, D'Aragona e Romita – ma l'esponente democristiano fu quello che lo interpretò forse con maggiore incisività. Giocarono probabilmente in questa direzione una serie di fattori contingenti, quali la stessa durata del Ministero di Fanfani (oltre due anni e mezzo totali in due mandati consecutivi) e il fatto di aver di fronte una doppia sfida: la lotta contro l'ortodossia economica liberista prevalente nella propria maggioranza di governo, incarnata dal Presidente Einaudi e dal Ministro del Tesoro Pella, e la rivalità con le sinistre da combattere sul terreno del lavoro attraverso una politica di "massima occupazione" [38]. Tale politica di "massima occupazione", è

[36] Sul Manpower Programme e la sua applicazione in Italia v. anche Mechi, *L'Organizzazione Internazionale del Lavoro e la ricostruzione europea*, pp. 123-133.
[37] Sulla conferenza di Napoli v. ad es. il sempre valido Antony Alcock, *History of the International Labour Organization*, London, Macmillan, 1971, pp. 229-335.
[38] Così ad es. Colucci, *Massima occupazione*, che sottolinea l'utilizzo ricorrente dell'espressione da parte del Ministro Fanfani.

© Wolters Kluwer Italia

noto, ebbe come elemento centrale il piano INA-casa di rilancio dell'edilizia popolare, varato nel 1949 con l'intento di stimolare l'aumento della domanda interna. Almeno nelle intenzioni iniziali, però, essa doveva comporsi anche di un'altra serie di provvedimenti, relativi alla riduzione degli orari di lavoro e all'imposizione di turni di riposo nell'industria, all'integrale parificazione dei salari maschili e femminili, all'estensione dei sussidi di disoccupazione, al potenziamento dei corsi di formazione e dei cantieri-scuola, oltre che ad interventi come quelli già citati per favorire l'emigrazione [39]. Tutti elementi delineati del rapporto della "Commissione per la Massima Occupazione" creata nel luglio 1947 dal neo-Ministro del Lavoro, e tutti elementi che trovavano evidenti appigli nelle convenzioni dell'OIL. Non è un caso che *Cronache sociali*, la rivista di riferimento dei "dossettiani", dedicasse regolarmente spazio a questo tipo di tematiche, né che essa riservasse costante attenzione alla vita e alle riunioni dell'organismo ginevrino. Furono anzi frequenti, negli ultimi anni 40, le critiche della rivista allo scarso rilievo attribuito all'OIL nel dibattito pubblico e nell'*establishment* italiano, che finiva spesso per risolversi in un'insufficiente preparazione delle delegazioni italiane a Ginevra e di conseguenza in una scarsa difesa degli interessi nazionali in tale sede [40].

Da Fanfani, Dossetti, La Pira e il gruppo di *Cronache sociali*, insomma, l'allineamento della normativa italiana agli standard dell'OIL, naturale conseguenza della riadesione, era visto come un supporto per la spinta riformista che essi intendevano imprimere alla legislazione nazionale in materia sociale e del lavoro. D'altro canto, mostrare un atteggiamento collaborativo in una delle principali agenzie specializzate delle Nazioni Unite (questo era il nuovo status dell'OIL, formalizzato nel 1946 in un accordo bilaterale con l'ONU) appariva un ottimo viatico per spianare la strada all'accesso del paese anche nell'organismo centrale del nuovo sistema internazionale, obiettivo che una parte della classe dirigente italiana – compresi certamente i "dossettiani" – assunse fin dall'inizio come priorità [41].

Non deve quindi sorprendere lo zelo col quale in quegli anni il Ministero del Lavoro guidato da Fanfani si dedicò a soddisfare le condizioni derivanti dalla partecipazione italiana all'organismo ginevrino, prime fra

---

[39] Bocci Girelli, *Fanfani Ministro del Lavoro*; Sebastiano Nerozzi, *Quale politica del lavoro? Il piano INA-casa, un'analisi economica*, in Ugo De Siervo, Sandro Guerrieri, Antonio Varsori (a cura di), *La prima legislatura repubblicana. Continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni*, Roma, Carocci, 2004, vol. II, pp. 81-96.

[40] *La conferenza internazionale del lavoro*, "Cronache sociali", n. 5-6, 31 luglio 1947, pp. 22-23.

[41] Sull'ONU come riferimento essenziale per la politica estera di Fanfani (che fra l'altro negli anni 60 sarà eletto Presidente dell'Assemblea Generale) v. ad es. Luciano Tosi, *Tra politica ed economia. I nuovi orizzonti delle relazioni internazionali italiane*, in Agostino Giovagnoli, Luciano Tosi (a cura di), *Amintore Fanfani e la politica estera italiana*, Venezia, Marsilio, 2010, pp. 54-77.

© Wolters Kluwer Italia

tutte quelle legate alla ratifica e all'applicazione delle convenzioni internazionali del lavoro. Al momento della riadesione il record di ratifiche italiano era fermo alle ventuno convenzioni di dieci anni prima. A queste l'Assemblea Costituente aggiunse la ratifica di cinque nuove convenzioni (quattro delle quali sui temi della sicurezza sociale), portando nel 1948 il computo totale a ventisei, una cifra non esigua ma ben lontana da quelle di membri "storici" dell'organizzazione come Regno Unito e Francia, attestati rispettivamente su 36 e 48 ratifiche [42]. Per questo la ratifica di nuove convenzioni fu uno degli obiettivi sui quali il Ministero di Fanfani concentrò i propri sforzi, ottenendo, come vedremo, risultati significativi nel giro di pochi anni.

Nel frattempo, però, era altrettanto necessario concentrare l'attenzione sull'effettiva applicazione degli strumenti già in vigore, anche nella prospettiva dei rapporti annuali che i paesi membri avevano l'obbligo di presentare al BIT in merito a ogni singola convenzione. Col duplice obiettivo di "dimostrare che l'Italia ha ripreso fattivamente il suo posto nell'Organizzazione Internazionale del Lavoro" e di "dare il massimo contributo agli studi per il perfezionamento della tutela del lavoro", fin dal 1947 il Ministero cercò quindi di preparare i rapporti più dettagliati possibile. A questo scopo esso mobilitò i circoli dell'ispettorato del lavoro, organismi che per la loro struttura decentrata e per le loro funzioni apparivano i più adatti a valutare il rispetto delle convenzioni nelle diverse aree del paese [43]. Ma il nuovo compito si rivelò fin dall'inizio assai difficoltoso per le esigue forze degli ispettorati, storicamente gravati da un ampio numero di attribuzioni che li aveva costretti a concentrare le forze sull'azione di vigilanza per il recupero dei contributi assicurativi, trascurando le loro naturali "funzioni di prevenzione e di rilevazione dei fenomeni economici" [44]. A ciò si aggiungevano "la rudimentale organizzazione dei servizi ispettivi e la ancora più rudimentale organizzazione dei mezzi scientifici di indagine e di studio, sia al centro che alla periferia", che impedivano di raggiungere una conoscenza adeguata dello stato di applicazione delle singole norme [45].

---

[42] V. Normlex, sezione "Ratifications by country": www.ilo.org/dyn/normlex/en/

[43] *Il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale ai Circoli dell'Ispettorato del Lavoro. Oggetto: Raccolta di elementi per l'Ufficio Internazionale del Lavoro in materia di tutela del lavoro*, 10 settembre 1948, in ACS, MLPS, Direzione Generale per i Rapporti di Lavoro 1945-1956 (RL), busta 41.

[44] *Il Direttore Generale Angelelli alla DG del personale e degli affari generali: "Rapporti con l'Ufficio Internazionale del Lavoro"*, databile a fine 1948-inizio 1949, ACS, MLPS, RL, busta 41. Davide Venturi, *L'organizzazione periferica di amministrazione attiva del Ministero del lavoro nel periodo repubblicano (1946-1994). Il caso degli Uffici del lavoro dell'Emilia-Romagna*, "Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione", n. 1, 2003, pp. 53-76. Colucci, *Massima occupazione*, p. 68.

[45] *Rapporto redatto dalla DG Rapporti di Lavoro: "applicazione delle convenzioni internazionali nel lavoro notturno delle donne"*, 13 maggio 1949, ACS, MLPS, RL, busta 41.

© Wolters Kluwer Italia

Tutto questo fu spesso causa di ritardi nell'invio dei rapporti, e non di rado portò alla trasmissione di dati parziali e imprecisi. Un esempio lampante è quello della Convenzione n. 4 sul lavoro notturno delle donne nell'industria, uno dei primi strumenti approvati dall'OIL – alla CIL di Washington del 1919 – e il primo in assoluto ad aver ottenuto la ratifica italiana, nel 1923 [46]. La convenzione proibiva l'impiego delle lavoratrici nei turni di notte nelle imprese industriali, prevedendo però una serie di possibili deroghe che l'autorità avrebbe potuto concedere nei casi di incremento eccezionale della domanda o di necessità legate all'andamento stagionale della produzione. Sintetizzando i rapporti dei singoli circoli, e alla luce delle numerose deroghe autorizzate nei dodici mesi precedenti, nel 1949 la Direzione Generale "Rapporti di Lavoro" del Ministero sottolineava come la convenzione fosse osservata "molto relativamente", e come di fatto le singole imprese potessero agevolmente sottrarsi al divieto stabilito dalla convenzione. Naturalmente questo dipendeva innanzitutto dalla modalità permissiva con cui la convenzione era stata recepita nella legislazione italiana, alla quale peraltro si sommavano fattori esterni, prima fra tutte la limitata disponibilità di energia elettrica, che imponeva di spostare una parte dell'attività industriale nelle ore notturne. A tutto ciò andavano però aggiunti anche gli effetti della debole e lacunosa struttura dei servizi del Ministero. Il numero degli ispettori era definito come "molto scarso", ed essendo l'attività dell'ispettorato "indirizzata prevalentemente a lavori burocratici di controlli amministrativi per l'applicazione delle varie leggi sulla previdenza sociale (recupero contributi)", la vigilanza finiva per essere nettamente inferiore al necessario, tanto che, secondo i calcoli della DG, un'azienda rischiava di subire ispezioni al massimo ogni tre anni [47].

Le ripetute sollecitazioni dell'amministrazione centrale furono senz'altro uno stimolo ad accrescere l'efficienza dei circoli dell'ispettorato nella raccolta dei dati, ma fu soprattutto il riordino degli organi periferici del Ministero, avviato con un decreto del 1948 largamente ispirato alla Convenzione OIL n. 81 dell'anno precedente (fra l'altro ancora non ratificata), che permise alla situazione di andare verso un lento miglioramento [48]. Ciononostante, alcune problematiche continuarono a persistere anche negli anni successivi, rese anzi ancora più visibili dall'accresciuta precisione dei rapporti dell'ispettorato. Per quanto il numero di deroghe fosse

[46] Convenzione C04 "Night Work (Women)", Normlex. La data della ratifica italiana è verificabile nella sezione "Ratification by country"

[47] *Nota della Direzione Generale per i Rapporti di Lavoro: "Elementi per il rapporto al Bureau international du travail nell'applicazione delle convenzioni internazionali numero 4, 6, 10, 14 (periodo considerato ottobre 1948 – luglio 1949)"*, databile all'ottobre 1949, ACS, MLPS, RL, busta 41.

[48] Decreto Legislativo n. 381 del 15 aprile 1948, "Riordinamento dei ruolo centrali e periferici del Ministero del lavoro e della previdenza sociale", *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, n. 106, 7 maggio 1948. Sui numerosi elementi in comune fra il decreto e la Convenzio-

© Wolters Kluwer Italia

ovunque tendenzialmente esiguo, ed esse venissero concesse solo in casi eccezionali e con l'accordo dei sindacati, molti rapporti sottolineavano ad esempio l'esistenza di una quota di infrazioni assai difficile da rilevare, dato che le stesse lavoratrici raramente confermavano di aver fatto turni di notte senza autorizzazione per paura di esser licenziate [49]. Altri rimarcavano invece l'irrisorietà delle penali inflitte in caso di infrazione, che incoraggiava le aziende interessate a evitare ricorsi formali e a pagare immediatamente la contravvenzione, il cui effetto deterrente era quindi pressoché nullo [50].

Migliorare il record di ratifiche fu relativamente meno complicato. Fin dal 1948 il Ministero avviò studi su tutte le convenzioni non ancora ratificate dall'Italia [51], consultando in proposito i circoli dell'Ispettorato del Lavoro, il Ministero degli esteri, i sindacati e le varie organizzazioni padronali interessate. Le convocazioni alle prime discussioni inviate nel febbraio 1949 dal Ministero, benché inizialmente dedicate a un numero limitato di convenzioni, rivelavano già chiaramente lo scopo generale dell'operazione:

> Questo ministero ritiene, anche in considerazione del fatto che l'Italia ha recentemente ripreso il suo posto come membro permanente del Consiglio di Amministrazione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, che sia opportuno procedere ad una revisione delle convenzioni internazionali non ratificate onde accertare quali di esse siano ratificabili nella attuale situazione del nostro paese. Per raggiungere tale scopo lo scrivente è d'avviso che sia opportuno procedere ad un esame collettivo delle dette convenzioni da parte delle Amministrazioni e degli Enti interessati, onde accelerare i lavori al massimo [52].

Su questa base, entro la fine del 1949 fu avviato uno studio su oltre trenta convenzioni, che continuò per tutto l'anno successivo, anche perché su più di un aspetto emersero valutazioni discordanti [53]. Gli stessi esperti del Ministero sottolinearono i problemi che alcune ratifiche avrebbero

---

ne 81 v. ad es. il *Rapporto del governo italiano sull'applicazione della Convenzione OIL n. 81*, inviato dal Ministero del Lavoro alla CGIL il 28 agosto 1950, in Archivio storico CGIL (d'ora in avanti ACGIL), Atti e corrispondenza (AC), 1950, busta 6, fasc. 113.

[49] V. ad esempio Ispettorato del Lavoro – Circolo di Brescia, *Relazione per il BIT, periodo dall'1/7/1951 al 30/6/1952*, inviata al Ministero l'8 agosto 1952, ACS, MLPS, RL, busta 42.

[50] V. ad es. Ispettorato del Lavoro – Circolo di Palermo, *Relazione BIT, periodo luglio 1951 – giugno 1952*, inviata al Ministero il 29 luglio 1952, ACS, MLPS, RL, busta 42.

[51] V. ad es. le numerose tabelle ad uso interno del Ministero su convenzioni e ratifiche, redatte alla fine del 1948, in ACS, MLPS, RL, busta 41.

[52] *Lettera della DG rapporti di lavoro agli altri ministeri interessati, ai circoli dell'ispettorato del lavoro e alle parti sociali "Esame delle convenzioni relative all'età minima di ammissione dei fanciulli al lavoro"*, 3 febbraio 1949, ACS, MLPS, RL, busta 41.

[53] V. l'appunto *Elenco delle convenzioni da esaminare*, col calendario delle riunioni per una prima analisi di 33 convenzioni fissate fra maggio e giugno 1949. ACS, MLPS, RL, busta 41.

© Wolters Kluwer Italia

creato, non tanto per il necessario adeguamento della legislazione italiana, quanto per le dirette conseguenze materiali. Pur raccomandando caldamente la ratifica della già menzionata convenzione n. 81, ad esempio, essi rimarcarono come ciò richiedesse un rafforzamento generale degli ispettorati del lavoro con conseguente aggravio finanziario per lo stato [54]. Riguardo alla convenzione n. 59 sull'età minima nell'industria, invece, che richiedeva il compimento del quindicesimo anno per poter essere formalmente assunti, pur esprimendosi a favore della ratifica sottolinearono che in Italia essa avrebbe rischiato di causare il licenziamento di alcune decine di migliaia di giovani operai [55]. In altri casi furono i rappresentanti padronali a sollevare dubbi, soprattutto quando le norme contenute nelle convenzioni sembravano implicare un aumento dei costi di produzione delle imprese. Era il caso, ad esempio, della convenzione n. 30 sulla durata del lavoro nel commercio e negli uffici, la cui ratifica trovò il sostegno dei sindacati e, con qualche titubanza, dei funzionari del Ministero, ma incontrò l'opposizione dei rappresentanti imprenditoriali a causa del potenziale aggravio economico e gestionale che essa avrebbe comportato per le aziende [56]. Dopo lunghe discussioni, la n. 81 e la n. 59 rimasero nella lista delle potenziali ratifiche, mentre la n. 30 ne fu esclusa.

Il risultato concreto del lavoro del Ministero si ebbe nel luglio 1951, quando il governo – ufficialmente per mano del Ministro degli Esteri, come da prassi per i trattati internazionali – presentò in Senato un disegno di legge per la ratifica di 27 convenzioni internazionali del lavoro. Alcune di esse, come la n. 3 sulla protezione delle lavoratrici in maternità, erano state approvate dalla conferenza di Washington del 1919. Il gruppo più corposo risaliva però agli anni della crisi, e aveva a che fare per lo più con le varie forme di assicurazione sociale diffusesi in quel periodo, relative ai risarcimenti per malattie professionali, alle pensioni di reversibilità in caso di decesso o semplicemente alla perdita dell'impiego. Non mancava però un nutrito gruppo di convenzioni approvate nell'immediato dopoguerra e dedicate a vari aspetti delle condizioni di lavoro, ratificando le quali l'Italia si apprestava a colmare il *gap* accumulato nei confronti dei maggiori partner europei [57]. In commissione Affari esteri la proposta non incontrò

V. anche le numerose convocazioni a riunioni dedicate all'esame di singole convenzioni, nella seconda metà del 1949, inviate dal Ministero alle varie parti interessate, in ACS, MLPS, RL, busta 41.

[54] Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, DG Lavoro, *nota su "Convenzioni sull'ispezione del lavoro"*, 15 dicembre 1947, ACS, MLPS, RL, busta 41.

[55] Ministero del Lavoro, DG Rapporti di Lavoro, *Appunto per l'ufficio problemi generali ed internazionali del lavoro*, databile al gennaio 1949, ACS, MLPS, RL, busta 41.

[56] Ministero del Lavoro, DG Rapporti di Lavoro, *Appunto per il sig. Ministro. Oggetto: esame della Convenzione n. 30 concernente la regolamentazione della durata del lavoro nel commercio e negli uffici ai fini della ratifica da parte del Governo Italiano*, ottobre 1949, ACS, MLPS, RL, busta 41.

[57] Senato della Repubblica, *Disegno di legge n. 1771, "Ratifica ed esecuzione di 27 Convenzioni internazionali del lavoro"*, 6 luglio 1951.

© Wolters Kluwer Italia

difficoltà, e all'inizio dell'anno successivo il DC Mario Cingolani, designato relatore in virtù della sua lunga esperienza da rappresentante governativo alla CIL, poté presentarla all'approvazione dell'assemblea plenaria [58]. La discussione fu assai breve. Cingolani si limitò a esprimere la soddisfazione, sua e dell'intera commissione Affari esteri, per il fatto che solo otto delle ventisette convenzioni avrebbero richiesto interventi di adeguamento legislativo, mentre rispetto a molte delle altre la legislazione italiana era addirittura più avanzata. Gli si affiancò il Ministro del Lavoro Rubinacci, sindacalista CISL e suo compagno di partito, ricordando l'opera meritoria dell'OIL nella promozione del progresso sociale e il contributo storicamente dato ad essa dall'Italia, che ora riconfermava il suo tradizionale ruolo attivo nell'organizzazione [59]. Nel marzo 1952 il Senato approvò la ratifica, seguito in luglio dalla Camera dei Deputati [60].

Con la legge 1305 del 2 agosto 1952 l'Italia raddoppiava il proprio numero di ratifiche, superando le 51 del Regno Unito e le 48 del Belgio, entrambi membri storici dell'OIL, e posizionandosi al secondo posto di quella speciale classifica, dietro soltanto alla Francia [61]. Il governo di Parigi, d'altronde, aveva all'epoca una posizione assai peculiare in proposito. Le prospettive di liberalizzazione commerciale aperte nell'ambito di organismi come l'Organizzazione Europea di Cooperazione Economica (OECE) e la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA), assieme al moltiplicarsi delle proposte per ulteriori approfondimenti dell'integrazione economica europea, stavano infatti destando serie preoccupazioni nel mondo politico d'oltralpe. Era assai diffuso, in particolare, il timore che l'elevato livello dei salari e delle condizioni di lavoro francesi si traducesse, in un contesto di apertura economica crescente, in uno svantaggio competitivo per i prodotti nazionali rispetto a quelli dei partner europei. Il problema avrebbe trovato il suo momento culminante qualche anno dopo, quando il governo francese avrebbe condizionato la firma del trattato sulla Comunità Economica Europea alla prospettiva di una "armonizzazione sociale" fra i paesi membri. La prima mossa di Parigi fu però, proprio ai primi anni 50, una serie di pressioni in tutti gli organismi di cooperazione europea – dall'OECE alla CECA al Consiglio d'Europa all'organizzazione del Patto di Bruxelles – per spingere gli altri paesi membri ad aumentare il numero di ratifiche, nell'intento di favorire così una "armonizzazione verso l'alto" delle condizioni di lavoro e, di conseguenza, dei relativi costi. Se la campagna francese contribuì effettivamente a spingere i partner a migliorare il loro record di ratifiche, nel caso italiano

[58] Senato della Repubblica, Lavori delle commissioni, *714° resoconto sommario*, 16 novembre 1951, p. 13.
[59] Senato della repubblica, Discussioni, *DCCLXXV seduta*, 4 marzo 1952, pp. 31291-31293.
[60] Camera dei Deputati, Discussioni, *Seduta pomeridiana del 15 luglio 1952*, p. 40123.
[61] Normlex, sez. "Ratification by country".

© Wolters Kluwer Italia

essa si innestò, come si è visto, su una dinamica avviata da tempo, e che per vie e con logiche del tutto autonome stava comunque preparando il risultato atteso [62].

4. Le dinamiche della guerra fredda e la questione della rappresentanza

Vale infine la pena di menzionare un ulteriore aspetto connesso con la *membership* italiana dell'OIL in quei primi anni dopo la riadesione, e largamente influenzato dalla congiuntura politica dell'epoca: quello della rappresentanza nei suoi organi decisionali.

Delle tre componenti, la meno controversa fu senza dubbio quella imprenditoriale. Non solo perché, com'era naturale, il delegato ufficiale alle CIL fu regolarmente espresso da Confindustria, mentre le altre associazioni padronali, come Confagricoltura e Confcommercio, si limitarono sempre a nominare consiglieri senza diritto di voto, ma anche perché tutti questi incarichi furono a lungo attribuiti agli stessi individui. Dal 1946 al 1966 il delegato imprenditoriale italiano alle CIL fu ininterrottamente l'armatore Pietro Campanella, presidente degli industriali di Genova e membro della direzione nazionale di Confindustria, ma quasi altrettanto costante fu la presenza, fra i consiglieri della componente padronale, di personalità come Antonio Banti e Giuseppe Misserville, rispettivamente membri dei direttivi di Confindustria e di Confagricoltura [63].

Quasi altrettanto stabile fu la rappresentanza governativa. Si è già detto che nei primi anni l'esponente DC Mario Cingolani ricoprì spesso uno dei due posti assegnati al governo italiano alle CIL, affiancato da un membro del corpo diplomatico o, più spesso, da un alto funzionario del Ministero del Lavoro. Alla Conferenza di Parigi del 1945, l'esperienza di Cingolani da sottosegretario al Lavoro nei governi Facta e il suo ruolo corrente di vice-presidente della Consulta Nazionale gli davano la competenza e l'autorevolezza necessarie per rappresentare il paese nel momento della riammissione. In tale posizione fu regolarmente confermato fino ai primi anni 50, con due sole eccezioni: la conferenza del 1947, quando fu sostituito dal neo-ministro Fanfani, e quella dell'anno precedente, quando, come già detto, i due rappresentanti governativi furono Roberto Tremelloni e Angela Guidi, quest'ultima fra l'altro moglie dello

---

[62] Lorenzo Mechi, *A precondition for economic integration? European debates on social harmonisation in the 1950s and 1960s*, in Lucia Coppolaro, Lorenzo Mechi (eds.), *Free trade and social welfare in Europe. Explorations in the long 20*th century, Abingdon, Routledge, 2020, pp. 71-89.

[63] V. i *Record of proceedings* delle varie Conferenze Internazionali del Lavoro, in particolare la parte prima, "List of members of delegations".

© Wolters Kluwer Italia

stesso Cingolani [64]. Fin dai primi anni, inoltre, fu assai frequente la partecipazione del Ministro del Lavoro in carica a fianco dei due delegati governativi, una pratica utilizzata anche da altri governi e finalizzata a sottolineare il rilievo politico delle CIL: da Barbareschi nel 1945 a Donat Cattin nel 1970, la presenza del ministro o almeno di un sottosegretario italiano alle conferenze annuali fu quasi una costante. Da sottolineare anche, soprattutto nei primi anni dopo la riadesione, la presenza di numerose personalità di spicco fra i consiglieri della componente governativa, come Luisa Riva Sanseverino, una delle rifondatrici del Diritto del Lavoro italiano nel dopoguerra, Lionello Levi Sandri, futuro Commissario Europeo e poi Presidente del Consiglio di Stato [65], e Roberto Ago, eminente giurista con esperienza nella Corte permanente di giustizia internazionale e, più tardi, nella Corte internazionale di giustizia. Dopo una serie di partecipazioni in veste di consigliere, dal 1954 Ago sarebbe stato ininterrottamente delegato governativo fino al 1978, spesso affiancato da Rosario Purpura, Direttore Generale al Ministero del Lavoro e fra gli artefici del piano INA-casa [66].

Molto più controversa fu invece la nomina del delegato sindacale, che subì fortemente le dinamiche della guerra fredda. Fino alla CIL del 1948 l'esistenza di un solo sindacato non pose particolari problemi, e nel ruolo si alternarono i *leader* della componente socialista e di quella comunista della CGIL, Oreste Lizzadri e Giuseppe Di Vittorio [67]. Dopo la scissione dell'ottobre 1948 e la nascita della "Libera CGIL" (LCGIL, la futura CISL) la questione divenne ovviamente più problematica, e già in dicembre il Ministero del Lavoro convocò le due formazioni sindacali per cercare un'intesa sulle future nomine [68]. Un accordo informale raggiunto in febbraio stabiliva in via di principio l'alternanza dei due sindacati nella designazione del delegato alle CIL, iniziando nel 1949 con la CGIL, ma prevedendo anche una riconsiderazione del criterio in caso di forte sproporzione fra le due forze in termini di rappresentatività effettiva del mondo del lavoro [69]. Per i vertici CGIL quest'ultima condizione era una forma di assicurazione contro situazioni analoghe a quella verificatasi in Francia

---

[64] Ibid.. V. inoltre la voce "Cingolani, Mario", nel *Dizionario biografico degli italiani* dell'Enciclopedia Treccani, edizione online, www.treccani.it/biografico/

[65] "Riva Sanseverino, Luisa", *Dizionario biografico degli italiani*. Sulla lunga e articolata carriera di Levi Sandri v. i saggi raccolti in Lorenzo Mechi, Antonio Varsori (a cura di), *Lionello Levi Sandri e la politica sociale europea*, Milano, FrancoAngeli, 2008.

[66] "Ago, Roberto", Enciclopedia Treccani online: www.treccani.it/enciclopedia/. Paolo Nicoloso, *Genealogie del piano Fanfani 1939-50*, in Paola Di Biagi (a cura di), *La grande ricostruzione. Il piano INA-Casa e l'Italia degli anni '50*, Roma, Donzelli, 2001, pp. 33-62.

[67] V. i vari *Record of proceedings* delle CIL.

[68] *Lettera del DG Amleto Angelelli a CGIL e LCGIL*, 22 dicembre 1948, ACGIL, AC, 1952, busta 5, fasc. 106.

[69] *Verbale della riunione del 5 febbraio 1949 tenuta presso il Ministero del Lavoro e della*

© Wolters Kluwer Italia

l'anno precedente, quando il governo di Parigi aveva nominato alla CIL lo storico leader della Confédération Générale du Travail (CGT), Léon Jouhaux, nonostante questo avesse appena promosso una scissione e fondato il nuovo sindacato CGT-Force Ouvrière, nettamente minoritario in termini di iscritti rispetto alla formazione di provenienza. Alla CIL del 1948, fra l'altro, Di Vittorio aveva contestato duramente tale scelta, sostenendo che la nomina di esponenti di compagini scarsamente rappresentative era contraria allo spirito dell'OIL, e avrebbe avuto l'effetto di togliere forza e credibilità all'organizzazione [70]. In ogni caso, sulla base dell'accordo di febbraio, nel 1949 il posto di delegato sindacale italiano fu attribuito a Fernando Santi, successore di Lizzadri alla testa della corrente socialista della CGIL, accompagnato da un consigliere della propria formazione e da due della LCGIL [71]. Il problema era però destinato a ripetersi l'anno seguente, soprattutto via via che appariva chiaro il netto squilibrio di forze a favore della CGIL in termini sia di iscritti che di consensi nelle commissioni interne. Per questo all'approssimarsi della CIL del 1950 si accese uno scontro sempre più aperto fra il Ministero del Lavoro, che rimaneva legato all'accordo del febbraio 1949, e il sindacato di Di Vittorio, che lo riteneva decaduto alla luce della sproporzione fra i 5 milioni di iscritti alla CGIL e il milione della formazione avversaria. Le posizioni non cambiarono, e la diatriba si concluse con l'indicazione di un delegato CISL da parte del governo, il rifiuto della CGIL di nominare i propri consiglieri, e il conseguente invio a Ginevra della rappresentanza sindacale più ridotta di sempre, con un solo consigliere proveniente dalla stessa formazione del delegato [72].

Qualcosa di simile accadde nei due anni successivi, quando, nonostante le numerose discussioni, l'accettazione formale dell'accordo del 1949 da parte della CGIL, e l'apparente raggiungimento di intese che assegnavano il delegato a quest'ultima, in entrambi i casi il governo finì per nominare nel ruolo il segretario generale della CISL Giulio Pastore. A nulla valsero le reazioni di Di Vittorio, Santi e degli altri membri della segreteria CGIL, che di nuovo rifiutarono di nominare i propri consiglieri e in entrambe le occasioni fecero ricorso alla commissione di verifica dei poteri della conferenza per cercare di annullare la decisione, appellandosi anche direttamente al Direttore del BIT [73]. Ma negli anni più duri della guerra fredda, l'orientamento filo-occidentale della stragrande maggioranza delle forze presenti

---

Previdenza Sociale per procedere alla designazione della delegazione di parte operaia alla 32° sessione della conferenza generale dell'OIL (Ginevra, 8 giugno 1949), ACGIL, AC, 1952, busta 5, fasc. 106.

[70] ILC, thirty-first session, San Francisco 1948, *Record of proceedings*, pp. 113-114.

[71] ILC, thirty-second session, Geneva 1949, *Record of proceedings*, p. XXVII.

[72] *Segreteria CGIL al Ministro del Lavoro*, 22 maggio 1950, e *Ministro del Lavoro alla Segreteria CGIL*, 26 maggio 1950, entrambe in ACGIL, AC, 1952, busta 5, fasc. 106. ILC, thirty-third session, Geneva 1950, *Record of proceedings*, pp. XXIV-XXV.

[73] V. la lettera di *Di Vittorio a Marazza* e il telegramma di *Di Vittorio a Morse*, entrambi del 2 giugno 1951, e la lettera di *Santi a Morse*, del 7 giugno 1951, tutti in ACGIL, AC, 1952, busta

© Wolters Kluwer Italia

nell'OIL – della quale, fra l'altro, l'URSS non era ancora membro – non lasciava spazio alle argomentazioni della CGIL, che trovarono soltanto il sostegno dei pochi delegati di ispirazione comunista presenti alla conferenza. In entrambi i casi la commissione di verifica respinse infatti il ricorso sposando le argomentazioni del governo italiano, per cui in assenza di un accordo fra le due confederazioni – alle quali nel frattempo si era aggiunta la UIL – l'esecutivo aveva il compito di valutare "in buona fede" la soluzione che appariva più rappresentativa del mondo del lavoro nel suo insieme, indipendentemente dal numero di iscritti [74].

Il riferimento alla "buona fede" del governo italiano poteva apparire ironico, ma questo tipo di dinamiche erano in linea con quanto stava avvenendo in organismi di cooperazione europea come l'OECE, la CECA e, qualche anno dopo, la CEE, dai cui organi di rappresentanza sindacale la CGIL e la CGT erano regolarmente escluse, come del resto lo erano i partiti comunisti italiano e francese dal Parlamento Europeo [75]. Così gli anni seguenti videro un susseguirsi di riunioni, discussioni e talvolta di accordi sull'adozione di un criterio di rotazione fra i tre maggiori sindacati per l'indicazione del delegato, accordi che però furono regolarmente disattesi dal governo, che continuò a nominare rappresentanti della CISL o, più raramente, della UIL [76]. Tutto ciò fu inevitabilmente seguito dalle proteste della segreteria CGIL, che in qualche caso rifiutò nuovamente di nominare i propri consiglieri, ma più spesso utilizzò la via del ricorso alla commissione di verifica dei poteri della CIL, naturalmente sempre senza esito. Per dare un'idea del livello di conflittualità sulla questione, basti pensare che, dopo quelli del 1951 e del 1952, la CGIL presentò ricorsi nel 1953, nel 1955, nel 1956, nel 1960, nel 1961, nel 1964 e nel 1966, per un totale inferiore soltanto a quello della CGT, che ne presentò praticamente ogni anno [77].

5, fasc. 106. V. inoltre la lettera di *Di Vittorio e Santi al segretario generale della 35° Conferenza Internazionale del Lavoro: "Recours contre nomination délégué ouvrier italien"*, 4 giugno 1952, in ACGIL, AC, 1952, busta 5, fasc. 108.

[74] V. le conclusioni della commissione di verifica dei poteri nelle due occasioni, in ILC, thirty-fourth session, Geneva 1951, *Record of proceedings*, pp. 502-504, e ILC, thirty-fifth session, Geneva 1952, *Record of proceedings*, pp. 431-433.

[75] Sul sindacato in ambito OECE v. il sempre valido Anthony Carew, *Labour under the Marshall Plan. The politics of productivity and the marketing of management science*, Manchester, Manchester UP, 1987. Sul rapporto fra la CGIL (e la CGT) e le prime comunità europee v. Ilaria Del Biondo, *L'Europa possibile. La CGT e la CGIL di fronte al processo d'integrazione europea (1957-1973)*, Roma, Ediesse, 2007, pp. 19-64.

[76] V. ad es. la lettera del *Ministero del Lavoro a CGIL, CISL e UIL, "Delegazione operaia italiana alla XXXVII sessione della Conferenza Internazionale del Lavoro"*, 31 maggio 1954, in ACGIL, AC, 1954, busta 5, fasc. 97bis, e la *Nota sullo svolgimento della 46° conferenza dell'OIL*, redatta da Ilario Tabarri nel luglio 1962, in ACGIL, AC, 1962, busta 6, fasc. 95.

[77] Dopo il rifiuto dei primi anni Cinquanta, la CGIL riprese a nominare i propri consiglieri alla CIL del 1953, per interrompersi di nuovo negli anni 1964-1966 a seguito dell'ennesimo "tradimento" di accordi precedenti da parte del governo. V. i *Record of proceedings* delle relative conferenze.

© Wolters Kluwer Italia

Solo sul finire degli anni 60, nel contesto internazionale della Grande Distensione, la situazione finalmente cambiò, nell'OIL come negli altri organismi menzionati. Com'è noto, già all'inizio del decennio le nuove dinamiche del sistema bipolare favorirono anche un'evoluzione della CGIL verso posizioni più dialoganti sia sul piano interno che negli organismi internazionali, posizioni che nei primi anni 70 sarebbero sfociate nella stagione della "unità sindacale" e nell'adesione alla Confederazione Europea dei Sindacati. Un'evoluzione che riguardò anche l'atteggiamento verso l'OIL. Per fare solo un esempio, a metà degli anni 50 la CGIL descriveva le posizioni del BIT sui temi della produttività come totalmente assoggettate al "bagaglio ideologico e propagandistico delle agenzie americane in Europa", orientate a intervenire solo sul lato del lavoro e miranti di fatto a rafforzare il controllo padronale su di esso [78]. Una valutazione forse troppo dura, e che probabilmente non teneva conto della molteplicità di posizioni presenti nell'OIL e nel suo segretariato permanente, anche se, considerando l'allineamento del BIT con le posizioni occidentali nella prima fase della guerra fredda, forse non del tutto campata in aria. Una valutazione che comunque appariva sideralmente lontana già all'inizio del decennio seguente, quando, pur non condividendo la totalità delle concezioni diffuse negli ambienti ginevrini, la segreteria CGIL riconosceva l'OIL come una potenziale sede "di incontro e di sviluppo di elementi della politica unitaria e di classe dei lavoratori e dei loro sindacati", e si impegnava a tale scopo a ricercare un coordinamento non solo con le tradizionali consorelle della FSM, ma anche con tutti gli altri sindacati rappresentati nell'organizzazione, a partire dalle italiane CISL e UIL [79].

È quindi per un mix di queste dinamiche, in parte di origine internazionale e in parte di carattere prettamente interno, che il clima progressivamente si ammorbidì. Il primo passo fu, nel 1969, la nomina al Parlamento Europeo per la prima volta di esponenti del Partito Comunista Italiano, seguito l'anno successivo dall'invio dei primi rappresentanti della CGIL al Comitato Economico e Sociale della CEE. Sempre nel 1970 la CGIL poté finalmente indicare il delegato sindacale italiano alla CIL nella figura di Luciano Lama, mettendo così fine a una marginalizzazione che l'aveva colpita per un ventennio, e avviando concretamente una pratica di rotazione fra i tre maggiori sindacati italiani che sarebbe continuata almeno per il mezzo secolo successivo [80].

---

[78] Ufficio economico CGIL, *Nota per la segreteria: "Osservazioni sul rapporto dell'OIT riguardante i compiti dei datori di lavoro e dei lavoratori nei programmi per lo sviluppo della produttività"*, 2 febbraio 1955, ACGIL, AC, 1954, busta 5, fasc. 103.

[79] *Promemoria sulle riunioni dell'OIT e del BIT che avranno luogo nel 1962 e sui compiti e problemi che ne derivano alla CGIL e alle federazioni nazionali di categoria*, 4 gennaio 1962, ACGIL, AC, 1962, busta 6, fasc. 95.

[80] ILC, fifty-fourth session, Geneva 1970, *Record of proceedings*, pp. XXIII-XXIV; Del Biondo, *L'Europa possibile*, pp. 228-236.

© Wolters Kluwer Italia

5. Conclusione

Da quanto descritto in questo capitolo, dovrebbe apparire evidente come le dinamiche della riadesione all'OIL e della nuova *membership* nell'organismo ginevrino rispecchiassero perfettamente la situazione dell'Italia post-bellica e delle numerose vie della sua ricostruzione.

L'ansia della nuova classe dirigente di ridare al paese uno status internazionale rispettabile, che caratterizzò i primi anni del dopoguerra (ma che sarebbe rimasta presente per decenni nella classe politica repubblicana), trovò nell'OIL uno dei suoi primi obiettivi. Unico organismo di cooperazione multilaterale sopravvissuto allo scoppio del conflitto, esso appariva perfetto per dimostrare agli alleati occidentali l'atteggiamento cooperativo del nuovo governo italiano, e marcare così la sua inequivocabile distanza dal fascismo. Negli anni seguenti l'impegno attivo nell'organizzazione e la zelante applicazione delle sue norme furono visti ancora come vie per favorire un atteggiamento benevolente da parte dei vincitori, e magari aprire anche la strada all'ingresso nell'ONU. D'altro canto, la partecipazione all'OIL ebbe anche un ruolo ai fini della ricostruzione interna, sul piano giuridico formale come su quello materiale, con l'inserimento di un riferimento implicito all'organizzazione nella nuova Costituzione, con l'assistenza dei suoi esperti all'implementazione di determinate politiche, ma soprattutto attraverso l'influenza giocata dalle sue convenzioni nel plasmare tratti rilevanti della normativa italiana in materia sociale e del lavoro. Un'influenza che fra l'altro appare tanto più importante alla luce del vuoto lasciato dal fascismo nella disciplina giuslavoristica, strutturatasi per due decenni attorno alle dottrine corporative e sostanzialmente azzerata dalla caduta del regime [81].

Se il rapporto fra membership nell'OIL e ricostruzione post-bellica fu insomma articolato ma ben visibile, non meno evidente fu il legame fra la partecipazione all'organizzazione tripartita e le dinamiche della guerra fredda. Per un paese "di frontiera" come l'Italia, caratterizzato dalla presenza di un forte movimento comunista, era impossibile che la *membership* nell'OIL, organismo di dialogo sociale strutturalmente in contrapposizione con i principi della lotta di classe, non fosse fonte di controversie. Controversie che, come si è visto, prima ancora che sui temi concreti di interesse dell'organizzazione, si manifestarono sulla questione della rappresentanza, con soluzioni che a lungo marginalizzarono il principale sindacato del paese e che si appianarono soltanto quando il confronto della guerra fredda lasciò il passo al dialogo della Grande Distensione.

[81] Pietro Ichino, *I primi due decenni del diritto del lavoro repubblicano. 1: dalla liberazione alla metà degli anni 50*, "Rivista Italiana di Diritto del Lavoro", 1° aprile 2007, pp. 221-247. Nello stesso senso anche Bocci Girelli, *Fanfani Ministro del Lavoro*.

© Wolters Kluwer Italia

Fabrizio Loreto

APPUNTI PER UNA STORIA GLOBALE DELLO SCIOPERO NELL'EPOCA CONTEMPORANEA

1. "Strike!": introduzione alla storia dello sciopero

Nel 1768, nella fase delle origini della Rivoluzione industriale inglese – pochi anni dopo l'invenzione della filatrice meccanica (*spinning jenny*) da parte di James Hargreaves e pochi anni prima delle innovazioni sulla macchina a vapore sperimentate da James Watt, destinate a cambiare radicalmente la produzione tessile e, con essa, il mondo dell'industria [1] – a Londra scoppiò uno sciopero importante. Non si trattava del primo caso di astensione collettiva dal lavoro nell'epoca moderna, decisa da un gruppo di salariati costretti a operare alle dipendenze di imprenditori; già nel corso del XVII secolo, infatti, soprattutto in Inghilterra non erano mancati episodi simili, per quanto circoscritti nel tempo e nello spazio. La novità innescata da quel fatto fu invece "terminologica". Fino ad allora, infatti, il verbo *to strike* aveva significato perlopiù l'atto di ammainare le vele; ed è proprio quello che fecero decine e decine di marinai, nel porto della capitale britannica, insieme con numerosi scaricatori di carbone (che veniva trasportato su apposite navi dalle miniere del Nord a Londra), i quali decisero di smettere di lavorare con l'obiettivo di ottenere degli aumenti di paga. Ebbene, da allora il termine assunse in maniera stabile il significato odierno, utilizzato per indicare lo sciopero [2].

Non è questa la sede per soffermarsi sullo sciopero dei marittimi e portuali londinesi, avvenuto oltre duecentocinquanta anni fa. Tuttavia, si può brevemente accennare ad alcuni aspetti interessanti di quella vicenda, destinati a presentarsi nuovamente nell'epoca contemporanea, in molteplici occasioni e contesti diversi. Innanzitutto, occorre ricordare i protagoni-

[1] Cfr. Sven Beckert, *Empire of Cotton. A Global History*, New York, Knopf, 2014 (trad. it. *L'impero del cotone. Una storia globale*, Torino, Einaudi, 2016). Sulla Rivoluzione industriale resta fondamentale il "classico" di David S. Landes *The Unbound Prometeus*, Cambridge, Cambridge University Press, 1969 (trad. it. *Prometeo liberato. La rivoluzione industriale in Europa dal 1750 ai giorni nostri*, Torino, Einaudi, 1978).

[2] Dermot Feenan, *The Birth of the Strike*, "Jacobin", 23 maggio 2018, in https://jacobinmag.com/2018/05/strikes-history-london-sailors-coal-heavers (tutti i siti internet citati nel saggio sono stati consultati l'ultima volta in data 7 dicembre 2022).

© Wolters Kluwer Italia

sti di quella significativa mobilitazione popolare: quasi tutti migranti, poiché provenienti dall'Irlanda, obbligati a fuggire da condizioni misere di vita per trovare un'occupazione decente, capace di assicurare un'esistenza dignitosa, ma quasi sempre costretti ad accettare impieghi precari, segnati dalla fatica e dallo sfruttamento. Inoltre, è interessante riflettere sui motivi della protesta: prevalentemente, anche se non esclusivamente, di natura salariale, e dunque economica, diretta contro i "padroni"; ma rivolta anche contro i cosiddetti "becchini", cioè i "caporali", quegli intermediari privati (tra domanda e offerta di lavoro) che, in cambio di una giornata di occupazione, trattenevano una parte della paga e che, come se ciò non bastasse, controllavano l'intera zona che circondava il porto, in particolare le taverne, dove la nascente *working class* si rifocillava e si riposava, reduce da turni massacranti [3].

In quel contesto così ostile, nel quale la vita di migliaia e migliaia di "miserabili" si consumava a ritmi forsennati, lo sciopero non era la sola forma di resistenza, ed anzi rappresentava spesso l'*extrema ratio*, l'ultima carta da giocarsi, quella della disperazione. All'epoca, in un paese come l'Inghilterra, dove il parlamento aveva assunto nel tempo una centralità evidente (specie dalla *Glorious Revolution* del 1688-1689), l'azione più diffusa restava la petizione popolare, attraverso una massiccia raccolta di firme con cui premere sui rappresentanti del popolo affinché legiferassero in favore dei proponenti. Con tale azione, dunque, si restava nell'ambito della legalità. Tuttavia, era frequente anche la scelta di servirsi di metodi di lotta non "ortodossi", anzi apertamente illegali: ad esempio il furto dei cavalli, che venivano utilizzati soprattutto per il trasporto del carbone dalla zona malfamata dell'*East London*, dove si trovava il porto fluviale, sul Tamigi, fino ai quartieri ricchi della *West London*.

Infine, non si può sottacere il clima di perenne violenza, spesso incontrollata, condotta senza esclusione di colpi, che circondava le prime agitazioni dei lavoratori, coinvolgendo entrambe le parti in conflitto. I lavoratori, infatti, di frequente erano costretti a difendersi dai crumiri, cioè da coloro che venivano impiegati al loro posto, quasi sempre accettando condizioni di lavoro ancora più servili; contro di essi, gli scioperanti scatenavano vere e proprie aggressioni, non solo verbali ma soprattutto fisiche, finalizzate a neutralizzare la pericolosa concorrenza. La violenza, tuttavia, era una soluzione ampiamente utilizzata dalle pubbliche autorità, spesso decisiva per stroncare l'azione di perturbamento dell'ordine costituito, attraverso arresti e processi, anche sommari, che si concludevano

[3] Sulla formazione della classe operaia inglese è d'obbligo il rinvio al libro di Edward P. Thompson *The Making of the English Working Class*, London, Victor Gollancz Ltd., 1963 (trad. it. *Rivoluzione industriale e classe operaia in Inghilterra*, 2 voll., Milano, Il Saggiatore, 1969).

© Wolters Kluwer Italia

quasi sempre con la condanna a morte, tramite impiccagione, eseguita nei confronti dei capi delle proteste.

La capillarità della violenza non deve far dimenticare, però, la dimensione di "festa" che pure circondava i primi scioperi dei lavoratori. L'astensione collettiva dal lavoro, infatti, veniva accompagnata da cortei che risultavano molto rumorosi, a causa dell'utilizzo di tamburi e percussioni di vario genere, e anche particolarmente colorati, grazie alle bandiere e ai vessilli esposti nel corso delle manifestazioni. Tali azioni di protesta, inoltre, non di rado venivano sostenute dalla solidarietà dei commercianti, soprattutto dei panettieri, i quali erano penalizzati nella vendita dei loro prodotti proprio a causa dei bassi salari dei lavoratori.

Accadde così che, dalla fine del Settecento, durante l'epoca della Rivoluzione industriale, non soltanto in Inghilterra ma anche sull'altra sponda dell'Oceano Atlantico, negli Stati Uniti, iniziò a crescere la frequenza degli scioperi (cioè il numero delle agitazioni), nonché la dimensione degli scioperi (cioè il livello di partecipazione), dato dal numero complessivo di coloro che incrociavano le braccia per rivendicare migliori condizioni di vita e di lavoro. Ai marinai e ai portuali si affiancarono presto altre categorie di lavoratori, dai minatori ai carpentieri, dai calzolai ai cappellai. In questo modo poté avere inizio la storia dello sciopero, una vicenda di lunga durata e di portata globale.

Riguardo all'evoluzione storica dello sciopero, segnata ovviamente da molteplici sfasature sia di carattere temporale che spaziale, gli studiosi distinguono tre periodi piuttosto definiti:

1) la fase dello "sciopero-delitto", tra la fine del XVIII e la fine del XIX secolo, nella fase successiva alla Prima rivoluzione industriale, quando in Occidente si completò il processo di formazione degli stati nazionali e si costituirono i primi sindacati;
2) l'epoca dello "sciopero-libertà", dalla fine dell'Ottocento alla metà circa del Novecento, quando, a seguito della Seconda rivoluzione industriale, i principali stati nazionali si trasformarono in grandi potenze e imperi, mentre al loro interno si andarono rafforzando i sindacati;
3) l'età dello "sciopero-diritto", nella seconda metà del XX secolo, durante la stagione della *Golden Age* del capitalismo, quando il benessere diffuso nella società industriale fordista facilitò e accompagnò lo sviluppo della democrazia politica e del *Welfare State*.

Tale scansione temporale – è evidente – si verificò soprattutto nel mondo occidentale. Diversa fu la vicenda storica che, nel corso del "secolo breve", si dipanò nel multiforme mondo comunista, dall'Unione Sovietica alla Cina, e altrove, dove l'arma dello sciopero venne sistematicamente boicottata e repressa dalle classi dirigenti al potere. Analoga, in parte, fu la situazione che si registrò nel Terzo mondo, dopo il lungo e complesso processo di decolonizzazione; anche nei cosiddetti Paesi in via di svilup-

© Wolters Kluwer Italia

po, infatti, l'azione sindacale di rappresentanza e tutela delle classi lavoratrici fu a lungo ostacolata da numerosi impedimenti di natura economica, giuridica e politica [4].

2. Il delitto di sciopero

Per un ampio periodo, nel corso dell'Ottocento, la gran parte delle legislazioni varate a livello dei singoli stati nazionali previde, a danno dei lavoratori, il divieto esplicito di unirsi e lottare per provare a migliorare la loro condizione retributiva e normativa. In estrema sintesi, le leggi proibirono sia il sindacato che lo sciopero, con la conseguente persecuzione nei confronti di chiunque avesse violato tali disposizioni. Nell'epoca delle "rivoluzioni borghesi", dunque, tra la Rivoluzione americana del 1776 e i moti popolari del 1848 in Europa, mentre il sistema di produzione industriale iniziava a decollare e a diffondersi in diverse aree dell'Occidente, sempre più estese, dal Nord America fino all'Oceania passando per il "Vecchio continente", ovunque era diffusa una legislazione antisindacale e contro lo sciopero, concepita in nome del nuovo dogma della libertà individuale, anche nel campo del lavoro [5].

A tale proposito si possono citare numerosi esempi, alcuni dei quali famosi. È il caso della legge Le Chapelier, approvata in Francia nel giugno 1791 (con qualche mese di anticipo rispetto al varo della prima Costituzione dell'era rivoluzionaria), il cui articolo 4 definiva le associazioni tra i lavoratori, chiamate ancora "corporazioni", e le loro eventuali attività di resistenza, come "attentati alla libertà e alla dichiarazione dei diritti dell'uomo". Lo stesso approccio era presente nei *Combination Acts*, approvati in Inghilterra nel 1799-1800 e presto estesi alle province britanniche del Canada. Poco prima, nel 1797, anche negli Stati Uniti era entrato in vigore un decreto simile [6].

Nei primi decenni del XIX secolo la situazione restò per molto tempo immutata: nessuna novità, infatti, provenne dal Codice penale napoleonico del 1810, in questo non distante dalla legislazione varata in diversi stati tedeschi tra anni Trenta e Quaranta [7]. Qui, peraltro, l'impostazione repres-

---

[4] Cfr. Eric J. Hobsbawm, *Age of Extremes. The Short Twentieth Century 1914-1991*, London, Penguin Michael Joseph, 1994 (trad. it. *Il secolo breve. 1914-1991: l'era dei grandi cataclismi*, Milano, Rizzoli, 1995).

[5] Cfr. Eric J. Hobsbawm, *The Age of Revolution. Europe 1789-1848*, Cleveland - New York, The World Publishing Company, 1962 (trad. it. *Le rivoluzioni borghesi 1789-1848*, Milano, Il Saggiatore, 1963).

[6] Riccardo Varanini, *Breve storia del diritto di sciopero*, Roma, Editrice sindacale italiana, 1974, pp. 2-6.

[7] Si legga, ad esempio, l'articolo 415 del Codice napoleonico: "Toute coalition de la part des ouvriers pour faire cesser en même temps de travailler, interdire le travail dans un atelier,

© Wolters Kluwer Italia

siva del legislatore si mantenne inalterata anche dopo l'unificazione tedesca del 1871; a tale proposito, è scontato il richiamo alle leggi "antisocialiste" del 1878-1888, fortemente volute dal cancelliere Bismarck con l'obiettivo di perseguitare il Partito socialdemocratico, d'ispirazione marxista, al fine di impedirne il radicamento [8]. Sappiamo, inoltre, che il sistema "prussiano" rappresentò per lungo tempo un modello per il Giappone, anch'esso entrato dal 1868, durante il cosiddetto "periodo Meiji", nell'età delle rivoluzioni borghesi; pure nel paese del Sol Levante, infatti, le Ordinanze imperiali del 1880 vietarono rigorosamente ai lavoratori qualsiasi possibilità di scioperare [9].

Quanto all'Italia, infine, dopo l'unificazione nazionale del 1861, l'articolo 386 del primo Codice penale, esito dell'estensione del Codice penale del Regno di Sardegna, non poteva essere più chiaro: "Ogni concerto di operai che tenda senza ragionevole causa a sospendere, impedire, o rincarare i lavori, sarà punito col carcere estensibile a tre mesi, sempreché il concerto abbia avuto un principio di esecuzione" [10].

Negli anni centrali dell'Ottocento, tuttavia, nonostante i molteplici divieti, i primi sindacati continuarono a crescere e operare, a volte in una situazione di piena clandestinità, altre volte fortemente condizionati da una legalità più formale che sostanziale; mentre gli scioperi si fecero sempre più duri, con i loro promotori disposti a mettere in serio pericolo la propria libertà e persino la vita stessa. Così, a partire dal 1831 i tessitori serici di Lione (*canuts*) avviarono un ciclo di proteste che assunsero i caratteri di vere e proprie rivolte [11]. Nello stesso tempo in Inghilterra, dopo la conquista della libertà sindacale negli anni Venti, iniziò a diffondersi il *Ten Hours Mouvement*, attraverso appositi *Short Time Committees*: un movimento finalizzato a ottenere le dieci ore giornaliere di lavoro, specie per le donne e i minori, impiegati largamente nella locale industria tessi-

empêcher de s'y rendre et d'y rester avant ou après de certaines heures, et en général pour suspendre, empêcher, enchérir les travaux, s'il y a eu tentative ou commencement d'exécution, sera punie d'un emprisonnement d'un mois au moins et de trois mois au plus. Les chefs ou moteurs seront punis d'un emprisonnement de deux ans à cinq ans". Cfr. Maria Grazia Meriggi, *L'invenzione della classe operaia. Conflitti di lavoro, organizzazione del lavoro e della società in Francia intorno al 1848*, Milano, Franco Angeli, 2002.

[8] Cfr. Vernon L. Lidtke, *The Outlawed Party: Social Democracy in Germany, 1878-1890*, Princeton, Princeton University Press, 1966.

[9] Secondo Andrea Revelant (*Il Giappone moderno dall'Ottocento al 1945*, Torino, Einaudi, 2018, pp. 102-105), nel paese dell'Estremo Oriente il primo sciopero si verificò nel 1886, promosso "da un centinaio di operaie della filanda di seta Amemiya a Kōfu, il capoluogo della provincia di Yamanashi, nel Kantō" (ivi, p. 105).

[10] L'articolo successivo, il 387, puniva gli "istigatori" con una pena detentiva per un periodo "non minore di sei mesi". Occorre aggiungere che tale legge – al pari di tante altre – sanciva anche il divieto di "coalizione" tra i datori di lavoro; è interessante notare, tuttavia, che per gli imprenditori si prevedeva il carcere per un periodo massimo di un mese, ma anche un'eventuale multa da un minimo di cento a un massimo di tremila lire.

[11] Cfr. Fernand Rude, *Les révoltes des canuts (1831-1834)*, Paris, La Découverte, 2007.

© Wolters Kluwer Italia

le [12]. Proprio su questo tema, nel 1835 si registrò a Filadelfia, in Pennsylvania, il primo sciopero generale cittadino negli Stati Uniti, guidato dai carpentieri edili e caratterizzato dalla partecipazione trasversale di molte categorie di lavoratori, che si concluse con la concessione da parte delle autorità locali della riduzione d'orario, secondo la formula *from six to six* (con due ore di pausa). E circa venti anni dopo, nel 1856, un'analoga mobilitazione collettiva, svoltasi nella città australiana di Melbourne, capeggiata dai lavoratori edili e protrattasi per circa tre settimane, riuscì a ottenere addirittura le otto ore giornaliere di lavoro, con largo anticipo rispetto ad altri contesti [13].

L'atto conclusivo di tale ciclo di scioperi, finalizzati a diminuire l'orario di lavoro all'interno del nuovo "regime" di fabbrica, che somigliava molto a una vera e propria detenzione, fu la rivolta di Haymarket, a Chicago, nel maggio 1886, scoppiata durante il primo sciopero generale nazionale, proclamato per le otto ore di lavoro; da quella vicenda, com'è noto, conclusasi tragicamente con la dura repressione poliziesca e l'esecuzione capitale, l'anno seguente, dei "martiri di Chicago", scaturì nel 1889 la scelta della Seconda Internazionale di organizzare ogni anno, a partire dal 1890, la Festa internazionale del lavoro nella giornata del Primo Maggio [14].

Come mostrano gli esempi citati, la gran parte degli scioperi, nella fase iniziale della storia del movimento operaio, si posero gli obiettivi tradizionali di aumentare le retribuzioni e ridurre gli orari. Tuttavia, di fronte all'enorme trauma suscitato dalla nuova organizzazione del lavoro, che costringeva a mantenere orari prestabiliti di ingresso e di uscita dagli stabilimenti, seguire ritmi asfissianti e vivere ambienti malsani, ben presto i lavoratori individuarono anche nella severa disciplina di fabbrica un bersaglio fondamentale delle loro proteste. Oltre che produrre condizioni di lavoro terribili, segnate da un numero molto elevato di infortuni e malattie, e un amplissimo *turnover* della manodopera, tali obblighi fissati nei Regolamenti interni di fabbrica falcidiavano anche i già magri salari, poiché erano accompagnati sempre dalla fissazione di multe salate in caso di

---

[12] La conquista delle dieci ore giornaliere venne formalizzata con il *Factory Act* del 1847; si veda, per questa e per le informazioni che seguono nel testo, la cronologia realizzata da Alessandro Brizzi e disponibile al seguente link: https://cdn.knightlab.com/libs/timeline3/latest/embed/index.html?source=1YqSJdKCafvZtoOhtrpyMDOcIqMRCC6lMG_qf5e8bzzE&font=Default&lang=it&timenav_position=top&initial_zoom=2&height=650.

[13] *Ivi*. Per un quadro generale degli scioperi in Australia nel corso dell'Ottocento, con una comparazione interessante con quanto accadeva contestualmente nel Canada, si veda il saggio di Michael Quinlan e Margaret Gardner *Strikes, worker protest, and Union Growth in Canada and Australia, 1815-1900: A Comparative Analysis*, "Labour/Le Travail", 36, (Fall) 1995, pp. 175-208.

[14] Cfr. Andrea Panaccione (a cura di), *Il 1° maggio tra passato e futuro*, Manduria, Piero Lacaita Editore – Fondazione Giacomo Brodolini, 1992.

© Wolters Kluwer Italia

violazioni delle norme. Il caso italiano, da questo punto di vista, è particolarmente eloquente.

I primi importanti scioperi, infatti, avvennero poco tempo dopo la costituzione del Regno nel 1861. Appena tre anni dopo, infatti, nelle valli del Biellese, epicentro del primo rilevante processo di industrializzazione a livello nazionale promosso dai locali imprenditori lanieri, la locale Società operaia dei tessitori di Crocemosso svestì i panni tipici dei circoli mutualistici per trasformarsi in una vera e propria "lega di resistenza", la cui arma principale per la tutela degli associati fu proprio lo sciopero. Quello del 1864, condotto ad oltranza, si pose l'obiettivo di interrompere e cancellare la prassi dei Regolamenti interni, imposti unilateralmente dai datori di lavoro [15]; tra questi, il più famoso era il cosiddetto "regolamento dei sette dolori", in vigore negli opifici della famiglia Sella, nel cui nome erano già impressi i segni della sofferenza operaia. In quella occasione i tessitori riuscirono a strappare alla controparte la firma di un'intesa di carattere (proto)sindacale, il lodo Mancini, che prese il nome dal giurista incaricato dai Sella di preparare il nuovo Regolamento; tale accordo, di fatto, gettò le basi per la firma dei futuri concordati e contratti collettivi, destinati a diffondersi successivamente, dagli inizi del Novecento.

Nel 1877, poi, si registrò nel Biellese una nuova ondata di scioperi, che avevano al centro sempre la contestazione della disciplina di fabbrica. Questa volta, però, il conflitto ebbe un esito diverso; infatti, le agitazioni rappresentarono per gli imprenditori locali l'occasione per introdurre in modo esteso nelle aziende i nuovi telai meccanici ed espellere così dalla produzione, definitivamente, i tessitori a mano, sostituiti da una nuova classe operaia, quasi tutta al femminile, considerata più docile e remissiva. Inoltre, gli scioperi biellesi suscitarono una tale apprensione nelle istituzioni da spingere il parlamento a istituire un'apposita Commissione d'inchiesta, incaricata di esaminare un fenomeno tanto inedito quanto preoccupante agli occhi degli imprenditori e dei politici, anche liberali [16].

Tornando al contesto internazionale, nella stagione del "trionfo della borghesia", tra il 1848 e gli anni Settanta del XIX secolo, nei paesi più avanzati (sul piano sia economico che giuridico) lo sciopero iniziò a esse-

---

[15] Sui Regolamenti interni dei primi opifici si veda Germano Maifreda, *La disciplina del lavoro. Operai, macchine e fabbriche nella storia italiana*, Milano, Bruno Mondadori, 2007, pp. 75-87.

[16] Tutta la vicenda biellese è stata analizzata in modo magistrale da Franco Ramella nel volume *Terra e telai. Sistemi di parentela e manifattura nel Biellese dell'Ottocento*, Torino, Einaudi, 1984. In realtà, le lavoratrici che presero il posto dei tessitori (costretti non solo a lasciare il lavoro ma anche a emigrare per poter sopravvivere), operaie che erano spesso le mogli, le sorelle o le figlie dei licenziati, mostrarono ben presto una carica conflittuale altrettanto forte; il nuovo ciclo di agitazioni del 1889, infatti, le vide come principali protagoniste, impegnate a difendere i propri interessi in un conflitto che aveva assunto ormai le caratteristiche di una moderna vertenza sindacale.

© Wolters Kluwer Italia

re tollerato dalle nuove classi dirigenti, artefici del precedente ciclo rivoluzionario che si era concluso con la conquista del potere politico [17]. In questo modo la legislazione si fece più permissiva. In Inghilterra, ad esempio, dove il *Trade Unions Act* del 1871 stabilì in modo definitivo il riconoscimento legale dei sindacati, nel 1875 il parlamento decise di eliminare, sebbene in modo parziale, anche le sanzioni penali contro coloro che scioperavano, attraverso l'esplicita limitazione dell'azione dei tribunali, particolarmente energica nel sistema giuridico inglese, basato sui principi del *Common Law*; e, ancora una volta, le province del *dominion* canadese si adeguarono in tempi rapidi al modello della madrepatria. I grandi scioperi dei portuali londinesi del 1889, che inaugurano la stagione del *new unionism*, aperto anche ai lavoratori comuni dequalificati, poterono così avviare finalmente una nuova epoca nella storia del movimento operaio (non solo in Inghilterra) [18]. Quanto alla Francia della Terza Repubblica, percorsa dal 1871 da un importante ciclo di agitazioni operaie, la legge Waldeck-Rousseau del 1884 riconobbe in modo analogo e definitivo la libertà sindacale [19].

Anche nell'Italia liberale si affermarono presto alcune novità rilevanti. La libertà di sciopero, infatti, venne sancita dalla nuova legge penale, il Codice Zanardelli, varato nel 1889; in realtà, numerosi vincoli, legati soprattutto all'annosa questione della tutela dell'ordine pubblico, impedivano di fatto il libero dispiegamento del conflitto sociale, spesso limitato drasticamente dagli interventi del potere esecutivo e della magistratura, istituzioni entrambe impegnate in un'ampia azione di contrasto affinché l'armonia tra le classi non venisse "perturbata" [20]. A tale proposito, gli articoli 165 e 166 della legge mantenevano in modo evidente ampi margini di discrezionalità, al fine di difendere "la libertà dell'industria o del commercio":

> 165. Chiunque, con violenza o minaccia, restringe o impedisce in qualsiasi modo la libertà dell'industria o del commercio è punito con la detenzione sino a venti mesi e con la multa da lire cento a tremila.
> 166. Chiunque, con violenza o minaccia, cagiona o fa perdurare una cessazione o sospensione di lavoro, per imporre, sia ad operai,

[17] Cfr. Eric J. Hobsbawm, *The Age of Capital 1848-1875*, London, Weidenfeld and Nicolson, 1975 (trad. it. *Il trionfo della borghesia 1848-1875*, Roma-Bari, Laterza, 1976).
[18] Eric J. Hobsbawm, *I sindacati nazionali dei portuali*, in Id., *Studi di storia del movimento operaio. Classi lavoratrici e rivoluzione industriale nell'Inghilterra del secolo XIX*, Torino, Einaudi, 1972, pp. 237-268.
[19] Cfr. Michelle Perrot, *Les ouvriers en grève. France 1871-1890*, 2 voll., Paris-La Haye, Mouton, 1974.
[20] Cfr. Gian Carlo Jocteau, *L'armonia perturbata. Classi dirigenti e percezione degli scioperi nell'Italia liberale*, Roma-Bari, Laterza, 1988.

© Wolters Kluwer Italia

> sia a padroni o imprenditori, una diminuzione od un aumento di salarii [*sic*], ovvero patti diversi da quelli precedentemente consentiti, è punito con la detenzione sino a venti mesi.

Il 1889, infine, fu anche l'anno in cui entrò in vigore la prima Costituzione giapponese, elaborata sul modello della Germania guglielmina, che avrebbe favorito negli anni seguenti lo sviluppo di una limitata libertà sindacale, pur mantenendo la linea dura nei confronti dello sciopero [21]. Contemporaneamente, dall'altra parte del globo, nell'America del Nord prendevano forma due strade differenti. Gli Stati Uniti, preoccupati dalla crescita esponenziale dei conflitti di lavoro negli anni del portentoso sviluppo industriale, nonostante il consolidamento delle istituzioni democratiche lasciavano ancora una volta ampia discrezionalità ai giudici per accentuare, in senso (paradossalmente) antisindacale, alcune stringenti limitazioni contro i *trust* previste dalla legge Sherman del 1890, il cui obiettivo era quello di colpire, in generale, la concorrenza sleale sui mercati [22]. Il Canada, al contrario, promulgava nel 1892 un Codice penale particolarmente avanzato per i tempi, che per la prima volta riconosceva esplicitamente la "libertà di sciopero" [23].

3. La libertà di sciopero

Sul finire dell'Ottocento, mentre iniziava l'epoca della Seconda rivoluzione industriale, contraddistinta dalla scoperta di straordinarie invenzioni scientifiche, dall'impiego di nuove fonti di energia, dall'affermazione dei settori produttivi "pesanti", dall'emergere di grandi potenze imperiali e dal decollo economico dei paesi *late comers*, tra i quali anche l'Italia, la libertà di sciopero poté dunque dispiegare tutta la sua carica dirompente all'interno dei singoli stati e, in alcune occasioni, anche travalicando i confini nazionali in nome dell'internazionalismo [24].

Si trattava innanzitutto di una libertà individuale, coerente dunque con lo spirito che aveva animato le "rivoluzioni borghesi", e che di fatto continuava ad animarle, anche in quelle realtà territoriali che riuscirono a completare soltanto con alcuni decenni di ritardo il distacco dalle logiche dell'assolutismo e del feudalesimo. Inoltre, era una libertà che, se da un lato non era più negata dalle forze politiche ed economiche che deteneva-

---

[21] Revelant, *Il Giappone moderno*, cit., pp. 287-291.
[22] Arnaldo Testi, *Il secolo degli Stati Uniti*, Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 15-43.
[23] Antonio Foccillo, *Prefazione*, in Id. (a cura di), *Diritto di sciopero regolato?*, Roma, Aracne, 2010, p. 22.
[24] Cfr. Giovanni Arrighi, *The Long Twentieth Century: Money, Power, and the Origins of Our Times*, New York, Verso Books, 1994 (trad. it. *Il lungo XX secolo. Denaro, potere e le origini del nostro tempo*, Milano, Il Saggiatore, 1996).

© Wolters Kluwer Italia

no il potere, dall'altro non era neanche garantita in modo esplicito dalla legge: lo sciopero, infatti, era limitabile, costretto a subire continui condizionamenti e vincoli, fortemente sollecitati soprattutto da quegli ambienti nazionalistici che andavano sempre più rafforzandosi; esso, dunque, restava anche facilmente reprimibile, in quanto tale libertà dei lavoratori era "accusata" continuamente di causare la violazione delle libertà altrui.

Detto in altri termini, si era di fronte alla "classica" medaglia che presentava due facce diverse, se non opposte. Da una parte, lo sciopero non era più punibile a livello penale, poiché rappresentava un semplice inadempimento, che poteva pertanto essere perseguito solo in sede civile. Dall'altra parte, esso veniva tollerato soltanto se appariva "giustificato", promosso cioè con puntuali motivazioni di natura economica; mentre era decisamente avversato e respinto dalle autorità di governo non appena sorgeva il minimo sospetto che si ponesse obiettivi politici. Altre limitazioni, inoltre, riguardavano sia le modalità con cui lo sciopero veniva condotto, poiché vi era l'obbligo di mantenere comportamenti del tutto pacifici, senza alcun ricorso a pratiche ritenute violente; sia la tipologia dei lavoratori che potevano partecipare allo sciopero, poiché questo era assolutamente bandito per i dipendenti pubblici. Infine, la libertà di sciopero venne presto avvolta da una fitta serie di sistemi di arbitraggio e conciliazione, nei quali la risoluzione delle controversie veniva demandata a soggetti terzi, senza la necessità di ricorrere ai giudici; sistemi che, nel tempo, divennero sempre più capillari e incisivi.

Agli inizi del XX secolo, comunque, la pratica dello sciopero aveva ormai preso piede in buona parte dell'Occidente, anche grazie al consolidamento dei sindacati [25]. Per l'Italia, dopo i tempi difficili vissuti nell'ultimo decennio dell'Ottocento (sia durante l'età crispina, quando si verificò la dura repressione dei Fasci siciliani, sia durante la "crisi di fine secolo", avviata nel 1898 dalle cannonate del generale Bava Beccaris sui dimostranti milanesi che protestavano contro l'aumento del prezzo del pane), la svolta arrivò nel 1900: l'anno delle elezioni politiche e del regicidio, ma soprattutto dei "cinque giorni al porto di Genova", cioè il primo sciopero generale cittadino nella storia del paese. Protrattosi dal 19 al 23 dicembre, esso venne proclamato per protestare contro l'ennesima chiusura (la terza in quattro anni) della locale Camera del lavoro, decisa dal prefetto con l'accusa di attentare alla libertà del lavoro, a causa della sua azione tesa a contrastare il caporalato e a contrattare tariffe collettive per i lavo-

[25] Sulla crescente intensità degli scioperi operai in Europa all'inizio del XX secolo si veda Adriana Lay, Maria Luisa Pesante, *Produttori senza democrazia. Lotte operaie, ideologie corporative e sviluppo economico da Giolitti al fascismo*, Bologna, Il Mulino, 1981, pp. 47-76. Cfr. Gian Primo Cella (a cura di), *Il movimento degli scioperi nel XX secolo*, Bologna, Il Mulino, 1979. Nel volume alcuni studiosi – lo stesso Cella, Lorenzo Bordogna e Giancarlo Provasi, Pietro Kemeny, Gian Enrico Rusconi, Guido Romagnoli – trattavano, rispettivamente, i seguenti casi nazionali: Gran Bretagna, Italia, Francia, Germania e Stati Uniti.

© Wolters Kluwer Italia

ratori (specie per i portuali). Così, nel capoluogo ligure, per la prima volta in Italia, scesero in sciopero, contemporaneamente, molte categorie di lavoratori (dai portuali ai metallurgici, dai tipografi ai marittimi), con l'obiettivo di opporsi a un evidente abuso di potere, commesso da parte governativa, e di rivendicare il libero esercizio del diritto di associazione, uno dei fondamenti dei sistemi liberali e democratici [26]. Lo sciopero non si limitò a bloccare l'economia cittadina ma, attraverso la paralisi del porto (infrastruttura decisiva per la nascente industria del triangolo compreso tra Liguria, Lombardia e Piemonte), rappresentò un pericolo per l'intera economia nazionale. Così, una volta risolta a favore dei lavoratori la disputa, che aveva un evidente significato non soltanto sindacale ma politico, il successivo dibattito parlamentare del febbraio 1901 divenne l'occasione per superare i limiti del precedente conservatorismo, che presentava ancora tratti apertamente autoritari, e per affermare i principi di un liberalismo più democratico e progressista, incarnato dalla figura di Giovanni Giolitti.

La posizione di neutralità assunta dai successivi governi nei confronti dei conflitti tra imprenditori e lavoratori favorì proprio il libero dispiegamento della libertà sindacale, con la diffusione delle Camere del lavoro in tutto il paese, la costituzione delle principali Federazioni nazionali di categoria e la nascita della Confederazione generale del lavoro (Cgdl) nel 1906; inoltre, tale neutralità favorì la libertà di sciopero, attraverso una vera e propria esplosione di agitazioni sociali nel 1901-1902 e il largo impiego di tale strumento durante tutta l'età giolittiana, fino al 1914. In questa fase, peraltro, non mancarono i primi scioperi generali politici: nel 1904, per protestare contro gli "eccidi proletari" di Buggerru, in Sardegna, e Castelluccio, in Sicilia, commessi da militari e forze dell'ordine nel tentativo di reprimere la conflittualità sociale nel Mezzogiorno; nel 1911, quando la Cgdl e il Partito socialista italiano proclamarono l'agitazione nazionale contro la guerra di Libia; e nel 1914, durante i tragici fatti della "settimana rossa", quando un vasto movimento popolare, mosso da un marcato spirito antimilitarista, venne duramente contrastato e infine sconfitto [27].

Dinamiche simili a quelle illustrate per l'Italia si verificarono anche in altri contesti nazionali: in Germania, ad esempio, dove i portuali di Amburgo dettero vita nel 1896 a uno sciopero imponente, che riscosse una larga solidarietà a livello internazionale; in Russia, dove nel pieno della guerra con il Giappone, a Pietroburgo scoppiò un imponente sciopero ge-

[26] Fabrizio Loreto, *Sindacalismi, sindacalismo. La rappresentanza del lavoro in Italia nel primo Novecento: culture, figure, politiche (1900-1914)*, Roma, Ediesse, 2015, pp. 17-18.
[27] Id., *Le piazze e lo sciopero generale della "settimana rossa". Giugno 1914*, in Andrea Ciampani, Domenico Maria Bruni (a cura di), *Istituzioni politiche e mobilitazioni di piazza*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2018, pp. 67-78.

© Wolters Kluwer Italia

nerale che si concluse tragicamente il 22 gennaio 1905 con la "domenica di sangue"; in Svezia dove, poco dopo, lo sciopero generale contro il rischio di una guerra con la Norvegia rafforzò il ruolo del locale Partito socialdemocratico; negli Stati Uniti, dove gli Industrial Workers of the World, nati in quello stesso anno con l'obiettivo di porre fine alla frammentazione etnica tra lavoratori che indeboliva il movimento rivendicativo, alimentarono scioperi imponenti e radicali, duramente repressi sia dalla Guardia nazionale che dalle numerose polizie "private" attive nel paese; in Belgio, dove lo sciopero generale di Gand, sempre nel 1905, mise in mostra una notevole combattività operaia non solo tra le file delle organizzazioni socialiste ma anche all'interno del movimento cristiano-sociale; in Francia, dove nel 1906 il capo del governo Georges Clemenceau proclamò lo stato d'assedio contro i minatori in sciopero di Passo Calais; in Inghilterra, dove tra il 1910 e il 1914 si scatenò un vasto movimento di disordini sociali (*industrial unrest*), che costrinse il parlamento a varare nel 1913 una legge che riconosceva la possibilità di ricorrere proprio allo sciopero generale [28].

Tale processo di crescita e rafforzamento delle mobilitazioni dei lavoratori non si interruppe neanche con lo scoppio della Prima guerra mondiale, nell'estate del 1914, ad eccezione – ovviamente – delle fabbriche coinvolte nei processi di produzione bellica della Mobilitazione industriale all'interno dei paesi belligeranti [29]. In particolare, l'*escalation* di conflittualità sociale si registrò soprattutto a partire dal 1917, di fronte al prolungarsi di un conflitto tremendamente tragico, non solo per l'elevatissimo numero di morti, ma anche per lo sfruttamento intensivo del cosiddetto "fronte interno" e per gli effetti devastanti sulle popolazioni civili. Inoltre, la Rivoluzione di Ottobre in Russia, con la presa del potere da parte dei bolscevichi di Lenin, inaugurò un quadriennio rivoluzionario, destinato dunque a proseguire ben oltre la fine della guerra, per diffondersi a macchia d'olio durante il "biennio rosso" 1919-1920 [30].

---

[28] Cfr. Michele Magno, *Lo sciopero nella storia del sindacalismo*, Roma, Editrice Sindacale Italiana, 1974, pp. 8-19. Sulle vicende del movimento operaio russo all'inizio Novecento si veda il libro di Victoria E. Bonnell, *Roots of Rebellion: Workers' Politics and Organizations in St. Petersburg and Moscow, 1900-1914*, Berkeley University of California Press, 1984. Sugli IWW si veda il volume di Bruno Cartosio (a cura di), *Wobbly! L'Industrial Workers of the World e il suo tempo*, Milano, Shake Edizioni, 2007. Sul caso francese rinvio al mio saggio *Combats pour le travail. Lucien Febvre "operaio della storia"*, in Lucien Febvre, *Lavoro e storia. Scritti e lezioni (1909-1948)*, a cura di Fabrizio Loreto, Roma, Donzelli, 2020, pp. VII-XLI, in particolare pp. XII-XIII. Sul caso inglese resta ancora oggi interessante la lettura del volume di Vittorio Foa *La Gerusalemme rimandata. Domande di oggi agli inglesi del primo Novecento*, Torino, Bollati Boringhieri, 1985.

[29] John Horne, *Operai, movimenti operai e mobilitazioni industriali*, in Stéphane Audoin-Rouzeau, Jean-Jacques Becker (a cura di), *La prima guerra mondiale*, edizione italiana a cura di Antonio Gibelli, vol. II, Torino, Einaudi, 2007, pp. 21-33.

[30] Hobsbawm, *Il secolo breve*, cit., pp. 71-105.

© Wolters Kluwer Italia

Fu proprio durante la Grande Guerra, mentre gli imperi erano impegnati a scontrarsi in una delle più grandi carneficine della storia, che lo sciopero ottenne un riconoscimento giuridico tanto inatteso quanto avanzato. Nel 1917, infatti, in Messico, al culmine di una rivoluzione che aveva posto fine alla lunga dittatura militare di Porfirio Diaz (iniziata nel lontano 1876), ma che aveva scatenato anche una terribile guerra civile, il protagonismo del movimento contadino favorì l'approvazione di una Costituzione innovativa, specie sul terreno sociale. Il titolo sesto, dedicato al lavoro e alla previdenza sociale, era lì a dimostrarlo, con norme innovative in tema di orario e salario minimo, igiene sanitaria e licenziamenti, lavoro femminile e minorile. Sulla questione della legalità dello sciopero, l'articolo 123, comma 17, era netto ed esplicito: "Le leggi riconosceranno come diritto dei lavoratori e dei datori di lavoro, gli scioperi e le serrate" [31].

L'immediato dopoguerra, come detto, rappresentò una stagione di breve ma intensa fibrillazione sociale. Mentre nella Russia sovietica, tra la guerra civile e l'epoca dello stalinismo, la possibilità di scioperare liberamente divenne presto un lontano ricordo, incompatibile con i principi e le politiche della "dittatura del proletariato" [32], altrove si assistette alla crescita, a tratti esponenziale, di conflitti e mobilitazioni: dall'Ungheria della Repubblica filo-sovietica di Béla Kun, nel 1919, alla Germania di Weimar, dove la nuova Costituzione repubblicana, scritta con il contributo decisivo della Spd, preparò un terreno largamente favorevole alla pratica dello sciopero, pur non prevedendone alcun riconoscimento formale [33]. In Italia, il culmine si raggiunse tra gli scioperi contro il carovita del giugno-luglio 1919 e l'occupazione delle fabbriche del settembre 1920, passando

[31] Al link http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf è possibile consultare il testo della Rivoluzione messicana del 1917. Il comma 18, tuttavia, precisava: "Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital. En los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso, con diez días de anticipación, a la Junta de Conciliación y Arbitraje de la fecha señalada para la suspensión del trabajo. Las huelgas serán consideradas como ilícitas únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejerciere actos violentos contra las personas o las propiedades, o en caso de guerra, cuando aquéllos pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependan del Gobierno. Los obreros de los establecimientos fabriles militares del Gobierno de la República, no estarán comprendidos en las disposiciones de esta fracción, por ser asimilados al Ejército Nacional". Cfr. Massimo De Giuseppe, *La rivoluzione messicana*, Bologna, Il Mulino, 2013, pp. 193-201. Successivamente, due leggi federali, varate rispettivamente nel 1929 e nel 1931, avrebbero aggiunto ulteriori limitazioni all'utilizzo dello sciopero da parte dei lavoratori.

[32] A. J. Andreev, I. Borodkinl, J.I. Kir'janov, J. P. Depretto, *Les conflits du travail en Russie soviétique pendant le "Communisme de guerre" et la N.E.P.*, "Le mouvement social", 196, luglio-settembre 2001, pp. 41-62.

[33] Eric D. Weitz, *Weimar Germany. Promise and Tragedy*, Princeton, Princeton University Press, 2007 (trad. it. *La Germania di Weimar. Utopia e tragedia*, Torino, Einaudi, 2019, pp. 9-47).

© Wolters Kluwer Italia

per un vasto movimento di occupazione delle terre che ebbe come epicentro l'Emilia "rossa" [34]. Tra il 19 e il 21 luglio 1919, poi, ci fu il famoso "scioperissimo", una mobilitazione di respiro europeo organizzata dall'italiana CGL, dalla francese CGT e dalle Trade Unions inglesi (le quali, però, decisero all'ultimo momento di non partecipare), che si opponeva all'ingerenza delle potenze occidentali, vincitrici della guerra, nelle vicende interne della Russia sovietica [35]. Insomma, il movimento di protesta dei lavoratori, dovuto alle incertezze del dopoguerra, segnato dai gravi effetti economici della riconversione postbellica, assunse veramente una dimensione vasta.

In Europa il modello "corporatista", basato sulla collaborazione triangolare tra governi, imprese e sindacati, non riuscì a evitare un vasto movimento di agitazioni sociali che si dispiegò dalla Francia alla Germania [36]. Anche gli Stati Uniti, dove gli scioperi erano stati pienamente legalizzati solo nel 1914, videro una nuova e ampia ondata di proteste, culminata nella "guerra mineraria" in Virginia del 1920-21 [37]. Inoltre, i conflitti di lavoro si diffusero in maniera importante anche in Cina, dove negli anni Venti si avviò un ciclo di scioperi senza precedenti, alimentato dal movimento comunista, che raggiunse il culmine alla metà del decennio nelle regioni di Canton e Shangai [38]. La stessa costituzione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL), avvenuta nel 1919 con la firma del Trattato di Versailles alla Conferenza di pace di Parigi, pur rappresentando un passaggio storico cruciale per lo sviluppo della libertà sindacale e del dialogo sociale, sulla delicata questione dello sciopero non produsse alcun risultato immediato, a causa delle posizioni distanti espresse su questo tema dai rappresentanti dei lavoratori, degli imprenditori e dei governi nazionali [39].

---

[34] Cfr. Fabio Fabbri, *Le origini della guerra civile. L'Italia dalla Grande Guerra al fascismo, 1918-1921*, Torino, UTET, 2009; Andrea Ventura, *Italia ribelle. Sommosse popolari e rivolte militari nel 1920*, Roma, Carocci, 2021.

[35] Roberto Bianchi, *Pace, pane, terra. Il 1919 in Italia*, Roma, Odradek Edizioni, 2006, pp. 133-202.

[36] Charles S. Maier, *Recasting Bourgeois Europe. Stabilization in France, Germany, and Italy in the Decade after World War I*, Princeton, Princeton University Press, 1975 (trad. it. *La rifondazione dell'Europa borghese. Francia, Germania e Italia nel decennio successivo alla prima guerra mondiale*, Bari, De Donato, 1979, pp. 39-105).

[37] Lon Savage, *Thunder in the Mountains: The West Virginia Mine War, 1920-1921*, University of Pittsburgh Press, 1990. In ogni caso, bisognò attendere il 1932 perché il Congresso – con la legge Norris-La Guardia – stabilisse di ridurre le possibilità di intervento da parte dei giudici contro gli scioperanti.

[38] Guido Samarani, *La Cina del Novecento. Dalla fine dell'Impero a oggi*, Torino, Einaudi, 2004, pp. 121-135.

[39] Daniel Maul, *L'Organizzazione Internazionale del Lavoro. Cent'anni di politica sociale a livello globale*, Organizzazione Internazionale del Lavoro, 2020 (https://www.ilo.org/rome/pubblicazioni/WCMS_757847/lang–it/index.htm), pp. 30-31.

© Wolters Kluwer Italia

In generale, il periodo tra le due guerre mondiali fu tutt'altro che lineare. L'esempio più famoso ed eclatante venne certamente dall'Inghilterra, ormai avviata a perdere il ruolo di leader nel sistema capitalistico globale, superata dagli Stati Uniti a livello sia industriale che finanziario. Proprio oltremanica, infatti, nel maggio 1926 si ebbe un imponente sciopero generale nazionale, primo e unico caso nella storia inglese, inizialmente indetto dai minatori ma subito esteso all'intero mondo del lavoro, che durò ben nove giorni, coinvolse circa tre milioni di persone e provocò una grande tensione sociale nel paese [40]. Si trattò di una mobilitazione impressionante, rimasta senza eguali per parecchi decenni (fino alle grandi lotte operaie degli anni Sessanta e Settanta), ma che si concluse senza alcun vantaggio per i lavoratori; anzi, con un effetto *boomerang*, nel 1927 il parlamento varò una nuova normativa, più stringente, che vietava espressamente gli scioperi politici.

Un caso altrettanto rilevante venne proprio dall'Italia, ormai assoggettata al dominio fascista, iniziato con la marcia su Roma del 1922 e aggravatosi ulteriormente con la svolta totalitaria del 1925-1926. Tale passaggio ebbe una sanzione legislativa anche sul piano sindacale: dopo la firma degli accordi di Palazzo Vidoni, infatti, siglati nell'ottobre 1925, che stabilivano il reciproco riconoscimento esclusivo tra il sindacato fascista e la Confindustria, nell'aprile 1926 – poche settimane prima dello sciopero generale inglese – la legge Rocco n. 563 cancellò sia la libertà sindacale che la libertà di sciopero [41]. Il fascismo, in questo senso, appare come l'approdo finale di un lungo percorso, fortemente condizionato dalla giurisprudenza della magistratura (specie della Corte di Cassazione), che per decenni, dalla fine dell'Ottocento al primo dopoguerra, continuò a considerare lo sciopero come un problema prevalentemente di ordine pubblico, da limitare drasticamente [42].

L'esempio italiano – è noto – fu poi seguito in Germania, dopo la presa del potere da parte dei nazisti nel 1933, che arrivarono a prevedere persino la pena di morte nel caso delle violazioni più estreme [43]; così come venne replicato, per quanto in forme meno brutali, nella Spagna di Franco

---

[40] Cfr. Margaret Morris, *The General Strike*, Harmondsworth, Penguin Books, 1976.

[41] Ferdinando Cordova, *Le origini dei sindacati fascisti 1918-1926*, Roma-Bari, Laterza, 1974, pp. 353-470. Questo l'articolo 18 della legge 563/1926: "La serrata e lo sciopero sono vietati. [...] Gli impiegati ed operai, che in numero di tre o più, previo concerto, abbandonano il lavoro, o lo prestano in modo da turbare la continuità o la regolarità, per ottenere diversi patti di lavoro dai loro principali, sono puniti con la multa da lire cento a mille. Al procedimento si applicano le norme degli articoli 298 e seguenti del codice di procedura penale. Quando gli autori dei reati preveduti nei precedenti comma siano più, i capi, promotori ed organizzatori sono puniti con la detenzione non inferiore ad un anno, né superiore a due, oltre la multa nei medesimi comma stabilita".

[42] Cfr. Guido Neppi Modona, *Sciopero, potere politico e magistratura 1870-1922*, Bari, Laterza, 1969. Si leggano, a tale proposito, anche le pagine illuminanti di Alessandro Galante Garrone nella *Prefazione* (ivi, pp. VII-XIII).

[43] Cfr. Timothy W. Mason, *La politica sociale del III Reich*, Milano, Bruno Mondadori, 2003.

© Wolters Kluwer Italia

e nel Portogallo di Salazar [44]. Anche in Giappone, dove una normativa del 1928 (sui "pensieri pericolosi", come venivano considerate le ideologie socialiste) aveva annullato la libertà sindacale, gli esiti furono analoghi: per i fascismi, infatti, il mondo del lavoro andava subordinato in modo totale al superiore benessere della nazione, ragione per cui lo sciopero tornava ad essere semplicemente un delitto, con un salto all'indietro, in un colpo solo, di circa un secolo.

A rendere ulteriormente difficoltoso il ricorso allo sciopero, anche nei regimi democratici, pensò soprattutto la Grande crisi del 1929, con la grave depressione economica che ne scaturì. Tuttavia, nonostante la diffusione massiccia del fenomeno della disoccupazione, accompagnata dalla riduzione generalizzata dei salari e dal peggioramento delle condizioni di lavoro nelle fabbriche, attraverso la combinazione perversa di retribuzioni a cottimo e nuove modalità scientifiche della produzione, non mancarono momenti significativi di cambiamento, destinati a incidere nel panorama delle relazioni industriali ben oltre i singoli casi nazionali dove si verificarono. Il riferimento è alla Francia del Fronte popolare, dove gli accordi di Matignon del 1936 rappresentarono la punta più avanzata della legislazione sul lavoro nell'Europa tra le due guerre [45]; e soprattutto agli Stati Uniti del *New Deal*, con il quale il presidente democratico Franklin D. Roosevelt tentò di rilanciare l'economia americana anche grazie al varo di un sistema moderno di relazioni sindacali, sancito dal *Wagner Act* del 1935, dove lo sciopero riceveva la completa legittimazione [46]. Sempre negli anni Trenta, a partire dal caso svedese, si affermò poi il modello socialdemocratico scandinavo, in cui le limitazioni alla piena libertà di sciopero erano contemperate dalla notevole forza dei sindacati, all'interno di un quadro di concertazione con i governi e le imprese [47].

Il sistema triangolare di collaborazione costruttiva tra potere politico, rappresentanze datoriali e organizzazioni dei lavoratori era anche – come detto – il pilastro sul quale poggiava l'intera architettura dell'OIL. Tuttavia, dopo l'avvio promettente nei primi anni Venti, anch'essa aveva subito diversi rallentamenti nella sua azione, dovuti all'involuzione politica in atto in tanti paesi e alla grave recessione economica mondiale [48]. Così,

---

[44] Álvaro Soto Carmona, *Huelgas en el franquismo: causas laborales – consecuencias politica*, "Historia social", 30, 1998, pp. 39-61. Cfr. Howard J. Wiarda, *Corporatism and Development. The Portoguese Experience*, University of Massachusetts Press, 1977.

[45] Ilaria Del Biondo, *Gli anni del Fronte Popolare e les Accords Matignon*, "Annali della Fondazione Di Vittorio" (2006), Roma, Ediesse, 2008.

[46] Kiran Klaus Patel, *The New Deal. A Global History*, Princeton, Princeton University Press, 2016 (trad. it. *Il New Deal. Una storia globale*, Torino, Einaudi, 2018, pp. 249-253).

[47] Urban Lundberg, Klas Amark, *Diritti e sicurezza sociale: il Welfare State svedese, 1900-2000*, in Paolo Borioni (a cura di), *Welfare scandinavo. Storia e innovazione*, Roma, Carocci, 2003, pp. 41-45.

[48] Maul, *L'Organizzazione Internazionale del Lavoro*, cit., pp. 33-116, 204.

© Wolters Kluwer Italia

quando tra il 1937 e il 1939 scoppiò la Seconda guerra mondiale, mentre l'intero pianeta appariva ormai sull'orlo dell'abisso, la gran parte delle classi lavoratrici si trovò nuovamente a vivere una condizione molto grave e di estremo disagio [49].

4. Il diritto di sciopero

Durante la guerra, tuttavia, nelle zone occupate dai nazifascisti, dove lo sfruttamento delle materie prime e della manodopera locale raggiungeva livelli disumani e aberranti, una parte del mondo del lavoro decise di resistere e di mobilitarsi in modo coraggioso [50]. Infatti, all'antifascismo militare e politico degli Alleati e dei Comitati di liberazione nazionale, si aggiunse anche l'antifascismo "sociale" di quei lavoratori che s'impegnarono, direttamente o indirettamente, contro la barbarie promossa dalle potenze dell'Asse [51]. A tale proposito, insieme al cosiddetto "sciopero dei centomila" che si verificò in Belgio per oltre una settimana nel maggio 1941, il caso italiano ebbe un valore esemplare, proprio grazie al ciclo di scioperi che si verificò tra il marzo 1943 e l'aprile 1945.

Gli scioperi del marzo-aprile 1943 ebbero una notevole rilevanza per almeno due motivi: primo, perché i lavoratori tornavano a scioperare ben diciassette anni dopo la legge liberticida del 1926; secondo, perché tali scioperi – iniziati nelle fabbriche di Torino, proseguiti nelle aziende di Milano e conclusi da una "coda" significativa negli stabilimenti tessili del Biellese – avvennero quando Mussolini era ancora al potere a Roma, prima cioè della sua destituzione e del suo arresto il 25 luglio. Dopo l'armistizio dell'8 settembre, l'occupazione nazista dell'Italia, la nascita della Repubblica sociale italiana, la costituzione del CLN e l'inizio della Resistenza, gli scioperi non cessarono; anzi, essi ripresero vigore dalla fine dell'anno, per culminare nel grande sciopero generale del marzo 1944, proclamato dal CLN Alta Italia, che vide la partecipazione straordinaria di centinaia di migliaia di lavoratori, rappresentando la più vasta mobilitazione popolare nell'Europa sotto la dominazione nazista [52]. Ciò avvenne nonostante il pericolo concreto non solo di finire in carcere, ma di essere

[49] Peter Gaida, *Il lavoro in tempo di guerra*, in Alya Aglan e Robert Frank (a cura di), *La guerra-mondo 1937-1947*, t. II, Torino, Einaudi, 2016, pp. 1493-1535.
[50] Di "economia dell'apocalisse" ha parlato Timothy Snyder nel suo libro *Bloddlands. Europe between Hitler and Stalin*, London, Vintage, 2011 (trad. it. *Terre di sangue. L'Europa nella morsa di Hitler e Stalin*, Milano, Rizzoli, 2011, pp. 189-222).
[51] Per un quadro generale della lotta di liberazione nel "Vecchio continente" si veda Olivier Wieviorka, *Une histoire de la résistance en Europe occidentale. 1940-1945*, Paris, Perrin, 2017 (trad. it. *Storia della Resistenza nell'Europa occidentale 1940-1945*, Torino, Einaudi, 2018).
[52] Santo Peli, *La Resistenza in Italia. Storia e critica*, Torino, Einaudi, 2004, pp. 61-67.

© Wolters Kluwer Italia

deportati in qualche campo di concentramento. Infine, nella primavera del 1945, mentre Alleati e partigiani stringevano la morsa intorno a nazisti e fascisti, altri scioperi di carattere insurrezionale contribuirono in modo rilevante alla liberazione dell'Italia [53].

Com'è noto, la Resistenza – una guerra condotta in modo unitario dalle forze antifasciste (azionisti, comunisti, democristiani, liberali e socialisti) – rappresentò la base di partenza di quel compromesso politico che si realizzò in modo mirabile tra il 1946 e il 1947 con la stesura della nuova Costituzione, il cui *incipit*, originale e innovativo, definiva l'Italia "una Repubblica democratica, fondata sul lavoro" [54]. Una delle prove più evidenti che mostrava la spiccata sensibilità dei padri costituenti verso la tutela dei diritti sociali e degli interessi dei lavoratori, si manifestò proprio sul tema dello sciopero. Infatti, nell'articolo 40 si legge: "Il diritto di sciopero si esercita nell'ambito delle leggi che lo regolano". Se la sua disciplina veniva dunque demandata alla legislazione ordinaria, non può sfuggire tutta l'importanza storica di un passaggio che, tra i primi casi al mondo, sanciva la "costituzionalizzazione" dello sciopero. Nel giro di pochi anni si era compiuta una svolta radicale: dal *delitto di sciopero*, imposto in modo autoritario dal fascismo, non si era passati soltanto a ribadire il valore della *libertà di sciopero*, ma a stabilire l'esistenza del *diritto di sciopero*. La differenza non era di poco conto: poiché, se riconosciuto come un vero e proprio diritto, lo sciopero, nel momento della sua attuazione, comporta la sola sospensione del rapporto di lavoro, limitata alla durata della protesta, la cui unica conseguenza è la perdita della retribuzione per coloro che partecipano all'agitazione; invece, in mancanza del riconoscimento del diritto, l'attuazione dello sciopero può causare anche l'interruzione del rapporto di lavoro, con effetti ben più seri per i dipendenti, non solo economici ma giuridici, fino al caso estremo della perdita del posto di lavoro [55].

Tornando al dopoguerra, già prima del voto dell'Assemblea costituente italiana, il preambolo della Costituzione della Quarta Repubblica francese, varata nel 1946, aveva stabilito che "il diritto di sciopero si esercita nel quadro delle leggi che lo regolano" [56]. Così il legislatore transal-

---

[53] Cfr. Claudio Dellavalle (a cura di), *Operai, fabbrica, Resistenza. Conflitto e potere nel triangolo industriale (1943-1945)*, "Annali della Fondazione Giuseppe Di Vittorio" (2015), Roma, Ediesse, 2017.

[54] Fabrizio Loreto, *Il lavoro come fondamento della cittadinanza e il ruolo del sindacato*, Pietro Adamo, Antonio Chiavistelli, Paolo Soddu (a cura di), in *Forme e metamorfosi della rappresentanza politica, 1848 1948 1968*, Torino, Accademia University Press, 2019, pp. 190-201.

[55] Gino Giugni, *Diritto del lavoro (Voce per un'enciclopedia)*, in Id., *Idee per il lavoro*, a cura di Silvana Sciarra, Roma-Bari, Laterza, 2020, pp. 4-15. Occorre precisare, tuttavia, che negli ordinamenti giuridici più avanzati, anche in assenza dell'esplicito riconoscimento costituzionale, prevale ormai l'interpretazione dello sciopero come diritto.

[56] La Costituzione francese del 27 ottobre 1946 è consultabile al sito http://www.dircost.unito.it/cs/docs/francia194.htm.

© Wolters Kluwer Italia

pino, negli anni Cinquanta, aveva provveduto a circoscrivere l'esercizio di tale diritto, soprattutto attraverso il ricorso a dispositivi quali la "pubblica necessità" e la "colpa grave" a carico dei promotori [57]. D'altronde, nonostante il periodo economico particolarmente florido vissuto nell'Occidente capitalistico durante l'epoca della *Golden Age*, le tensioni politiche della guerra fredda avevano surriscaldato gli animi tanto da spingere le classi dirigenti, in nome dell'anticomunismo, a porre dei limiti al libero dispiegamento del conflitto sociale.

Negli Stati Uniti, ad esempio, la legge Taft-Harley del 1947 aveva rivisto in senso restrittivo le norme sulle relazioni industriali varate dal *Wagner Act*; decisioni simili erano state assunte pure in Giappone, la cui legislazione era fortemente influenzata dal modello americano [58]. Anche nel cuore dell'Europa occidentale, nella Repubblica federale tedesca, cioè nel paese che più di tutti suscitava l'attenzione delle due superpotenze (USA e URSS), il governo, di comune accordo con le imprese e il sindacato, aveva escogitato il sistema della "co-decisione": un meccanismo per cui la risoluzione dei conflitti di lavoro, che potevano verificarsi solo se votati con apposite procedure dai soli iscritti alle organizzazioni dei lavoratori, veniva demandata soprattutto a procedure di arbitrato e conciliazione [59].

Se dal mondo capitalistico occidentale si passa poi a esaminare il blocco comunista orientale, la situazione generale dei lavoratori peggiorava sensibilmente. È ben nota, infatti, la dura azione di contrasto messa in campo oltrecortina, nell'URSS come nelle "democrazie popolari" e nella Repubblica popolare cinese, come mostrarono in modo inequivocabile i numerosi episodi di repressione, che proseguirono anche dopo il processo di destalinizzazione [60]. Ma anche nel Terzo Mondo, durante e dopo il lungo e complesso processo di decolonizzazione, lo strumento dello sciopero incontrò notevoli resistenze di natura economica e politica [61].

---

[57] Varanini, *Breve storia del diritto di sciopero*, cit., pp. 24-27.

[58] Christopher Gerteis, *Labor's Cold Warriors: The American Federation of Labor and "Free Trade Unionism" in Cold War Japan*, "The Journal of American East Asian Relations", 3-4, 2003, pp. 207-224.

[59] La legislazione tedesca occidentale appariva particolarmente articolata, poiché ogni *Land* seguiva una sua strada: la Costituzione di Berlino, ad esempio, riconosceva esplicitamente il diritto di sciopero, mentre quella di Brema considerava legittimo solo quello economico; la Costituzione di Amburgo, al contrario, non ne faceva menzione: Varanini, *Breve storia del diritto di sciopero*, cit., pp. 30-31. Sul caso tedesco si veda Edmondo Montali, *Il sindacato, lo Stato nazionale e l'Europa. Il sindacalismo tedesco e il processo di integrazione europea (1945-1963)*, Roma, Ediesse, 2008.

[60] Si veda, ad esempio, il saggio di Kevin McDermott *Popular Resistance in Communist Czechoclovakia: The Plzeň Uprising, June 1953*, "Contemporary European History", 4, novembre 2010, pp. 287-307.

[61] Robert Anthony Waters Jr., Gordon Olivier Daniels, *Striking for freedom? International intervention and the Guianese sugar workers' strike of 1964*, "Cold War History", 4, 2010, pp. 537-569; Fernando Laksiri, *The State and Class Struggle in Sri Lanka: The General Strike of*

© Wolters Kluwer Italia

Più in generale, la stessa Convenzione n. 87 dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, approvata nel 1948, che pure contribuì in modo significativo alla diffusione della libertà e del diritto sindacale nel mondo, riuscì solo in parte a generalizzare l'esercizio del diritto di sciopero [62]. In ogni caso, alcune iniziative successive - in particolare la Risoluzione del 1957 sull'abolizione della legislazione antisindacale nei paesi membri dell'OIL e quella del 1970 sui legami tra libertà civili e diritti sindacali - menzionarono esplicitamente lo sciopero come un diritto che andava garantito a tutti i lavoratori; inoltre, nel dicembre 1966 esso venne inserito nel Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, adottato dall'Assemblea generale dell'ONU ed entrato in vigore dieci anni dopo, nel 1976. In tale ambito, all'interno dell'OIL fu particolarmente importante la pressione messa in campo dal Comitato sulla libertà di associazione e dal Comitato di esperti sull'applicazione delle Convenzioni e delle Raccomandazioni, affinché si riuscisse a centrare l'obiettivo di una nuova Convenzione finalizzata al riconoscimento definitivo di tale diritto [63].

Gli "anni Sessantotto", dominati dal protagonismo di un movimento "antisistema" esteso a livello globale, composto perlopiù da giovani e impegnato a contrastare qualsiasi forma di autoritarismo, coinvolsero anche il mondo del lavoro, con una curva di incremento dei conflitti di lavoro abbastanza simile in molti paesi [64]. Anzi, in alcuni casi, come in occasione del "maggio francese" nel 1968 e, più ancora, durante l'"autunno caldo" italiano nel 1969, il ruolo avuto dai lavoratori e dai sindacati fu decisamente egemone. Fu quella la stagione in cui, soprattutto in Occidente, si ottennero le conquiste salariali e normative più avanzate, con un miglioramento evidente delle condizioni di lavoro, della salute operaia e della legislazione, anche in materia di *Welfare State*.

In Italia il simbolo dei progressi ottenuti fu, senza dubbio, lo Statuto dei diritti dei lavoratori, la normativa più avanzata in tema di lavoro, che permise al paese di raggiungere nel panorama internazionale standard qualitativi molto elevati in tema di dignità del lavoro e libertà sindacale. Ad esempio, prima dello Statuto le aziende potevano dare premi di collaborazione ai dipendenti che non scioperavano; con l'articolo 16 della leg-

---

July 1980, "Labour, Capital & Society", 2, 1983, pp. 204-225; Brian Raftopulos, Lloyd Sachikonye, *Striking Back: The Labour Movement and the Post-Colonial State in Zimbabwe 1980-2000*, Harare, Weaver Press, 2001.

[62] Maul, *L'Organizzazione Internazionale del Lavoro*, cit., pp. 203-211.

[63] Bernard Gernigon, Alberto Odero, Horacio Guido, *ILO principles concerning the right to strike*, "International Labour Review", 137, 1998, in http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/publication/wcms_087987.pdf, pp. 57-64.

[64] Marcello Flores, Giovanni Gozzini, *1968. Un anno spartiacque*, Bologna, Il Mulino, 2018, pp. 175-200. L'analisi quantitativa proposta nel volume, sulla base di statistiche storiche elaborate da Brian R. Mitchell, riguarda i casi nazionali di Cile, Francia, Giappone, India, Italia, Regno Unito e USA. Cfr. Giovanni Arrighi, Terence H. Hopkins, Immanuel Wallerstein, *Antisystemic Movements*, Roma, manifestolibri, 1992.

© Wolters Kluwer Italia

ge, al contrario, furono vietati tutti i trattamenti economici collettivi discriminatori [65]. Ebbene, tali risultati furono possibili non solo per la lungimiranza delle forze politiche che lo sostennero in Parlamento e per alcune sentenze della Corte costituzionale [66]; ma soprattutto grazie a un ciclo conflittuale imponente, che rappresentò la più grande ondata di scioperi – locali e nazionali, categoriali e generali – mai registrata nella storia d'Italia [67].

In generale, tra gli anni Sessanta e Settanta l'onda lunga delle lotte operaie riuscì a consolidare il diritto di sciopero all'interno dei singoli ordinamenti giuridici; ciò avvenne soprattutto quando il "colore politico" dei governi favoriva l'adozione di politiche pro *labour*, come avvenne con le amministrazioni democratiche negli USA, con il centro-sinistra in Italia, con i governi socialdemocratici nella Germania ovest o con quelli laburisti in Inghilterra. In quest'ultimo caso, ad esempio, erano stati proprio i laburisti ad abrogare sin dal dopoguerra la legge restrittiva dello sciopero, varata nel 1927; tuttavia nel 1972 i conservatori, con l'*Industrial Relations Act*, avevano provato a introdurre nuovamente clausole per limitarne l'esercizio, rafforzando il ruolo dei tribunali e provando a imporre la registrazione dei sindacati.

Tale episodio fu solo un'anticipazione di quella offensiva neoliberista che, negli anni ottanta, avrebbe condotto tanto l'amministrazione repubblicana di Ronald Reagan, quanto il governo di Margaret Thatcher a ledere fortemente i diritti dei lavoratori: fino alla drammatica sconfitta dei minatori inglesi durante la vertenza del 1984-85, il più lungo sciopero di massa dell'età contemporanea, concluso con la chiusura delle miniere e il licenziamento di circa ventimila lavoratori, che assunse presto il valore di una cesura storica decisiva [68]. I rapporti di forza, questa volta a favore del fronte imprenditoriale, favoriti anche dalla diffusione del metodo toyo-

---

[65] Nello Statuto la parola sciopero compare due volte: all'art. 15, dove si dice che è nullo ogni atto di licenziare un lavoratore, o discriminarlo, a causa – tra le altre cose – della sua partecipazione a uno sciopero; e all'art. 28, sulla repressione della condotta antisindacale, dove si vieta al datore di lavoro di porre in essere comportamenti diretti a impedire o limitare l'esercizio del diritto di sciopero. Per il resto, lo Statuto tutela soprattutto la dignità dei lavoratori (attraverso, ad esempio, la libertà di opinione, la tutela della salute, il diritto di associazione, il reintegro in caso di licenziamento senza giusta causa) e la libertà sindacale (attraverso, ad esempio, il riconoscimento delle Rappresentanze sindacali aziendali, del diritto di assemblea e di altri diritti sindacali).

[66] La Corte costituzionale, operativa dal 1956, diede il suo primo importante "via libera" agli scioperi economici nel 1962, compresi quelli proclamati per rivendicazioni di carattere generale. In seguito, nel 1974, essa avrebbe assicurato piena legittimità anche agli scioperi politici, purché – ovviamente – non organizzati per finalità "eversive".

[67] Cfr. Fabrizio Loreto, *L'unità sindacale (1968-1972). Culture organizzative e rivendicative a confronto*, Roma, Ediesse, 2009.

[68] Cfr. Martin Adeney, John Lloyd, *The Miners' Strike, 1984-85: Loss without Limit*, London, Routlegde, 1988.

© Wolters Kluwer Italia

tista di organizzazione della produzione, tornarono così a dominare il campo delle relazioni industriali; mentre le politiche keynesiane, che vedevano lo stato come un soggetto attivo in grado di contrastare le ingiustizie sociali prodotte dai mercati, vennero gradualmente abbandonate in gran parte dell'Occidente.

Da allora, mentre il comunismo, nei regimi dell'Europa orientale e in URSS, crollava fragorosamente a causa delle sue terribili contraddizioni, della paura che aveva provocato e della miseria che aveva seminato durante il "secolo breve" [69], la globalizzazione capitalistica, caratterizzata dalla rivoluzione digitale e dalla facilità di spostamento di merci e capitali, ha cambiato profondamente il mondo, modificando radicalmente assetti economici, regimi politici, rapporti sociali, sistemi di informazione, mentalità [70]. Nello stesso tempo, essa ha imposto, di fatto, un sostanziale arretramento nelle normative a difesa dei lavoratori, mettendo in pericolo quei principi rivoluzionari affermatisi progressivamente in Occidente a partire dalla fase originaria dell'età contemporanea: la libertà dei lavoratori (di tutti i lavoratori in quanto cittadini), l'universalità dei diritti di cittadinanza, la dignità della persona umana. Così, anche per quel che riguarda lo sciopero, le lancette della storia sembrano essersi fermate e, in alcuni casi, sembrano addirittura essere tornate indietro: verso una realtà che da una parte vede, nei paesi democratici, un atteggiamento sì di tolleranza, ma che si manifesta con crescenti malumori da parte delle classi dirigenti (come testimonia la recente chiusura da parte imprenditoriale registrata sul tema a partire dalla Conferenza internazionale sul lavoro del 2012) [71]; e dall'altra parte vede, nei paesi dittatoriali, il solito comportamento repressivo nei confronti di un fenomeno ritenuto non un'espressione di libertà, e tanto meno un diritto, ma *sic et simpliciter* un reato.

---

[69] A tale proposito, in questa sede è doveroso almeno un richiamo agli scioperi di Danzica del 1980 e a Solidarnosc, il movimento sindacale che in Polonia, negli anni Ottanta, contribuì in modo decisivo alla crisi del regime comunista: cfr. François Dubet, Jan Strzelecki, Alain Touraine, Michel Wieviorka, *Solidarité. Analyse d'un mouvement social*, Paris, Fayard, 1982 (trad. it. *Solidarnosc. Analisi di un movimento sociale*, Milano, Franco Angeli, 1982).
[70] Cfr. Tommaso Detti, Giovanni Gozzini, *L'età del disordine. Storia del mondo attuale 1968-2017*, Roma-Bari, Laterza, 2018.
[71] Maul, *L'Organizzazione Internazionale del Lavoro*, cit., p. 299, n. 715.

© Wolters Kluwer Italia

Eloisa Betti

I MOVIMENTI DELLE DONNE ITALIANE E LE CONVENZIONI FONDAMENTALI OIL SU PARITÀ SALARIALE E NON DISCRIMINAZIONE *

1. Introduzione

Le lavoratrici italiane avevano rivendicato la parità salariale fin dal XIX secolo, quando, per via del minor costo del loro lavoro rispetto a quello maschile, entrarono in migliaia nelle fabbriche italiane durante la prima fase di industrializzazione. Dalla fine della seconda guerra mondiale, parlamentari, sindacaliste e leader di associazioni femminili si batterono con forza per la parità salariale. Organizzazioni femminili come i Gruppi di Difesa della Donna prima e l'Unione Donne Italiane poi, giocarono un ruolo strategico tra guerra e dopoguerra. Mobilitandosi dentro e fuori il Parlamento, nei tardi anni Quaranta e nei primi anni Cinquanta, le associazioni femminili denunciarono la persistenza di disparità retributive nonostante l'articolo 37 della nuova Costituzione repubblicana del 1948 stabilisse che "la donna lavoratrice ha gli stessi diritti e, a parità di lavoro, le stesse retribuzioni che spettano al lavoratore". Benché la Costituzione repubblicana sancisse l'eguaglianza formale di tutti i cittadini, numerose forme di discriminazione ledevano tale principio nel mondo del lavoro: particolari forme di discriminazioni nell'Italia degli anni Cinquanta si verificavano nei confronti delle donne che contraevano matrimonio e alle donne rimanevano interdetti i pubblici uffici.

Il saggio esamina la mobilitazione delle donne italiane per la parità di retribuzione e contro le discriminazioni, a partire dall'impatto della Convenzione n. 100 del 1951 sulla parità di remunerazione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, ratificata dal Parlamento italiano nel 1956 e

* Il testo qui presentato riprende alcuni aspetti affrontati in: Eloisa Betti, *Unexpected Alliances: Italian Women's Struggles for Equal Pay, 1940s-1960s* in E. Boris, S. Zimmermann, D. Hoehtker (a cura di), *Women's ILO. Transnational Networks, Global Labour Standards and Gender Equity, 1919 to Present*, Brill, Leiden, 2018 e Ead., *Equal pay and social justice: women's agency, trade union action and international regulations. Italy, the ILO and the EEC in the global context (1951-1977)*, "The International History Review", 2021.

© Wolters Kluwer Italia

implementata nel 1957. Affronta inoltre le interconnessioni con la dimensione europea, in seguito al varo del Trattato di Roma, approfondendo la rilevanza dell'articolo 119 sulla parità salariale e le sfide legate alla sua implementazione. Ricostruisce infine comparativamente il processo di ratifica della Convenzione n. 111 dell'OIL sulle discriminazioni del 1958, ratificata nel 1963, mettendone in evidenza le diversità rispetto alla Convenzione n. 100. Oltre al ruolo delle associazioni femminili, vengono esaminati anche quello delle organizzazioni sindacali e datoriali, nonché l'azione dei governi e parlamenti italiani che si succedettero. Nella trattazione, spiccano alcuni profili biografici di parlamentari, sindacaliste, dirigenti di associazioni femminili, esponenti governativi e funzionari europei, individualità che hanno avuto un ruolo chiave nella discussione e mobilitazione delle donne italiane su parità salariale e contro le discriminazioni.

2. L'impegno dei movimenti delle donne italiane per la parità salariale tra guerra e dopoguerra

Alla fine della seconda guerra mondiale, più di 40.000 donne appartenenti sia a background politici social-comunisti che cristiano-cattolici aderirono ai Gruppi di Difesa della Donna, un'organizzazione composta esclusivamente da donne creata durante la Resistenza non solo per combattere l'occupazione nazifascista ma anche perché le donne italiane divenissero parte attiva della rinascita dell'Italia [1]. Accanto al diritto al lavoro per le donne, il principio della parità salariale tra uomo e donna emergeva direttamente dal Manifesto fondativo dei Gruppi difesa della donna, redatto a Milano nel novembre 1943 [2]. La battaglia delle donne italiane per la parità salariale durante la seconda guerra mondiale e nell'ambito del movimento resistenziale costituì una premessa fondamentale per l'introduzione del principio della parità salariale della Costituzione italiana del 1948. Nell'estate del 1944, il cosiddetto "Patto della montagna" stabilì l'eguaglianza di salario e di trattamento tra lavoratrici e lavoratori nell'industria della lana biellese e nel 1945 la parità salariale fu discussa ripetutamente

[1] I Gruppi di Difesa della Donna furono fondati a Milano nel 1943 e furono attivi fino al 1945; si vedano, ad esempio: Laura Orlandini, *La democrazia delle donne. I Gruppi di Difesa della Donna nella costruzione della Repubblica (1943-1945)*, Roma, Bradypus Editore, 2018; Franca Pieroni Bortolotti, *Le donne nella Resistenza antifascista e la questione femminile in Emilia (1943-45),* Milano, Vangelista, 1978; Perry Wilson, *Women in Twentieth-Century Italy*, New York, Palgrave Macmillan, 2010; Maria Luisa Righi, *L'azione delle donne nella CGIL. 1944-1962*, in Simona Lunadei, Lucia Motti, Maria Luisa Righi (a cura di), *È brava ma... donne nella CGIL. 1944-1962*, Roma, Ediesse, 1999.

[2] Archivio Centrale UDI, *I Gruppi di difesa della donna 1943-1945*, Roma, UDI, 1995, pp. 49-50.

© Wolters Kluwer Italia

durante le negoziazioni che precedettero la sigla dei primi contratti collettivi dell'Italia libera [3].

L'agenda politica dei Gruppi di Difesa della Donna fu sostanzialmente ereditata dall'Unione Donne Italiane (UDI), un'organizzazione nata nel 1945 dalla fusione dei Gruppi di Difesa della Donna e del Comitato di iniziativa dell'UDI, sorto a Roma dopo la liberazione della città dalle truppe nazifasciste. L'UDI promosse il principio della parità salariale fin dal suo primo congresso, che si tenne a Firenze nell'ottobre 1945 [4]. In quell'occasione la sua presidente, Maddalena Secco, riconosceva tuttavia l'impossibilità di promuovere questo principio nella crisi economica che seguiva la fine della seconda guerra mondiale, proponendo come obiettivo immediato la riduzione delle disuguaglianze di genere esistenti nei contratti di lavoro dal 30-35% al 10-15% [5]. L'UDI non cessò mai di rivendicare la parità salariale durante gli anni della ricostruzione e vi dedicò un rinnovato impegno negli anni Cinquanta, come si vedrà nei prossimi paragrafi.

Nonostante gli sforzi di politiche e sindacaliste [6], fino ai tardi anni Cinquanta, le donne lavoratrici non furono una priorità nella strategia politica della CGIL [7] o del PCI [8]. Il modello socio-culturale ancora prevalente, anche nelle organizzazioni della sinistra, era quello del *male breadwinner*, secondo il quale i salari femminili erano visti come secondari e complementari a quelli degli uomini. In questa prospettiva la parità salariale appariva come una possibile minaccia alla remunerazione maschile [9]. Come ammesso da varie sindacaliste, la parità salariale era affrontata retoricamente nella strategia della CGIL fino alla seconda metà degli anni Cin-

---

[3] Maria Luisa Righi, *Il lavoro delle donne e le politiche del sindacato. Dal boom economico alla crisi deli anni Settanta*, in Gloria Chianese, *Mondi femminili in cento anni di sindacato*, vol. II, Roma, Ediesse, p. 49.

[4] Relazione di Maddalena Secco sulle condizioni e la lotta delle lavoratrici al I Congresso nazionale dell'UDI (1945) in Maria Michetti, Margherita Repetto, Luciana Viviani, *UDI: laboratorio di politica delle donne. Idee e materiali per una storia*, Roma, Cooperativa libera stampa, 1984, pp. 41-44.

[5] *Ibidem.*

[6] Maria Casalini, *Le donne della sinistra (1944-1948)*, Roma, Carocci, 2005; Ead, *Gender and Class. Storia delle donne e movimento operaio nel Novecento*, "Italia contemporanea", n. 218, 2000.

[7] Adolfo Pepe, Pasquale Iuso, Simone Misiani, *La CGIL e la costruzione della democrazia*, Roma, Ediesse, 2001; Andrea Ciampani, Massimiliano Valente, *The Social and Political Dynamics of Christian Workers in Unified Trade Union Movements: The experiences of Italy and West Germany After World War II*, in Lex Heerma van Voss, Patrick Pasture, Jan De Maeyer, (eds.), *Between Cross and Class. Comparative Histories of Christian Labor in Europe 1840-2000*, New York, Peter Lang, 2005.

[8] Palmiro Togliatti, *Discorso alle donne*, 2 giugno 1945.

[9] Sul modello del *male breadwinner* nel contesto italiano: Alessandra Pescarolo, *Il lavoro delle donne nell'Italia contemporanea*, Roma, Viella, 2019; Maria Casalini, *Tra guerra e dopoguerra, donne e uomini nel mondo operaio*, in Chianese, *Mondi femminili in cento anni di sindacato*, cit.

© Wolters Kluwer Italia

quanta [10]: fino al 1955 il principale sindacato italiano promosse di fatto la riduzione dei differenziali salariali tra donne e uomini, fissando quote per raggiungere progressivi adeguamenti [11].

Le sindacaliste e le lavoratrici delle fabbriche spesso misero in discussione la strategia suddetta: nel luglio 1945, 12.000 lavoratrici protestarono contro l'accordo firmato dalla CGIL che fissava per le donne adeguamenti inferiori al costo della vita; nel 1946, un altro accordo noto come "tregua salariale" codificava le disuguaglianze salariali di genere, innescando un'escalation di proteste tra le sindacaliste che appartenevano alla stessa Commissione femminile della CGIL. La Fiot, un settore dominato dalle donne, si impegnò in duri negoziati che tuttavia non portarono a miglioramenti, dal momento che la CGIL, che contrattava per tutti settori, sacrificò la parità salariale in favore di quella che veniva considerata un'idea più pragmatica: la riduzione dei differenziali salariali [12].

Nella discussione italiana, la parità salariale era strettamente connessa al diritto al lavoro per donne e uomini, proclamato dall'articolo 4 della Costituzione repubblicana. Il principio di parità tra uomo e donna e la parità salariale entrarono nel testo della Costituzione repubblicana del 1948, il cui l'articolo 37 recita "la donna lavoratrice ha gli stessi diritti e, a parità di lavoro, le stesse retribuzioni che spettano al lavoratore". Le parlamentari che contribuirono alla stesura della Carta costituzionale ottennero l'inserimento del principio dell'eguaglianza di trattamento tra donne e uomini ma, come è noto, dovettero accettare l'idea egemonica della protezione della lavoratrice madre [13] come compromesso politico tra PCI, PSI e DC. Nessuna norma specifica o regolamento attuativo seguì l'enunciazione del principio costituzionale: i contratti di lavoro sia nel settore privato che in quello pubblico riproponevano uno schema di qualifiche chiaramente basato sul sesso, in virtù del quale le donne venivano pagate meno dei colleghi maschi. I datori di lavoro giustificavano la non applicazione del principio costituzionale alle tabelle salariali affermando che il lavoro delle donne era di minor valore, così come la loro qualificazione professionale e produttività erano considerate più basse.

In linea con il principio espresso dalla Costituzione del 1948, i membri del governo italiano presero parte attiva alla 33ª Sessione della Conferenza internazionale del lavoro che si tenne a Ginevra nel giugno 1950 [14]. Durante la discussione generale, i rappresentanti italiani sostennero l'ado-

---

[10] Sulla strategia della CGIL sulla parità salariale in prospettiva critica, si veda: Righi, *L'azione delle donne nella CGIL. 1944-1962*, cit.

[11] *I congressi della CGIL*, vol. I, Roma, Editrice sindacale, 1949.

[12] Righi, *L'azione delle donne nella CGIL. 1944-1962*, cit.

[13] Maria Vittoria Ballestrero, *Dalla tutela alla parità. La legislazione italiana sul lavoro delle donne*, Bologna, Il Mulino, 1979.

[14] *Proceedings at the 33rd Session in ILO, Equal remuneration for men and women workers for work of equal value, Thirty-Fourth Session*, Ginevra, 1951, Report VII, vol. I.

© Wolters Kluwer Italia

zione di una regolamentazione internazionale, evidenziando che la Costituzione italiana affermava il principio di equa remunerazione. L'Italia si mostrava quindi favorevole all'adozione di una convenzione e di una raccomandazione, richiedendo tuttavia flessibilità nei metodi di implementazione. L'applicazione flessibile delle norme OIL sembrava una richiesta ricorrente, almeno per il governo italiano. In quest'occasione l'Italia, il Belgio, il Brasile e la Francia [15] sottolinearono espressamente il bisogno di portare avanti "un'applicazione progressiva, flessibile e per stadi, per considerare la diversità delle condizioni economiche e sociali delle varie nazioni e consentire alle loro economie di mettere in atto il principio senza effetti negativi" [16].

La posizione espressa a livello internazionale deve essere considerata alla luce dell'acceso dibattito sulla parità salariale in corso nel paese dall'approvazione della Costituzione del 1948. Angelo Costa, responsabile della più importante organizzazione imprenditoriale italiana (Confindustria), dichiarò che i salari femminili erano addirittura troppo alti comparati alla loro produttività e che avrebbero dovuto essere ridotti [17]. Analogamente, i rappresentanti dei datori di lavoro che presero parte alla 33ª sessione della Conferenza internazionale del lavoro si opposero alle forme di regolamentazione accettate dal governo italiano. Al centro della discussione per loro erano il valore del lavoro femminile e la *job evaluation*, un approccio che influenzerà l'intero dibattito degli anni Cinquanta [18]. Le dichiarazioni di Angelo Costa generarono un'accesa discussione, con reazioni immediate soprattutto all'interno della CGIL.

Nell'Italia dei primi anni Cinquanta, la Convenzione OIL n. 100 influenzò le proposte di legge che miravano ad affermare la parità salariale per via legislativa, tanto che dopo il 1951 tutti i progetti di legge presentati fecero esplicito riferimento alla Convenzione. Il primo progetto di legge sulla parità salariale annunciato al Parlamento italiano risale al 1952 e vide Teresa Noce quale prima firmataria. Oltre a lei figuravano altre 11 parlamentari donne, appartenenti sia al Partito comunista che a quello socialista, e più di 20 parlamentari uomini. La Raccomandazione n. 90 era citata espressamente nella proposta di legge, rivelando l'importanza attribuita dai parlamentari italiani alle norme OIL nel promuovere la parità salariale e l'eguaglianza di diritti anche sul territorio nazionale.

La proposta conteneva regole per affermare la parità salariale e la parità di diritti, nello specifico: la parità di remunerazione per tutte le donne

---

[15] Sul dibattito alla 33° Sessione della Conferenza internazionale del lavoro, si rimanda a: Paula Määttä, *The ILO principle of equal pay and its implementation*, Tampere, Tampere University Press, 2008.

[16] *Proceedings at the 33rd Session in ILO*, cit.

[17] Righi, *L'azione delle donne nella CGIL 1944-1962*, cit.; *Non più schiave*, "Il lavoro", n. 20, 14-20 maggio 1950.

[18] *Proceedings at the 33rd Session in ILO*, cit.

© Wolters Kluwer Italia

che avevano una eguale specializzazione, qualificazione e mansioni degli uomini; livelli salariali e regolamenti nei contratti di lavoro senza discriminazioni basate sull'età e sul sesso; uguaglianza di trattamento nei contratti di lavoro individuali e collettivi; l'abolizione dei regolamenti che proibivano alle donne l'ingresso in specifici ambiti professionali, come nei pubblici uffici. La proposta di legge non fu neppure discussa in assemblea plenaria ma rimandata alla Commissione lavoro della Camera dei Deputati; lo stesso accadde a una seconda proposta di legge annunciata un anno e mezzo dopo, che fu rimandata nuovamente alla Commissione lavoro [19].

3. Il dibattito degli anni Cinquanta e l'impatto della ratifica della Convenzione OIL n. 100/1951 sulle rivendicazioni delle donne

Fino alla seconda metà degli anni Cinquanta, quando ebbe inizio la discussione sulla ratifica della Convenzione OIL n. 100, non furono più presentate proposte di legge sulla parità salariale. La difficoltà nella stessa discussione delle proposte, che applicavano il principio sancito tanto dalla Costituzione repubblicana che dalla Convenzione OIL n. 100, riflettevano chiaramente il fatto che all'inizio degli anni Cinquanta la parità salariale non era una preoccupazione centrale né dei parlamentari uomini né del governo, mentre era fortemente contrastata dai rappresentanti dei datori di lavoro. Le dinamiche della guerra fredda ebbero un impatto negativo sulle rivendicazioni per la parità salariale, dividendo le donne cattoliche da quelle di sinistra. Nonostante le divisioni, la storia dei disegni di legge riguardanti la parità salariale mostra la mobilitazione delle donne italiane, o almeno di una parte di loro, dentro e fuori le aule parlamentari. Per supportare il dibattito sulla sua proposta di legge in Parlamento, Teresa Noce mobilitò le lavoratrici tessili nei luoghi di lavoro e fece giungere una lettera al presidente del Senato firmata dalle sindacaliste della CGIL in rappresentanza di 1.300.000 donne lavoratrici [20]. Il materiale di propaganda a favore della legge citava espressamente la Convenzione OIL n. 100 e l'articolo 37 della Costituzione italiana.

In quegli anni, la CGIL si espresse pubblicamente a favore del principio di parità di remunerazione per uguale lavoro e il suo Segretario generale Giuseppe Di Vittorio firmò la proposta di Teresa Noce. Nonostante ciò, l'obiettivo concreto da realizzare, portato avanti al Congresso nazio-

[19] Camera dei deputati, I Legislatura, Discussioni, (22 e 24 settembre 1953), p. 872 e p. 692.
[20] Ines Pisoni Cerlesi, *Lotte e conquiste delle lavoratrici dal 1861 a oggi*, Roma, Editrice lavoro, 1959.
Sulla Convenzione OIL n. 100: Määttä, *The ILO Principle of Equal Pay and Its Implementation*, cit.

© Wolters Kluwer Italia

nale della CGIL del 1952 e ribadito nella Conferenza nazionale delle donne lavoratrici del 1954, era la riduzione del differenziale tra salari maschili e femminili, considerato un primo passo per ottenere la parità salariale *tout court* [21]. Nel 1953-54 le lavoratrici di fabbrica lottarono infatti per ottenere una riduzione delle diseguaglianze salariali fino al 13%.

Negli anni del boom un rinnovato dibattito sul lavoro femminile e sul ruolo della donna nella società italiana entrò nell'agenda sia delle organizzazioni sindacali sia di associazioni femminili come l'UDI e il CIF, creando le condizioni per un possibile dialogo tra donne cattoliche e social-comuniste. Sebbene le italiane non avessero beneficiato del miracolo economico allo stesso livello degli uomini, non sperimentando mai la piena occupazione, durante tutto il decennio il numero delle donne occupate non scese mai sotto i 5 milioni, costituendo circa un quarto del totale della forza lavoro complessiva [22]. Mentre il CIF divenne meno riluttante ad abbracciare l'idea della donna lavoratrice pienamente titolare di diritti del lavoro e di cittadinanza, l'UDI focalizzava l'attenzione sulla relazione tra lavoro produttivo e riproduttivo, attribuendo importanza a temi come la conciliazione tra lavoro e famiglia, i servizi sociali e la condizione delle casalinghe [23].

Nel 1956, le donne dell'UDI tentarono di creare una prima alleanza con le donne cattoliche sui temi del lavoro femminile e della parità salariale. Nello stesso anno, il Congresso nazionale dell'UDI lanciò il cosiddetto "referendum sui diritti delle donne", chiedendo alle donne italiane di rispondere a domande relative al loro lavoro e alle loro vite [24]. Secondo alcune fonti, nelle loro risposte, più di 3 milioni di donne fecero riferimento esplicito alle lotte per la parità salariale, accanto ad altre richieste di parità, tra cui la rivendicazione di uguale valore per il lavoro delle donne contadine e l'accesso a tutte le posizioni lavorative [25]. L'UDI invitò le donne cattoliche a partecipare al proprio congresso. Pur rifiutando, queste dichiararono di sostenere posizioni vicine ad alcuni dei temi trattati, rive-

---

[21] *L'emancipazione delle lavoratrici italiane. Atti della Conferenza nazionale della donna lavoratrice (Firenze 23-24 gennaio 1954)*, Roma, CGIL, 1954.

[22] Eloisa Betti, *Women's Working Conditions and Job Precariousness in Historical Perspective. The Case of Italian Industry during the Economic Boom (1958-1963)*, in Izabella Agárdi, Berteke Waaldijk, Carla Salvaterra (eds.), *Making Sense, Crafting History: Practices of Producing Historical Meaning*, Pisa, Plus Pisa University Press, 2010.

[23] Wendy Pojmann, *Italian women and international cold war politics 1944–1968*, New York, NY, Fordham University Press, 2013; Fiorenza Taricone, *Il Centro italiano femminile: dalle origini agli anni Settanta*, Milano, Franco Angeli, 2001.

[24] *Un grande referendum sui diritti della donna*, "Noi Donne", 26 gennaio 1956; UDI (a cura di), *Atti del 5° Congresso della Donna Italiana*: *Roma, 12-15 aprile 1956*.

[25] Discorso conclusivo di Marisa Cinciani Rodano in Società Umanitaria, *Retribuzione eguale per un lavoro di valore eguale. Atti del convegno di studio svoltosi nel Salone degli Affreschi dal 4 al 6 ottobre 1957*, Milano, Giuffrè, 1958.

© Wolters Kluwer Italia

lando un cambiamento di approccio sul tema del lavoro che sarebbe divenuto più esplicito negli anni seguenti [26].

Negli anni 1955-56 ebbe inizio una rinnovata strategia da parte del principale sindacato italiano, la CGIL, che determinò una crescente attenzione ai problemi delle donne lavoratrici, incluso il tema della parità salariale [27]. A Milano un tribunale legiferò in favore delle donne lavoratrici che richiedevano l'applicazione nei contratti di lavoro del principio della parità salariale sancito dall'articolo 37 della Costituzione italiana. Il tribunale dichiarò che il principio della parità salariale contenuto nella Carta costituzionale aveva valore normativo e non programmatico, come era stato sostenuto fino ad allora dalle associazioni datoriali e da parte della magistratura italiana [28].

La ratifica della Convenzione OIL n. 100 nella seconda metà degli anni Cinquanta segnò un passaggio fondamentale nella promozione delle richieste femminili per la parità salariale e creò un una possibile convergenza tra differenti attori interessati a implementare tale principio. Il voto del Parlamento testimoniò un consenso generalizzato alla ratifica della Convenzione e l'8 giugno 1956 venne ratificata ufficialmente la Convenzione n. 100, che divenne legge l'anno seguente [29]. L'attitudine ambigua, e a tratti timida, del governo italiano relativamente all'applicazione delle convenzioni OIL generò tuttavia richieste di approfondimenti fin dalla metà degli anni Cinquanta. Alcuni giorni dopo la ratifica, il Ministero del lavoro inviò una lettera agli ispettori del lavoro e alle organizzazioni sindacali e datoriali, nella quale suggeriva l'applicazione del principio della parità di remunerazione contenuta nella Convenzione OIL n. 100 sia nei contratti collettivi che nei contratti individuali di lavoro, menzionando gli strumenti di implementazione e le multe per chi non applicava il principio [30].

Molti giuristi italiani, inclusa Luisa Zavattaro Alvisi dell'Unione Giuriste Italiane, criticarono la lettera ufficiale inviata del Governo italiano al consiglio di amministrazione nel 1956, la quale riportava di aver applicato la Convenzione n. 100: la comunicazione non rifletteva la disuguaglianza

---

[26] Pojmann, *Italian women and international cold war politics*, cit.

[27] Righi, *L'azione delle donne nella CGIL 1944-1962*, cit.; Myriam Bergamaschi, *Parità salariale: La politica della CGIL e della Fiom negli anni Cinquanta*, in Maurizio Antonioli, Myriam Bergamaschi, Luigi Ganapini (a cura di), *Milano operaia dall'800 a oggi*, Milano-Roma-Bari, Cariplo-Laterza, 1993.

[28] Cfr. per esempio: *La Magistratura ha detto: l'art. 37 è legge*, "Noi Donne", 9 ottobre 1955.

[29] Archivio centrale UDI, Sessione tematica, DoLa 57.1/2, *Testo della Convenzione (n. 100) concernente l'eguaglianza della retribuzione tra la mano d'opera maschile e la manodopera femminile per un lavoro di eguale lavoro*.

[30] Lettera inviata dal ministro del lavoro (21 giugno 1956) citata da A. Picciotto, *Valore giuridico della Convenzione n.100 del BIT e azione da svolgere per ottenerne l'applicazione in Italia*, in Società Umanitaria, *Retribuzione eguale per un lavoro di valore eguale*, Milano, Giuffrè, 1958, pp. 205-213.

© Wolters Kluwer Italia

salariale di genere ancora esistente a metà anni Cinquanta nel mercato del lavoro italiano, non era quindi da ritenersi veritiera [31]. Il principio della parità di retribuzione per lavoro di uguale valore a quel tempo non era stato implementato né nelle industrie statali né nei contratti collettivi italiani, che a metà degli anni Cinquanta prevedevano ancora livelli retributivi differenziati per uomini e donne [32].

La CGIL vide sia nella Convenzione n. 100 che nella Raccomandazione n. 90, che accompagnava la prima, la base per tradurre il principio della parità salariale in azioni concrete. Nel febbraio 1957, Renato Bitossi sollecitò il Ministro del lavoro a implementare la Convenzione, inviando una lettera ufficiale contenente una lista di azioni previste dalla Raccomandazione che avrebbero potuto costituire la base per la regolamentazione. Tra le azioni, il sindacalista comunista proponeva la creazione di un Ufficio problemi del lavoro femminile sul modello dell'Ufficio femminile creato dal Dipartimento del lavoro del governo degli Stati Uniti, andando oltre l'ideologia della guerra fredda [33]. Il governo italiano rispose con un atteggiamento tiepido, visibile nel rapporto che inviò all'OIL sull'implementazione della Convenzione n. 100. Il suo ruolo non era "quello di assicurare l'implementazione del principio della parità di remunerazione" ma quello di "incoraggiare le organizzazioni sindacali" a promuovere azioni al riguardo. Nell'ottica del governo italiano, la parità salariale avrebbe quindi dovuto essere oggetto di negoziati tra le organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro [34].

4. Un'alleanza per la parità salariale negli anni del boom economico tra parlamento, sindacato e movimenti femminili

Nell'ottobre 1957, la Conferenza Retribuzione eguale per un lavoro di valore uguale generò un'ampia discussione sulle implicazioni politiche, economiche, sociali e legali della ratifica della Convenzione OIL n. 100 in Italia. La conferenza era organizzata da un comitato di 11 realtà femminili che spaziavano da organizzazioni di massa afferenti al milieu di sinistra come l'UDI ad associazioni pre-fasciste come l'Unione Femminile Nazionale di Milano, fino a gruppi religiosi e professionali [35]. Particolarmente

---

[31] Lettera inviata dal ministro del lavoro al direttore generale dell'OIL (1956) citata da Luisa Zavattaro Alvisi, *La parità salariale in diritto comparato*, in Società Umanitaria, *Retribuzione eguale per un lavoro di valore eguale*, cit., pp. 15-34.
[32] Zavattaro Alvisi, *La parità salariale*, cit.
[33] Archivio nazionale CGIL, Lettera inviata da Renato Bitossi al Segretariato del Ministero del Lavoro (9 febbraio 1957).
[34] Archivio nazionale CGIL, *Rapporto annuale sull'implementazione delle Convenzioni OIL ratificate dall'Italia (1959-60)*.
[35] La conferenza fu promossa da: Alleanza Femminile Italiana, Associazione Nazionale

© Wolters Kluwer Italia

significativa fu la presenza della Società Umanitaria di Milano, che si impegnò nel dibattito sulla parità salariale [36] e giocò un ruolo fondamentale nell'organizzare e supportare importanti conferenze sulle condizioni del lavoro femminile. Nei primi anni Sessanta, il suo presidente Riccardo Bauer divenne Presidente della Commissione nazionale per le donne lavoratrici creata all'interno del Ministero del lavoro [37].

La conferenza del 1957 determinò una svolta sia nel dibattito politico sulla parità salariale che nell'azione femminile per dare attuazione a questo principio. Per tre giorni, i partecipanti analizzarono in profondità il valore normativo della convenzione OIL e i suoi possibili strumenti di applicazione: un progetto di legge sulla parità salariale, direttamente teso a implementare la Convenzione OIL n. 100, contratti collettivi da ottenere con l'intermediazione del Ministero del lavoro. Studiosi, sindacalisti, leader di associazioni femminili e altri rappresentanti dei lavoratori concordarono che ratificare la Convenzione n. 100 fosse cruciale per portare avanti la battaglia delle donne per la parità salariale. Molti di loro, incluso Luciano Lama (Segretario Generale della CGIL), Marisa Rodano (presidente dell'UDI) e Vittorio Foa (Segretario Generale della Fiom) erano impegnati con le rispettive organizzazioni [38] per promuovere l'applicazione della Convenzione. Elga Dieckel della Federazione Democratica Internazionale delle Donne sottolineò che la conferenza italiana era un esempio di modello di cooperazione sui problemi femminili che avrebbe dovuto essere esportato [39].

La cooperazione trasversale che ebbe inizio con la ratifica della Convenzione n. 100 non si concluse con la conferenza del 1957. Marisa Rodano, in qualità di presidente dell'UDI, una delle associazioni che ebbe un ruolo chiave nell'organizzazione della conferenza [40], propose ufficialmente di trasformare il suo comitato organizzatore in una struttura permanente. Tutte le associazioni che avevano preso parte alla conferenza approvarono la proposta, accettando di essere parte del Comitato permanente di

---

Donne Elettrici, Consiglio Nazionale delle Donne Italiane, Consociazione Nazionale Infermiere Professionali ed Assistenti Sanitarie, Federazione Italiana di Arti, Professioni e Affari (Fidapa), Federazione Italiana Donne Giuriste, Federazione Italiana Laureate e Docenti Istituti Superiori (Fildis), Unione Cristiana delle Giovani d'Italia (Ywca), Unione Donne Italiane (UDI), Unione Giuriste Italiane, Unione Femminile Nazionale di Milano.

[36] Sulla Società Umanitaria di Milano, si veda: Massimo della Campa (a cura di), *Il modello Umanitaria*, Milano, Edizioni Raccolto-Umanitaria, 2003; su Riccardo Bauer: Arturo Colombo (a cura di), *Il coraggio di cambiare. L'esempio di Riccardo Bauer*, Milano, Franco Angeli, 2002.

[37] Società Umanitaria di Milano, *Relazione sull'attività sociale 1961-1965,* Milano, Società Umanitaria, 1966.

[38] Picciotto, *Valore giuridico della Convenzione n.100 del BIT*, cit.

[39] Intervento di Elga Dieckel (Widf), *Il problema della parità di retribuzione nei documenti del BIT e di alcune associazioni femminili internazionali* in Società Umanitaria, *Retribuzione eguale per un lavoro di valore eguale*, cit., pp. 248-49 e 333-40.

[40] UDI (a cura di), "La voce della Donna", n. 1, marzo 1957.

© Wolters Kluwer Italia

associazioni femminili per la parità di remunerazione, che venne fondato con il supporto della Società Umanitaria di Milano [41]: un atto che testimonia già nel nome scelto l'importanza della Convenzione OIL n. 100. Formalizzato nel 1957, il comitato operò almeno fino alla metà degli anni Sessanta, promuovendo, con la Società Umanitaria, conferenze che affrontarono alcuni altri grandi temi oggetto di discussione e mobilitazione, come l'istruzione professionale della donna e i licenziamenti per matrimonio [42].

Il Comitato iniziò a premere sul governo per l'implementazione della Convenzione n. 100 già alla fine del 1957. La sua presidente Teresita Sandeschi Scelba inviò una lettera al Ministero del lavoro accludendo la Risoluzione finale della Conferenza del 1957, che espressamente richiamava le azioni da intraprendere da parte del Parlamento, del Governo, dallo stesso Ministero e dalle organizzazioni sindacali per applicare i principi dell'OIL [43]. L'azione più significativa negli anni seguenti fu la redazione da parte del Comitato di una proposta di legge congiunta, costruita espressamente per applicare tanto l'articolo 37 della Costituzione italiana quanto la Convenzione OIL n. 100, punti di riferimento legali per la stesura della stessa proposta di legge.

La proposta di legge elaborata dal Comitato fu annunciata il 23 ottobre 1958: Marisa Rodano era la prima firmataria; seguivano altre 11 donne, tutte appartenenti all'UDI, parlamentari nelle file del Partito comunista e socialista [44]. Altri parlamentari, al contempo sindacalisti nelle fila della CGIL, fornirono un ulteriore supporto alla proposta di legge [45]. La proposta faceva esplicito riferimento alla convenzione OIL fin dal titolo: *Norme di attuazione della parità di retribuzione tra la manodopera maschile e femminile per un lavoro di valore uguale*. Essa proponeva l'elaborazione

---

[41] Archivio centrale UDI, Sezione tematica, DoLa 57.1/2, *Relazione sul Convegno di studio che ha avuto luogo a Milano sul tema: Retribuzione eguale per lavoro di valore eguale 4-5-6 ottobre 1957*.

[42] Società Umanitaria di Milano, *Licenziamenti a causa di matrimonio. Atti del convegno di studio organizzato dal Comitato di associazioni femminili per la parità di retribuzione*, *Milano, 25-26 febbraio 1961*, Firenze, La nuova Italia, 1962; Società Umanitaria di Milano, *La preparazione professionale della donna. Atti del Convegno organizzato dal Comitato di associazioni femminili per la parità di retribuzione*, *Milano, 3-4-5 aprile 1959*, Firenze, La nuova Italia, 1950.

[43] Archivio centrale UDI, Sezione cronologica, 1957, b. 64, f. 565, Lettera inviata da Teresita Sandeschi Scelba al Ministero del Lavoro (23 dicembre 1957).

[44] *Norme di attuazione della parità di retribuzione tra la manodopera maschile e femminile per un lavoro di valore eguale*, Proposta di legge annunciata alla Camera dei Deputati da Marisa Rodano et all. (23 ottobre 1958).

[45] Teresa Noce presentò per la terza volta una proposta di legge per l'implementazione del principio della parità salariale, una strategia concordata con il gruppo dirigente della CGIL per esercitare pressioni durante i negoziati con Confindustria, interrotti nel momento in cui la proposta fu presentata. Vedi: Ines Pisoni Cernesi, *La parità di salario in Italia. Lotte e conquiste delle lavoratrici dal 1861 a oggi*, Roma, Editrice Lavoro, 1959.

© Wolters Kluwer Italia

di una commissione all'interno del Ministero del lavoro con lo scopo di definire qualifiche e livelli salariali senza una distinzione di genere, la creazione di simile commissione a livello locale, l'abolizione delle misure nell'ambito dei contratti collettivi e individuali contenenti parametri salariali diseguali tra uomo e donna, l'eliminazione dei regolamenti che impedivano alle donne di accedere ai pubblici uffici e alle posizioni più elevate [46].

La ratifica della Convenzione OIL n. 100 da parte del Parlamento italiano segnò un importante punto di convergenza tra le donne cattoliche e le donne di sinistra nella battaglia per l'applicazione del principio della parità salariale. Nel 1958, tre differenti proposte di legge furono elaborate: tutte facevano esplicito riferimento alla Convenzione OIL n. 100. In aggiunta alle proposte elaborate da Teresa Noce e Marisa Rodano, i parlamentari democristiani che afferivano alle Acli, a fronte delle pressioni esercitate dal Centro Italiano Femminile, presentarono un'ulteriore proposta di legge [47] che contestualizzava il principio della parità salariale all'interno del pensiero cattolico, collegando la condizione donna lavoratrice alla protezione della maternità. Nello specifico, venne proposta la creazione di una commissione speciale all'interno del Ministero del lavoro, con lo scopo di stabilire criteri per comparare le mansioni lavorative, al fine di ottenere la parità di remunerazione a parità di lavoro. Anche le donne cattoliche fecero riferimento esplicito agli strumenti forniti dall'OIL e sostennero pubblicamente l'"effettiva e considerevole convergenza tra salari maschili e femminili" [48], durante la conferenza stampa dedicata a *Parità di remunerazione tra lavoratrici e lavoratori* [49].

5. Al di là della legge: gli accordi interconfederali e la contrattazione settoriale sulla parità salariale

Attori differenti si impegnarono nella lotta per la parità salariale considerando strategica la nozione dell'OIL di pari remunerazione per lavoro di eguale valore, dal momento che era considerata più ampia ed applicabile di quella contenuta nella stessa Costituzione. Tuttavia, nonostante

[46] Archivio centrale UDI, Sezione tematica, DoLa 57.1/2, Schema per un progetto di legge in applicazione dell'Art. 37 della Costituzione e della Convenzione n. 100 del BIT elaborato a cura del Comitato di associazioni femminili per la parità di retribuzione.
[47] Sulla storia delle Acli, si veda: Ciampani, Valente, *The Social and Political Dynamics of Christian Workers in Unified Trade Union Movements*, cit.
[48] Archivio centrale UDI, Sezione tematica, DoLa 57.1/2, Testo della lettera che il Centro nazionale lavoratrici delle Acli ha inviato all'On.le Giulio Pastore, Segretario Generale della CISL.
[49] Acli – Ufficio Lavoratrici, *La parità di retribuzione tra lavoratori e lavoratrici*, Roma, Edizioni Acli, 1957.

© Wolters Kluwer Italia

l'ampio consenso sul principio e la ratifica della Convenzione OIL n. 100, nessuna proposta sulla parità di remunerazione o sulla parità salariale fu approvata dal parlamento italiano negli anni Cinquanta. La Convenzione OIL n. 100 giocò però un ruolo importante nella strategia promossa delle organizzazioni sindacali durante gli anni del boom economico, quando la battaglia delle donne per la parità salariale raggiunse l'apice sia nelle fabbriche che nelle campagne.

Nella seconda metà degli anni Cinquanta, sotto la pressione delle parlamentari, il PCI e altri partiti politici si impegnarono più di prima nella promozione del principio della parità salariale. Il Partito comunista considerò il principio della parità salariale come un obiettivo raggiungibile: nel suo "Taccuino del propagandista" dell'ottobre 1957, figurava il titolo *Per la parità di remunerazione tra uomini e donne*, elaborato per fornire ai comunisti informazioni di base da utilizzare nelle conferenze pubbliche e nei luoghi di lavoro. Un'intera sezione spiegava la Convenzione OIL n. 100 e il suo ruolo centrale nel promuovere la parità salariale, introducendo il concetto di "lavoro di eguale valore", più facilmente applicabile che quello di "uguale lavoro" [50].

La strategia della CGIL verso le donne lavoratrici cambiò nella seconda metà degli anni Cinquanta [51]. Le sindacaliste diedero priorità alla parità salariale, premendo per inserirla nella piattaforma per il rinnovo dei contratti collettivi. A Teresa Noce si unì, nel promuovere le rivendicazioni delle donne lavoratrici all'interno della CGIL, Ines Pisoni, che faceva parte sia del Comitato direttivo della CGIL che della Commissione femminile centrale ed era riconosciuta a livello internazionale come esperta sulla parità salariale. Cerlesi, già consulente esterna per la Commissione parlamentare d'inchiesta sulle condizioni dei lavoratori italiani [52], in occasione della Conferenza del 1957, aveva messo in luce come il problema della piena valutazione del lavoro femminile fosse collegato ai criteri generali di *job evaluation*, che dovevano essere negoziati con le organizzazioni sindacali. Cerlesi documentò la storia della parità salariale in Italia in un libro che tracciava le traiettorie della parità salariale nel paese, con una sezione dedicata alla Convenzione OIL n. 100.

Tra il 1957 e il 1960, i sindacati si impegnarono in molte azioni per l'applicazione del principio della parità salariale, anche prima di firmare gli accordi collettivi. Alla fabbrica Borletti di Milano, per esempio, il management introdusse il sistema della *job evaluation*, che riproduceva le di-

[50] Archivio centrale UDI, Sezione tematica, DoLa 57.1/3, *Per la parità di retribuzione tra uomini e donne* – "Taccuino del propagandista" (15 ottobre 1957).
[51] CGIL, *I Congressi della CGIL*, Roma, Editrice Sindacale Italiana, 1949-1970, 8 voll.
[52] Commissione parlamentare d'inchiesta sulle condizioni dei lavoratori, Relazioni della Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni dei lavoratori in Italia, III, Qualifiche e carriera del lavoratore, trattamento e tutela delle lavoratrici, Segretariati generali della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, Roma, 1963.

© Wolters Kluwer Italia

sparità salariali attraverso la discriminazione nella classificazione, poiché attribuiva tassi fissi al lavoro differenziati fra uomini e donne, nonostante svolgessero un lavoro intercambiabile. Le donne della Borletti denunciarono questa violazione della Convenzione OIL e ottennero un risarcimento dal tribunale di Milano, che applicò il principio di parità di remunerazione per lavoro di eguale valore. Poiché questa fabbrica era situata nella capitale del miracolo economico italiano assurse a esempio nazionale, connettendo la discussione sulla parità salariale ai cambiamenti tecnologici [53].

Dopo che i disegni di legge del 1958 furono accantonati, i negoziati tra organizzazioni sindacali e imprenditoriali divennero l'unica strada per implementare la parità salariale. I negoziati nel settore industriale iniziarono all'inizio del 1958. Fino alla metà degli anni Cinquanta, Confindustria aveva rifiutato di accettare la natura normativa dell'articolo 37 della Costituzione italiana del 1948, affermando che la parità salariale era solo un principio programmatico. Dopo la ratifica della Convenzione OIL n. 100, la principale organizzazione imprenditoriale italiana cambiò la sua strategia e iniziò a sostenere che il principio della parità salariale era già applicato, ma che il valore del lavoro femminile era generalmente inferiore di quello maschile.

Nel dicembre 1957, Furio Cicogna, presidente di Assolombarda e successivamente di Confindustria, dichiarò che il cervello femminile era meno pesante di quello dell'uomo, giustificando chiaramente la disuguaglianza salariale di genere in base a tale assunto. In un memorandum della fine degli anni Cinquanta, che fu inviato come report ufficiale del governo italiano al Consiglio di amministrazione dell'OIL, Confindustria dichiarava che il lavoro femminile era meno produttivo e più costoso a causa delle leggi protettive che garantivano il congedo di maternità pagato, gli asili nido e la riduzione dell'orario lavorativo femminile. Sosteneva, inoltre, che il lavoro delle donne era generalmente differente da quello degli uomini; di conseguenza la parità salariale non era un problema nell'industria italiana, dal momento che le donne impiegate in lavori maschili erano generalmente pagate lo stesso salario. L'organizzazione contestò anche la richiesta dell'OIL di una valutazione più obiettiva del lavoro femminile, evidenziando che anche i rappresentanti dei lavoratori avevano siglato i contratti collettivi [54].

La Convenzione OIL n. 100 giocò un ruolo fondamentale nei negoziati tra organizzazioni sindacali e datoriali sul principio della parità salariale. Il Segretario generale della CGIL Giuseppe Di Vittorio, ad esempio, richiese un incontro a Confindustria nel giugno 1957, sollecitando una discussione sull'applicazione della convenzione [55]. I negoziati tra Confindustria e le tre

[53] Righi, *È brava ma...*, cit.
[54] Archivio nazionale CGIL, *Rapporto annuale sull'implementazione delle Convenzioni OIL ratificate dall'Italia (1958-59)*.
[55] Ballestrero, *Dalla tutela alla parità*, cit.

© Wolters Kluwer Italia

principali organizzazioni sindacali CGIL-CISL-UIL, che in quella circostanza agirono congiuntamente, terminarono nel luglio 1960 con la firma dell'Accordo interconfederale sulla parità salariale nell'industria. L'accordo alterava la struttura gerarchica delle qualifiche operaie e impiegatizie, eliminando la divisione tra categorie maschili e femminili e stabilendo un unico schema di classificazione. Il nuovo sistema, non più basato sul genere, fissò categorie con differenti indici salariali. In pratica, questo livellamento non eliminò la disparità salariale, nonostante la delegittimasse formalmente. Le donne lavoratrici vennero generalmente collocate nelle categorie più basse del nuovo schema, con i datori di lavoro che affermavano che il lavoro femminile era di minor valore perché le donne erano meno qualificate. La firma dell'accordo non fu la fine della battaglia nel settore industriale, ma sindacaliste e sindacalisti così come le associazioni femminili lo considerarono il primo passo verso l'obiettivo più ampio della parità salariale.

Il ministro del lavoro, in una comunicazione indirizzata al Consiglio di amministrazione dell'OIL nel 1960, menzionò questo accordo per affermare i progressi nell'implementazione della Convenzione n. 100. L'accordo, giudicato positivamente, veniva presentato come una soluzione parziale al problema della parità salariale, come evidenziato anche nelle dichiarazioni delle organizzazioni sindacali. L'implementazione dell'accordo non poteva essere data per scontata, dal momento che per ogni categoria di lavoratori doveva essere firmato un accordo specifico per ottenere l'applicazione del principio della parità salariale [56]. Gli accordi nel settore bancario e dei servizi sanitari ridussero formalmente il differenziale salariale di genere, mentre in agricoltura e nel commercio la situazione non vide miglioramenti sostanziali. Anche nel settore pubblico alcune forme di discriminazione continuarono a esistere [57].

Dopo la conclusione dell'accordo del 1960 nel settore industriale, ogni categoria iniziò la sua contrattazione. Nel tessile, un settore industriale a forte presenza femminile, un accordo sulla parità salariale precedette quello generale, contribuendo al raggiungimento di quest'ultimo [58]. Il sindacato dei metalmeccanici era particolarmente impegnato nella lotta per la parità salariale, specialmente in alcune fabbriche del nord Italia dove le donne erano la maggioranza. Il 2 ottobre 1961, i principali sindacati dei metalmeccanici (Fiom e Fim) proclamarono un'ora di sciopero a livello nazionale per l'applicazione della parità salariale; un mese dopo firmarono un accordo collettivo che scardinava i differenziali di genere in una

[56] Maria Lorini, *Trent'anni di lotte delle lavoratrici italiane*, Roma, Editrice Sindacale Italiana, 1975.
[57] Archivio nazionale CGIL, *Rapporto annuale sull'implementazione delle Convenzioni OIL ratificate dall'Italia (1959-60)*.
[58] *La via tracciata dai tessili per conseguire la parità salariale*, "Rassegna Sindacale", n. 25, gennaio 1960; Jone Bagnoli, *Le lotte per la parità salariale*, in Gianfranco Petrillo, Adolfo Scalpelli (a cura di), *Milano anni Cinquanta*, Milano, Franco Angeli, 1986.

© Wolters Kluwer Italia

delle più importanti e mascolinizzate industrie del paese. Il contratto del 1963 abolì le cosiddette "categorie femminili", affermando il principio della parità salariale per lavoro di uguale valore sia in termini di qualificazione che di classificazione [59].

6. Traiettorie divergenti: dibattiti e mobilitazioni per la parità salariale in agricoltura

Le battaglie delle donne per la parità salariale in agricoltura raggiunsero l'apice negli anni del boom economico, dopo la ratifica della Convenzione OIL. All'indomani della seconda guerra mondiale, le donne contadine avevano dato origine a un'associazione ad hoc "Donne della campagna", affiliata all'UDI e che includeva tutte le tipologie di donne contadine [60]. Sezioni femminili erano state inoltre create all'interno delle organizzazioni sindacali dell'agricoltura come la Federmezzadri e la Federbraccianti [61]. Nel 1957, le donne contadine presero parte ad alcune manifestazioni nazionali per l'applicazione della Convenzione OIL, che si tennero in tutta Italia l'8 giugno [62]. Specialmente nel settore agricolo, la giusta valutazione del lavoro femminile era cruciale per ottenere la parità di remunerazione: alla fine degli anni Cinquanta il lavoro delle donne era calcolato come il 60% del salario maschile, a causa del Coefficiente Serpieri stabilito durante il fascismo e ancora in essere nel dopoguerra [63].

Le lotte delle donne per la parità salariale nel settore agricolo furono direttamente influenzate dalla cosiddetta "fuga delle campagne" che si verificò tra gli anni Cinquanta e Sessanta, e da altri macro-processi, come la femminilizzazione dell'agricoltura [64]. Le donne assunte come braccianti crebbero di numero, specialmente nell'Italia meridionale [65] a causa della

---

[59] *La valutazione del lavoro della donna in Italia*, "Rassegna Sindacale", n. 55-56, luglio-agosto 1962.

[60] Maria Michetti, Margherita Repetto, Luciana Viviani, *UDI: laboratorio di politica delle donne*, Roma, Cooperativa libera stampa, 1984.

[61] Elisabetta Palumbo, *Se otto ore vi sembrano poche... Donne nel sindacato agricolo in Italia (1904-1977)*, Roma, Ediesse, 2012.

[62] Aida Tiso, *Le lotte per la parità e la questione del coefficiente Serpieri*, in Paola Corti (a cura di), *Società rurale e ruoli femminili in Italia fra '800 e '900. Atti del convegno: Le donne delle campagne nella storia sociale d'Italia, 1860-1960*. Annali dell'Istituto Alcide Cervi 3/1991, Bologna, Il Mulino, 1990.

[63] Pisoni Cernesi, *La parità di salario in Italia*, cit.

[64] Maria G. Montanari, *Struttura ed evoluzione della forza lavoro femminile in Italia nel secondo dopoguerra*, in Pietro Alessandrini (a cura di), *Lavoro regolare e lavoro nero*, Bologna, Il Mulino, 1978.

[65] Amalia Signorelli, *Il pragmatismo delle donne. La condizione femminile nella trasformazione delle campagne*, in Piero Bevilacqua (a cura di), *Storia dell'Agricoltura italiana in età contemporanea*, vol. II. *Uomini e classi*, Venezia, Marsilio, 1990.

© Wolters Kluwer Italia

massiccia immigrazione dei lavoratori. Nonostante la sua importanza, il lavoro rurale femminile era ancora sottovalutato e il ruolo delle donne nelle famiglie contadine era limitato da regolamenti e tradizioni anacronistiche [66]. Obiettivo prioritario restava, tuttavia, l'abolizione del Coefficiente Serpieri: nel 1957 un accordo collettivo per le donne braccianti mostrava ancora una disuguaglianza di genere circa del 30%. Nelle stime fornite nel 1957 dall'Ente per la riforma del Delta padano, il lavoro delle donne contadine era pagato il 60% di quello dell'uomo, mentre per le donne giovani la discrepanza era addirittura maggiore: il loro lavoro era pagato il 30% di quello dell'uomo adulto.

Nel 1958 l'UDI inviò una lettera al Ministero del lavoro chiedendo l'applicazione della Convenzione OIL anche nel settore agricolo [67]; un anno dopo Marisa Rodano presentò una proposta di legge che affrontava il problema del valore del lavoro femminile, facendo esplicito riferimento alla Convenzione OIL [68]. Nel 1961, un contratto collettivo stabilì la parità salariale per le braccianti ma il loro lavoro venne considerato alla stregua del lavoro maschile non qualificato. Come accade nel settore industriale, il problema dell'eguale remunerazione era strettamente connesso alla giusta valutazione del lavoro femminile in termini di qualifiche e competenze professionali [69].

Durante la Conferenza nazionale del mondo rurale tenutasi nel 1961, l'UDI promosse un dibattito pubblico su "La nuova posizione delle donne lavoratrici nell'agricoltura italiana" [70] e molte donne intervennero durante la stessa conferenza. La Presidente dell'UDI Marisa Rodano sottolineò come il problema della parità salariale in agricoltura fosse strettamente correlato alla struttura patriarcale delle aziende contadine, nelle quali le donne contadine non potevano assumere responsabilità formali anche se erano loro stesse a gestire l'azienda [71]. Nello stesso anno, l'UDI presentò una

---

[66] Archivio centrale UDI, Sezione tematica, Docam 64.1, *Resoconto della Assemblea Nazionale delle Donne della Campagna*, "Posta della settimana", numero speciale, 15 dicembre 1964.

[67] Archivio centrale UDI, Sezione tematica, Docam 58.1, Comunicato stampa, *L'unione Donne Italiane sollecita l'Intervento del Ministro del Lavoro per l'applicazione della parità di retribuzione anche nel settore dell'agricoltura (Roma, 8 febbraio 1958)*; Ivi, *Per la giusta valutazione della capacità della donna contadina,* "Posta della settimana", n.12-13, novembre 1962.

[68] *Norme per la giusta valutazione della capacità lavorativa della lavoratrice agricola svolgente attività produttrice non salariata*. Proposta di legge annunciata alla Camera dei Deputati da et all. (19 novembre 1959).

[69] Archivio centrale UDI, Sezione tematica, Docam 64.2, *Piena validità degli obiettivi della Conferenza delle braccianti*.

[70] UDI, *La nuova posizione della donna lavoratrice nell'agricoltura italiana di oggi. Atti del dibattito indetto in occasione della Conferenza nazionale del mondo rurale e dell'agricoltura, Roma, 30 giugno 1961*, Roma, UDI, 1961.

[71] Archivio centrale UDI, Sezione tematica, Docam 61.1, *Problemi femminili e partecipazione dell'UDI alla Conferenza nazionale del mondo rurale e dell'agricoltura*.

© Wolters Kluwer Italia

proposta di legge di iniziativa popolare per la giusta valutazione del giorno lavorativo delle donne in agricoltura, proponendo l'abolizione del Coefficiente Serpieri. Era la prima volta dall'entrata in vigore della Costituzione italiana, nel 1948, che questa particolare procedura veniva utilizzata. Vennero raccolte 50.000 firme in tutta Italia e furono simbolicamente consegnate durante un evento pubblico promosso all'interno della Fiera internazionale dell'agricoltura [72].

La strategia dell'UDI non ottenne, nell'immediato, il favore di organizzazioni sindacali e partiti, così come numerose furono le discussioni con l'Alleanza dei contadini [73]. Un compromesso fu raggiunto successivamente, soprattutto grazie al ruolo delle donne sindacaliste e delle parlamentari, quando i piccoli contadini che appartenevano all'Alleanza crearono anche una sezione femminile. Come mostrano i documenti d'archivio, nel 1963 una conferenza dedicata [74] affrontava le lotte delle donne piccolo-contadine per ottenere il riconoscimento del loro ruolo all'interno dell'azienda agricola, così come la parità salariale. Le donne contadine misero in luce come la diseguale remunerazione avesse un impatto sui diritti sociali e sui servizi di welfare. Un'altra conferenza fu organizzata nel 1964 dalla Confederazione nazionale coltivatori diretti [75]. Anche l'organo di stampa di questa associazione, "Donne rurali", si occupò del ruolo della famiglia contadina nella società, dedicando un approfondimento alle donne [76]. Come già avvenuto in passato, l'UDI espresse in più occasioni la necessità di stabilire i contatti con le organizzazioni cattoliche sul tema delle donne rurali [77]. In Italia, infatti, il lavoro agricolo era divenuto progressivamente femminilizzato dalla seconda metà degli anni Cinquanta come risultato della fuga delle campagne, un fenomeno che spinse le principali organizzazioni sindacali dell'agricoltura, come la Federbraccianti, a promuovere un elevato numero di donne in posizioni di leadership. Furono proprio le sindacaliste a giocare un ruolo importante nel superare la scarsa attivazione delle organizzazioni sindacali per la parità salariale.

---

[72] Archivio centrale UDI, Sezione tematica, Docam 61.1, Delegazione di Donne contadine in occasione della consegna delle 50.000 firme; *Mille donne oggi a Roma con cinquantamila firme*, "La Nazione", 25 ottobre 1962.

[73] Archivio centrale UDI, Sezione tematica, Docam 62.1, articolo di Luciana Viviani, *Problemi di orientamento e di organizzazione dell'UDI nelle campagne*, "Posta della settimana", n. 3, marzo 1962.

[74] Archivio centrale UDI, Sezione tematica, Docam 63.2B, Alleanza nazionale dei contadini. *Una nuova condizione della donna coltivatrice nell'impresa e nella famiglia per rinnovare l'agricoltura italiana e la società italiana. Atti della Conferenza Nazionale delle coltivatrici dirette (Roma, 28 febbraio 1963).*

[75] Sulle mobilitazioni delle donne cattoliche per la parità retributiva in agricoltura, vedi: *Realizzare la parità di trattamento per le donne contadine*, "Azione sociale", ottobre 1962.

[76] Archivio centrale UDI, Sezione tematica, Docam 64.1, *La famiglia rurale nella società*, "Donne rurali", 20 aprile 1964.

[77] Viviani, *Problemi di orientamento e di organizzazione dell'UDI nelle campagne*, cit.

© Wolters Kluwer Italia

In questo contesto socio-culturale e politico, l'UDI riuscì a mobilitare le donne contadine attraverso le sue strutture locali e il proprio organo di stampa, "Noi Donne" [78]. Dall'altra parte, l'associazione si mosse in Parlamento per ottenere il necessario supporto affinché la legge venisse approvata. Molte pubblicazioni sul lavoro delle donne delle campagne vennero realizzate nei primi anni Sessanta, alcune con il supporto diretto dell'UDI [79]. Quest'ultima condivise la sua strategia con le Acli, che nello stesso periodo stavano elaborando sul tema del valore del lavoro delle donne contadine. Alla Conferenza del 1965, fu affrontato il tema "eguale valore per eguale lavoro", accanto alla rilevanza del lavoro femminile all'interno dell'azienda contadina [80]. Donne della campagna organizzò un'assemblea nazionale dedicata al tema della parità salariale e della giusta valutazione del lavoro femminile [81]. L'incontro aveva l'obiettivo di supportare l'approvazione della legge, includendo discorsi delle rappresentanti del Comitato di associazioni femminili per la parità di remunerazione e dell'Unione delle donne giuriste accanto a funzionari dei sindacati dell'agricoltura e associazioni correlate [82]. Un rappresentante dell'OIL, il funzionario italiano Pierpaolo Fano, prese anche parte all'evento. La proposta di legge promossa dall'UDI fu approvata nel 1964 [83], segnando un'importante svolta.

7. Il dibattito degli anni Sessanta su parità salariale tra dimensione nazionale, europea ed internazionale

A partire dalla sua implementazione, nel 1958, il Trattato di Roma divenne un punto di riferimento nella mobilitazione italiana per la parità salariale in aggiunta alla convenzione OIL, ed ebbe un impatto importante nei negoziati che portarono all'accordo interconfederale nel settore industriale del 1960. Dalla fine degli anni Cinquanta la dimensione europea giocò infatti un ruolo progressivamente più importante nel dibattito sulla parità salariale poiché il Trattato, ratificato dal governo italiano nel 1957, conteneva un articolo specifico, l'articolo 119, che prevedeva l'adozione da parte degli Stati membri del principio della parità salariale fra uomini

---

[78] *Ibidem.*

[79] Vedi, per esempio: Alessandro De Feo, *La donna nell'impresa contadina*, Roma, Editori Riuniti, 1964.

[80] Acli lavoratrici, *Il valore del lavoro della donna in agricoltura. Atti del III Convegno Nazionale Rurale* (27-28 marzo 1965), Roma, Tip. Rondoni, 1966, pp. 1965.

[81] Archivio centrale UDI, Sezione tematica, Docam 61.1, *Il riconoscimento della piena valutazione del lavoro della donna conquistato dalle mezzadre sia esteso a tutte le contadine*, "Posta della settimana", numero speciale, 15 dicembre 1964.

[82] *Resoconto della Assemblea nazionale delle Donne della campagna*, cit.

[83] Tiso, *Le lotte per la parità e la questione del coefficiente Serpieri*, cit.

© Wolters Kluwer Italia

e donne per lo stesso lavoro [84]. L'articolo 119 indicava esplicitamente che la parità doveva essere adottata anche per retribuzione a cottimo, evitando così la doppia discriminazione delle donne lavoratrici, frequentemente denunciata nel contesto italiano. Il Trattato di Roma adottava il concetto di "stesso lavoro", più ristretto del concetto OIL di "lavoro di eguale valore": ciò creò un'iniziale confusione tra gli Stati membri, come emerge dall'inchiesta svolta negli anni Sessanta [85]. Nel contesto italiano, fu preferita la definizione dell'OIL, che divenne il punto di riferimento per le proposte di legge degli anni Cinquanta, laddove il concetto di stesso lavoro aveva generato fin dall'approvazione della Costituzione italiana del 1948 un dibattito infinito sulla "naturale differenza" tra lavori da uomini e lavori da donne.

La rilevanza dell'articolo 119 era connessa agli obblighi imposti dalla Comunità Economica Europea agli Stati membri: questi ultimi erano tenuti a implementare il principio della parità salariale nel corso della prima fase della creazione del mercato comune europeo [86]. Deve essere ricordato che il principio della parità salariale nel corso dei negoziati per la creazione della Comunità Economica Europea era stato introdotto per ragioni economiche, dalle quali dipendeva la concezione ristretta di parità salariale alla base dell'articolo 119 [87]. Sostanzialmente le preoccupazioni espresse dalla Francia, sostenute congiuntamente sia dalle organizzazioni sindacali che da quelle datoriali, riguardavano la possibilità che si creasse una competizione non equa tra i nuovi paesi membri della CEE, dovuta alle differenze salariali tra lavoratrici e lavoratori presenti nei differenti paesi europei.

Nei primi anni Sessanta, la dimensione europea divenne insomma cruciale per portare avanti il dibattito sulla parità salariale in Italia, e contemporaneamente alcuni delegati italiani ebbero un ruolo rilevante nel più ampio processo di implementazione della parità salariale negli stati membri della Comunità economica europea. Giuseppe Petrilli e Lionello Levi Sandri, commissari europei per gli Affari sociali della Commissione Hallstein, giocarono un ruolo importante nel promuovere ricerche sulla realtà della parità salariale nei differenti paesi dell'Europa [88]. Giuseppe Petrilli,

---

[84] *Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea*, 25 marzo 1957, articolo 119.

[85] Comunità Economica Europea, Commissione, *Relazione della Commissione al Consiglio sullo stato di avanzamento dei lavori dell'art.119*, cit. in Federica Di Sarcina, *L'Europa delle donne. La politica di pari opportunità nella storia dell'integrazione europea (1957-2007)*, Bologna, Il Mulino, 2010.

[86] Di Sarcina, *L'Europa delle donne*, cit.

[87] Catherine Hoskyns, *Integrating Gender. Women, Law and Politics in the European Union*, Londra, Verso, 1996; Catherine Barnard, *The Economic Objectives of Article 119*, in Tamara K Hervey, David O'Keeffe (eds.), *Sex Equality Law in the European Union*, Chichester, John Wiley, 1996.

[88] Su Giuseppe Petrilli e Lionello Sandri, vedi, rispettivamente: Paolo Caraffini, *Giuseppe Petrilli. L'unificazione europea e la pace*, in Daniela Preda, Cinzia Rognoni Vercelli (a cura di),

© Wolters Kluwer Italia

in particolare, contribuì alla stesura di due documenti importanti basati sulle statistiche dei salari scomposte per genere e sulla legislazione comparata sulla parità di remunerazione [89]. Lionello Levi Sandri, che successe a Giuseppe Petrilli nel 1961, contribuì alla creazione del Gruppo articolo 119, il cui obiettivo era quello di studiare l'applicazione dell'articolo 119 del Trattato di Roma [90] e ne divenne il presidente. Dopo aver concluso che la situazione non era sostanzialmente migliorata nel periodo compreso tra il 1958 e il 1961, fu adottata una successiva risoluzione intergovernativa sulla parità salariale [91]; il gruppo dell'articolo 119 fissò come scadenza, per l'implementazione del principio della parità salariale e per l'avvicinamento del divario tra salari maschili e femminili, il mese di dicembre 1964.

Nel contesto italiano, il già menzionato Comitato di associazioni femminili per la parità di remunerazione organizzò, con il patrocinio della Società Umanitaria di Milano, una conferenza internazionale nell'autunno 1963 esplicitamente dedicata all'analisi delle informazioni e delle esperienze sulla parità salariale nei paesi della Comunità Economica Europea [92]. Il titolo della conferenza, *La parità di retribuzione del mercato comune europeo*, rivelò chiaramente il cambiamento avvenuto dopo la conferenza del 1957 nella mobilitazione italiana per la parità salariale. La CEE divenne, nei primi anni Sessanta, la dimensione principale dell'attivismo delle associazioni femminili italiane e il punto di riferimento del più ampio dibattito a causa delle scadenze imposte agli stati membri.

I tre giorni di conferenza videro la presenza di numerosi relatori internazionali e ospiti provenienti da Francia, Belgio, Germania occidentale, Paesi Bassi, Jugoslavia, Lussemburgo [93], che fornirono una reale prospet-

---

Storia e percorsi del federalismo. L'eredità di Carlo Cattaneo, Bologna, Il Mulino, 2005, 2 voll.; Lorenzo Mechi, Antonio Varsori, *Lionello Levi Sandri e la politica sociale europea*, Milano: FrancoAngeli, 2008.

[89] Comunità economica europea, Direzione generale degli Affari sociali, *Uguaglianza di retribuzione fra manodopera maschile e femminile. Situazione giuridica nei sei paesi della Comunità Economica Europea*, cit. in Di Sarcina, *L'Europa delle donne*, cit.

[90] Chrysttala Ellina, *Promoting Women's Rights: Politics of Gender in the European Union*, New York, Routledge, 2003.

[91] *Ibidem.*

[92] Comitato di Associazioni femminili per la parità di retribuzione, *La parità di retribuzione nel Mercato Comune Europeo. Atti del Convegno organizzato dal Comitato di Associazioni femminili per la parità di retribuzione, Milano 30 settembre-2 ottobre 1963*, Firenze, La Nuova Italia, 1964.

[93] Relatori internazionali: Margherite Thibert (Labour Commission – Conseil de Femmes Francais – Bureau de Liason Bruxelles) Lionello Levi Sandri (EEC Social Affairs Commission); Marguerite Jadot (Conseil International Des Femmes); Ina Moller, (Open Door International); Marcel Barnich, (Labour Inspector Office – Ministry of Labour Luxembourg); Pier Paolo Fano (Organizzazione Internazionale del lavoro – Ufficio per l'Italia); Jean Kulakowski (European Organization of CISC); Simone Troisgros (French Christian Trade Union); Alice Nilsen (Christian textile and Garment Union – Belgium); F. Zombeck-Fucks (Social Commission Belgian Federation of graduate women); Petronella

© Wolters Kluwer Italia

tiva europea comparabile al dibattito italiano sulla parità salariale. Giuristi, economisti, statistici, sindacalisti, rappresentanti di associazioni femminili, parlamentari dei suddetti paesi ed europarlamentari confrontarono dati, legislazione e mobilitazioni riguardanti la parità salariale in Italia, Francia, Belgio, Repubblica Federale Tedesca, Paesi Bassi. Tra i relatori stranieri vi erano figure centrali per il dibattito internazionale sul lavoro femminile, come la svedese Ina Möller, leader dell'Open Door International [94], la francese Margherite Thibert, funzionaria per lungo tempo dell'OIL e promotrice di numerosi studi sul lavoro femminile.

Levi Sandri, nel suo intervento introduttivo in qualità di Commissario europeo per gli affari sociali [95], sottolineò la rilevanza del lavoro pagato delle donne nella Comunità Economica Europea, che si attestava al 33% della forza lavoro complessiva, esplicitando l'importanza dell'articolo 119 ai fini dell'eliminazione dello sfruttamento delle donne lavoratrici; segnalò inoltre la volontà di sminuire il problema della parità salariale mediante l'applicazione di tale principio nel solo caso di mansioni miste, rimarcò infine l'obiettivo progressivo di ridurre le diseguaglianze salariali nel periodo 1962-64 [96]. I numerosi relatori che presero parte alla conferenza esaminarono il significato del Trattato di Roma per ciò che concerneva la parità salariale da un punto di vista giuridico, economico, statistico.

La conclusione fu affidata a Riccardo Bauer [97], presidente della Commissione nazionale per le donne lavoratrici creata nel 1962 dal governo italiano e Presidente della Società Umanitaria di Milano. Nel suo intervento, Bauer sottolineò il valore sia della Convenzione OIL che del Trattato di Roma, evidenziando il nesso tra il principio della parità salariale e una più ampia idea di giustizia sociale, dalla quale le donne lavoratrici non potevano continuare a essere escluse [98]. Sottolineò anche la rilevanza della formazione professionale al fine di implementare la parità salariale e l'importanza di stabilire sia a livello nazionale che europeo una commissione per le donne lavoratrici [99], possibilmente basata sull'esempio italiano, e un uf-

---

Tegelaar (Women's Secretariat Nederlands Verbond van Vakverenigingen); Anna Dotter (Women's International Women's Federation); Andréé Lehmann (French League for women's rights and layer in Paris court).

[94] Open Door International (1929-1974), precedentemente nota come Open Door International for the Economic Emancipation of the Woman Worker, fu un'organizzazione internazionale fondata a Berlino nel 1929 con lo scopo di promuovere l'eguaglianza formale tra i sessi nel diritto internazionale.

[95] Lionello Levi Sandri, *L'azione della comunità per l'applicazione dell'art.119 del Trattato di Roma*, in Comitato di Associazioni femminili per la parità di retribuzione, *La parità di retribuzione nel Mercato Comune Europeo*, cit.

[96] Riduzione del 15% entro il 1962, del 10% entro il 1963, raggiungimento della parità completa entro il 1964.

[97] *Conclusioni del Dott. Bauer* in Comitato di Associazioni femminili per la parità di retribuzione, *La parità di retribuzione nel Mercato Comune Europeo*, cit.

[98] *Ibidem.*

[99] *Ibidem.*

© Wolters Kluwer Italia

ficio per lo studio del lavoro femminile. Bauer espresse anche il bisogno di creare uno scambio permanente tra associazioni femminili e organizzazioni sindacali sia a livello nazionale che a livello internazionale.

La battaglia e il dibattito sulla parità salariale ebbero non solo carattere nazionale, ma anche, come è stato ricostruito da studi recenti, anche una dimensione internazionale, transnazionale e perfino translocale, come emerge nel caso di Herstal [100]. Il caso Herstal fu particolarmente rilevante nel contesto europeo e oltre, diventando un chiaro esempio delle difficoltà nell'implementazione del principio della parità salariale anche nei paesi più industrializzati dell'Europa occidentale [101]. La lotta di Herstal mostrò chiaramente, come è stato messo in luce da varie ricerche, le perduranti discriminazioni salariali e la ingiusta attribuzione delle qualifiche per il lavoro femminile e maschile [102]. Anche se il Belgio aveva ratificato sia la convenzione OIL del 1951 che il trattato di Roma nel 1966, la parità di salario per un lavoro di eguale valore era ancora difficile da implementare nonostante un solido sistema di contrattazione collettiva e l'abolizione delle categorie per sesso [103]. Lo sciopero che si sviluppò in una delle principali fabbriche d'armi in Herstal, durato tre mesi, fu supportato dalle fabbriche vicine, dalle associazioni femminili, dalle organizzazioni sindacali e generò una serie di iniziative di solidarietà anche fuori dal Belgio.

La rivista italiana "Noi Donne" [104], promossa dall'Unione donne italiane, dedico un intero articolo alle 3.000 lavoratrici scioperanti della fabbrica di Herstal, considerando la loro lotta un esempio per tutte le lavoratrici europee [105]. L'importanza attribuita al caso dalla stampa italiana era anche dovuta all'origine di buona parte dei lavoratori di quella fabbrica: le fotografie pubblicate su "Noi Donne" mostravano chiaramente alcuni slogan in italiano durante le manifestazioni che si svilupparono nel maggio 1966 [106]. L'articolo menzionava il fondo di solidarietà messo a disposizione da organizzazioni sindacali come la CGIL e la mediazione linguistica necessaria durante lo sciopero, realizzata dalla lavoratrice italiana Pia Agosta. Di fatto, durante la lotta condotta da Herstal metà delle scioperanti erano italiane o avevano origini italiane, un dato che ebbe un impatto

---

[100] Silke Neusinger, *Translocal Activism and the Implementation of Equal Remuneration for Men and Women. The case of the South African Textile Industry, 1980-1987*, "International Review of Social History", 64 (2019), pp. 37–72.
[101] Silke Neunsinger, *The Unobtainable Magic of Numbers: Equal Remuneration, the ILO and the International Trade Union Movement 1950s–1980s*, in Eileen Boris, Dorothea Hoehtker, Susan Zimmermann (eds.), *Women's ILO. Transnational Networks, Global Labour Standards, and Gender Equity, 1919 to Present*, Leiden, Brill, 2018, pp. 121-148.
[102] *Ibidem.*
[103] *Ibidem.*
[104] Maria Antonietta Maciocchi, *Una donna vale un uomo*, "Noi Donne", 28 maggio 1966.
[105] *Ibidem.*
[106] *Ibidem.*

© Wolters Kluwer Italia

durante lo sciopero perché molte di esse furono minacciate con l'espulsione dalle autorità belghe. La giornalista Maria Antonietta Maciocchi sottolineò la rilevanza della battaglia di Herstal nel più ampio contesto della mobilitazione europea per la parità salariale, menzionando il poco o assente impegno dei paesi europei per implementazione dell'articolo 119 del trattato [107].

8. La ratifica della Convenzione OIL n. 111/1958 sulla discriminazione in materia di impiego e professione

La Convenzione OIL n. 111 concernente la discriminazione in materia di impiego e di professione adottata a Ginevra il 25 giugno 1958 venne ratificata dalla Camera dei deputati e dal Senato della Repubblica, con la legge 405 del 6 febbraio 1963 [108]. Il disegno di legge per la ratifica era stato presentato il 1° febbraio 1962 dal ministro degli affari esteri Antonio Segni, di concerto con il ministro di grazia e giustizia Guido Gonella e con il ministro del lavoro e della previdenza sociale Fiorentino Sullo [109]. Nel testo introduttivo venivano precisati innanzitutto i concetti di "discriminazione", da intendersi come ogni distinzione fondata sulla razza, il colore, il sesso, la religione, l'opinione politica, la discendenza nazionale e l'origine sociale, nonché le parole "impiego" e "professione", che includevano l'accesso alla formazione professionale e l'assunzione come condizioni dell'impiego stesso.

Il testo della ratifica segnalava l'impegno che i paesi membri, tra cui naturalmente l'Italia, avrebbero dovuto assumersi in merito alla promozione dell'uguaglianza di possibilità e di trattamento al fine di eliminare ogni discriminazione. Veniva in primo luogo richiamata la necessità di collaborare con le organizzazioni datoriali e sindacali per promulgare leggi e incoraggiare programmi educativi al fine di cui sopra; in secondo luogo, veniva segnalata la necessità di abrogare ogni disposizione legislativa e pratica amministrativa contraria ai principi della convenzione, dando attuazione agli stessi anche negli impieghi soggetti al controllo statale, nei servizi di orientamento e di formazione professionale, nonché nella disciplina del collocamento [110].

---

[107] *Ibidem.*

[108] Legge 6 febbraio 1963, n. 405, *Ratifica ed esecuzione della Convenzione internazionale del lavoro n. 111, concernente la discriminazione in materia di impiego e di professione*, adottata a Ginevra il 25 giugno 1958.

[109] Camera dei Deputati, III legislatura, Disegni di legge e relazioni, Disegno di legge n. 3611 dal ministro degli affari esteri Antonio Segni, di concerto con il Ministro di Grazia e Giustizia Guido Gonella e con il Ministro del lavoro e della previdenza sociale Fiorentino Sullo annunziato alla Presidenza il 1° febbraio 1962.

[110] *Ibidem.*

© Wolters Kluwer Italia

Nell'introduzione al testo della ratifica si richiamava il fatto che nel corso della discussione preliminare alcuni delegati governativi avevano proposto di escludere il sesso dai motivi di discriminazione, sostenendo che ciò avrebbe permesso a un più ampio numero di paesi di ratificare tale convenzione; dal dibattito era poi emerso come in numerosi paesi una delle discriminazioni più frequenti fosse proprio quella tra uomo e donna, e quindi basata sul sesso, motivazione per cui tale aspetto era stato mantenuto. La relazione tra parità salariale e discriminazione emergeva nel testo di ratifica, nell'ambito del quale veniva richiamata la discussione avvenuta a Ginevra in sede di approvazione della Convenzione OIL n. 111. Inizialmente, infatti, era stata inserita una clausola che escludeva dal campo dell'applicazione della Convenzione n. 111 la questione dell'eguaglianza di remunerazione tra manodopera maschile e femminile, aspetto ritenuto contraddittorio e che avrebbe potuto limitare l'approvazione della Convenzione n. 100 sulla parità di remunerazione. La contraddizione era stata sottolineata anche dalla Commission on the status of women delle Nazioni Unite [111].

Nel promuoverne la ratifica, i proponenti richiamavano espressamente "l'indubbio valore morale e sociale dei principi sviluppati dalla Convenzione". La legge di ratifica della convenzione venne approvata alla Camera il 21 novembre 1962 e dal Senato il 25 gennaio 1963 [112], senza alcuna discussione in entrambi i rami del Parlamento. La relazione della III Commissione permanente "Affari esteri ed Emigrazione", presentata dal deputato democristiano Dino Del Bo, era molto breve e richiamava, oltre ai principi cardine della convenzione, la Dichiarazione di Filadelfia dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro e la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo delle Nazioni Unite. Lo scrutinio segreto effettuato alla Camera mostrò tuttavia che, nonostante l'assenza di un reale dibattito parlamentare, la ratifica della Convenzione n. 111 avvenne a maggioranza, con 82 voti contrari su 306 [113].

I rapporti annuali inviati dal governo italiano negli anni successivi alla ratifica della convenzione evidenziano alcuni aspetti interessanti che meritano di essere richiamati. Il primo resoconto sull'applicazione della Convenzione n. 111 risale al 1966 [114], anno nel quale il governo sottolineava come l'uguaglianza di tutti i cittadini relativamente all'occupazione

---

[111] *Ibidem.*

[112] Camera dei Deputati, III Legislatura, Discussioni, (21 novembre 1962), p. 35788 ss.

[113] Camera dei Deputati, III Legislatura, Documenti, Disegni di legge e relazioni, Relazione della III Commissione Permanente sul disegno di legge *Ratifica ed esecuzione della Convenzione internazionale del lavoro n. 111, concernente la discriminazione in materia di impiego e di professione adottata a Ginevra il 25 giugno 1958* (Relatore Dino del Bo) presentata alla Presidenza il 10 ottobre 1962.

[114] International Labour Conference, *Summary of reports on ratified conventions*, 50th Session, (Ginevra, 1966), Report III (Part 1), pp. 295-96.

© Wolters Kluwer Italia

e all'impiego fosse uno dei principi cardine dell'ordinamento giuridico italiano. Veniva inoltre dichiarato che non vi erano leggi, regolamenti o provvedimenti amministrativi che generassero discriminazioni, né nel settore pubblico né privato. Si segnalava, inoltre, che le discrepanze rispetto ai principi sanciti dalla Carta costituzionale del 1948 erano stati eliminati, in particolare veniva richiamata l'abrogazione dell'art. 1176 per ciò che concerneva la proibizione delle donne di entrare nei pubblici uffici.

Veniva tuttavia sottolineato che le donne erano escluse dalle carriere militari e dall'impiego come carceriere, con la motivazione che "il loro sesso le avrebbe rese inadatte alla performance che i compiti richiedevano", mostrando la permanenza di retaggi culturali che un decennio prima ancora giustificavano l'esclusione delle donne dalla magistratura. Ancora si sottolineava che nel settore privato le motivazioni che potevano impedire alle donne di svolgere certe professioni erano legate alla protezione della loro salute e del loro benessere. Anche la questione della parità salariale, affermava il rapporto di sintesi, era stata risolta e le differenze tra le qualifiche dei lavoratori derivavano solo da ragioni di organizzazione tecnica.

Il rapporto appariva più ottimistico di quanto le fonti ci consegnano. Come già evidenziato, la parità salariale tra uomo e donna, quindi l'eliminazione della discriminazione per sesso, era ancora lontana da essere raggiunta completamente. Va poi richiamato che solo nel 1963 erano state approvate le due leggi che rispettivamente vietavano il licenziamento, e quindi le discriminazioni delle donne sposate, e che consentivano l'accesso alla magistratura, ponendo fine alla discriminazione delle donne nei pubblici uffici [115]. Come è stato ricostruito in altre sedi, l'iter di queste leggi fu lungo e si concluse contemporaneamente alla ratifica della Convenzione n. 111, ragione per la quale tale convenzione non è stata assunta come punto di riferimento, a differenza di quanto accaduto con la Convenzione n. 100 sulla parità di remunerazione. Nello stesso 1966, si tenne l'incontro degli esperti sul tema della Convenzione n. 111, riguardo le discriminazioni nell'impiego e nell'occupazione. Il resoconto mette l'accento su due nodi principali per l'eliminazione delle discriminazioni: da un lato, le misure da adottare per rendere la politica di non discriminazione accettabile nei vari paesi, dall'altro, la formazione professionale e l'accesso alla stessa [116].

I successivi rapporti inviati dal governo italiano negli anni Sessanta, rispettivamente nel 1967 e 1969, evidenziavano altri nodi, che è utile ri-

[115] Legge 9 gennaio 1963, n. 7, *Divieto di licenziamento delle lavoratrici per causa di matrimonio e modifiche alla legge 26 agosto 1950, n. 860: "Tutela fisica ed economica delle lavoratrici madri"*, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale 30 gennaio 1963, n. 27.
[116] International Labour Organization, *Meeting of experts on discrimination in Employment and Occupation*. Report (Ginevra, 31 Ottobre – 4 Novembre 1966).

© Wolters Kluwer Italia

chiamare. Nel 1967, in risposta al Comitato di esperti, veniva precisato il funzionamento del sistema di collocamento per i lavoratori non qualificati, per i quali vigeva il criterio della chiamata numerica in base al posizionamento nella lista, e per quelli specializzati o qualificati, per i quali era in vigore invece la chiamata nominativa, previa autorizzazione dell'Ufficio di collocamento. Venivano inoltre precisate le modalità con le quali era regolato l'accesso dei cittadini di origine straniera, il cui discrimine era la cittadinanza posseduta, italiana o non. Il rapporto sottolineava che discriminazioni non erano ammesse nei contratti collettivi né nelle procedure di promozione, né esistevano discriminazione nei sistemi di classificazione delle professioni oppure nei confronti delle persone giovani, che avevano a disposizione centri di formazione professionali per scegliere la professione più adatta per loro. Anche in questo caso il rapporto risultava più ottimistico della realtà dei luoghi di lavoro, come evidenziarono le numerose inchieste della fine degli anni Sessanta [117].

Nel 1969, il rapporto italiano [118] evidenziava che l'eguaglianza di opportunità e di trattamento era raggiunta in pratica grazie alla partecipazione delle organizzazioni sindacali e datoriali; richiamava inoltre il ruolo dei servizi pubblici per l'impiego che erano tenuti a imporre sanzioni in caso di pratiche irregolari. Un'attenzione specifica era poi riservata all'occupazione femminile, della quale si richiamava il calo, aspetto affrontato anche nell'ambito della Conferenza nazionale sull'occupazione femminile promossa dal governo nel 1968 [119]. Il rapporto richiamava le misure messe in atto dal governo per fornire alle donne formazione e assistenza tecnica utili al loro impiego nelle nuove lavorazioni agricole, mutate a seguito dell'introduzione della meccanizzazione. Anche per il calo occupazionale verificatosi nel settore industriale veniva sottolineato il tema della qualificazione, nonché i livelli di istruzione femminile e l'accesso delle donne all'istruzione tecnica e professionale. Il rapporto metteva in evidenza l'impegno dello stato sul fronte delle infrastrutture sociali che nel 1969 stentavano a essere implementate in modo decisivo, in primis gli asili nido e le scuole materne, da cui la successiva legge di riforma sui nidi approvata nel 1971. Anche il resoconto del 1969 presentava, a ben vedere, una situazione più positiva di quella reale, nella quale proprio l'assenza di servizi per l'infanzia pesava significativamente sulle minori opportunità delle donne di rimanere nel mercato del lavoro; inoltre i processi di riqualificazione della manodopera femminile, tanto nel settore agricolo che in quello industriale, apparivano non solo lenti ma spesso inefficaci. Se un trend po-

[117] International Labour Conference, *Summary of reports on ratified conventions*, 51st Session, (Ginevra, 1967), Report III (Part 1), pp. 204-205.
[118] International Labour Conference, *Summary of reports on ratified conventions*, 53rd Session, (Ginevra, 1969), Report III (Part 1), pp. 214-15.
[119] *La conferenza nazionale sull'occupazione femminile*, "Noi Donne", 18 marzo 1968.

© Wolters Kluwer Italia

sitivo si era registrato nell'accesso delle ragazze agli istituti tecnico-industriali, esse erano comunque ancora una piccola minoranza [120].

9. Parità salariale e contrasto alle discriminazioni tra l'autunno caldo e la legislazione degli anni Settanta

Dopo la mobilitazione degli anni Cinquanta e Sessanta, la parità salariale continuò a essere discussa in occasione dell'ondata di conflittualità sociale che si sviluppò in Italia all'indomani del 1968 [121]. Negli accordi aziendali che furono sottoscritti nel periodo tra il 1968 e il 1973 la parità salariale fu spesso inclusa, come nel caso della Pirelli [122]. Nei primi anni Settanta, fu realizzato un unico sistema di classificazione dei salari, sotto la spinta sia delle organizzazioni sindacali che delle numerose vertenze che si svilupparono a livello aziendale. Queste ultime videro il protagonismo sia degli operai che degli impiegati, senza discriminazioni di sesso [123]. Tra il 1968 e il 1969 le zone salariali furono abolite, fatto rilevante anche in prospettiva di genere, poiché molte donne non appartenevano alle aree industriali centrali e quindi erano pagate ancora di meno per via delle paghe a zone. Secondo alcuni studiosi, all'inizio degli anni Settanta le disuguaglianze salariali si erano sostanzialmente ridotte rispetto a dieci anni prima [124].

Nonostante ciò, gli anni Settanta videro una forte mobilitazione per rinnovare il principio di parità salariale per lavoro di eguale valore in tutti i settori economici. Nel 1977, la legge stabilì la completa eguaglianza tra lavoratori e lavoratrici, grazie a un impegno diretto della prima donna ministro del lavoro in Italia, Tina Anselmi. La legge del 1977 fu realizzata in un contesto socio-culturale e politico completamente diverso. Dal 1968, l'emergere del cosiddetto movimento neo-femminista portò a un'attenzione rinnovata per i diritti delle donne a livello globale. Il 1975, dichiarato dalle Nazioni Unite "anno internazionale della donna", ebbe un grosso impatto a livello mondiale nello stimolare battaglie a livello locale nel fare inserire i diritti delle donne nelle agende politiche dei governi [125]. Dall'altra parte,

---

[120] Si rimanda a Alessandra Cantagalli, Stefano Veratti, *Tra istruzione e professione: le prime generazioni di donne periti industriali*, in Eloisa Betti, Carlo De Maria (a cura di), *Genere, lavoro e formazione professionale nell'Italia contemporanea*, Bologna, Bononia University Press, 2021, pp.179-201.

[121] Pietro Causarano, *La fabbrica fordista e il conflitto industriale*, in Stefano Musso (a cura di), *Il Novecento, 1945-2000. La ricostruzione, il miracolo economico, la globalizzazione*, Roma, Castelvecchi, 2015.

[122] Lorenzo Bertucelli, Adolfo Pepe, Maria Luisa Righi, *Il sindacato nella società industriale*, Roma, Ediesse, 2008.

[123] *Ibidem.*

[124] Ballestrero, *Dalla tutela alla parità*, cit.

[125] Jocelyn Olcott, *International Women's Year: the greatest Consciousness-Raising Event in History*, Oxford, Oxford University Press, 2017.

© Wolters Kluwer Italia

specifiche regolamentazioni furono approvate alla metà degli anni Settanta sia a livello europeo che internazionale, favorendo l'inclusione del principio della parità salariale e della parità di remunerazione nel più ampio contesto delle pari opportunità [126] promosse dalla Comunità Economica Europea in Europa occidentale e dall'Organizzazione internazionale del lavoro a livello globale. In occasione dell'anno internazionale della donna, l'OIL adottò la Dichiarazione sulla parità di opportunità e trattamento per le donne lavoratrici (Declaration on Equality of Opportunity and Treatment for Women) [127].

Tale dichiarazione riconosceva eguaglianza di opportunità e di trattamento, richiamando l'attenzione sulla necessità di eliminare tutte le forme di discriminazione basate sul genere. Menzionava inoltre che alcuni anni prima, nel 1967, l'ONU aveva approvato un'altra dichiarazione relativa ai diritti delle donne: la Dichiarazione per l'eliminazione delle discriminazioni contro le donne (Dedaw), anticipatrice della Convenzione Cedaw del 1979 [128]. L'articolo 7 della dichiarazione dell'OIL [129] riaffermava il principio della parità salariale per un lavoro di eguale valore, specificando misure aggiuntive utili a sradicare le cause dei minori salari femminili per simili qualifiche. Le donne lavoratrici nei settori altamente femminilizzati o in posizioni part-time dovevano vedersi garantito il principio della parità salariale per un lavoro di uguale valore.

Il suddetto contesto internazionale ha avuto un impatto significativo in Italia per ciò che riguarda l'approvazione di una legge che stabilisse la piena uguaglianza fra donne e uomini lavoratori. A metà degli anni Settanta, un ruolo importante nella promozione della parità e della parità salariale fu svolto da Tina Anselmi [130]. Eletta nel Parlamento italiano nel 1968 dopo aver lavorato come sindacalista nelle fila della CISL, nel 1974 era stata nominata Sottosegretario al Ministero del lavoro. Nel 1975 aveva guidato la delegazione italiana alla Prima conferenza mondiale delle donne a Città del Messico, venendo nominata presidente del Comitato italiano per l'anno internazionale della donna. In questo ruolo, fece un intervento sulle condizioni sociali e lavorative delle donne nella società italiana, sottolineando la necessità di promuovere le pari opportunità per quelle che ancora erano oggetto di discriminazione ed erano meno occupate e remunerate, nonostante i miglioramenti ottenuti dalla seconda guerra mondiale in poi [131].

---

[126] Di Sarcina, *L'Europa delle Donne*, cit.
[127] ILO, *Declaration on Equality of Opportunity,* Ginevra, ILO, 1975.
[128] ONU, *Convenzione per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne* (CEDAW), 1979 https://undocs.org/en/A/RES/34/180.
[129] ILO, *Declaration on Equality of Opportunity,* cit., articolo 7.
[130] Tina Anselmi, Anna Vinci*, Storia di una passione politica*, Milano, Sperling & Kupfer Editori, 2006.
[131] Tina Anselmi, *Il 1975 anno internazionale della donna. Discorso pronunciato a Roma il 27 febbraio 1975, nella sede del Banco di Roma, sotto gli auspici del Centro italiano di studi per la conciliazione internazionale*, Roma, Banco di Roma, 1975.

© Wolters Kluwer Italia

Nel 1976 Tina Anselmi divenne la prima donna ministro nella storia italiana con delega al lavoro. In questo ruolo decise di portare avanti il suo impegno per le donne lavoratrici, già sperimentato come sindacalista e politica, presentando nel gennaio 1977 un disegno di legge [132] che si ricollegava esplicitamente alla direttiva europea del 1975 sulla parità salariale e a quella del 1976 sulla parità di trattamento, riferimenti che si aggiungevano alla Convenzione OIL del 1951 e alla Costituzione italiana [133]. Nel presentare il suo disegno di legge, Tina Anselmi si richiamava espressamente alla questione femminile, di particolare rilevanza negli anni Settanta, non solo in Italia ma nel mondo, sottolineando l'importanza della discussione avvenuta a livello nazionale e internazionale sull'onda dell'anno internazionale della donna e citando il contributo dell'associazionismo femminile e delle organizzazioni sindacali [134].

Dopo vent'anni di dibattito dalla ratifica della Convenzione n. 100, il concetto dell'OIL di parità salariale per lavoro di uguale valore divenne così la base della legge italiana del 1977. Nonostante non emergessero riferimenti diretti alla Convenzione n. 111, il contrasto alle discriminazioni era divenuto caposaldo della nuova legge, che segnò un importante punto di svolta nella lotta per i diritti delle donne italiane.

[132] *Parità di trattamento tra uomini e donne in materia di Lavoro*, Proposta di legge annunciata alla Camera dei Deputati da Tina Anselmi et al. (21 gennaio 1977).
[133] *Ibidem.*
[134] *Ibidem.*

© Wolters Kluwer Italia

Francesco Maccelli

L'OIL, LE CLASSIFICAZIONI DELLE PROFESSIONI E L'ITALIA

1. Introduzione

La storia dei censimenti della popolazione è ben nota: la stragrande maggioranza delle nazioni del mondo effettua un conteggio della propria popolazione almeno una volta ogni decennio [1]. Come per le leggi, le tasse e la religione, contare le persone è un'istituzione di comunità che risale alla creazione delle prime forme di raggruppamenti umani, dove un gran numero di persone hanno iniziato a vivere insieme. In epoca moderna, naturalmente, il censimento può essere letto anche come tattica del processo di *Nation-building* che, seguendo la definizione convenzionale di Stato secondo il diritto internazionale, richiede una popolazione permanente, un territorio definito, un governo e la capacità di entrare in relazione con altre entità statali. Il censimento, in questa direzione, è sicuramente il modo più diretto per dimostrare una popolazione permanente e la prova di un governo funzionale [2]. Ma non è tutto. I censimenti sono anche forme di un "progetto umano", come le ha definite Andrew Whitaby, che raccontano e mostrano come le istituzioni si sono evolute nel conteggio delle caratteristiche della popolazione, come sono cambiate le società e come a volte queste operazioni hanno modificato le collettività [3]. Queste operazioni hanno a che fare con una forma di storia sociale quantitativa, seppur con i limiti

[1] A. Whitaby, *The Sum of the People*, New York, Basic Books, 2020.

[2] Il censimento può essere visto anche come forma di controllo sulla scia di Michel Focault: cfr. B. Curtis, *Focault on Governmentality and Population: The Impossible Discovery*, "Canadian Journal of Sociology/Cahiers Canadiens de Sociologie", 27, 2002, 4, p. 505; B. Curtis, *The Politics of Population: State Formation, Statistics, and the Census of Canada, 1840-1875*, Toronto, University of Toronto Press, 2001. In campo politologico, gli studi sui censimenti come tentativo di rendere "leggibile" la società sono stati sviluppati da J.S. Scott, *Seeing like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, New Heaven, Yale University Press, 2008. In campo antropologico cfr. B. Anderson, *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, rev.ed., London, Verso, 2016. Per una dettagliata analisi delle teorie sui censimenti cfr. R.J. Emigh, D.J. Riley, P. Ahmed, *Antecedents of Censuses from Medieval to Nation States: How Societies and State Count*, New York, Palgrave Macmillan, 2016.

[3] Questa prospettiva può essere collocata nel filone di studi che tratta la statistica come oggetto di studio. Cfr T.M. Porter, *The Rise of Statistical Thinking*, Princeton, Princeton University

© Wolters Kluwer Italia

che queste fonti presentano [4]. Lo scopo di questo saggio è quello di inserirsi in questa prospettiva, dove si utilizzano le classificazioni professionali come soggetto dei cambiamenti socio-economici della popolazione, ma in prospettiva globale. Infatti, il riferimento non è ad una classificazione nazionale ma alle classificazioni standard pensate, create e promosse da organizzazioni statistiche internazionali prima e dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) [5] poi, come segno di una crescente fase di integrazione e diffusione di organismi sovra-nazionali iniziata tra la fine del XIX e il XX secolo. Entrando nel merito di queste classificazioni, possiamo affermare che con la nascita e il consolidamento degli Stati-nazione, tra '700 e '800, la maggior parte dei paesi introdussero vari sistemi di classificazione delle attività lavorative. Questi organismi mostrano differenti impianti teorici, ma sono soprattutto le attività differenti degli uomini, non facilmente comparabili nel tempo e nello spazio, a creare difficoltà nella ricostruzione. In generale, le classificazioni professionali sono classificazioni multilivello in cui sono inserite le unità o categorie occupazionali, che in tempi recenti sono arrivate a contenere professioni omogenee rispetto a conoscenze, competenze, abilità e attività lavorative [6]. La loro complessità, come la loro definizione, si è evoluta nel tempo. Come scrisse il sociologo e statistico

---

Press, 1986; I. Hacking, *The Taming of Chance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990; A. Desrosières, *La Politique des grand nombres: Histoire de la raison statistique*, Paris, La Découverte, 1993.

[4] Per una critica delle classificazioni professionali nelle scienze sociali cfr. R. Meyer, *Beruf als soziales Knstrukt zwischen Entberuflichung und Professionalisierung – Entgrenzungen "vorwaerts nach weit" in Richtung einer professiorentierten Beruflichkeit*, in B. Ziegler (eds), *Verallgemerinerung des Beruflichen – Verberuflichung des Allgemeinen*, Bielefeld, Bertlsmann, 2015, pp. 23-36; R. Connelly, V. Gayle-P.S. Lambert, *A review of occupation-based social classification for social survey research*, in "Methodological innovations", 9, 2016, pp. 1-14; B. Christoph, B. Matthes, C. Ebner, *Occupation-Based Measures – An Overview and Discussion*, "KZfSS Koelner Zeitschrift fur Soziologie und Sozialpsychologie", 72, 2020, pp. 41-78.

[5] D. Maul, *The International Labour Organization. 100 Years of Global Social Policy*, Berlin, De Gruyter, 2019, pp. 57-60; cfr. anche J. Van Daele, M. Rodriguez Garcia, G. Van Goethem, M. Van Der Linden (eds.), *ILO histories: Essays on the International Labour Organization and Its Impact on the World During the Twentieth Century*, Peter Lang, Berna, 2010; I. Lespinet-Moret, V. Viet (dir.), L*'organisation international du travail: origine, développement, avenir*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2011; L. Mechi, *L'Organizzazione Internazionale del Lavoro e la ricostruzione europea. Le basi sociali dell'integrazione economica (1931-1957)*, Roma, Ediesse, 2012; B. de Mozzi, L. Mechi, A. Sitzia, *L'Organizzazione Internazionale del Lavoro: un'introduzione nel Centenario*, in "LavoroDirittiEuropa. Rivista nuova di Diritto del Lavoro", 2, 2019 (https://www.lavorodirittieuropa.it/dottrina/principi-e-fonti/320-l-organizzazione-internazionale-del-lavoro-un-introduzione-nel-centenario-2) (tutti gli url sono stati consultati il 10 dicembre 2021).

[6] Ad esempio, l'unità professionale dei "Tecnici programmatori" (codice 3-12.10) contenuta nella classificazione delle professioni 2011 ISTAT, contiene al suo interno professioni come "programmatore informatico" e "tecnico specialista di linguaggi di programmazione": http://www.statisticlass.eu/statisticlass.classificazioni/index.php?idFamiglia=1&idIndice=1&flag=1&codice=3.1.2.1.0

© Wolters Kluwer Italia

Stuart A. Rice (1889-1969) nella prefazione al volume del censimento della popolazione americano del 1940:

> Il compito di uno statistico professionista è pieno di difficoltà che non sempre appaiono chiaramente a coloro che usano il suo lavoro di volta in volta. Alcuni problemi comuni in molti campi della compilazione e dell'analisi statistica assumono una forma particolarmente delicata nelle statistiche occupazionali. In primo luogo, si deve menzionare il dilemma della classificazione: si deve sacrificare l'utilità pratica all'ordine teorico o concentrarsi sull'utilità a spese della teoria? [7]

Rispetto a questo problema per il caso italiano, Rodolfo Benini, già nel 1911, commentava che:

> la professione, non essendo un carattere immutabile come il sesso né regolarmente variabile come l'età, né suscettivo di poche forme, come lo stato civile, aduna difficoltà di ogni specie sulla via dei rilevatori e la pratica impossibilità di condurre il lettore nel ginepraio di quattro censimenti [nel caso di Benini quelli dal 1861 al 1901] per la parte che concerne la professione.

La logica di questo saggio mira ad una prima ricostruzione di alcuni aspetti che non sempre sono stati valorizzati dalla storiografia, mettendo in evidenza le varie fasi che si sono succedute nelle discussioni e nelle operazioni di realizzazione di tassonomie occupazionali comparative, suddividendo l'arco temporale in tre periodi: il primo periodo – quello dei "progenitori dell'OIL" – che va dalla fine dell'800 alla Prima Guerra Mondiale, dove alcuni movimenti e associazioni di statistici di diversi paesi pongono il problema di classificazioni internazionali di riferimento; il secondo che coincide con la nascita dell'OIL e i suoi primi passi fino alla Seconda guerra mondiale; ed infine il terzo, che va dal 1945 ai giorni nostri, contraddistinto dalla crescita delle Organizzazioni Internazionali e dalla maturità dell'OIL.

2. Dalla fine dell'800 alla Prima Guerra Mondiale

Le classificazioni professionali furono introdotte su larga scala per la prima volta nei censimenti europei a metà del XIX secolo, originate dai modelli svedese (1749), statunitense (1790) e britannico (1801) [8]. Dalla fi-

[7] US Department of Commerce, *Sixteenth Census of the United States: 1940; Population – comparative Occupation Statistics 1870 to 1940*, Washington, United States Department of Commerce, 1943.

[8] T. Wrigley, *The early English censuses*, Oxford, Oxford University Press, 2011.

© Wolters Kluwer Italia

ne dell'Ottocento però iniziarono i primi movimenti per una standardizzazione degli apparati statistici tra i diversi stati occidentali. In questo senso, il problema della comparazione in spazi sovranazionali posto tra la fine del XIX e l'inizio del XX secolo fu stimolata dallo sviluppo delle relazioni economiche internazionali e della crescita e diffusione del settore industriale [9]. Questo processo accrebbe, in linea generale, l'esigenza di procedere a forme di standardizzazione nei campi più diversi, come classificazioni industriali [10], brevetti [11] e unità di misura [12], oltre che alla mobilità dei lavoratori indotta dall'integrazione dell'economia mondiale e dalle nuove infrastrutture dei trasporti [13]. Nel nostro caso, un primo studio e una prima proposta di classificazione professionale condivisa da stati europei fu avanzata da Ernst Engel [14], statistico tedesco prima al servizio del dipartimento di Sassonia tra il 1854 e il 1858 e dopo, tra il 1860 e 1882, capo del dipartimento di statistica della Prussia a Berlino, che esaminò comparativamente i più importanti sistemi di classificazione professionale in una relazione che accompagnava un progetto di statistica industriale dell'impero prussiano del 1870 [15]. Anche nel caso italiano, le statistiche

---

[9] K.H. O'Rourke, J.G. Williamson, *Globalisation and History: The Evolution of Nineteenth-century Atlantic Economy*, MIT Press, 1999; K.H. O'Rourke, J.G. Williamson, *When did globalisation begin?*, "European Review of Economic History", 6 2002, 1, pp. 23-50; vedi anche: C.A. Bayly, *The Birth of the Modern World 1780-1914: Global Connections and Comparisons*, Oxford, Blackwell, 2004; M. Bordo, A.M. Taylor, J.G. Williamson (eds.), *Globalization in historical perspective*, Chicago-London, University of Chicago Press, 2003; G. Gozzini, *Un'idea di giustizia. Globalizzazione e inuguaglianza dalla rivoluzione industriale ad oggi*, Torino, Bollati Boringhieri, 2010; e il più recente G. Federico, A. Tena-Junguito, *A new series of world trade 1800-1938*, "EHES Working paper" n.93 (http://www.ehes.org/EHES_93.pdf).

[10] Per una breve storia delle classificazioni industriali vedi: B. Guilbert, J. Laganier, M. Volle, *Essai sur les nomenclatures industrielles*, "Economie et statistique", 20, 1971, pp. 21-36. Oggi disponibile in: http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/other_documents/index.cfm?TargetUrl=DSP_ESSAY_IND_CLASS.

[11] D. Archibugi, M. Pianta, *Specialization and size of technological activities in industrial countries: The analysis of patent data*, "Research Policy", 21, 1992, pp. 79-93; nel caso italiano: M. Vasta, *Innovazione tecnologica e capitale umano in Italia (1880-1914). Le traiettorie tecnologiche della seconda rivoluzione industriale*, Bologna, Il Mulino, 1999.

[12] E. Lugli, *Unità di misura. Breve storia del metro in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2014.

[13] C. Aydin, *Il lungo Ottocento. Una storia politica internazionale*, Torino, Einaudi, 2019, p. 106; J. Lucassen, *The Story of Work. A New History of Humankind*, New Haven e London, Yale University Press, p. 358; J. Lucassen, L. Lucassen, *Measuring and Quantifying Cross-Cultural Migrations: An Introduction*, in J. Lucassen-L. Lucassen (eds.), *Globalising Migration History. The Eurasian Experience (16th-21st Centuries)*, Leiden-Boston, Brill, 2014, pp. 31-35; J. Lucassen, L. Lucassen, P. Manning, *Migration History in World History: Multidisciplinary Approaches*, Leiden-Boston, Brill, 2010.

[14] H. Strecker, R. Wiegert, *Engel (Christian Lorenz) Ernst*, in N.L. Johnson, S. Kotz, *Leading Personalities in Statistical Sciences from the Seventeenth Century to the Present*, New York, Wiley, 1997, pp. 280-3.

[15] *Die Nothwendigkeit einer Reform der volkswirthschaftlichen Statistik, ins- besondere del' Gewerbestatistik im Gebiete des Zollvereins, sowie in allen iibrigen Staaten von Europa*, Zeitsch. d. k. pl'euss. statist. Bureau's. Anno 1870, pp. 143 e ssg.

© Wolters Kluwer Italia

sul lavoro furono le operazioni che più preoccuparono le istituzioni addette nel corso del tempo alla loro rilevazione [16]. Ad esempio, Luigi Bodio [17], nel presentare il volume sulle classificazioni professionali del censimento generale della popolazione del 1870, affermava che:

> Chi s'è provato in questo genere di lavori, sa quanto sia difficile trovare una classificazione che soddisfaccia egualmente bene a tutti i punti di vista da cui si desidera di contemplare l'alveare umano. [...] né quella che può parere più opportuna come fondamento di una statistica industriale, può essere egualmente adatta ad uno studio della popolazione complessiva, che comprende capitalisti, pensionati, oziosi, mendicanti, le persone che per tanti titoli differenti vivono a carico altrui [18].

In quel caso si decise di modellare la classificazione delle occupazioni, introducendo modifiche in base all'allora contesto italiano, ad una già proposta e raccomandata dall'Ottavo Congresso internazionale di statistica di Pietroburgo del 1872 [19]. Il congresso russo segnò il primo tentativo di creare una adeguata classificazione di riferimento, dove si discusse di metodologie di raccolta di dati e standardizzazione tra membri rappresentanti di stati nazionali europei. La relazione da cui Bodio trasse origine per la classificazione italiana fu presentata da Maikow e Stchépkine [20] nella terza sezione del congresso, la quale conteneva una tavola poliglotta che traduceva le categorie occupazionali in francese, inglese, tedesco e russo. Questo schema si basava sulle pubblicazioni precedenti dei censimenti del Belgio, degli Stati Uniti d'America, della Francia, della Gran

---

[16] Per una valutazione delle pratiche e della storia della statistica in Italia cfr. G. Favero, *La statistica fra scienza e amministrazione*, in C. Pogliano, F. Cassata, *Storia d'Italia. Annali 26. Scienze e cultura dell'Italia unita*, Torino, Einaudi, 2011, pp. 703-735.

[17] Sulla figura di Luigi Bodio cfr. M. Soresina, *Conoscere per amministrare. Luigi Bodio: statistica, economia e pubblica amministrazione*, Milano, FrancoAngeli, 2001; A. Cappiello, *Luigi Bodio: promoter of the political and high scientific mission of statistic and pioneer of the international statistical cooperation*, "Rivista Italiana di Economia Demografia e Statistica", 86, 2014, 3-4, pp. 199-205.

[18] Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio, *Annali del Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio – statistica, n. 100*, serie 1, vol. 10, Roma, Tipografia Eredi Botta, 1877.

[19] Il primo congresso fu tenuto a Londra nel 1853 a Bruxelles poi a Parigi (1855), Vienna (1857), Londra (1860), Berlino (1863), Firenze (1867), L'Aia (1869) e a Budapest (1876). I congressi furono voluti da L.A.J. Quételet, salutato come fondatore della statistica internazionale cfr. A. Flicker, *Die statistique internationale wird stets Quetelet's grossartigste Schoepfung bleiden*, "Statistiche. Monatschrift" 1, 1875, p. 13. Sui congressi internazionali di statistica cfr. N. Randeraad, *The International statistical congress (1853-1876): Knowledge transfers and their limits*, "European History Quarterly", 41, 2011, 1, pp. 50-65.

[20] *Essai d'une nomenclature classifiée des professions et conditions. (Compte-rendu de la huitième Session dn Congrès international de Statistique à St-Pétersbourg*" 1re Partie), pp. 117 e ssg.

© Wolters Kluwer Italia

Bretagna, dell'Italia, della Prussia, nonché sugli elenchi delle professioni redatte da Julius Ficker per l'Austria. La proposta presentata dai due studiosi fu nel corso del tempo abbandonata non solo per problemi di traduzione ma anche per un mutato ordine geopolitico. Infatti, dopo il congresso di Budapest del 1876, e oltre a una natura ingombrante dei congressi che raccordavano le varie istituzioni statistiche nazionali, fu costituita una commissione internazionale permanente [21]. Essa avevo lo scopo di portare avanti i lavori dei congressi e pubblicare un annuale statistico internazionale ed un bollettino, entrambi in francese. Il progetto naufragò a causa del rifiuto dei rappresentanti prussiani, probabilmente agendo su indicazione di Bismarck, che non volevano che le decisioni vincolanti a livello internazionale fossero influenzate dai francesi. Il presidente ungherese della commissione informò gli altri membri che:

> All the German states have refused to be represented on the Permanent Commission; Switzerland has followed this example; representatives of Spain and of Sweden have sent excuses; Portugal and Holland have not answered; regarding England and Prussia I am not even yet in a position to know whether they will be officially represented or not" e comunicava che "Under these circumstances... I have at least decided to postpone the session2 [22].

Il congresso previsto a Roma nel 1880 fu cancellato e anche la Commissione Permanente fu chiusa [23], a causa delle reticenze prussiane ma anche per la difficoltà di conciliare la dimensione nazionale con quella internazionale della funzione e del campo di azione del Congresso, come già richiamato da Alberto di Sassonia-Coburgo-Gotha [24], consorte della regina Vittoria.

Una soluzione differente si trovò con la costituzione dell'International Statistical Institute (ISI) [25]. Sulla scia delle riunioni delle società statistiche di Londra e Parigi, un gruppo di statistici inglesi (Frederic J. Mouat,

---

[21] *The Permanent Commission of the International Statistical Congress*, che si riunì sei volte dopo il 1872.

[22] *Allgemeine Zeitung*, June 14, 1885, come riportato in *Foreign Press Notices*, "Royal Statistical Society Jubilee Volume", 0, 1885, p. 343.

[23] F.X. Von Neumann-Spallart, *Summary of the results of the international statistical congresses and sketch of proposed plan of an international statistical association*, "Jubilee volume of the Statistical Society", London, Edward Standford, 1885, pp. 284-311 (qui pp. 300-301); per una riscostruzione leggermente differente cfr. H. Westergaard, *Contributions to the history of statistics*, London, P. S. King, 1932, pp. 181-182.

[24] *Collection of British Authors*, Tauchnitz edition, Volume 850, "Speeches and Addresses of the Prince Consort", Leipzig, 1866, p. 229. Qui è opportuno ricordare che uno dei tutori del principe Alberto di Sassonia-Coburgo-Gotha a Bruxelles fu Adolphe Quetelet: H. Hobhouse, *Prince Albert: His Life and Work*, London, Hamish Hamilton, 1983, p. 16.

[25] Per una storia dell'ISI cfr. J.W. Nixon, *A History of the International Statistical Institute, 1885-1960*, The Hague: International Statistical Institute, 1960.

© Wolters Kluwer Italia

John Biddulph Martin), austriaci (Karl Theodor von Inama-Sternegg, Franz Xavier Neumann-Spallart), italiani (Luigi Bodio), francesi (Pierre Émile Levasseur), statunitensi (Francis Amasa Walker), russi (Alexander G. Troinitsky), norvegesi (Anders Nicolai Kiær), ungheresi (Karoly Keleti) e greci (Timoleon Argyropoulos) si riunirono per discutere una bozza dello statuto del nuovo organismo, fondato ufficialmente nel 1885 [26]. Esso divenne, per espressa volontà degli ideatori, un'associazione di statistica internazionale indipendente in cui i partecipanti, che erano ancora principalmente impiegati del governo e degli organi statistici nazionali, discutevano di problemi di statistica senza produrre raccomandazioni o risoluzioni legislative ai governi degli stati membri [27]. Come ricordato dal primo presidente Sir Rawson Rawson in una risposta ai delegati tedeschi Becker e Blenck [28]: "While the direct object of the Congress and Permanent Commission was to influence Governments, that of the International Statistical Institute is to acquire and perfect statistical knowledge and to furnish information to these Governments" [29]. L'Istituito tenne la sua prima conferenza a Roma nel 1887 e, ogni due anni, fino al 1913. Alla seconda conferenza di Parigi nel 1889, dove continuavano le discussioni sull'uniformità della raccolta del censimento, Jacques Bertillon (1851-1922) presentò uno schema generale per classificare le professioni [30]. Il suo sistema di classificazione professionale si basava su schemi occupazionali in uso a fine '800 in Gran Bretagna, Italia, Germania, Francia e Belgio. La sua preoccupazione più urgente, oltre a tentare di delineare un terreno comune da questi schemi, era quella di distinguere tra produttori e rivenditori, sollecitato dai nascenti sconvolgimenti che la Seconda Rivoluzione Industriale stava iniziando a produrre. Criticava apertamente la classificazione britannica in quanto combinava, ad esempio, le diverse funzioni di fabbricazione e commercio sotto le stesse categorie, creando statistiche del lavoro imprecise. Come soluzione, Bertillon tentò di stabilire una classificazione socio-economica, innovando la vecchia concezione e cercando di dividere l'industria in due parti costitutive (e due supplementari): il primo gruppo si basava sulle materie prime utilizzate, la seconda sull'oggetto di fabbri-

[26] W.F. Willcox, *Development of International Statistics*, "The Milbank Memorial Fund Quarterly", 27, 1949, 2, pp. 143-53.
[27] Von Neumann-Spallart, *Summary of the results of the international statistical congresses,* 1885.
[28] Karl Becker e Emil Blenck furono i direttori rispettivamente del German Imperial Statistical Department e del Royal Prussian Statistical Bureau. Cfr. K. Saenger, *The Prussian State Statistical Office 1805-1934. An obituary*, "General Statistical Archive", 24, 1934/35, pp. 445-60.
[29] ISI, *Bulletin de L'Institut International de Statistique*, Tome 1, 1ère and 2ème Liviaison, Roma, Imprimerie Héritiers Botta, 1886 p. 33.
[30] J. Bertillon, *Communication de M. le docteur J. Bertillon sur le classement des professions dans les dénombrements de la population*, "Bulletin de l'Institut International de Statistique, 4, 1889, 2, pp. 252-262.

© Wolters Kluwer Italia

cazione. Sosteneva con fermezza che i datori di lavoro e i dipendenti fossero contati separatamente e che i familiari a carico dovevano essere tabulati accanto a quelli da cui dipendono. Lo schema presentato era incompleto in quanto era solo una bozza che non comprendeva ancora uno schema di professioni e mestieri. La conferenza concordò in linea di principio, ma volle finalizzare lo spunto di Bertillon. Per accelerare le cose, fu creato un comitato speciale composto da figure eminenti della statistica internazionale – Emil Blenck (Prussia), Luigi Bodio (Italia), Émile Cheysson (Francia), Joseph Körösi (Imprero Austro-Ungarico), Pierre Émile Levasseur (Francia), Touissant Loua (Francia), William Ogle (Inghilterra), Per Élis Sidenbladh (Svezia), Auguste Vannacque (Francia) e Jacques Bertillon stesso - in grado di discutere delle modifiche e dello sviluppo dello schema comparativo: [31]. Alla successiva conferenza del 1891 a Vienna fu presentata una classificazione rivista e ampliata che conteneva 456 gruppi di unità occupazionali [32]. Tuttavia, l'ISI non era disposto ad accettare questo schema senza ulteriori discussioni e gli uffici statistici europei furono invitati a commentare la proposta. Secondo Korösi furono ricevute numerose osservazioni a livello dettagliato da statistici europei [33] e lo schema modificato di Bertillon venne poi presentato alla conferenza di Chicago nel 1893 e approvato dall'ISI [34]. Tracce di quanto avvenne si ritrovano anche nel volume per l'esecuzione del censimento italiano del 1901 [35], dove la tassonomia dell'ISI fu accettata come classificazione da utilizzare nel seguente censimento del 1911.

In generale, in questa prima fase iniziarono a prendere forma alcune delle idee che furono poi applicate dall'OIL. Un primo punto di notevole importanza che possiamo sottolineare è una netta presa di posizione da parte degli stati europei: da un lato, gli esperti parteciparono a iniziative coordinate in un terreno sovranazionale, ma dall'altro non si vollero accettare vincoli stringenti, seppur in materia di statistica comparata, come il-

[31] La lista è stata presa dal *Bulletin de l'Institut International de Statistique*, 8, 1895, 1, p. CIII.
[32] J. Bertillon, *Rapport de M. Bertillon sur la nomenclature des professions dans le recensement*, "Bulletin de l'Institut International de Statistique, 6, 1892, 1, pp. 263-297. Questo è stato tradotto in inglese come *Classification of occupations in the census*, "Quarterly Publications of the American Statistical Association", 3, 1893, pp. 379-415.
[33] J. Körösi, *Le recensement séculaire du monde en 1900. Mémoire adressé à la session de Saint- Pétersbourg de l'institut international de statistique*, Paris, Guillaumin & Cie., 1898, p. 20.
[34] J. Bertillon, *Rapport sur les observations faites par différents directeurs de services statistiques, à propos du projet de nomenclature des professions présenté à leur examen par l'Institut international de statistique (Session de Vienne, 1891)*, "Bulletin de l'Institut International de Statistique", 8, 1895, 1, pp. 226-239; J. Bertillon, *Projet de nomenclature des professions*, "Bulletin de l'Institut International de Statistique", 8, 1895, 1, pp. 240-262.
[35] Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio, *Studi e proposte per l'esecuzione IV censimento generale della popolazione del regno*, Roma, Tipografia nazionale di G. Bertero, 1900, pp. 88-107.

© Wolters Kluwer Italia

lustrato dal caso tedesco. Si passò così alla nascita di associazioni e istituti internazionali che si dedicavano in maniera indipendente alle proposte da presentare alle segreterie statistiche dei ministeri e dei governi, ma senza obblighi di ratifica, in una costante tensione tra spinte nazionali e desideri di standardizzazione.

3. Tra le due guerre. La nascita dell'OIL e i primi passi sul sentiero di una classificazione internazionale delle occupazioni

La comparsa dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (1919) come organizzazione tripartita tra governi, sindacati e datori di lavoro [36] portò un nuovo impulso verso le classificazioni internazionali come schema di comparazione dopo la Prima guerra mondiale. Inserendo l'OIL in questo processo storico risulta che la necessità di uno schema di categorie occupazionali di riferimento internazionale adatta alla comparazione dei mestieri tra classificazioni diverse trovò un primo sbocco nel 1923 nella costituzione della Conferenza internazionale degli statistici del lavoro (ICLS) a Ginevra, uno strumento creato sull'esempio dell'International Association for Labour Legislation (IALL) fondata nel 1900.

L'utilità di un sistema comparativo internazionale era largamente condivisa ma, come in precedenza, le forme di attuazione necessitarono di molto tempo. Ad esempio, nella prima Conferenza nel 1923 [37] si scriveva che tutto ciò che ci si aspettava dalla conferenza sarebbe stata la fissazione di principi generali, nella speranza che le varie autorità statistiche ufficiali nel fare cambiamenti, implementare o addirittura creare nuove statistiche del lavoro nazionale si sforzassero, per quanto possibile, di muoversi nella direzione di alcuni standard internazionali concordati [38].

I 33 paesi membri presenti erano per la maggior parte stati europei ma non mancarono presenze come Australia, Brasile, Canada, Cina, Giappone e India, in un panorama che diveniva internazionale. Da questo punto di vista erano sottorappresentati gli stati dell'America Latina e gli stati che non facevano parte dell'OIL, ovvero gli Stati Uniti d'America e la Russia. In totale, 52 rappresentanti lavorarono alla conferenza, incluso anche un

---

[36] D. Maul, *The International Labour Organization. 100 Years of Global Social Policy*, Berlin, De Gruyter Oldenbourg, 2019.

[37] ILO, *International Labour Review*, Vol. IX, n.1, Ginevra, 1924; vedi inoltre ILO, *Studies and Reports, Series N, n. 1: System of Classification of Industries and Occupations*, Ginevra, ILO, 1924; ILO, *Studies and Reports, Series N, n. 4: International Conference of Labour Statisticians, (Ginevra-1923), Resolution I, paragraph I*, Ginevra, ILO, 1924, p.71.

[38] Ivi, p. 4. Tradotto da "all that was expected of the conference would be the laying down of general principles, in the hope that various official statistical authorities in making changes or developments in their national system would endeavor as far as practicable to move in the direction of some agreed international standard".

© Wolters Kluwer Italia

rappresentante della sezione economica e finanziaria della Società delle Nazioni, a testimonianza di come le Organizzazioni Internazionali si muovevano su un terreno comune. Fu nominato come presidente il segretario generale del ministero dell'industria e del lavoro belga Armand Julian. Tre i vice presidenti: Robert H. Coats (Canada), Hans Platzer (Germania) e l'italiano Luigi Solinas, direttore generale della sezione sul lavoro al ministero dell'economia nazionale (1923-1929) guidato dal ministro Mario Orso Corbino.

L'agenda fissata indicava tre obiettivi essenziali:

1. La Classificazione delle industrie e delle occupazioni per statistiche nel mondo del lavoro
2. Le Statistiche su salari e orari di lavoro.
3. Le Statistiche sugli infortuni sul lavoro.

Il primo punto comprovava l'esigenza dello sviluppo di una classificazione di riferimento, perseguita tramite la nascita di comitato sul lavoro guidato dal direttore delle statistiche del dipartimento del lavoro inglese John Hilton. Questo comitato formulò come principio fondamentale, che costituì la base della prima risoluzione adottata, una divisione tra le classificazioni industriali e dei servizi e le classificazioni delle occupazioni. Le operazioni di rilevazione dovevano tenersi in momenti differenti e separati in quanto gli obbiettivi erano differenti. Per quanto riguarda la discussione sulle classificazioni professionali, si trattava di valutare se fosse possibile stabilire principi uniformi per la classificazione dei lavoratori in base all'industria o all'occupazione. La maggior parte degli stati non ne aveva una, ma molte classificazioni diverse, e nello stesso paese era spesso difficile confrontare fatti diversi sulla stessa industria o occupazione a causa delle basi di classificazione diverse. La difficoltà quindi dal punto di vista internazionale fu dovuta a questo punto. Dalle carte delle discussioni dei lavori è possibile notare come quella che si riteneva la classificazione di gran lunga più importante in tutti i paesi fosse quella ottenuta, di solito a intervalli di dieci anni, in occasione del censimento generale della popolazione, e fu nelle classificazioni applicabili in questo campo che l'attenzione del Comitato si concentrò in prevalenza. In queste occasioni l'intera popolazione impegnata nella vita industriale viene analizzata sulla base di "individui" e raggruppata secondo un sistema a priori, seguendo le linee che Bertillon descrisse trent'anni prima nel suo schema di classificazione presentato all'Istituto statistico internazionale. Nella concezione degli esperti riuniti alla conferenza degli statistici del lavoro, gli individui non esistevano nella vita reale come parti isolate di una comunità, ma come anelli di una catena, come membri di un organismo. Quindi l'indicazione prodotta dal comitato era che i censimenti della popolazione coevi tentassero di ripristinare la connessione dell'individuo con la vita economica della comunità, scoprendo l'esatta posizione del lavoratore nella vita professionale. Al contrario, si affermava che le parti fondamentali della vita economica dal punto di vista della produzione non erano le persone,

© Wolters Kluwer Italia

ma le imprese, gli stabilimenti o i servizi a cui erano connesse, motivo per cui la classificazione industriale non si poteva basare sull'individuo ma su un'unità superiore, vale a dire lo stabilimento o impianto considerato come un'unità tecnica ai fini della produzione e della distribuzione di beni e servizi. Da ciò derivava la distinzione fondamentale tra una classificazione delle professioni e una classificazione delle industrie, ed era impossibile su qualsiasi base logica combinare le due. Per fare un esempio, un falegname impiegato nella fabbricazione o nella riparazione di carrozzerie di automobili era un lavoratore del settore automobilistico, mentre un falegname addetto alla costruzione di case andava incluso nel settore edile. Sebbene la maggior parte dei falegnami fosse impiegata nel settore edile, qualsiasi classificazione che raggruppava tutti i falegnami sotto la voce "edilizia" era imprecisa e illogica. Era certamente vero che alcune professioni esistevano (ed esistono) in un solo settore - ad esempio i minatori di carbone nel settore minerario - ma come regola generale il comitato stabiliva che la maggior parte delle professioni erano presenti in diversi settori e determinate professioni si trovano in quasi tutti i settori. Nello specifico, la classificazione dei lavoratori in base alla loro occupazione fu inizialmente riconosciuta dal comitato come totalmente distinta da una classificazione per settore. Un'occupazione era, nella loro visione, una caratteristica personale appropriata per un individuo particolare ed era quindi indipendente dall'organizzazione industriale o dalla struttura economica della comunità. Tutte le professioni erano esercitate all'interno di un settore da persone che lavorano per proprio conto o per conto di altri, e le mansioni svolte da un lavoratore in una determinata "occupazione" potevano variare da settore a settore. In linea generale, questa prima conferenza fu fondamentale perché mise a frutto una divisione netta tra una classificazione delle industrie (e dei servizi) ed una sulle categorie occupazionali *tout court* da applicare nei censimenti generali della popolazione. Infatti, per la prima volta a livello internazionale si parla di una divisione, rimanendo però sulla strada tracciata precedentemente da Bertillon. Ad esempio, rimarcando la natura socialdemocratica dell'OIL, l'obbiettivo del comitato di sviluppare una classificazione delle professioni condivisa perseguiva il fine di giustizia sociale e trovava una propria applicazione nelle statistiche sulla disoccupazione. In queste statistiche era necessaria una classificazione dettagliata affinché l'"uomo giusto" fosse collocato nel posto giusto, e in questo caso il carattere del materiale disponibile su cui lavorare, e i dati forniti dai sindacati, dai contratti di lavoro o dagli istituti di assicurazione contro la disoccupazione determinavano i gruppi adottati e la efficacia dell'azione politica.

Al contrario, la più grande difficoltà delle statistiche del lavoro a livello internazionale fu individuata nei differenti termini usati per indicare particolari occupazioni in un paese rispetto ad un altro, facendo riemergere i gravosi problemi di una tassonomia condivisa. Fu pertanto chiesto espressamente di disporre di una fonte di riferimento per le informazioni

© Wolters Kluwer Italia

sull'esatto significato dei termini professionali utilizzati nelle statistiche in diverse lingue. In questo senso era già stato fatto un tentativo nel Regno Unito, in Francia e negli Stati Uniti, e su iniziativa dell'International Statistical Institute era stata pubblicata una classificazione dal nome "Répertoire" (1909) con i nomi di industrie e professioni inglesi, francesi e tedesche. Il comitato concordò all'unanimità che sarebbe stato auspicabile che ogni paese pubblicasse le definizioni dei termini occupazionali, industriali e di altro genere più comunemente usati in relazione alle sue statistiche sul lavoro, e che esse dovevano essere discusse all'interno dei consessi internazionali. La raccomandazione più` importante relativa alla classificazione delle occupazioni dei lavoratori avanzata in quella occasione fu che "the occupied persons should be classified in the first instance according to the industry in which they are employed, and within each industry they may be further classified according to their individual occupations. When it is not possible to give this double classification in sufficient detail to show the total number of workers in each individual typical occupation, it is necessary to make a second classification of all occupied persons according to their individual occupations, so that for comparative purposes two separate classifications will be available, (a) by industry and (b) by individual occupation" [39].

Questa risoluzione fu comunicata ai governi, ma in quel momento non furono prese ulteriori misure in materia di classificazione delle professioni, scelta influenzata anche dalla crescente turbolenza a livello politico ed economico causata dalla Prima guerra mondiale. Tre anni dopo, nel 1926, fu istituito un nuovo gruppo di esperti, composto da giuristi indipendenti, come supervisori internazionali per l'applicazione delle norme. All'interno di questa operazione, i rappresentanti dell'OIL entrarono in contatto con i direttori dell'ISTAT, Corrado Gini prima (1926-1932) e Franco Savorgnan poi (1932-1943), come confermato dalle carte di corrispondenza possedute all'archivio OIL di Ginevra. Alla luce di questi problemi che attraversavano il comitato, uno dei problemi più spinosi nel caso italiano, che influenza anche il presente lavoro di ricerca dei rapporti tra l'OIL e i vari istituti o ministeri che si sono avvicendati prima della creazione dell'ISTAT nel 1926, è la scarsità delle fonti. L'archivio del Ministero dell'Agricoltura Industria e Commercio (MAIC) è stato frammentato e la ricostruzione della storia della genesi delle classificazioni professionali adottate e delle risoluzioni internazionali applicate è pressoché impossibile. Da un lato, solo un esame approfondito delle carte del personale coinvolto sui due fronti – nazionale ed internazionale – potrebbe rivelare in che misura l'Italia abbia recepito le norme proposte dal comitato in seno all'OIL. Dall'altro, risulta che commissioni apposite si siano riunite per effettuare il lavoro di preparazione delle classificazioni professionali, sti-

[39] *Ibidem*.

© Wolters Kluwer Italia

lando o modificando le nomenclature applicate [40]. Gli atti di queste commissioni potrebbero rivelarci le modalità di lavoro e le logiche di selezione delle voci professionali, cercando di comprendere anche il tipo di influenza che il movimento internazionale di *quantificazione* ebbe su questi uomini [41].

Infine, nel 1938, il Comitato di esperti statistici della Società delle Nazioni [42], esaminando i vari sistemi di classificazione della popolazione economicamente attiva, approvò l'opinione già espressa da altre conferenze di statistici secondo cui una classificazione delle professioni avrebbe dovuto tenere conto delle tre seguenti caratteristiche: (a) rami di attività economica, (b) posizione nella professione, (c) occupazione individuale. Questo era necessario per ottenere un quadro significativo della struttura

---

[40] Traccia di queste commissioni sono nel censimento del 1931: "l'Istituto Centrale di Statistica ha pubblicato, non solo il quadro riassuntivo della classificazione adottata, ma anche una nomenclatura professionale, contenente per ogni sottoclasse le voci professionali corrispondenti (oltre 5 mila) ottenute mediante lo spoglio dei più importanti contratti di lavoro, in vigore nelle varie Regioni alla data del censimento. Tale lavoro venne compiuto da una Commissione e da una Sottocommissione di studio" da Istituto Centrale di Statistica del Regno d'Italia, *Relazione preliminare del VII Censimento Generale della Popolazione (21 aprile 1931) Volume I, parte seconda – atti relativi alle classificazioni professionali*, Roma, tipografia Failli, 1939, p. 9. Collegato ad esso, nella nota 4 alle pp. 9-10, viene riportata che "la commissione presieduta dal prof. Corrado Gini, Presidente dell'Istituto Centrale di Statistica, era così composta: dott. Alessandro Molinari (Direttore generale dell'Istituto), comm. Amleto Angelelli e comm. dott. Raffaele Borelli (Ministero delle Corporazioni), dott. Guido Borghesi (Confederazione nazionale dei sindacati fascisti dell'agricoltura), comm. prof. Filippo Carli (Confederazione nazionale fascista dei commercianti), dott. Luigi Cibrario (Confederazione generale fascista dell'industria italiana), dott. Guido Fossati (Federazione fascista autonoma degli artigiani d'Italia), ten. col. med. comm. Luigi De Berardinis (Reparto Statistiche demografiche e sanitarie dell'Istituto Centrale di Statistica), cav. uff. Rodolfo Gallo (Reparto Censimenti demografici), comm. prof. Ottavio Scrittore (Reparto Censimenti Agricoli), prof. Riccardo Del Giudice (Confederazione Nazionale sindacati fascisti dell'industria), dott. Umberto Cerdelli (Confederazione nazionale fascista degli agricoltori), dott. Fenizio Fenizzi (Confederazione nazionale dei sindacati fascisti del commercio), Segretario il dott. Enrico Mancinelli (Sotto capo Reparto ai Censimenti demografici dell' Istat). La Sottocommissione per le voci dell'industria era composta dai sigg.: dott. Enrico Mancinelli, Presidente; dottor Luigi Cibrario; prof. Riccardo Del Giudice; dott. Guido Fossati.

[41] Sulla fabbricazione di statistiche come modo di legittimazione per l'OIL cfr. D. Kévonian, *La légitimation par l'expertise: le Bureau international du travail et la statistique internationale*, "Les cahiers Irice", 2, 2008, 2, pp. 81-106; sulla tradizione statistica presente nell'OIL cfr. M. Dhermy-Mairal, *Les sciences sociales et l'action du Bureau international du travail (1920-1939)*, tesi di dottorato in scienze sociali, EHESS 2015; sul movimento di quantificazione internazionale cfr. M. Ward, *Quantifying the World. UN Ideas and Statistics*, Bloomington, Indiana UP 2004 e R. Cussó, *From Statistics to International Quantification: A Dialogue with Alain Desrosières*, in I. Bruno, F. Jany-Catrice, B. Touchelay (eds.), *The Social Sciences of Quantification. From Politics of Large Numbers to Target-Driven Policies*, Cham, Springer, 2016, pp. 55-65.

[42] Société des Nations, E*tudes et rapports sur les méthodes statistiques, no 1, Statistiques de la population active*, Genève, 1938.

© Wolters Kluwer Italia

economica e sociale della popolazione. Tuttavia, pur riconoscendo il valore e l'importanza di una classificazione per occupazione per le statistiche nazionali sulla forza lavoro, il Comitato non ritenne necessario formulare raccomandazioni per la creazione di una classificazione delle professioni individuali a fini internazionali. In generale, nel tumultuoso periodo tra le due guerre mondiali, la nascente Organizzazione Internazionale del Lavoro percorse un sentiero di difficile affermazione, lavorando solamente a norme generiche applicabili a livello generale. Come per il periodo precedente, la possibilità di attuazione di queste norme fu a carico dei governi nazionali, relegando le Organizzazioni Internazionali (Società delle Nazioni, OIL, Corte Internazionale di Giustizia, Organizzazione per la salute) ad un ruolo marginale. Come è stato precedentemente ricordato il primo trentennio di vita dell'OIL fu un periodo di elaborazioni politiche e di sistemi di classificazione di ampio respiro ma anche una fase in cui essa si configurò come forza debole nei confronti di governi nazionali. Da un lato creò una struttura importante capace di trattare temi a livello internazionale, con la costruzione di analisi e diagnosi, creando una comunità professionale ma, dall'altro, non fu capace di andare oltre le risoluzioni e la non obbligatorietà delle convenzioni, che vanno sempre interpretate come principi guida. Il caso italiano ne fu la dimostrazione. Nonostante un rapporto duraturo e la partecipazione alla costruzione di una identità internazionale della statistica, le classificazioni professionali e, in generale, i censimenti della popolazione nazionali non fecero mai riferimento nei suoi documenti pubblicati a principi e/o risoluzioni formulate a livello internazionale.

4. Classificazioni professionali e OIL dopo la Seconda guerra mondiale: la nascita della ISCO

Il mutato clima del Secondo dopoguerra diede un nuovo impulso alla cooperazione internazionale. Gli accordi di Bretton Woods nel 1944 [43], la costituzione delle Nazioni Unite (1945), del GATT (1947) e della Nato (1949) fecero transitare l'OIL verso un ruolo di rilievo nella sfera occidentale, aprendo una stagione di febbrile operatività [44]. La natura tripartita e socialdemocratica mise in luce l'organizzazione come laboratorio di diffusione delle politiche keynesiane e di sviluppo nel campo del lavoro [45]. In

[43] S. Selva, *Cinquant'anni dopo Bretton Woods: dollaro e sistema monetario internazionale tra storia e presente*, "Passato e presente", 39, 2021, 114, pp. 72-82.
[44] D. Maul, *The International Labour Office*, cit., pp. 145-66. Per la diffusione e la standardizzazione delle pratiche è da ricordare anche il Piano Marshall. Per il caso italiano cfr. F. Fauri, *Il Piano Marshall e l'Italia*, Bologna, Il Mulino, 2010.
[45] D. Maul, *The International Labour Office*, cit., pp. 184-96.

© Wolters Kluwer Italia

questo ambito due date sono fondamentali: il 1944 quando, a Philadelphia, fu adottata la Dichiarazione [46] alla base della "seconda fondazione" dell'Organizzazione [47]; il 1946, quando l'OIL divenne un'agenzia specializzata delle Nazioni Unite. Il clima di crescente attivismo ebbe un effetto positivo sulle azioni e sulle pratiche di ricerca di una classificazione professionale internazionale.

Nel 1947 la sesta International Conference of Labour Statisticians (ICLS) arrivò alla definizione di "occupazione" a partire dagli individui: "occupation is the trade, profession or type of work performed by the individual, irrespective of the branch of economic activity to which he is attached" [48]. Non solo, sempre nella stessa conferenza tenuta a Montréal si adottò la risoluzione concernente la classificazione internazionale delle professioni (12 agosto 1947) dove si specificava che, riconoscendo l'opportunità di stabilire una classificazione standard internazionale delle professioni che consenta di confrontare il numero di persone occupate, i tassi di retribuzione, le ore di lavoro e altre condizioni di lavoro nelle stesse professioni e professioni simili o simili tra paesi diversi, e rilevando in particolare la necessità di questa classificazione standard per i censimenti nazionali raccomandati dalla Commissione statistica delle Nazioni Unite e dalla Commissione demografica delle Nazioni Unite, si incaricava l'Ufficio studi dell'OIL, con la collaborazione delle Nazioni Unite e delle agenzie specializzate competenti, di lavorare ai problemi connessi all'elaborazione di questa classificazione standard al fine di includere questo problema all'ordine del giorno di una futura sessione della Conferenza internazionale degli statistici del lavoro. Una prima riunione fu convocata a Roma nel 1948 e furono coinvolti esperti europei. Nella 104° sessione, nel marzo 1948, il Consiglio di amministrazione dell'OIL iscrisse la questione della classificazione internazionale delle professioni all'ordine del giorno della seguente conferenza degli statistici del lavoro.

Infatti, una prima classificazione fu elaborata in occasione della Settima Conferenza del 1949, quando furono definiti nove Major Group professionali. In questa stessa conferenza si formalizzò anche la distinzione, già discussa nel periodo tra le due guerre mondiali, tra i due tipi di classificazioni allora più diffuse:

> a classification according to industries classifies (1) a person according to the nature of the establishment, undertaking or service with

---

[46] "Dichiarazione Riguardante gli Scopi e gli Obiettivi dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (1944)" in OIL, *Record of Proceedings*, 26ª sessione, XIII, 1944, pp. 621–623; E. Lee, *The Declaration of Philadelphia: Retrospect and Prospect*, "International Labour Review", 133, 1994, 4, pp. 467–84.

[47] Formula ripresa da D. Maul, *The International Labour Office*, cit., p. 117.

[48] ILO, *International Standard Classification of Occupations. Report prepared for the Seventh International Conference of Labour Statisticians*, Ginevra, 1949, p. 8.

© Wolters Kluwer Italia

which the worker is connected; a classification according to occupations (2) should classify a person according to the nature of the work he performs personally, irrespective of the industry with which he is connected [49].

I nove gruppi utilizzati erano ricavati principalmente dalle classificazioni canadese, francese, inglese ed americana (tabella 1.1).

1.1 Nove Major Group professionali - Classificazione ILO 1949

0. Professional, technical and related workers		01. Technical workers
		02. Professors and teachers
		03. Other professional workers, n.e.c.
1. Managerial, administrative, clerical and related workers		11. Managers and administrators (retail stores)
		12. Managers and administrators (except in retail stores)
		13. Clerical and related workers
2. Sales workers		
3. Farmers, fishermen, hunters, lumbermen and related workers		31. Farmers, farm workers and graziers
		32. Fishermen, hunters and trappers
		33. Lumbermen
4. Workers in mine and quarry occupations		
5. Workers in operating transport occupations		51. Chaffeurs, drivers and delivery men (including tram drivers)
		52. Locomotive engineers and locomotive firemen
		53. Navigation officiers, sailors and related workers
6. Craftsmen, production process workers and labourers, n.e.c.	6A. Craftmen and production process workers	61. On metal and metal products
		62. On textiles
		63. On fabricating textile producta
		64. On wood and wood products
		65. Stationary engineers and firemen, crane drivers and related workers
		66. Others, except labourers
		67. Labourers (except farm, mine and service)
7. Protective service workers		
8. Service workers (except protective)		
9. Occupations unidentifiable or not reported		

Un punto importante è che la terminologia utilizzata era esclusivamente relativa all'occupazione settoriale, senza il dettaglio delle mansioni di tipo tecnico–industriale svolte [50].

Tra il 1948 e il 1970, con la direzione dell'americano David Morse, il

[49] Ivi, p. 10.
[50] Ivi, p. 55.

© Wolters Kluwer Italia

numero degli stati membri raddoppiò, a testimonianza dell'importante ruolo svolto dalle organizzazioni internazionali nel secondo dopoguerra. Nel 1952 l'OIL pubblicò la Classificazione internazionale delle professioni per le migrazioni e il collocamento (ICOMEP) dove elaborò nel dettaglio la composizione dei nove raggruppamenti, descrivendo 1.727 occupazioni sulla base dei materiali raccolti da diversi paesi [51]. In questo caso l'Italia partecipò non attraverso i rappresentanti dell'ISTAT ma del Ministero del Lavoro, fornendo una classificazione articolata e descrittiva dei mestieri e delle professioni, elaborate in due volumi pubblicati nel 1958 [52] e nel 1966 [53].

Nel 1954, nel corso dell'Ottava Conferenza dell'ICLS, la classificazione fu ulteriormente sviluppata inserendo nuovi raggruppamenti di dettaglio inferiore, i 79 minor group. Nel 1957, la Nona Conferenza adottò ufficialmente una prima versione completa della Classificazione internazionale delle professioni – pubblicata poi l'anno successivo col nome di International Standard Classifications of Occupations (ISCO-)58 – che era composta da 10 major groups, 73 (minor) groups, 201 occupational units e 1.345 occupations.

Gli obiettivi del progetto ISCO erano in questa fase principalmente due: in primo luogo, fornire un quadro classificatorio delle occupazioni da utilizzare anche per i paesi che ancora non avevano sviluppato una propria classificazione; in secondo luogo, creare uno strumento per la comparazione tra paesi. Il confronto tra la classificazione delle professioni italiane al censimento del 1961 e la classificazione ISCO-58 ci mostra come

---

[51] Nello specifico i materiali furono raccolti in Austria (*Systematisches Verzeichnis der Berufe (mit einaem alphabetischen Anhang) fur Zwecke dei Osterreichischen Wirtschafts- und Sozialstatistik, Herausgegeben vom Osterreichischen Statistischen Zentralamt* 1951), Belgio (Commission des questions sociales Benelux-Commissie voor sociale vraagstukken voor de Benelux, *Groupes principaux de professions Benelux: Hoofdbereopagroepen voor Benelux*, 1950-51), Repubblica Federale Tedesca (Systematik der Berufe, Bundesministerium fur Arbeit, 1949), *Francia (*Institut National de la Statistique et des Etudes Economique, *Nomenclature Analytique des Métiers et des Activités Individuelles, Ministère de l'Economie Nationale*, 1947), Italia (Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, *Classificazione Professionale Categorie e Mestieri*, 1952), Lussemburgo (Commission des questions sociales Benelux, *Groupes principaux de professions Benelux*, 1950-51), Paesi Bassi (Rijksarbeidsbureau, *Beroepeninventarisatie, Ministerie van Sociale Zaken*, 1947-48) e Gran Bretagna (Ministry of Labour and National Service, *Guide to Occupational Classification and Registration of Workers for Employment*, 1952). Hanno partecipato ai lavori anche Brasile e Uruguay (senza presentare le proprie classificazioni occupazionali). Vedi anche: ILO, *ICOMEP: International Classification of Occupations for Migration and Employment Placement. Volume I: Occupational Titles, Codes and Definitions*, Ginevra, ILO, 1952.

[52] Ministero del lavoro e della previdenza sociale, Direzione generale dell'occupazione e dell'addestramento professionale, ufficio tecnico, *Dizionario delle professioni*, Roma, Ministero del lavoro e della previdenza sociale, 1958.

[53] Ministero del lavoro e della previdenza sociale, Direzione generale del collocamento della manodopera, *Dizionario delle professioni*, Roma, Istituto Poligrafico dello Stato, 1966.

© Wolters Kluwer Italia

esse non hanno niente in comune. La classificazione italiana risentiva ancora della struttura gerarchica dove ai primi posti si inserivano le figure imprenditoriali e i quadri superiori della pubblica amministrazione, seguiti dalle professioni liberali, tecniche e amministrative e da quelle della produzione. La ISCO-58, al contrario, aveva alla base una visione di occupazione come insieme di competenze, collocando ai primi posti i professionisti e i tecnici come architetti, ingegneri, fisici, etc. e solamente dopo i codici delle figure amministrative e imprenditoriali. Inoltre, concentrando l'attenzione ai riferimenti puramente terminologici possiamo osservare come l'OIL utilizzi definizioni unicamente professionali, escludendo tutti i termini relativi all'industria o ai ruoli all'interno delle professioni (proprietari, amministratori, impiegati, operai). Nel caso italiano, la svolta verso l'apertura a standard internazionali fu fornita dalla ISCO-68. Nel 1966 l'Undicesima Conferenza degli Statistici del Lavoro sviluppò una nuova classificazione, che venne pubblicata due anni dopo con il nome di ISCO-68. La nuova ISCO era composta da 8 major groups, 83 (minor) groups, 284 occupational units e 1506 occupations. Anche questa versione includeva le definizioni di ciascuno dei 1881 raggruppamenti e descriveva le funzioni generali delle professioni e dei principali compiti svolti dai lavoratori. Rispetto all'edizione precedente, la ISCO-68 presentava anche un elenco alfabetico ampliato di definizioni di professioni che facilitò le classificazioni nazionali. Infatti, i censimenti della popolazione italiana 1971 e 1981 utilizzarono una classificazione professionale che ricalcava quasi alla perfezione la ISCO-68. A riprova di quanto detto, da questo censimento in poi verranno pubblicate, in allegato ai volumi sulle professioni, le tabelle di ragguaglio tra i codici utilizzati nelle classificazioni professionali italiane e quelli delle professioni internazionali forniti dall'OIL.

La terza edizione – ISCO-88 - venne adottata dalla Quattordicesima Conferenza nel 1987, approvata dall'OIL nel 1988 e applicata al contesto italiano nei censimenti del 1991 e del 2001. La principale modifica introdotta riguardò l'aggiunta di un ulteriore livello di classificazione: erano previsti 10 major groups, 28 sub- major groups, 116 (minor) groups e 390 unit groups, accompagnati da una più ampia definizione dei principi e dei criteri utilizzati per la classificazione delle professioni. Per la prima volta furono adottati i concetti di *skill level* e di *skill specialization* in base ai quali la "competenza" rappresentava la capacità di svolgere i compiti propri di una data professione ed era considerata nella sua duplice dimensione del livello e del campo delle competenze. La ISCO-88 si inseriva nel quadro di attività orientate all'azione politica, e in una più ampia teoria della produttività che integrava il concetto di capitale umano nell'analisi economica. In tal senso, la versione dell'International Standard Classification of Education (ISCED) del 1976 era la base della ISCO-88 per la definizione dei livelli di abilità. I mestieri e le professioni furono classificati in base alla natura delle competenze richieste per svolgere i compiti e le

© Wolters Kluwer Italia

mansioni particolari di uno specifico lavoro, piuttosto che in base al modo in cui tali competenze erano acquisite. La specializzazione delle abilità si riferiva al tipo di conoscenza applicata agli strumenti, alle attrezzature, ai tipi di materiali utilizzati e al tipo di beni e servizi prodotti. L'obiettivo si spostava sulle competenze richieste per svolgere un'occupazione e non sul fatto che un lavoratore in un particolare mestiere fosse più o meno qualificato di un altro [54]. Come ha ricordato Peter Elias, "from the evidence now available it appears that ISCO-88 has successfully superseded ISCO-68 and, in many countries, has become the model for a new national classification even where a national classification of occupations previously existed" [55].

All'inizio del nuovo millennio emerse la necessità di riconsiderare l'impianto classificatorio della ISCO-88 alla luce dei nuovi mestieri e delle nuove professioni. Nel corso della trentaquattresima riunione della Commissione statistica delle Nazioni Unite (marzo 2003), venne chiesto all'OIL di calendarizzare una agenda per l'aggiornamento. A dicembre 2003, nel corso della Diciassettesima Conferenza internazionale degli statistici del lavoro venne chiesto all'OIL di procedere all'aggiornamento della classificazione entro la scadenza dei censimenti della popolazione del 2010. L'attuale classificazione delle professioni – ISCO-08 – fu infine adottata con risoluzione ufficiale di esperti di statistica del lavoro nel dicembre del 2007. Il modello era in linea con quello precedente, imperniato cioè sul concetto di competenza e le definizioni dei dieci Major Groups non vennero modificate. ISCO-08 è tuttavia più dettagliato nei livelli inferiori della scala gerarchica, prevedendo 43 sub-major groups, 131 minor groups e 425 unit groups. Attualmente, la versione più recente della ISCO è in uso principalmente nell'Europa continentale, mentre gli Stati Uniti d'America e la Gran Bretagna utilizzano classificazioni diverse [56]. La ISCO-08 si basa su due tipi di concetti: sul tipo di lavoro e sulla qualificazione richiesta per svolgerlo. A sua volta, la qualificazione prevede due sotto-dimensioni in funzione del livello della complessità e della varietà dei compiti e delle mansioni che un lavoratore deve avere per svolgerlo e in relazione alla specializzazione, che è determinata dalla quantità di conoscenze richieste così come da eventuali strumenti e attrezzature.

---

[54] E. Hoffmann, *International statistical comparisons of occupational and social structures: problems, possibilities and the role of ISCO-88*, Paper prepared for the Symposium on Measuring Demographic Variables in International Perspective, 30 September – 1 October 1999, Cologne, Germany (https://www.ilo.org/public/english/bureau/stat/download/iscopres.pdf).

[55] P. Elias, *Occupational Classification (ISCO-88): Concepts, methods, reliability, validity and cross-national comparability*, "Labour Market and Social Policy Occasional Papers", 20, 1997, p. 17.

[56] I primi utilizzano il sistema Standard Occupational Classification (SOC) creato nel 1977 e rivisto nel 1990, 2010 e 2018, mentre la Gran Bretagna applica una variante di esso (UK-SOC) introdotta nel 1990 e modificata nel 2000 e nel 2010.

© Wolters Kluwer Italia

5. Conclusioni

Le classificazioni professionali comparative hanno avuto un percorso storico lungo e travagliato, che affonda le radici nella seconda metà dell'Ottocento. In questo primo periodo, influenzati dal consolidamento e dallo sviluppo degli stati nazionali e dalla crescita delle relative industrie, l'esigenza di una tassonomia condivisa è stata portata alla luce dai membri dei congressi internazionali di statistica. Accanto alle prime limitate proposte, Jacques Bertillon cercò di progettare uno schema generale all'interno della rete di conferenze promosse dall'International Statistical Institute (ISI). La discussione tra gli esperti portò a risultati non convincenti: dopo l'incontro di Chicago del 1893 fu sviluppata una sola nuova tassonomia nel 1909. L'efficacia degli schemi proposti non riuscì a permeare le amministrazioni nazionali. La situazione non cambiò neanche tra le due guerre mondiale, nonostante la fondazione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro. Le discussioni teoriche e metodologiche in seno ad un comitato appositamente costituito non produssero risultati di rilievo né a livello scientifico né a livello politico a causa della limitata forza dell'OIL sui governi. La svolta avvenne dopo la Seconda guerra mondiale grazie ad un mutato ordine geopolitico, che favorì la diffusione di nuove logiche socio-economiche. L'OIL, divenuta un'agenzia specializzata delle Nazioni Unite, sviluppò per la prima volta una classificazione professionale internazionale nel 1958 – l'International Standard Classification of Occupations 1958 – rivista dieci anni dopo. L'esplosione nell'applicazione di questo schema occupazionale avvenne con la nuova ISCO-88, dove il concetto di competenza iniziò a rappresentare l'architrave teorico, rafforzato nella nuova edizione del 2008. Come si è ricordato, l'Italia ha svolto un ruolo di primo piano nel periodo tra fine Ottocento e inizio Novecento, dove i rappresentanti della statistica nazionale, come Luigi Bodio, promossero e parteciparono al movimento di espansione del pensiero e dei metodi statistici. Al contrario, dopo la Seconda guerra mondiale, l'Italia si limitò a recepire gli schemi classificatori, come illustrato dal caso del censimento del 1971 in cui le unità occupazionali furono allineate a quelle della ISCO-68.

© Wolters Kluwer Italia

PARTE II

IL DIRITTO DEL LAVORO ITALIANO E L'OIL: PRINCIPI E DIRITTI FONDAMENTALI DEL LAVORO

Francesco Perrone

L'EFFICACIA NEL DIRITTO NAZIONALE DELLE CONVENZIONI OIL NON RATIFICATE

1. La delimitazione del campo di indagine.

La nota sentenza n. 194 del 2018, con cui la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1 del d. lgs. n. 23 del 2015 nella parte in cui prevedeva che il computo dell'indennità per i casi di licenziamento illegittimo dovesse avvenire secondo un criterio di rigida standardizzazione nella misura di due mensilità di retribuzione globale di fatto per ogni anno di anzianità maturata dal lavoratore, offre uno spunto privilegiato di riflessione per un'analisi del tema se sia ammissibile il riconoscimento alle Convenzioni OIL non ratificate, nonché alle deliberazioni dei rispettivi organi di sorveglianza e controllo, in particolare quelle del CEACR e del CLA, di una possibile efficacia conformativa sull'ordinamento interno.

Il presente scritto si prefigge di delineare un percorso argomentativo capace di offrire una risposta positiva a tale interrogativo, che riconosca in capo al giudice nazionale quantomeno un vincolo interpretativo del diritto interno in senso orientato rispetto al contenuto dispositivo di tali fonti, naturalmente nei limiti in cui l'interpretazione orientata può legittimamente operare nell'ordinamento interno senza trasbordare in *interpretatio abrogans* ovvero in attività costitutiva di diritto oggettivo che solamente il *ius cogens* può legittimamente svolgere. Tale posizione muove dalla constatazione che tali fonti, pur non essendo imperative alla stregua del *ius cogens*, senz'altro esercitano una significativa influenza conformativa specialmente sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in virtù della diffusa rilevanza che la Corte di Strasburgo riconosce alle fonti di *soft law* [1] nell'interpretazione del contenuto delle clausole della Convenzione. Dal frutto di tale attività interpretativa e definitoria, che assorbe il patrimonio assiologico degli strumenti OIL nell'elaborazione dei

[1] Cfr. *amplius*, sul tema, L*a divisione ricerca della Corte Edu: metodo di lavoro, impatto sulle decisioni della corte e profili di criticità*, in F. Buffa, M. G. Civinini, *Speciale di Questione Giustizia. La Corte di Strasburgo*, 2019, http://www.questionegiustizia.it/speciale/2019-1.

© Wolters Kluwer Italia

propri *standard*, scaturisce, in concreto, il contenuto degli obblighi convenzionali che ciascuno Stato membro è chiamato nel suo complesso ad osservare, innanzi tutto assicurando l'interpretazione del diritto interno in senso conforme alla CEDU. Appare quindi incoerente con la logica di sistema che tali strumenti di *soft law*, nel momento in cui concorrono alla definizione degli obblighi convenzionali dello Stato membro, restino invece privi di qualunque efficacia conformativa sul diritto interno, quantomeno nel senso di concorrere anch'esse ad orientarne in qualche misura l'interpretazione. Tale modello ricostruttivo non può invece essere esteso *tout court* al diritto eurounitario, in ragione delle differenze strutturali che caratterizzano i meccanismi di coordinamento con l'ordinamento dell'Unione europea.

2. La rilevanza nel diritto interno della Convenzione OIL n. 158 del 1982 sul licenziamento alla luce della giurisprudenza costituzionale

Nella sentenza n. 194 del 2018 la Corte costituzionale, per un verso, ha affermato che la discrezionalità del legislatore, nel disciplinare meccanismi riparatori di tipo economico-monetario, è assoggettata al vincolo interno della ragionevolezza, il quale esige la preservazione di un incomprimibile spazio valutativo affidato alla ponderazione giurisdizionale degli interessi concretamente in gioco capace di assicurare la personalizzazione del danno concretamente subito, per altro verso, ha ribadito l'inesistenza di un vincolo costituzionale che imponga tanto la tutela reintegratoria, quanto l'integralità del ristoro del pregiudizio subito, ferma la necessità di garantire l'adeguatezza del risarcimento (cfr. sentenze n. 303 del 2011 in merito alla questione di costituzionalità dell'art. 32, cc. 5, 6 e 7 della l. 4 novembre 2010, n. 183, n. 46 del 2000 in merito all'ammissibilità della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione dell'art. 18 della l. n. 300 del 1970, n. 44 del 19 febbraio 1996 e n. 194 del 18 dicembre 1970 sulla compatibilità costituzionale della tutela indennitaria prevista dall'art. 8 della l. n. 604 del 1966, nonché, *amplius*, le sentenze n. 199 del 2005, n. 148 del 1999, e n. 420 del 1991).

In concreto, la questione di costituzionalità è stata risolta dalla Corte assumendo come parametro il principio di ragionevolezza dell'art. 3 Cost., di cui il principio di proporzione è corollario.

Sono tuttavia entrati in gioco, per il tramite del parametro di cui all'art. 117, comma 1 Cost., ulteriori parametri interposti di derivazione sovranazionale, i quali sanciscono, in ragione di graduati schemi regolativi, il diritto del lavoratore a una tutela efficace nei confronti del licenziamento ingiustificato: l'art. 30 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea (CdfUE), l'art. 24 della Carta Sociale Europea (CSE) e l'art. 10

© Wolters Kluwer Italia

Convenzione OIL n. 158 del 1982 sul licenziamento, non ratificata dal Parlamento italiano.

L'art. 24 CSE è l'unico parametro sovranazionale che nella sentenza costituzionale n. 194 del 2018 assume un ruolo di rilevanza decisiva, seppur problematica. Punto di partenza è il riconoscimento, operato dalla sentenza n. 194/2018, dell'idoneità delle disposizioni della Carta Sociale Europea ad assumere valenza propria di parametro interposto rispetto all'art. 117 Cost.. È stato per la prima volta rotto il confinamento della Carta nell'opaca nebulosa del *soft law*, per riconoscerne il ruolo di fonte del diritto oggettivo.

La Consulta ha invece esplicitamente escluso che le decisioni del Comitato europeo dei diritti sociali possano assumere per i giudici nazionali efficacia vincolante analoga a quella propria delle disposizioni convenzionali. Il ragionamento seguito dalla Corte muove dall'assunto che, a differenza di quanto avviene nel sistema della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, né la Carta Sociale Europea, né il Protocollo Addizionale contengono disposizioni di effetto equivalente all'art. 32 § 1 CEDU, il quale radica la competenza della Corte in merito "a tutte le questioni concernenti l'interpretazione e l'applicazione della Convenzione e dei suoi Protocolli che siano sottoposte a essa [...]" ovvero all'art. 46 CEDU, il quale fonda l'autorità di *res iudicata* della sentenza resa dalla Corte Edu nei rapporti con lo Stato nei cui confronti è stata pronunciata. Sulla scorta di tali premesse, alle decisioni del Comitato non può essere esteso il principio affermato nelle note sentenze costituzionali n. 348 e 349 del 2007, secondo cui "le norme della CEDU vivono nell'interpretazione che delle stesse viene data dalla Corte europea", con la conseguenza che "la verifica di compatibilità costituzionale deve riguardare la norma come prodotto dell'interpretazione, non la disposizione in sé e per sé considerata". Nella sostanza, mentre le disposizioni della CEDU sono vincolanti nel significato che ad esso viene attribuito all'esito dell'attività interpretativa operata dalla Corte Edu, le disposizioni della Carta Sociale Europea costituiscono di per sé diritto oggettivo, ma nessun vincolo conformativo può promanare dall'interpretazione che di esse sia fatta dal Comitato europeo dei diritti sociali [2].

[2] Per una bibliografia essenziale: L. Forlati, *Corte costituzionale e controllo internazionale. Quale ruolo per la "giurisprudenza" del Comitato Europeo per i diritti sociali nel giudizio di costituzionalità delle leggi?*, in *La normativa italiana sui licenziamenti: quale compatibilità con la Costituzione e la Carta sociale europea?*, *Forum di quaderni costituzionali*, "Rassegna", 2018, n. 7, 67 ss.; D. Amoroso, *Sull'obbligo della Corte costituzionale italiana di prendere in considerazione le decisioni del Comitato europeo dei diritti sociali*, in *La normativa italiana sui licenziamenti: quale compatibilità con la Costituzione e la Carta sociale europea*, *ibidem,* "Rassegna", 2018, n. 7, 73; G. Monaco, *il vincolo degli obblighi internazionali e l'utilizzo della Carta sociale europea come norma interposta nel giudizio di legittimità sulle leggi*, *ibidem*, "Rassegna", 2018, 2; B. Liberali, *Un nuovo parametro interposto nei giudizi di legittimità costituzionale: la Carta Sociale Europea a una svolta?*, "federalismi.it", 2017, n.

© Wolters Kluwer Italia

Già con la sentenza n. 120 del 2018 la Corte costituzionale aveva preso le distanze dalla possibilità di riconoscere alle decisioni del Comitato efficacia interpretativa vincolante. La Consulta, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale di una norma del Codice dell'ordinamento militare [3] nella parte in cui per i militari escludeva in qualunque forma il diritto di associazione sindacale anziché riconoscerne il legittimo esercizio qualora esercitato "alle condizioni e con i limiti fissati dalla legge", per un verso ha riconosciuto all'art. 5 della Carta il valore di parametro interposto ai sensi dell'art. 117 Cost., per altro verso ha escluso che l'ancor più libertaria interpretazione dell'art. 5 elaborata dal Comitato europeo dei diritti sociali nel caso *Conseil Européen des Syndicats de Police c. France* [4] potesse assumere rilevanza vincolante ai fini del sindacato di costituzionalità.

Per contro, nell'economia complessiva della decisione costituzionale, l'art. 30 CdfUE e l'art. 10 della Convenzione OIL n. 158 del 1982 sul licenziamento sono rapidamente usciti di scena. Quanto all'art. 30 la Corte, muovendo dalla constatazione che l'Unione non ha in concreto esercitato la competenza riconosciutale dall'art. 153, § 2, lett. d) TfUE in materia di "protezione dei lavoratori in caso di risoluzione del contratto di lavoro", ha escluso che la Carta possa entrare in gioco ai sensi dell'art. 51 CdfUE, il quale ne subordina l'applicabilità alla condizione che il singolo Stato membro abbia agito "esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione".

Quanto al ruolo giocato dall'art. 10 della Convenzione OIL n. 158 del 1982, *nulla quaestio* circa le Convenzioni OIL ratificate dall'Italia le quali, al di là della vincolatività che promana dall'ordine di esecuzione e dalla legge di ratifica, sono spesso implementate con una legge organica che disciplina la materia con disposizioni di dettaglio di regola più ampie delle stesse disposizioni convenzionali. La Corte si è limitata a negare l'attitudine dell'art. 10 ad essere assunto come parametro interposto per l'assorbente e insuperabile ragione che la Convenzione n. 158 del 1982 non è stata ratificata dall'Italia [5]. Tanto che la Corte nemmeno ha ritenuto necessario spendere alcun argomento a giustificazione dell'esclusione di qualsivoglia rilevanza delle disposizioni convenzionali anche solo alla stregua di termine di orientamento interpretativo.

È implicita nella logica della giurisprudenza costituzionale, a maggior ragione, l'esclusione dalla sfera del diritto oggettivo delle deliberazioni

---

17, 13; C. Panzera, *Per i cinquant'anni della Carta Sociale Europea*, "Riv. Gruppo di Pisa", 2012, n. 1, 5; C. Panzera, *Diritti ineffettivi? Gli strumenti di tutela della Carta sociale europea*, "AIC", 2017, n. 1, 1 ss.; C. Salazar, *La Carta sociale europea nella sentenza n. 120 del 2018 della Consulta: ogni cosa è illuminata?*, "Quaderni costituzionali", 2018, 906.

[3] Art. 1475, comma 2 d. lgs. 15 marzo 2010, n. 66.

[4] Cfr. decisione del 27 gennaio 2016, n. 101/2013.

[5] C. Alessi, *L'OIL e la tutela contro il licenziamento illegittimo*, "Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro", 2019, n. 3, http://www.dirittolavorovariazioni.com/oil-e-la-tutela-contro-il-licenziamento-illegittimo.

© Wolters Kluwer Italia

degli organi di controllo OIL, nonché delle raccomandazioni, risoluzioni e conclusioni tratte nei vari atti operativi adottati dall'OIL. In effetti, in merito alla vincolatività interpretativa dalle risoluzioni del CEACR, e in generale degli organi di controllo OIL, un problema di ordine costituzionale ed internazionale effettivamente sussiste, atteso che ai sensi dell'art. 37 della Costituzione OIL la funzione interpretativa delle Convenzioni OIL è istituzionalmente attribuita, in via esclusiva, alla Corte internazionale di giustizia. Né può essere trascurato che, a seguito della nota vicenda che nel 2012 ha visto le organizzazioni datoriali rappresentate in seno all'OIL opporsi all'interpretazione data dal CLA, poi fatta propria dal CEACR, circa la possibilità di derivare l'esistenza del diritto di sciopero quale corollario della libertà sindacale di cui alla Convenzione n. 87 del 1948, lo stesso CEACR ha dovuto ammettere il carattere non strettamente vincolante delle proprie pronunce.

3. La tutela per il licenziamento illegittimo nell'art. 24 della Carta Sociale Europea e nell'art. 10 nella Convenzione OIL n. 158/1982: similitudini e divergenze di *standard*

La radicalità della impostazione dogmatica che, nel ragionamento della Consulta, esclude per le convenzioni non ratificate e per le decisioni adottate dal Comitato europeo dei diritti sociali qualunque rilevanza di diritto oggettivo, offre comunque interessanti spunti argomentativi.

La formulazione letterale dell'art. 24 CSE, sancendo il diritto del lavoratore ingiustamente licenziato ad "un congruo indennizzo o altra adeguata riparazione", non solo non menziona il diritto alla reintegra, ma la norma nemmeno presenta precisi parametri di quantificazione dell'indennizzo [6]. La disposizione, in sé considerata, sembra non spingersi oltre la generica affermazione di un principio di sostanziale indifferenza tra rimedi economici-indennitari e rimedi reintegratori-restitutori. Essa pertanto non solleva, di per sé, particolari rischi di conflitto rispetto ai tradizionali principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale in tema di riparazione del danno da licenziamento illegittimo, prima tra tutti la negazione che la tutela reintegratoria sia un rimedio costituzionalmente imposto, ferma la necessità di garantire l'adeguatezza del risarcimento [7].

---

[6] M. Corti, *La tutela contro il licenziamento ingiustificato nelle fonti dell'OIL*, "Lavoro Diritti Europa", 2019, n. 2, https://www.lavorodirittieuropa.it/images/matteo_corti.pdf.

[7] Cfr. sentenze n. 303 del 2011 in merito alla questione di costituzionalità dell'art. 32, cc. 5, 6 e 7 della l. 4 novembre 2010, n. 183, n. 46 del 2000 in merito all'ammissibilità della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione dell'art. 18 della l. n. 300 del 1970, n. 44 del 19 febbraio 1996 e n. 194 del 18 dicembre 1970 sulla compatibilità costituzionale della tutela indennitaria prevista dall'art. 8 della l. n. 604 del 1966, nonché, *amplius*, le sentenze n. 199 del 2005, n. 148 del 1999, e n. 420 del 1991.

© Wolters Kluwer Italia

Per contro, con la decisione *CGIL c. Italia* il Comitato europeo dei diritti sociali, dando continuità all'orientamento già assunto nell'ormai noto caso *Finnish Society c. Finlandia* (decisione n. 106/2014), ha riaffermato un'interpretazione dell'art. 24 della Carta ben più radicale, e potenzialmente dirompente, rispetto al significato più "leggero" consentito dal testo letterale della disposizione convenzionale, in particolare statuendo che i rimedi di carattere indennitario-risarcitorio possono essere considerati adeguato strumento compensativo soltanto quando siano tali da reintegrare il lavoratore illegittimamente danneggiato in una situazione non meno favorevole di quella in cui egli si sarebbe trovato se l'illecito non fosse stato commesso. Vale a dire soltanto quando la compensazione economica sia di entità tale da garantire al lavoratore un ristoro tendenzialmente integrale del danno sofferto in conseguenza del licenziamento, così da assorbire l'equivalente economico del valore del posto di lavoro illegittimamente perduto, pur senza esaurirsi necessariamente in esso. Dall'analisi del percorso argomentativo sviluppato dal Comitato si evince che rimedio reintegratorio e rimedio compensativo sono strumenti di tutela qualitativamente eterogenei, in quanto per natura diretti a reintegrare tipologie di danno sostanzialmente non assimilabili. Tanto che il Comitato ha ritenuto che il sistema legislativo italiano, la parte in cui continua a prevedere un *plafond* massimo per il risarcimento (prima 24, poi 36 mesi) sia congegnato in modo tale da privare il lavoratore illegittimamente licenziato del diritto ad una riparazione adeguata in quanto proporzionata al danno subito e sufficientemente dissuasiva (§ 104 della decisione), quantomeno in tutti quei casi in cui il danno effettivo sia superiore al plafond con esclusione dei soli casi contemplati dall'art. 2 del d. lgs. n. 23 del 2015 (licenziamento discriminatorio).

L'opzione interpretativa prescelta dal Comitato assume particolare significato in quanto il principio di prevalenza della tutela reintegratoria rispetto alla tutela indennitaria risulta sostanzialmente coerente con lo *standard* di tutela sancito dall'art. 10 della Convenzione OIL n. 158 del 1982 il quale, anche letteralmente, sembra concepire l'annullamento del licenziamento e la conseguente reintegrazione nel posto di lavoro alla stregua di rimedi prioritari. L'"adeguato indennizzo o ogni altra appropriata forma di riparazione" sono invece legittimati ad operare in via solamente subordinata, "quando l'organo giurisdizionale investito della controversia, sulla base della legge nazionale applicabile, non disponga del potere di annullamento/reintegrazione".

Tale interpretazione della disposizione convenzionale è stata fatta propria dal *general survey* CEACR del 1995 sul licenziamento ingiustificato, il quale ha affermato l'opinione che la Convenzione n. 158 del 1982 esprime un *favor* per il rimedio restitutorio (circa l'approccio seguito dall'OIL sui temi del bilanciamento tra esigenze di tutela del contraente debole e libertà d'impresa e delle ragioni oggettive del licenziamento si rinvia all'analisi di Andrea Sitzia, capitolo 10 di questo Volume).

© Wolters Kluwer Italia

Non è un caso che la struttura normativa dello stesso art. 24 CSE presenti delle esplicite simmetrie letterali rispetto al contenuto della Convenzione OIL n. 158/1982, e precipuamente dell'art. 4 della Convenzione nella parte in cui testualmente richiede l'esistenza di una *valid reason* a giustificazione del licenziamento [8].

È interessante rilevare, per contro, che la Corte di Cassazione francese (Stato in cui la Convenzione n. 158 del 1982 è stata ratificata), con pronuncia dell'Assemblea plenaria del 17 luglio 2017 [9], ha ritenuto conforme all'art. 10 la c.d. *barème Macron* [10], vale a dire una "griglia" di quantificazione dell'ammontare dell'indennizzo per il licenziamento *sans cause réelle et sérieuse* in funzione dell'anzianità professionale maturata introdotta

4. La possibile via per il riconoscimento di un effetto conformativo sull'ordinamento nazionale delle Convenzioni OIL non ratificate e degli atti degli organi di controllo OIL

A fronte della rigorosa presa di posizione che esclude qualsivoglia efficacia vincolante nell'ordine costituzionale nazionale per la Convenzione OIL n. 158 del 1982, è necessario interrogarsi se è possibile ricostruire una via argomentativa che permetta di riconoscere a tale Convenzione, così come al frutto dell'attività interpretativa e applicativa svolta dagli organi di controllo OIL, un possibile effetto conformativo sul diritto interno, idoneo quanto meno ad orientare la discrezionalità valutativa ed interpretativa del giudice nazionale nella decisione dei casi concreti.

Punto di partenza è la ricognizione del ruolo che alle fonti di *soft law* viene riconosciuto dalla giurisprudenza delle Corti europee nello svolgimento della propria attività di aggiudicazione. Si tratta di verificare se e in che limiti il sistema CEDU e l'ordinamento eurounitario possono operare quali canali di penetrazione all'interno degli ordinamenti degli Stati membri, secondo i meccanismi di coordinamento propri di ciascuno.

In merito al ruolo giocato dal sistema CEDU, è innegabile l'impatto esercitato dal *soft law* sulla struttura argomentativa delle decisioni della Corte Edu in relazione alla determinazione sia del significato convenzionale da attribuire alle clausole della Convenzione e dei suoi Protocolli ad-

---

[8] Cfr. il *Final Report, Tripartite Meeting of Experts to Examine the Termination of Employment Convention, 1982 (No. 158) and the Termination of Employment Recommendation, 1982 (No. 166)*.

[9] Cour de cassation, assemblée plénière, avis du 17 juillet 2019: n° 19-70010 et n° 19-70011. Di contrario avviso: Conseil de Prud'hommes de Grenoble, 22 luglio 2019, n. 18/00267; Conseil de Prud'hommes du Havre, 10 settembre 2019, n. 18/00413; Cour d'appel de Reims, 25 settembre 2019, n. 19/00003.

[10] Ordinanza n. 2017-1387 del 22 settembre 2017.

© Wolters Kluwer Italia

dizionali, sia del margine di apprezzamento riconosciuto a ciascuno Stato membro [11].

Il principio caratterizzante l'approccio interpretativo della Corte Edu è il cosiddetto metodo "autonomo" di interpretazione [12]. Esso impone che le clausole della Convenzione siano interpretate nel loro autonomo significato convenzionale ("within the meaning of the Convention", "au sens de la Convention"), il quale non necessariamente corrisponde a quello attribuito alle stesse nozioni legali negli Stati contraenti. Nei casi *König c. Germania* (sentenza del 28 giugno 1978) e *Ramos Nunes De Carvalho e Sá c. Portogallo* (sentenza di Grande Camera del 6 novembre 2018), la Corte EDU ha definito la nozione di "autorità e indipendenza del potere giudiziario" avendo presente, oltre che un'ampia ed approfondita ricognizione comparativa del significato concretamente assunto dal concetto di "indipendenza" nei diversi Stati membri del Consiglio d'Europa, anche gli elementi interpretativi offerti da una vastissima gamma di strumenti di diritto internazionale, *cogens* e *soft*, quali ad esempio, solo a citarne alcuni, le risoluzioni del Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite, i *reports* degli *Special Rapporteurs* delle Nazioni Unite, i rapporti e le opinioni della *Venice Commission*, le raccomandazioni del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, le decisioni di organi giurisdizionali non facenti parte degli ordinamenti sovranazionali europei (ad esempio la Corte Interamericana dei Diritti Umani), e persino la giurisprudenza di paesi non membri del Consiglio d'Europa.

Sulla scorta di tale "eclettico" approccio ricostruttivo la Corte non ha rinunciato ad attingere a piene mani al patrimonio interpretativo costituito dalle Convenzioni OIL, indipendentemente dal fatto che esse fossero state o meno ratificate dallo Stato parte del giudizio convenzionale, nonché dalle deliberazioni di relativi organi di controllo e supervisione, a prescindere da ogni valutazione circa il tema se tali organi rivestano o meno natura giurisdizionale e circa il nodo della competenza interpretativa della Convenzione riservata alla Corte di giustizia.

L'apertura dell'atteggiamento della Corte Edu assume peculiare evidenza nel processo di integrazione del diritto alla contrattazione collettiva e del diritto di sciopero nel campo di applicazione dell'art. 11 CEDU: nei precedenti *Demir e Baykara c. Turchia* (GC, n. 34503/97, 12 novembre 2008) *Enerji Yapi-Yol Sen c. Turchia* (n. 68959/01, 21 aprile 2009), *Ognevenko c. Russia* (n. 44873/09, 6 maggio 2019), la Corte Edu ha richiamato espressamente non solo la Convenzione n. 87 OIL (nei casi di specie ra-

[11] Si rinvia allo scritto di A. Tancredi, *La Carta Sociale Europea come parametro interposto nella recente giurisprudenza costituzionale: novità e questioni aperte*, "Rivista di Diritto Internazionale", 2019, 2, 490 ss.

[12] F. Sudre, *Le recours aux notions autonomes*, in F. Sudre (dir.), *L'interprétation de la Convention européenne des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 1998, 99.

© Wolters Kluwer Italia

tificata dagli Stati convenuti), ma anche le opinioni degli organi di supervisione dell'OIL, e nella specie del CLA, ove il diritto di sciopero viene definito quale "corollario indispensabile" della libertà di associazione.

Vi sono anche precedenti in cui si riconosce rilevanza interpretativa ad atti internazionali non ratificati dallo Stato parte del giudizio convenzionale: nel caso *Marckx c. Belgio* (n. 6833/74, 19 giugno 1979) la Corte Edu ha richiamato le Convenzioni CoE del 1962 e del 1975, non ratificate dal Belgio, al fine di definire lo *status* del figlio nato fuori dal matrimonio; nel caso *Soering c. UK* (GC, 14038/88, 7 luglio 1989), a fronte della mancata ratifica del Protocollo n. 6 da parte del Regno Unito, la Corte ha trovato modo di argomentare circa il fatto che la pena capitale, in talune situazioni, comunque rilevasse alla stregua di trattamento inumano e degradante; nel caso *Glass c. UK* (n. 61827/00, 9 marzo 2004) la Corte Edu ha riconosciuto rilevanza interpretativa alla Convenzione di Oviedo sulla biomedicina del 1997, nonostante essa non fosse allora ratificata dallo Stato parte del giudizio convenzionale. Negli stessi precedenti *Demir e Baykara* e *Enerji Yapi-Yol Sen* la Corte, al fine di delimitare il campo di applicazione dell'art. 11 CEDU, ha richiamato il valore interpretativo dell'art. 5 e dell'art. 6 della Carta europea dei diritti sociali, strumento convenzionale allora non ratificato dalla Turchia.

Nella sostanza, la giurisprudenza di Strasburgo dimostra che nei processi decisionali della Corte tali fonti di *soft law* sono suscettibili di assumere un'autonoma rilevanza interpretativa, non strettamente vincolata al requisito del recepimento formale ad opera del singolo Stato parte del giudizio convenzionale.

Analogamente, gli strumenti di *soft law* esercitano sovente un proprio impatto di orientamento interpretativo anche sulle determinazioni con cui la Corte Edu determina il margine di apprezzamento riconosciuto agli Stati membri nel discostarsi dal *trend* europeo nella regolamentazione delle situazioni ricadenti nell'ambito applicativo della Convenzione, a seconda che esista o meno un *consensus* tra gli Stati membri del Consiglio d'Europa [13].

Se vale quanto detto, non è coerente con la logica di sistema l'asserzione secondo cui tale categoria di fonti (a partire dalle decisioni del Comitato europeo dei diritti sociali) debba inesorabilmente restare, come tale, priva di qualsivoglia effetto conformativo sull'ordinamento interno, es-

[13] F. Elens-Passos, *Le consensus européen est-il tendance?, Human rights in a global world: essays in honour of judge Luis López Guerra/Guido Raimondi*, Wolf Legal Publishers, 2018, 5-19; M. Ambrus, *Comparative law method in the jurisprudence of the European Court of Human Rights in the light of the rule of law*, "Erasmus law review", 2009, vol. 2, issue 3, 359; P. Mahoney, *The comparative method in judgements of the European Court of Human Rights : reference back to national law*, in G. Canivet, M. Andenas e D. Fairgrieve, *Comparative law before the courts*, London, British Institute of International and Comparative Law, 2014, 136.

© Wolters Kluwer Italia

sendo per contro assodati per un verso l'effettivo impatto conformativo che gli strumenti di *soft law* esercitano sulla discrezionalità decisionale della Corte Edu, per altro verso il grado di vincolatività esercitato sull'ordinamento interno dagli *standard* di tutela elaborati dalla giurisprudenza di Strasburgo [14], e considerato che anche in relazione al contenuto di tali parametri, seppur in via mediata, deve essere verificato il grado di conformità convenzionale dell'ordinamento interno di ciascuno Stato membro del CoE.

Ciò non significa certo investire tali fonti della forza vincolante propria del *ius cogens*, bensì riconoscerne un peso orientativo suscettibile quantomeno di indirizzare l'interpretazione-applicazione giudiziale del diritto interno.

Questa conclusione trova peraltro un possibile fondamento anche nella stessa sentenza della Corte costituzionale n. 194 del 2018 nella parte in cui riconosce una "particolare autorevolezza" alle decisioni del Comitato europeo dei diritti sociali, al cui *status* potrebbero essere assimilate, con la dovuta prudenza e in base ad una verifica caso per caso, quanto meno talune delle fonti di *soft law* di origine OIL.

5. La copertura CEDU quale condizione di operatività dell'effetto conformativo sull'ordinamento interno delle Convenzioni OIL non ratificate e delle decisioni degli organi di controllo

Condizione necessaria dell'operatività di tale effetto conformativo, per quanto *soft*, è che il diritto in gioco sia "coperto" dalla CEDU o, detto in altri termini, che quest'ultima sia applicabile *ratione materiae* alla fattispecie oggetto di giudizio dinanzi al giudice nazionale.

A questo punto deve essere rammentato che la CEDU non riconosce e garantisce i diritti sociali e del lavoro. Tanto che il termine "lavoratore" nemmeno è presente all'interno del testo convenzionale. Esiste quindi un fondamentale scarto tra l'ambito di competenza CEDU e l'ambito di naturale applicabilità (e interesse politico-sociale) degli strumenti regola-

[14] Non si affronterà in questa sede il complesso tema dei presupposti e dei limiti della vincolatività delle sentenze della Corte Edu nell'ordinamento nazionale. Ci si limita qui a richiamare la sentenza della Corte costituzionale n. 49 del 2015, ove si precisa che le sentenze della Corte Edu producono un effetto interpretativo vincolante per il giudice nazionale limitatamente ai casi di sentenze c.d. pilota e di sentenze della Corte Edu che siano ben collocate nel flusso della giurisprudenza di Strasburgo, ed espressione di un orientamento interpretativo consolidato. Indici rivelatori di tale "allineamento" giurisprudenziale sono la creatività del principio affermato, l'esistenza di eventuali scostamenti rispetto ad altri precedenti pronunziati in casi simili, l'espressione di opinioni dissenzienti, la composizione della Corte Edu in Grande Camera piuttosto che in Camera semplice.

© Wolters Kluwer Italia

tivi OIL. Deve quindi essere tenuto presente il rischio che, se anche si accetta la tesi che il sistema CEDU possa operare quale veicolo mediato di propagazione all'ordinamento nazionale dell'effetto conformativo degli strumenti OIL, residuerebbe ciononostante il problema della tendenziale inattitudine della CEDU ad offrire copertura a quest'ultimi sul piano dell'ambito di applicazione materiale. Si rende allora necessaria una ricognizione di quali siano le aree sostanziali di possibile sovrapposizione tra i rispettivi ambiti di copertura.

Nella CEDU la tutela della persona sul lavoro si realizza per mezzo di tutele indirette, di tipo collaterale e di tipo occasionale.

Significativo esempio di tutela collaterale è quella stabilita dall'art. 4 CEDU, che stabilisce il principio di interdizione della schiavitù e del lavoro forzato. "Collaterale", in questo caso, vuol significare che si tratta non di una tutela specifica del lavoratore nel rapporto di lavoro, bensì di una tutela a protezione della persona in quanto tale da ciò che "lavoro" – nel significato convenzionale – non è.

E in effetti nei precedenti giurisprudenziali in cui la Corte Edu ha sviluppato il concetto convenzionale di "lavoro forzato" e "schiavitù" si ritrovano ricorrenti riferimenti alle fonti OIL. Nel precedente *Siliadin c. Francia* (n. 73316/01, 26 luglio 2005), in occasione del quale la Corte Edu ha enucleato la nozione convenzionale di schiavitù quale fattispecie costituita dallo sfruttamento della forza lavoro cui si aggiunge la sottomissione della persona a un potere di tipo proprietario, un cittadino del Togo, immigrato in Francia da minorenne, era stato impiegato forzatamente con sottrazione del passaporto al servizio domestico di un cittadino francese, anch'egli di origine togolese. La Corte ha giudicato lo Stato responsabile di non aver apprestato gli strumenti penalistici sufficienti e necessari a tutelare in concreto il diritto del ricorrente a non essere ridotto in schiavitù, in particolare richiamando a fondamento del proprio giudizio – tra le varie fonti rilevanti – la valenza definitoria degli artt. 2, 3 e 4 della *Forced Labour Convention* n. 29, adottata il 28 giugno 1930 dalla Conferenza Generale dell'ILO, ratificata dalla Francia il 24 giugno 1937.

Nella sentenza *Van der Mussele c. Belgio* (Plenaria, n. 8919/80, 23 novembre 1983), ove si è affermato in tema prestazioni obbligatorie per i liberi professionisti che la difesa d'ufficio per un avvocato deve intendersi quale "obbligazione civica normale" in quell'ambito professionale e quindi esclusa dal campo d'applicazione dell'art. 4 CEDU, la Corte ha riconosciuto preminente rilevanza interpretativa al *General Survey* CEACR del 1979 al precipuo fine di particolareggiare il contenuto definitorio della nozione di "minaccia di una sanzione penale".

Ancora, nel precedente *Stummer c. Austria* (GC, n. 37452/02, 7 luglio 2011) la Corte ha escluso la violazione dell'art. 4 CEDU in un caso di lavoro svolto in stato di detenzione in assenza di qualsivoglia tutela sociale, in particolare riscontrando la "normalità" di detta condizione lavorativa alla luce dell'art. 4, § 3 CEDU, il quale espressamente esclude dall'ambito

© Wolters Kluwer Italia

definitorio del lavoro forzato "il lavoro normalmente richiesto a una persona detenuta". Nell'economia complessiva della decisione assumono rilevanza determinante sia la Convenzione OIL n. 29 sul lavoro forzato, il cui art. 2 espressamente esclude dalla nozione convenzionale di lavoro forzato o obbligatorio "(c) any work or service exacted from any person as a consequence of a conviction in a court of law, provided that the said work or service is carried out under the supervision and control of a public authority and that the said person is not hired to or placed at the disposal of private individuals, companies or associations", sia il rapporto generale sulla Convenzione ILO n. 29 adottato dalla Conferenza internazionale del lavoro nel 2007, nella parte in cui esprime l'orientamento di escludere dalla nozione di lavoro forzato ai sensi dell'art. 2 della Convenzione il lavoro svolto in favore dell'impresa privata da chi si trovi in stato di detenzione, a condizione di poter ritenere che il detenuto si sia offerto "voluntarily and without the menace of any penalty for work with a private employer".

Venendo alle tutele di tipo "occasionale", esse operano in casi in cui sono altre tutele convenzionali a trovare diretta applicazione (in particolare gli artt. 2, 8, 10, 14), e il lavoratore riceve tutela non in quanto tale, bensì in forma per così dire incidentale. Come mostrato nel caso *Brincat e altri c. Malta* (n. 60908/11, 24 luglio 2014) la Corte Edu, in relazione alla morte e alle malattie professionali contratte da alcuni operai impiegati presso cantieri navali, ha derivato l'obbligo di garantire il mantenimento della salubrità e della sicurezza dei luoghi di lavoro dal diritto alla vita (art. 2 CEDU) e dal diritto al rispetto della vita privata (art. 8 CEDU), garanzie che come noto competono a "chiunque", non al lavoratore come tale. La Corte, nell'elaborazione dei principi di diritto applicati al caso di specie, ha attinto a piene mani al contenuto di svariati atti degli organi di supervisione e controllo dell'ILO, quale la *Occupational Cancer Recommendation R 147*, adottata dalla Conferenza Generale dell'ILO nel 1974, la *Asbestos Recommendation R172* del 1986, la Convenzione ILO sulla sicurezza nell'uso dell'asbesto *C 162* del 1986, nonché la Convenzione ILO sulla prevenzione e il controllo dei rischi lavorativi causati da sostanze e agenti cancerogeni C 139 del 1974, quest'ultima significativamente non ratificata dallo Stato maltese al momento della pronuncia.

L'art. 14 CEDU, per parte sua, interferisce con le due Convenzioni "costituzionali" OIL n. 100 del 1951 sull'uguaglianza di retribuzione e n. 111 del 1958 sulla discriminazione nell'impiego e nella professione, aprendo la aperta la strada, tra l'altro, ad un possibile effetto conformativo interpretativo chiamato ad operare sulle fattispecie di licenziamento discriminatorio.

In tale contesto, non deve essere trascurata nemmeno la funzione veicolare che è suscettibile di svolgere la Carta Sociale Europea, specialmente alla luce della già citata statuizione contenuta nella motivazione della sentenza costituzionale n. 194 del 2018. La CSE è uno strumento conven-

© Wolters Kluwer Italia

zionale integrato nel sistema regolativo del Consiglio d'Europa [15]. La *mission* della Carta è quella di ampliare il perimetro di tutela dei diritti fondamentali oltre il tradizionale catalogo dei diritti civili e politici riconosciuti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, aprendo le porte ad una nuova generazione di diritti economici e sociali quali il diritto all'abitazione, alla salute e all'educazione, il diritto al lavoro e al congedo parentale, il diritto allla protezione sociale e legale, il diritto alla protezione dalla povertà e dall'esclusione sociale, il diritto alla libera circolazione delle persone e alla non discriminazione, i diritti dei lavoratori migranti e delle persone con disabilità.

Un Protocollo Addizionale del 1995, entrato in vigore nel 1998, permette ad una serie di organizzazioni rappresentative - quali il CES, l'UNICE e l'OIE (nella sostanza, i sindacati transnazionali europei), alle organizzazioni non governative dotate di uno statuto consultivo presso Consiglio d'Europa, nonché alle organizzazioni dei datori di lavoro ed ai sindacati riconosciuti come tali dallo Stato contraente chiamato in causa dal reclamo - di investire il Comitato Europeo dei Diritti Sociali di questioni concernenti la ritenuta violazione della Carta Sociale Europea.

La tendenziale sovrapposizione, questa volta riscontrabile, con l'ambito di copertura proprio del diritto OIL, nonché il primario riguardo riconosciuto dalle decisioni della Corte EDU tanto alla CSE, quanto alle decisioni del Comitato europeo dei diritti sociali (v., *ex multis*, *Ognevenko c. Russia*, n. 44873/09, 20 novembre 2018, pendente richiesta di rinvio alla GC; *Adyan e altri c. Armenia*, n. 75604/11, 12 ottobre 2017; *Vörður Ólafsson c. Islanda*, n. 20161/06, 27 aprile 2010), rende di immediata percezione l'importante ruolo veicolare che la CSE è chiamata a svolgere. A tal proposito merita rilevare che tra Corte di Strasburgo e Comitato europeo dei diritti sociali esiste una particolare vicinanza istituzionale, essendo entrambi gli organi incardinati in seno all'ordinamento proprio del Consiglio d'Europa.

In materia di discriminazione per età, nel caso *Genop-Dei c. Grecia*, deciso dal Comitato europeo dei diritti sociali con pronuncia del 23 maggio 2012, un sindacato aveva fatto ricorso lamentando che una legge greca aveva discriminatoriamente fissato la retribuzione per i lavoratori con meno di 25 anni in un ammontare inferiore alla soglia di povertà individuata dall'OIL sulla base dei dati forniti dagli istituti statistici di riferimento. Il governo greco si è giustificato assumendo, da un lato, che i giovani lavoratori avrebbero minori esigenze salariali e di spesa, dall'altro lato che tale opzione legislativa è adempimento di una legittima politica di incremento dell'occupazione. Il Comitato europeo dei diritti sociali ha stabilito che in questo caso il comportamento dello Stato integra una violazione dell'art. 4.1 della Carta del 1961 (*right to fair remuneration*) sia in via diretta, sia in congiunzione con l'art. 2.1 (principio non discriminazione per età), atteso che il perseguì-

[15] La Carta Sociale Europea è stata originariamente adottata nel 1961.

© Wolters Kluwer Italia

mento di una propria politica occupazionale costituisce senz'altro un "fine legittimo". Tuttavia, il mezzo impiegato (la riduzione del salario minimo al di sotto della soglia di povertà) è stato ritenuto dal Comitato sproporzionato rispetto al fine perseguito (la politica occupazionale), tenute in considerazione tutte le particolari circostanze del caso. È particolarmente significativo, ai fini che in questa sede interessano, che il Comitato ha proceduto all'individuazione della soglia minima di un salario "equo" assumendo come *standard* di riferimento i livelli salariali contenuti nelle Conclusioni del *report* dell'*High Level Mission to Greece* (Atene, 19-23 settembre 2011), vale a dire di una decisione c.d. "operativa" di un organo OIL.

Tale processo di integrazione degli *standard* OIL nelle "giurisprudenze" di taluni organi di controllo anche esterni all'Organizzazione costituisce così un ulteriore strumento di una loro penetrazione conformativa, seppur in via mediata, all'interno degli ordinamenti nazionali. Si consideri l'impatto conformativo che gli strumenti regolativi OIL, per tale via, sono suscettibili di esercitare ad esempio nei contenziosi nazionali in materia di adeguatezza dei minimi retributivi stabiliti in taluni contratti collettivi di lavoro in rapporto allo *standard* retributivo sancito dall'art. 36 Cost., e l'impatto pratico che essi potrebbero sortire sulla problematica questione, anche sociale, del lavoro in cooperativa.

6. Il diritto dell'Unione europea quale via di penetrazione nell'ordinamento nazionale delle fonti OIL di *soft law*

Rispetto al tema della possibile rilevanza delle convenzioni non ratificate e delle determinazioni degli organi di supervisione dell'OIL, l'ordinamento dell'Unione europea assume un atteggiamento molto più formale rispetto a quanto non avvenga nell'ordinamento CEDU.

Nella giurisprudenza della Corte di giustizia si distingue nettamente tra strumenti internazionali formalmente ratificati di cui l'Unione europea è parte, e strumenti non ratificati ai quali l'Unione è estranea. Così, se in materia di disabilità la Corte di giustizia ha ritenuto che le disposizioni della direttiva n. 78/2000 sulla parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro debbano essere interpretate in conformità alla Convenzione ONU del 2006 sulla disabilità in quanto quest'ultima è stata ratificata dall'Unione (si consideri il recepimento operato nella giurisprudenza di Lussemburgo, a partire dalla sentenza C-13/05, *Chacón Navas*, della definizione biopsicosociale di disabilità, poi implementata per legge anche nell'ordinamento italiano), altrettanto non può dirsi con riferimento alle Convenzioni OIL, non ratificate, e invero nemmeno ratificabili non essendo l'Unione europea uno Stato membro dell'organizzazione [16].

[16] L'UE gode dello *status* di osservatore permanente presso l'Assemblea generale dell'ONU

© Wolters Kluwer Italia

Nei casi in cui la giurisprudenza della Corte di giustizia ha richiamato talune convenzioni OIL al fine di recepire il valore interpretativo dei principi in esse accolti (giammai i precetti ovvero le norme di dettaglio), ciò è avvenuto in quanto vi sono talune direttive che menzionano tali Convenzioni nei rispettivi "considerando", come ad esempio fa la direttiva n. 2003/88 in materia di orario di lavoro.

Tuttavia, in nessun caso la Corte di giustizia ha ritenuto di operare espliciti richiami alle opinioni espresse dagli organi di sorveglianza OIL. Non è un caso che nelle sentenze *Viking* e *Laval* la Corte di giustizia, nel procedere al bilanciamento tra diritto di sciopero e libertà di iniziativa economica, richiami le disposizioni della Convenzione OIL n. 87 del 1948, ma non l'importante "giurisprudenza" sviluppata in materia dai comitati CEACR e CLA.

Alla luce di quanto detto si deve concludere che l'ordinamento eurounitario, a differenza di quanto affermato rispetto al sistema CEDU, di per sé non costituisce un percorribile canale di accesso degli strumenti di *soft law* OIL (convenzioni non ratificate, determinazioni degli organi di controllo) negli ordinamenti degli Stati membri.

Merita tuttavia di essere rammentato che, in virtù dell'art. 6 Tue, i diritti fondamentali garantiti dalla CEDU e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli stati membri fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali. L' art. 52, comma 3 CdfUE, poi, prescrive che laddove la Carta "contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta convenzione. [...]". Infine, l'art. 53 della CdfUE stabilisce che "nessuna disposizione della presente Carta deve essere interpretata come limitativa o lesiva dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali riconosciuti, nel rispettivo ambito di applicazione, dal diritto dell'Unione, dal diritto internazionale, dalle convenzioni internazionali delle quali l'Unione, la Comunità o tutti gli Stati membri sono parti contraenti, in particolare la convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e dalle costituzioni degli Stati membri".

Pertanto, soltanto per tale stretta via nel sistema eurounitario gli *standard* OIL possono trovare un indiretto e parziale canale di transito, qualora quest'ultimi abbiano concretamente concorso a conformare il contenuto di diritti fondamentali tutelati dalla CEDU che siano corrispondenti a diritti previsti dalla CdfUE, e sempre che, naturalmente, la CdfUE possa e debba trovare applicazione nel caso concreto, in quanto il singolo Stato membro abbia provveduto, nell'esercizio della propria potestà normativa, a dare attuazione al diritto dell'Unione (art. 51 della Carta).

(UNGA) dal 1974, dello *status* di osservatore presso la maggior parte delle agenzie specializzate dell'ONU, è membro con pieno diritto di voto di 3 organi dell'ONU, è l'unica parte "non Stato" di oltre 50 convenzioni ONU.

© Wolters Kluwer Italia

Alberto Chies

LIBERTÀ SINDACALE, ITALIA E OIL

1. La libertà sindacale nelle fonti internazionali.

Il principio di libertà sindacale compare con significativo ritardo rispetto ai diritti fondamentali di quella tradizione costituzionale liberale, che si inaugura con la Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789, e si addensa via via con le Carte ottriate del XIX secolo. I diritti che è uso definire di "prima generazione" erano esemplati sulle esigenze del soggetto proprietario, membro di una classe sociale, quella borghese, che aveva già sviluppato un'efficace coscienza di sé. Pertanto, essi possedevano (e possiedono) connotati fortemente individualistici, e l'introduzione di criteri di funzionalizzazione sociale, semmai concepibile sul piano dell'idea, era incompatibile con il principio di libertà negoziale, pietra angolare del sistema [1].

La prima legislazione sociale, declinata nella forma dell'intervento protettivo delle masse dei lavoratori [2], conseguiva allo sviluppo di un nuovo tessuto istituzionale nella seconda metà dell'Ottocento, come "le leghe operaie, i concordati o contratti collettivi, lo sciopero, il contratto o rapporto di lavoro" [3], prodotti immediatamente percettibili del lento processo di emersione della classe operaia come attore storico-sociale munito di co-

[1] Si rammenti la *Loi Chapelier* del 14 giugno 1971, che escludeva ogni possibilità di coalizione sindacale, e ciò sul presupposto che "solo una società libera, eguale e sovrana poteva garantire all'individuo il pieno sviluppo dei suoi interessi mediante il principio fondamentale della libertà contrattuale" (così L. Gaeta, *Tracce per una storia della libertà sindacale in Italia*, in A. Baylos Grau, L. Zoppoli (a cura di), *La libertà sindacale nel mondo: nuovi profili e vecchi problemi. In memoria di Giulio Regeni*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019, p. 251).

[2] Si pensi all'istituzione, nel 1889, della Cassa Nazionale di Previdenza per l'Invalidità e la Vecchiaia.

[3] G. Giugni, *Diritto del lavoro*, in *Enciclopedia del Novecento*, Roma, Treccani, 1978, p. 2. V. anche L. Mengoni, *Il contratto individuale di lavoro*, "Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali", 2000, 86, pp. 181 sgg., ora in Id., *Il contratto di lavoro. A cura di Mario Napoli*, Milano, Vita & Pensiero, 2008, pp. 91 sgg. e, sotto il profilo più specifico della libertà sindacale, L. Gaeta, *Tracce per una storia della libertà sindacale in Italia*, cit., pp. 258 sgg., G. Mazzoni, *La conquista della libertà sindacale*, Roma, Leonardo, 1947, pp. 145 sgg. e C. Zago-Garelli, *La libertà sindacale*, Padova, Cedam, 1979, pp. 5 sgg.

© Wolters Kluwer Italia

scienza collettiva, e portatore di rivendicazioni autonome rispetto a quelle della borghesia.

La guerra mondiale e i tumulti immediatamente successivi [4] costituivano un potente fattore di fondazione, prima, e di potenziamento, poi, dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, già convenuta nella sede del Trattato di Pace di Versailles del 1919, con l'obiettivo di istituire un coordinamento transnazionale delle normative del lavoro [5]. È in quel torno di tempo, infatti, che l'evoluzione delle leghe e delle società di mutuo soccorso in organizzazioni sindacali potenti come l'italiana Confederazione Generale del Lavoro, fondata nel 1906, e la loro compromissione nei tentativi di capovolgimento delle società capitaliste proprio nel 1919, e si pensi al Biennio Rosso e alla Rivolta Spartachista in Germania, rendevano opportuna una qualche opera di "normalizzazione", con tutta l'ancipite valenza che il termine reca con sé [6].

Nel pensiero delle *élite* liberali più avanzate, che avevano inteso fondare l'OIL, una compiuta società democratica non avrebbe potuto privare se stessa di una libertà sindacale che veniva a costituire, secondo influenti pensatori dell'epoca come i coniugi Webb, un "government of the people by the people for the people" [7]. Dall'altro lato, ai costituenti era sufficientemente evidente che – quale contropotere rispetto a quello borghese – la libertà sindacale presupponeva l'esistenza del capitale, e poteva, quindi, costituire un potente fattore di legittimazione dei rapporti di produzione tradizionali, oggetto di contestazione presso ampie frange della classe operaia [8].

Sennonché, gli obsoleti strumenti della scienza sociale dell'epoca si tradussero in un subitaneo depotenziamento della libertà sindacale, incasellata – all'interno del Preambolo della Costituzione – tra gli altri diritti protettivi del lavoro, piuttosto che posta al centro dell'ordinamento OIL,

---

[4] V. B. de Mozzi, L. Mechi, A. Sitzia, *L'Organizzazione Internazionale del Lavoro: un'introduzione nel centenario*, "Lavoro Diritti Europa", 2, 2009, p. 3: "lo stimolo allo sviluppo della normativa sociale [...] intendeva anche rispondere al messaggio rivoluzionario proveniente dalla Russia, contrapponendogli una via al benessere e al miglioramento delle condizioni di vita che non fosse in conflitto con gli orientamenti della democrazia liberale".

[5] Cfr. D. Maul, *The International Labour Organization. 100 years of global social policy*, Berlin, De Gruyter, 2019, pp. 16 sgg.

[6] L'idea di perseguire una legittimazione ordinata dell'ormai acquisito fenomeno sociale sindacale era già contenuta nell'Enciclica *Rerum Novarum* di Papa Leone XIII del 15 maggio 1891, secondo cui lo Stato non avrebbe dovuto proibire l'associazionismo sindacale, ma simili consorzi umani sarebbero dovuti essere governati da principi compatibili con il Cristianesimo (cfr. L. Mengoni, *Lo sviluppo del diritto del lavoro fattore essenziale del progresso sociale*, in AA.VV., *I nuovi termini della questione sociale e l'enciclica "Mater et Magistra"*, Milano, Vita & Pensiero, 1961, pp. 32 sgg.).

[7] Cfr. S. Webb, A. Webb, *Industrial democracy*, London, Longmans, 1902, p. VI.

[8] Cfr. AA.VV., *Le droit capitaliste du travail*, Grenoble, Collection Critique du Droit, 1980, A. Supiot, *Pourquoi un droit du travail?*, "Droit Social", 1990, p. 486.

© Wolters Kluwer Italia

quale principio eguale e contrario rispetto a quello di libertà negoziale. Anche allorquando veniva elencata tra i principi "of special and urgent importance", come nella formulazione dell'art. 427 del Trattato di Versailles, la libertà sindacale era subordinata alla realizzazione di "lawful purposes", con conseguente derogabilità ad opera della legislazione di Stati membri che non intendevano rinunciare all'integrale modulazione di un diritto avvertito come connaturatamente pericoloso.

Ecco allora come l'avvento del fascismo, con la sua impostazione corporativa del rapporto di lavoro e delle relazioni industriali [9], veniva sicuramente a contraddire alla radice la libertà sindacale, il che significa, a scanso di equivoci, a negarla totalmente, ma non faceva automaticamente dell'Italia uno "stato canaglia" agli occhi delle segreterie europee né, tanto meno, lo rendeva fuorilegge rispetto alla Costituzione dell'OIL [10].

Il fallimento dell'emanazione di una Convenzione sulla libertà sindacale nel 1927, nel contesto dell'Organizzazione, è imputabile soprattutto alla limitazione delle "lawful purposes", che rendeva il principio potenzialmente svuotabile dei suoi contenuti costitutivi [11], e imponeva di rinviare l'adozione di un testo condiviso, essendo impossibile agire in questa direzione senza che una palingenesi costituzionale dell'OIL lo rendesse concretamente possibile.

È nel contesto post-crisi del 1929 che la scienza sociale si arricchiva fortemente degli insegnamenti di John Maynard Keynes [12] e di altri pensatori come William Beveridge [13], tradotti sul piano giuridico-politico con il New Deal statunitense e con le legislazioni sociali postbelliche, specialmente in Inghilterra. Con una rapida sintesi, può affermarsi che l'economia mista presupponeva lo scambio tra l'obiettivo pubblicistico della piena occupazione, e una moderazione salariale garantita da organizzazioni sindacali legate, per mezzo della "cinghia di trasmissione", ai partiti comunisti occidentali. Proprio il principio di libertà sindacale, quindi, costituiva il perno del nuovo sistema, portando alle estreme conseguenze quella legittimazione della democrazia liberale, cui si è in precedenza accen-

---

[9] Cfr., al riguardo, M.V. Ballestrero, *Diritto sindacale*, Torino, Giappichelli, 2018, pp. 21 sgg.
[10] Su questi temi, cfr. il capitolo di S. Gallo, *L'Italia nell'OIL durante il periodo fascista*, in questo Volume, e R. Allio, *L'Organizzazione Internazionale del Lavoro e il sindacalismo fascista*, Bologna, Il Mulino, 1973, *passim*.
[11] Cfr. H. Dunning, *The origins of convention No. 87 on freedom of association and the right to organize*, "International Labour Review", 1998, pp. 156 sgg., G. Rodgers, E. Lee, L. Swepston, J. Van Daele, *The International Labour Organization and the quest for social justice*, 1919-2009, Geneva, ILO, 2009, pp. 47 sgg., L. Swepston, *Human rights law and freedom of association: development through ILO supervision,* "International Labour Review", 1998, p. 192.
[12] Cfr. *Teoria generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta*, Torino, Utet, 2017.
[13] Cfr. *Report of the inter-departmental committee on social insurance and allied services*, London, Her Majesty's Stationery Office, 1942.

© Wolters Kluwer Italia

nato. Lo spartiacque, in questo senso, può essere traguardato nel *National Labour Relations Act* statunitense del 1935 (c.d. Wagner Act) [14].

Di lì a poco, la Shoah e, più in generale, gli orrori connessi al secondo conflitto mondiale, stimolavano lo sviluppo, nel seno della nuova Organizzazione delle Nazioni Unite, di una teoria contemporanea dei diritti umani, esemplata sul minimo comune denominatore di ogni persona, declinato nel fondamentale concetto di *human dignity* [15].

I due catalizzatori storici dell'economia mista e della Seconda guerra mondiale venivano anche a cesellare la doppia anima della libertà sindacale. Nella sua veste rinnovata, essa rappresentava prima di tutto un fine-in-sé, nell'ottica di una dignità umana che presupponeva il momento dell'autodeterminazione soggettiva, dell'effettiva partecipazione dell'individuo alla regolamentazione degli aspetti essenziali della propria esistenza, così nel posto di lavoro come nel consorzio politico-democratico. La "nuova" democrazia necessitava, per sopravvivere, dell'apporto fattivo della moltitudine portatrice di interessi non sezionali, e non poteva più prescindere dalla capacità organizzativa delle associazioni dei lavoratori e, quindi, dal principio di libertà sindacale:

> la libertad sindical es ... un elemento constitutivo de la democracia. No solamente de la democracia material, sino también de la democracia formal y ello por dos razones. Primero, porque para importantes sectores de la población, los trabajadores, es imposible o muy difícil ejercer muchos de los derechos civiles tradicionales sino a través de la acción igualadora del sindicato. Y segundo, porque las modernas democracias pluralistas requieren del sindicato como uno de los actores representativos de ese pluralismo que les es consustancial [16].

Sennonché, la libertà sindacale rappresentava anche lo "strumento" principe per ottenere il miglioramento delle condizioni materiali dei lavoratori, nel rapporto di lavoro e nella società, attraverso l'implementazione di tutti gli altri diritti protettivi del lavoro:

> está absolutamente fuera de discusión que la libertad sindical es uno de los derechos humanos o fundamentales masivamente reco-

---

[14] Cfr. M. Biasi, *Dal Wagner Act alle recenti difficoltà del movimento sindacale statunitense*, in A. Baylos Grau, L. Zoppoli (a cura di), *La libertà sindacale nel mondo*, cit., pp. 397 sgg.

[15] Cfr. il Preambolo: "considerato che il riconoscimento della dignità inerente a tutti i membri della famiglia umana e dei loro diritti, uguali ed inalienabili, costituisce il fondamento della libertà, della giustizia e della pace nel mondo". Sul punto, cfr. G. Marramao, *La passione del presente*. *Breve lessico della modernità-mondo*, Torino, Bollati Boringhieri, 2008, pp. 171-172.

[16] O.E. Uriarte, *Critica de la Libertad Sindical*, "Revista de la Facultad de Derecho", n. 68, 2012, p. 36.

© Wolters Kluwer Italia

> nocido en las constituciones y en los pactos y declaraciones de derechos humanos. Pero hay más que eso. La libertad sindical no es uno más de los derechos humanos o fundamentales, sino que es un prerrequisito o condición de posesión y ejercicio de otros derechos. Usando una expresión a la moda, podría decirse que es 'un derecho para tener derechos, un derecho generador o creador de otros derechos' [17].

La Dichiarazione di Filadelfia del 1944 introiettava queste metamorfosi, collocando una volta per tutte la libertà sindacale al centro della Costituzione dell'OIL. Rimovendo la famigerata limitazione delle "lawful purposes", poi, essa assurgeva finalmente il principio al livello del diritto internazionale. Si trattava di conseguenze necessitate da un'inedita visione della giustizia sociale, fortemente persuasa che la promozione dei diritti sociali costituisse la precondizione della crescita economica [18], ma anche della nuova concezione dei diritti umani, espressa nei chiari termini che seguono, nel Preambolo della stessa Dichiarazione:

> all human beings, irrespective of race, creed or sex, have the right to pursue both their material well-being and their spiritual development in conditions of freedom and dignity, of economic security and equal opportunity [19].

Su queste basi, quindi, la libertà sindacale veniva riconosciuta dalle principali fonti internazionali, che la collocavano nel novero dei diritti

---

[17] *Ibidem*. Per F. Milman-Silvan, *Freedom of association as a core labour right and the ILO: toward a normative framework*, "Law and Ethics of Human Rights", 2009, p. 110, "freedom of association, in particular, operates as an organizational "meta-norm", appreciated both as an independent value and as a touchstone for the International Labour Organization's (ILO) institutional design", mentre per A.J. Pouyat, *The ILO's freedom of association standards and machinery: a summing up*, "International Labour Review", 1982, p. 287, e B. Langille, *Core labour rights – The true story (reply to Alston)*, "European Journal of International Law", 2005, p. 429, la libertà sindacale costituisce rispettivamente un "fattore determinante l'applicazione degli standard" e un "diritto procedurale".

[18] Cfr. A. Zanobetti, *Diritto internazionale del lavoro*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 22 ssg.

[19] Sulla portata della Dichiarazione cfr. E. Lee, *The declaration of Philadelphia: retrospect and prospect*, "International Labour Review", 1994, pp. 467 sgg. Per T. Treu, *OIL: un secolo per la giustizia sociale*, in V. Ferrante (a cura di), *A tutela della prosperità di tutti*, Milano, Giuffrè, 2020, p. 1, "la dichiarazione di Philadelphia [...] rafforzava e sviluppava l'obiettivo originario di promuovere la giustizia sociale allargandola alla difesa e alla promozione dei diritti umani, combinando le prospettive materiali e spirituali della dignità dell'essere umano e ponendola a fondamento dei diritti individuali e sociali". L'impostazione è stata poi portata alle estreme conseguenze dalla *Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work* del 1998, mentre costituisce una sorta di passo indietro la successiva *Declaration on Social Justice for a Fair Globalization* del 2008 (sul punto, v. B. Langille, *Imagining post 'Geneva consensus' labour law for post 'Washington consensus' development*, "Comparative Labour Law & Policy Journal", 2010, pp. 538 sgg.).

© Wolters Kluwer Italia

di prima generazione [20]. Al contempo, erano maturate le condizioni per l'adozione di un trattato in materia di libertà sindacale, e di lì a poco, su impulso del Consiglio Economico e Sociale dell'ONU (Ecosoc) [21], l'OIL emanava la Convenzione n. 87 del 1948, che prevede il diritto dei lavoratori e dei datori di lavoro di costituire e aderire ad organizzazioni sindacali, di elaborare atti costitutivi e regolamenti, di eleggere rappresentanti, di organizzare l'amministrazione dei sindacati e di formulare programmi, di costituire e aderire a federazioni e confederazioni sindacali, oltre al divieto espresso di scioglimento delle organizzazioni medesime con provvedimenti dell'autorità amministrativa. L'anno successivo, l'OIL adottava la Convenzione n. 98 sul diritto di organizzazione e contrattazione collettiva, che prevede la tutela del lavoratore contro la discriminazione per motivi sindacali, il divieto di costituire sindacati di comodo e la promozione della negoziazione volontaria delle condizioni di lavoro, ad opera dei responsabili organi nazionali [22].

Il combinato disposto dei due testi fondamentali sanciva una volta per tutte l'intangibilità della libertà sindacale e dei suoi contenuti minimi costitutivi, ad opera delle legislazioni degli Stati membri [23], e – con il corredo degli strumenti della contrattazione e dello sciopero [24] – affrancava il principio dalla fisionomia individualistica tipica della tradizione borghese, limitata alla protezione dai poteri statali, per conferirgli una dimensione realmente collettiva, che trascendesse gli angusti confini del generale diritto fondamentale di associazione.

L'istituzione di un Comitato sulla libertà sindacale nel 1950, incarica-

---

[20] V. l'art. 23, ultimo comma, della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani ("Everyone has the right to form and to join trade unions for the protection of his interests"), l'art. 11 della *European Convention on Human Rights* (*European Convention*) ("Everyone has the right to freedom of peaceful assembly and to freedom of association with others, including the right to form and to join trade unions for the protection of his interests"), l'art. 22 dell'*International Covenant on Civil and Politcal Rights* (*ICCPR*), l'art. 8 dell'*International Covenant on Economic*, *Social and Cultural Rights* (*ICESCR*), l'art. 8 dell'*Additional Protocol of the American Convention on Human Rights in the Area of Economic, Social and Cultural Rights* e gli artt. 5-6 della Carta Sociale Europea.

[21] Cfr. L. Swepston, *Human rights law*, cit., p. 171, M.D. Ferrara, *Libertà sindacale e tutela internazionale: il ruolo dell'OIL nel centenario della sua fondazione*, "Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro", 3, 2019, p. 749. Dopo Bretton Woods, in effetti, l'OIL è divenuta parte del sistema delle Nazioni Unite, in qualità di agenzia specializzata (v. D. Maul, *The International Labour Organization*, cit., pp. 135 sgg.).

[22] Cfr. C. Russo, *Le convenzioni OIL*, in A. Baylos Grau, L. Zoppoli (a cura di), *La libertà sindacale nel mondo*, cit., pp. 63 sgg.

[23] Cfr. l'art. 8 della Convenzione n. 87: "the law of the land shall not be such as to impair, nor shall it be so applied as to impair, the guarantees provided for in this Convention".

[24] Virtualmente incluso nel corpo della Convenzione n. 87 (cfr. *Digest of decisions and principles of the Freedom of association committee of the Governing body of the ILO*, 2018 (consultabile in "https://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/freedom-of-association/WCMS_632659/lang–en/index.htm"), parr. 751-978).

© Wolters Kluwer Italia

to di vagliare le denunce provenienti dai sindacati, e di fornire raccomandazioni ai governi degli Stati membri, abbiano o meno aderito alle Convenzioni nn. 87 e 98 [25], sedimentava la centralità del principio di libertà sindacale nel contesto dell'OIL. Ne è derivato lo sviluppo di una corposa giurisprudenza specificativa ed attualizzante delle disposizioni convenzionali, che costituisce, a tutt'oggi, un ineludibile parametro per valutare l'adeguatezza, *de jure* e *de facto*, degli ordinamenti nazionali, compreso quello italiano [26].

2. La libertà sindacale nella Costituzione italiana e nello Statuto dei Lavoratori

È facile scorgere l'influsso di questo clima internazionale nelle parole con cui Giuseppe Di Vittorio presentava la sua relazione "sul diritto di associazione e sull'ordinamento sindacale" alla Commissione per la Costituzione, istituita nel 1946 in seno all'Assemblea Costituente, e per le quali

> il diritto di associazione è senza dubbio fra i diritti fondamentali del cittadino ed una delle espressioni più chiare delle libertà democratiche [...] anzi il presidio più sicuro della libertà della persona umana, la quale tende in misura crescente a ricercare la via del proprio sviluppo, della propria difesa, e d'un maggiore benessere economico e spirituale, specialmente nella libertà di coalizzarsi con altre persone, in aggruppamenti sociali [...] aventi interessi od ideali comuni od affini [27].

---

[25] L'accordo siglato con l'Ecosoc prevedeva la costituzione di una Commissione di conciliazione, mentre il Consiglio di Amministrazione istitutiva il Comitato sulla libertà sindacale, che divenne quasi subito l'organo centrale di questa speciale procedura di supervisione. Per una dottrina minima cfr. N. Valticos, *Les méthodes de la protection Internationale de la liberté syndicale*, "Recueil des Cours, Académie de Droit international", Leiden, vol. I, 1975, A. Odero, MM. Travieso, *Le Comité de la Liberté Syndicale (I): Origines et genése*, Id., *Le Comité de la Liberté Syndicale (II)*, *composition, procédure et fonctionnement,* entrambi in J.-C. Javillier, B. Gernigon (a cura di), *Les normes internationales du travail: un patrimoine pour l'avenir*, *mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*, Geneve, ILO, 2004, pp. 159 sgg., G. Von Potobsky, *Protection of trade union rights: twenty years' work by the Committee on Freedom of Association*, "International Labour Review", 1972, pp. 69 sgg., B. Langille, *Can we rely on the ILO?*, "Canadian Labour and Employment Law Journal", 2007, pp. 273 sgg., E.A. Landy, *Shaping a dynamic ILO system of regular supervision: the Valticos years*, in J.-C. Javillier, B. Gernigon (a cura di), *Les normes internationales du travail*, cit., pp. 11 sgg.

[26] Cfr., da ultimo, *Digest of decisions*, cit., nonché J.M. Servais, *ILO standards on freedom of association and their implementation*, "International Labour Review", 1984, pp. 765 sgg., G. Von Potobsky, *Protection of trade union Rights*, cit., pp. 72 sgg. e L. Swepston, *Human rights law and freedom of association*, cit., *passim*.

[27] Consultabile in "https://www.nascitacostituzione.it/05appendici/01generali/00/03/12-di_vittorio.htm".

© Wolters Kluwer Italia

Poche frasi dopo, Di Vittorio ritagliava per la libertà sindacale uno spazio e una dignità autonomi dal generale diritto fondamentale di associazione, laddove

> la Costituzione non può ignorare che se il diritto di associazione dev'essere garantito ad ogni cittadino, esso ha però un valore diverso pei differenti strati sociali [...] per il cittadino lavoratore, la sola possibilità che esista — perché possa partecipare a date competizioni economiche, senza esserne schiacciato in partenza — è quella di associarsi con altri lavoratori, aventi interessi e scopi comuni, per controbilanciare [...] la potenza economica del [...] capitalista [28].

Di Vittorio declinava anche la natura propriamente politica della libertà sindacale, intesa quale precondizione della democrazia, non solo sostanziale, nel senso dell'ontologica funzione di riequilibrio, bensì anche formale, come sopra veduto:

> i lavoratori, per la loro condizione sociale, sono i maggiori interessati al consolidamento ed allo sviluppo ordinato della libertà e delle istituzioni democratiche, come lo comprova il fatto ch'essi hanno costituito il nerbo decisivo delle forze nazionali che hanno abbattuto il fascismo [...] I sindacati dei lavoratori, quindi, costituiscono obiettivamente uno dei pilastri basilari dello Stato democratico e repubblicano ed un presidio sicuro e forte delle civiche libertà, che sono un bene supremo dell'intera Nazione [29].

Retrospettivamente, la relazione si dimostra particolarmente rilevante, allorché la proposta finale ivi formulata veniva accolta e trasfusa nei suoi tratti salienti nel testo finale dell'art. 39 della Costituzione.

È possibile, quindi, tracciare una sintonia di fondo tra la disciplina costituzionale della libertà sindacale, e quella metamorfosi del principio, di cui si è tentato di tratteggiare cause storiche e lineamenti essenziali, e che è stata accolta dalla Dichiarazione di Filadelfia e – a stretto giro – dallo stesso "sistema ONU" [30]. Ecco perché Carlo Zago-Garelli, nella sua monografia dedicata della fine degli anni Settanta, poteva affermare in modo netto che "il concetto di libertà sindacale, quale si desume dal nostro ordinamento positivo, non si differenzia da quello che si ricava dalle convenzioni n. 87 e 98" [31], che erano state ratificate dall'Italia con la l. 23

---

[28] *Ibidem*.
[29] *Ibidem*.
[30] Secondo G. Suppiej, *Fonti per lo studio del diritto sindacale*, Padova, Cedam, 1970, "la libertà sindacale corrisponde, oltre che all'indirizzo generale del nuovo ordinamento repubblicano di tutela della libertà di tutte le formazioni sociali, anche ad un orientamento decisamente affermatosi in questo dopoguerra in sede internazionale".
[31] *La libertà sindacale*, cit., p. 17.

© Wolters Kluwer Italia

marzo 1958, n. 367, e che, unitamente all'art. 5 della Carta Sociale Europea [32], "vengono ad integrare i precetti [...] posti dagli artt. 18 e 39 della Costituzione" [33], con un meccanismo che "realizza la maggior compenetrazione fra regolamentazione internazionale e dettato costituzionale" [34].

Che l'art. 39, primo comma, della Costituzione necessiti di un qualche addentellato in senso specificativo, è abbastanza evidente, poiché la sua formulazione è tanto assoluta quanto, in effetti, generale: "l'organizzazione sindacale è libera". Qualche indicazione in più è fornita dal secondo comma: "ai sindacati non può essere imposto altro obbligo se non la loro registrazione presso uffici locali o centrali, secondo le norme di legge", mentre il quarto comma fa comprendere come l'unica (ma non certo irrilevante) conseguenza negativa derivante dall'omessa registrazione sia costituita dalla mancanza di personalità giuridica e, con essa, del potere di "stipulare contratti collettivi di lavoro con efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce" [35].

Trascurando il meccanismo di estensione della sfera di efficacia soggettiva del contratto, la norma costituzionale rispecchia la principale preoccupazione dei costituenti, che intendevano soprattutto marcare la distanza con lo statualismo fascista e con l'impostazione corporativa delle relazioni industriali [36]. Proprio sotto il profilo dell'autonomia sindacale, l'art. 39 della Costituzione si trova in stretto collegamento con l'art. 18 sul diritto fondamentale di associazione [37], ma anche e soprattutto con l'art. 2, a mente del quale "la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà [...]" [38]. La triade blinda la libertà di organizzazione sindacale rispetto all'ingerenza dello Stato e di soggetti privati, e segnatamente del datore di lavoro [39]. Si tratta di un aspetto essenziale del nostro principio,

---

[32] Che, si tenga presente, è stato formulato grazie all'assistenza tecnica fornita dall'OIL al Consiglio d'Europa (cfr. A. Zanobetti, *Diritto internazionale del lavoro*, cit., pp. 167 sgg.).
[33] C. Zago-Garelli, *La libertà sindacale*, cit., p. 17.
[34] Ivi, p. 19.
[35] Questo il testo completo: "L'organizzazione sindacale è libera. Ai sindacati non può essere imposto altro obbligo se non la loro registrazione presso uffici locali o centrali, secondo le norme di legge. È condizione per la registrazione che gli statuti dei sindacati sanciscano un ordinamento interno a base democratica. I sindacati registrati hanno personalità giuridica. Possono, rappresentati unitariamente in proporzione dei loro iscritti, stipulare contratti collettivi di lavoro con efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce".
[36] Cfr. G. Giugni, *Diritto sindacale*, Bari, Cacucci, 2015, pp. 25-26.
[37] "I cittadini hanno diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale".
[38] Su tale collegamento cfr. anche C. Zago-Garelli, *La libertà sindacale*, cit., p. 44.
[39] Cfr. L. Mengoni, *I diritti sociali*, "Argomenti di Diritto del Lavoro", 1998, I, pp. 1 sgg., ora in Id., *Il Contratto di Lavoro*, cit., pp. 136 ssg.

© Wolters Kluwer Italia

anche nel contesto dell'OIL (e rispettivamente delle Convenzioni n. 87 e 98) [40].

Percepibile, quindi, è la consonanza tra i precetti della Costituzione italiana e l'art. 2 della Convenzione n. 87, secondo cui

> workers and employers [...] shall have the right to establish and, subject only to the rules of the organisation concerned, to join organisations of their own choosing without any previous authorization.

Salvo quanto appresso, all'omologia dei principi corrisponde una sintonia dell'ordinamento giuridico italiano rispetto alla giurisprudenza formulata dagli organi di supervisione dell'OIL, con particolare riferimento alle raccomandazioni del Comitato sulla libertà sindacale, ma anche ai *report* [41] del Comitato degli esperti sull'applicazione delle convenzioni e delle raccomandazioni [42]. Per quanto l'*acquis* dell'OIL costituisca un bene pubblico, non-rivale e non-escludibile [43], applicabile direttamente dalle corti nazionali in virtù della qualificazione della libertà sindacale come diritto internazionale consuetudinario, e quindi a prescindere dalla ratifica delle Convenzioni fondamentali, ma a maggior ragione in ipotesi di ratifica [44], le corti italiane [45] si sono rivelate piuttosto restie a fruire di quella

---

[40] Si legga l'art. 2 della Convenzione n. 98: "1. Workers' and employers' organisations shall enjoy adequate protection against any acts of interference by each other or each other's agents or members in their establishment, functioning or administration. 2. In particular, acts which are designed to promote the establishment of workers' organisations under the domination of employers or employers' organisations, or to support workers' organisations by financial or other means, with the object of placing such organisations under the control of employers or employers' organisations, shall be deemed to constitute acts of interference within the meaning of this Article".

[41] Cfr., in particolare, il *General Survey*, 1994, consultabile in "https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/ P/09661/ 09661(1994-81-4B).pdf").

[42] Per un quadro sul sistema di supervisione dell'OIL v. F. Maupain, *The settlement of disputes within the ILO*, "Journal of International Economic Law", 1999, pp. 273 sgg., ma anche B. Langille, *Can we rely on the ILO?*, cit., pp. 273 sgg.

[43] Cfr. B. Langille, *Imagining post 'Geneva consensus' labour law*, cit., p. 540, K. Tapiola, *The ILO system of regular supervision of the application of conventions and recommendations: a lasting paradigm*, in *Protecting labour rights as human rights: present and future of international supervision*, Geneva, ILO, 2006, p. 30.

[44] Cfr. 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 (a cura di), *Les normes internationales du travail*, cit., pp. 266 sgg.

[45] V. la giurisprudenza citata da V. Ferrante, *L'Italia e l'OIL*, in Id. (a cura di), *A tutela della prosperità di tutti*, cit., pp. 32-33. Quanto al richiamo diretto delle Convenzioni nn. 87 e 98 (ma non alle massime degli organi di supervisione), v. Cass., 6 giugno 1986, n. 3778, Corte Cost. 23 luglio 2015, n. 178 e Cass. 20 ottobre 2015, n. 21232, tutte in Dejure.

© Wolters Kluwer Italia

sapienza e di quella guida [46], e ciononostante il diritto sindacale nel nostro paese sia di matrice essenzialmente giurisprudenziale [47].

Sennonché, proprio l'art. 2, con il suo riferimento bifronte alla protezione della persona come singolo e nelle "formazioni sociali", imbeve la libertà sindacale della dimensione (anche) collettiva che la Carta tutta conferisce ai diritti fondamentali. Forse ancora più incisivamente, è possibile qui saggiare come la Costituzione italiana parli lo stesso linguaggio della normativa dell'OIL [48] e della Carta Sociale Europea, mentre lo stesso non può affermarsi rispetto ad altre grandi tradizioni giuridiche liberali [49]. Si pensi, sotto questo profilo, all'art. 11 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo [50], chiaramente improntato, almeno fino alla svolta operata dalle celebri sentenze Demir ed Enerji rispettivamente in materia di contrattazione e di sciopero [51], sulla dimensione individuale della libertà sindacale [52]. Lo stesso è a dirsi, poi, della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, e del suo art. 12 [53], immerso in un ordinamento fondato sul diritto fondamentale (delle imprese) al commercio transnazionale, che non lascia intravedere rivoluzioni di sorta [54].

Ecco, allora, come (1) il "solenne impegno" per l'ottenimento di una "effective recognition of the right of collective bargaining", assunto dall'OIL a Filadelfia, (2) la Convenzione n. 98, intitolata al diritto di contrat-

---

[46] Ad esempio, nella celebre Corte Cost. 13 giugno 2018, n. 120, in Dejure, sulla libertà sindacale dei militari, la Consulta utilizza come parametri interposti esclusivamente la Convenzione europea dei diritti dell'Uomo e la Carta Sociale Europea.

[47] Cfr. G. Giugni, *Diritto sindacale*, cit., p. 16.

[48] Cfr C. Zago-Garelli, *La libertà sindacale*, cit., p. 75.

[49] Sulle questioni relative alla dimensione individuale o collettiva della libertà sindacale nell'ambito della convenzione Edu e della Carta di Nizza cfr. E. Rocchini, *La libertà di associazione sindacale nelle fonti internazionali e l'ordinamento italiano*, "Massimario di Giurisprudenza del Lavoro", n. 3, 2019, pp. 584 sgg.

[50] "Ogni persona ha diritto alla libertà di riunione pacifica e alla libertà d'associazione, ivi compreso il diritto di partecipare alla costituzione di sindacati e di aderire a essi per la difesa dei propri interessi".

[51] *European Court of Human Rights* (*ECHR*) Demir and Baykara v. Turkey, 12 settembre 2018, *ECHR*, Enerji Yapi-Yol Sen v. Turkey, 21 aprile 2009. Cfr. K.D. Ewing, J. Hendy, Q.C., *The dramatic implications of Demir and* Baykara, "Industrial Law Journal", 39, 2010, pp. 2 sgg.

[52] In modo peraltro fedele alla segregazione che caratterizza l'ordinamento del Consiglio d'Europa.

[53] "Ogni persona ha diritto alla libertà di riunione pacifica e alla libertà di associazione a tutti i livelli, segnatamente in campo politico, sindacale e civico, il che implica il diritto di ogni persona di fondare sindacati insieme con altri e di aderirvi per la difesa dei propri interessi".

[54] Ad esempio, l'art. 28 della Carta di Nizza subordina i corollari 'collettivi' della libertà sindacale alle legislazioni nazionali e al diritto comunitario, in cui la primazia dei diritti di stabilimento e libera prestazione dei servizi è stata resa evidente dalla c.d. 'dottrina Laval' (su cui v., *ex multis*, F. Maupain, *La mise en oeuvre des conventions de l'OIT à l'epreuve de la supranationalité européenne*, in A. Supiot (a cura di), *Les gardiens des droits sociaux en Europe*, "Semaine Sociale Lamy", 2016, 1746, pp. 76 sgg.).

© Wolters Kluwer Italia

tazione collettiva, (3) le successive Convenzioni nn. 151 del 1978 e 154 del 1981, rispettivamente in materia di procedure di determinazione delle condizioni di impiego nella funzione pubblica e promozione della negoziazione collettiva [55], e (4) la virtuale inclusione del diritto di sciopero nel corpo convenzionale, conferiscono al principio quell'impronta collettiva che è propria anche della Costituzione italiana. Proprio con riferimento a quest'ultima accezione della libertà sindacale, la Consulta, con la sentenza n. 175/2018 [56], ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del regime di sospensione della contrattazione collettiva nel settore pubblico, istituito con D.L. 6 luglio 2011, n. 98, convertito con L. 15 luglio 2011, n. 111, così motivando:

> la libertà sindacale è tutelata dall'art. 39, primo comma, Cost., nella sua duplice valenza individuale e collettiva, e ha il suo necessario complemento nell'autonomia negoziale [...] Numerose fonti internazionali soccorrono nella definizione del nesso funzionale che lega un diritto a esercizio collettivo, quale è la contrattazione, con la libertà sindacale. Pertanto, l'interpretazione della fonte costituzionale nazionale si collega sincronicamente con l'evoluzione delle fonti sovranazionali e da queste trae ulteriore coerenza. Tra tali fonti spiccano la Convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) n. 87 [...] la Convenzione OIL n. 98 [...].

Questo sodalizio normativo potrebbe essere incrinato dalla formulazione dell'art. 3, secondo comma, Cost. [57], che permea di sé l'intero contenuto della Carta. La disposizione costituisce una faccia del prisma composto dalle tradizioni politiche costituenti, portatrici di visioni della giustizia sociale anche molto differenti tra loro, accomunate dall'antifascismo, e che necessariamente si tengono assieme, senza che "la piena affermazione 'tirannica' di uno dei valori determini l'annientamento degli altri" [58]. Ecco allora come sussiste effettivamente un "nucleo rosso della Costituzione" [59], che Federico Mancini scorgeva specialmente negli artt. 4, 39, 40,

---

[55] V. cenni in M.D. Ferrara, *Libertà sindacale*, cit., p. 751. Per R. Nunin, *Libertà sindacale e contrattazione collettiva: il ruolo dell'OIL tra passato e futuro*, in V. Ferrante (a cura di), *A tutela della prosperità di tutti*, cit., pp. 86-87, la convenzione n. 154/1981, "accompagnata dalla raccomandazione n. 163, è stata immaginata quale ideale complemento della convenzione n. 98".

[56] Cit.

[57] "È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese".

[58] M. Cartabia, *Convergenze e divergenze nell'interpretazione delle clausole finali della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea*, "Rivista AIC", n. 3, 2017, p. 15.

[59] F. Mancini, *Introduzione*, in Id., *Costituzione e movimento operaio*, Bologna, Il Mulino, 1976, p. 8.

© Wolters Kluwer Italia

41 e 46, e che si ritiene, invero, ipostatizzato dalla chiave di lettura fornita proprio da quella clausola di eguaglianza sostanziale, in cui si racchiude la "polemica [della Carta] contro [...] la Società presente" [60]. Questa "lettura [...] non frammentata di tutti i beni costituzionalmente rilevanti" [61] consente di spostare da una parte e dall'altra l'asse del "compromesso costituzionale [...] nell'area dei rapporti tra capitale e lavoro", giacché

> le garanzie previste dalla Carta a favore del movimento operaio [...] contengono un principio incisivo, a volte senza confronto nei diritti dell'Occidente [...] ma, allo stesso tempo, tutte debilitano questo principio, o esprimendolo in termini tali da renderne impossibile l'impiego immediato o stringendolo d'assedio con norme capaci di togliergli il respiro [62].

Viene, quindi, spontaneo pensare all'art. 39 della Costituzione come al campo da gioco di questo naturale antagonismo tra le forze produttrici della nazione. Ed è proprio l'articolata formulazione della norma, che continua a rappresentare un feticcio nel campo del diritto del lavoro [63], a interrogare gli interpreti sulla compatibilità tra il meccanismo di estensione dell'efficacia soggettiva dei contratti collettivi e i principi dell'OIL, come enucleati dalle fonti convenzionali e dagli organi di supervisione.

Quella introiettata nei commi secondo, terzo e quarto dell'art. 39 è una prospettiva promozionale senz'altro correlata alla clausola di eguaglianza sostanziale, e immaginata sul presupposto che un sindacato forte sia maggiormente in grado di rendere effettivi i diritti sociali delle maestranze [64]. Prospettiva, questa, che sembra porsi in una relazione di tensione con il pluralismo sindacale, caposaldo della normativa OIL.

Da par suo, la Convenzione n. 98 prevede il divieto di discriminazione e di interferenza del datore di lavoro, ma anche che

> measures appropriate to national conditions shall be taken, where necessary, to encourage and promote the full development and utilisation of machinery for voluntary negotiation between employers or employers' organisations and workers' organisations, with a

---

[60] P. Calamandrei, *Discorso sulla Costituzione*, in "https://www.filodiritto.com/print/pdf/node/44195".

[61] M. Cartabia, *Convergenze e divergenze*, cit., p. 14.

[62] F. Mancini, *Introduzione*, cit., p. 8.

[63] Questo è il linguaggio di L. Valente, *Il feticcio dell'art. 39, comma 4, della Costituzione e le sue conseguenze sul sistema delle relazioni sindacali*, "Lavoro Diritti Europa", n. 3, 2019, 1 sgg.

[64] Enfatizza la distinzione tra "unità sindacale" e "unicità sindacale" G. Mazzoni, *La conquista della libertà sindacale*, cit., pp. 145 sgg. Nella medesima ottica, cfr. M. Ruini, *Relazione al progetto di Costituzione della Repubblica Italiana*, 1947, consultabile in "http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/ddl/00Anc.pdf".

© Wolters Kluwer Italia

> view to the regulation of terms and conditions of employment by means of collective agreements [65].

È, quest'ultimo, un approccio che l'Italia ha inteso trasfondere nella legge fondamentale dello Statuto dei Lavoratori del 1970 [66], che – seguendo le parole del Ministro Giacomo Brodolini – "si pone in diretta attuazione del primo comma della norma costituzionale [art. 39, n.d.r.]" (e non dei commi ad esso successivi), ma anche "delle Convenzioni n. 87 e 98" [67]. D'altra parte, sempre secondo Brodolini, "la disciplina" finalizzata a "creare un clima di rispetto della dignità e della libertà umana nei luoghi di lavoro [...] resterebbe incompiuta [...] ove l'intervento legislativo non si traducesse altresì in un'azione di sostegno e di promozione all'attività rappresentativa del sindacato in azienda" [68].

Ad opinione di illustre dottrina, la L. 20 maggio 1970, n. 300, avrebbe attuato

> il precetto costituzionale [...] con un'eccedenza normativa, [...] accollando ai datori di lavoro obbligazioni positive comportanti restrizioni del diritto alla prestazione di lavoro e oneri aggiuntivi di ordine amministrativo e finanziario [69].

Rispetto a questo giudizio *tranchant*, può affermarsi, in primo luogo, che lo Statuto ha assicurato il "rientro", auspicato dalle gerarchie sindacali più tradizionaliste, dell'esperienza di democrazia vissuta incarnata dai consigli di fabbrica, e scongiurato – per questa via – pretese ancora più avventurose. In secondo luogo, questo tipo di promozione dell'attività sindacale, che è propria delle Convenzioni fondamentali, trascende senz'altro la prospettiva meramente volontaristica delle relazioni industriali, ma lo fa senza compromettere il principio di pluralità e la (presunta) libertà sindacale del datore di lavoro [70].

Piuttosto, occorre domandarsi se questo tipo di intervento statale sia, allo stato, attuale e sufficiente. La funzionalizzazione sociale della libertà

---

[65] Art. 4.

[66] Su cui v., in questo Volume, il capitolo di Fabrizio Loreto. Già in precedenza, comunque, l'art. 14 dell'Accordo Interconfederale del 1953, poi recepito dall'art. 9, D.P.R. 14 luglio 1960, n. 1011, aveva previsto una guarentigia in caso di licenziamento dei componenti delle commissioni interne.

[67] *Relazione al disegno di legge sullo Statuto dei Lavoratori*, in "http://www.istitutodegasperi-emilia-romagna.it/ pdf/callout2_relazione.pdf".

[68] *Ibidem.*

[69] Luigi Mengoni, *Diritti sociali*, cit., p. 136.

[70] Discorso in parte diverso vale per l'art. 19, primo comma, lett. a), con il suo sostegno alle "confederazioni maggiormente rappresentative", abrogato nel 1995 a seguito di *referendum* popolare, e comunque compatibile con le massime degli organi di supervisione (ad es., cfr. CEACR, *General Survey*, 1994, cit., par. 97).

© Wolters Kluwer Italia

di impresa, declinata nello Statuto, ripete senz'altro la sua legittimazione costituzionale dal nesso tra gli artt. 39 e 41 Cost., ma anche da quell'esigentissima clausola di eguaglianza sostanziale, che non cessa mai di sottolineare il mutamento delle condizioni sociali e del contesto di riferimento dell'azione legislativa. Circa il *pendant* internazionale dell'approccio promozionale "debole", è lecito domandarsi se il *favor* dell'OIL per il pluralismo, anziché per l'unità sindacale [71], che costituisce un pericoloso punto di saldatura rispetto alle politiche neoliberali delle Istituzioni Finanziarie Internazionali [72], rappresenti o meno un allontanamento dallo Spirito di Filadelfia [73] e dalla ragione d'essere del principio di libertà sindacale, legato a doppio filo con l'effettiva conquista dei diritti sociali [74]. Più in generale, sussistono motivi per dubitare che i principi universali siano effettivamente *bonne à tout*. Sembra preferibile, infatti, che le organizzazioni internazionali procedano con modestia, istituendo prassi dialettiche che tengano nel giusto conto le specifiche caratteristiche e i problemi concreti dei sistemi "obiettivo", in uno scambio con le culture particolari che appare foriero di reciproco arricchimento [75].

---

[71] Si pensi alla Convenzione n. 154 del 1981, laddove prevede, all'art. 8, che "measures taken with a view to promoting collective bargaining shall not be so conceived or applied as to hamper the freedom of collective bargaining".

[72] Cfr. K. Burgess, *Global pressures, national policies, and labor rights in Latin America*, in "Studies in Comparative International Development", 2010, pp. 213-214: "in short, there is a tension between freedom of association, which promotes union pluralism, and the capacity of unions to exercise their collective rights, which requires a degree of organizational centralization. Ironically, because the ILO tends to privilege the former, the IMF and other neoliberal actors can further their pro-market agendas with the ILO's blessing, with ambiguous consequences for collective labor rights". Cfr., sul punto, anche T.L. Caraway, *Freedom of association: battering ram or trojan horse?*, in "Review of International Political Economy", 2006, pp. 210 sgg.

[73] La locuzione è di A. Supiot, *Lo Spirito di Filadelfia. Giustizia sociale e mercato totale*, Milano, Et Al., 2011.

[74] Se è vero quanto afferma B. Langille, *The ILO and the New Economy: recent developments*, "International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations", 1999, p. 242, circa la natura meramente procedurale della libertà sindacale, si ritiene di condividere le avvertenze di J. Fudge, *The new discourse of labour rights: from social to fundamental rights?*, "Comparative Labour Law and Policy Journal", 2007, pp. 1 sgg., allorché afferma: "while it is important to emphasize the values of self-determination and participation in a procedural approach to core rights, an important question remains: can these values be achieved in light of the current distribution of rights and entitlements? This has been a core dilemma of the liberal state and for labour law; procedural rights need to be backed up by substantive commitments since a purely procedural understanding of core labour rights runs the risk of abuse of power in unequal bargaining situations" (ivi, p. 42).

[75] Cfr. B. Langille, *Imagining post 'Geneva consensus' labour law*, cit., pp. 541 sgg., K.E. Davis, M.J. Trebilcock, *The relationship between law and development: optmists versus skeptics*, 2008, New York, New York University School of Law, pp. 60 sgg., e A. Verma, *Global labour standards: can we get from here to there?*, "International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations", 2003, pp. 518 sgg. Sulla centralità del "public reasoning" cfr. A. Sen, *The global reach of human rights*, "Journal of Applied Philosophy", 2012, p. 99.

© Wolters Kluwer Italia

3. Problemi (ancora) attuali dell'ordinamento sindacale italiano alla luce della normativa OIL.

Per chi scrive, la libertà sindacale rappresenta la sintesi dei diritti civili, politici e sociali nel luogo di lavoro. Volendo operare un sintetico esame del contesto italiano, emergono ostacoli notevoli alla conversione del nostro principio in un funzionamento effettivo. Ed una simile rassegna ruota inevitabilmente attorno al fulcro dei commi secondo, terzo e quarto dell'art. 39 della Costituzione.

L'esperienza della Resistenza aveva infuso ai costituenti fiducia nella capacità di autogestione politica del popolo italiano, e nella sua più ampia ed effettiva partecipazione democratica [76]. Agli occhi di Giuseppe Di Vittorio, ad esempio, convinto che "le grandi masse lavoratrici [...] costituiscono l'ossatura fondamentale" dello "Stato democratico" [77], il controllo sull'ordinamento interno del sindacato non poteva essere considerato un'ingerenza foriera di perseguire obiettivi "deviati", ad esempio di segno reazionario. Al contempo, il potere di stipulare contratti dotati di efficacia *erga omnes* rappresentava uno strumento fondamentale nell'avanzata del lavoro sul capitale, che si trovava ancora allo stato embrionale [78].

Già nel 1963, invece, vissuta l'epurazione degli *ex* partigiani dalle pubbliche funzioni [79], l'iscrizione dei quadri sindacali nel Casellario Politico Centrale [80], i fatti di Reggio Emilia [81] e quelli di Piazza Statuto a Torino [82], solo per rammentare i più celebri esempi della "continuità" tra regime fascista e ordinamento repubblicano [83], non v'è da stupirsi che Federico Mancini, nel celebre saggio "Libertà sindacale e contratti collettivi *erga omnes*" [84], si riferisse al "problema del controllo" come "ridotto [...], in apparenza, a un'innocua indagine sulla democraticità dello statuto, ma a ben guardare congegnato [...] in modo da permettere altre e ben più pene-

---

[76] Si ricordino, qui, le parole di P.P. Pasolini, *Lettera al Presidente del Consiglio*, in "Tempo", XXX, 39, 21 settembre 1968: "nel '44-'45 e nel '68, sia pure parzialmente, il popolo italiano ha saputo cosa vuol dire – magari solo a livello pragmatico – cosa siano autogestione e decentramento, e ha vissuto, con violenza, una pretesa, sia pure indefinita, di democrazia reale".
[77] *Relazione sul diritto di associazione e sull'ordinamento sindacale*, cit.
[78] *Ibidem.*
[79] Cfr. G. Crainz, *Storia del Miracolo Italiano. Culture, identità, trasformazioni fra anni Cinquanta e Sessanta*, Roma, 2005, pp. 9 sgg.
[80] Cfr. G. Crainz, *Il paese mancato. Dal Miracolo Economico agli anni Ottanta*, Roma, Donzelli, 2005, pp. 107 sgg.
[81] Cfr. G. Crainz, *Storia del Miracolo Italiano*, cit., pp. 169 sgg.
[82] Cfr. B. Trentin, *Autunno Caldo. Il secondo Biennio Rosso 1968-1969*, Roma, Editori Riuniti, 2019, pp. 38 sgg.
[83] Su cui v. le mirabili pagine di C. Pavone, *Alle origini della Repubblica. Scritti su fascismo, antifascismo e continuità dello Stato*, Torino, Bollati Boringhieri, 1995.
[84] In "Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile", 1963, pp. 570 sgg., ora in Id., *Costituzione e movimento operaio*, cit., pp. 133 sgg., con il titolo "Il problema dell'art. 39".

© Wolters Kluwer Italia

tranti interferenze" [85]. Dall'altro lato, egli scriveva nei prodromi delle lotte che avrebbero condotto all'esperienza dell'Autunno Caldo e allo sciopero generale del 1970 [86]. In quegli anni, il pluralismo sindacale dava la stura a un circolo virtuoso, in cui lo spontaneismo di fabbrica contendeva alla Triplice e ai partiti tradizionali, e specialmente ai comunisti e ai socialisti, il ruolo di guida "infallibile" della classe operaia [87]. È plausibile, quindi, che la posizione dell'Autore sull'ingerenza statuale nell'ordinamento sindacale, così differente da quella di Giuseppe Di Vittorio, originasse dal mutamento del quadro storico.

Quale il contesto odierno, invece? Per rispondere, è possibile muovere proprio dalla questione del pluralismo sindacale. Un dato può costituire il punto di partenza: nell'anno 2021, i contratti collettivi per i dipendenti del settore privato sarebbero 933, 77 in più rispetto all'anno precedente. Per il Presidente dell'INPS, Pasquale Tridico, "la conseguenza della proliferazione dei CCNL porta alla riduzione di salari e tutele" [88].

Il fenomeno della contrattazione separata, amplificato dall'apertura – giurisprudenziale [89] ma persino legislativa [90] – alla contrattazione decentrata (in *pejus*) [91], nasce su un terreno fertile, o può persino affermarsi che rappresenta, esso, il punto di emersione visibile di una *malaise* generalizzata del fenomeno sindacale, e della connessa svalutazione del lavoro. E non è una coincidenza che il tema sia salito alla ribalta con il caso Fiat-Fiom, oggetto di denuncia, da parte della CGIL, avanti al Comitato sulla

---

[85] Ivi, p. 145. I disegni di legge, ad esempio, prevedevano "i requisiti della moralità e della buona condotta per i funzionari dell'organizzazione" (ivi, p. 146), con il rischio di vedere attingere le relative informazioni – in un vero e proprio corto circuito – dal Casellario Politico Centrale.

[86] Cui parteciparono venti milioni di persone in risposta alle aggressioni fasciste e alla repressione del mondo padronale (cfr. B. Trentin, *Autunno Caldo*, cit., pp. 151-152).

[87] Sull'attività sindacale autonoma v. la rassegna di M. Capanna, *Formidabili quegli anni*, Milano, Garzanti, 1988, pp. 73 sgg.

[88] V. "https://www.cnel.it/Comunicazione-e-Stampa/Notizie/ArtMID/694/ArticleID/2037/PRESENTATO-IL-CODICE-UNICO-DEI-CONTRATTI-CNEL-INPS". Pur tra molteplici *caveat*, anche gli organi di supervisione dell'OIL riconoscono che "an excessive proliferation of trade union organizations may weaken the trade union movement and ultimately prejudice the interests of workers" (General Survey, cit., par. 97).

[89] Cfr., *ex multis*, Cass. 18 maggio 2010, n. 12098, in Dejure, che esclude l'esistenza di un principio di gerarchia; *contra*, Cass. 17 novembre 2003, n. 17377, secondo cui "un contratto integrativo aziendale non può travalicare la delega conferitagli dal contratto nazionale per la disciplina di dettaglio di istituto stabilito nei suoi caratteri essenziali dal nazionale", e Cass. 29 dicembre 2011, n. 29675, entrambe in Dejure.

[90] Il riferimento è all'art. 8, d.l. n 138/2011, convertito in l. n. 148/2011.

[91] O.E. Uriarte, *Critica de la libertad sindical*, cit., pp. 55-56, spiega come il decentramento contrattuale indebolisca il potere relativo del lavoro sul capitale. Per L. Baccaro, C. Howell, *A common neoliberal trajectory: the transformation of industrial relations in advanced capitalism*, "Politics & Society", 2011, p. 7, la contrattazione decentrata avrebbe aumentato l'area di discrezionalità del datore di lavoro.

© Wolters Kluwer Italia

Libertà Sindacale dell'OIL [92]. Nei fatti di Pomigliano e Mirafiori, in effetti, si condensano i punti fermi della (sotto)cultura neoliberale: dall'impresa come nodo di governo privato [93], capace di bypassare i modelli tradizionali della rappresentanza [94], all'utilizzo della "competitività" per diminuire le tutele del lavoro, e infine alla disponibilità di talune organizzazioni rispetto ad ambigue operazioni neocorporative [95].

Su un piano più generale, Baylos-Grau e Zoppoli toccano molte corde e, soprattutto, toccano quelle giuste, quando affermano:

> anche se il sindacato in un sistema democratico non può essere una forza antagonista nel senso di 'sovversiva' ... la libertà sindacale verrebbe snaturata nella sua essenza e funzione ove i sindacati divenissero soprattutto agenti funzionali a mercati e organizzazioni d'impresa che richiedono *governance* o consensi o distribuzione della ricchezza non garantiti dalle istituzioni politiche. Il rischio è di alimentare illusioni o di supportare soggetti dal fragile radicamento sociale al fine di rafforzare soggetti economico-finanziari e renderli ancora più autonomi dai condizionamenti politici dei singoli Stati, dove possono funzionare meccanismi democratici inclusivi di una pluralità di interessi [96].

L'accordo interconfederale del 10 gennaio 2014 (c.d. T.U. sulla Rappresentanza) istituisce un sistema delle relazioni industriali (di diritto comune) che scongiura le istanze migliorative della base, cinto da procedure di raffreddamento dei conflitti che trascendono i limiti della "tregua", con il rischio di scaricare l'arma dell'azione collettiva. Fortissimo si avverte il peso, nei rapporti di forza negoziale tra gli stipulanti, della continua minaccia insita nell'abbandono del sistema confederale da parte delle imprese, favorito dal caleidoscopio delle sigle e dal lassismo politico, normativo e giurisprudenziale in materia [97].

---

[92] Caso n. 2953 del 2012 ("https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—europe/—ro-geneva/—ilo-rome/ documents/publication/wcms_240415.pdf"), conclusosi nel 2014 con severe raccomandazioni nei confronti del governo italiano nonostante l'intervento riparatore (ma dichiaratamente provvisorio) di Corte Cost. 23 luglio 2013, n. 231, in Dejure (cfr. anche V. Bavaro, *L'OIL e il reclamo della CGIL (a proposito del caso Fiat)*, 2014, consultabile in "https://www.ildiariodellavoro.it/loil-e-il-reclamo-della-cgil-a-proposito-del-caso-fiat/").

[93] Cfr. C. Shearing, J. Wood, *Nodal governance, democracy, and the new 'denizens'*, "Journal of Law and Society", 2003, pp. 400 sgg.

[94] Cfr. E. Ghera, *L'articolo 39 della Costituzione e il contratto collettivo*, 2014, Catania, Centro Studi "Massimo d'Antona", pp. 2 ssg., A. Bollani, *Contratti collettivi separati e accesso ai diritti sindacali nel prisma degli accordi Fiat del 2010*, 2011, Catania, Centro Studi "Massimo d'Antona", pp. 12 ssg.

[95] Cfr. S. Gill, *The constitution of global capitalism*, Los Angeles, International Studies Association, 2000, pp. 16-17.

[96] A. Baylos Grau, L. Zoppoli, *La libertà sindacale*, cit., p. 24.

[97] Più in generale, per H-J. Bieling, T. Schulten, *Competitive restructuring and industrial re-*

© Wolters Kluwer Italia

Ma se così è, allora pare davvero opportuno

> superare concezioni astratte e, ormai, antistoriche, della libertà sindacale come garanzia di uno sfrenato pluralismo, anche pulviscolare, che non può non entrare necessariamente in rotta di collisione con la necessità di garantire un sistema efficiente di tutele collettive del lavoro attraverso una disciplina della contrattazione collettiva al contempo ispirata ai valori della rappresentanza democratica e dell'efficacia regolativa [98].

Prendendo le mosse dalla prospettiva diacronica, che si è inteso delineare, si potrebbe essere tentati di introdurre il concetto dell'anticiclicità dell'intervento statale nel campo dell'ordinamento sindacale. Si intende dire che il legislatore dovrebbe ritrarsi quando quest'ultimo appare efficiente ed effettivo sotto il profilo della realizzazione dei diritti sociali, e dovrebbe, viceversa, mostrare vigore e coraggio quando scema questa funzione fondamentale [99]. D'altra parte, come osserva Gian Primo Cella,

> tutti i modelli di relazioni industriali, e non solo quelli più statalisti, risultano plasmati, in modi più o meno diretti, dall'intervento dei governi [... che] nel suo insieme, ha svolto compiti di promozione, di esclusione, di correzione, di definizione nei confronti della regolazione attraverso le relazioni industriali. Compiti ovviamente non tutti indolori per la logica e la pratica delle relazioni industriali e di conseguenza per le culture sindacali che devono in esse misurarsi [100].

Ed è proprio il tema dell'efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi a rivestire tuttora una posizione centrale. Come noto, il principale nodo giuridico-costituzionale dell'art. 39 è costituito dal riferimento, di stampo corporativo, alla "categoria", intesa "quale complesso di coloro che esercitano la stessa professione" [101], e che – allo stato della norma – sottrar-

---

lations within the European Union: corporatist involvement and beyond?, WSI-Diskussionpaper, Dusseldorf, 2002, no. 99, pp. 3-4, può osservarsi una "re-emergence of centralised corporatist bargaining despite, or even because, most trade unions in western Europe had been seriously weakened in terms of membership and strike capacity [...] As junior partners, the trade unions seem to have no other chance to agree to a 'new peace formula', essentially based on a joint commitment that the firm [...] has to improve its competitiveness".

[98] A. Baylos Grau, L. Zoppoli, *La libertà sindacale*, cit., p. 27.

[99] Ciò evoca le parole risalenti di L. Riva-Sanseverino, *The influence of international labour conventions on italian labour legislation*, "International Labour Review", 1961, p. 601: "[...] state action takes a special form, and is limited, as it should be, to supplementing independent trade union action, or to replacing it only when, as long as, there are no suitable channels for such action in the existing scheme of things".

[100] *Quali culture per i sindacati italiani. Orientamenti e tendenze*, "Economia & Lavoro", 3, 2008, p. 214.

[101] F. Mancini, *Il problema dell'art. 39*, cit., p. 142.

© Wolters Kluwer Italia

rebbe al sindacato l'identificazione dell'oggetto stesso della sua azione [102]. È, quest'ultima, una prerogativa essenziale dell'organizzazione sindacale, che lo Stato non può avocare senza compromettere il "nucleo liberale" del principio di libertà sindacale. Il prezzo da pagare per l'ottenimento dell'efficacia *erga omnes*, quindi, sarebbe quello di un inaccettabile paternalismo statualista, e la legge attuativa finirebbe per collidere con l'art. 3 della Convenzione n. 87, secondo cui

> Workers' and employers' organisations shall have the right to draw up their constitutions and rules, to elect their representatives in full freedom, to organise their administration and activities and to formulate their programmes. 2. The public authorities shall refrain from any interference which would restrict this right or impede the lawful exercise thereof.

Se così è, proposte che suggeriscono di "legificare" il meccanismo di misura della rappresentanza, istituito con l'omonimo accordo, e dipanare i conflitti di competenza in base alla maggiore rappresentatività [103], sembrano consentire di allineare la possibile legge attuativa dell'art. 39 Cost. alla normativa OIL [104]. In tal modo, infatti, si rimetterebbe alle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative [105] il compito di scongiurare "gli esiti di sovrapposizione ed interferenza degli ambiti di insistenza dei prodotti dell'autonomia collettiva", non affatto risolti con l'accordo interconfederale del 9 marzo 2018 (c.d. Patto della Fabbrica) [106]. Tutto ciò necessiterebbe, ovviamente, di una delicata modifica costituzionale, che sostituisca l'attuale quarto comma del-

---

[102] Celebre la formula di F. Mancini, ivi, p. 143, secondo cui "non è quindi la categoria che precede il sindacato, ma, tutto all'opposto, è il sindacato che precede e foggia la categoria". Cfr. anche, di recente, G. Centamore, *Contrattazione collettiva e pluralità di categorie*, Bologna, Bononia University Press, 2020, pp. 6 sgg. e B. de Mozzi, *Contratto di categoria e libertà sindacale: questioni attuali*, "Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro", 2, 2021, pp. 233 sgg.

[103] Cfr. L. Valente, *Il feticcio dell'art. 39*, cit., pp. 6 ssg. Per ulteriori suggestioni, cfr. AA.VV., *L'attuazione degli articoli 39 e 46 della Costituzione. Tre proposte a confronto*, "Quaderni", n. 1, 2016.

[104] Del resto, la Raccomandazione n. 91 del 1951 prevede che "where appropriate, having regard to established collective bargaining practice, measures [...] should be taken to extend the application of all or certain stipulation of a collective agreement to all the employers and workers included within the industrial and territorial scope of the agreement".

[105] In linea con quanto indicato dal *General Survey*, cit., par. 99, secondo cui "where only one bargaining agent may be certified to represent the workers [...] this type of system does not raise difficulties under the Convention, provided that legislation or practice impose on the exclusive bargaining agent an obligation to represent fairly and equally all workers in the bargaining unit, whether or not they are members of the trade union".

[106] Cfr. B. de Mozzi, *Contratto di categoria*, cit., pp. 233-234.

© Wolters Kluwer Italia

l'art. 39 con un rinvio legislativo [107] vincolato al rispetto di criteri determinati [108].

Altro tema inciso dalla questione dell'art. 39 Cost. è quello della libertà sindacale del datore di lavoro, solennemente proclamata dall'art. 2 della Convenzione n. 87, ma sacrificata, assieme all'idea dell'imprenditore come "sovrano assoluto dell'impresa" [109], dall'applicazione *erga omnes* del contratto collettivo. Infatti, mentre la libertà negoziale può essere nullificata da un intervento imperativo [110], configurare una libertà sindacale del datore di lavoro porta logicamente a intravedere un contrasto insanabile tra l'art. 39, primo comma, Cost., e il meccanismo disegnato dai commi successivi [111]: il che, se non altro, sembra violare il principio fondamentale di (non) contraddizione [112]. Invero, la scelta dell'equiparazione integrale, operata dall'OIL *in subiecta materia*, era motivata da una ragione contingente (la presa di distanza dal modello sovietico) [113], ma la sua universalizzazione rischia di sfidare la stessa logica interna del principio di libertà sindacale. Come osserva Ermida Uriarte, infatti,

> dogmáticamente parece difícil sostener tal bilateralidad. En primer lugar, la contradice el origen histórico del sindicato y del derecho del trabajo, tanto como su función, según se acaba de ver. El sindicato y la libertad sindical nacen para compensar o contrabalancear el poder económico del empleador [...] Si a renglón seguido se reconoce ese mismo derecho o instrumento al empleador, automáticamente se restablece la posibilidad del desequilibrio. Se habrá "borrado con el codo lo que se escribiera con la mano" [114].

---

[107] Cfr. L. Valente, *Il feticcio dell'art. 39*, cit., p. 7. Ritiene incostituzionale percorrere questa strada M. Rusciano, *Rappresentatività sindacale e contrattazione a 50 anni dallo Statuto dei Lavoratori*, in "Lavoro Diritti Europa", 3, 2021, p. 7.

[108] Come ricorda il *General Survey*, par. 97, cit., "the determination of the most representative organization must be based on objective, pre-established and precise criteria so as to avoid any possibility of bias or abuse".

[109] F. Caffè, *1947-1977. Gli stessi errori? La politica economica italiana dai governi di unità nazionale al Compromesso Storico*, in "*Sinistra '77*", vol. 0, ora in G. Amari (a cura di), *F. Caffè. La Dignità del Lavoro*, Roma, Castelvecchi, 2014, p. 109.

[110] Pare che – nell'escludere l'obbligo assoluto di trattare con l'organizzazione sindacale – Cass. 10 giugno 2013, n. 14511, in Dejure, muova dal presupposto della libertà negoziale del datore di lavoro, anziché dalla sua presunta libertà sindacale, che viene viceversa riferita, appunto, alla sola organizzazione sindacale.

[111] Cfr. P. Ichino, *La crepa interna dell'art. 39*, in "https://www.pietroichino.it/?p=49855"; *contra* M. Rusciano, *Rappresentatività sindacale*, cit., p. 6.

[112] Cfr. M. D'Antona, *Il quarto comma dell'art. 39, oggi*, in "Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali", 1998, 404.

[113] Cfr. H. Dunning, *The origins of convention No. 87*, cit., p. 162, G. Rodgers, E. Lee, L. Swepston, J. Van Daele, *The International Labour Organization*, cit., p. 48.

[114] *Critica de la libertad sindical*, cit., p. 39.

© Wolters Kluwer Italia

Del resto, nella tradizione del diritto sindacale italiano, e si pensi a Gino Giugni [115], come nell'impostazione costituzionale, che vede contrapporsi gli artt. 39 e 41, la c.d. libertà sindacale del datore di lavoro pare risolversi nel concetto della libertà d'impresa, limitato da un'espressa clausola di funzionalizzazione sociale, e nell'eventuale collegamento con gli artt. 2 e 18 Cost. sul diritto di associazione [116].

Oltre a queste tematiche di notevole interesse giuridico, è noto che il disfavore delle organizzazioni sindacali italiane per l'attuazione dell'art. 39 Cost. nasce dal problema del controllo di "democraticità" sull'ordinamento interno [117]. Come abbiamo visto, già Federico Mancini aveva ampi motivi per sospettare; e, d'altra parte, nulla esclude che anche oggi un maggiore dinamismo sindacale possa fare emergere un altrettanto forte spirito reazionario. Ecco allora come le guarentigie istituite dall'OIL rispetto alle ingerenze dei pubblici poteri, sulle quali particolarmente attivo pare il Comitato sulla libertà sindacale [118], potrebbero rafforzare la confidenza delle organizzazioni sindacali italiane circa un controllo che – se definito ed eseguito in modo appropriato – è funzionale al potere di stipulare contratti collettivi dotati di efficacia *erga omnes*, connotato da un innegabile carattere pubblicistico.

In conclusione, salvo il profilo spinoso della libertà sindacale del datore di lavoro, la valutazione di compatibilità tra la prospettiva *de jure condendo* interna e il diritto vivente dell'OIL sembra escludere quel livello di antinomia che si era, di primo acchito, ipotizzato. Si tratta, al più, di una non integrale sovrapposizione, in cui le convergenze superano le divergenze [119]. Al termine della rassegna è emersa, poi, una rassicurante conferma: una sana dialettica sovranazionale costituisce la valvola di respiro degli ordinamenti sovrani, e una maggiore garanzia di rispetto dei diritti fondamentali connessi alla forma di governo democratica e allo stato costituzionale di diritto.

---

[115] *Diritto sindacale*, cit., p. 38.

[116] L'eventuale contrasto, difficilmente superabile a livello interpretativo, per la chiara formulazione delle disposizioni convenzionali, andrebbe, quindi, risolto sulla base del diritto internazionale: v., cenni, in V. Ferrante, *L'Italia e l'OIL*, cit., 29 ss. e, in precedenza, C. Zago-Garelli, *La libertà sindacale*, cit., pp. 17 sgg.

[117] Cfr. F. Mancini, *Il problema dell'art. 39*, cit., pp. 144 sgg.

[118] Cfr. *Digest of decisions*, cit., parr. 67 sgg.

[119] Si pensi proprio alla coincidenza tra argomentazioni e conclusioni della Corte Costituzionale e del Comitato sulla libertà sindacale a proposito del caso Fiat-Fiom, che rigettano l'interpretazione fornita dal governo italiano, appiattito sulle posizioni della Fiat, circa l'esistenza di un divieto di interferenza che coincida con l'eclissi del legislatore dalla regolamentazione dell'ordinamento sindacale.

© Wolters Kluwer Italia

Andrea Sitzia

ITALIA E OIL: "RAGIONI OGGETTIVE", "*JOB SECURITY*" E LIBERTÀ DI IMPRESA TRA LICENZIAMENTO E CONTRATTO A TERMINE

1. Premessa: delimitazione dell'indagine. Licenziamento, contratto a tempo determinato e "ragioni oggettive"

Nelle pagine che seguono l'attenzione verrà concentrata sulla rilevanza che la Convenzione n. 158 del 1982 sul "licenziamento" attribuisce alle "necessità" di funzionamento dell'impresa, dello stabilimento o del servizio, operanti quale limite di carattere oggettivo al potere organizzativo, al fine di verificare in che modo l'OIL approcci la delicata tematica relativa al bilanciamento tra esigenze di tutela del contraente debole e libertà d'impresa.

L'OIL dedica al "licenziamento" una Convenzione, la n. 158, ed una Raccomandazione, la n. 166, entrambe del 1982, intervenute a sostituire una precedente Raccomandazione del 1963, la n. 119, i cui contenuti sono stati sostanzialmente conservati, e rafforzati.

Limitando il potere imprenditoriale di recedere dal rapporto di lavoro, attraverso l'affermazione del principio generale della necessaria giustificazione del licenziamento, l'OIL tocca, evidentemente, il tema del dimensionamento della forza lavoro, non solo dal punto di vista prettamente quantitativo, ma anche da quello inerente la tipologia contrattuale utilizzabile; in questo modo viene intercettato il tema della flessibilità e del ricorso a forme "atipiche" di contratto di lavoro.

L'individuazione, tripartita [1], delle sole ragioni capaci di giustificare il

[1] Sulla differenza tra approccio bipartito e tripartito si sofferma Marcello Pedrazzoli, il quale ipotizza che una delle ragioni della mancata ratifica della Convenzione nel nostro ordinamento possa essere determinata dal carattere più selettivo della definizione di giustificato motivo oggettivo adottata dalla Convenzione rispetto alla formulazione dell'art. 3 della legge n. 604 del 1966: la locuzione utilizzata dall'OIL ("necessità di funzionamento dell'impresa"), presa alla lettera, è effettivamente più rigida di quella interna, che reca "ragioni inerenti a ..." (cfr. Marcello Pedrazzoli, *La giustificazione del licenziamento per motivi economico-oggettivi. Differenze e variazioni di fattispecie nei principali paesi europei*, "Riv. it. dir. lav.", 2019, I, pp. 3-31, spec. p. 8). Per un esame comparatistico Marcello Pedrazzoli (a cura di), *Le discipline dei licenziamenti in Europa. Ricognizioni e confronti*, Milano, Angeli, 2014.

© Wolters Kluwer Italia

licenziamento (*motif valable*/*valid reason*), in quelle collegate ad *aptitude*/*capacity*, *conduite*/*conduct* e *nécéssité du fonctionnement*/*operational requirement* dell'impresa, è indice dell'avvenuta trasformazione concettuale del rapporto di lavoro a tempo indeterminato (rispetto a quello a termine) nella migliore garanzia per la sicurezza dell'impiego.

Lo standard OIL, infatti, estende il riferimento alle "ragioni oggettive" anche quale parametro di limitazione del ricorso al contratto di lavoro a tempo determinato. Nel richiedere garanzie appropriate contro il ricorso a contratti a termine successivi, elusivi delle protezioni contro il licenziamento ingiustificato, l'OIL, anticipa il dibattito sulla "forma comune" di rapporto di lavoro, individuata, a distanza di oltre trent'anni, dall'accordo quadro allegato alla direttiva 1999/70/CE, nel rapporto di lavoro a tempo indeterminato.

É assai significativo, a questo riguardo, che la Convenzione del 1982, modificando l'ordine originariamente seguito dalla Raccomandazione del 1963, ponga subito, all'art. 2, la disciplina del licenziamento in rapporto con quella del contratto a tempo determinato, richiedendo garanzie appropriate contro il ricorso a contratti a termine successivi, elusivi delle protezioni contro il licenziamento ingiustificato.

La proposta dell'OIL fu, sin dal 1963, quella di ammettere il ricorso al contratto a termine solamente nei casi in cui il rapporto di lavoro non potrebbe avere una durata indeterminata (vista la natura del lavoro da eseguire, le condizioni nelle quali deve essere realizzato o gli interessi del lavoratore), ovvero, altrimenti, di assimilare i contratti a termine a quelli di durata indeterminata quantomeno nel caso di plurimi rinnovi.

L'introduzione di limiti oggettivi al potere di recesso e la parallela restrizione all'uso del contratto a termine non poteva non essere seguita dal problema di individuare un bilanciamento con il contro interesse imprenditoriale. L'OIL, del resto, aveva ben presente che il contratto di lavoro a tempo indeterminato era stato originariamente adottato "avec le souci de donner plus de souplesse aux enterprises, leur permettre de ne pas garder du personnel en surnombre quand les commandes viennent à manquer" [2].

Ci si concentrerà dunque sulla tematica del rapporto tra limitazione del potere di recesso unilaterale da parte del datore di lavoro e tutela della libertà di impresa. Va subito detto che l'OIL non pone questi due interessi in contrapposizione. Lo standard OIL, nella piena consapevolezza dell'asimmetria di poteri tra le parti del rapporto di lavoro, tutela il lavoratore rispetto a procedure di licenziamento illegittime e lo protegge, in quanto soggetto potenzialmente vulnerabile [3], anche rispetto al ricorso a forme

[2] Così Jean-Michel Servais, *Droit International du travail*, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 186.
[3] In argomento Adalberto Perulli, *Il valore del lavoro e la disciplina del licenziamento illegittimo*, ne *Il libro dell'anno del diritto – 2019*, Roma, Treccani, pp. 339 sgg.

© Wolters Kluwer Italia

elusive delle garanzie introdotte dallo standard, il tutto senza intaccare la libertà d'impresa.

A distanza di quasi sessant'anni dall'adozione della pionieristica Raccomandazione n. 119 pare interessante mettere in evidenza il nucleo portante dell'equilibrio raggiunto dallo standard OIL in materia, soprattutto in una fase in cui si è invertita la parabola che, negli anni Settanta, aveva visto affermarsi il principio della conservazione del posto di lavoro tranne nel caso di sussistenza di ragioni (soggettive o oggettive) che giustifichino effettivamente la risoluzione del rapporto [4].

Le riforme italiane più recenti (2012-2015), come noto, pur rispettando le regole di necessaria giustificazione del licenziamento, hanno drasticamente ridotto le ipotesi nelle quali viene garantita la "tutela reale" [5]. Questo, curiosamente, ha determinato, dopo una lunga fase di relativo disinteresse, una riscoperta, da parte della dottrina [6] e del dibattito giudiziario nazionali, la Convenzione del 1982, quale potenziale argine al processo di flessibilizzazione del principio di stabilità. E questo quando, sul versante internazionale, la Convenzione n. 158 continua ad essere oggetto di contrasti [7].

Guardare allo standard OIL oggi consente di sottolineare che la tutela contro il licenziamento ingiustificato rientra tra gli strumenti di protezione dei diritti umani ed è, evidentemente, centrale nella prospettiva del lavoro

---

[4] La manualistica dell'epoca attestava, verso la fine degli anni Settanta, il rovesciamento di tendenza rispetto all'epoca pre-industriale, nella quale prevaleva il principio della temporaneità del rapporto di lavoro, attestata dal passaggio alla "terza fase", quella della "stabilità reale". In questo senso si veda, per tutti, Giuliano Mazzoni, *Manuale di diritto del lavoro*, V ed., vol. I, Milano, Giuffrè, 1977, spec. p. 640.

[5] Si veda, sul punto, sinteticamente, Antonio Vallebona, *Le pronunzie della Corte costituzionale sulla disciplina dei licenziamenti*, "Mass. Giur. Lav.", 2021, 3, pp. 703-707; in generale Adalberto Perulli, *Il contratto a tutele crescenti e la Naspi: un mutamento di "paradigma" per il diritto del lavoro?*, in Luigi Fiorillo, Adalberto Perulli (a cura di), *Contratto a tutele crescenti e Naspi*, Torino, Giappichelli, 2015, pp. 30 sgg.

[6] Cfr. sul punto il Rapporto della Commissione di Esperti relativo alla protezione contro il licenziamento ingiustificato presentato alla 82ª Sessione della Conferenza Internazionale del Lavoro (ILO, *Protection against Ungiustified Dismissal*, International Labour Conference, 82nd Session, 1995, International Labour Office, Geneva, 1995, Report III (Part 4B), ed in particolare il par. 16, a p. 5. In argomento Cristina Alessi, *L'OIL e la tutela contro il licenziamento illegittimo*, "Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro", 2019, I, 3, pp. 845 sgg.; Matteo Corti, *La tutela contro il licenziamento ingiustificato*, in Vincenzo Ferrante (a cura di), *A tutela della prosperità di tutti. L'Italia e l'Organizzazione Internazionale del Lavoro a un secolo dalla sua istituzione*, Milano, Giuffrè, 2020, pp. 119-148; Silvia Tozzoli, *Il licenziamento individuale nelle fonti internazionali e comunitarie*, "Quad. Dir. Lav. Rel. Ind.", 2002, pp. 173 sgg. Si vedano le analoghe considerazioni di A. Loffredo, in q. volume.

[7] Questo profilo è sottolineato da Matteo Corti, *La tutela contro il licenziamento ingiustificato nelle fonti dell'OIL*, "Lav. Dir. Europa", 2019, 2, p. 24. Per quanto riguarda il caso del Brasile, che ha denunciato la Convenzione, si veda *https://www.ilo.org/public/english/standards/relm/gb/docs/gb268/prs-1.htm#Employment%20Security.*

© Wolters Kluwer Italia

dignitoso, essendo intimamente connessa alla garanzia dei diritti collegati al rispetto della libertà, della sicurezza e della dignità umana [8].

La Convenzione, del resto, presenta un testo ambizioso, che incide in modo equilibrato sul delicato rapporto tra "*job security*" e "libertà d'impresa", imponendo garanzie impegnative per i datori di lavoro e per i "*policy maker*" nazionali, senza cedere di fronte all'imperativo della flessibilità [9], come dimostra l'approccio "soft" [10] nei confronti del tema relativo all'individuazione dei limiti alla sindacabilità del merito delle decisioni imprenditoriali [11].

2. Il campo di applicazione dello standard OIL: il "licenziamento costruttivo"

L'art. 4 della Convenzione del 1982 reca una formulazione rigorosa e generale, applicabile ad ogni tipologia di licenziamento, individuale o collettivo, soggettivo od oggettivo, a norma della quale "Un travailleur ne devra pas être licencié sans qu'il existe un motif valable de licenciement lié à l'aptitude ou à la conduite du travailleur ou fondé sur les nécessités du fonctionnement de l'entreprise, de l'établissement ou du service".

La nozione di licenziamento a cui fa riferimento la Convenzione è amplissima.

Si tratta di ogni ipotesi di "cessation de la relation de travail à l'initiative de l'employeur" (art. 3).

All'interno di questa categoria concettuale può ricondursi, secondo la stessa Commissione di esperti OIL, anche quella del c.d. "licenziamento costruttivo", che attiene a tutte quelle ipotesi in cui un lavoratore viene indotto (o comunque si determina) a lasciare il suo impiego a fronte di una modifica sostanziale delle condizioni essenziali del contratto di lavoro che lo stesso non ritenga di poter accettare. Le dimissioni, in questi casi,

---

[8] Si segnalano gli studi di Matteo Corti, *La tutela contro il licenziamento ingiustificato*, cit.; Cristina Alessi, *L'OIL e la tutela contro il licenziamento illegittimo*, in "Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro", cit.; Maria Teresa Carinci, *ILO Convention 158. Termination of Employment Convention, 1982 (No. 158)*, in Edoardo Ales, Mark Bell, Olaf Deinert, Sophie Robin-Olivier (eds.), *International and European Labour Law*, Nomos, Beck, Hart Pub., Baden-Baden, 2018, pp. 1149 sgg.

[9] Cfr. Maria Teresa Carinci, *ILO Convention 158. Termination of Employment Convention, 1982 (No. 158)*, cit.

[10] Cfr. Matteo Corti, *La tutela contro il licenziamento ingiustificato nelle fonti dell'OIL*, cit., pag. 14, il quale peraltro ritiene che "il legislatore internazionale non si preoccupa oltremodo" del tema.

[11] Per un'analisi della complessa tematica attraverso la lente dell'indagine circa il ruolo del giudice e della giustizia sostanziale nell'attuale contesto storico-politico europeo, si veda Francesco Perrone, *L'interdiction du contrôle judiciaire du contenu des choix organisationnels et économiques de l'enterpreneur*, "Revue de Droit du Travail", 2016, I, pp. 542-550.

© Wolters Kluwer Italia

possono dirsi determinate da una decisione unilaterale del datore di lavoro.

La definizione contenuta nello standard OIL è molto avanzata e contiene *in nuce* una chiara indicazione sistematica rispetto ad un tema che è recentemente tornato di attualità, relativamente al concetto di "licenziamento collettivo" di cui alla direttiva 98/59/CE (e, dunque, mediatamente, ai fini dell'interpretazione della legge n. 223 del 1991), nel quale, secondo la Corte di Giustizia UE, rientra "il fatto che un datore di lavoro proceda, unilateralmente e a svantaggio del lavoratore, ad una modifica sostanziale di elementi essenziali del contratto di lavoro per ragioni non inerenti la persona del lavoratore stesso, cui consegua la cessazione del contratto di lavoro, anche su richiesta del lavoratore medesimo" [12].

La questione, dal punto di vista del diritto dell'UE, è complessa, in quanto la norma della direttiva si riferisce al calcolo del numero dei licenziamenti previsti nel primo comma, lettera a), dell'art. 1 medesimo, ai fini del quale "sono assimilate ai licenziamenti le cessazioni del contratto di lavoro verificatesi per iniziativa del datore di lavoro per una o più ragioni non inerenti alla persona del lavoratore, purché i licenziamenti siano almeno cinque".

La Convenzione OIL, diversamente, ha un approccio molto più generale e garantista, che non distingue tra licenziamento individuale e collettivo né vincola l'operatività dell'estensione ad alcun limite quantitativo.

3. Le "ragioni oggettive" nella Raccomandazione n. 119. La Relazione Morse e il dibattito italiano

Il primo strumento internazionale che si occupa specificamente del "licenziamento" venne adottato dalla Conferenza Generale dell'OIL il 26 giugno del 1963, nella forma di una Raccomandazione (la n. 119).

Nella Relazione presentata alla 45ª Conferenza Generale del 1961 [13], David Morse, allora Direttore Generale dell'Ufficio Internazionale del La-

---

[12] Corte di Giustizia UE, 11 novembre 2015, causa C-422/14, p.ti da 50 a 54; in argomento si veda tra le più recenti Cass., Sez. lav., 31 maggio 2021, n. 15118, "Il Lavoro nella Giurisprudenza", 2022, 2, pp. 138 sgg., con nota di Francesca Limena, *Licenziamento collettivo si, licenziamento collettivo no: l'andirivieni della Cassazione*; Cass., Sez. Lav., ord. 20 luglio 2020, n. 15401, "Dir. Rel. Ind.", 4, 2020, 1154, con nota di Matteo Corti, *Applicazione della disciplina dei licenziamenti collettivi: conta anche la risoluzione consensuale a seguito di una modifica sostanziale delle condizioni di lavoro, disposta unilateralmente dal datore*, nonché Vincenzo A. Poso, *Le risoluzioni consensuali del rapporto di lavoro che derivano da modifiche unilaterali sostanziali di condizioni essenziali del contratto di lavoro? Tu chiamale se vuoi.... licenziamenti*, "Labor", 31 agosto 2020.

[13] Gli atti della 45ª Conferenza Internazionale del Lavoro sono consultabili alla pag. web https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09616/09616%281961-45%29.pdf.

© Wolters Kluwer Italia

voro, poneva con estrema chiarezza il tema dell'aspirazione dei lavoratori ad ottenere sicurezza nell'impiego, evidenziando che il rapporto di lavoro tende(va) a trasformarsi ben oltre il carattere di semplice contratto fondato esclusivamente su diritti e obblighi reciproci.

Questa evoluzione, rilevava la relazione Morse, si manifestava attraverso progetti relativi all'introduzione di standard internazionali in materia di cessazione dei rapporti di lavoro, con la restrizione dei motivi di licenziamento e la subordinazione dello stesso alla consultazione dei rappresentanti dei lavoratori. Il tema dei licenziamenti venne posto all'ordine del giorno della Conferenza dell'anno successivo.

Parallelamente, in Italia, nell'assenza di un clima politico favorevole ad un intervento legislativo in materia di licenziamenti, era in discussione la riforma del contratto di lavoro a tempo determinato, tema intimamente collegato alla questione relativa alla garanzia di stabilità del posto di lavoro.

Il parallelismo tra questi profili (contratto a termine, sicurezza dell'impiego e licenziamento) veniva espressamente colto dal Ministro del lavoro italiano dell'epoca, il quale, nel corso del suo intervento alla Camera, nel sostenere l'introduzione di una nuova disciplina del contratto a termine, segnalava, richiamando espressamente il rapporto Morse [14], la duplice esigenza, da un lato, di ridurre l'alea di insicurezza dei lavoratori nell'impiego e, dall'altro lato, di rafforzarne, all'interno dell'azienda, la personalità, attenuando lo stato di inferiorità dei lavoratori rispetto alla controparte imprenditoriale.

La Raccomandazione del 1962 coglie entrambi i profili: introduce limiti generali al potere di licenziamento, e contemporaneamente limita il ricorso a contratti a tempo determinato privi di giustificazione oggettiva, preoccupandosi del dialogo con le rappresentanze sindacali e degli strumenti di tutela della stabilità occupazionale [15] successivi alla cessazione del rapporto di lavoro (diritto di precedenza e strumenti di regolazione del mercato del lavoro in vista del reimpiego della manodopera eccedentaria).

Si trattò dunque di uno strumento molto avanzato e ambizioso, dotato di una ufficialità e autorevolezza tali da influenzare le legislazioni nazionali negli anni a seguire [16].

Particolare influsso la Raccomandazione ebbe sul dibattito italiano dell'epoca, al punto da essere espressamente richiamata dalla relazione ac-

---

[14] Si veda, in particolare, la trascrizione dell'intervento del Ministro Sullo nella seduta del 15 novembre 1961, consultabile alla pag. web http://legislature.camera.it/_dati/leg03/lavori/stenografici/sed0539/sed0539.pdf, pag. 15.

[15] Cfr. Michele Tiraboschi, *Persona e lavoro tra tutele e mercato. Per una nuova ontologia del lavoro nel discorso giuslavoristico*, Adapt U.P., 2019.

[16] Cfr., in particolare, Edward Yemin, *La sécurité de l'emploi : influence des normes de l'OIT et tendances récentes*, "Revue internationale du travail", Vol. 113, n° 1, 1976, pp. 17-34.

© Wolters Kluwer Italia

compagnatoria allo schema di disegno di legge recante norme sui licenziamenti individuali [17].

4. La giustificazione oggettiva del licenziamento

Nel 1963, in Italia, il quadro giuridico, con riferimento al tema del licenziamento, era estremamente composito.

Il sistema del codice civile, come noto, disciplinava in modo simmetrico il "recesso" di entrambe le parti, e non distingueva il licenziamento dalle dimissioni. Ciascuno dei contraenti poteva recedere dal contratto di lavoro. Unico vincolo era il preavviso, che veniva meno in presenza di una "giusta causa".

Questo impianto generale era mitigato da una serie di fonti frammentate e parziali, oltre che differenziate per efficacia.

Innanzitutto, vi erano alcuni importanti contratti collettivi, tra cui in particolare l'accordo interconfederale 7 agosto 1947, sulla costituzione e il funzionamento delle commissioni interne, che conteneva una prima disciplina organica dei licenziamenti nel settore dell'industria, l'accordo interconfederale 21 aprile 1950 sui licenziamenti per riduzione di personale, l'accordo interconfederale 18 ottobre 1950, sui licenziamenti individuali, l'accordo interconfederale 8 maggio 1953, sulle commissioni interne [18].

Anche alcune disposizioni della normativa statuale recavano una regolamentazione della materia, ma anche in questo caso si trattava di interventi frammentari.

Vi erano divieti specifici di licenziamento legati a situazioni particolari e temporanee, quali l'infortunio, la malattia, la gravidanza e il puerperio (artt. 2110 e 2011 del codice civile), il divieto di licenziamento dei rappresentanti sindacali dei lavoratori (art. 9, d.lgs. n. 50 del 1946), il divieto di licenziamento delle lavoratrici a causa di matrimonio (introdotto con legge n. 7 del 1963) [19].

Inoltre, era stato introdotto un divieto generico, e transitorio, di licenziamento: il decreto luogotenenziale 21 agosto 1945, n. 532, aveva dispo-

[17] Si veda la Relazione del 15 giugno 1965 a p. 2, il documento è reperibile alla pag. web https://legislature.camera.it/_dati/leg04/lavori/stampati/pdf/24520001.pdf. Si vedano anche le Relazioni delle Commissioni riunite IV e XIII sul medesimo disegno di legge, disponibili alla pag. web https://legislature.camera.it/_dati/leg04/lavori/stampati/pdf/24520002.pdf.

[18] Sugli accordi interconfederali di cui al testo cfr. Gino Giugni, *La disciplina interconfederale dei licenziamenti nell'industria*, Milano, Giuffrè, 1954.

[19] Nello Studio comparatistico dell'OIL del 1960 si dà atto di una regolamentazione settoriale della materia con riferimento al personale impiegato nei territori dell'Amministrazione fiduciaria in Somalia; cfr., al riguardo, OIT, *Etude comparative des procédures de licenciement*, "Revue Internationale du Travail", Vol. 81, n° 5, 1960, pp. 445 sgg.; a p. 448.

© Wolters Kluwer Italia

sto il "blocco dei licenziamenti" nelle aziende, a seguito dell'emergenza post-bellica, per tutti i lavoratori [20].

L'accordo interconfederale del 1950 sui licenziamenti individuali, peraltro, era stato esteso "*erga omnes*" con il d.P.R. n. 1011 del 14 luglio 1960, ed era stato così dotato di carattere inderogabile per effetto dell'emanazione del decreto legislativo che allo stesso si uniformava, ai sensi dell'art. 1 della legge n. 741 del 1959.

Pur così temperato, settorialmente, rimaneva fermo, in termini generali, il problema del "*simulacro di simmetria*" [21], nella relazione tra artt. 4 e 41, co. 2, Cost., rispetto al quale si richiedeva una correzione dell'ineguaglianza, di fatto, tra i due contraenti e, dunque, il passaggio ad una regola generale di necessaria giustificazione del licenziamento, con affermazione del principio della conservazione del posto di lavoro, massimamente rilevante a fronte di un impianto normativo che ormai considerava il contratto a tempo indeterminato la regola e quello a termine l'eccezione.

La giurisprudenza costituzionale, per parte sua, con sentenza del 27 gennaio 1958, n. 7, aveva affermato che

> Anche a prescindere da innovazioni legislative di rilevanza sociale altrettanto ampia presentemente in discussione per altri settori della produzione, e dalle tendenze oggi rilevabili anche nel campo internazionale, in convenzioni elaborate dalla conferenza internazionale del lavoro e presentemente in corso di ratifica in Italia, sembra veramente eccessivo ritenere che l'art. 2118 Cod. civ., il quale regola una sola specie di rapporto di lavoro, quello a tempo indeterminato (mentre altre specie, a tempo determinato, e pertanto senza libertà di recesso, sono altrettanto lecite e diffuse), consacri un principio fondamentale ed assoluto, di ordine pubblico, cui non si potrebbe derogare, mentre è noto che possono farlo e lo fanno largamente, come si è visto, i contratti collettivi, anche dopo che è venuto meno l'ordinamento corporativo.

Questo passaggio della motivazione è importante, da un lato perché espressamente richiama gli sviluppi del diritto internazionale del lavoro

---

[20] Questa risalente normativa è stata recentemente oggetto di rinnovata attenzione in dottrina, essendo stata richiamata nell'ambito dei commenti relativi all'introduzione del divieto di licenziamento per ragioni oggettive in concomitanza con l'emergenza epidemiologica da Covid-19 (ed in particolare con riferimento al d.l. n. 18 del 2020). Per tutti, in argomento, cfr. Michele Miscione, *Il Diritto del lavoro ai tempi orribili del coronavirus*, "Lav. Giur.", 2020, 4, pp. 321-331. Di recente Valerio Speziale, *Il divieto di licenziamento per ragioni economiche nel biennio 2020 – 2021*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 449/2022.

[21] In questi termini Michele Miscione, *Dialoghi di Diritto del lavoro*, Milano, Ipsoa, II ed., 2010, p. 432. Sullo sviluppo parallelo del dibattito relativo alla mitigazione del principio del libero recesso a livello internazionale e nazionale cfr. Matteo Corti, *La tutela contro il licenziamento ingiustificato*, cit.

© Wolters Kluwer Italia

dell'epoca, e, dall'altro lato, perché afferma la legittimità (ma non la necessità), dal punto di vista costituzionale, di una disciplina limitativa dei licenziamenti ingiustificati, rimessa alla discrezionale competenza del legislatore ordinario. Nella stessa linea si pone la successiva sentenza del 9 giugno 1965, n. 45, che conferma (a Raccomandazione adottata) la discrezionalità del legislatore ordinario in materia [22].

Giova ricordare che, parallelamente al dibattito politico-sindacale dell'epoca, non ancora favorevole ad un intervento limitativo del potere di recesso ad nutum del datore di lavoro [23], qualche tentativo di arginare la libertà di recesso era emerso in dottrina.

Se la giurisprudenza tendeva ad interpretare l'art. 2118 c.c. nel senso che non fosse possibile alcun sindacato sui motivi del recesso volontario dal rapporto di lavoro [24], una parte assai autorevole della dottrina aveva sostenuto la deducibilità di limiti al potere di recesso dell'imprenditore dal sistema, da un lato affermando che il licenziamento sarebbe stato da considerare legittimo solamente se funzionalizzato all'interesse obiettivo dell'impresa [25]; dall'altro lato valorizzando, con esito analogo, il diritto al lavoro (art. 4 Cost.) e il limite dell'utilità sociale dell'iniziativa economica privata (art. 41, co. 2 Cost.), sostenendo che l'art. 2118 c.c. dovesse essere interpretato nel senso di limitare la legittimità del licenziamento alla sua funzionalizzazione all'utilità sociale [26].

---

[22] A distanza di oltre trent'anni la Corte Costituzionale, con sentenza del 7 febbraio 2000, n. 46 (poi confermata dall'ordinanza n. 56 del 10 febbraio 2006), ha invece affermato che la regola della motivazione necessaria del licenziamento è costituzionalmente obbligata, diversamente dalla tutela reale su cui, quindi, ha ammesso il referendum abrogativo poi respinto per mancanza del quorum. Al riguardo cfr. Antonio Vallebona, *Le pronunzie della Corte costituzionale sulla disciplina dei licenziamenti*, cit.

[23] Cfr. Paolo Tosi, *L'attualità della legge n. 604/1966*, "Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro", 2016, 4. Si veda anche Massimo Roccella, *Il tramonto del recesso* ad nutum *e la nuova disciplina del licenziamento individuale*, "Quad. dir. lav. rel. ind.", 1991, 8, pag. 9 sgg.

[24] Si veda in particolare Magda F. Rabaglietti, *Il recesso dell'imprenditore dal rapporto di lavoro*, Milano, Giuffrè, 1957, pp. 138 sgg.; Giuseppe Novara, *Il recesso volontario dal rapporto di lavoro*, Milano, Giuffrè, 1961, pp. 185 sgg.; Mario Napoli, *Prefazione*, in Ludovico Barassi, *Il contratto di lavoro*, ristampa anastatica, a cura di Mario Napoli, Milano, Vita & Pensiero, 2003, p. LXI; Mario Napoli, *La stabilità reale del rapporto di lavoro*, Milano, Angeli, 1979.

[25] Cfr. in questo senso, a ridosso del dibattito internazionale sul tema, Cass. 28 ottobre 1959, n. 3158, "Riv. it. dir. lav.", 1960, II, p. 266.

[26] Cfr. Luigi Mengoni, *La stabilità dell'impiego nel diritto italiano*, in Gerhald Boldt e Altri, *La stabilità dell'impiego nei paesi membri della CECA*, Ufficio pubblicazioni CEE, Lussemburgo, 1958, pp. 231 sgg., qui p. 236.

© Wolters Kluwer Italia

5. Vulnerabilità e "*job security*": le "ragioni oggettive" e il lavoro a tempo determinato

Nella Raccomandazione del 1963, come già rilevato, è presente un chiaro riferimento (poi rafforzato nella Convenzione del 1982) al tema dei rapporti di lavoro atipici, posto in relazione alla problematica della protezione del contraente debole, segnatamente con riferimento alle tutele nel rapporto, ma con aperture verso la protezione nel mercato, come emerge dai sottoparagrafi 16 e 17, dedicati al diritto di precedenza [27] il primo, ed al ricorso ai "services publics de l'emploi ou d'autres services appropriés" al fine di far sì che, nei limiti del possibile, il lavoratore licenziato a causa di una riduzione di personale "trouve sans délai un autre emploi".

Autorevole dottrina evidenzia, in termini generali, che l'OIL, fin dalla sua istituzione, ha prodotto un nutrito corpus di convenzioni internazionali finalizzato a proteggere i diritti dei lavoratori e a migliorare le condizioni di lavoro, con l'obiettivo di garantire una tutela al contraente debole [28]. Tra gli strumenti internazionali, al riguardo, questa dottrina omette di richiamare esplicitamente la Convenzione del 1982.

Per quanto già detto, tuttavia, questa esclusione non sembra condivisibile, atteso che, non solo la Convenzione del 1982, ma già la Raccomandazione del 1963, affrontava la tematica dei contratti a tempo determinato in connessione con la questione della "vulnerabilità". Nei lavori preparatori e nella discussione preliminare all'adozione dello standard internazionale, emergeva espressamente il tema della vulnerabilità [29], della debolezza contrattuale e del lavoro precario.

Questo aspetto ha una sicura rilevanza ai fini della nostra indagine, atteso che, nel 1963, e dunque nello stesso anno di adozione della Raccomandazione, in Italia, con la recentissima approvazione della legge n. 230 del 1962, si cominciava ad affermare una tendenza del legislatore a rendere sempre più stabile la posizione del lavoratore [30].

---

[27] Sul diritto di precedenza si rinvia alla monografia di Simone P. Emiliani, *Lavoro subordinato e precedenza nelle assunzioni*, Milano, Angeli, 2020.

[28] Si veda, in particolare, Lisa Rodgers, *Labour Law, Vulnerability and the Regulation of Precarious Work*, Cheltenham, Edward Elgar, 2016, p. 97.

[29] Si esprime espressamente in termini di vulnerabilità il Commento OIL alla Convenzione no. 158 (cfr. OIT, *Note sur la convention no 158 et la recommandation no 166 sur le licenciement* 2009, reperibile alla pag. web https://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/employment-security/WCMS_171429/lang–fr/index.htm), in particolare a p. 16 con riferimento specifico ai lavoratori temporanei o assunti con contratto a tempo determinato, oggetto delle esclusioni di cui all'art. 2 della Convenzione. Si è già fatto riferimento più sopra nel testo alla relazione Morse del 1961, che affronta espressamente queste tematiche.

[30] Domenico R. Peretti Griva, *Il contratto di impiego privato*, Torino, UTET, 1963, p. 241. In argomento, di recente, Paola Saracini, *Contratto a termine e stabilità del lavoro*, Napoli, ESI, 2013.

© Wolters Kluwer Italia

Nel 1962, con l'abrogazione dell'art. 2097 c.c., ed il rafforzato sfavore per il contratto a termine, la posizione del lavoratore, tuttavia, non poteva certo dirsi stabile; piuttosto, l'ordinamento interno garantiva una certa forma di continuità, riservando una protezione più intensa proprio ai lavoratori a termine, per i quali era esclusa la libera recedibilità *ad nutum* dall'art. 2119 c.c. [31]. La legge del 1962 riaffermava il principio di continuità del contratto di lavoro a tempo indeterminato (già presente nell'art. 2097 c.c.), di cui veniva confermato il carattere di "forma normale" del contratto di lavoro.

Più continuità, dunque, che vera e propria stabilità del posto di lavoro [32], atteso che, come sottolineava una severa dottrina, la legge del 1962, pur avendo l'intenzione di favorire i rapporti duraturi, in realtà, nella permanente assenza di una riforma del modello della libera recedibilità, non favoriva "*un bel nulla*" [33]. Il cammino della legislazione italiana fu lento e progressivo. Con la riforma del contratto a termine si introdusse un primo tassello, tentando di sopperire all'assenza di una disciplina generale sul licenziamento [34].

La Raccomandazione del 1963, invece, affermava, a livello internazionale, un generale principio di "*job security*", proponendo una tutela complessiva e comprensiva della disciplina dei contratti a termine.

Il parallelismo con l'approccio nazionale si riscontrava in ordine al tema della rilevanza dell'oggetto della prestazione dedotta in contratto quale criterio di limitazione del ricorso al lavoro a termine, realizzato attraverso una specificazione delle singole causali oggettive che ne legittimavano l'uso.

C'è, invero, un evidente parallelismo tra la norma, contenuta nella legge italiana del 1962, che ammette la stipulazione di un contratto a tempo determinato solo in funzione della natura della prestazione o dell'oggetto del contratto e l'inciso dello standard internazionale, a mente del quale può considerarsi legittima l'esclusione dalla regola della giustificatezza del licenziamento dei lavoratori a termine solamente qualora il rap-

---

[31] Parte della dottrina evidenziava, infatti, che il contratto a termine consentiva al lavoratore una temporanea stabilità; cfr. Domenico R. Peretti Griva, *Il contratto di impiego privato*, cit., p. 242; Luigi Montuschi, *In merito alla nuova disciplina del contratto di lavoro a tempo determinato*, "Riv. trim. dir. proc. civ.", 1962, p. 904.

[32] Diverso è il concetto di stabilità dell'occupazione, che si riferisce ad un ambito molto più ampio di promozione della persona nel mercato del lavoro, nella prospettiva della continuità delle occasioni di lavoro; si veda al riguardo Michele Tiraboschi, *Persona e lavoro tra tutele e mercato*, cit.

[33] Così Luigi A. Miglioranzi, *La successione di contratti a termine e la nuova disciplina del contratto a tempo determinato*, "Massimario di Giurisprudenza del lavoro", 1962, p. 271. In generale sulla tematica si veda Luigi Menghini, *Il lavoro a termine. Linee interpretative e prospettive di riforma: gli anni ottanta*, Milano, Giuffrè, 1980.

[34] Cfr. veda Luigi Menghini, *Il lavoro a termine. Linee interpretative e prospettive di riforma: gli anni ottanta*, cit., p. 34.

© Wolters Kluwer Italia

porto di lavoro non possa essere altrimenti stipulato a tempo indeterminato. Il sottoparagrafo 18 della Raccomandazione del 1963 -a cui corrisponde il sottoparagrafo 3(a) della Raccomandazione del 1982- anticipa, se vogliamo, l'interpretazione che molti anni dopo la giurisprudenza italiana ha ritenuto di attribuire alla causale introdotta dal decreto legislativo n. 368 del 2001, ritenendo che la stessa andasse intesa nel senso di presupporre una intrinseca temporaneità delle ragioni di ricorso al contratto a termine.

Che la rilevanza del tema della regolamentazione antiabusiva del contratto a termine sia centrale nella dinamica del diritto internazionale del lavoro è poi dimostrato dal fatto che la Convenzione n. 158 insiste con ancor maggior vigore sul punto, per un evidente *souci d'efficacité*.

Si noti, al riguardo, che, mentre la Raccomandazione del 1963, al sottoparagrafo 18, si esprime in termini di più blanda sollecitazione ("pourraient"), la Raccomandazione n. 166, collegata alla Convenzione del 1982, al sottoparagrafo 3, prevede un dovere ("devraient"), in capo ai paesi membri, di introdurre garanzie adeguate contro il ricorso a contratti di lavoro di durata determinata "visant à eluder la protection découlant de la convention sur le licenciement, 1982, et de la présente recommandation" [35].

Resta da svolgere qualche considerazione in merito al problema di individuare rispetto a quale abuso la regolamentazione internazionale si prefiggesse (e si prefigge tuttora) di fornire una garanzia di protezione al contraente debole.

Il tema è, evidentemente, quello delle sanzioni in caso di licenziamento illegittimo.

Il sottoparagrafo 6 della Raccomandazione n. 119 si esprime in modo molto chiaro, affermando che gli organismi ai quali il lavoratore deve potersi rivolgere "devraient être habilités à ordonner – s'ils arrivent à la conclusion que le licenciement était injustifié – que le travailleur intéressé, à moins qu'il n'ait été réintégré, avec, dans les cas appropriés, paiement du salarie non perçu, reçoive une indemnisation adéquate [...]".

Questa formula verrà mantenuta, sostanzialmente, nel testo della Convenzione del 1982, al cui art. 10 si fa uso dei termini "réintégration" e, per il caso in cui la stessa non sia prevista dall'ordinamento nazionale, quello di "indemnité adéquate ou toute autre forme de réparation considérée comme appropriée". Per quanto concerne l'interpretazione di questa norma si rinvia all'analisi di Francesco Perrone, in questo Volume e alla recente letteratura in argomento [36], ove si sottolinea come lo standard

[35] Cfr. Maria Teresa Carinci, *ILO Convention 158. Termination of Employment Convention, 1982 (No. 158)*, cit., p. 1154.

[36] Si vedano in particolare Cristina Alessi, *L'OIL e la tutela contro il licenziamento illegittimo*, cit.; Matteo Corti, *La tutela contro il licenziamento ingiustificato nelle fonti dell'OIL*, cit.

© Wolters Kluwer Italia

OIL privilegi la sanzione della reintegrazione o della ricostituzione del rapporto di lavoro.

Ai fini che interessano in questa sede specifica, si può evidenziare che, dalla lettura della norma internazionale, emerge agevolmente una *ratio* complessivamente finalizzata all'affermazione della dignità del lavoratore, da proteggere rispetto alla soggezione derivante dalla precarietà del rapporto, limitando il potere di licenziamento in parallelo alla libertà di ricorrere al contratto di lavoro a tempo determinato.

L'abuso dei contratti a termine era, dunque, evidentemente collegato ai potenziali effetti elusivi della disciplina sul licenziamento.

La questione, in Italia, era già emersa, e i diversi benefici via via riconosciuti ai lavoratori a tempo indeterminato ai quali si è fatto cenno più sopra al paragrafo 3, venivano individuati dalla dottrina come una delle cause della diffusione del fenomeno dell'abuso del lavoro a termine [37].

Un abuso che veniva ricollegato ad una situazione di peculiare soggezione, riconducibile ad un ipersfruttamento, inteso come più alto rendimento ed esasperazione della concorrenza del lavoratore a termine rispetto a quello assunto a tempo indeterminato, con pericolo per la sicurezza fisica e morale, riduzione della possibilità di esercitare i diritti sindacali, maggiore disciplina. Tutti temi che la Raccomandazione del 1963 fronteggia, con una notevole lungimiranza anticipatrice di svariati successivi interventi dell'UE (basti pensare alle direttive in materia di salute e sicurezza e, in un secondo momento, alla direttiva sul contratto a tempo determinato del 1999 [38]).

6. "Job security" e discrezionalità imprenditoriale: "*the proper size of the work force of an enterprise is not involved*"

Dalla lettura del Rapporto del Comitato sulla cessazione del rapporto di lavoro, istituito dalla Conferenza nella sua terza seduta del 6 giugno 1963 [39], emerge che nel corso della discussione generale della proposta di Raccomandazione, molti tra gli interventori ebbero a sottolineare l'im-

[37] Cfr. Cecilia Assanti, *Il termine finale nel contratto di* lavoro, Milano, Giuffrè, 1958, p. 138 sul rapporto tra abuso del contratto a termine ed il "blocco dei licenziamenti" introdotto dal d.lgt. del 1945. Per una completa ricostruzione del tema si rinvia a Luigi Menghini, *Il lavoro a termine*, cit.

[38] In argomento si veda, per tutti, Mariapaola Aimo, *Il lavoro a termine tra modello europeo e regole nazionali*, Torino, Giappichelli, 2017.

[39] Si veda ILO, *Record of proceedings: International Labour Conference, 47th Session*, Geneva, 1963 (reperibile, nella versione in lingua inglese, alla pag. web https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09616/09616%281963-47%29.pdf); il Rapporto è ivi pubblicato come allegato VII a p. 578 sgg.

© Wolters Kluwer Italia

portanza del tema, sia dal punto di vista delle relazioni tra lavoratori e *management*, sia da quello relativo allo sviluppo economico.

Particolarmente rilevante risulta la sottolineatura del fatto che "le norme internazionali dovrebbero essere formulate in modo tale da proteggere i lavoratori contro le azioni arbitrarie e, allo stesso tempo, preservare al datore di lavoro i mezzi per l'efficiente conduzione dell'impresa".

L'adozione di uno standard internazionale in materia venne valorizzato come strumento di promozione della pace sociale e come una guida preziosa per una sana gestione dei rapporti di lavoro.

Venne anche espressa l'opinione che lo strumento internazionale avrebbe dovuto astenersi dall'imporre restrizioni indebite ai datori di lavoro che potrebbero portare a difficoltà di gestione e/o difficoltà economiche per le imprese e provocare una diminuzione dell'occupazione in generale.

Venne parimenti sottolineato che, in un'economia dinamica, la cessazione del rapporto di lavoro potrebbe contribuire ad un impiego più efficiente delle risorse di lavoro; che la mobilità della manodopera è indispensabile per aumentare il livello di vita e che, quando la riduzione della forza lavoro è necessaria, procedure eque possono smorzare l'effetto di tale cessazione sui lavoratori coinvolti e facilitare il loro reimpiego. Inoltre, si evidenziò che la sicurezza assoluta del lavoro potrebbe avere un effetto negativo sulla disciplina e potrebbe anche determinare un deterioramento delle relazioni tra lavoratori e *management*.

Risulta dagli atti che il Comitato discusse, preliminarmente, della possibilità di procedere all'adozione di una Convenzione, nonostante il fatto che nella sua 46ª Sessione la Conferenza avesse adottato una risoluzione che poneva la questione della "cessazione del rapporto di lavoro su iniziativa del datore di lavoro" all'ordine del giorno della 47ª Sessione, indicando che la questione era stata posta "in vista dell'adozione di una raccomandazione".

A prescindere dalle questioni procedurali, che poco interessano in questa sede, pare significativo che l'emendamento volto a modificare la proposta nella forma della Convenzione, sostenuto anche da alcuni rappresentanti di governo, veniva giustificato affermando che "la sicurezza del lavoro è un diritto umano fondamentale e che, dato che altri diritti fondamentali come la libertà di associazione, la parità di retribuzione tra uomini e donne per un lavoro di pari valore, la proibizione del lavoro forzato e la proibizione di discriminazione erano stati incorporati nelle Convenzioni", la forma appropriata dello strumento internazionale da adottare in materia di licenziamento sarebbe dovuta essere, parimenti, una Convenzione, che ben avrebbe potuto limitarsi ai principi generali, rimettendo ad una Raccomandazione il dettaglio delle pratiche e delle procedure.

L'emendamento non venne accolto; a sconsigliare l'adozione di una Convenzione venne addotto, come argomento principale, quello relativo alla complessità della tematica e le grandi differenze esistenti tra i concetti

© Wolters Kluwer Italia

e le pratiche nazionali e tra paesi altamente industrializzati e paesi in via di sviluppo [40].

Questa discussione, in seno al Comitato, sul tema della sicurezza del lavoro e la prospettazione della stessa come "diritto umano fondamentale" permette di evidenziare come fosse ben chiara la rilevanza del tema trattato, ed in particolare il fatto che la "sicurezza del lavoro" rappresenti un profilo cruciale del diritto al lavoro [41].

Questo è un aspetto fondamentale della Raccomandazione del 1963, che, introducendo il principio della protezione contro i licenziamenti arbitrari o ingiustificati, riconosce implicitamente come la perdita dell'impiego possa provocare "gravi e, in alcune circostanze, persino tragiche difficoltà economiche e sociali per il lavoratore e la sua famiglia" [42].

Ciononostante, in considerazione del dibattito sviluppatosi in seno al Comitato, i contenuti della Raccomandazione lasciano chiaramente emergere come la "sicurezza del lavoro" non possa essere intesa in senso assoluto.

Una chiara indicazione in questo senso la si riscontra già nella relazione della "Réunion technique concernant certains aspects des relations professionnelles dans l'entreprise" (riunitasi a Ginevra dal 10 al 19 dicembre 1959), dove si evidenzia, con riferimento al licenziamento di un certo numero di lavoratori (per ragioni non soggettive), che lo stesso può essere considerato, in certe situazioni, inevitabile, riconoscendo così la necessità di individuare soluzioni che fossero al tempo stesso eque dal punto di vista sociale e ragionevoli dal punto di vista economico.

Equità sociale e ragionevolezza, dunque, erano state chiaramente messe in rapporto di contrapposizione ai fini del necessario giudizio di bilanciamento, precisando, peraltro, che, rispetto all'interesse del lavoratore

---

[40] Questo profilo collima con la ricostruzione operata in dottrina in ordine all'approccio dell'OIL dopo il 1945 in relazione alla promozione dei diritti umani attraverso l'attività normativa internazionale in riferimento ai paesi in via di sviluppo. In ordine a questo aspetto si veda Daniel Maul, *L'Organizzazione Internazionale del Lavoro. Cent'anni di politica sociale a livello globale*, Roma, Organizzazione Internazionale del Lavoro, 2020, pp. 197 sgg., spec. p. 203 (disponibile alla pag. web https://www.ilo.org/rome/pubblicazioni/WCMS_757847/lang–it/index.htm), il quale rileva come "l'obiettivo principale dell'OIL in riferimento ai paesi in via di sviluppo non era la ratifica delle norme internazionali del lavoro, quanto piuttosto la promozione dei principi che sarebbero serviti da guida per tali paesi nel loro percorso verso la modernizzazione".

[41] Non si dimentichi che nel 1964 (e dunque l'anno successivo alla Raccomandazione n. 119) venne adottata la Convenzione n. 122 sulla politica per l'impiego, che nel suo preambolo faceva espresso riferimento alla Dichiarazione universale dei diritti umani nella parte in cui questa prevede che ogni persona ha diritto al lavoro, alla libera scelta dell'impiego, a condizioni di lavoro giuste e favorevoli e alla protezione contro la disoccupazione. Anche su questo aspetto si veda Daniel Maul, *L'Organizzazione Internazionale del Lavoro. Cent'anni di politica sociale a livello globale*, cit., p. 199.

[42] Così Edward Yemin, *La sécurité de l'emploi : influence des normes de l'OIT et tendances récentes*, "Revue internationale du travail", cit., p. 17.

© Wolters Kluwer Italia

al rapporto di lavoro per esigenze di sostentamento normale proprio e della sua famiglia, l'interesse del datore di lavoro, anche se meno personale, non è meno certo, in quanto, "se fosse costretto a mantenere un numero di dipendenti superiore al necessario potrebbe non essere più in grado di mantenere l'equilibrio finanziario della sua impresa" [43].

Tornando al rapporto del Comitato, ed in particolare all'intervento del Relatore del 24 giugno 1963, è significativa la precisazione a mente della quale le questioni relative alla cessazione del rapporto di lavoro "hanno implicazioni generali per il progresso economico. Le procedure di licenziamento che ostacolano l'auspicabile redistribuzione dei lavoratori tra imprese e industrie, o che minano la disciplina industriale, tendono a ritardare lo sviluppo economico. D'altra parte, l'assenza di procedure eque e ordinate tende ad influenzare negativamente il morale dei lavoratori e la produttività" [44].

Lo stesso Relatore insiste nel sottolineare come nell'ambito del "vigoroso dibattito" in seno al Comitato sia emerso che le limitazioni al licenziamento non intendano "impedire le azioni necessarie rispetto al personale da parte dei datori di lavoro": "dovrebbe essere sottolineato il fatto che la questione della dimensione adeguata della forza lavoro di un'impresa non è coinvolta nella raccomandazione".

Traspare, dunque, una grande cautela: la libertà d'impresa non viene menzionata espressamente, ma la Raccomandazione si preoccupa di salvaguardare l'autonomia della determinazione del "proper size of the work

---

[43] Questo aspetto è stato ampiamente valorizzato nello studio comparatistico pubblicato nel 1960 dalla Rivista internazionale del lavoro; cfr. *Etude comparative des procédures de licenciement*, "Revue Internationale du Travail", Vol. 81, No. 5, 1960, pp. 445 sgg.; a p. 404 si sottolinea la necessità di individuare soluzioni regolative che siano allo stesso tempo "équitables du point de vue social et économiquement raisonnables". Equità sociale e ragionevolezza sono parametri di bilanciamento che devono tener conto, sempre sulla base di quello che era emerso nello studio comparatistico, del contesto economico e sociale e delle variabili dipendenti in particolare dalla situazione di pieno impiego o di recessione o disoccupazione cronica oltre che dalla "efficacité plus ou moins grande des services de placement et selon le degré d'importance des systèmes de sécurité sociale, en général, et d'assurance-chômage, en particulier". Lo Studio precisa anche che "Les pouvoirs publics s'intéressent directement à l'élaboration de règles relatives aux procédures de licenciement. C'est à eux, en effet, qu'il appartient de créer des conditions telles que le fonctionnement de l'économie et l'ordre public soient troublés le moins possible, et que la partie économiquement plus faible bénéficie d'une protection appropriée". Questi passaggi consentono di collegare, concettualmente, la Raccomandazione del 1963 al dibattito che all'epoca era in corso sulla politica per l'impiego che invero portarono, l'anno successivo, all'adozione di una Convenzione (la 122) e una Raccomandazione (la 122), e successivamente, nel 1969, al lancio del Programma mondiale per l'occupazione. Non si dimentichi, inoltre, che al 1952 risale la Convenzione No. 102 sulla sicurezza sociale. Sul tema si veda Daniel Maul, *L'Organizzazione Internazionale del Lavoro. Cent'anni di politica sociale a livello globale*, cit., pp. 184 sgg.

[44] Così si esprime nella presentazione del Rapporto il Relatore Mr Douty; cfr. ILO, *Record of proceedings: International Labour Conference, 47th Session, Geneva, 1963*, cit., p. 363.

© Wolters Kluwer Italia

force of an enterprise", che sembra essere implicitamente assunto a parametro di razionalità tecnico-organizzativa nell'amministrazione del potere di licenziamento, e, dunque, mediatamente, del rapporto di lavoro [45].

Sembra inoltre piuttosto evidente come la questione relativa al bilanciamento tra contrapposti interessi (*managerial and worker behaviour*, *productivity* e *industrial peace*) sia risultata cruciale ai fini dell'equilibrio raggiunto con il testo della Raccomandazione [46].

Sul versante nazionale, peraltro, anche una parte delle organizzazioni sindacali dei lavoratori era contraria ad un intervento legislativo in materia di licenziamento, a causa della preoccupazione che tale intervento avrebbe "espropriato di funzioni loro proprie i sindacati" [47].

Su questo profilo specifico, peraltro, la Raccomandazione del 1963 abilitava anche la fonte contrattual-collettiva all'implementazione degli ordinamenti interni. Tuttavia, la logica stessa dello standard internazionale, in uno con la formulazione letterale della Raccomandazione, non pote-

---

[45] Nella dottrina italiana, sulla teorica dell'interesse dell'impresa come criterio di delimitazione dell'esercizio del potere direttivo cfr. Giuseppe Suppiej, *La struttura del rapporto di lavoro*, Padova, Cedam, 1963. L'interesse al funzionamento dell'organizzazione produttiva è posto a fondamento delle prerogative del datore di lavoro nella ricostruzione di Mattia Persiani, *Contratto di lavoro e organizzazione*, Padova, Cedam, 1966. In argomento Marco Marazza, *Saggio sull'organizzazione del lavoro*, Padova, Cedam, 2002; con riferimento al tema del licenziamento Adriana Topo, *I poteri dell'imprenditore nelle riduzioni di personale*, Padova, Cedam, 1996. La letteratura, sul tema, è vastissima, e non è possibile, in questa sede, considerare le diverse prospettazioni teoriche, neppure per sintesi.

[46] Si consideri che, nell'intervento dell'*adviser* dei datori di lavoro per l'Italia vengono spiegate le ragioni dell'astensione, in votazione, dei datori di lavoro italiani. Sul punto l'*adviser* evidenzia che "la Confederazione Generale dell'Industria Italiana ritiene che, per permettere a tutti i paesi di procedere secondo le idee della Raccomandazione, e con la tradizione e i contratti collettivi in vigore in ogni paese e in ogni settore di produzione, lo strumento, pur accettabile sotto certi aspetti, avrebbe dovuto essere più chiaro e più flessibile, anche più possibile da mettere in applicazione, avendo riguardo alla necessità di un giusto equilibrio tra le parti. [...] Nell'industria italiana, a partire dal 1950, sono state messe in vigore due convenzioni collettive, firmate dalle confederazioni competenti, che regolano tutti i casi di licenziamenti individuali e di licenziamenti per riduzione di personale, in modo da conciliare gli interessi sociali ed economici dei lavoratori e le responsabilità della direzione. In altri settori produttivi, come l'agricoltura, il commercio, le banche e le assicurazioni, non valgono le stesse regole, ma ognuno di questi, secondo le esigenze e le caratteristiche dell'occupazione, ha adottato il proprio equivalente. [...] L'esattezza di questa opinione è provata dal fatto che i contratti collettivi sono ancora in vigore dopo 13 anni e né la dottrina né i precedenti li considerano inadeguati, nessuna legge è stata approvata per cambiarli. Mi dispiace che nelle esclusioni menzionate nel paragrafo 18 non si sia fatto riferimento a quella che riguarda alcuni servizi pubblici, come l'acqua, l'elettricità e il gas, o a certe classi di lavoratori il cui impiego si basa su disposizioni come quelle in vigore nel settore bancario o commerciale, o ai lavoratori occasionali agricoli o agli apprendisti, o al personale dirigente [...]". L'intervento è trascritto in ILO, *Record of proceedings: International Labour Conference, 47th Session, Geneva, 1963*, cit., pp. 375-376.

[47] Così Paolo Tosi, *L'attualità della legge n. 604/1966*, cit.

© Wolters Kluwer Italia

va ammettere un recepimento attraverso strumenti non effettivi, efficaci e generalizzati.

Questo profilo rimarrà fermo nella Convenzione del 1982, che, sul punto, è molto esplicita: "pour autant que l'application de la présente convention n'est pas assuré par voie de conventions collectives", reca l'art. 1, "elle devra l'être par voie de législation nationale".

La criticità, evidentemente, era rappresentata (in allora, come oggi) dal fatto che la contrattazione collettiva, priva, in Italia, di efficacia *erga omnes*, avrebbe potuto non essere considerata una fonte efficace ai fini previsti dall'OIL [48].

Dall'esame dei documenti preparatori emerge, comunque, la rilevanza centrale della prospettiva della potenziale interferenza della Raccomandazione (e, poi, della successiva Convenzione) in ordine al tema della libertà d'impresa, che viene affermata, seppure in modo indiretto, come principio generale con riferimento, potremmo dire, alla determinazione più adeguata della struttura organizzativa (quantomeno in termini quantitativi).

La Raccomandazione, del resto, interviene, nella sostanza, sul tema del bilanciamento tra diritto al lavoro e "libertà di impresa", confermando che "le droit de licenciement reste un point de contact – ou plutôt d'impact – entre la 'liberté d'enterprise' de 1789 et le 'droit au travail' de 1946" [49].

Nel testo definitivamente approvato, infatti, la Raccomandazione afferma chiaramente (al sottoparagrafo 5(2) del paragrafo II) che "Le sous-paragraphe précédent ne devrait pas être interprété comme signifiant que l'organisme impartial devrait être habilité à intervenir dans la détermination de l'importance numérique du personnel de l'entreprise, de l'établissement ou du service".

Questo testo, soprattutto nella versione in lingua inglese, che ricorre al verbo modale "should" [50], non sembra lasciare spazi per una discrezionalità dei paesi membri nel superare la sfera relativa alla determinazione del "size of the work force". Resta, tuttavia, da considerare, che il carattere non assoluto della protezione di questa sfera riservata di discrezionalità imprenditoriale emerge dalla natura *soft* dello strumento della Raccomandazione [51].

---

[48] Il Rapporto del 1995 affronta questa tematica al par. 28 (pag. 10 del testo in lingua inglese). Cfr. ILO, *Protection against unjustified dismissal*, cit.

[49] Così Natan Elkin, Su Thomas, *Le droit au travail*, in Jean-Marc Thouvenin, Anne Trebilcock, *Droit international social*, tome 2, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 931.

[50] Dal punto di vista letterale si potrebbe rilevare una qualche differenza tra il testo inglese e quello francese, che ricorre al condizionale, il che potrebbe indurre a valorizzare che il verbo modale "should", utilizzato nella forma negativa, può assumere un significato più sfumato, di raccomandazione. La questione, come si evidenzia nel testo, non pare cruciale, atteso che, in ogni caso, la norma è contenuta in una Raccomandazione.

[51] Dal sondaggio generale avviato nel 1973 dal Consiglio di Amministrazione dell'OIL

© Wolters Kluwer Italia

La Raccomandazione del 1963 ha avuto, dunque, come riconosciuto dal sondaggio generale del 1974 [52], un ruolo importante nella diffusione di principi basilari di equità e giustizia da applicarsi al termine del rapporto di lavoro, permettendo di limitare il potere discrezionale del datore di lavoro sul licenziamento, garantendo, tuttavia, un argine concettuale ad un tale controllo di legittimità.

Si può dire, in altri termini, che il sottoparagrafo 5(2), esonerando da ogni sindacato di legittimità la valutazione del "proper size of the work force" (ovverosia, secondo la versione francese, la "dètermination de l'importance numérique du personnel"), svolge una prima funzione di delineazione di una sfera riservata all'autonomia imprenditoriale, antesignana, in qualche misura, dell'art. 16 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e delle correlate problematiche interpretative recentemente catalizzate dalla nota sentenza della Grande Sezione della Corte di giustizia UE del 21 dicembre 2016 [53], chiamata a pronunciarsi, secondo le parole dell'Avvocato generale Wahl, su "quali siano i limiti all'intervento degli Stati membri volto a garantire la sicurezza del lavoro per i lavoratori".

Gli studi più autorevoli a livello internazionale, successivi all'adozione della Raccomandazione n. 119, non hanno mancato di sottolineare che la sicurezza del lavoro, intesa come un aspetto del diritto al lavoro, nella declinazione specifica della protezione rispetto a licenziamenti arbitrari o ingiustificati, è uno di quei diritti sociali che può essere garantito soltanto relativamente e non in assoluto, "car il est impossible de faire fi des intérêts de l'employeur ou du milieu économique où se trouvent le travailleur et l'entreprise" [54].

Il criterio di bilanciamento assume, del resto, speculare rilevanza nel caso di "riduzioni di personale", a fronte delle quali la Raccomandazione,

---

emerge che i motivi relativi alle esigenze operative dell'impresa, dello stabilimento o del servizio erano menzionati, all'epoca, nella maggior parte dei paesi in cui i motivi validi per la cessazione del rapporto di lavoro da parte del datore di lavoro sono definiti in termini più che generali. Tali motivi di cessazione venivano definiti o in riferimento al licenziamento o alla riduzione del numero di posti di lavoro per ragioni economiche o tecniche o a causa di forza maggiore o incidente. Nella relazione si dava atto che in diversi paesi il licenziamento per questi motivi risultava proibito; al riguardo veniva riportato il caso della legislazione della Jugoslavia, a mente della quale l'organizzazione del lavoro doveva assicurare che il lavoratore interessato ottenesse un altro posto nella stessa o in altra organizzazione. Sul punto cfr. ILO, *Termination of employment: general survey by the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*, Report III (Part 4B), International Labour Conference, 59th Session, Geneva, 1974, p. 19, par. 34 (reperibile alla pagina web https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09661/09661(1974-59-4B).pdf).

[52] ILO, *Termination of employment: general survey by the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*, Report III (Part 4B), International Labour Conference, 59th Session, Geneva, cit.

[53] Si veda Corte giust., 21 dicembre 2016, causa C-201/15, caso *Anonymi Geneki Etairia Tsimenton Irakis*, per un'analisi critica della quale si veda in particolare Stefano Giubboni, *Diritto del lavoro europeo. Una introduzione critica*, Padova, Cedam, 2017, pp. 54 sgg.

[54] Così Edward Yemin, cit., p. 17.

© Wolters Kluwer Italia

al paragrafo III, individua nella consultazione con le rappresentanze del personale lo strumento procedurale di garanzia.

Il sottoparagrafo 15(1) del paragrafo III, significativamente, nel regolamentare la selezione del personale soggetto alla riduzione, prevedeva che:

> Le choix des travailleurs devant être atteints par une mesure de réduction du personnel devrait s'opérer selon des critères précis qu'il serait désirable d'établir autant que possible d'avance et qui tiendraient dûment compte aussi bien des intérêts de l'entreprise, de l'établissement ou du service que de ceux des travailleurs.

Particolarmente interessante, a questo riguardo, è la considerazione specifica per il fenomeno, oggi come allora massimamente rilevante, del verificarsi di perdite di posti di lavoro a causa di cambiamenti tecnologici, strutturali e ciclici, con una accertata crescente messa in discussione da parte dei lavoratori dell'inevitabilità di tali licenziamenti.

Il sondaggio generale del 1974 evidenzia come, in seguito all'adozione della Raccomandazione n. 119, numerosi paesi abbiano adottato misure di protezione, attraverso politiche monetarie e di politica fiscale ovvero comunque affrontando il problema della possibilità di evitare o limitare i licenziamenti in caso di minaccia di riduzione del personale in una data impresa o industria e, se tali licenziamenti non possono essere evitati, quello del come poter garantire il benessere delle persone colpite e il loro collocamento in un'adeguata occupazione alternativa [55], attraverso modelli che potremmo definire di "repêchage" interno o di "outplacement".

Lo stesso diritto di precedenza ha una sicura rilevanza nella prospettiva indicata. Al sottoparagrafo 16(1) si parla di una "priorité de réembauchage", operante quando "l'employeur procède de nouveau à des embauchages".

É significativo che il diritto di "precedenza" operi in base agli stessi principi posti dal sottoparagrafo 15 e, dunque, anche in questo caso, previo bilanciamento ragionevole tra contrapposti interessi [56].

---

[55] Cfr. Edward Yemin, cit., p. 30. Lo Studio comparatistico di sintesi del 1960 tratta la questione della selezione dei lavoratori da licenziare a pp. 418 sgg. (cfr. *Etude comparative des procédures de licenciement*, "Revue Internationale du Travail", cit.).

[56] In Italia, all'epoca, un diritto di "precedenza nella riassunzione presso la medesima azienda entro un anno" era previsto dalla legge n. 264 del 1949 per i lavoratori "licenziati da un'azienda per riduzione di personale". Per un'analisi approfondita che tiene conto del complicato intreccio di questa norma con la disciplina dell'avviamento al lavoro vigente in quegli anni nel nostro paese si veda Simone P. Emiliani, *Lavoro subordinato e precedenza nelle assunzioni*, cit., spec. pp. 201 sgg., ed ivi un ampio apparato di riferimenti bibliografici.

© Wolters Kluwer Italia

7. Libertà di impresa e bilanciamento di interessi nella Convenzione n. 158 e nella Raccomandazione n. 166 del 1982

Nella Convenzione del 1982 l'aspetto relativo al bilanciamento tra interessi contrapposti emerge in termini un po' più sfumati, ma l'impianto generale resta immutato.

L'art. 9, par. 3 della Convenzione, infatti, precisa che gli organismi imparziali di cui all'art. 8 "devront être habilités à déterminer si le licenciement est intervenu véritablement pour ces motifs".

Il controllo, dunque, attiene all'effettività della ragione del licenziamento, e non al merito: "l'étendue de leurs pouvoirs éventuels pour décider si ces motifs sont suffisants pour justifier ce licenciement sera définie par les méthodes d'application mentionnées à l'article 1 de la présente convention".

Se, per come è stato sottolineato in dottrina, la Convenzione del 1982, "con riferimento ai licenziamenti economico-organizzativi [...] non si preoccupa oltremodo dell'intangibilità della libertà imprenditoriale" [57], questo è forse dovuto al fatto che la libertà d'impresa è data per implicita dallo standard internazionale, che mostra una sicura attenzione per il profilo dell'equilibrio finanziario e organizzativo dell'impresa, preoccupandosi di indicare un obiettivo di protezione del contraente debole [58].

Lo stesso punto 34 della Dichiarazione tripartita di principi sulle imprese multinazionali e la politica sociale conferma l'approccio cauto dell'OIL rispetto al tema della "libertà d'impresa". Si legge, invero, nella versione italiana della quinta edizione della Dichiarazione che

> Le imprese multinazionali che prevedono di apportare modifiche alle rispettive attività (comprese quelle risultanti da fusioni, acquisizioni o trasferimenti produttivi) suscettibili di provocare effetti rilevanti sull'occupazione, dovrebbero segnalarle con sufficiente anticipo alle competenti autorità di governo e ai rappresentanti dei lavoratori, come pure alle rispettive organizzazioni, per permettere un esame comune delle ripercussioni e attenuarne il più possibile le conseguenze negative. Quanto sopra assume particolare rilevanza nel caso di chiusure di stabilimenti che comportino sospensioni dal lavoro o licenziamenti collettivi [59].

---

[57] Così Matteo Corti, *La tutela contro il licenziamento ingiustificato nelle fonti dell'OIL*, "Lav. Dir. Europa", 2019, 2, p. 14; nonché Id., *La tutela contro il licenziamento ingiustificato*, in Vincenzo Ferrante (a cura di), *A tutela della prosperità di tutti. L'Italia e l'Organizzazione Internazionale del Lavoro a un secolo dalla sua istituzione*, Milano, Giuffrè, 2020, pp. 119-148.

[58] In argomento si veda Adriana Topo, *I poteri dell'imprenditore nelle riduzioni di personale*, cit.

[59] L'edizione 2017 della Dichiarazione è reperibile alla pag. web https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-rome/documents/publication/wcms_614707.pdf.

© Wolters Kluwer Italia

I legislatori nazionali dei paesi membri sono chiamati a declinare adeguatamente i criteri specifici di bilanciamento, mantenendo ferme le illuminanti considerazioni contenute nel rapporto Morse al quale si è fatto riferimento più sopra.

8. Il tema delle piccole e medie imprese: la Raccomandazione n. 189 del 1998 e il rapporto del 2015; il Global Survey del 2020 relativo al Covid-19

La Convenzione n. 158, all'art. 2(5) consente ai paesi membri, ove necessario e previa consultazione delle organizzazioni rappresentative dei datori di lavoro e lavoratori interessati, di escludere dall'ambito di applicazione della convenzione o di alcune sue disposizioni, alcune categorie limitate di lavoratori in relazione ai quali si pongano particolari problematiche legate, tra l'altro, "aux conditions d'emploi particulières des travailleurs intéressés, a la taille de l'enterprise qui les emploie ou à sa nature".

In relazione a questo specifico aspetto la Raccomandazione n. 189 del 1998, relativa alla creazione di lavoro nelle piccole e medie imprese, non prende posizione. L'attenzione di questo importante documento dell'OIL è concentrata, in particolare, sul riconoscimento di un particolare valore in termini di produttività, sostenibilità e qualità del lavoro nelle piccole e medie imprese, con l'obiettivo di porre le condizioni di politiche di promozione dell'efficienza e competitività di questo settore imprenditoriale. Il sottoparagrafo 2, in particolare, sottolinea una serie di tematiche, tra le quali emergono, per interesse ai nostri fini, quella del "plein emploi, productif et librement choisi" (lett. a) e "la promotion de bonnes relations entre employeurs et travailleurs" (lett. l).

L'intero impianto della Raccomandazione poggia sulla valorizzazione del dialogo sociale e della rappresentatività delle piccole e medie imprese, nel pieno rispetto della libertà di associazione.

In questo può ravvisarsi una connessione con uno dei profili più rilevanti in ordine alle condizioni di ammissibilità delle deroghe ammesse dalla Convenzione n. 158: il CEACR, infatti, ha ampiamente sottolineato che le esclusioni di cui ai paragrafi 4 e 5 dell'art. 2 (e, dunque, anche quella relativa alla dimensione dell'impresa) possono essere introdotte esclusivamente dopo la consultazione delle organizzazioni rappresentative di datori di lavoro e lavoratori, consultazioni che, peraltro, "must be able to have some influence on the decision" [60].

[60] ILC, 79th Session, 1992, Report III (Part 4B), par. 191. Si veda anche ILO, *Protection against Ungiustified Dismissal*, International labour Conference, 82nd Session, 1995, cit., par. 69.

© Wolters Kluwer Italia

Nel Rapporto del 2015, presentato alla 104ª Sessione della Conferenza Internazionale del lavoro [61] si evidenzia che la creazione netta di posti di lavoro è generalmente definita come la differenza tra i posti di lavoro creati da imprese nuove o esistenti e i posti di lavoro distrutti attraverso la contrazione di imprese esistenti o attraverso la chiusura di imprese (par. 2.3). Pur essendo evidente la rilevanza del tema relativo all'individuazione del "proper size of the work force" la Raccomandazione non dedica alcuno spazio alla questione.

Analogamente, nessun cenno alla Convenzione n. 158 si rinviene nel Global Survey del 2020 relativo agli effetti della pandemia [62].

Questo silenzio è anomalo, atteso che in molti paesi del mondo una delle principali misure adottate è stata il blocco dei licenziamenti. Le ricadute sulle piccole e medie imprese dell'impossibilità (per impedimento derivante da provvedimento dell'autorità o da difficoltà finanziarie o organizzative) di rendere e ricevere la prestazione di lavoro si iscrive, tuttavia, in un contesto di grave crisi economica e del mercato del lavoro, i cui effetti hanno portata mondiale, con un enorme e disastroso impatto incrementale sulla disoccupazione [63]. Non tutta la dottrina è concorde nel ritenere che le disposizioni emergenziali, ed in primo luogo quella sul divieto di licenziamento, possano essere poste in relazione con la problematica dell'impossibilità temporanea della prestazione. Il divieto di licenziamento costituirebbe, invece, secondo una diversa lettura "una misura di politica del mercato del lavoro, se non di politica economica tout court" [64].

Dal punto di vista generale e sistematico, il "blocco" dei licenziamenti collettivi e individuali per ragioni oggettive, ha impattato in modo evidentemente molto severo sulla libertà d'impresa e sulla libertà di determinazione della dimensione, anche quantitativa, appropriata dell'organizzazione, con una compressione eccezionale dei poteri datoriali e della libertà di iniziativa economica privata, dovuta alla situazione eccezionale. Il bilanciamento tra le esigenze generali e la tutela della libertà di impresa è stato realizzato, quantomeno in Italia, attraverso il ricorso agli ammortiz-

---

[61] ILC, 104th Session, 2015, Report IV (ILC.104/4).

[62] ILO, *A global survey of enterprises: Managing the business disruptions of COVID-19*, Geneva, 2020, consultabile alla pag. web https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/–-ed_dialogue/–-act_emp/documents/publication/wcms_760306.pdf.

[63] Franco Scarpelli, *Blocco dei licenziamenti e solidarietà sociale*, "Riv. It. Dir. Lav.", 2020, I, pp. 314 sgg.

[64] Così Alain Supiot, *Les travailleurs du devoir*, "Rev. Droit du Travail", 2020, 4, p. 221. Questo Autore ritiene che la disciplina in discorso attinge "ai valori e alla dimensione giuridica della solidarietà, imponendo al datore di lavoro un comportamento socialmente responsabile ... che va oltre la dimensione individuale, e che è bilanciato da una pluralità di interventi a suo favore" Cfr., in Italia, Valeria Filì, *Diritto del lavoro dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 e nuova "questione sociale"*, "Lav. giur.", 2020, 4, pp. 332 sgg.; Domenico Garofalo, *La dottrina giuslavorista alla prova del Covid-19: la nuova questione sociale*, "Lav. giur.", 2020, 5, pp. 429 sgg.

© Wolters Kluwer Italia

zatori sociali, attraverso una sorta di "permuta" tra integrazione salariale e mantenimento dell'occupazione per tutti i lavoratori. Il meccanismo era, dunque, quello del riconoscimento di un ammortizzatore sociale specifico ammesso con la causa presunta che la sospensione o riduzione d'attività fosse non imputabile in virtù di una situazione di impossibilità generale, anch'essa presunta.

La problematica di maggiore rilevanza derivante dall'intervenuta continua proroga del "blocco dei licenziamenti" (durato, a consuntivo, circa due anni) e dall'allungamento del ricorso ad ammortizzatori sociali d'emergenza consiste nel rischio di edificare un mercato del lavoro virtuale, dove ampia parte dei contratti di lavoro potrebbero risultare scollegati da una strategia imprenditoriale con effetto di potenziale deresponsabilizzazione delle parti nella ricerca di reali ed efficaci soluzioni di ristrutturazione dell'impresa in una fase di crisi.

Gli effetti sulle piccole e medie imprese non sono, verosimilmente, ancora stati registrati.

© Wolters Kluwer Italia

Antonio Loffredo

L'ITALIA E LE CONVENZIONI OIL SUL LAVORO FORZATO: IL FENOMENO DEL CAPORALATO NEL LAVORO SU PIATTAFORMA

1. L'idiosincrasia dei giuslavoristi italiani nei confronti del lavoro forzato

Il lavoro forzato è poco studiato dai giuslavoristi italiani [1] per molte ragioni; talune vengono da lontano perché sono frutto del rapporto da sempre freddo con il sistema OIL che, per decenni, è stato considerato di scarso rilievo pratico per l'ordinamento italiano. Se tale atteggiamento poteva essere parzialmente comprensibile nello scorso millennio, quando il nostro ordinamento era considerato un modello di tutela per i prestatori di lavoro e le tutele internazionali ai lavoratori italiani sembravano garantire degli standard protettivi ampiamente al di sotto di quelli nazionali, l'abbassamento generalizzato del livello di tutela del lavoro nel nostro ordinamento negli ultimi decenni ha modificato profondamente i termini della questione.

Inoltre, la transnazionalizzazione delle imprese, intesa non solo come "la crescente messa in ombra di criteri d'identificazione su base nazionale, ma anche una nuova capacità delle imprese di passare attraverso vari territori nazionali, in una sorta d'indifferenza rispetto a questioni di confini e di culture nazionali" [2], ha avuto un ruolo decisivo in questi fenomeni aumentando il rischio che l'attività di queste aziende abbia effetti non *sostenibili* socialmente: infatti, esse sono diventate *irresponsabili* anche muovendosi trasversalmente tra gli ordinamenti per scovare traiettorie giuridiche che permettano, appunto, di non farle risultare *responsabili* dei danni che determinano all'ambiente e alla comunità, ivi compresa quella delle lavoratrici e lavoratori, nei territori in cui scelgono di collocare i vari anelli delle loro catene di produzione. La concorrenza tra le aziende si svilup-

[1] Tra le poche eccezioni S. Liebman, C. Tomba, *Funzioni di controllo e di ispezione del lavoro*, in F. Buccellato, M. Rescigno (a cura di), *Impresa e forced labour: strumenti di contrasto*, Bologna, il Mulino, 2015, p. 45.

[2] M. R. Ferrarese, *Le imprese multinazionali tra finanza e transnazionalità*, "Rivista Giuridica del Lavoro e della previdenza sociale", I, 2018, p. 221.

© Wolters Kluwer Italia

pa ormai da decenni a livello globale e, pertanto, anche dal punto di vista delle imprese è diventato indifferibile affrontare il tema dell'applicazione generalizzata degli standards normativi imposti dall'OIL al fine di evitare l'effetto del *dumping* sociale che esso determina a favore delle multinazionali.

I dati offerti dalle istituzioni internazionali che monitorano il fenomeno del lavoro forzato disegnano un quadro preoccupante da molti anni, accentuato dalla globalizzazione, anche nell'occidente industrializzato e l'idea che esso costituisca un fenomeno relegato a oggetto di studio degli storici tradisce un approccio eccessivamente ottimistico, se non provinciale. Nell'indagine del 2021 [3], l'OIL ha calcolato oltre 27 milioni di persone vittime di lavoro forzato distribuite in tutto il mondo [4], di cui circa il 90% sfruttate da imprese, o comunque da soggetti privati, e il restante 10% da governi; dato che sembra indicare come, negli ultimi decenni, lo scettro dell'autoritarismo si sia spostato dal pubblico al privato, rendendolo transnazionale e molto più difficile da controllare.

Le vittime di lavoro forzato appartengono a gruppi con elevato rischio di emarginazione sociale e, pertanto, con gravi difficoltà nel mercato del lavoro. Non a caso, tale fenomeno dilaga in tutto il mondo nei settori produttivi in cui tali categorie sono concentrate: ad esempio, nel lavoro domestico, anche se si tratta di un settore in cui è difficile fare stime certe, dominato dalla manodopera femminile, spesso immigrata; in quello tessile e minerario, in cui il lavoro minorile rappresenta una costante per datori di lavoro privi di scrupoli, in edilizia e agricoltura, nei quali trovano occupazione gruppi di persone migranti, molto spesso irregolari.

Anche nell'UE il fenomeno è tutt'altro che ridotto e, nel secondo rapporto della Commissione Europea sui progressi ottenuti nella lotta alla tratta di esseri umani [5] (fenomeno che solo in parte coincide con il lavoro forzato), emerge come, ad esempio, nel biennio 2015-2016 esso abbia riguardato oltre 20000 persone [6]; il 67% di esse è coinvolto nel fenomeno per motivi di prostituzione (inutile dire che in una società patriarcale come la nostra il 95% di esse sono donne e ragazzine), mentre il 21% è vittima di lavoro forzato e, tra essi, la maggioranza è di uomini.

Quindi, buona parte del fenomeno lavoro forzato non rientra nella no-

---

[3] ILO, *Global estimates on modern slavery*, Geneva, 2022, consultabile in https://www.ilo.org/global/topics/forced-labour/publications/WCMS_854733/lang–en/index.htm.

[4] Tali dati aumentano a quasi 50 milioni se si tiene presente anche il fenomeno del matrimonio forzato; per una differente stima, v. il Global Slavery Index consultabile in https://www.globalslaveryindex.org/2018/findings/highlights/.

[5] Il rapporto è stato pubblicato a dicembre 2018 ed è consultabile in https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0777&from=en.

[6] Basti pensare che solo in Italia l'Osservatorio Placido Rizzotto compila un rapporto periodico su *Agromafie e caporalato* e in quello appena presentato il 16 ottobre 2020 ha individuato circa 180.000 lavoratori in Italia soggetti a fenomeni di caporalato o di sfruttamento.

© Wolters Kluwer Italia

zione di lavoro oggetto di studio della disciplina, il che spiega la difficoltà di approccio dei giuslavoristi al tema. Del resto, la nozione di lavoro (subordinato) costituisce il presupposto per poter individuare l'oggetto di cui si occupa la materia: il diritto del lavoro, ma di quale lavoro? Oggetto di questo diritto è *un* lavoro, non tutto il lavoro, bensì solo quello a misura d'uomo e del capitale [7] e, pertanto, quello che non superi i livelli di sfruttamento moralmente accettabili in una determinata società. Infatti, molte vicende di lavoro forzato tra quelle identificate dall'OIL hanno a che vedere con lo sfruttamento della prostituzione, con la tratta di schiavi o anche con il lavoro minorile (spesso infantile), fenomeni ormai considerati giuridicamente inaccettabili negli Stati moderni: ci si trova, insomma, spesso di fronte a violazioni di diritti umani prima ancora che di diritti del lavoro, con la conseguente attrazione della tematica nell'ordinamento penale. Infatti, l'approccio al tema è stato appannaggio di altri settori delle scienze giuridiche, quali quello "storico" [8], "internazionalistico" [9], "commercialistico" [10] e appunto "penalistico" [11]; quest'ultimo, in particolare, è stato quello maggiormente chiamato in causa da norme internazionali in quanto, ad esempio, già l'art. 25 della Convenzione OIL del 1930 aveva imposto l'obbligo per gli Stati di verificare l'efficacia delle sanzioni penalistiche poste a tutela della normativa che intende contrastarlo.

La scarsa attenzione offerta dal legislatore italiano nei confronti delle norme OIL risalta ancora più chiaramente se viene comparata con la disciplinata attuazione della direttiva UE 2011/36 sulla lotta alla tratta di esseri umani, trasposta in Italia con il d.lgs. 24 del 2014. La norma ha modificato gli articoli 600 e 601 del Codice penale che rientrano tra i delitti contro la libertà individuale e riguardano il reato di "riduzione in schiavitù" e di "tratta di persone": la Sezione I del Capo III, Titolo XII del codice si occupa dei reati legati allo sfruttamento del lavoro dal momento precedente all'assunzione fino a tutto lo svolgimento del rapporto e al suo interno si trova anche il delitto di caporalato, modificato nel 2016 che, come si vedrà, punisce sia chi sfrutta il lavoro sia chi beneficia del frutto di esso. Del

---

[7] U. Romagnoli, *Il lavoro in Italia*, Bologna, il Mulino, 1995, p. 25.

[8] Il passaggio dallo *status* al contratto non ha avuto per molti gli effetti di liberazione sperati e, molto spesso, significò la legittimazione di un rapporto tra soggetti diseguali nella logica dell'individualismo ma eguali in nome della libertà del lavoro. Per una ricerca sulla libertà nel lavoro in prospettiva storica, v. G. Bonazza, G. Ongaro (a cura di), *Libertà e coercizione: il lavoro in una prospettiva di lungo periodo*, Palermo, NDF, 2018.

[9] F. Lenzerini, *Forced labour, commercio e clausola sociale nel diritto internazionale*, in F. Buccellato, M. Rescigno, *op. cit*., p. 99.

[10] V. Giorgi, *Forced labour e concorrenza sleale*, in F. Buccellato, M. Rescigno, *op. cit*., p. 181.

[11] A. Madeo, *Forced labour e diritto penale interno*, in F. Buccellato, M. Rescigno, *op. cit*., p. 121.

© Wolters Kluwer Italia

resto, la già citata relazione della Commissione Europea [12] aveva rilevato che gli ordinamenti di solo metà degli Stati membri considerano reato il ricorso consapevole da parte di cittadini e imprese a servizi resi da soggetti vittime delle tratte, nonostante l'art. 18 della Direttiva 2011/36 sulla prevenzione e repressione della tratta di esseri umani, imponesse la creazione di sistemi di prevenzione e repressione nei confronti di chi acquista servizi che derivano dallo sfruttamento del lavoro forzato.

L'apparato normativo penalistico di tutela contro lo sfruttamento del lavoro (e non solo) vede come protagonisti gli artt. 600, 601 e 603bis c.p.; in particolare, le prime due norme pur non essendo specificamente rivolte al lavoro possono trovare applicazione anche in vicende che incrociano il mondo del lavoro. Pertanto, situazioni nelle quali si sviluppano vicende di lavoro forzato possono essere ricondotte in uno dei tre reati citati, a seconda delle circostanze che lo abbiano configurato. Tradizionalmente, la giurisprudenza ha considerato necessaria l'assoluta privazione della libertà per poter configurare il reato di riduzione in schiavitù di cui all'art. 600 c.p., quindi in ipotesi eccezionalmente gravi [13] e, difatti, un'offerta di lavoro implicante condizioni economiche e normative particolarmente disagiate non integra la fattispecie qualora la persona possa sottrarvisi una volta rilevato il disagio [14].

Come si vedrà più avanti, perciò, è la fattispecie di cui al nuovo art. 603bis quella più adatta a reprimere comportamenti criminosi tendenti a sfruttare il lavoro, secondo schemi che ricordano, ma non sempre coincidono con il caporalato e il lavoro forzato.

2. Contenuti e contraddizioni della disciplina internazionale

Il lavoro forzato rappresenta una contraddizione del principio fondamentale dell'OIL secondo cui il lavoro non è una merce; infatti, chi sfrutta il lavoro forzato mostra di trattare il lavoro (e chi lo presta) non solo come una merce ma come una merce priva di valore, facendo acquistare ancora maggiore senso alla provocazione di chi aveva osservato come "molte merci ricevono protezione e cure (sia da parte dei privati che dello Stato) tanto da far invidia a non pochi lavoratori subordinati e autonomi [...] Forse sarebbe meglio considerarlo una merce, ma una merce tanto pregiata da richiedere l'applicazione di norme di effettiva tutela da parte di chi intenda utilizzarla a par-

[12] La relazione in https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0777&from=en.

[13] D. Schiuma, *Sfruttamento e (in)sicurezza nel lavoro agricolo degli extracomunitari*, in L. Calafà, S. Iavicoli, B. Persichino (a cura di), *Lavoro* in*sicuro*, Bologna, il Mulino, 2020, p. 161.

[14] V., tra le tante, Cass. Pen. Sez. V, 19 dicembre 2013, n. 3893 "Diritto e Giustizia online", 1/2014.

© Wolters Kluwer Italia

tire dal principio, oggi tanto affermato quanto disatteso, per cui il suo costo minimo sia tale da garantire, a chi lo presta, una vita libera e dignitosa" [15].

La normativa internazionale di contrasto al lavoro forzato non si ferma, ovviamente al principio fondamentale appena citato, ma vede al centro due Convenzioni: la n. 29/1930 e la n. 105/1957. Le due norme risultano essere tra le più ratificate in assoluto tra gli Stati membri dell'OIL, anche se per la prima Convenzione si sono notate per lungo tempo delle assenze "eccellenti" [16]. L'Italia ha adempiuto l'obbligo addirittura durante il fascismo con la l. n. 274 del 1934 che, paradossalmente, si applicava al Regno e anche alle Colonie, dove le violazioni dei principi di questa Convenzione costituivano la regola. La vicenda riguardante la ratifica italiana della convenzione è emblematica dell'atteggiamento di alcuni Stati membri rispetto ai contenuti di essa e anche per questo l'Organizzazione ha dovuto prendere atto degli scarsi risultati ottenuti con la prima normativa e ha scelto di puntare addirittura all'abolizione del lavoro forzato con l'approvazione della Convenzione 105 del 1957, che però si sofferma soprattutto sull'obiettivo che siano le autorità pubbliche a determinare fenomeni di lavoro forzato. Ancora una volta, essa risulta tra le più ratificate, ben 176 paesi; in Italia la ratifica è avvenuta con la l. 447 del 1967.

Nonostante l'ampio, per quanto formale, riconoscimento da parte degli Stati membri il fenomeno non si è arrestato e, semmai, si è accentuato a seguito della globalizzazione dell'economia; per questa ragione l'OIL ha fatto rientrare le due Convenzioni tra i *core labour standards*, a seguito della dichiarazione del 1998 con la quale l'Organizzazione ha considerato alcune normative del diritto internazionale del lavoro applicabili in tutti i territori degli Stati aderenti all'organizzazione, a prescindere da una loro ratifica specifica. Anche il Rapporto delle Nazioni Unite del 18 luglio 2019 sulla "Tratta di persone, soprattutto donne e bambini" ha sottolineato la gravità del fenomeno e si è soffermata sull'importanza del ruolo delle parti sociali nella progettazione e nel monitoraggio di accordi aziendali transnazionali che abbiano l'obiettivo di convincere le imprese al vertice delle *supply chains* a garantire gli standard del lavoro negli accordi di approvvigionamento e nei contratti con i fornitori, oltre a coinvolgere i lavoratori nella progettazione, operatività e monitoraggio del modello e dei meccanismi operativi di reclamo.

Inoltre, nel 2014 l'OIL ha approvato il Protocollo n. 29, corredato dalla Raccomandazione n. 203, avente le finalità di rafforzare l'impegno contro le forme moderne di schiavismo, di risolvere problemi applicativi e di dotare le Convenzioni di maggiore effettività. Il Protocollo, in particolare, impone la garanzia per le vittime di lavoro forzato di forme adeguate

---

[15] G. Loy, *La professionalità*, "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale", 2003, I, 772-773.

[16] La Cina ha ratificato entrambe le convenzioni nel mese di agosto del 2022 ed entreranno in vigore nel 2023, mentre gli USA non hanno ratificato quella del 1930.

© Wolters Kluwer Italia

di ricorso in giudizio nel territorio e di risarcimento dei danni, visto che le statistiche dimostrano un dato avvilente: le vittime raramente portano avanti azioni giudiziarie nei paesi in cui tali vicende si svolgono e, paradossalmente, ancora inferiore è il numero di condanne in quanto troppo spesso sono proprio le vittime a essere punite per la loro presenza illegale nei paesi stessi. Le garanzie che il Protocollo vorrebbe imporre in tutti i paesi si caratterizzano per un rafforzamento delle strutture di contrasto al fenomeno, a partire anche in questo caso dall'importanza del ruolo assegnato alle parti sociali [17], fino alla necessità di rafforzare gli ispettorati e alla possibilità di istituire organismi specifici, come l'*Antislavery Commissioner* previsto dal *Modern slavery Act* inglese del 2015 [18]. Al momento in cui si scrive, il Protocollo risulta ratificato da poco più di 50 Stati, tra i quali non rientrano Cina e USA, ma nemmeno l'Italia.

Ovviamente, uno degli elementi più significativi dell'intero apparato normativo è proprio la definizione di lavoro forzato, contenuta nell'art. 2 della Convenzione 29/1930: secondo tale norma, esso consiste in una prestazione estorta sotto minaccia di una punizione o per la quale una persona non si sia offerta spontaneamente. Questa definizione si compone di tre elementi: lavoro o servizio, che si riferisce a un'attività svolta in qualsiasi industria o settore, compresa l'economia informale; per minaccia di punizione a qualsiasi possibile forma di sanzione utilizzata per costringere qualcuno a lavorare; e, infine, i termini "offerti spontaneamente" richiedono un consenso libero e informato di accettare un lavoro, inclusa la libertà di lasciarlo in qualsiasi momento [19].

Si tratta, quindi, di una fattispecie che va ben oltre la *mera* mancanza di libertà nella scelta tra lavorare oppure no, come accade invece in moltissime altre occasioni e per una fetta piuttosto ampia della società [20], pur nella consapevolezza dell'esistenza di un rischio sempre presente di incontrare elementi di lavoro servile anche in quello salariato [21].

In particolare, vale la pena di soffermarsi proprio sulla mancanza di

---

[17] In questo senso è importante ricordare come già dal 2007 l'ITUC ha adottato un piano internazionale di lotta contro il lavoro forzato.

[18] Vale la pena segnalare all'interno della legge inglese l'art. 54 che prevede un obbligo per le imprese di fornire una circostanziata dichiarazione annuale sui passi avanti tendenti a scongiurare la presenza di lavoro forzato nella catena di valore.

[19] La definizione contenuta nella Convenzione del 1930 coincide quasi completamente, incluse le eccezioni, con quella prevista dall'art. 4 della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo.

[20] Idealmente collegato a questo tema è il fenomeno, certamente più moderno, del *workfare*, che individua il lavoro come condizione essenziale per poter ottenere forme di sostegno del reddito (lsu, reddito di cittadinanza ecc.). Secondo la Raccomandazione 136/1970, anche la partecipazione a questi programmi deve essere volontaria, se non per casi eccezionali e limitati.

[21] B. Trentin, *La città del lavoro. Sinistra e crisi del fordismo*, Milano, Feltrinelli, 1997, p. 228.

© Wolters Kluwer Italia

consenso, che si può presentare in diversi modi, attraverso una costrizione fisica o psichica e, nell'ambito del Programma speciale di azione per il contrasto al lavoro forzato del 2012 [22], l'OIL ha individuato alcuni indicatori che costituiscono spie di presenza del fenomeno, semplificando la traduzione concreta della fattispecie astratta. Tra essi vale la pena ricordare la particolare vulnerabilità delle vittime (ovvero il loro stato di bisogno), l'inganno, la restrizione nella libertà di movimento, la violenza fisica o sessuale, le minacce (entrambe costituiscono aggravanti – e non più elementi costitutivi [23] – del reato di *intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro ex* art. 603-*bis* c.p.), il sequestro dei documenti e del salario e l'eccesso di straordinario. Per "minaccia di una punizione" si intende, invece, che i lavoratori dovrebbero essere liberi di interrompere un rapporto di lavoro senza perdere i diritti a esso correlati, come la minaccia di non riscuotere il salario che comunque spetta al lavoratore che lo ha prodotto o il diritto di essere protetto dalla violenza in caso di necessità.

Da questa sintetica carrellata della normativa ne esce, in effetti, rafforzata la sensazione secondo cui il lavoro forzato non possa costituire una fattispecie autonoma del diritto del lavoro e, pertanto, lo scarso interesse da parte degli studiosi si spiega anche perché le analisi si sono rivolte a fenomeni ad esso contigui, quali il lavoro sommerso e il caporalato.

3. Lavoro forzato e caporalato

Gli indicatori che l'OIL utilizza ai fini dell'individuazione del lavoro forzato trovano parziale corrispondenza negli elementi che costituiscono i presupposti (e le aggravanti) del reato di caporalato, di cui al comma 3 dell'art. 603-*bis* c.p. Il sintetico *excursus* effettuato su fenomeno e regolazione internazionale degli strumenti di contrasto al lavoro forzato ci permette di svolgere un'analisi sinottica con il caporalato, che costituisce la fattispecie giuslavoristica a esso più affine; infatti, in entrambi i casi ci troviamo di fronte a rapporti asimmetrici senza possibilità di mediazione, soprattutto collettiva, che li possano riequilibrare neppure parzialmente. Il caporalato, in particolare, si era sviluppato soprattutto in ambiti e territori molto spesso sovrapponibili con quelli del lavoro forzato ma, attualmente, esso non riguarda più esclusivamente il settore agricolo [24] o quello edilizio ma si è esteso (quando non era già presente) all'intero paese e a molti set-

[22] Tali indicatori sono efficacemente riassunti in https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_norm/—declaration/documents/publication/wcms_203832.pdf.
[23] S. Laforgia, *Il contrasto allo sfruttamento lavorativo dei migranti*, in W. Chiaromonte, M. D. Ferrara, M. Ranieri (a cura di), *Migranti e lavoro*, Bologna, il Mulino, 2020, p. 179; D. Schiuma, *Sfruttamento e (in)sicurezza nel lavoro agricolo*, *op. cit.*, p. 161.
[24] Sul tema v. C. De Martino, M. Lozito, D. Schiuma, *Immigrazione, caporalato e lavoro in agricoltura*, "LD", 2016, p. 313 ss.

© Wolters Kluwer Italia

tori merceologici e produttivi caratterizzati da un alto tasso di deregolamentazione legale e contrattuale.

La l. 199 del 2016 [25] ha opportunamente modificato il reato di "intermediazione illecita e di sfruttamento", di cui all'art. 603-bis c.p., scegliendo di punire sia la figura del caporale sia quella del datore che sfrutta i lavoratori in stato di bisogno. La riforma descrive ora due differenti condotte criminose, con autonoma rilevanza penale, che hanno il pregio di avere le potenzialità di punire le situazioni più becere e marginali di intermediazione nel rapporto di lavoro e di sfruttamento dei lavoratori [26], che possono determinare condizioni di vita priva di libertà e gravi lesioni della dignità delle persone coinvolte [27], sfiorando ma non necessariamente coincidendo sempre con la fattispecie del lavoro forzato.

Il caporalato è stato tradizionalmente anche aggravato da infiltrazioni mafiose e dallo sfruttamento dell'immigrazione clandestina, coinvolgendo soggetti senza scrupoli; tuttavia, quest'immagine del fenomeno ha determinato "una sorta di ipoteca ermeneutica sulla fattispecie" [28], legata all'etichetta di legge sul caporalato del nuovo art. 603*bis* c.p., che le avrebbe potuto impedire di muoversi nell'ambito delle situazioni di sfruttamento del lavoro che non rientrano nell'immaginario collettivo del caporalato tradizionale. La tecnica normativa utilizzata è stata oggetto di critica a causa di una presunta "scarsissima determinatezza" [29] della fattispecie, che avrebbe creato un reato che rischia di gonfiarsi a dismisura; tuttavia, i dati riguardanti il numero sia di procedimenti sia di condanne sembrano al momento sconfessare questo rischio perché entrambi risultano essere davvero pochi [30]. Il legislatore del 2016 è stato anche accusato di voler punire penalmente vicende non meritevoli di essere attratte nella sfera criminale, trasformando comportamenti *semplicemente* censurabili, secondo la normativa lavoristica, in condotte aventi rilevanza penale [31]. L'obiezione tira evidentemente in ballo il rapporto tra il diritto del lavoro e il diritto

[25] Per un commento, M. D'Onghia, C. De Martino, *Gli strumenti giuslavoristici di contrasto allo sfruttamento del lavoro in agricoltura nella legge n. 199 del 2016: ancora timide risposte a un fenomeno molto più* complesso, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT, n. 352, 2018.
[26] D. Piva, *I Limiti dell'intervento penale sul caporalato come sistema (e non condotta di produzione: brevi note a margine della L.199/2016*, "Archivio penale", 2017, p. 184 ss..
[27] A. Merlo, *Sfruttamento dei* riders*: amministrazione giudiziaria a* Uber *per contrastare il "caporalato digitale"*, "www.sistemapenale.it", 2020, p. 3.
[28] A. Merlo, *Sfruttamento dei* riders *... cit.*, p. 2.
[29] A. De Rubeis, *Qualche breve considerazione critica sul nuovo reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro*, "Diritto penale contemporaneo", n. 4, 2017; R. Calò, *La tutela dei* riders *tra diritto penale e norme lavoristiche – riflessioni a margine della decisione del tribunale di Milano che ha disposto l'amministrazione giudiziaria nei confronti di* Uber Italy *s.r.l.*, "www.giustiziainsieme.it", 2020, p. 3.
[30] V. i dati citati da C. Cubicciotto, B. Andò, *Il contrasto e la repressione dell'intermediazione illecita e dello sfruttamento del lavoro: il caso Uber*, "www.penaledp.it", 2020, p. 5, nota 12.
[31] A. De Rubeis, *op.cit.*, p. 221 ss.

© Wolters Kluwer Italia

penale, con quest'ultimo sempre più relegato a ruolo di *extrema ratio* nella sanzione degli inadempimenti datoriali, in applicazione di una sorta di principio di sussidiarietà dell'uno rispetto all'altro. La progressiva depenalizzazione del diritto del lavoro si è, però, incrociata con la lunga stagione della precarizzazione e della riduzione delle tutele del nuovo millennio, determinando sofferenze e allentamenti dei vincoli di sistema, soprattutto in alcuni campi dell'ordinamento [32]. La legge sul caporalato [33] ne costituisce un esempio evidente perché venne approvata anche con l'obiettivo di colmare parzialmente l'enorme vuoto lasciato dall'abrogazione della l. n. 1369/1960 [34], dando vita a una fattispecie dai presupposti più versatili [35] che scarsamente determinati.

In ogni caso, anche al fine di ridurre i rischi segnalati, il Ministero del lavoro ha offerto ai propri Ispettorati alcuni indici [36] rivelatori di sfruttamento, riassunti in un Manuale [37] nel quale vengono segnalati come elementi indiziari, tra gli altri: la sistematica retribuzione dei lavoratori in modo palesemente sproporzionato rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato; la violazione ripetuta della normativa relativa all'orario di lavoro, al riposo settimanale, all'aspettativa obbligatoria, alle ferie; la sussistenza di violazioni della normativa in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro, tali da esporre il lavoratore a pericolo per la salute, la sicurezza o l'incolumità personale; la sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, metodi di sorveglianza, o a situazioni alloggiative particolarmente degradanti [38]. Questi indici permettono di garantire una certa concretezza all'applicazione della fattispecie perché l'intermediazione vietata e la nozione allargata di sfruttamento [39] devono entrambe presentare lo stato di bisogno della vittima; tali elementi, se correttamente inter-

---

[32] P. Passaniti, *Il diritto al lavoro come antidoto al caporalato,* in F. Di Marzio (a cura di), *Agricoltura senza caporalato*, Roma, Donzelli, 2017, p. 35 ss.

[33] Sulla quale v., tra gli altri, L. Bin, *Problemi interni e problemi esterni del reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro*, "www.legislazionepenale.eu", 2020.

[34] Interpretazione condivisa anche dalla Cassazione Penale, secondo cui la legge è destinata a "colmare l'esistenza di una vera e propria lacuna nel sistema repressivo delle distorsioni del mercato del lavoro e, in definitiva, è finalizzato a sanzionare quei comportamenti che non si risolvono nella mera violazione delle regole poste dal d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, senza peraltro raggiungere le vette dello sfruttamento estremo", cfr. Cass. Penale sez. IV, 1° dicembre 2019, n. 5081, "www.cortedicassazione.it".

[35] A. Merlo, *Il contrasto al "caporalato grigio" tra prevenzione e repressione,* "Diritto penale contemporaneo", n. 6, 2019, p. 172.

[36] S. Laforgia, *Il contrasto allo sfruttamento lavorativo dei migranti*, *op.cit.*, p. 181.

[37] Consultabile in https://www.osservatoriointerventitratta.it/wp-content/uploads/2018/01/allegato-3-manuale-ispettori-del-lavoro.pdf.

[38] C. d'Assise Lecce, 25 ottobre 2017 n. 4026/2009, "Giur. it.", 2018, 1703, con nota di G. Morgante, *Caporalato, schiavitù e crimine organizzato verso corrispondenze (quasi) biunivoche*, "Giur. it.", 2018, p. 1718.

[39] M. D'Onghia, C. De Martino, *op.cit.*, p. 37.

© Wolters Kluwer Italia

pretati, sono talmente gravi che non possono non determinare l'applicazione di sanzioni penali nei confronti di chi se ne renda responsabile.

4. Il caporalato cambia pelle?

Il nuovo art. 603*bis* c.p. permette di perseguire non solo le ipotesi più gravi di caporalato ma anche quelle che non giungono a determinare situazioni "para-schiavistiche", definite anche di caporalato "grigio" [40]. La redazione vigente della norma ha favorito lo sviluppo di attività investigative anche al di fuori dei settori tradizionali nei quali si perseguiva il caporalato, giungendo a toccare alcune imprese multinazionali nelle quali si sono verificate situazioni di grave sfruttamento dei lavoratori. Tali vicende hanno sorpreso parte dell'opinione pubblica, convinta che le grandi *corporations* non avrebbero bisogno di ricorrere a forme di sfruttamento di questo tipo. Probabilmente, tale percezione è legata al fatto che molte multinazionali sono diventate talmente potenti da avere la possibilità di muoversi sempre senza infrangere le regole. Infatti, molti Stati hanno riformato profondamente il diritto del lavoro nella speranza di attrarre il più possibile le multinazionali nel proprio territorio, attraverso incentivi economici e riduzioni del livello delle tutele della manodopera, in una *race to the bottom* che è stata efficacemente definita darwinismo normativo [41]. In questo senso, non si può negare che la possibilità di esercitare lo *shopping* normativo agevoli le multinazionali a non incorrere in violazioni di una normativa lavoristica scritta pensando alle loro esigenze. Tuttavia, l'evidenza di questo fenomeno non può giungere fino al punto di presumere a loro favore anche una sorta di immunità dal rischio di incappare in fattispecie criminose; oppure di ritenere che eventuali inadempimenti di norme lavoristiche possano rientrare al massimo tra gli illeciti contrattuali civilistici [42], com'è stato ipotizzato nel noto caso che ha coinvolto l'impresa *Uber eats*, in cui la "moderna" tematica del lavoro dei ciclofattorini [43] collegati a un'*app* si incrociava con quella, molto più "antica" [44], del caporalato.

---

[40] A. Merlo, *Il contrasto al "caporalato grigio" tra prevenzione e repressione,* "Diritto penale contemporaneo", n. 6, 2019, p. 174, definisce "caporalato nero" le prime e "caporalato grigio" le seconde.

[41] A. Supiot, *Per una critica del darwinismo normativo*, "Rivista di Politica Sociale", 2006, p. 183.

[42] R. Calò, *op.cit.*, p. 2.

[43] Sul quale v. A. Merlo, *Sfruttamento dei* riders*: ... op. cit.*; A. Quattrocchi, *Le nuove manifestazioni della prevenzione patrimoniale: amministrazione giudiziaria e contrasto al "caporalato" nel caso Uber*, "Giurisprudenza penale web", n. 6., 2020; C. Cubicciotto, B. Andò, *op. cit*.

[44] R. Galardi, *Uber Italy commissariata dal Tribunale di Milano per l'ipotesi di reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro*, "www.rivistalabor.it", 2020, p. 1.

© Wolters Kluwer Italia

I giudici del Tribunale di Milano non si sono lasciati imbrigliare da un'immagine antica e stereotipata di caporalato, tutt'altro che scomparsa nella realtà e hanno sottoposto ad amministrazione giudiziaria nel mese di maggio 2020 la sede italiana della nota multinazionale *Uber*, in applicazione dell'art. 34 del d.lgs. 159 del 2001 (cd. codice antimafia) per il reclutamento di *riders* per il ramo *Uber eats* in diverse città italiane. I giudici hanno ritenuto sussistenti indizi gravi, precisi e concordanti circa la violazione dell'art. 603-*bis* c.p., integrando il reato di "intermediazione illecita e di sfruttamento" modificato appunto dalla l. n. 199 del 2016, che costituisce una delle fattispecie che possono dar luogo all'applicazione di questa misura preventiva. Non era la prima volta che il Tribunale di Milano usava questa misura al di fuori della casistica più tradizionale [45] ma, forse a causa della "fama" di uno dei soggetti coinvolti, ha inteso sottolineare e rafforzare teoricamente la propria decisione, sostenendo che la misura preventiva si basava su una "lettura costituzionalmente orientata" [46] del presupposto applicativo dello strumento.

Infatti, l'intermediazione portava con sé, oltre allo sfruttamento della manodopera, anche lo stato di bisogno delle vittime: gran parte dei lavoratori coinvolti nell'indagine venivano scelti dalle società di intermediazione proprio in aree di particolare fragilità sociale e soggettiva, spesso tra persone provenienti da territori con conflitti e, talvolta, residenti in strutture di accoglienza temporanea, nella certezza di trovarsi di fronte a persone bisognose che avrebbero più facilmente sopportato costanti violazioni delle regole e angherie.

Il reato di sfruttamento del lavoro deriverebbe, quindi, da questi e da molti altri soprusi perpetrati nei confronti dei fattorini, approfittando di un "mercato che presenta un'offerta di forza lavoro incontrollata per imporre delle regole particolarmente violente (solitamente minacce) al singolo lavoratore" [47]. Infatti, queste violazioni della normativa lavoristica vengono spesso condite proprio con insulti e minacce, che costituiscono, appunto, altro indizio social-tipico del caporalato e aggravante del reato e, come si è visto, un indice del lavoro forzato tra quelli individuati dall'OIL.

Lo sfruttamento della loro condizione di vulnerabilità sociale era dimostrato anche dai modelli di contratto (di lavoro autonomo) che venivano fatti firmare (quando un contratto esisteva) [48] e dal concreto svolgimento del rapporto di lavoro. Infatti, le somme indicate dall'*app* come compenso cui si aveva diritto per le consegne non corrispondevano a quanto

---

[45] V. Tribunale Milano, Sez. mis. prev., Decreto 7 maggio 2019, n. 59 che stabiliva l'amministrazione giudiziaria per un'azienda multinazionale che si occupa di logistica per il reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro, con nota di A. Merlo, *Il contrasto al "caporalato grigio" ... cit.,* p. 171 ss.

[46] V. p. 3 del decreto.

[47] V. p. 56 del decreto.

[48] A. Merlo, *Sfruttamento dei* riders*: ... op. cit.*, p. 2.

© Wolters Kluwer Italia

i lavoratori avrebbero effettivamente ricevuto; la cifra che essi avrebbero percepito sarebbe stata addirittura inferiore a prescindere dalla lunghezza del percorso, dall'orario della consegna, dalle condizioni meteo e, per giunta, le eventuali mance sarebbero state trattenute dall'impresa. In questo senso veniva confermato l'atteggiarsi dell'impresa come caporale, figura che ha tradizionalmente trattenuto parte delle retribuzioni sé stesso, approfittando dello stato di bisogno dei lavoratori.

Infatti, nel caso specifico le imprese coinvolte avevano fissato anche un *malus* a carico dei lavoratori da sottrarre al compenso settimanale, legato alla percentuale di cancellazioni di consegne, nonostante il diritto di rifiutarle costituisca una caratteristica strutturale dei contratti di lavoro autonomo. Tuttavia, tale diritto spesso resta solo sulla carta perché, in caso di effettivo ripensamento da parte del *rider* rispetto a una disponibilità precedentemente offerta, esiste un'elevata probabilità di vedere ridotta la propria "fedeltà" con possibili conseguenze sulle future attribuzioni [49]. D'altro canto, i Tribunali di Milano e di Torino, che avevano negato con le loro prime sentenze la "subordinazione" dei *riders* [50], avevano utilizzato come argomento decisivo in tal senso proprio il fatto che dal loro contratto di collaborazione non sarebbe derivato alcun obbligo a lavorare e nemmeno a essere reperibili, spettando a loro completamente la scelta se lavorare oppure no, circostanza incompatibile, secondo i giudici, con la sottoposizione al potere di eterodirezione. Risulta evidente come, ancora una volta, venga sopravvalutata la libertà individuale dei singoli lavoratori e il dato di un loro consenso formale. Proprio per evitare il verificarsi di queste circostanze, l'art. 47-quinquies d.lgs. n. 81 del 2015, introdotto con la l. 128 del 2019 [51], ha imposto un divieto di discriminazione che, tra le altre cose, proibisce espressamente "l'esclusione dalla piattaforma e le riduzioni delle occasioni di lavoro ascrivibili alla mancata accettazione della prestazione". In questo senso, non si può fare a meno di notare le acute osservazioni contenute nell'ordinanza del Tribunale di Bologna del 31 dicembre 2020 [52], in cui la giudice segnala come l'applicazione indifferenziata dell'algoritmo [53] in merito alle possibilità di accedere agli *slot* migliori per i *riders* costituisce in sé una discriminazione indiretta perché non prende in considerazione le ragioni che hanno portato ad accettare oppure no una

[49] U. Carabelli, C. Spinelli, *La Corte d'Appello di Torino ribalta il verdetto di primo grado: i riders sono collaboratori etero-organizzati*, "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale", II, 2019, p. 91 ss.; M. Turrin, *Dopo il Tribunale di Torino anche il Tribunale di Milano esclude la subordinazione per i riders*, "www.rivistalabor.it", 2018.

[50] T. Torino, 7 maggio 2018 e T. Milano, 10 settembre 2018, entrambe in "DeJure".

[51] Per un commento, v. U. Carabelli, L. Fassina (a cura di), *La nuova legge sui riders e sulle collaborazioni etero-organizzate*, Ediesse, Roma, 2020.

[52] La si può leggere in "RGL", giurisprudenza online, n. 1, 2021.

[53] Confermando l'intuizione secondo cui davvero *Il tuo capo è un algoritmo*, come si intitola il libro di A. Aloisi, V. De Stefano pubblicato da Laterza, Bari-Roma, 2020.

© Wolters Kluwer Italia

determinata consegna: ovvero si mette in discussione la libertà nell'espressione del consenso.

Peraltro, le modalità di esecuzione della prestazione, quando le consegne vengono accettate, costringono i *riders* a ritmi frenetici, ancor di più da quando è iniziata la pandemia, con rischi molto gravi per la loro salute. Addirittura, nel caso citato, quando c'era bisogno di un maggior numero di presenze al lavoro e su richiesta diretta dei dirigenti di *Uber,* venivano proposte ai fattorini pratiche illecite: ad esempio, quelle di farsi sostituire da un amico se impossibilitati a lavorare oppure di accettare il pagamento di somme ulteriori sottobanco per convincerli a lavorare anche se malati. Tutto ciò conferma lo stato di bisogno nel quale essi versavano; le condizioni in cui sono costretti a lavorare alcuni ciclofattorini dimostrano che l'autonomia nella scelta dei tempi e delle modalità di lavoro costituisce una mera utopia, come dimostra la ormai ricca giurisprudenza che si sta formando sulla questione in Italia e nel mondo [54]. Ciò ha determinato l'esplosione di un conflitto importante che, anche grazie alla visibilità che essi sono riusciti a ottenere, ha portato i *riders* ad ottenere risultati positivi anche per quanto riguarda il loro inquadramento giuridico, come con l'accordo di marzo 2021 che ha stabilito l'applicazione del contratto collettivo della logistica e l'assunzione come lavoratori subordinati di circa 4000 ciclofattorini da parte dell'azienda *Just eat* [55].

5. Sfruttamento del lavoro e collegamento tra aziende

Il caso a cui si è fatto cenno nel precedente paragrafo risulta di notevole interesse anche per il riconoscimento operato dai giudici riguardo al rapporto tra le due società allo scopo di ravvisare l'esistenza di una fattispecie di reato che proprio nell'illecita intermediazione trova uno dei presupposti. Il tema può sembrare estraneo al lavoro forzato, invece, lo riguarda molto da vicino perché la fenomenologia concreta spesso si muove all'interno di catene di (dis)valore nelle quali le multinazionali non si sporcano le mani in prima persona ma lasciano fare il lavoro sporco a piccole imprese guidate da personaggi senza scrupoli.

L'operazione di collegare l'attività (e le responsabilità) di due im-

[54] V. la sentenza del 23 settembre 2020 con cui il *Tribunal Supremo* ha riconosciuto l'esistenza del rapporto di lavoro subordinato tra un *rider* e l'impresa *Glovo* in Spagna, *http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Tribunal-Supremo/Noticias-Judiciales/El-Tribunal-Supremo-declara-la-existencia-de-la-relacion-laboral-entre-Glovo-y-un-repartidor*. Una completa raccolta delle controversie giurisprudenziali a livello internazionale si può leggere in *www.ilawnetwork.com/taken-for-a-ride-litigating-the-digital-platform-model/*.

[55] Anche in Spagna, a seguito di un'intensa negoziazione tra le parti sociali, il governo ha approvato un *Real decreto ley* che inserisce nell'*Estatuto de los trabajadores* una presunzione di subordinazione a favore dei ciclofattorini.

© Wolters Kluwer Italia

prese legate da rapporti commerciali viene effettuata senza soverchi problemi formali in ambito penalistico [56] e può risultare estremamente utile anche nel diritto del lavoro al fine di stabilire se ci sia un'intermediazione illecita e, pertanto, chi sia il datore di lavoro genuino: tale ricostruzione giuridica è tanto importante quanto il riconoscimento della natura subordinata del rapporto con il datore di lavoro formale. Le due strade non devono essere considerate alternative ma, semmai, andrebbero battute in parallelo, in particolare nelle vicende riguardanti le imprese digitali, perché talvolta anche sotto questa facciata apparentemente neutra e moderna si nascondono situazioni di grave sfruttamento e perfino di lavoro forzato.

Il collegamento giuridico tra la società principale e quella firmataria dei contratti di lavoro con i fattorini permette di superare gli schemi formalistici e di affrontare un modello complesso che coinvolge quattro differenti soggetti: piattaforma, impresa partner, lavoratore e cliente. In questo modello imprenditoriale, infatti, la questione giuridica più rilevante per il diritto del lavoro risulta essere proprio l'individuazione del datore di lavoro genuino [57]. L'esame dei contratti commerciali che legano le imprese, e la maniera in cui essi vengono concretamente applicati, fa talvolta emergere un potere economico esercitato dalla piattaforma sulle società partner che causa interferenze anche pesanti nei rapporti di lavoro e talaltra aiuta a nascondere le nefandezze compiute da piccolissime imprese che sfruttano prestazioni di lavoro estorte senza il consenso del lavoratore. Non di rado si ricava, infatti, una dipendenza economica per le imprese "satelliti" rispetto a quella principale, la quale può esercitare un duplice potere di controllo: sia sull'impresa sia sui lavoratori, attraverso l'esercizio di caratteristiche tipicamente datoriali nel rapporto di lavoro. Sono proprio queste a far dubitare fortemente che l'impresa a capo intrattenga relazioni giuridicamente rilevanti esclusivamente con le altre imprese e non anche con i lavoratori, nei confronti dei quali può essere considerata responsabile sia civilmente sia penalmente.

La piattaforma, impresa capofila della catena, suole essere la protagonista indiscussa del rapporto sia commerciale sia di lavoro in quanto, nei confronti delle imprese partner essa decide unilateralmente le condizioni essenziali in moduli contrattuali all'interno dei quali vengono stabiliti: gli standard minimi di qualità dei servizi, gli orari di lavoro e perfino i comportamenti che devono essere tenuti dai lavoratori nell'esecuzione della prestazione. Insomma, anche quando la piattaforma non esercita espressamente il potere direttivo in modo classico, la mera esistenza di

---

[56] A. Madeo, *Forced labour e diritto penale interno*, in F. Buccellato, M. Rescigno, *op. cit*., pp. 133 ss.

[57] A. Loffredo, M. Tufo, *Lavoro e impresa digitale tra norme nazionali ed economia transnazionale*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT, n. 405., 2019, p. 8.

© Wolters Kluwer Italia

una connessione *online* con i lavoratori ne può presupporre il potenziale esercizio e, di conseguenza, la subordinazione. Stesso discorso vale per gli altri poteri datoriali: quello di controllo viene sempre più spesso esercitato sull'esito della prestazione, collegandolo alle direttive del datore di lavoro fornite all'inizio dell'esecuzione [58] e, rafforzato dal Gps [59], diventa ben più invasivo di quello classico [60]. Il potere disciplinare, poi, viene esercitato di fatto, attraverso la possibilità di disconnettere i lavoratori dall'applicazione dello *smartphone* per averne violato i termini e le condizioni [61].

Ad esempio, nel caso citato, i poteri venivano esercitati in maniera molto energica nei confronti dei fattorini, minacciati di licenziamento qualora non avessero rispettato l'orario di lavoro comunicato, avessero usato scuse per mancare al lavoro, si fossero collegati in zone lontane da quelle richieste, non fossero stati "collaborativi" con l'azienda, non avessero rispettato le percentuali di cancellazione "richieste da *Uber*" o non avessero "capito" che i pagamenti [62] sarebbero stati più bassi dei già bassi compensi previsti dall'*app*. Tuttavia, il contenuto più stringente del potere direttivo in questo tipo di prestazione consiste nella distribuzione dei *riders* per fasce orarie, il che dimostra la quasi nulla possibilità dei lavoratori di esprimere un consenso genuino nonostante la teorica libertà dei lavoratori autonomi di collegarsi quando vogliono. Infatti, *Uber Italy* indirizzava e limitava le capacità decisionali dei *fleet partner* con ripercussioni sull'autonomia decisionale dei fattorini e in aperta contraddizione con quanto previsto nel contratto tra imprese che prevedeva, tra l'altro, un pagamento orario da parte di *Uber* per ogni collegamento di un fattorino all'applicazione, ragione per la quale la multinazionale insisteva a farli collegare solo negli orari in cui c'era maggiore richiesta di consegne da parte dei clienti della piattaforma. Gli amministratori della società partner indicavano alla società principale i *riders* che non rispettavano tali regole e che, di conseguenza, dovessero essere sospesi o bloccati nell'accesso alla piattaforma, secondo un procedimento simile a quello che avviene nell'esercizio del potere disciplinare nella somministrazione di manodopera; infatti, solo *Uber* era nella condizione di poter bloccare l'accesso dei *riders* all'applicazione di sua proprietà.

---

[58] Tra la giurisprudenza v., tra le altre, Cass., 27 novembre 2002, n. 16805, *www.cortedicassazione.it*.

[59] Elemento valorizzato dalla Cassazione francese, secondo quanto riporta C. Spinelli, Riders*: anche il Tribunale di Milano esclude il vincolo di subordinazione nel rapporto lavorativo*, "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale", II, 2019, p. 83, nota 13.

[60] V. De Stefano, *Lavoro su piattaforma e lavoro non standard in prospettiva internazionale e comparata*, "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale", I, 2017, p. 241 ss.

[61] M. Birgillitto, *Lavoro e nuova economia: un primo approccio critico. I molti vizi e le poche virtù dell'impresa Uber*, "Labour & Law Issues", n. 2, 2016, p. 73 ss.

[62] V. p. 20 del decreto.

© Wolters Kluwer Italia

Il collegamento illecito tra le società sarebbe facilmente ricavabile quindi dal fatto che, nella gestione dei *riders*, la società intermediatrice si interfacciava con alcuni dipendenti dell'impresa madre [63] nell'ambito di una "struttura organizzativa palesemente illecita" [64] finalizzata all'abbattimento abnorme dei costi, attraverso lo sfruttamento di lavoratori in stato di bisogno. I manager italiani della multinazionale erano a conoscenza della situazione in cui si trovavano i *riders*, al punto da avere creato un sistema che essi stessi definivano "per disperati" [65] e che funzionava perché i fattorini "hanno fame" [66], usando termini degni del peggior caporale, mostrando chiaramente la scarsa genuinità del consenso dei prestatori e riportandoci nella vasta fenomenologia del lavoro forzato.

Probabilmente questa incresciosa vicenda ha spinto le parti sociali a cercare di affrontare il fenomeno del "caporalato digitale" e a siglare il 24 marzo 2021 un *Protocollo quadro sperimentale per la legalità contro il caporalato, l'intermediazione illecita e lo sfruttamento lavorativo nel settore del food delivery,* con l'obiettivo di contrastare ogni forma di sfruttamento lavorativo nel settore. Con la firma dell'accordo, le società iscritte ad *Assodelivery* si impegnano ad adottare modelli di gestione, organizzazione e controllo (MOGC231) per prevenire, rilevare e sanzionare condotte che possano dare vita alla fattispecie di cui all'art. 603 c.p.; si prova così a creare strutture di coordinamento tra sindacati e imprese che possano collaborare al fine di individuare e combattere lo sfruttamento di lavoratori di un settore che sono diventati sempre più visibili sia mediaticamente sia fisicamente, a seguito del *boom* di utilizzo dei loro servizi durante la pandemia.

Pur non essendo sempre evidente il reale coinvolgimento delle sedi centrali in questo tipo di vicende, emerge tuttavia come le micro società siano collegate in modo non sempre chiaro con la multinazionale e viene fortemente rafforzata la sensazione secondo cui la transnazionalizzazione delle imprese abbia determinato un flusso liquido di decisioni e ordini, che a volte si nascondono giuridicamente e non emergono per quello che sono realmente, ovvero esercizio dei poteri imprenditoriali che avviene, però, al di fuori di ogni limite e controllo garantito dall'ordinamento nazionale e internazionale e con il rischio sempre più frequente di violare anche i principi fondamentali OIL sul divieto di lavoro forzato.

---

[63] V. p. 7 del decreto.
[64] V. p. 8 del decreto.
[65] Come risulta dalle notizie riportate dalla stampa, v. https://www.corriere.it/cronache/20_ottobre_12/uber-10-indagati-caporalato-manager-intercettata-un-sistema-disperati-c900a216-0ca2-11eb-92ff-498c98dd63b0.shtml.
[66] V. p. 43 del decreto.

© Wolters Kluwer Italia

Matteo Borzaga

L'ITALIA E LE CONVENZIONI OIL SUL LAVORO INFANTILE

1. Considerazioni introduttive

Nel momento in cui ci si accosta allo studio degli strumenti normativi elaborati al fine di contrastare il lavoro infantile, emerge chiaramente come essi, in diverse forme, attraversino l'intera storia della disciplina giuslavoristica, dalle origini ai giorni nostri.

Del resto, tali strumenti normativi furono tra i primi a essere adottati dai legislatori nazionali quando, nel corso del diciannovesimo secolo, ci si pose il problema di elaborare una qualche forma di diritto privato sociale allo scopo di tutelare lavoratrici e lavoratori. In quell'epoca, anzi, si decise di offrire protezione anzitutto a una parte di costoro, le/i più deboli tra le/i deboli, le c.d. "mezze forze", ovvero donne e bambine/i. In altri termini, può affermarsi che il diritto del lavoro (quanto meno quello di matrice legislativa) sia sorto proprio al fine di offrire protezione a tali categorie di persone, per poi svilupparsi ampliando nel tempo il proprio raggio d'azione, tanto sotto il profilo soggettivo, quanto dal punto di vista oggettivo (ovvero del novero e dell'intensità delle garanzie previste).

Le leggi emanate in proposito nei Paesi europei furono davvero molto numerose e riguardarono, essenzialmente, il tema dell'età minima di accesso al lavoro. Pioniera in questo senso fu, in particolare, la Gran Bretagna, ben presto seguita, tuttavia, da altri Stati, tra cui la Francia e anche l'Italia. Concentrarsi, come detto, sull'età minima di accesso al lavoro significava di fatto stabilire che a bambine e bambini fosse consentito svolgere un'attività lavorativa soltanto laddove avessero raggiunto un certo grado di sviluppo psico-fisico, tutelandone in tal modo la salute.

Considerata l'attenzione dei legislatori nazionali per questa tematica, non stupisce che l'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL), fondata come noto nel 1919, abbia anch'essa puntato molto sulla sua regolamentazione, dedicandole, nei primi decenni di vita, dieci diverse Convenzioni. Si trattava di strumenti normativi costruiti sulla falsariga di quelli elaborati dagli Stati membri, caratterizzati cioè dalla previsione di un'età minima di accesso al lavoro che venne innalzata nel tempo con lo scopo di rafforzare sempre più la tutela offerta a bambine e bambini. La tanto significativa somiglianza della normativa internazionale in materia a quella nazionale può spiegarsi alla luce del fatto che, in origine, l'OIL era composta

© Wolters Kluwer Italia

esclusivamente da Paesi occidentali caratterizzati da un approccio piuttosto simile alla questione della tutela di lavoratrici e lavoratori, sul versante sia strettamente legislativo che dei valori sottesi alle norme adottate.

Poiché il numero di Convenzioni (ben dieci, si diceva) emanate dall'organizzazione in una prima fase era estremamente elevato si decise, all'inizio degli anni Settanta del secolo scorso, di elaborare un nuovo strumento normativo, con l'obiettivo di consolidare il grado di tutela esistente e di avere un punto di riferimento unitario e univoco per l'attività di ratifica e di successiva attuazione concreta ad opera dei Paesi membri. Venne così adottata la Convenzione OIL n. 138 del 1973, la quale si caratterizzò, oltre che per la fissazione di un'età minima connessa alla conclusione della scuola dell'obbligo e comunque mai inferiore ai quindici anni (salve limitate eccezioni), per la previsione di numerose clausole di flessibilità volte proprio a facilitarne l'implementazione a livello nazionale.

Uno strumento normativo, dunque, assai ambizioso e complesso, che tuttavia, per varie ragioni, non ottenne il successo sperato. Esso fu infatti ratificato, almeno inizialmente, da un numero assai limitato di Paesi, e ciò nonostante l'OIL avesse spesso sottolineato, a tutti i livelli, la sua fondamentale importanza. Tale situazione è probabilmente dovuta al fatto che, quasi contemporaneamente all'emanazione della Convenzione n. 138 del 1973, l'organizzazione cominciò a entrare in una crisi profonda, dovuta a fenomeni epocali quali decolonizzazione e globalizzazione, e alla conseguente modificazione della sua *membership*, fattasi sempre più disomogenea.

Come forse noto, a tale crisi l'OIL ha tentato di rispondere, a partire dalla fine degli anni Novanta del secolo scorso, con due nuove politiche, quella dei *core labour standards* inizialmente e quella del *decent work* in un momento successivo. É stato in particolare con la prima, attraverso cui sono stati selezionati e in un certo qual modo "costituzionalizzati" quattro diritti sociali fondamentali, che la lotta al lavoro infantile, annoverata tra questi, ha acquisito rinnovata centralità. Ciò è in realtà accaduto, oltre che grazie alla Dichiarazione in proposito adottata dalla Conferenza Internazionale del Lavoro nel giugno 1998, anche a seguito della scelta operata pressoché contestualmente dall'OIL di elaborare una nuova Convenzione in materia, dedicata all'eliminazione delle peggiori forme di lavoro infantile, affiancandola a quella relativa all'età minima.

Se è vero che, formalmente, entrambi i citati strumenti normativi continuano a essere considerati centrali, a livello giuslavoristico internazionale, per contrastare il lavoro infantile, è altrettanto vero che il più recente, incarnato dalla Convenzione n. 182 del 1999, ha nei fatti per molti versi spodestato quello più risalente nel tempo, proprio perché rappresenta al meglio il nuovo corso dell'organizzazione, tiene cioè conto delle difficoltà e delle esigenze dei Paesi emergenti, dando loro delle priorità di azione (l'eliminazione delle peggiori forme di lavoro infantile, per l'appunto).

Alla luce dell'evoluzione che si è tracciata sin qui, nelle pagine che

© Wolters Kluwer Italia

seguono si approfondiranno i contenuti delle più volte citate due Convenzioni OIL relative al contrasto al lavoro infantile, prendendo altresì in considerazione come il legislatore italiano si sia posizionato rispetto al loro recepimento e alla loro attuazione concreta. Sul punto, si dovrà necessariamente tenere conto della circostanza che il nostro Paese fa parte, oltre che dell'OIL, anche dell'Unione Europea (UE) e che, dunque, deve recepire pure le norme da essa prodotte sul tema.

2. Agli albori della lotta al lavoro infantile: dalle legislazioni nazionali delle origini alle prime Convenzioni OIL

Volendo prendere le mosse proprio dagli strumenti normativi originari in materia di contrasto al lavoro infantile, è il caso anzitutto di ribadire come essi siano stati emanati, a seguito dell'affermarsi della rivoluzione industriale e dei problemi ad essa connessi in termini di sfruttamento della forza lavoro, in un numero crescente di Paesi europei, a partire da quelli all'epoca più avanzati. Si trattò, almeno in una fase iniziale, di provvedimenti per molti versi rudimentali e inefficaci, ma che nel tempo vennero affinati e posero le basi per una tutela sempre più significativa nei confronti di soggetti, bambine e bambini per l'appunto, che per una serie di ragioni sulle quali non ci si può in questa sede soffermare subivano uno sfruttamento tale da metterne in pericolo la salute e lo sviluppo psico-fisico [1].

Come si accennava nelle Considerazioni Introduttive, il primo ordinamento a muoversi in tal senso fu quello britannico con l'adozione, nel 1802, della c.d. legge "Peel" (dal nome dell'imprenditore che la propose [2]), la quale, pur non stabilendo un'età minima di accesso al lavoro, disciplinò alcuni aspetti dell'attività lavorativa di apprendiste/i nelle industrie tessili, sia in termini di salute e sicurezza, sia con riguardo all'orario di lavoro: quello diurno venne limitato, mentre quello notturno venne radicalmente vietato [3]. Fu soltanto negli anni successivi che fu introdotta un'età minima di accesso al lavoro, pari a 9 anni, e che si disciplinò in modo sempre più restrittivo l'attività lavorativa delle/degli adolescenti [4].

---

[1] Cfr., in proposito, Laura Castelvetri, *Il diritto del lavoro delle origini*, Milano, Giuffrè, 1994, p. 53 ss. Sia altresì consentito rinviare a Matteo Borzaga, *Contrasto al lavoro infantile e* decent work, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, p. 6 ss.

[2] In merito a tale provvedimento normativo e ai suoi contenuti principali si v., in particolare, Joanna Innes, *Origins of the Factory Acts: the Health and Morals of Apprentices Act, 1802*, in Norma Landau (a cura di), *Law, Crime and English Society, 1660-1830*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, p. 230 ss. e Katharina Honeyman, *Child Workers in England, 1780-1820. Parish Apprentices and the Making of the Early Industrial Labour Force*, Aldershot, Burlington, Ashgate, 2007.

[3] Come stabilito dal punto IV del provvedimento normativo in esame.

[4] Ci si riferisce, in particolare, al *Cotton Mills and Factories Act* del 1819 e al *Labour of Chil-*

© Wolters Kluwer Italia

Tale normativa era peraltro ancora limitata al settore tessile e venne poi generalizzata da ulteriori *Factory Acts*, in una logica di progressivo, ulteriore rafforzamento delle garanzie offerte alle bambine e ai bambini [5].

Successivamente, anche altri Paesi decisero di regolamentare il fenomeno dello sfruttamento del lavoro infantile e lo fecero traendo ispirazione proprio dal "modello britannico".

Ci si riferisce, anzitutto, alla legge adottata in Francia nel 1841, la quale non soltanto prevedeva un'età minima di accesso al lavoro (pari a 8 anni) e proteggeva in modo piuttosto pregnante le/gli adolescenti (introducendo limiti all'orario di lavoro e vietando il lavoro notturno), ma sanciva, altresì, l'obbligo scolastico [6]. Un ulteriore importante tassello, quest'ultimo, verso una tutela il più ampia e integrata possibile di bambine e bambini [7].

Anche l'Italia emanò una serie di leggi in materia: dopo alcuni interventi normativi adottati in epoca preunitaria [8] venne licenziata, nel 1873, la c.d. "legge Guerzoni", la quale peraltro, lungi dal prevedere un'età minima di accesso al lavoro ovvero garanzie in capo alle/agli adolescenti, si occupò, assai più limitatamente, di reprimere il fenomeno della tratta di minori nelle professioni girovaghe [9]. Fu, qualche anno più tardi (nel 1886), la c.d. "legge Berti" a introdurre, finalmente, un'età minima di accesso al lavoro (pari a 9 anni) e a limitare l'orario di lavoro delle/degli adolescenti. Tale provvedimento stabiliva altresì un sistema di ispezioni volte a verificare l'attuazione effettiva dei precetti in esso contenuti, nonché la possibilità di irrogare sanzioni a chi li avesse trasgrediti [10]. In realtà,

---

dren, etc., in Factories Act (detto anche *Althrop's Act*) del 1833, su cui si v., in particolare, Jeff Horn, *The Industrial Revolution. History, Documents and Key Questions*, Santa Barbara, Denver, ABC-CLIO, 2016, p. 48 ss. Cfr. altresì, più in generale, Clark Nardinelli, *Child Labour and Industrial Revolution*, Bloomington, Indiana University Press, 1990, p. 12 s.

[5] Si v., in proposito, Ursula Henriques, *The Early Factory Acts and Their Enforcement*, London, The Historical Association, 1971, nonché, Paola Olivelli, *Il lavoro dei giovani*, Milano, Giuffrè, 1981, p. 14 ss.

[6] Su tale atto normativo cfr., in particolare, Yannick Guin, *Au cœur du libéralisme: La loi du 22 mars 1841 relative au travail des enfants employés dans les manufactures, usines et ateliers*, in Jean-Pierre Le Crom (a cura di), *Deux siècles de droit du travail: L'histoire par les lois*, Paris, Éditions de l'Atelier, 1998, p. 29 ss.

[7] In proposito va peraltro precisato che il provvedimento normativo di cui si sta dicendo fu fortemente osteggiato dalla nascente borghesia industriale (come messo bene in luce da Jérôme Bourdieu, Bénédicte Reynaud, *Factory Discipline, Health and Externalities in the Reduction of Working Time in Nineteenth Century France*, "Socio- Economic Review", 2006, p. 93 ss.).

[8] 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 Sardegna, adottando una specifica legge sul punto. Cfr., su quest'ultima, Umberto Borsi, *Elementi di legislazione sociale del lavoro*, Bologna, Zanichelli, 1936, p. 126.

[9] Si v. Castelvetri, *Il diritto del lavoro delle origini*, cit., p. 57 s.

[10] Cfr. Borzaga, *Contrasto al lavoro infantile e* decent work, cit., p. 13 ss.

© Wolters Kluwer Italia

se paragonata agli interventi normativi adottati in Gran Bretagna e Francia di cui si è detto poco sopra, la legge Berti risultava essere assai poco tutelante, sia perché non prevedeva alcun divieto di lavoro notturno, sia perché il concetto di adolescente era limitato alla fascia d'età tra i 9 e i 12 anni (non stabilendosi di conseguenza alcuna tutela per coloro che si collocassero al di sopra di tale fascia), sia, infine, perché i sistemi ispettivo e sanzionatorio da essa sanciti furono rarissimamente applicati, rendendola assai poco efficace [11].

Si decise così di intervenire ulteriormente, dapprima con la c.d. "legge Carcano" (nel 1902) che, dedicata alla tutela tanto delle bambine e dei bambini quanto delle donne, si caratterizzò per essere senza dubbio più tutelante (l'età minima di accesso al lavoro fu elevata da 9 a 12 anni, fu prevista una tutela assai stringente a favore delle/degli adolescenti, ovvero di coloro che non avessero compiuto i 15 anni, i sistemi ispettivo e sanzionatorio furono rafforzati), ma scontò anch'essa importanti problemi di implementazione, dovuti soprattutto alle resistenze con cui imprenditrici e imprenditori l'accolsero, ma pure (e ancora una volta) all'inefficacia dei controlli e alla mancata applicazione delle sanzioni previste [12].

Anche alla luce di tali problemi il legislatore ritenne di dover adottare, durante il periodo corporativo, un'ulteriore legge, la n. 653 del 1934, con la quale si tentò di rafforzare la tutela riconosciuta a bambine/i e adolescenti, in una logica tanto di progressivo aumento dell'età minima, quanto di regolamentazione stringente del lavoro delle/dei giovani che l'avessero compiuta e di rafforzamento di controlli e sanzioni [13].

Al termine della seconda guerra mondiale e al mutare del quadro politico-istituzionale si decise di emanare altri strumenti normativi, fondati sull'art. 37, co. 2 e 3 della Costituzione, i cui contenuti non si discostarono, per lungo tempo, da quelli che avevano caratterizzato la legislazione precedente.

È particolarmente interessante notare, da questo punto di vista, che, a differenza di quanto accaduto in altri Paesi europei, gli strumenti normativi adottati dall'Italia in materia di contrasto al lavoro infantile (e non solo quelli antecedenti alla Costituzione, tra l'altro) non facessero alcun riferimento al tema dell'istruzione né, tanto meno, a quello dell'obbligo scolastico [14]. Si tratta, a ben vedere, di una lacuna non da poco, che rendeva la disciplina italiana assai meno tutelante di altre nei confronti delle/

---

[11] V. Castelvetri, *Il diritto del lavoro delle origini*, cit., p. 60 ss., che critica aspramente la legge Berti, definendola un vero e proprio fallimento.

[12] Cfr. Olivelli, *Il lavoro dei giovani*, cit., p. 18 e Angiolo Cabrini, *La legislazione sociale: 1859-1913*, Roma, C. A. Bontempelli, 1913, p. 148 ss.

[13] Si v. Maurizio Sala Chiri, *La legislazione italiana sul lavoro dei minori un secolo dopo*, "Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale", 1981, I, p. 101 ss.

[14] Cfr. Elena Pasqualetto, *L'età di accesso al lavoro tra tutele, differenziazioni e discriminazioni*, Padova, CEDAM, 203, p. 23 ss.

© Wolters Kluwer Italia

dei bambine/i e più in generale delle/dei giovani e che, come si dirà successivamente, determinò (almeno potenzialmente) problemi di compatibilità con le Convenzioni OIL in materia [15].

Venendo, allora, proprio al versante giuslavoristico internazionale, va anzitutto rilevato che la produzione normativa dell'OIL in tema di contrasto al lavoro infantile fu, fin dalle origini dell'organizzazione, decisamente copiosa e col tempo sempre più tutelante. La ragione di ciò va probabilmente ricercata nel fatto che, almeno all'inizio della sua storia, l'OIL perseguiva l'obiettivo di contribuire non già a rafforzare le tutele riconosciute a lavoratrici e lavoratori (come invece facevano i legislatori nazionali), bensì a promuovere una concorrenza il più possibile leale tra gli Stati e le loro imprese attraverso il tentativo di uniformare le normative nazionali esistenti (e, conseguentemente, i costi dei prodotti realizzati dalle imprese stesse) [16]. In altri termini, le Convenzioni OIL costituivano una sorta di "strumenti di reazione" a ciò che accadeva, normativamente parlando, all'interno dei Paesi membri: poiché questi ultimi si erano molto impegnanti sul fronte della tutela delle/dei giovani, anche l'organizzazione diede priorità a tale tematica adottando, nei primi decenni di vita, moltissimi atti normativi sul tema.

Si trattò, più in particolare, di dieci diverse Convenzioni, licenziate tra il 1919 e il 1965 e tutte relative all'età minima di accesso al lavoro [17]. Un numero davvero elevato, che può peraltro spiegarsi alla luce di due diversi ordini di considerazioni. Da un lato, va infatti rilevato come, in origine, l'OIL adottasse più provvedimenti sul medesimo argomento, e ciò per il fatto che, a fronte di contenuti in buona parte sovrapponibili, il loro ambito di applicazione era diversificato per settori (industriale, agricolo, terziario, ecc.). Dall'altro, è il caso di mettere in evidenza come molti di quelli adottati più di recente introducessero standard migliorativi rispetto ai precedenti e dunque ne costituissero formale revisione [18].

È proprio in quest'ultima prospettiva che le richiamate Convenzioni originarie possono in realtà suddividersi in due gruppi piuttosto omogenei [19]. Sebbene non sia possibile entrare qui nel dettaglio dei loro conte-

---

[15] Si v., *infra*, il par. 3.

[16] Cfr., in proposito, Nicolas Valticos, *International Labour Law*, Dordrecht, Springer, 1979, p. 20 ss., nonché, più di recente e approfonditamente, Nicolas Valticos, Geraldo von Potobsky, *International Labour Law*, Deventer, Boston, Kluwer Law and Taxation Publishers, 1995, p. 20 ss.

[17] Su tali Convenzioni si v., in generale, Breen Creighton, *Combating Child Labour: the Role of International Labour Standards*, "Comparative Labour Law & Policy Journal", 1997, p. 362 ss.; v. altresì Anne Trebilcock, Guido Raimondi, *The ILO's Legal Activities Towards the Eradication of Child Labour: An Overview*, in Giuseppe Nesi, Luca Nogler, Marco Pertile (a cura di), *Child Labour in a Globalized World. A Legal Analysis of ILO Action*, Aldershot, Ashgate 2008, p. 24 ss.

[18] Cfr. Borzaga, *Contrasto al lavoro infantile e* decent work, cit., p. 24 s.

[19] Per tale proposta di suddivisione sia consentito rinviare a Matteo Borzaga, *Limiting the Mi-*

© Wolters Kluwer Italia

nuti, va quanto meno brevemente sottolineato come le cinque Convenzioni ricadenti nel primo di tali gruppi stabilissero un'età minima pari a 14 anni e introducessero alcune rudimentali clausole di flessibilità; inoltre, le più recenti (ed evolute) di esse operavano una distinzione tra lavoro *tout court*, lavoro pericoloso e lavoro leggero, collegandovi età minime diverse e, soprattutto, cosa mai accaduta prima, operavano un collegamento tra età minima e obbligo scolastico, stabilendo che chi avesse compiuto tale età minima ma non avesse concluso la scuola primaria non potesse comunque svolgere alcuna attività lavorativa [20]. Quanto, poi, alle Convenzioni ricadenti nel secondo gruppo, esse come si accennava costituivano, in buona parte, una revisione (migliorativa) delle precedenti e pertanto si caratterizzavano per il fatto di innalzare l'età minima da 14 a 15 anni, di affinare le clausole di flessibilità e la distinzione tra diverse tipologie di attività lavorative cui erano connesse altrettante età minime e di ribadire il collegamento - di fondamentale importanza - tra età minima e obbligo scolastico (peraltro limitato alla scuola primaria) [21].

Poiché, tuttavia, il quadro normativo sin qui descritto si era fatto progressivamente troppo complesso (anche nella logica di incoraggiare il più possibile l'implementazione nazionale delle Convenzioni adottate), all'inizio degli anni Settanta del secolo scorso l'OIL decise di procedere a una sua rivisitazione, emanando una nuova Convenzione, la n. 138 del 1973, dei contenuti e del cui recepimento nel nostro Paese si avrà modo di dire qualcosa nel prossimo paragrafo.

3. La Convenzione OIL n. 138 del 1973 e il suo recepimento in Italia

Per quanto concerne, anzitutto, i contenuti della Convenzione OIL n. 138 del 1973, è il caso preliminarmente di mettere in luce come si tratti di un atto normativo di "consolidamento", il quale cioè, lungi dall'abbandonare un approccio al tema del contrasto al lavoro infantile esclusivamente centrato sull'età minima, riprende, rielaborandolo e per certi versi affinandolo, quanto stabilito dai propri precedenti storici [22].

A giudizio di chi scrive, va letto in quest'ottica anche l'*incipit* dell'art. 1 della Convenzione in esame, il quale, impegnando i Paesi membri che la ratifichino a perseguire una politica nazionale volta a eliminare il lavoro infantile, sembrerebbe farne uno strumento di natura programmati-

---

nimum Age: Convention 138 and the Origin of the ILO's Action in the Field of Child Labour, in Giuseppe Nesi, Luca Nogler, Marco Pertile (a cura di), *Child Labour in a Globalized World.*, cit., p. 39 ss.

[20] V. Borzaga, *Contrasto al lavoro infantile e* decent work, cit., p. 26 ss.

[21] Ivi, p. 29 ss.

[22] Cfr. in proposito, Breen Creighton, *Combating Child Labour*, cit., p. 371 ss. e Katherine Cox, *The Inevitability of Nimble Fingers? Law, Development and Child Labor*, "Vanderbilt Journal of Transnational Law", 1999, p. 135 ss.

© Wolters Kluwer Italia

ca: a ben vedere, infatti, si tratta di una programmaticità soltanto apparente, perché le disposizioni successive, e in particolare l'art. 2, relativo all'obbligo di fissazione dell'età minima, inducono a concludere che ci si trovi di fronte, al contrario, a un atto in tutto e per tutto prescrittivo. In altri termini, proprio in coerenza con le dieci Convenzioni emanate in precedenza e che la n. 138 del 1973 consolida, gli Stati che decidano di farla propria non hanno altra via se non quella, per l'appunto, di procedere alla fissazione dell'età minima secondo le modalità ivi previste [23].

Entrando maggiormente nel dettaglio va posto in luce come, sotto questo profilo, il già citato art. 2 si allinei ai contenuti più avanzati della produzione normativa antecedente dell'OIL, sancendo che i Paesi membri, all'atto dell'eventuale ratifica, debbano specificare in un'apposita dichiarazione un'età minima di accesso al lavoro non inferiore a quella in cui termina la scuola dell'obbligo, né, in ogni caso, ai 15 anni [24]. Viene dunque in particolare ribadito lo stretto legame tra età minima e obbligo scolastico, tanto che, al di là del limite invalicabile costituito dai 15 anni, la prima assume le caratteristiche di una soglia mobile, variabile a seconda di come viene concepito e regolamentato il secondo [25]. Ne consegue che il contrasto al lavoro infantile si fonda, secondo la Convenzione in esame, su quello che può definirsi un vero e proprio diritto di bambine e bambini al non lavoro: un diritto finalizzato a garantire loro non più soltanto (com'era in origine) un adeguato sviluppo psico-fisico, ma anche la possibilità ottenere un livello quanto meno base di istruzione.

Alla luce di quanto detto è assai evidente come l'organizzazione abbia adottato, con lo strumento normativo che si sta qui approfondendo, un approccio non soltanto prescrittivo, ma anche decisamente occidentale, se non addirittura "occidentocentrico", al tema del contrasto al lavoro infantile. Tale scelta è stata compiuta, tra l'altro, in un momento storico nel quale si stavano verificando, nello scenario internazionale, mutamenti epocali, come dimostra, tra l'altro, l'ingresso di un numero assai elevato di nuovi Paesi membri nel sistema Nazioni Unite, e dunque anche nell'OIL. Si trattava, come noto, di Paesi sorti dai processi di decolonizzazione avviatisi nei decenni precedenti e che pertanto presentavano caratteristiche radicalmente diverse (da ogni punto di vista) rispetto a quelli occi-

---

[23] Si v., ad es., CEACR (Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations), *General Survey of the Reports Relating to Convention No. 138 and Recommendation No. 146 Concerning Minimum Age*, Geneva, ILO, 1981, p. 18, nonché ILO, *Minimum Age for Admission to Employment, Report IV (2)*, International Labour Conference, 57th Session, Geneva, ILO, 1972, p. 7.

[24] 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*, Geneva, ILO, p. 161 ss.

[25] Si v. Matteo Borzaga, *Bambino*, in Marina Brollo, Francesco Bilotta, Anna Zilli (a cura di), *Il lessico della dignità*, Udine, FORUM, 2021, p. 42.

© Wolters Kluwer Italia

dentali [26]. Se su tali questioni si tornerà più diffusamente nel paragrafo successivo, si è peraltro ritenuto di richiamarle pur brevemente già in questa sede perché, prendendo in esame il prosieguo della Convenzione n. 138 del 1973, andando cioè oltre la prescrizione relativa alla necessità di stabilire un'età minima di accesso al lavoro nei termini di cui si è detto, si ha l'impressione che la stessa organizzazione abbia percepito il "pericolo" di adottare un approccio del genere in un contesto in rapido mutamento, specie sotto il profilo dell'implementazione nazionale dei suoi contenuti.

Solo così può probabilmente spiegarsi l'apparente contraddizione insita in un provvedimento normativo, quale per l'appunto la Convenzione n. 138 del 1973 che, a fronte di quanto perentoriamente stabilito nel suo art. 2, apre poi la strada alla possibilità di derogarvi in maniera assi significativa. Essa prevede infatti numerose clausole di flessibilità, oltre a ribadire la differenziazione tra lavoro *tout court*, lavoro pericoloso e lavoro leggero con la conseguente applicazione di età minime diverse e la concessione agli Stati membri di margini di manovra ulteriori [27].

Venendo dunque all'analisi delle appena menzionate clausole di flessibilità, va anzitutto messo in luce come le più importanti di esse siano contenute negli artt. 4 e 5 della Convenzione.

In generale, può dirsi che entrambe queste disposizioni consentono in astratto opportunità di deroga talmente ampie da essere state guardate con sospetto e preoccupazione dalla dottrina [28].

Per quanto concerne, più nel dettaglio, l'art. 4, va detto anzitutto che esso consente all'autorità nazionale competente (ovvero, di norma, al Parlamento), di escludere alcune tipologie di lavoro dall'ambito oggettivo di applicazione della Convenzione (si pensi, a titolo di esempio, al lavoro domestico o al lavoro a domicilio) [29]. Si tratta, evidentemente, di un'eccezione assai ampia, specie se si considera che la norma che la contiene non contempla, in proposito, alcuna lista (aperta o chiusa che sia), consentendo quindi ai Paesi membri di adattare il recepimento delle regole OIL in materia di età minima di accesso al lavoro alle peculiarità nazionali [30]. Al contempo, la medesima eccezione non è peraltro priva di limiti. La dispo-

---

[26] Su tali questioni cfr., in generale, Bob Hepple, *Labour Laws and Global Trade*, Oxford and Portland, Oregon, Hart Publishing, 2005.

[27] Si v. Borzaga, *Contrasto al lavoro infantile e* decent work, cit., p. 38 ss.

[28] Cfr., in particolare, Katherine Cox, *The Inevitability of Nimble Fingers?*, cit., p. 136.

[29] V. Creighton, *Combating Child Labour*, cit., p. 374 e Neville Rubin (a cura di), *Code of International Labour Law: Law, Practice and Jurisprudence*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005, Vol. 1, Tomo 1, p. 658 ss.

[30] Cfr. 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.

© Wolters Kluwer Italia

sizione in esame stabilisce infatti altresì che le attività lavorative considerate rischiose per la salute, la sicurezza e la morale dei giovani ai sensi del precedente art. 3 non possano essere escluse dall'ambito oggettivo di applicazione della Convenzione; che le esclusioni di cui si sta dicendo siano ammissibili solo se necessarie, limitate e riconducibili a particolari problemi di implementazione e possano essere adottate soltanto a seguito di consultazione con le parti sociali. Infine, esse debbono essere inserite nel primo rapporto inviato all'OIL dopo la ratifica della Convenzione, ai sensi di quanto previsto dall'art. 22 della Costituzione dell'organizzazione [31].

In merito, poi, all'art. 5, si segnala preliminarmente che esso stabilisce una clausola di flessibilità valevole unicamente per i Paesi emergenti (ovvero, come afferma testualmente la disposizione in esame, per «quegli Stati membri la cui economia e le cui infrastrutture amministrative non abbiano raggiunto un grado di sviluppo sufficiente») [32]. Tale clausola di flessibilità consente loro di limitare l'ambito di applicazione *ratione materiae* della Convenzione, escludendo da esso taluni settori economici. La previsione di cui all'art. 5 è, dunque, più ampia di quella sancita dal precedente art. 4, la quale, come si accennava poco sopra, riguarda tipologie di lavoro e non interi settori economici [33]. Ad ogni modo, e per quanto ampia, anche la clausola di flessibilità di cui all'art. 5 non è priva di limiti, potendo anzi essere utilizzata unicamente in presenza di determinate condizioni. Ci si riferisce, in particolare, alla circostanza che la disposizione esame elenca, al suo co. 3, una serie di settori economici che non possono in ogni caso essere esclusi dall'ambito oggettivo di applicazione della Convenzione n. 138 del 1973 [34], per poi ulteriormente stabilire che il ricorso alla relativa clausola di flessibilità possa realizzarsi solo dopo aver consultato le parti sociali [35]. La lista dei settori economici esclusi deve essere contenuta in una apposita dichiarazione annessa all'atto di ratifica [36]. Quella che si è appena descritta (e che sostituisce le rudimentali clausole di flessibilità

---

[31] Si v. Borzaga, *Contrasto al lavoro infantile e* decent work, cit., p. 41.
[32] Cfr. Borzaga, *Limiting the Minimum Age:*, cit., p. 50.
[33] 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 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.
[34] 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».
[35] 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.
[36] Cfr. Borzaga, *Contrasto al lavoro infantile e* decent work, cit., p. 42.

© Wolters Kluwer Italia

contenute negli atti normativi originari dell'OIL in materia di età minima, nei quali si stabilivano discipline specifiche in merito a taluni Stati, come Giappone, India e Cina, considerati per l'appunto non sufficientemente sviluppati per implementare quella standard [37]) sembrerebbe davvero poter assumere un ruolo strategico nell'indurre i Paesi emergenti a ratificare la Convenzione n. 138 del 1973. Essa è infatti concepita in maniera tale da promuovere un'attuazione progressiva di quest'ultima (circostanza particolarmente rilevante, questa, proprio per i Paesi emergenti): lo si evince, in particolare, dal ruolo affidato, nell'ambito dell'art. 5, ai rapporti che gli Stati parte debbono inviare all'OIL, in proposito, ai sensi del già citato art. 22 della Costituzione [38]. Alla luce di quanto stabilito dal co. 4 dell'art. 5 della Convenzione n. 138 del 1973, infatti, ai Paesi emergenti che abbiano fatto uso della relativa clausola di flessibilità viene imposto di indicare, nei suddetti rapporti, la situazione concernente il lavoro dei bambini nei settori economici che sono stati esclusi dall'ambito oggettivo di applicazione della Convenzione e di mettere altresì in evidenza gli eventuali progressi realizzati nella prospettiva di estendere, in futuro, l'implementazione della Convenzione stessa [39]. Il medesimo art. 5 prevede, da ultimo, che i Paesi emergenti possano in qualsiasi momento decidere di abbandonare o ridimensionare il ricorso alla clausola di flessibilità che si sta esaminando, attraverso una semplice dichiarazione indirizzata al Direttore Generale dell'Ufficio Internazionale del Lavoro [40].

Oltre alle clausole di flessibilità che si sono descritte sin qui vanno altresì richiamate, sempre in una logica di ammorbidimento della prescrizione relativa alla necessità di fissare un'età minima di accesso al lavoro, le disposizioni della Convenzione n. 138 del 1973 che consentono di derogare a quella dei 15 anni (e che funge, come si diceva poco sopra, da limite tendenzialmente invalicabile).

Ci si riferisce, anzitutto, al già citato art. 2 della Convenzione che, ai sensi dei suoi co. 4 e 5, consente ancora una volta ai Paesi emergenti di ridurre tale età da 15 a 14 anni [41]. Inoltre, merita di essere menzionato l'art. 6 della Convenzione, il quale prevede che le norme in materia di

---

[37] Si v. David M. Smolin, *Conflict and Ideology in the International Campaign against Child Labour*, "Hofstra Labor & Employment Law Journal", 1999, p. 417.

[38] Cfr., 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.

[39] V. CEACR, *General Survey of the Reports Relating to Convention No. 138 and Recommendation No. 146 Concerning Minimum Age*, cit., p. 32 e Rubin (a cura di), *Code of International Labour Law:*, cit., p. 664 ss.

[40] 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.

[41] Cfr. Rubin (a cura di), *Code of International Labour Law:*, cit., p. 648 ss.

© Wolters Kluwer Italia

età minima non si debbano applicare in relazione a quelle e a quei giovani che siano impegnati in attività di formazione professionale e/o di apprendistato [42]. Infine, come già si accennava in precedenza, la Convenzione n. 138 del 1973 prevede età minime diverse da quella applicata per il lavoro *tout court* per quanto attiene ai lavori leggeri (artt. 7 e 8) e ai lavori pericolosi (art. 3), il che rappresenta, in fin dei conti, un'ulteriore opportunità di applicazione flessibile della Convenzione medesima [43]. Viene in particolare stabilito che per i lavori leggeri (art. 7) possa introdursi un'età inferiore di due anni a quella standard (scendendo quindi, nei Paesi emergenti, fino a 12), che per quelli nello spettacolo possano essere impiegate/i bambine/i di qualunque età (anche se, in proposito, debbono essere rispettate una serie di condizioni piuttosto stringenti [44]) e, infine, che per quelli pericolosi (ovvero quelli che per loro natura o per le circostanze in cui sono svolti mettono in pericolo la salute, la sicurezza o la morale de giovani) non possano essere impiegate persone che non abbiano compiuto i 18 anni [45].

Da quanto si è detto sin qui emerge con una certa chiarezza che, nell'adottare la Convenzione n. 138 del 1973, la Conferenza Internazionale del Lavoro abbia da un lato imposto una prescrizione decisamente severa e dall'altro elaborato moltissimi strumenti di flessibilità nel tentativo di indurre il numero più elevato possibile di Paesi a ratificarla e attuarla in concreto.

Se tale tentativo abbia avuto successo o meno lo si metterà in luce nel prossimo paragrafo. A conclusione di questo rimane ancora da dire qualcosa in ordine all'atteggiamento adottato, nei confronti di questa Convenzione OIL, dal nostro Paese. In Italia essa è stata ratificata, insieme ad altre [46], con la l. n. 157 del 1981, ovvero non molti anni dopo la sua adozione in sede internazionale. Ciò non stupisce più di tanto, specie se si rammenta quanto detto in precedenza, ovvero che l'Italia, insieme a molti altri Paesi europei, aveva fin dalle origini del proprio diritto del lavoro optato per la previsione di un'età minima al fine di tutelare la salute di bambine e

---

[42] 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, nonché Creighton, *Combating Child Labour*, cit., p. 377.

[43] Cfr. Borzaga, *Bambino*, cit., p. 43 s.

[44] Si v., in proposito, CEACR, *General Survey of the Reports Relating to Convention No. 138 and Recommendation No. 146 Concerning Minimum Age*, cit., p. 72 ss.

[45] Cfr., su questo punto, Creighton, *Combating Child Labour:*, cit., p. 379 ss., nonché 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.

[46] Si è trattato di ben 10 Convenzioni, ai sensi dell'art. 1 della legge di cui si sta dicendo: n. 74 del 1946, n. 109 del 1958, n. 129 del 1969, n. 132 del 1970, n. 134 del 1970, n. 135 del 1971, n. 136 del 1971, n. 137 del 1973, n. 138 del 1973 e n. 139 del 1974.

© Wolters Kluwer Italia

bambini. Va peraltro sottolineato come il legislatore nazionale, dopo aver proceduto alla ratifica, non abbia ritenuto di dover modificare l'art. 3 della l. n. 977 del 1967, il quale ha continuato così per molti anni a fare riferimento al solo elemento anagrafico (15 anni), senza neppure accennare all'obbligo scolastico. Sebbene quest'ultimo sia stato introdotto e progressivamente innalzato da altri provvedimenti normativi, è opportuno a giudizio di chi scrive sottolineare come, se pure tale discrasia non rappresenti forse un problema di compatibilità tra la normativa nazionale e quella OIL, il Parlamento italiano abbia sicuramente perso un'occasione per riconoscere a bambini e bambine una tutela a tutto tondo, nell'ambito della quale il diritto al non lavoro è legato a doppio filo a quello all'istruzione (almeno di base).

4. Età minima, modello "occidentocentrico" di regolazione del lavoro e crisi dell'OIL

Se si prendono in considerazione i due decenni immediatamente successivi all'adozione della Convenzione n. 138 del 1973 emerge con chiarezza come il tentativo dell'OIL di coniugare una prescrizione decisamente severa con strumenti di flessibilità sia, in realtà, fallito. Lo dimostra soprattutto lo scarso numero di ratifiche che tale Convenzione ha ricevuto in quel lasso di tempo, nonostante da un lato si trattasse di un atto normativo di consolidamento (i cui contenuti potevano cioè per molti versi essere oramai annoverati tra quelli "tradizionali") e dall'altro l'organizzazione le avesse attribuito notevole centralità sotto il profilo politico-diplomatico (investendo molte energie nel promuoverne l'*enforcement* presso i Paesi membri) [47].

Volendo provare a comprendere le ragioni del richiamato fallimento, sembra di poter affermare che esse vadano ricercate sia nei modi in cui la Convenzione n. 138 è stata redatta e interpretata, sia nell'emergere prima e nel consolidarsi poi di fenomeni epocali quali decolonizzazione e globalizzazione che, data la loro portata, non potevano non avere ripercussioni anche su un'organizzazione che ha l'obiettivo di tutelare lavoratrici e lavoratori qual è l'OIL [48].

Per quanto concerne, anzitutto, le ragioni per così dire intrinseche - ovvero anche tecnico-giuridiche - è il caso preliminarmente di ribadire

---

[47] Si v., in proposito, Andrea Liese, *Internationale Regulierung im Politikfeld Kinderarbeit*, in Eva Senghaas-Knobloch, Jan Dirks, Andrea Liese (a cura di), *Internationale Arbeitsregulierung in Zeiten der Globalisierung. Politisch-organisatorisches Lernen in der Internationalen Arbeitsorganisation*, Münster, Lit-Verlag, 2003, p. 68. Cfr. altresì ILO, *Legislation and Enforcement, International Conference on Child Labour. Oslo, 27-30 October 1997*, Ginevra, ILO, 1997 (punto 13).

[48] V. Borzaga, *Limiting the Minimum Age:*, cit., p. 53 ss.

© Wolters Kluwer Italia

l'ambiguità del testo della Convenzione n. 138 del 1973 che, come si accennava, esordisce con una disposizione di natura eminentemente programmatica, per poi ripiegare sulla necessità di stabilire un'età minima di accesso al lavoro, introducendo di conseguenza una prescrizione decisamente severa. Un'ambiguità già di per sé tale da aver probabilmente indotto un certo numero di Stati membri a non prendere neppure in considerazione l'opportunità di procedere alla ratifica.

Ciò detto in termini generali, ed entrando quindi a questo punto maggiormente nel dettaglio, va messo in luce come i problemi più rilevanti in ordine alla redazione e all'interpretazione della Convenzione n. 138 del 1973 abbiano riguardato e riguardino gli strumenti di flessibilità che si sono descritti nel paragrafo precedente. Lo si deduce, in particolare, dalla circostanza che tali numerosi strumenti di flessibilità sono stati nel tempo scarsamente utilizzati, non sono cioè riusciti a fungere da volano per l'implementazione della Convenzione stessa a livello nazionale, al contrario di quanto auspicato dalla Conferenza Internazionale del Lavoro [49].

Dall'analisi degli atti di ratifica emerge come l'unico strumento di flessibilità cui si è fatto ampiamente ricorso sia quello di cui all'art. 2, co. 4 e 5, alla stregua del quale i Paesi emergenti possono prevedere un'età minima di accesso al lavoro pari a 14 anziché a 15 anni [50].

Le clausole di flessibilità di cui agli artt. 4 e 5 della Convenzione n. 138 del 1973, a dispetto delle preoccupazioni avanzate dalla dottrina in ordine alla loro ampiezza eccessiva, sono state invece quasi del tutto ignorate dai Paesi membri, proprio a causa dei modi in cui la Convenzione stessa è stata redatta e interpretata [51].

Per quanto concerne l'art. 4 - ovvero quella disposizione che consente all'autorità nazionale competente di escludere, al momento della ratifica, alcune tipologie di lavoro dal suo ambito oggettivo di applicazione - va ribadito come si tratti senz'altro di un importante strumento di flessibilità, che tuttavia, e paradossalmente, è stato concepito dalla Conferenza Internazionale del Lavoro in modo rigido. La disposizione in esame stabilisce infatti che gli Stati membri intenzionati a farne uso sono tenuti a indicare tali tipologie di lavoro nel primo rapporto inviato all'OIL ai sensi dell'art. 22 della Costituzione. Ne consegue l'impossibilità di procedere a modifiche in un momento successivo alla luce dell'esperienza applicativa dei contenuti della Convenzione a livello nazionale [52].

Quello appena descritto può dunque senza dubbio configurarsi come

---

[49] Cfr. Borzaga, *Contrasto al lavoro infantile e* decent work, cit., p. 49 ss.

[50] Si v., 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. 162.

[51] Cfr. Borzaga, *Contrasto al lavoro infantile e* decent work, cit., p. 50.

[52] V. Borzaga, *Limiting the Minimum Age:*, cit., p. 56.

© Wolters Kluwer Italia

un rilevante problema di tecnica normativa, atteso che la formulazione dell'art. 4 ha finito per trasformare lo strumento di flessibilità in esso contemplato in un elemento di estrema rigidità, scoraggiando i Paesi dal farne uso e, più in generale, dal ratificare la Convenzione n. 138 del 1973 [53]. A ben vedere, in realtà, il mancato impiego dello strumento di flessibilità offerto dal più volte citato art. 4 è dovuto anche al modo in cui esso è stato interpretato da uno dei due organismi che operano nell'ambito del sistema di monitoraggio dell'OIL [54], la Commissione di Esperti sull'Applicazione delle Convenzioni e delle Raccomandazioni (CEACR). Essa, infatti, procedendo peraltro secondo i propri consueti canoni interpretativi, ha ritenuto di dover privilegiare le esigenze di tutela di bambine e bambini rispetto all'opportunità di garantire un'attuazione graduale della Convenzione in esame negli ordinamenti nazionali. In altri termini la CEACR ha optato per una interpretazione il più estensiva possibile dell'ambito soggettivo e oggettivo di applicazione della Convenzione medesima e al contempo letterale (per non dire restrittiva) degli strumenti di flessibilità in essa contemplati [55]. Un atteggiamento senza dubbio condivisibile in generale perché volto a riconoscere il più ampio novero di diritti in capo a lavoratrici e lavoratori, ma che, applicato alla disposizione di cui si sta dicendo, ha determinato importanti effetti collaterali, dando una sorta di colpo di grazia alle reali possibilità di un suo utilizzo in concreto [56].

Volendo approfondire, va in particolare sottolineato come la CEACR non soltanto (ce lo si poteva attendere) abbia ribadito che le tipologie di lavoro che si vogliono escludere dall'ambito di applicazione *ratione materiae* della Convenzione n. 138 del 1973 debbono essere indicate nel primo rapporto inviato all'OIL ai sensi dell'art. 22 della Costituzione [57], ma abbia altresì precisato, in una logica ulteriormente restrittiva, che le suddette tipologie debbano essere individuate in modo preciso e in numero limitato, oltre a poter essere ammissibili soltanto laddove sia provata l'esistenza di specifici problemi applicativi, di natura sostanziale, relativamente agli obblighi nascenti dall'art. 2 della Convenzione stessa [58].

Problemi per certi versi simili sono sorti, in seconda battuta, con ri-

---

[53] Cfr. Creighton, *Combating Child Labour:*, cit., p. 374 ss.

[54] Su cui si v., in generale, Alfred Wisskirchen, *The Standard-setting and Monitoring Activity of the ILO: Legal Questions and Practical Experience*, "International Labour Review", 2005, 144, 3, p. 253 ss.

[55] Cfr. Valticos, von Potobsky, *International Labour Law*, cit., p. 305 ss.

[56] V. Borzaga, *Limiting the Minimum Age:*, cit., p. 59 s.

[57] Si v., ad es., l'*observation* rivolta dalla CEACR alla 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.

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

© Wolters Kluwer Italia

guardo alle vicende applicative dell'art. 5 dell'atto normativo in esame che, come si accennava, consente ai Paesi emergenti di escludere dall'ambito oggettivo di applicazione di questo interi settori economici [59].

Tale strumento di flessibilità è stato ancor meno utilizzato di quello contenuto nel precedente art. 4 [60]: secondo la dottrina ciò è accaduto, in realtà, più per problemi di redazione della disposizione in esame che per un'interpretazione eccessivamente rigida della stessa [61]. Ci si riferisce in particolare al co. 3 dell'art. 5, nel quale vengono elencati i settori economici che non possono essere oggetto di esclusione e che, in merito soprattutto a quello agricolo, appare mal formulato, al punto da essere potenzialmente causa di malintesi (su ciò che può e non può essere escluso) e da aver indotto i Paesi emergenti a non fare uso del relativo strumento di flessibilità [62]. Circostanza ancor più rispondente al vero se si pensa che il settore agricolo è assai importante per questi Paesi e anche quello in cui viene fatto maggiormente ricorso al lavoro infantile [63].

Oltre che dai descritti problemi di redazione e interpretazione - che hanno riguardato anche altri profili, sui quali peraltro non è possibile intrattenersi in questa sede [64] - le vicende relative all'implementazione nazionale della Convenzione n. 138 del 1973 sono state assai negativamente condizionate, come si accennava in apertura, anche da fenomeni epocali quali la decolonizzazione prima e la globalizzazione poi. Si è trattato di fenomeni talmente rilevanti (seppur per ragioni diverse) che l'OIL ha finito per esserne travolta, precipitando in una crisi profonda. Una crisi che non poteva non coinvolgere anche lo strumento normativo da essa elaborato per sradicare il lavoro infantile.

Volendo prendere brevemente in esame le ripercussioni di tali fenomeni sull'organizzazione da un lato e sulle vicende applicative della Convenzione n. 138 del 1973 dall'altro, va anzitutto evidenziato come sia stata la decolonizzazione a determinare i primi, significativi squilibri. Molti Stati di recente indipendenza sono infatti progressivamente entrati a far parte dell'OIL, rendendo la relativa *membership* sempre più disomogenea [65]. Ai Paesi industrializzati si è cioè affiancato un numero crescente di Paesi emergenti, che non avevano un grado di sviluppo sufficiente per implementare gli standard giuslavoristici internazionali e che dunque

---

[59] Cfr. Borzaga, *Contrasto al lavoro infantile e* decent work, cit., p. 54 ss.
[60] 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.
[61] È questa, in particolare, l'opinione di Creighton, *Combating Child Labour:*, cit., p. 376.
[62] Cfr. Borzaga, *Limiting the Minimum Age:*, cit., p. 56
[63] V. Borzaga, *Contrasto al lavoro infantile e* decent work, cit., p. 55.
[64] Su cui sia consentito rinviare a Borzaga, *Contrasto al lavoro infantile e* decent work, cit., p. 55 ss.
[65] Cfr. Hepple, *Labour Laws and Global Trade*, cit., p. 33 s.

© Wolters Kluwer Italia

faticavano a ratificare e ad attuare in concreto Convenzioni pensate per la società occidentale, inclusa la n. 138 del 1973 [66]. Per quanto gravi, siffatti problemi di implementazione erano perlopiù di natura oggettiva, ovvero legati ai deficit di cui si è detto e non a una questione di volontà o di impegno degli Stati interessati.

Certo, Paesi occidentali e Paesi emergenti presentavano (e presentano) anche significative differenze culturali e valoriali, che in alcuni casi interessano pure l'ambito lavoristico. Uno dei più rilevanti è proprio quello del lavoro infantile, che nei Paesi occidentali è col tempo divenuto un disvalore, da combattere ed eliminare a tutti i costi, e che invece nei Paesi emergenti (specie in determinate aree del mondo) non è necessariamente considerato in termini negativi, atteso che, laddove lavorino, bambine e bambini contribuiscono in molti casi al benessere della propria famiglia [67]. Di conseguenza, la Convenzione n. 138 del 1973 è stata sempre più spesso percepita, dai Paesi emergenti, come uno strumento normativo di matrice tipicamente occidentale, per non dire "occidentocentrico", e cioè poco compatibile con il contesto culturale e valoriale di riferimento.

In fin dei conti, dunque, con particolare riguardo al tema che qui ci occupa, la decolonizzazione ha significativamente contribuito, sotto il profilo sia oggettivo che culturale e valoriale, a esacerbare le già rilevanti difficoltà di implementazione della Convenzione n. 138 del 1973 (di natura tecnico-giuridica) di cui si è detto ampiamente nelle pagine precedenti.

Alla decolonizzazione è peraltro poi succeduta la globalizzazione, che ha reso ancor più complessa la situazione, aggravando la crisi dell'OIL e di conseguenza riducendo ulteriormente le possibilità di ratifica e quindi di attuazione concreta della medesima Convenzione n. 138 del 1973. Ciò è accaduto, essenzialmente, per il fatto che ai già descritti problemi di natura oggettiva da un lato e culturale e valoriale dall'altro se ne sono aggiunti altri per così dire soggettivi e legati alla possibilità, offerta a tutte le imprese del mondo di competere, per l'appunto, sul mercato globale [68]. Una possibilità, quest'ultima, che ha fatto affiorare in molti Paesi emergenti una sempre più spiccata ritrosia a ratificare le Convenzioni OIL

---

[66] Si v., in proposito, Matteo Borzaga, *Core Labour Standards (Diritto Internazionale del Lavoro)*, in Marcello Pedrazzoli (ordinato da), *Lessico Giuslavoristico. 3. Diritto del lavoro dell'Unione europea e del mondo globalizzato*, Bologna, Bononia University Press, 2011, p. 61 ss.

[67] Cfr., su tale questione, William E. Myers, *The Right Rights? Child Labor in a Globalizing World*, "Annals of the American Academy of Political and Social Science", 2001, p. 46. Cfr. altresì Ben White, *Children, Work and Child Labour: Changing Responses to the Employment of Children*, "Development and Change", 1994, p. 849 ss.; Id., *Globalisation and the Child Labour Problem*, "Journal of International Development", 1996, p. 829 ss.

[68] V., in generale, da Francis Maupain, *The Future of the International Labour Organisation in the Global Economy*, Oxford and Portland, Hart Publishing, 2013.

© Wolters Kluwer Italia

(tra cui anche la n. 138 del 1973) per il timore di perdere, in proposito, il proprio vantaggio comparativo. Vantaggio comparativo che, lungi ovviamente dall'essere legato a livelli elevati di *know-how*, non può che risiedere nei bassi costi del lavoro che caratterizzavano (e ancora oggi in gran parte caratterizzano) tali Paesi [69]. Se si considera che il lavoro infantile è, rispetto a quello adulto, significativamente più conveniente (stante il notevole differenziale retributivo), la citata ritrosia dei Paesi emergenti a ratificare le Convenzioni OIL in generale e la n. 138 del 1973 in particolare emerge in tutta la sua chiarezza e in tutta la sua problematicità.

5. La Convenzione n. 182 del 1999 e il nuovo approccio dell'OIL alla questione della lotta al lavoro infantile (nell'ambito dei core labour standards e del decent work)

Le vicende applicative della Convenzione n. 138 del 1973, divenute progressivamente sempre più problematiche, possono come si accennava per molti versi considerarsi lo specchio della più generale e assai profonda crisi che ha colpito l'OIL a causa di fenomeni epocali quali decolonizzazione e globalizzazione.

Una crisi di tale portata da mettere in discussione l'esistenza stessa dell'organizzazione, alla quale peraltro quest'ultima ha tentato di reagire, a partire dalla metà degli anni Novanta del secolo scorso attraverso l'elaborazione di due nuove strategie, quella dei *core labour standards* prima e quella del *decent work* poi [70].

Tali strategie - che, sebbene confluite in strumenti normativi di *soft law*, si sono rilevate piuttosto efficaci - hanno dato particolare rilevanza, tra gli altri, proprio alla lotta al lavoro infantile, ovvero, quanto meno in un primo tempo, alla Convenzione n. 138 del 1973.

Ciò è accaduto soprattutto grazie alla Dichiarazione sui Principi e i Diritti Fondamentali nel Lavoro e i Suoi Seguiti, adottata dalla Conferenza Internazionale del Lavoro nel giugno del 1998, che ha gettato le basi di una sorta di "politica delle priorità", invitando i Paesi membri a concentrarsi su quattro standard in particolare (i *core labour standards*), tra cui, per l'appunto, quelli relativi alla lotta al lavoro infantile [71]. Con tale

---

[69] Cfr. Hepple, *Labour Laws and Global Trade*, cit., p. 35 ss.

[70] Su tali aspetti, anche per ulteriori indicazioni bibliografiche, si rinvia a Borzaga, *Contrasto al lavoro infantile e* decent work, cit., p. 107 ss.

[71] In ordine a tale dichiarazione si v., tra i molti, Brian Langille, T*he ILO and the New Economy: Recent Developments*, "The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations", 1999, p. 242 ss., Janice R. Bellace, , *The ILO Declaration of Fundamental Principles and Rights at Work*, "The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations", 2001, p. 269 ss., Philip Alston, *'Core Labour Standards' and the Transformation of the International Labour Rights Regime*, "European Journal of International

© Wolters Kluwer Italia

politica - che ha poi trovato conferma in quella relativa al *decent work*, confluita nel 2008 nella Dichiarazione sulla Giustizia Sociale per una Globalizzazione Giusta [72] - l'OIL intendeva dimostrarsi maggiormente inclusiva nei confronti dei Paesi emergenti, che oramai erano divenuti maggioranza al suo interno e che in più di un'occasione avevano chiesto di ricevere indicazioni su quali fossero le Convenzioni più rilevanti, quelle cioè da implementare prioritariamente [73].

Come si accennava, la scelta è caduta su quattro standard: libertà sindacale e riconoscimento del diritto di contrattazione collettiva, eliminazione del lavoro forzato od obbligatorio, contrasto alle discriminazioni sul luogo di lavoro, oltre alla già più volte citata lotta al lavoro infantile. Sebbene le ragioni per le quali l'organizzazione abbia deciso di prescegliere proprio questi standard e non altri siano diverse e non sempre necessariamente chiare [74], pare di poter affermare che una delle più rilevanti consista nel fatto che le relative Convenzioni sono concepite in termini programmatici, consentono cioè agli Stati membri che decidano di ratificarle un'implementazione progressiva. Una caratteristica, quest'ultima, particolarmente gradita ai Paesi emergenti, nonché in linea con la "riscoperta" da parte dell'OIL dell'istituto della cooperazione tecnica, di cui all'art. 10 della sua Costituzione, attraverso il quale essa mette a disposizione funzionari e finanziamenti per dare assistenza agli Stati membri che lo richiedano nel percorso di ratifica e/o di attuazione concreta delle Convenzioni [75].

Ebbene, stando così le cose, è piuttosto evidente come la circostanza che la Convenzione n. 138 del 1973 sia quanto meno ambigua sotto questo profilo (sembrando programmatica, ma contenendo in realtà una prescrizione decisamente severa), nonché i diversi problemi di implementazione che l'hanno nel tempo contraddistinta e di cui si è detto ampiamente, potessero avere ripercussioni negative sulle prospettive di realizzazione della nuova strategia dell'OIL nel suo complesso. Di qui la decisione di elaborare una nuova Convenzione in materia, che aderisse pienamente alla "po-

---

Law", 2004, p. 457 ss., Brian Langille, *Core Labour Rights – The True Story (Reply to Alston)*, "European Journal of International Law", 2005, p. 409 ss., Francis Maupain, *Revitalisation Not Retreat: The Real Potential of the 1998 ILO Declaration for the Universal Protection of Workers' Rights*, "European Journal of International Law", 2005, p. 439 ss..

[72] Su cui cfr., in particolare, Francis Maupain, *New Foundation or New Façade? The ILO and the 2008 Declaration on Social Justice for a Fair Globalisation*, "European Journal of International Law", 2009, p. 334 ss.

[73] V. Langille, T*he ILO and the New Economy:*, cit., p. 234 ss.

[74] Su tali ragioni sia consentito rinviare a Borzaga, *Contrasto al lavoro infantile e* decent work, cit., p. 123 ss.

[75] In ordine alla cooperazione tecnica in generale si cfr. Eva Senghaas-Knobloch, *Ausgaben, Herausforderungen und Entwicklungen der Internationalen Arbeitsorganisation aus einer Perspektive politisch-organisatorischen Lernens, in* Eva Senghaas-Knobloch, Jan Dirks, Andrea Liese (a cura di), *Internationale Arbeitsregulierung in Zeiten der Globalisierung.*, cit., p. 11 ss.

© Wolters Kluwer Italia

litica delle priorità" e non incorresse nelle difficoltà applicative che avevano caratterizzato la n. 138 del 1973.

Nel giugno del 1999 è stata così adottata la Convenzione n. 182, relativa alle peggiori forme di lavoro infantile [76] che, grazie al modo assai flessibile in cui era stata concepita la Dichiarazione del 1998, ha potuto immediatamente essere annoverata tra quelle fondamentali ed è stata negli anni successivi protagonista di un successo senza precedenti nella storia dell'OIL, culminato nella sua ratifica universale durante l'estate del 2020 [77].

Dall'analisi delle Convenzione n. 182 emergono alcuni elementi fondamentali che si ritiene opportuno, a questo punto della trattazione, passare brevemente in rassegna.

Anzitutto, si segnala come lo strumento normativo in esame possa senza dubbio considerarsi di natura programmatica. Lo si evince non soltanto, ed in generale, da come è strutturato, ma anche da tutta una serie di elementi che emergono pressoché da tutte le (non molte) disposizioni di cui si compone [78]. Si pensi, a titolo di esempio, all'art. 1, il quale impegna gli Stati membri che procedano alla ratifica ad assumere «misure immediate ed efficaci» al fine di eliminare le peggiori forme di lavoro infantile, ovvero anche agli artt. 5, 6 e 8 che, sempre per quanto attiene all'implementazione nazionale, conferiscono particolare rilevanza al monitoraggio, alla elaborazione e alla messa in atto di specifici programmi di azione, nonché alla cooperazione tecnica (non soltanto da parte dell'OIL, ma anche tra Paesi) [79].

Se poi ci si sofferma sui contenuti della Convenzione n. 182 del 1999, ci si avvede immediatamente di quanto innovativi essi siano rispetto a quelli del proprio precedente storico. A saltare agli occhi è, a giudizio di chi scrive, soprattutto la circostanza che essa non faccia più alcun riferimento all'età minima di accesso al lavoro, ma inviti piuttosto gli Stati membri a procedere nel più breve tempo possibile all'eliminazione delle peggiori forme di lavoro infantile, descritte nel suo art. 3. Si tratta, a ben vedere, di una scelta di campo assai significativa, che da un lato punta a superare le tensioni generate dalla Convenzione n. 138 del 1973 e dal-

---

[76] Su tale Convenzione si v., in generale, Michael J. Dennis, *The ILO Convention on the Worst Forms of Child Labor*, "American Journal of International Law", 1999, p. 943 ss. e Deepa Rishikesh, *The Worst Forms of Child Labour: A Guide to ILO Convention 182 and Recommendation 190*, in Giuseppe Nesi, Luca Nogler, Marco Pertile (a cura di), *Child Labour in a Globalized World.*, cit., p. 83 ss.

[77] Esattamente il 4 agosto 2020. Per maggiori informazioni in proposito si cfr. quanto riportato al seguente sito web: https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_749858/lang–en/index.htm.

[78] 16 articoli in tutto, tra i quali sono soltanto pochi ad avere portata sostanziale.

[79] V. Borzaga, *Contrasto al lavoro infantile e* decent work, cit., p. 163 ss.

© Wolters Kluwer Italia

l'altro si inserisce pienamente nella nuova "politica delle priorità" inaugurata con la Dichiarazione del 1998 [80].

Del resto, basta prendere in esame proprio l'art. 3 della Convenzione n. 182 del 1999 per capire come essa, lungi dal vietare del tutto a bambine e bambini di lavorare, metta al centro dell'impegno dei Paesi membri che decidano di rarificarla la soppressione di attività che, specie se svolte da costoro, sono da considerarsi particolarmente odiose.

Ci si riferisce, nell'ordine, a «tutte le forme di schiavitù o pratiche analoghe alla schiavitù, quali la vendita o la tratta di bambine e bambini, la servitù per debiti e l'asservimento, il lavoro forzato o obbligatorio, compreso il reclutamento forzato o obbligatorio di bambine e bambini ai fini del loro impiego in conflitti armati» [81]; a «l'impiego, l'ingaggio o l'offerta della bambina o del bambino a fini di prostituzione, di produzione di materiale pornografico o di spettacoli pornografici» [82]; a «l'impiego, l'ingaggio o l'offerta della bambina o del bambino a fini di attività illecite, quali, in particolare, quelle per la produzione e per il traffico di stupefacenti, ai sensi dei relativi trattati internazionali» [83]; nonché, infine, a «qualsiasi altro tipo di lavoro che, per sua natura e per le circostanze in cui viene svolto, rischi di compromettere la salute, la sicurezza e la moralità della bambina o del bambino» [84].

Se è vero che con l'ultima delle peggiori forme di lavoro infantile l'OIL ha voluto lasciare un certo margine di flessibilità agli ordinamenti nazionali, è altrettanto vero che le altre appaiono di una gravità tale da far ricadere la loro prioritaria e immediata eliminazione tra i valori trasversalmente condivisi da tutti gli Stati membri. Non stupisce, allora, che la Convenzione n. 182 del 1999 sia stata adottata all'unanimità e, come già si accennava in precedenza, universalmente ratificata nell'estate 2020.

Certo, tali risultati sono stati ottenuti in un periodo di tempo davvero limitato e in un contesto per molti versi favorevole, attesa appunto la centralità conferita alla lotta al lavoro infantile dalle più recenti strategie dell'OIL, ovvero *core labour standards* e *decent work*. Ciò non toglie, peral-

---

[80] Cfr. Borzaga, *Bambino*, cit., p. 46.

[81] V., in proposito, Silvia Sanna, *Slavery and Practices Similar to Slavery as Worst Forms of Child Labour: A Comment on Article 3(a) of ILO Convention 182,* in Giuseppe Nesi, Luca Nogler, Marco Pertile (a cura di), *Child Labour in a Globalized World.*, cit., p. 101 ss.

[82] Cfr. Jost Kooijmans, *Prostitution, Pornography and Pornographic Performances as Worst Forms of Child Labour: A Comment on Article 3(b) of ILO Convention 182*, in Giuseppe Nesi, Luca Nogler, Marco Pertile (a cura di), *Child Labour in a Globalized World.*, cit., p. 129 ss.

[83] V. Yoshie 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 Giuseppe Nesi, Luca Nogler, Marco Pertile (a cura di), *Child Labour in a Globalized World.*, cit., p. 151 ss.

[84] Cfr. Julinda Beqiraj, *Hazardous Work as a Worst Form of Child Labour: A Comment on Article 3(d) of ILO Convention 182*, in Giuseppe Nesi, Luca Nogler, Marco Pertile (a cura di), *Child Labour in a Globalized World.*, cit., p. 177 ss.

© Wolters Kluwer Italia

tro, che sia stata certamente la decisione di costruire lo strumento normativo in esame, per l'appunto, su valori condivisi non già soltanto dai Paesi occidentali, ma anche da quelli emergenti, ad aver fatto sentire questi ultimi maggiormente considerati dall'organizzazione e ad averli di conseguenza indotti a concentrarsi sull'attuazione del relativo standard con particolare impegno.

Tali, tanto favorevoli condizioni spiegano probabilmente almeno in parte anche il significativo aumento del numero di ratifiche relative alla Convenzione n. 138 del 1973, frutto di una sorta di "effetto trascinamento" dovuto proprio al successo della n. 182 del 1999 e, più in generale, delle più recenti strategie dell'OIL [85].

Rimane ad ogni modo il fatto che si tratta di due atti estremamente diversi tra loro, per non dire opposti, sebbene ritenuti entrambi fondamentali. Sarà dunque a questo punto interessante, nel trarre qualche conclusione da quanto si è detto nelle pagine precedenti, concentrarsi su come si collochi oggi l'Italia, che ha proceduto a ratificarli ambedue (la Convenzione n. 138 del 1973, come già si diceva, con la l. n. 157 del 1981, e la Convenzione n. 182 del 1999 con la l. n. 148 del 2000 [86]), rispetto ai loro contenuti, anche alla luce del fatto che il nostro Paese fa parte, oltre che dell'OIL, anche dell'UE e deve quindi rispettarne le norme.

6. Conclusioni: la lotta al lavoro infantile in Italia tra diritto internazionale ed eurounitario del lavoro

L'analisi che si è condotta fin qui mette chiaramente in luce come gli orientamenti dell'OIL in materia di contrasto al lavoro infantile siano drasticamente mutati nel tempo.

L'organizzazione è infatti passata da un'impostazione molto tradizionale, fondata sulla necessità di stabilire un'età minima - tipica dei suoi Paesi fondatori, tutti occidentali - ed incarnata dalla Convenzione n. 138 del 1973, ad una decisamente innovativa, che si inserisce al contrario in un contesto rivoluzionato da decolonizzazione e globalizzazione e, attraverso l'impegno a eliminare prioritariamente le peggiori forme di lavoro infantile declinato nell'assai più recente Convenzione n. 182 del 1999, si è dimostrata al contrario inclusiva nei confronti dei Paesi emergenti.

Questa evoluzione - che tra l'altro si colloca nell'ambito delle più recenti strategie dell'OIL, *core labour standards* e *decent work* - ha condotto, negli ultimi anni, ad un aumento esponenziale delle adesioni alle appe-

[85] Anche se, come dimostrano le numerose *observations* elaborate dalla CEACR negli ultimi anni in ordine alla Convenzione n. 138 del 1973, sussistono evidentemente significativi problemi di attuazione concreta di questa negli ordinamenti dei Paesi membri dell'OIL.
[86] Legge 25 maggio 2000, n. 148.

© Wolters Kluwer Italia

na citate due Convenzioni di riferimento: la n. 182 del 1999, come già si accennava, è stata addirittura universalmente ratificata nel 2020, a soli vent'anni dalla sua entrata in vigore.

Si è trattato, a ben vedere, di sviluppi al tempo stesso assai significativi e difficili da interpretare, perché se è vero che entrambe le Convenzioni n. 138 del 1973 e n. 182 del 1999 rientrano tra le otto fondamentali di cui alla strategia dei *core labour standards*, è altrettanto vero che i contenuti di esse sono molto diversi, per non dire opposti.

A questo proposito, pare di poter sostenere che l'OIL, pur continuando formalmente ad affermare, a tutti i livelli, che la Convenzione n. 138 del 1973 costituisce ancora oggi uno strumento fondamentale per la lotta al lavoro infantile [87], sul piano sostanziale abbia decisamente mutato direzione, investendo moltissimo sull'eliminazione delle peggiori forme di lavoro infantile e dunque, in fin dei conti, sull'implementazione della n. 182 del 1999 [88].

A fronte di questi tanto drastici mutamenti, si ritiene interessante, da ultimo, interrogarsi su quale sia la posizione del nostro Paese in proposito, atteso che, come si è detto in precedenza, a livello nazionale sono state ratificate ambedue le Convenzioni in materia. La risposta a tale quesito dipende in massima parte dalla circostanza che l'Italia fa parte, oltre che dell'OIL, anche dell'UE, la quale, in materia di contrasto al lavoro infantile, ha adottato dapprima la direttiva n. 94/33/CE e successivamente l'art. 32 della Carta dei Diritti Fondamentali. Tali atti normativi privilegiano senz'ombra di dubbio un approccio a tale tematica orientato alla fissazione dell'età minima di accesso al lavoro, alla quale (specie alla luce dell'art. 32 della Carta dei Diritti Fondamentali [89]) è connesso un vero e proprio diritto al non lavoro in capo a bambine e bambini [90].

In altri termini il nostro Paese, che già agli albori del diritto del lavoro nazionale si era mosso sulla falsariga di molti altri Stati europei, mettendo la fissazione dell'età minima di accesso al lavoro al centro degli sforzi volti a contrastare il lavoro infantile, ha inteso proseguire sulla medesima

---

[87] Come peraltro evidenziato anche dal primo considerando del Preambolo della Convenzione n. 182 del 1999, ai sensi del quale «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 infantile».

[88] V. Borzaga, *Contrasto al lavoro infantile e* decent work, cit., p. 183 ss.

[89] Su cui si cfr., in particolare, Daniela Savy, Massimiliano Delfino, *Commento all'Art. 32*, in Aa.Vv. (a cura di), *Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea*, Milano, Giuffrè, 2017, p. 618 ss.

[90] V. Borzaga, *Bambino*, cit., p. 44 ss.

© Wolters Kluwer Italia

strada anche in tempi assai più recenti proprio alla luce degli sviluppi in proposito avutisi a livello di diritto eurounitario.

Lo dimostra, a giudizio di chi scrive, la circostanza che si sia dovuta attendere l'emanazione della direttiva n. 94/33/CE perché il legislatore nazionale provvedesse, finalmente e assai opportunamente, a modificare l'art. 3 della l. n. 966 del 1976, creando un collegamento chiaro e univoco tra età minima e obbligo scolastico [91].

[91] Cfr. Pasqualetto, *L'età di accesso al lavoro tra tutele, differenziazioni e discriminazioni*, cit., p. 27 ss.

© Wolters Kluwer Italia

Barbara de Mozzi

LE CONVENZIONI OIL IN MATERIA DI LAVORATORI MIGRANTI: QUALE IMPATTO PER L'ITALIA?

1. OIL e tutele dei lavoratori migranti

Quello delle migrazioni internazionali è un fenomeno sfaccettato ed uno degli aspetti più controversi della globalizzazione. Esso è stato, fin dagli esordi, all'ordine del giorno dell'OIL.

Lo stesso preambolo della Costituzione dell'OIL riconosce espressamente la necessità di proteggere i lavoratori che siano impiegati in un paese diverso dal proprio [1]; così come l'art. 427 del Trattato di Versailles [2]. D'altro lato, i lavoratori migranti sono oggetto di tutela da parte di numerose convenzioni OIL: quelle ad essi specificamente dedicate, di cui subito si dirà; e quelle riferite a tutti i lavoratori, e dunque anche ai migranti [3].

In specie, tra queste ultime, occorre tenere conto della convenzione n. 111 [4] del 1958 che promuove l'uguaglianza di possibilità e di trattamento in materia d'impiego e di professione, al fine di eliminare, in siffatto ambito, qualsiasi discriminazione tra i lavoratori fondata su fattori quali la razza, il colore, il sesso, la religione, l'opinione politica, la discendenza nazionale o l'origine sociale; nonché della convenzione n. 29 del 1930, che vieta il lavoro forzato, facendo specifica menzione delle tutele dei lavoratori immigrati.

Naturalmente, poi, occorre tenere conto di quanto previsto dalla *ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work,* del 1998 [5]. La Dichiarazione del 1998 ha formalmente individuato in libertà di asso-

---

[1] Il quale menziona specificamente "protection of the interests of workers when employed in countries other than their own".

[2] "The standard set by law in each country with respect to the conditions of labour should have due regard to the equitable economic treatment of all workers lawfully resident therein".

[3] In tal senso v. da ultimo C. Vittin Balima, *Migrant workers: the ILO standards*, in https://library.fes.de/pdf-files/gurn/00067.pdf

[4] Conv. 111 del 1958, Convenzione sulla discriminazione (impiego e professione).

[5] Si veda anche il par. 4 del preambolo: "the ILO should give special attention to the problems of persons with special social needs, particularly the unemployed and migrant workers, and mobilize and encourage international, regional and national efforts aimed at resolving their problems, and promote effective policies aimed at job creation".

© Wolters Kluwer Italia

ciazione, abolizione del lavoro forzato e del lavoro minorile ed eliminazione di ogni discriminazione sul lavoro i *core labour standards* il cui rispetto è da considerare irrinunciabile [6]. Dunque, i principi e i diritti sul lavoro di cui alle otto convenzioni fondamentali devono essere rispettati anche nei confronti dei lavoratori migranti, a prescindere dalla ratifica o no di tali Convenzioni fondamentali da parte degli Stati membri; come è stato espressamente riconosciuto nel 2004, nel corso della novantaduesima conferenza internazionale del lavoro [7].

2. La nozione di "lavoratori migranti" nelle convenzioni OIL n. 97 del 1949 e n. 143 del 1975

In materia di diritti dei lavoratori migranti due sono, ad ogni modo, le convenzioni più rilevanti, la Convenzione n. 97 del 1949 (riveduta) e la Convenzione n. 143 del 1975 [8], entrambe ratificate dall'Italia [9]; cui si accompagnano, rispettivamente, la raccomandazione n. 86 del 1949 (riveduta) e la raccomandazione n. 151 del 1975.

Minore fortuna aveva, invece, avuto la precedente convenzione n. 66 del 1939 (*Migration for Employment Convention*) [10], mai entrata in vigore, in quanto non ratificata dagli Stati membri.

La convenzione n. 97 considera "lavoratori migranti" tutti coloro che lasciano un paese a fini di lavoro (che non sia "in proprio") ed include qualsiasi persona ammessa regolarmente quale lavoratore (art. 11), nel paese di destinazione.

Tale definizione, si è notato, ha natura prospettica, in quanto si basa sulla prospettiva del soggetto che lascia il proprio paese per trovare un lavoro [11]. Sicché, si è statuito, essa si riferisce anche ai richiedenti asilo, oltre che ai familiari dei migranti stessi [12]. Sono inclusi nella definizione

---

[6] V. il testo della Dichiarazione: ww.ilo.org/declaration/thedeclaration/textdeclaration/lang-en/index.htm.

[7] International Labour Conference (92nd session) provisional record, Sixth item on the agenda: Migrant workers, Conclusions concerning a fair deal for migrant workers in a global economy (Geneva 2004), 58.

[8] V. ILO, P*romoting fair migration, Report of the Committee of experts on the application of Conventions and Recommendations, International labour conference*, 105th session, 2016.

[9] Rispettivamente, con l. n. 1305 del 1952 e con l. n. 158 del 1981.

[10] Cui si accompagnavano le raccomandazioni n. 61 ("Migration for Employment Reccomendation") e n. 62 ("Migration for Employment (cooperation between states) Reccomendation").

[11] Cfr. R. Chetail, *International Migration Law*, Oxford, Oxford University Press, 2019.

[12] Comm. Exp., Conv. n. 97, Kyrgyzstan, 2016, 106th ILC Session 2017; cfr. Kübra Doğan Yenisey, *Safeguarding the rights of migrant workers: another challenge for labour law?,* in G. Casale, T. Treu (a cura di), *Transformations of Work: Challenges for the Institutions and Social Actors,* Alphen aan den Rijn Kluwer Law International, 2019.

© Wolters Kluwer Italia

tanto i lavoratori che migrano in modo stabile, quanto i lavoratori che solo per brevi periodi lasciano il proprio paese per motivi di lavoro, anche solo a titolo stagionale ed a prescindere dalla rispettiva qualifica, siano essi altamente qualificati o no [13]; ferme le esclusioni espressamente contemplate nel co. 2 dell'art. 11 [14]. Occorre tuttavia, che si tratti di lavoratori regolarmente ammessi nel paese di destinazione.

Di tenore sostanzialmente analogo è l'art. 11 della convenzione n. 143/75, salva l'esclusione anche dei soggetti entrati nel paese per motivi di formazione e di educazione e dei lavoratori ammessi solo temporaneamente nel paese di destinazione, sulla base della domanda del proprio datore di lavoro e nella prospettiva di svolgere una funzione o compito limitato e di lasciare il paese alla cessazione dello stesso.

3. Le tutele dei lavoratori migranti nella convenzione OIL n. 97 del 1949

Nel loro complesso, le due convenzioni dettano un quadro di previsioni dirette a delineare una politica globale in materia di migrazioni per motivi di lavoro, la quale dovrebbe prevedere tanto misure di protezione dei lavoratori migranti, regolari ed irregolari, quanto misure dirette a gestire i flussi migratori.

Le disposizioni della Convenzione n. 97 sono, tuttavia, centrate sui lavoratori migranti regolari (essendo, al tempo della sua emanazione, tale fenomeno quello predominante); esse sono mirate a facilitare la migrazione in vista dell'occupazione e prevedono la necessaria gratuità, per i migranti, dei servizi d'impiego.

Le disposizioni della Convenzione n. 97 sono dirette inoltre a disegnare un quadro di misure atte a far sì che le migrazioni, in specie per motivi di lavoro, possano realizzarsi in un quadro di legalità e di trasparenza, in particolare imponendo la messa a disposizione, a favore dei migranti, di informazioni in ordine alle condizioni di lavoro nel paese di destinazione, nonché l'approntamento di adeguate misure di protezione.

Viene incentivata la cooperazione tra gli Stati di provenienza e quelli di destinazione dei migranti, in particolare prevedendo il necessario scambio di informazioni circa la legislazione applicabile e le relative politiche di immigrazione. Gli Stati membri devono predisporre un servizio gratuito di assistenza e informazione a favore dei lavoratori emigranti e misure contro una propaganda non veritiera in materia di migrazioni, nonché misure dirette ad impedire il rimpatrio dei lavoratori migranti impossibilitati

[13] Cfr. anche per riferimenti, R. Chetail, *International Migration Law*, cit.

[14] In particolare lavoratori transfrontalieri, artisti e professionisti entrati nel paese per un breve periodo, marittimi.

© Wolters Kluwer Italia

ad esercitare la loro attività lavorativa nel paese di destinazione a causa di infortunio o malattia.

Sono inoltre previste disposizioni dirette a favorire le rimesse economiche degli immigrati verso i paesi di origine, tenuto conto dei limiti della legislazione nazionale del paese di destinazione [15].

In particolare, è stato chiarito che gli Stati sono tenuti a prevenire una propaganda ingannevole, come ad esempio quella diretta a diffondere falsi stereotipi sugli immigrati [16].

Si prevede l'eventualità che siano, o rispettivamente, non siano Stati stipulati accordi in materia di reclutamento, collocamento e condizioni di lavoro dei lavoratori emigranti, tra paese di partenza e quello di destinazione; patti che vengono incentivati, quale strumento privilegiato per la soluzione di questioni di interesse comune, ogni qual volta il flusso migratorio tra i paesi in questione sia rilevante (art. 10).

Le disposizioni in materia di informazione e reclutamento vengono, peraltro, regolamentate negli allegati della Convenzione, che gli Stati membri ratificanti possono scegliere se specificamente ratificare o no.

Quanto alle disposizioni contenute nel corpo della Convenzione, l'art. 6 prevede che gli Stati membri vincolati all'osservanza della stessa applichino ai lavoratori migranti che si trovino regolarmente all'interno del territorio nazionale un trattamento non meno favorevole rispetto a quello dei lavoratori nazionali, senza discriminazione di nazionalità, razza, religione o sesso, in determinate materie tra cui in particolare la remunerazione, l'orario di lavoro e gli straordinari, le ferie, l'età di accesso all'impiego, la disciplina dell'apprendistato e della formazione professionale, il lavoro di donne e adolescenti, l'affiliazione sindacale e il connesso godimento di diritti collettivi, l'alloggio, l'assicurazione sociale [17] (con determinate riserve), i profili fiscali e l'accesso alla giustizia in materia di lavoro. Non trova spazio, dunque, il principio di reciprocità. Detta uguaglianza di trattamento, tuttavia, appare limitata ai profili pubblicistici e non opera nei rapporti tra privati, come è reso evidente dalla previsione secondo cui

---

[15] Cfr. Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations. International Labour Conference, 110th Session, 2022, Application of International Labour Standards 2022, Report III (Part A). Ove, con riferimento alla Convenzione n. 97 il Comitato ribadisce ad esempio la necessaria gratuità dei servizi resi dagli uffici pubblici di collocamento, nonché l'importanza di ridurre i costi delle rimesse economiche, ex art. 9. Ciò, in linea con l'Agenda delle Nazioni Unite per lo Sviluppo Sostenibile 2030, ed in specie con l'obiettivo entro il 2030 di riduzione a meno del 3% dei costi di transazione delle rimesse dei migranti.

[16] Cfr. Direct Request (CEACR) - adopted 2014, published 104th ILC session (2015). Migration for Employment Convention (Revised), 1949 (No. 97) - United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland.

[17] Ferme le riserve di cui allo stesso art. 6, co. 1, lett. b, i) e ii). Cfr. su tali previsioni, R. Cholewinski, Art. 6, in E. Ales, M. Bell, O. Deintert, S. Robin-Olivier, *International and European labour law,* Baden Baden, Nomos, 2018.

© Wolters Kluwer Italia

la regola in oggetto trova applicazione "nella misura in cui queste questioni sono regolate dalla legislazione o dipendono dalle autorità amministrative" (art. 6, co. 1, lett. a).

Sulla scorta di tale disposizione, ad ogni modo, l'Ufficio internazionale del lavoro dell'OIL ha, a più riprese, chiarito che l'art. 6 della Convenzione, da un lato, non osta a che i datori di lavoro siano obbligati al rispetto delle specifiche procedure nazionali dirette a regolamentare le migrazioni regolari sul territorio; dall'altro, che la fissazione di un requisito di residenza troppo lungo (nel caso di specie si trattava di sette anni) affinché i lavoratori migranti possano godere dei benefici dell'assistenza sanitaria pubblica, costituisce violazione della Convenzione. È inoltre illegittima l'imposizione di un contributo di riqualificazione a carico dei datori di lavoro che assumono lavoratori immigrati senza che sia prevista alcuna distinzione in ordine al livello del salario percepito dalle diverse categorie di prestatori [18].

L'obiettivo di garantire ai lavoratori che ne abbiano l'intenzione la possibilità di modificare il proprio luogo di residenza – essendo la mobilità considerata una delle capacità fondamentali – è in sostanza realizzato prevedendo "un quadro flessibile di cooperazione interstatale basato su tre livelli incrementali di disposizioni vincolanti, facoltative e raccomandate" [19].

L'importanza di un'informazione trasparente, a favore dei migranti – che, come si è detto, è uno dei portati fondamentali della Convenzione OIL n. 97 - è, peraltro, istanza raccolta anche dal legislatore europeo (e dunque da quello italiano).

Al fine di garantire l'effettività dei diritti dei lavoratori irregolari, l'articolo 6 della direttiva 2009/52/CE richiede infatti che i migranti irregolari siano informati "sistematicamente e obiettivamente" sui loro diritti, prima dell'esecuzione di qualsiasi decisione di rimpatrio. Una relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio nel 2014 chiariva che un certo numero di Stati membri, tra cui l'Italia, non aveva attuato tale previsione nel proprio ordinamento interno [20].

La direttiva 2009/52/CE aveva, in effetti, ricevuto in Italia un'attuazione carente, attraverso il d.lgs. n. 109/2012. Successivamente, il d.m. 10 febbraio 2017 è intervenuto a predisporre un'informativa adeguata,

---

[18] Report of the committee set up to examine the representation alleging non-observance by China – Hong Kong Special Administrative Region of the Migration for Employment Convention (revised), 1949, n. 97 made under article 24 of the ILO Constitution by the Trade Union Congress of the Philippines (TUPC), decision.

[19] R. Chetail, *International migration law,* cit.

[20] Cfr. Brussels, 22.5.2014 COM(2014) 286 final, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Directive 2009/52/EC of 18 June 2009 providing for minimum standards on sanctions and measures against employers of illegally staying third country nationals.

© Wolters Kluwer Italia

da consegnare ai lavoratori in vista dell'esecuzione della decisione di rimpatrio. Su tali aspetti – di rilievo anche per la Convenzione n. 97 - è tornato recentemente a pronunciarsi il Comitato di Esperti per l'applicazione delle Convenzioni e Raccomandazioni (CEACR), come subito si dirà.

4. Le tutele dei lavoratori migranti nella convenzione OIL n. 143 del 1975

Quanto alla Convenzione OIL 24 giugno 1975, n. 143, ratificata dall'Italia con l. n. 158/1981 essa consta di due parti: la prima è diretta a reprimere l'immigrazione clandestina e l'impiego illegale di lavoratori migranti; la seconda, invece, mira a promuovere l'uguaglianza di opportunità e di trattamento in materia di occupazione professionale.

Sono, in primo luogo, garantiti a tutti i lavoratori migranti, regolari ed irregolari, i "diritti fondamentali dell'uomo" (art. 1), come sostanzialmente contenuti negli strumenti internazionali, adottati dalle Nazioni unite in questo ambito e sottesi alla Dichiarazione del 1998 [21].

Ai fini di contrastare le migrazioni irregolari, la Convenzione impone agli Stati membri di impegnarsi ad individuare le situazioni di illegalità; ma anche di adottare ogni disposizione necessaria al fine di sopprimere le migrazioni clandestine e l'occupazione illegale di lavoratori migranti, combattendo il traffico di manodopera straniera e sanzionando gli illeciti.

Le predette misure sono sostanzialmente dirette a colpire la domanda di lavoro clandestino, piuttosto che l'offerta; gli Stati membri restano, dunque, liberi di eventualmente sanzionare, o no – secondo le proprie regole interne (e con i limiti imposti dal diritto internazionale, in particolare in materia di accoglienza dei rifugiati) - i lavoratori che abbiano fatto eventuale ingresso illegale nel territorio [22].

Né la Convenzione preclude agli Stati membri di introdurre eventuali misure di regolarizzazione (art. 9, par. 4).

L'art. 9 della Convenzione garantisce ai lavoratori migranti irregolari il diritto alla parità di trattamento per quanto riguarda i diritti derivanti da un pregresso rapporto di lavoro e la possibilità di far valere i propri diritti innanzi ad un ente competente, personalmente o tramite rappresentante, sia pure restando esposti alle relative conseguenze (eventuale espulsione dal territorio, senza oneri a carico del lavoratore stesso), come è reso evidente dall'inciso secondo cui i suddetti diritti sono garantiti "senza pregiu-

---

[21] Sul punto, cfr. *International Labour conference, 105*th session, *General Survey concerning the migrant workers instruments, Promoting fair migration*, 89 ss. Cfr. S. Olney, R. Cholewinski, *Migrant Workers and the right to Non-discrimination and Equality*, in C. Costello, M. Freedland, *Migrants at work,* Oxford, Oxford University Press, 2014, 259.

[22] R. Chetail, *International migration law*, cit.

© Wolters Kluwer Italia

dizio delle misure destinate al controllo dei movimenti migratori ai fini dell'occupazione" (art. 9).

In sostanza, tra i possibili approcci al tema della tutela dei diritti derivanti dal rapporto di lavoro (irregolare), e cioè l'approccio che nega ogni tutela e quello che, invece riconosce le tutele lavoristiche e al contempo l'immunità dai rischi conseguenti all'avere rivendicato i propri diritti, la Convenzione adotta un approccio mediano: è prevista, sì, la tutela dei diritti, ma lo straniero che li abbia rivendicati resta esposto alle conseguenze dell'irregolarità del soggiorno. Ciò che, sostanzialmente, mette in luce il nodo – irrisolto – del difficile contemperamento (e della mancanza di coordinamento) tra il "diritto dell'immigrazione" e il diritto del lavoro, con riferimento alla tutela dei lavoratori migranti.

Una qualche istanza di coordinamento è, però, sottesa all'art. 8, ove si prevede che lo straniero che, dopo aver risieduto legalmente ai fini dell'occupazione in un paese, perda il posto di lavoro, non può, per ciò solo, essere considerato in posizione irregolare. In sostanza, si sancisce il principio secondo cui la perdita del posto di lavoro non può comportare automaticamente la perdita del permesso di soggiorno. Principio, che, come si dirà, il legislatore italiano ha senz'altro accolto e la giurisprudenza recepito.

L'art. 10 impegna, poi, gli Stati membri ad attuare politiche nazionali dirette a garantire la parità di opportunità e di trattamento in materia di occupazione, professione, sicurezza sociale, diritti sindacali e culturali, libertà individuali e collettive ai lavoratori migranti e ai loro familiari in posizione regolare, rispetto ai cittadini [23].

La Convenzione n. 143 del 1975 garantisce bensì ai lavoratori stranieri regolarmente soggiornanti parità nelle condizioni di lavoro (anche con riferimento ai rapporti interprivati), ma non parità nell'accesso al lavoro. Sono infatti ammesse restrizioni per i primi due anni dall'ingresso dello straniero nel paese di destinazione: durante tale periodo iniziale ciascun paese può escludere l'accesso degli stranieri a limitate categorie di occupazioni e funzioni, ove necessario (art. 14).

La Convenzione n. 143 è, tuttavia, ad oggi stata ratificata unicamente da un limitato numero di Stati membri (28), prevalentemente "esportatori" di manodopera; ciò che depotenzia l'effettività dei diritti in essa garantiti [24].

Essa segna l'affermazione, in ambito OIL, della consapevolezza della

---

[23] Cfr. art. 12 conv. n. 143/75. Cfr. San Marino (2015) Direct request (CEACR) on the application of migrant workers convention n. 143/1975, 104th ILC session (2015), in https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:13100:0::NO::P13100_COMMENT_ID:3255886.

[24] Cfr. anche M. Borzaga, *Politiche di contrasto allo sfruttamento del lavoro: OIL e UE tra sanzioni e prevenzione*, "Lav. Dir.", 2021, p. 215 ss. La convenzione n. 97 è stata invece ratifica da 53 Stati membri.

© Wolters Kluwer Italia

necessità di prevenire un'incontrollata ed eccessiva immigrazione, in una congiuntura economica non favorevole per i paesi tradizionalmente importatori di manodopera [25].

Nessuna delle due convenzioni OIL in materia di lavoratori migranti, ad ogni modo, obbliga gli Stati membri ad ammettere i lavoratori stranieri sul proprio territorio, restando tale prerogativa esclusivo appannaggio degli Stati.

5. La convenzione ONU sui diritti dei lavoratori migranti del 1990

Né maggiore fortuna – in termini di ratifiche – ha avuto una successiva, importante convenzione, stipulata nell'ambito delle Nazioni unite, la "Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie", del 1990 [26].

Tratto distintivo di tale convenzione – come emerge dallo stesso art. 2, co. 1, che detta la definizione di lavoratore migrante – è quello di riferirsi tanto ai lavoratori in posizione regolare quanto a quelli in posizione irregolare, garantendo a questi ultimi un'estesa protezione (cfr. art 25), sia pure mantenendo comunque una differenziazione, rispetto allo statuto protettivo dei lavoratori regolari (i soli beneficiari dei diritti di cui alla parte IV) [27]; siffatta estesa protezione anche dei migranti irregolari dovrebbe, in sostanza, scoraggiare pratiche di sfruttamento.

Neppure tale Convenzione pregiudica, ad ogni modo, il diritto degli Stati membri che la abbiano ratificata di dettare le regole per l'ammissione degli stranieri sul proprio territorio (in modo non discriminatorio) (cfr. art. 35 e art 79).

Essa copre l'intero "arco" del processo migratorio (dalla preparazione della partenza, al soggiorno, all'eventuale rientro in patria) ed è riferita anche ai migranti che, pur avendo lasciato il paese a scopo diverso dall'occupazione, siano (saranno o siano Stati) comunque impiegati in un'attività remunerata nel paese di destinazione, sia essa subordinata o autonoma.

La Convenzione (parte VI) sancisce inoltre il dovere degli Stati membri di cooperare per promuovere eque condizioni di migrazione (art. 64),

---

[25] Cfr. il preambolo della convenzione n. 143/75, che menziona tra l'altro la "necessità di evitare l'eccessivo sviluppo, incontrollato o non assistito, dei movimenti migratori, date le loro conseguenze negative sul piano sociale ed umano".

[26] Sulle ragioni dello scarso successo di tale convenzione, tra i Paesi di immigrazione, v. A. Desmond, *The triangle that could Square the Circle? The UN international Convention on the Protection of the rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, the EU and the Universal Periodic Review"*, "European Journal of migration and Law", 17 (2015), pp. 48-49.

[27] Cfr. Kübra Doğan Yenisey, *Safeguarding the rights of migrant workers: another challenge for labour law?,* cit.

© Wolters Kluwer Italia

anche tramite servizi appropriati (art. 65); un ritorno ordinato nel paese di origine (art. 67), nonché per prevenire le migrazioni irregolari (art. 68), obiettivo che deve essere promosso anche rendendo disponibili canali regolari di migrazione.

La Convenzione del 1990 prevede l'istituzione di un comitato ONU per la protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie (Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families, CWM). Esso costituisce, in sostanza, un organismo indipendente, diretto a controllare l'attuazione della convenzione da parte degli Stati membri. Si tratta di uno strumento, bensì, rilevante, per gli Stati membri e tuttavia, in concreto, ad oggi privo di un impatto significativo sulla reale protezione dei diritti umani.

6. Il ruolo dell'OIL nel governo internazionale delle migrazioni

In merito al ruolo dell'OIL in materia di migrazioni, è stato notato come l'aspirazione dell'Organizzazione ad assumere un ruolo di rilievo, non solo nella definizione di standard applicabili ai lavoratori migranti, ma anche nel coordinamento delle politiche migratorie dei diversi paesi membri, tanto in uscita quanto in ingresso, è stata sostanzialmente frustrata, così come la prospettiva di istituire una "*Migration Administration*", con ampie competenze, in seno all'Organizzazione. Opzione, questa, accantonata a favore della costituzione di un *Intergovernamental Committee for european migration* [28], poi evoluto nell'attuale "*International Organization for migration*", a sua volta agenzia specializzata delle Nazioni Unite. Obiettivo dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) è quello di assicurare, in tutto il mondo, il governo dei flussi di persone che necessitano di servizi di migrazione internazionale [29].

In definitiva, si è detto, l'attuale approccio alla gestione delle migrazioni globali poggia su pilastri concorrenti rispetto ai quali, solo in parte, l'OIL svolge un ruolo centrale.

Il primo pilastro è quello intergovernativo, e vede il suo fulcro nel "*Global Forum on Migration and Development*", organizzato ogni quattro anni dall'Assemblea generale delle Nazioni unite e destinato a tradursi in una dichiarazione intergovernativa [30].

Il secondo è il pilastro "inter-agenzie", che ruota attorno al "Global

---

[28] Cfr. S. Tozzoli, *La cornice internazionale ed i principali modelli europei di disciplina del fenomeno migratorio per ragioni di lavoro,* in A. Tursi (a cura di), *Lavoro e immigrazione*, Giappichelli, Torino, 2005.

[29] R. Perruchoud, *From the Intergovernmental Committee for European Migration to the International Organization for Migration*, *Int'l J. Refugee L.*, vol. 1, 1989, 501, in "Heinonline".

[30] In merito, v. R. Chetail, *International migration law*, cit.

© Wolters Kluwer Italia

Migration Group", destinato a promuovere il coordinamento istituzionale in materia di migrazioni, all'interno del sistema dell'ONU: qui, però, è giocoforza osservare che le competenze delle diverse agenzie delle Nazioni unite che si occupano di migrazioni talvolta si sovrappongono e finiscono per entrare in competizione. Ciò riflette l'artificiosità della stessa iniziale partizione – delineata nel 1947 - secondo la quale la competenza a trattare dei diritti e della condizione degli immigrati sarebbe dovuta spettare all'OIL, in quanto "lavoratori" e all'ONU, in quanto "stranieri" [31].

In sostanza, sotto l'egida delle Nazioni Unite operano sia organizzazioni specificamente dirette a disciplinare la materia delle migrazioni e la protezione dei rifugiati [32]; sia organizzazioni la cui missione include la tutela di soggetti che migrano da un paese all'altro [33] ed infine organizzazioni la cui missione comunque intercetta tali fenomeni [34].

In ogni caso, al di là del diritto internazionale consuetudinario e del diritto internazionale dei trattati, il governo internazionale delle migrazioni poggia, sempre più, su una fitta rete di strumenti di *soft law*, adottati vuoi dagli Stati, vuoi dalle stesse organizzazioni sopra menzionate, che hanno visto il loro culmine, da ultimo, nella dichiarazione di New York del 2016 per i rifugiati e i migranti e nel c.d. "*Global compact for safe, orderly and regular migration*", siglato il 10 dicembre 2018, al culmine di un processo avviato in forza del disposto dell'allegato II della Dichiarazione di New York.

7. Il Global Compact for migration e la mancata sottoscrizione da parte dell'Italia

Il c.d. "Global Compact for Migration" è, in sostanza, un documento intergovernativo non vincolante, sottoscritto in coerenza con l'obiettivo 10.7 dell'Agenda ONU 2030 per lo sviluppo sostenibile, che sollecita gli stati firmatari (tra i quali non figura l'Italia) a cooperare in vista di una migrazione sicura, ordinata, regolare [35], (distinto dal c.d. *Global compact on Refugee*).

Il cd. "*Global Compact for Migration*" individua ventitré obiettivi, da raggiungere attraverso specifiche azioni. In sintesi, esso mira a stimolare i paesi membri ad affrontare le cause delle migrazioni e a investire nello

[31] Cfr. S. Tozzoli, *La cornice*, cit., 75.
[32] Come l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni, l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite.
[33] Come l'Organizzazione Internazionale del Lavoro, l'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti Umani.
[34] Come l'Organizzazione Mondiale della Sanità.
[35] "Facilitate orderly, safe, regular and responsible migration and mobility of people, including through the implementation of planned and well-managed migration policies".

© Wolters Kluwer Italia

sviluppo sostenibile, a gestire al meglio le frontiere, prevenendo le migrazioni irregolari, a proteggere i diritti umani dei migranti, promuovendo la loro inclusione nei paesi di destinazione; a rafforzare la cooperazione internazionale e i partenariati globali, e a migliorare lo scambio di dati e informazioni [36]. La dichiarazione di New York ha inoltre segnato l'ingresso dell'OIM nel sistema delle Nazioni unite, quale organizzazione ad essa collegata.

Parallelamente a tale processo, la stessa OIL ha, a sua volta, largamente sviluppato gli strumenti di soft law, adottando nel novembre 2005 i cd. *Principles and Guidelines for a Right–based Approach to Labour Migration*", i quali coprono nove aree che spaziano dal tema del lavoro dignitoso, alla cooperazione internazionale, alla gestione efficace delle migrazioni per motivi di lavoro, alla protezione dei lavoratori migranti e alla prevenzione e protezione dalle pratiche abusive, all'integrazione e inclusione sociale, a migrazioni e sviluppo.

L'analisi conferma, in sostanza, la perdurante mancanza di una regia unitaria nella *governance* della migrazione globale, quale potrebbe essere assicurata da un'Organizzazione mondiale delle migrazioni e, purtuttavia, la crescente importanza, nell'attuale rete di strumenti di governo delle migrazioni, di quelli cd. di *soft law.*

8. L'impatto delle convenzioni dell'OIL in materia di lavoratori migranti nella giurisprudenza nazionale

Così brevemente tratteggiata l'attuale cornice di strumenti approntati a livello internazionale per il governo delle migrazioni, e volendo più specificamente indagare l'impatto sull'ordinamento italiano della disciplina dettata in ambito OIL in materia di migrazioni, pare opportuno richiamare *in limine* il co. 2 dell'art. 10 Cost., ai sensi del quale "la condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali"; norma che conferisce esplicita rilevanza costituzionale proprio alle convenzioni dell'OIL aventi ad oggetto il trattamento degli stranieri.

Sarebbe pertanto incostituzionale, per violazione mediata dell'art. 10 cpv. Cost. una legge ordinaria successiva e incompatibile con le predette convenzioni OIL ratificate, in materia di lavoro degli extracomunitari.

Peraltro, dopo la riforma costituzionale introdotta con l. n. 3 del 2001 e la riscrittura dell'art. 117, co. 1 Cost. è oggi condivisa (pur nella varietà del dibattito) la tesi che – in linea generale - qualsivoglia norma nazionale confliggesse con una convenzione OIL ratificata si porrebbe in contrasto

[36] Cfr. R. Chetail, *International Migration Law*, cit.

© Wolters Kluwer Italia

con l'art. 117, co.1, Cost., che impone al legislatore di rispettare i "vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali" [37].

La giurisprudenza ha tuttavia chiarito che solo le norme delle convenzioni che siano "complete e determinate nel loro preciso contento" [38] spiegano effetto nell'ordinamento interno fin dall'entrata in vigore della legge di ratifica contenente l'ordine di esecuzione. In caso contrario, l'ordine di esecuzione non è sufficiente ed è necessaria una normativa interna di attuazione [39].

Ora, come si è detto, la l. n. 143/75 era, bensì, stata ratificata in Italia con l. n. 158/1981. La Cassazione aveva, però, precisato che l'art. 10 della Convenzione OIL n. 143 del 1975, nella parte in cui obbliga gli stati (che abbiano ratificato la Convenzione) a "formulare e ad attuare una politica nazionale diretta a promuovere e garantire, con metodi adatti alle circostanze ed agli usi nazionali, la parità di opportunità e di trattamento in materia di occupazione e di professione, di sicurezza sociale, di diritti sindacali e culturali, nonché di libertà individuali e collettive per le persone che, in quanto lavoratori migranti o familiari degli stessi, si trovino legalmente sul suo territorio" [40] ha natura programmatica [41]; sicché, per darvi concreta attuazione "non basta l'ordine di esecuzione impartito dalla legge di ratifica, essendo invece necessaria l'emanazione di specifiche norme da parte dello Stato" [42].

Solo sulla scorta dell'art. 1 l. n. 943 del 1986 e, successivamente, dell'art. 1 l. n. 40 del 1998, poi trasfuso nell'art. 2, co. 3 d.lgs. n. 286 del 1998 (norma, questa, che, appunto, esplicitamente si rifà alla Convenzione OIL n. 143 del 1975), la Corte costituzionale ha dunque potuto affermare il pieno diritto dei lavoratori extracomunitari regolarmente soggiornanti in Italia ad accedere a prerogative quali, ad esempio, quelle del c.d. collocamento mirato [43].

Ciò, in base all'argomento che – una volta che, sulla scorta della Convenzione OIL n. 143, il legislatore italiano abbia riconosciuto la piena uguaglianza e parità di trattamento dei lavoratori stranieri regolarmente soggiornanti rispetto a quelli italiani - non è necessaria una ulteriore esplicita previsione normativa per garantire agli stessi il pieno accesso anche a tali prerogative di legge. È dunque infondata la questione di legittimità co-

---

[37] Cfr. L. S. Rossi, *Gli obblighi internazionali e comunitari nella riforma del Titolo V della Costituzione,* in http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre_2006/155.pdf.
[38] Cass. 6 febbraio 1999, n. 1062.
[39] M. Lai, *Lavoro nel diritto internazionale pubblico*, in *Dig. IV Comm. VIII*, 1992.
[40] Art. 10, conv. OIL n. 143/75.
[41] Cass. 2 settembre 2014, n. 18523. Cfr. App. Firenze 11 gennaio 2013, n. 65.
[42] Cass. 6 febbraio 1999, n. 1062; Cass. 13 novembre 2006, n. 24170.
[43] Corte cost. 30 dicembre 1998, n. 454.

© Wolters Kluwer Italia

stituzionale posta in relazione alla convenzione OIL n. 143/1975, "in quanto la lacuna normativa denunciata non sussiste".

Parte della giurisprudenza di merito aveva poi tentato di fondare sull'art. 10 della Convenzione OIL n. 143/75 il riconoscimento a favore degli extracomunitari (e non solo di lungo-soggiornanti, rifugiati o familiari) del diritto di accedere alle posizioni di pubblico impiego, in condizione di parità con i con i cittadini comunitari [44].

La Corte di legittimità ha però smentito tale posizione [45], esplicitamente escludendo che la Convenzione n. 143 possa essere utilmente invocata vuoi per rivendicare il pieno accesso dei lavoratori extracomunitari al pubblico impiego (a fronte di un art. 27, co. 3 t.u. che - in linea con la Convenzione - ammette specifiche esclusioni), vuoi, più in generale, per mettere in discussione le prerogative del legislatore italiano nel disciplinare (non già le condizioni di lavoro bensì) l'accesso al lavoro degli extracomunitari; campo, quest'ultimo nel quale, come si è detto la Convenzione OIL ammette, sia pure per un periodo temporaneo, restrizioni alla piena parità.

Del pari, la Convenzione n. 143 del 1975 ha avuto una qualche rilevanza nel dibattito giurisprudenziale relativo alla legittimità, o no, del requisito di residenza, al fine di limitare l'accesso da parte degli stranieri a determinate provvidenze sociali o misure di assistenza. In merito, come noto, la Consulta ha sancito la legittimità di tale requisito, "solo a determinate condizioni, quando sussista un ragionevole collegamento con la funzione del servizio" [46].

La giurisprudenza nazionale ha, invece, escluso – sulla scorta del dettato testuale - che la Convenzione n. 143 precluda agli stati membri di eventualmente configurare come reato il soggiorno irregolare degli stranieri [47]. Il Comitato di Esperti per l'applicazione delle Convenzioni e Raccomandazioni (CEACR) ha tuttavia sottolineato, nell'ambito del rapporto generale 2016, [48] come la Convenzione n. 143 sia diretta a penalizzare la domanda di lavoro clandestino, piuttosto che l'offerta e come la scelta di sanzionare penalmente i migranti irregolari aumenti ulteriormente la vul-

---

[44] Cfr. Trib. Milano 12 agosto 2011, Trib. Milano 30 luglio 2010, "Dejure.it".

[45] Cass. 13 novembre 2006, n. 24170; Cass. 2 settembre 2014, n. 18523.

[46] Da ultimo Corte cost. 28 luglio 2022, n. 199, in Dejure.it. In linea generale, sul tema v. A. Guariso (a cura di), *Stranieri e accesso alle prestazioni sociali e ai servizi*, 2020, in https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/07/Il-Manuale.pdf.; S. Sciarra, W., Chiaromonte, *Migration Status in labour and social Security Law: Between Inclusion and Exclusion in Italy*, in C. Costello, M. Freedland, *Migrants at work,* cit., p. 121. D'altro lato, sulla rilevanza della direttiva 2011/98/UE ai fini del riconoscimento agli extracomunitari regolarmente soggiornanti della parità di trattamento nei settori della sicurezza sociale di cui al reg. (CE) n. 883/2004, v. da ultimo Corte cost. 4 marzo 2022, n. 54.

[47] Cfr. Corte cost. 27 gennaio 2011, n. 32 "Dejure.it".

[48] *International Labour conference, 105*th session, *General Survey concerning the migrant workers instruments, Promoting fair migration*, cit., p. 163 ss.

© Wolters Kluwer Italia

nerabilità di tali soggetti, senza contribuire in modo significativo a controllare i flussi migratori.

Ancora, di primaria importanza, nel panorama italiano (ed in specie nel contenzioso amministrativo, in materia di rinnovo del permesso di soggiorno) [49] appare la regola, sancita come si è detto dalla convenzione n. 143 e oggi espressamente valorizzata dall'art. 22, co. 11 del t.u. immigrazione, secondo cui la perdita del posto di lavoro non può determinare la revoca del permesso di soggiorno.

9. Le indicazioni all'Italia dal sistema di supervisione OIL

Nel quadro del suo complesso sistema di supervisione, molteplici sono state, poi, le occasioni nelle quali l'OIL, - "vigilando" sulla corretta applicazione delle Convenzioni in materia di lavoratori migranti - è intervenuta anche nei confronti dell'Italia. Vuoi formulando richieste dirette [50], vuoi formulando osservazioni [51], ovvero stigmatizzando nell'ambito dei rapporti generali, tra cui, in particolare quello, già citato, del 2016, talune criticità del nostro ordinamento.

In estrema sintesi, grande enfasi è data alla necessità che i lavoratori migranti, anche se in condizione irregolare, abbiano effettivo accesso alla giustizia per poter rivendicare i loro diritti e alla necessità che, in conformità alle Convenzioni (ma oggi anche della direttiva comunitaria 2009/52/CE), essi siano adeguatamente informati, in una lingua ad essi comprensibile, sui loro diritti e sulle modalità di esercizio, prima di qualsiasi provvedimento di espulsione.

Attenzione viene riservata anche alla tutela dei lavoratori extracomunitari in condizioni di "particolare sfruttamento", alla tutele delle donne migranti e agli strumenti messi in campo per combattere fenomeni quali quelli del caporalato in agricoltura. Vengono monitorati gli accordi generali e particolari, stretti con paesi terzi (art. 1, lett. c) conv. n. 97) e le procedure per garantire ai migranti economici effettivi canali di ingresso regolare nel paese e si sottolinea l'importanza della collaborazione con le parti sociali.

Ancora, si deplora il persistente divario salariale dei migranti regolari, rispetto ai lavoratori nazionali e si sottolinea la necessità di garantire ef-

---

[49] Cfr. *ex plurimis* Cons. Stato 6 febbraio 2018, n. 764.

[50] Direct request (CEACR) – adopted 2020, published 109th ILC session (2021). Migrant Workers (Supplementary Provisions) Convention, 1975 (No. 143) – Italy, in https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:4046582.

[51] Observation (CEACR) – adopted 2020, published 109th ILC session (2021) Migran Workers (Supplementary Provisions) Convention, 1975 (No. 143) – Italy, in https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:13100:0::NO::P13100_COMMENT_ID:4046578.

© Wolters Kluwer Italia

fettiva tutela ai lavoratori extracomunitari anche in caso di sopravvenuta incapacità lavorativa (art. 8 conv. n. 97); istanza recepita dalla nostra stessa giurisprudenza, che ha a più riprese affermato come "ai fini del riconoscimento di prestazioni sociali volte a rispondere ai bisogni primari della persona, nel nostro ordinamento non sia consentita, ex artt. 2 e 3 Cost., alcuna differenziazione tra cittadini italiani e stranieri che hanno titolo al soggiorno nel territorio dello Stato italiano" [52].

Ciò che sembra emergere dall'analisi delle posizioni dell'OIL è, in sostanza, una costante attenzione del Comitato non solo per la "formale" ratifica delle convenzioni ma soprattutto per l'effettività delle tutele garantite ai migranti nell'ordinamento nazionale. Effettività che viene monitorata anche tramite un'attenta disamina della numerosità dei casi in cui i migranti, benché in condizione irregolare, hanno potuto avere accesso alla giustizia e all'ampiezza e efficacia dell'azione ispettiva da parte dell'amministrazione statale.

Emerge, al contempo, dall'analisi come, benché l'impatto delle convenzioni OIL in materia di lavoratori migranti nel nostro paese sia stato comunque significativo, la sfida che il governo delle migrazioni internazionali pone, oggi, non possa che essere affrontata in modo strutturale, a livello globale, attraverso una rete di collaborazioni internazionali, nella consapevolezza che "la migrazione è una caratteristica distintiva del nostro mondo globalizzato, che collega le società all'interno e all'esterno di tutte le regioni, rendendoci tutti Paesi di origine, transito e destinazione" [53].

[52] Cass. 1° ottobre 2018, n. 23763, "www.dejure.it".
[53] *Global Compact for migration*, preambolo, par. 10.

© Wolters Kluwer Italia

Michela Lucchiari

L'ORARIO DI LAVORO NELLA DISCIPLINA ITALIANA E L'OIL

1. Il complesso sistema delle fonti sull'orario di lavoro

L'orario di lavoro costituisce un tema centrale nell'ambito del rapporto di lavoro.

Esso, infatti, ha rilievo sotto un duplice profilo: da un lato, la normativa in materia di orario di lavoro ha la funzione essenziale di garantire la salute e la sicurezza dei lavoratori, impedendo che questi ultimi prestino la loro attività per un tempo eccessivo ed illimitato; d'altra parte, l'orario di lavoro, in quanto strumento di "misurazione oggettiva" della prestazione, è utile per determinare il *quantum* dell'attività svolta e, quindi, la retribuzione.

L'importanza di tale tematica emerge innanzitutto a livello nazionale: la stessa Costituzione, infatti, all'art. 36, sancisce il diritto di ciascun lavoratore ad un riposo settimanale, nonché alle ferie annuali retribuite, e rinvia alla legge il compito di determinare la durata massima della giornata lavorativa; d'altra parte, il d.lgs. n. 66 del 2003 disciplina in modo dettagliato, direttamente ovvero mediante rinvii alla contrattazione collettiva, gran parte degli aspetti relativi all'organizzazione dell'orario di lavoro.

A ben guardare, però, le fonti in materia di orario di lavoro non si esauriscono sul piano nazionale, ma vanno ricercate anche, e soprattutto, a livello internazionale.

A tal proposito, ben due organismi internazionali si sono occupati, e continuano ad occuparsi, del tema dell'orario di lavoro: da un lato, ed in primo luogo, l'Organizzazione Internazionale del Lavoro (d'ora in poi anche OIL); dall'altro, a partire dagli anni Novanta, l'Unione Europea.

In particolare, la prima regolamentazione dell'orario di lavoro è stata prevista proprio dalle Convenzioni dell'OIL, che, dal 1919 in poi, si sono occupate del tema.

Nel presente contributo si cercherà, innanzitutto, di analizzare il contenuto essenziale delle suddette Convenzioni, per capire quale impatto esse hanno avuto sulla legislazione italiana.

Si analizzeranno, inoltre, le più recenti Dichiarazioni dell'OIL sul tema, ovvero, in particolare, sulle modalità di gestione flessibile dell'orario di lavoro e sull'ambito soggettivo di applicazione delle tutele correlate a quest'ultimo; i predetti atti, infatti, seppur non sfociati in Convenzioni

© Wolters Kluwer Italia

aventi efficacia vincolante per gli Stati aderenti, rappresentano delle linee guida importanti a livello internazionale, da cui gli ordinamenti interni dei singoli Stati possono trarre spunto per rivedere, ed eventualmente anche modificare, le discipline nazionali sull'orario di lavoro.

2. I limiti all'orario di lavoro: le prime "conquiste" delle Convenzioni OIL

La Costituzione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro si apre sottolineando l'urgenza e la necessità di adottare dei provvedimenti volti a migliorare una serie di condizioni dei lavoratori, tra cui sono espressamente menzionati "il regolamento delle ore di lavoro, la fissazione della durata massima della giornata e della settimana di lavoro".

L'importanza attribuita alla tematica dell'orario di lavoro e, in particolare, ad una sua regolamentazione e limitazione non deve stupire: la distinzione tra ciò che è lavoro e ciò che lavoro non è, infatti, ha rappresentato una vera e propria conquista per gli operai delle fabbriche Tayloriste – Fordiste, poiché l'oggetto della prestazione lavorativa non è più il *corpus* messo a disposizione del datore di lavoro, bensì il lavoro come oggetto astratto scambiato nell'ambito di un rapporto di lavoro a prestazioni corrispettive, la cui misura quantitativa è proprio l'orario di lavoro [1].

Nel corso degli anni, quindi, le rivendicazioni dei lavoratori hanno avuto ad oggetto *in primis* la riduzione progressiva dell'orario di lavoro, che è passato dalle 14-16 ore giornaliere all'inizio dell'industrializzazione fino alle 10 ore giornaliere nel corso della Prima Guerra Mondiale [2].

Tale processo è culminato nel 1919 con l'adozione della prima Convenzione emanata dall'OIL, denominata "Hours of Work (Industry) Convention" ed avente ad oggetto proprio l'introduzione del limite di 8 ore alla durata della giornata lavorativa e della durata massima di 48 ore della settimana lavorativa.

L'adozione di tale Convenzione nell'ambito della prima sessione dell'OIL ha certamente un importante valore simbolico; le altre Convenzioni adottate nella medesima seduta, infatti, riguardavano temi già oggetto di discussione in seno all'Associazione Internazionale per la Protezione Legale dei Lavoratori ("International Association for Labour Legislation",

[1] Dal 1919 al 2004 l'OIL ha adottato ben 16 Convenzioni e 11 Raccomandazioni in materia di orario di lavoro, per un elenco completo delle quali si rinvia a Carla Spinelli, *International Labour Standard e orario di lavoro: istanze tradizionali e nuovi scenari*, "Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro", 2019, 3, p. 792.

[2] Ales E., Bell M., Deinert O., Robin-Olivier S., *International and European Labour Law. Article by Article Commentary*, Nomos, Baden Baden, 2018, p. 1231.

© Wolters Kluwer Italia

c.d. "IALL"), quali il lavoro notturno delle donne, la protezione della maternità, l'età minima nell'industria e il lavoro notturno dei giovani [3].

La limitazione dell'orario di lavoro, peraltro, è stata vista con favore anche dai rappresentanti dei datori di lavoro dell'epoca, alcuni dei quali avevano fatto parte anche dell'IALL, proprio per l'idoneità di tale regolamentazione a ridurre la concorrenza sleale, nonché il rischio di disordini sociali [4].

Per quanto concerne l'ambito di applicazione della suddetta Convenzione, essa riguarda tutto il personale occupato in aziende del settore industriale, siano esse pubbliche o private, fatte salve le eccezioni indicate nella medesima.

A distanza di qualche anno, con la Convenzione n. 30/1930, i predetti limiti sono stati estesi anche ai lavoratori del settore commerciale. A differenza della precedente Convenzione, che nulla dice sulla nozione di orario di lavoro, quest'ultima, all'art. 2, lo definisce come "the time during which the persons employed are at the disposal of the employer"; *a contrario*, restano esclusi i periodi di riposo e quelli durante i quali il lavoratore non è a disposizione del datore di lavoro [5].

L'Italia ha ratificato soltanto la prima Convenzione citata, che pertanto è divenuta vincolante a decorrere dal 6 ottobre 1924: tale data non è casuale, in quanto risale a quel periodo la prima regolamentazione nazionale in materia di orario di lavoro, contenuta nel Regio Decreto legge 15 marzo 1923, n. 692 (convertito in legge n. 473 del 1925) ed avente proprio ad oggetto l'orario massimo di lavoro.

Effettivamente è possibile notare una certa continuità tra il predetto decreto e la normativa internazionale, in quanto esso dispone che l'orario di lavoro "non potrà eccedere le otto ore al giorno o le 48 ore settimanali di lavoro effettivo" [6].

---

[3] L'Associazione Internazionale per la Protezione Legale dei Lavoratori fu fondata nel 1900 da diversi gruppi di riformatori con l'obiettivo di promuovere Convenzioni internazionali di diritto del lavoro, anticipando, in tal senso, le prerogative che poi l'OIL avrebbe fatto proprie. Sul tema si veda Daniel Maul, *L'organizzazione internazionale del lavoro, cent'anni di politica sociale a livello globale*, Roma, OIL, 2020, p. 18 ss.

[4] Ivi, p. 48.

[5] La definizione di orario di lavoro contenuta nella Convenzione pone qualche criticità con riferimento ai lavoratori "on call" o "on standby", non chiarendo se il periodo nel quali essi sono in attesa della chiamata del datore di lavoro (c.d. "reperibilità") rientri nel concetto di orario di lavoro: sul tema si veda International Labour Conference, *Hours of work. From fixed to flexible?*, ILO, Genève, 2005, p. 17 ss., ove viene sottolineata la somiglianza, seppur parziale, tra la definizione di orario di lavoro contenuta nella Direttiva 2003/88/CE e, pertanto, vengono richiamate le soluzioni adottate dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

[6] L'art. 3 del Regio decreto legge n. 692/1923 definisce lavoro effettivo come "ogni lavoro che richieda un'applicazione assidua e continuativa".

© Wolters Kluwer Italia

Rispetto alla formulazione della Convenzione, tuttavia, i due limiti sono collegati in modo disgiuntivo ("o") e non in modo congiuntivo ("e").

A partire da un'interpretazione letterale della norma, pertanto, alcuni Autori [7] hanno sostenuto la tesi dell'alternatività tra il limite giornaliero e il limite settimanale, con conseguente maggiore flessibilità per l'imprenditore nella gestione dell'orario di lavoro.

Diversamente, altra parte della dottrina [8], suffragata anche dalla giurisprudenza di legittimità [9] a partire dagli anni Novanta, ha ritenuto i due limiti concorrenti, interpretando la disgiunzione "o" non come un "aut", bensì come un "vel".

È interessante notare come entrambi gli orientamenti dottrinali sopra indicati citino a supporto delle proprie ragioni anche degli atti dell'OIL: coloro che sostengono il rapporto disgiuntivo tra i due limiti della durata giornaliera e settimanale della prestazione lavorativa richiamano, infatti, l'art. 427 del Trattato di Versailles, sottoscritto il 29 giugno 1919, che, tra i principi generali, pone altresì come obiettivo da raggiungere "L'adozione della giornata di 8 ore o della settimana di 48 ore"; d'altra parte, invece, i sostenitori della tesi della concorrenza evidenziano che nella Convenzione OIL n. 1/1919 i predetti limiti sono collegati dalla congiunzione "e" [10].

Alla prima normativa nazionale in materia di orario di lavoro sopra descritta, è seguita l'emanazione del Codice civile e, successivamente, della Costituzione, che non hanno introdotto particolari elementi di novità: da un lato, infatti, ai sensi dell'art. 2107 c.c., "La durata giornaliera e settimanale della prestazione di lavoro non può superare i limiti stabiliti dalle leggi speciali"; dall'altro, l'art. 36 Cost. si limita ad introdurre una riserva di legge con riferimento alla determinazione della durata massima della giornata lavorativa.

La linea di continuità tra la normativa nazionale e la Convenzione OIL n. 1/1919 – che, al momento in cui si scrive, non è più in vigore in Italia – "si spezza" a partire dagli anni Novanta, quando l'allora Comunità Europea rivendica la competenza ad emanare, ai sensi dell'art. 118 TCE, "prescrizioni minime per promuovere in particolare il miglioramento dell'ambiente di lavoro, per garantire un più elevato livello di protezione della salute e della sicurezza dei lavoratori" [11].

L'impostazione sui limiti alla durata giornaliera e settimanale seguita

---

[7] P. Ichino, *Il tempo della prestazione nel rapporto di lavoro (vol. II)*, Milano, Giuffrè, 1985, p. 276 ss.; S. Scarponi, *Riduzione e gestione flessibile del tempo di lavoro*, Milano, Giuffrè, 1988, p. 96 ss.

[8] L. Barassi, *Il diritto del lavoro (vol. II)*, Milano, Giuffrè, 1949, pp. 361-362; G. Cassì, *La durata della prestazione di lavoro*, Milano, Giuffrè, 1956, p. 34 ss.

[9] Cass. Civ. 2 agosto 1996, n. 6995.

[10] S. Scarponi, *Riduzione e gestione flessibile del tempo di lavoro*, cit., p. 97.

[11] Considerando n. 1 della Direttiva 1993/104/CE.

© Wolters Kluwer Italia

dalla Direttiva comunitaria – e, quindi, dalla legislazione italiana di attuazione – divergono rispetto alla Convenzione OIL per un duplice profilo: in primo luogo, pur mantenendo inalterato il *quantum* delle 48 ore settimanali, esse sono calcolate come media nell'arco di 7 giorni e non più di una settimana; inoltre, il limite alla giornata lavorativa non è fissato in modo esplicito dal Legislatore, ma si ricava in via indiretta dal diritto del lavoratore a godere di un periodo minimo di riposo di 11 ore consecutive ogni 24 ore.

Alla luce di quanto sopra, pertanto, può concludersi che la Convenzione n. 1/1919 ha costituito un punto di riferimento per la normativa nazionale fino al primo intervento del Legislatore comunitario sul tema, che – seppur traendo spunto dalle indicazioni dell'OIL – se ne è in parte discostato.

Di tale cambio di prospettiva, peraltro, è stato dato atto anche dal CEACR ("Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations"), che, nel suo Report sulle Convenzioni in materia di orario di lavoro pubblicato il 23 febbraio 2018, ha evidenziato che in molti Paesi, mentre è espressamente individuato un limite massimo alla settimana lavorativa, spesso manca invece una chiara determinazione della durata massima della giornata lavorativa, sottolineando la necessità che tutti i Governi, che continuano ad applicare le sopra citate Convenzioni, adottino le misure necessarie per assicurare che entrambi i limiti, giornaliero e settimanale, di durata massima della prestazione lavorativa siano garantite dalle legislazioni interne [12].

3. I tempi di non lavoro: il riposo giornaliero, settimanale e annuale

Diversamente, risultano ancora in forza in Italia le Convenzioni relative ai "tempi di non lavoro" [13] e, quindi, al diritto al riposo, che ha rappresentato un'ulteriore conquista per i lavoratori della seconda rivoluzione industriale [14].

A tal proposito, un primo, fondamentale, strumento per consentire ai lavoratori il recupero delle forze e la tutela della loro integrità psico-fisica è costituito dal diritto al riposo settimanale, disciplinato a livello internazionale dalle Convenzioni ILO n. 14/1921, per il settore industriale, e n. 106/1957 per quello commerciale (c.d. "Weekly rest Conventions").

---

[12] Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, *Ensuring decent working time for the future*, ILO, Geneve, 2018, p. 326.

[13] Sulla rilevanza del tempo di riposo nell'ambito del rapporto di lavoro si veda Naj Ghosheh, *Remembering rest periods in law: another tool to limit excessive working hours*, Genève, ILO, 2016.

[14] Giancarlo Ricci, *Tempi di lavoro e tempi sociali*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 82.

© Wolters Kluwer Italia

Tali Convenzioni hanno introdotto per la prima volta una regola che è rimasta invariata nel corso del tempo, in virtù della quale ciascun lavoratore ha diritto ad un periodo di riposo continuativo di 24 ore ogni sette giorni di attività.

La suddetta regola, contenuta – come già evidenziato – in Convenzioni che sono attualmente in vigore in Italia – non è stata scalfita né dalla normativa nazionale [15], né dai successivi interventi del Legislatore comunitario [16]: ci troviamo quindi di fronte ad uno di quei casi in cui l'influenza dell'OIL sulla disciplina dell'orario di lavoro nell'ordinamento "interno" emerge con maggior vigore.

Oltre al diritto ad un riposo settimanale, nel corso degli anni si è venuta ad affermare l'esigenza di assicurare ai lavoratori di ogni settore un periodo di ferie annuali retribuite; anche in quest'ambito le disposizioni dell'OIL hanno fatto, per così dire, da "apri pista" per le regolamentazioni degli ordinamenti nazionali.

La Convenzione n. 52/1936, infatti, ha introdotto il diritto di ogni lavoratore (impiegato pubblico o privato nei settori ivi indicati), dopo un anno continuativo di servizio, ad un periodo di ferie annuali retribuite di almeno 6 giorni; tale periodo, peraltro, non include le festività pubbliche né le sospensioni dall'attività lavorativa dovute a malattia. Ma vi è di più: l'OIL ha sancito per la prima volta il principio di irrinunciabilità al *minimum* di ferie, prevedendo la nullità di ogni accordo volto a privare il lavoratore del periodo di riposo annuale garantito in via convenzionale.

La suddetta Convenzione, quindi, è stata considerata certamente innovativa al tempo della sua emanazione ed è stata sottoscritta da un totale di 54 Stati.

Ben presto, tuttavia, gli standard minimi di tutela ivi previsti sono stati ritenuti insufficienti a soddisfare le esigenze dei lavoratori e, anche a fronte dello sviluppo delle normative nazionali in materia di ferie annuali retribuite, si è avvertita la necessità di procedere ad una revisione della Convenzione n. 52/1936.

Dopo talune esperienze limitate a particolari settori [17], è stata emana-

---

[15] La prima legislazione italiana in materia di "riposo settimanale" è stata introdotto dalla legge 22 febbraio 1934, n. 370, che, all'art. 1 ha previsto il diritto ad un riposo di 24 ore consecutive "ogni settimana" (salve le eccezioni ivi stabilite). Anche in tale ipotesi (come nel caso delle Convenzioni sui limiti massimi giornalieri e settimanali dell'orario di lavoro) l'unica differenza rispetto alla normativa internazionale riguardava, per così dire, "l'unità di misura" entro cui calcolare il predetto riposo, pari non a sette giorni, bensì ad una settimana.

[16] Sul punto si vedano l'art. 5 della direttiva 93/104/CE e l'art. 5 della Direttiva 2003/88/CE.

[17] A tal proposito si ricordano le Convenzioni OIL sulle ferie annuali retribuite dei lavoratori nel settore dell'agricoltura (*Holidays with Pay (Agriculture) Convention*, n. 101/1952) e dei lavoratori marittimi (*Paid Vacations (Seafarers) Convention*, n. 91/1949), per un approfondimento delle quali si rinvia a Nicolas Valticos, Geraldo Von Potobsky, *International Labour Law*, Alphen aan den Rijn, Kluwer Law and Taxation Publishers, 1995, p. 170 ss.

© Wolters Kluwer Italia

ta, in conformità alle esigenze dei lavoratori degli Stati aderenti, la Convenzione n. 132/1970, che attualmente, costituisce la normativa di riferimento dell'OIL in materia di ferie annuali retribuite.

Quest'ultima Convenzione innova la precedente disciplina sotto un duplice profilo.

In primo luogo, infatti, l'OIL cambia approccio e non introduce una regolamentazione limitata ad una particolare categoria di settore, ma prevede degli standard minimi di tutela applicabili a tutti i lavoratori dipendenti di qualsivoglia tipologia di imprese, con l'unica eccezione dei lavoratori marittimi (per i quali, come già evidenziato, sussiste una normativa *ad hoc*, di recente innovata con la Convenzione sul lavoro marittimo n. 186 del 2006); inoltre, il periodo minimo di ferie annuali retribuite, pur potendo essere stabilito dalle singole normative nazionali, non può in ogni caso essere inferiore a tre settimane.

Viene ribadita, invece, l'irrinunciabilità alle ferie annuali retribuite: secondo l'art. 12, infatti, "qualsiasi accordo relativo alla rinuncia al diritto al congedo minimo annuale pagato (..) o relativo alla rinuncia a detto congedo mediante una indennità, o in qualsiasi altro modo, deve (..) essere nullo di pieno diritto, o vietato".

Rispetto alla Convenzione n. 52/1936, quindi, quest'ultima prende posizione anche sul tema della monetizzazione delle ferie, vietandola espressamente (almeno con riferimento al "*minimum*" annuale irrinunciabile).

Anche in materia di ferie è possibile affermare che l'Organizzazione internazionale del lavoro ha esercitato un'influenza sulla normativa degli Stati aderenti e, in particolare, dell'Italia (ove, lo si ribadisce, le relative Convenzioni sono ancora in vigore).

A tal proposito, basti osservare che per lungo tempo la normativa nazionale di riferimento è stata costituita unicamente dagli articoli 2109 Cod. civ. e dall'art. 36 della Costituzione, nonché dalle leggi di ratifica delle Convenzioni OIL sopra citate, ovvero, nello specifico la l.n. 1305 del 1952 (che ha ratificato la Convenzione n. 52/1936) e, in un secondo momento, la l.n. 157 del 1981 (che ha ratificato la Convenzione OIL n. 132/1970).

La prima disposizione citata si limita a prevedere "dopo un anno di ininterrotto servizio" [18] il diritto ad un periodo annuale di ferie retribuite, la cui durata è determinata "dalla legge, dalle norme corporative, dagli usi o secondo equità".

---

[18] A seguito dell'intervento della Corte Costituzionale, con la sentenza n. 66 del 1963, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale della norma nella parte in cui richiede, ai fini della maturazione delle ferie, almeno un anno continuativo di servizio; tale requisito, evidentemente, è stato ripreso dalla Convenzione OIL n. 52 del 1936, che, all'art. 2, consentiva il godimento del periodo di riposo "after one year of continous service".

© Wolters Kluwer Italia

Ebbene, il rinvio operato dall'art. 2109 cod. civ., di fatto, era considerato come un rinvio alle leggi di ratifica delle Convenzioni OIL, che si sono limitate a recepirne *in toto* il contenuto, e alla contrattazione collettiva, a cui era rimessa sostanzialmente la disciplina dell'intera materia [19].

L'art. 36 della Costituzione, inoltre, eleva a rango costituzionale il principio dell'irrinunciabilità alle ferie annuali retribuite, che già aveva fatto ingresso nell'ordinamento italiano per effetto dell'adesione alla Convenzione OIL n. 52 del 1936 (e, successivamente, alla Convenzione n. 132 del 1970) [20].

Il suddetto quadro normativo è stato integrato dalle Direttive europee in materia di orario di lavoro e dalla relativa legislazione di attuazione: così, oggi, l'art. 10 d.lgs. n. 66 del 2003 assicura a ciascun lavoratore un periodo di ferie annuali retribuite di almeno quattro settimane [21].

Da quanto sopra esposto, quindi, emerge l'importanza del ruolo dell'OIL e delle sue Convenzioni sulle ferie, le quali, dall'entrata in vigore del Codice e civile e fino all'intervento della (allora) Comunità Europea, hanno rappresentato la principale fonte normativa in materia, "entrata" nell'ordinamento italiano per effetto delle leggi di ratifica sopra indicate; attualmente, inoltre, esse continuano a mantenere una loro rilevanza in quanto garantiscono ai lavoratori degli standard minimi di tutela che devono essere necessariamente rispettati.

4. Il lavoro notturno delle donne

Uno degli ambiti nei quali l'intervento dell'OIL ha avuto maggiore impatto sulle legislazioni interne dei vari Stati è stato certamente quello del lavoro notturno, con particolare riferimento a quei soggetti che sono sempre stati considerati "deboli", tanto sul piano degli ordinamenti nazionali [22], quanto su quello degli ordinamenti internazionali (non solo dell'OIL, ma anche, come subito si avrà modo di vedere, dell'Unione Europea), ovvero le donne e i minori.

---

[19] Vincenzo Ferrante, *Ferie [dir. lav.]*, Enciclopedia Treccani-Diritto online, 2013.

[20] Liana Barboni, *La strana irrinunciabilità del diritto alle ferie nel diritto interno e nelle fonti internazionali*, "Diritto delle relazioni industriali", XIII, 2003, 3, p. 520 ss.

[21] In materia di ferie annuali retribuite si vedano: Silvia Bertocco, *Ferie annuali*, in Carlo Cester, Maria Giovanna Mattarolo, Marco Tremolada (a cura di), *La nuova disciplina dell'orario di lavoro*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 312 ss.; Antonella Occhino, *Il tempo libero nel diritto del lavoro*, Torino, Giappichelli, 2010.

[22] Si ricorda che nell'ordinamento italiano il lavoro delle donne e dei minori è espressamente tutelato dall'art. 37 della Costituzione che, se da un lato mira a garantire una parità di trattamento salariale, a parità di lavoro prestato, dall'altra, intende altresì salvaguardarne le specificità.

© Wolters Kluwer Italia

Lo stesso Preambolo della Costituzione dell'OIL sottolinea l'urgenza di adottare dei provvedimenti volti a migliorare "la protezione dei fanciulli degli adolescenti e delle donne".

Volendo iniziare con il lavoro notturno delle donne, bisogna innanzitutto dare atto che esso è stato disciplinato da ben tre diverse Convenzioni OIL [23], che si sono susseguite nel tempo, creando una stratificazione normativa e, quindi, un problema di coordinamento, soprattutto in quegli Stati che hanno ratificato l'ultima delle predette Convenzioni, senza denunciare le precedenti [24].

Ciò che ha caratterizzato la sopra citata normativa OIL è stato il divieto di adibire le donne al lavoro notturno, che di fatto si presenta in modo pressoché invariato in tutte e tre le Convenzioni sulla materia [25].

L'elemento caratterizzante il suddetto divieto è la sua assolutezza: si tratta, infatti, di una proibizione che ha carattere generale, che prescinde dall'età o dalle condizioni personali della lavoratrice (così, a titolo esemplificativo, essa opera indipendentemente dall'eventuale stato di gravidanza o di malattia della donna) e trova come unica eccezione quella del lavoro svolto nell'ambito dell'impresa familiare.

Dal punto di vista storico, il divieto di lavoro notturno delle donne riflette l'approccio eminentemente "protettivo" che ha caratterizzato i primi decenni di attività dell'OIL e, ancor prima, dell'IALL: basti pensare che il predetto divieto è stato sancito per la prima volta nella Convenzione dell'IALL del 1906 sul lavoro notturno delle donne, il cui contenuto è stato poi ripreso dalla Convenzione OIL n. 4/1919; nonostante già a quell'epoca, infatti, alcune lavoratrici promuovessero la parità e l'uguaglianza tra i sessi nel mondo del lavoro, era certamente più sentita l'esigenza di avere una legislazione lavoristica protettiva, esigenza, peraltro, condivisa sia dalle donne più conservatrici sia dalle sindacaliste dei movimenti operai, che avevano come scopo quello di ottenere migliori condizioni lavorative [26].

Nel corso degli anni, tuttavia, l'OIL si è trovato di fronte alla necessità di bilanciare l'interesse a tutelare il lavoro femminile, in linea di continuità con l'atteggiamento "protettivo" adottato nelle citate Convenzioni sul lavoro notturno, con l'interesse ad eliminare qualsivoglia forma di di-

---

[23] Ci si riferisce, in particolare, alle Convenzione OIL n. 4/1919 ("*Night work women convention*") ed alle due successive Convenzioni n. 41/1934 e n. 89/1948, che costituiscono, di fatto, delle versioni aggiornate della prima Convenzione.

[24] E. Ales, M. Bell, O. Deinert, S. Robin Olivier, "International and European Labour Law", cit., p. 1344.

[25] Christine Haight Farley, *Men may work from sun to sun, but women's work is never done: international law and the regulation of women's work at night*, "Circles: Buffalo Women's Journal of Law and Social Policy", 1996, 4, p. 47 ss.

[26] Daniel Maul, *L'organizzazione internazionale del lavoro,* cit., p. 61.

© Wolters Kluwer Italia

scriminazione fondata sul sesso, che è divenuto oggetto della Convenzione n. 111/1958.

La suddetta Convenzione, infatti, ha vietato qualsiasi distinzione, esclusione o preferenza fondata su una serie di condizioni personali, tra cui, appunto, anche il sesso, avente come effetto quello di impedire l'uguaglianza di possibilità o di trattamento in materia di impiego o di professione. D'altra parte, l'art. 5 fa salve tutte le misure speciali di protezione e assistenza previste nelle altre Convenzioni e raccomandazioni adottate dall'OIL; in tale contesto, quindi, il divieto di lavoro notturno non veniva considerato una misura discriminatoria, in quanto volta a tutelare la salute e la sicurezza delle lavoratrici [27].

Le istanze di uguaglianza e la lotta ad ogni forma di discriminazione si sono acuite nel corso degli anni Settanta, quando, nell'ambito della Comunità europea, sono state emanate la Direttiva 1976/207/CEE, in materia di parità di trattamento, e, dalle Nazioni Unite, la Convenzione del 1979 sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne.

Il crescente dibattito circa la contrarietà del divieto di lavoro notturno delle donne con il principio di parità di trattamento ha portato moltissimi paesi a denunciare le Convenzioni dell'OIL sul tema, tanto che, nel General Report del 1986, il CEACR ha espressamente richiamato l'attenzione dell'OIL su tale problema, sottolineando la necessità di trovare una rapida soluzione per evitare una loro completa disapplicazione [28].

Il punto di equilibrio tra gli interessi sopra indicati è stato raggiunto con l'adozione da parte dell'OIL nel 1990 di due strumenti.

In primo luogo, infatti, è stata rivista la Convenzione n. 89/1948 mediante l'adozione di un Protocollo, che, da un lato, ha attenuato la rigidità del divieto di lavoro notturno delle donne prevedendo la possibilità per gli Stati di adottare delle eccezioni; d'altra parte, tale divieto è stato mantenuto invariato, senza la possibilità di derogarvi, con riferimento al periodo della maternità (pari ad un minimo 16 settimane, di cui almeno 8 prima del parto), durante il quale è preminente l'interesse a tutelare la salute della madre e del bambino; inoltre, l'OIL ha introdotto, con la Convenzione n. 171/1990 una serie di misure di protezione per tutti i lavoratori notturni, a prescindere dal loro sesso.

A circa dieci anni dall'adozione degli ultimi provvedimenti in materia di lavoro notturno, il CEACR ha elaborato un Report sul tema, nel quale ha affrontato espressamente il rapporto tra il divieto di lavoro notturno femminile e il divieto di discriminazioni fondate sul sesso [29].

---

[27] Manuela Tomei, *Discrimination and equality at work: a review of concept*, "International labour review", 2003, 4, pp. 405-406.

[28] George P. Politakis, *Night work of women in industry: standards and sensibility*, "International labour review", 2001, 4, p. 428.

[29] Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendation, *Night work*

© Wolters Kluwer Italia

Nel suddetto Report il Comitato adotta un approccio "pragmatico" ed evidenzia che, mentre in alcuni paesi, ove sono previste tutte le misure idonee a tutelare la salute e la sicurezza delle lavoratrici, il divieto assoluto di lavoro notturno appare anacronistico e prevale, quindi, l'interesse a garantire il principio di parità di trattamento, nei paesi in via di sviluppo non sono ancora state adottate le misure normative adatte a proteggere le lavoratrici, con la conseguenza che in tali contesti le Convenzioni sul lavoro notturno (in particolare la Conv. n. 89/1948, che, come già evidenziato, in seguito alla revisione del 1990, "stempera" e rende derogabile il predetto divieto) sono fondamentali e la piena attuazione del principio di non discriminazione avviene in modo più graduale [30].

Le Convenzioni OIL in materia di lavoro notturno hanno certamente avuto un impatto sull'ordinamento italiano.

Si deve innanzitutto premettere che il Codice Civile non fornisce una disciplina dettagliata in relazione al lavoro notturno, ma si limita a prevedere il diritto ad una maggiorazione retributiva per le prestazioni svolte nell'orario notturno e a rimandare alle leggi il compito di prevederne una regolamentazione completa.

Ebbene, la prima normativa in materia era contenuta nel Regio Decreto n. 653 del 1934, confermato dalla successiva legge n. 1305 del 1952, che ha ratificato la Convezione OIL n. 89/1948: in linea con quest'ultima, anche la legislazione nazionale prevedeva un generale divieto di adibire le donne al lavoro notturno nelle imprese del settore industriale.

La rigidità del suddetto divieto veniva, almeno parzialmente, attenuata dall'art. 5 legge n. 903 del 1977, che, pur conservando il divieto di lavoro notturno nell'arco temporale compreso tra mezzanotte e le sei del mattino, prevedeva un duplice ordine di eccezioni: da un lato, infatti, erano escluse da tale limitazione le donne con determinati tipi di mansioni (di carattere direttivo o adibite a servizi sanitari aziendali); d'altra parte, la contrattazione collettiva poteva derogare al divieto [31].

Negli anni Settanta, quindi, seppur con qualche eccezione, l'accesso al lavoro notturno era ancora precluso per le donne, in linea con le indicazioni contenute nelle Convenzioni OIL.

Il suddetto divieto, tuttavia, ben presto si è posto in contrasto con il principio di parità di trattamento affermato in ambito comunitario dalla Direttiva 1976/207/CEE.

In particolare, l'art. 5 della citata Direttiva dispone che vengano ga-

---

of women in industry, ILO, Geneve, 2001, p. 123 ss., per un commento del quale si veda George P. Politakis, *Night work of women in industry: standards and sensibility*, "International Labour Review", 2001, 4 p. 403 ss.

[30] Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendation, *Night work of women in industry*, cit., p. 128.

[31] Sulla disciplina del divieto di lavoro notturno nell'ordinamento italiano si veda Emanuele Menegatti, *Il lavoro notturno: normativa comunitaria e disciplina nazionale*, "Diritto delle relazioni industriali", 2000, 3, p. 375 ss.

© Wolters Kluwer Italia

rantite agli uomini e alle donne le medesime condizioni di lavoro, senza discriminazioni fondate sul sesso.

Facendo leva su tale articolo, la Corte di Giustizia ha sancito l'incompatibilità del divieto di adibire le donne al lavoro notturno con il principio di parità di trattamento della normativa francese (c.d. "Caso Stoeckel") [32], che risultava del tutto analoga alla legislazione italiana.

In seguito alla suddetta sentenza, l'Italia, pur avendo denunciato la Convenzione OIL n. 89/1948, non ha adeguato il suo apparato normativo ai principi della Direttiva comunitaria, lasciando inalterato il divieto (e le relative eccezioni) previsto dall'art. 5 legge n. 903 del 1977.

Proprio tale circostanza ha portato la Corte di Giustizia, nel 1997, a condannare l'Italia, da un lato, per la mancata emanazione di disposizioni attuative della Direttiva 1976/207/CEE e, dall'altro, per la permanenza nell'ordinamento nazionale del divieto di lavoro notturno per le donne [33].

In seguito alla condanna da parte della Corte di Giustizia, infatti, l'art. 17 della legge n. 25 del 5 febbraio 1999 (attuativa della Legge Comunitaria del 1998) ha modificato l'art. 5 della legge n. 903 del 1977, introducendo, da un lato, un divieto per le donne di svolgere la prestazione lavorativa da mezzanotte alle sei del mattino "dall'accertamento dello stato di gravidanza fino al compimento di un anno di età del bambino" [34] e, dall'altro, una serie di ipotesi in cui la lavoratrice può astenersi dal lavoro notturno [35].

Il contenuto della citata norma, come modificata negli anni Novanta, è rimasto pressoché invariato nel corso degli anni, essendo stato recepito, dapprima, dall'art. 53 d.lgs. n. 151 del 2001 e, successivamente, dall'art. 11 d.lgs. n. 66 del 2003 [36].

Alla luce di quanto sopra esposto, quindi, si può concludere che il divieto di lavoro notturno femminile "assoluto", originariamente introdotto dall'OIL proprio per l'esigenza di tutelare la salute e la sicurezza delle lavoratrici in Italia ha subito un progressivo temperamento [37] a fronte del-

---

[32] Corte giust. UE 25 luglio 1991 (C-345/89), "Rivista italiana di diritto del lavoro", 1991, 2, p. 707 ss., con nota di Michele Mariani ("Un nuovo passo verso la soppressione del divieto di lavoro notturno per le donne").

[33] Corte giust. UE 4 dicembre 1997 (C-207/96), "Rivista Giuridica del lavoro", 1998, p. 328 ss., con nota di Massimo Rocella ("Lavoro notturno femminile e direttive comunitarie").

[34] Tale divieto non si pone in contrasto con il principio di parità di trattamento sancito dalla Direttiva 1976/207/CEE, in quanto la stessa "non pregiudica le disposizioni relative alla protezione della donna, in particolare per quanto riguarda la gravidanza e la maternità" (art. 2, par. 3).

[35] Marzia Barbera, *Tutto a posto, niente in ordine. Il caso del lavoro notturno delle donne*, "Rivista Italiana di diritto del lavoro", 1999, 1, p. 301 ss.

[36] Maria Giovanna Mattarolo, *Limitazioni al lavoro notturno*, in Carlo Cester, Maria Giovanna Mattarolo, Marco Tremolada (a cura di), *La nuova disciplina dell'orario di lavoro*, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 352-353.

[37] A tal proposito si precisa che le Convenzioni OIL n. 4/1919 e n. 41/1934 sono state nel 2017, all'esito della 106ª Sessione della Conferenza Internazionale del Lavoro.

© Wolters Kluwer Italia

l'affermarsi del principio di parità di trattamento e del divieto di discriminazioni fondato sul sesso, sanciti, dapprima, dalla Convenzione OIL n. 111/1958 e, successivamente, a livello comunitario dalla Direttiva 1976/207/CEE.

5. Il lavoro notturno dei minori

I minori, date lo loro condizioni psico-fisiche dettate dalla giovane età, sono sempre stati destinatari di specifiche misure di tutela.

In tale ambito, infatti, il divieto di lavoro notturno è stato sancito per la prima volta dall'OIL in tre diverse Convenzioni, tutte ancora vigenti nell'ordinamento italiano: ci si riferisce, in particolare, alla Convenzione n. 6/1919 e n. 90/1948, per quanto riguarda il settore industriale, e alla Convenzione n. 79/1946, per quanto concerne gli altri settori.

Il suddetto divieto è stato ribadito altresì dalla Direttiva 1994/33/CE, relativa alla protezione dei giovani sul lavoro: in tale ambito, pertanto, è possibile vedere ancora una continuità tra le Convenzioni dell'OIL e la normativa nazionale (ovvero, nello specifico, la legge n. 977 del 1967), che non è stata intaccata dall'intervento del legislatore comunitario.

Vi è da dire, tuttavia, che il divieto di lavoro notturno dei minori non è assoluto, ma ammette una serie di deroghe, che sono stabilite e disciplinate da ciascuna delle fonti sopra citate.

Come già evidenziato, l'adozione delle Convenzioni OIL in materia di lavoro notturno dei minori è stata dettata dall'esigenza di tutelare tali soggetti e di non pregiudicare in alcun modo la loro crescita e il loro sviluppo.

Le predette Convenzioni, infatti, per prime hanno introdotto una specifica misura di protezione in favore di tali soggetti, considerando i potenziali effetti negativi che il lavoro notturno, salvo talune eccezioni, potrebbe avere sui più giovani.

Esse, certamente, continuano ad essere attuali e ad avere rilevanza, soprattutto in considerazione dei successivi strumenti adottati sul tema e, in particolare, della Convenzione relativa alle forme peggiori di lavoro minorile, espressamente condannate dall'OIL, tra cui rientra altresì "qualsiasi altro tipo di lavoro che, per sua natura o per le circostanze in cui viene svolto, rischi di compromettere la salute, la sicurezza o la moralità del minore" (art. 3 Conv. n. 182/1999).

A tal proposito, la Raccomandazione OIL n. 190, allegata alla sopra citata Convenzione, menziona tra i lavori svolti in condizioni particolarmente difficili per i minori anche i lavori notturni: non si può negare, infatti, che le circostanze nelle quali viene prestato il lavoro notturno potrebbero essere pregiudizievoli per la loro salute e la loro sicurezza.

© Wolters Kluwer Italia

6. Dalla tutela alla flessibilità: il lavoro part-time e i c.d. *working time arrangements*

Le Convenzioni dell'OIL in materia di orario di lavoro sino ad ora esaminate perseguono soprattutto una finalità di tutela della salute e della sicurezza dei prestatori di lavoro; indicativo, in tale senso, il contenuto stesso delle predette Convenzioni, che si risolve essenzialmente nel porre delle limitazioni all'orario di lavoro e, d'altra parte, nel garantire dei periodi minimi di riposo (giornaliero, settimanale e annuale).

Negli ultimi anni, tuttavia, l'OIL si è trovata a dover far fronte alle esigenze di flessibilità di gestione del rapporto di lavoro, provenienti sia dalle imprese, sia dai lavoratori, che hanno interesse ad avere una maggiore libertà nella programmazione dell'attività lavorativa [38].

Il concetto di flessibilità è stato inteso innanzitutto come possibilità di lavorare un numero di ore inferiore [39]; una prima risposta alle esigenze di cui sopra, quindi, è stata data dall'OIL con la Convenzione n. 175/1994 sul lavoro a tempo parziale, che è stata ratificata dall'Italia ed è tuttora in vigore [40].

È interessante notare come la suddetta Convenzione ponga dei principi generali che sono rimasti immutati anche a livello comunitario nell'Accordo del 1997; in questo caso, quindi, diversamente da quelli analizzati nei precedenti paragrafi, la normativa europea si è limitata a riprendere e recepire quanto indicato dall'OIL, senza apportare rilevanti modifiche [41].

Ci riferisce, *in primis*, alla nozione stessa di lavoratore a tempo parziale, che viene definito come un "dipendente il cui tempo di lavoro normale è inferiore a quello dei lavoratori a tempo pieno in una situazione comparabile".

In secondo luogo, e soprattutto, la Convenzione impone agli Stati aderenti di adottare misure che garantiscano ai lavoratori part-time delle tutele nell'ambito del rapporto di lavoro che non siano inferiori a quelle

---

[38] Carla Spinelli, *International Labour Standard e orario di lavoro*, cit., p. 794 ss.

[39] Gli studi condotti dall'OIL sull'utilizzo del lavoro a tempo parziale dimostrano che esso è più diffuso nei Paesi già sviluppati (in quelli in via di sviluppo, diversamente, la maggior parte della popolazione lavora più di 48 ore a settimana) e che è caratterizzato da una forte presenza di lavoratrici, che più spesso rispetto ai lavoratori si trovano a dover conciliare esigenze lavorative con quelle di cura della famiglia; sul punto si veda Joe Messenger, *Working time and the future of work*, ILO, Geneve, 2018, p. 5.

[40] Nicolas Valticos, Geraldo Von Potobsky, "International Labour Law", cit. p. 166 ss.

[41] Vincenzo Ferrante, *Lavoro a tempo parziale*, Enciclopedia Treccani-Diritto online, 2013. In tal senso si veda altresì Jill Murray, *Social Justice for Women? The ILO's Convention on Part-time Work*, "The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations", 1999, 15, p. 4, secondo cui "The form and content of its Part-time Work Directive was heavily influenced by the ILO Convention, which apparently formed the basis of the European trade unions' negotiating position".

© Wolters Kluwer Italia

previste per i lavoratori a tempo pieno ad essi comparabili, in misura proporzionale, chiaramente, alla riduzione del loro orario di lavoro [42].

Infine, viene sancita la volontarietà su cui si basa il lavoro a tempo parziale, per ciò intendendosi che il passaggio da un rapporto a tempo pieno ad un rapporto part-time, e viceversa, può avvenire solo in base ad una scelta libera e volontaria di entrambe le parti contraenti.

Il principio di "volontarietà" del lavoro part-time, sancito dall'art. 10 della citata Convenzione, implica che, per addivenire ad una riduzione delle ore di lavoro nell'ottica di una maggiore flessibilità, sia necessario l'incontro delle volontà del lavoratore e del datore di lavoro; d'altra parte, la stessa Convenzione impone agli Stati aderenti di adottare le misure volte a facilitare l'accesso al lavoro a tempo parziale, che devono tenere in particolare considerazione i bisogni di specifici gruppi di lavoratori quali, ad esempio, i disoccupati, i lavoratori con responsabilità familiari, i lavoratori anziani o disabili e i lavoratori-studenti o che, comunque, svolgono corsi di formazione.

L'OIL, quindi, già negli anni Novanta ha richiamato l'attenzione su quelle categorie di soggetti che, per le particolari condizioni personali in cui versano, necessitano di una maggiore flessibilità nell'ambito del rapporto di lavoro. Tale tematica è estremamente attuale ed è stata di recente affrontata anche in ambito europeo nella Direttiva 1158/2019/UE: l'art. 9 di tale Direttiva, infatti, invita gli Stati membri ad adottare le misure necessarie per garantire che i lavoratori con figli fino ad una determinata età (non inferiore ad otto anni) e i prestatori di assistenza abbiano il diritto di chiedere orari di lavoro flessibili per motivi di assistenza, prevedendo altresì l'obbligo in capo ai datori di lavoro di motivare gli eventuali rifiuti a tali richieste.

Il lavoro part-time, pur essendo la sola forma di lavoro flessibile regolamentata dall'OIL in un'apposita Convenzione, certamente non è l'unico modello di lavoro non standard conosciuto dall'Istituto.

Negli ultimi anni, infatti, sono stati oggetto di studio da parte dell'OIL i c.d. *working time arrangements* [43] ovvero tutte le forme di orga-

---

[42] Gli artt. 4, 5, 6, 7 della Convenzione n. 175/1994, pur non prevedendo espressamente un generale divieto discriminazione, richiedono di rispettare il principio di parità di trattamento tra i lavoratori a tempo parziale e i lavoratori a tempo pieno in una situazione comparabile con riguardo alle principali garanzie inerenti al rapporto di lavoro, ovvero, nello specifico: il diritto al salario minimo, all'organizzazione sindacale e contrattazione collettiva, alla salute e sicurezza sul lavoro, alla tutela contro le discriminazioni sul lavoro, alla protezione della maternità, alle tutele previste in caso di cessazione del rapporto di lavoro, ai congedi e alle ferie annuali pagate, ai congedi di malattia.

[43] Una definizione formale di tale concetto si trova nel Report del 2008 dell'ICLS (International Conference of Labour Statisticians): "Working-time arrangements describe measurable characteristics of a job that refer to organization (lenght and timing) and scheduling (stability or flexibility) of work and non-work periods during a specified reference day, week, month or longer period and applies to all types of jobs" (p. 46).

© Wolters Kluwer Italia

nizzazione dell'orario di lavoro che si distaccano dalla settimana lavorativa standard; si pensi, ad esempio, al lavoro a turni, a chiamata, alla c.d. "banca ore", *etc*.[44].

Tale flessibilità, peraltro, è agevolata altresì dalle c.d. "ICT" ("Information and Communication Technologies", che ormai sono utilizzate nella maggior parte dei rapporti di lavoro: esse, come rilevato in uno studio condotto congiuntamente dall'OIL e da Eurofound[45], da un lato, consentono una gestione più autonoma nell'organizzazione del lavoro da svolgere, ma, dall'altro, portano con sé il rischio che i lavoratori rimangano costantemente connessi, alterando quindi l'equilibrio esistente tra vita privata e professionale.

Nonostante i cambiamenti che stanno attraversando il mondo del lavoro siano oggetto di studio da parte dell'OIL, la normativa di riferimento rimane sempre la stessa ed è rappresentata dalle Convenzioni risalenti, per lo più, alla prima metà del Novecento, esaminate nei precedenti paragrafi: da qui viene naturale chiedersi, come peraltro ha fatto lo stesso Comitato di esperti dell'OIL (CEACR)[46], se le predette Convenzioni possano essere adeguate e ancora attuali a fronte dei nuovi modelli di organizzazione dell'orario di lavoro, caratterizzati da flessibilità e mutevolezza.

A tal proposito, le osservazioni del CEACR rivestono notevole importanza, anche nell'ottica di un'eventuale revisione delle Convenzioni vigenti.

Il Comitato, infatti, da un lato, ha ribadito l'importanza che hanno le Convenzioni OIL in materia di orario di lavoro, proprio perché pongono degli standard minimi di tutela e perseguono l'obiettivo di salvaguardare la vita privata dei lavoratori, limitando il loro orario; tale obiettivo, peraltro, sembra sempre più difficile da raggiungere in seguito all'avvento delle nuove tecnologie che rendono sfumati i confini tra tempo di lavoro e tempo libero[47].

D'altra parte, però, lo stesso Comitato fornisce degli spunti per valutare l'adozione di una disciplina a livello internazionale in materia di orario di lavoro che riesca a bilanciare l'esigenza di tutela dei lavoratori con le istanze di flessibilità delle imprese.

Così, a titolo esemplificativo, il CEACR "suggerisce" di adottare un'unica Convenzione, che disciplini sia i limiti all'orario di lavoro sia

---

[44] Per un'analisi completa dei sistemi di gestione flessibile dell'orario di lavoro si rinvia a Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, *Ensuring decent working time for the future*, ILO, Geneve, 2018, p. 239 ss.

[45] Jon Messenger, Oscar Vargas Llave, Lutz Gschwind, Simon Boehmer, Greet Vermeylen, Mathijn Wilkens, *Working anytime, anywhere: the effects on the world of work*, ILO e EUROFOUND, 2017.

[46] Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, *Hours of work: from fixed to flexible?*, ILO, Geneve, 2005.

[47] Ivi p. 105.

© Wolters Kluwer Italia

i tempi di riposo e che abbia un ambito di applicazione generale (e non settoriale, come avviene invece nelle Conv. OIL n. 1 e 30); ancora, di prevedere una chiara definizione di orario di lavoro ed una maggiore flessibilità, dando la possibilità agli Stati aderenti, in caso di necessità, di valutare il rispetto della durata massima giornaliera del lavoro e della settimana lavorativa come media in un arco temporale più ampio [48].

7. L'orario di lavoro oltre la subordinazione

Un'ulteriore tematica che è stata oggetto di studio e di approfondimento da parte dell'OIL negli ultimi anni è stata la possibilità di individuare un nucleo di diritti fondamentali dei lavoratori e di applicarli ad ogni forma di lavoro, ovvero anche al di fuori dell'ambito della subordinazione.

A tal proposito, un primo punto di approdo di tale percorso si è avuto con l'emanazione da parte dell'OIL della Dichiarazione sui principi e i diritti fondamentali nel lavoro, adottata nel corso della 86° sessione della Conferenza Internazionale del Lavoro il 18 giugno 1998, ove vengono sanciti per la prima volta quattro diritti fondamentali, che devono essere garantiti dagli Stati a prescindere dalla ratifica delle relative Convenzioni.

Si tratta dei ben noti *core labour standards*, ovvero: libertà di associazione e diritto di contrattazione collettiva; eliminazione di ogni forma di lavoro forzato o obbligatorio; abolizione effettiva del lavoro minorile; eliminazione della discriminazione sul lavoro [49]. Si può sin d'ora notare che nei predetti diritti fondamentali non vi è alcun riferimento al tema dell'orario di lavoro.

Appena un anno dopo l'emanazione della citata Dichiarazione, nel 1999 il Direttore generale dell'OIL elaborava per la prima volta la nozione di lavoro dignitoso, che veniva poi istituzionalizzata nel 2008 nell'ambito della Dichiarazione sulla giustizia sociale per una globalizzazione giusta.

Tale Dichiarazione riprende i quattro obiettivi strategici dell'OIL già enunciati nell'Agenda sul lavoro dignitoso, tra cui figura altresì lo sviluppo e il potenziamento degli strumenti di protezione sociale dei lavoratori, che diano "la possibilità per tutti di godere in modo equo dei vantaggi del progresso in materia di salari e redditi, durata del lavoro e altre condizioni di condizioni di lavoro" [50].

---

[48] Ivi p. 106-107.

[49] Per un'analisi dei core labour standards si rinvia a Vania Brino, *L'azione normativa dell'Organizzazione internazionale del lavoro nella promozione dei diritti sociali fondamentali*, in Adalberto Perulli, Vania Brino (a cura di), *Manuale di diritto internazionale del lavoro*, Torino, Giappichelli, 2015, p. 39 ss.

[50] Dichiarazione dell'OIL sulla giustizia sociale per una globalizzazione giusta, 97ª Sessione della Conferenza Internazionale del lavoro, 10 giugno 2008, p. 10.

© Wolters Kluwer Italia

Il tema dell'orario di lavoro, quindi, pur non essendo compreso nei *core labour standards*, diviene parte integrante del concetto il lavoro dignitoso.

Tanto la Dichiarazione sui *core labour standards*, quanto quella sul lavoro dignitoso, hanno contribuito ad individuare un nucleo di diritti fondamentali che costituiscono una garanzia minima, la quale deve essere assicurata a tutti i lavoratori [51].

Proprio in quanto standards minimi di tutela, viene spontaneo pensare ad una loro applicazione che non si limiti soltanto ai rapporti di lavoro subordinato, ma che si estenda ad ogni forma di lavoro, a prescindere dalla relativa qualificazione giuridica [52].

Tale tendenza trova conferma anche nei più recenti sviluppi dell'OIL in materia.

In particolare, la Commissione mondiale sul futuro del lavoro ha proposto l'adozione da parte di tutti gli Stati di una "Garanzia Universale", che comprenda altresì i limiti alle ore di lavoro, al fine di garantire un'adeguata tutela della salute e sicurezza dei lavoratori.

Il Report della Commissione prevede espressamente che le tutele della garanzia universale debbano spettare a "Tutti i lavoratori, indipendentemente dal loro contratto o dallo status professionale" [53].

Tale assunto è di fondamentale importanza in quanto per la prima volta viene esplicitato l'indirizzo verso cui tenderanno, verosimilmente, le azioni dell'OIL nel prossimo futuro, ovvero un, seppur parziale, superamento della distinzione tra i "due mondi" dell'autonomia e della subordinazione, almeno per quanto concerne un *corpus* di diritti minimi e fondamentali da assicurare a tutti i prestatori di lavoro.

Pochi mesi dopo la pubblicazione del suddetto Report, ed in linea con esso, la stessa Conferenza internazionale del lavoro, nella Dichiarazione emanata in occasione del centenario dell'OIL, ha ribadito che "tutti i lavoratori dovrebbero godere di una protezione adeguata", tenendo in considerazione, *inter alia*, dei limiti massimi sull'orario di lavoro [54].

Anche se la Conferenza non richiama espressamente la Garanzia Universale dei lavoratori, la tendenza verso cui sembrano confluire le azioni dell'OIL rimane la stessa: i limiti massimi previsti dalla normativa in tema di orario di lavoro devono essere garantiti a tutti i lavoratori, siano essi autonomi o subordinati.

---

[51] Matteo Borzaga, Michele Mazzetti, *Core labour standards e decent work: un bilancio delle più recenti strategie dell'OIL*, "Lavoro e diritto", 2019, 3, p. 447 ss.

[52] Valerio De Stefano, *L'ambito di applicazione soggettivo degli International Labour Standards dell'OIL*, "Lavoro e Diritto", 2019, 3, p. 429 ss.

[53] Commissione mondiale sul futuro del lavoro, *Lavorare per un futuro migliore*, OIL, 2019, pp. 40-41.

[54] Conferenza Internazionale del Lavoro, *Dichiarazione del centenario dell'OIL per il futuro del lavoro*, OIL, Ginevra, 2019, pp. 6-7.

© Wolters Kluwer Italia

Peraltro, l'idea che talune garanzie proprie del lavoro subordinato vengano estese altresì al mondo del lavoro autonomo è stata più volte affrontata anche dall'Unione Europea [55].

A tal proposito è sufficiente richiamare l'indirizzo giurisprudenziale della Corte di Giustizia che tende ad estendere le tutele previste dalle Direttive comunitarie anche al di fuori della nozione "classica" di subordinazione, valorizzando l'inserimento del prestatore nell'organizzazione imprenditoriale del datore di lavoro [56].

La giurisprudenza europea sopra citata riguarda un tema ben noto all'OIL, che, nella Raccomandazione n. 198 del 2006, individua una serie di indicatori, che, secondo l'Organizzazione, sarebbero sufficienti per far presumere la sussistenza di un rapporto di lavoro subordinato, tra cui viene espressamente menzionata "the integration of the worker in the organization of the enterprise".

L'OIL, pertanto, se, da un lato, tramite i *core labour standards* ed il concetto di lavoro dignitoso, sembra voler individuare un nucleo minimo di diritti che si applichi a tutte le tipologie di rapporto di lavoro, d'altra parte, sembra anche voler "estendere" la nozione tradizione di subordinazione, attraverso una serie di indici che di per sé basterebbero a provarla [57].

È evidente che tali tendenze, sviluppatesi sul piano internazionale, hanno avuto un riflesso negli ordinamenti interni dei vari Stati.

In particolare, per quanto concerne l'Italia, ci si riferisce non solo (e non tanto) al fenomeno del lavoro c.d. "etero-organizzato" (nel quale, di fatto, le tutele proprie del lavoro subordinato sono state estese *in toto* e *de plano* a lavoratori autonomi), quanto piuttosto al sistema "minimo" di garanzie introdotto con il d.l. n. 101 del 2019 (conv. in l.n. 128 del 2019) in favore dei "lavoratori autonomi che svolgono attività di consegna di beni per conto altrui (..) attraverso piattaforme anche digitali" [58], ovvero dei c.d. *riders*.

---

[55] Cristina Alessi, *Retribuzione e orario di lavoro nelle strategie dell'ILO*, "Diritto delle relazioni industriali", 2020, 1, p. 222.

[56] Corte giust. UE, 14 dicembre 1989, causa C-3/87; Corte giust. UE, 16 settembre 1999, causa C-22/98; Corte giust. UE, 13 gennaio 2004, causa C-256/01; Corte giust. UE, 10 settembre 2015, causa C-47/14; Corte giust. UE, 4 dicembre 2014, causa C-413/13; Corte giust. UE 16 luglio 2020, causa C-658/18.

[57] Sul tema si vedano: Andrea Sitzia, Francesco Perrone, *Lavoro autonomo e indicatori di subordinazione nel diritto europeo: l'integrazione del lavoratore nell'organizzazione dell'impresa*, in F. Basegni, L. Di Stefano, A. Russo, I. Senatori (a cura di), *La politiche del lavoro della XVIII Legislatura: dal Decreto Dignità alla Gestione dell'emergenza Covid-19*, Torino, Giappichelli, 2020, p. 157 ss.; Adalberto Perulli, *Oltre la subordinazione. La nuova tendenza espansiva del diritto del lavoro*, Torino, Giappichelli, 2021, p. 1 ss.; Vania Brino, *Il percorso evolutivo dell'Organizzazione internazionale del lavoro tra universalismo e selettività delle tutele*, "Lavoro Diritti Europa", 2021, 3, p. 5 ss.

[58] Art. 47-*bis* d.lgs. n. 81 del 2015.

© Wolters Kluwer Italia

È curioso notare che tra le tutele ivi previste, se viene espressamente sancito il diritto ad un compenso minimo orario, nulla è previsto in materia di orario di lavoro.

Tale circostanza non pare possa trovare giustificazione nella particolare modalità di svolgimento della prestazione da parte dei *riders*: per molti di essi, infatti, l'attività di ciclofattorino non è complementare ed ausiliaria rispetto ad un'altra attività lavorativa principale, ma costituisce l'unica fonte di reddito ed è svolta "a tempo pieno", con la conseguenza che prevedere dei limiti massimi di orario diviene necessario al fine di prevenire una lesione della salute e della sicurezza di tali lavoratori.

Ecco che allora gli indirizzi sovranazionali e, in particolare, dell'OIL potrebbero rivelarsi utili in tal senso.

Bisogna dare atto, tuttavia, che le indicazioni dell'OIL, volte ad estendere a tutti i lavoratori le garanzie minime in materia di orario di lavoro, essendo contenute in Dichiarazioni che sono atti di *soft law*, non hanno efficacia vincolante e rappresentano delle linee guida che gli Stati sono liberi di seguire o meno.

8. Cenni conclusivi: uno sguardo al futuro

Come già sopra evidenziato, la materia dell'orario di lavoro nell'ordinamento italiano è da sempre stata disciplinata da un intrecciato sistema di fonti normative, che vanno dalla Costituzione alle regolamentazioni sovranazionali, emanate, dapprima, dall'OIL e, successivamente, a livello comunitario; peraltro, ad esse deve aggiungersi la contrattazione collettiva, che tuttora interviene per colmare i "vuoti normativi" sul tema e per cercare di raggiungere un bilanciamento tra gli interessi delle parti contrattuali.

In linea generale, ed in base alle considerazioni di cui ai precedenti paragrafi, è possibile notare come l'approccio dell'OIL nei confronti dell'orario di lavoro si sia evoluto nel corso del tempo.

Nello specifico, nel corso del suo primo periodo di attività e fino a metà del Novecento circa, l'OIL si è impegnata per cercare di assicurare ai lavoratori delle garanzie minime di tutela, che consistevano, di fatto, nella limitazione dell'orario di lavoro giornaliero e settimanale, nel prevedere il diritto ad un riposo non solo quotidiano, ma anche settimanale e annuale, e in un divieto di lavoro notturno per quei soggetti "percepiti" come più deboli dal comune sentire sociale (*i.e.* le donne e i minori).

Lo strumento maggiormente utilizzato in questa fase è quello delle Convenzioni, che, ove ratificate negli ordinamenti interni, vincolano gli Stati aderenti fino ad una loro eventuale denuncia; ciò implica che le normative nazionali debbano adeguarsi al contenuto delle Convenzioni ratificate.

La suddetta circostanza emerge certamente nella prima normativa ita-

© Wolters Kluwer Italia

liana in materia di orario di lavoro, costituita, per lo più, dalle leggi di ratifica delle Convenzioni esaminate e che, pertanto, si pone in perfetta linea di continuità con i precetti dell'OIL.

Nel suo primo periodo di intervento, quindi, l'OIL, mediante le Convenzioni sopra citate, impone dei veri e propri obblighi in capo agli Stati aderenti, i quali sono tenuti a recepire le garanzie ivi prescritte, che per il tempo in cui sono state emanate rappresentano una tutela adeguata ed una vera e propria conquista per i lavoratori coinvolti.

Con il passare del tempo, le legislazioni nazionali in materia di orario di lavoro, soprattutto nell'ambito degli Stati membri dell'Unione Europea, subiscono un notevole sviluppo e le tutele assicurate ai prestatori di lavoro in tale ambito, da un lato, si consolidano e, dall'altro, aumentano.

A fronte della suddetta evoluzione, tuttavia, l'attività normativa dell'OIL subisce una battuta d'arresto e, salvo poche eccezioni, non vengono più emanate Convenzioni sull'orario di lavoro.

Ecco che allora l'atteggiamento dell'OIL nei riguardi di tale tematica muta: non vengono più imposti obblighi agli Stati, ma delle linee guida e l'attività normativa viene sostituita per lo più da un'attività di *soft law*, formata da report e dichiarazioni [59].

Nello specifico, lo studio e l'analisi dell'Organizzazione si è focalizzata principalmente su due tematiche: da un lato, i modelli di gestione flessibile dell'orario di lavoro, incrementati anche in virtù del sempre maggiore utilizzo delle tecnologie; dall'altro, l'opportunità di estendere i limiti massimi di durata della prestazione lavorativa anche al di fuori dell'ambito del lavoro subordinato, valorizzando la nozione di lavoro dignitoso e le tutele ad essa correlate.

Ad ogni modo, pur trattandosi di atti di indirizzo di carattere non vincolante, i report e le dichiarazioni sopra esaminati sono connotati da una forte rilevanza ed autorevolezza, affrontando temi al centro dell'attuale dibattito lavoristico sia a livello nazionale sia sul piano sovranazionale ed europeo.

Le indicazioni in essi contenute, infatti, possono rappresentare un punto di partenza per diverse prospettive di riforma: in primo luogo, con riguardo all'OIL, per l'adozione di una Convenzione in materia di lavoro dignitoso e per l'eventuale revisione delle Convenzioni riguardanti gli standard minimi di tutela in materia di orario di lavoro; inoltre, sul piano nazionale, per l'aggiornamento delle normative interne con riferimento alla gestione flessibile dell'orario di lavoro e all'ambito di applicazione delle tutele minime sull'orario di lavoro, valutando una loro estensione anche al di fuori del lavoro subordinato.

[59] Paul Van der Heijden, *The ILO Stumbling towards Its Centenary Anniversary*, "International Organizations Law Review", 2018, p. 206.

© Wolters Kluwer Italia

Giuseppina Pensabene Lionti

LAVORO TEMPORANEO: LE ISTANZE ESOGENE DELL'OIL E IL *CAMALEONTISMO* DELL'APPROCCIO ITALIANO

1. L'*ancien régime* italiano: il monopolio statale dei servizi di collocamento e il divieto di interposizione di manodopera nel prisma delle Convenzioni OIL n. 88 del 1948 e n. 96 del 1949

Nel 1948, l'Organizzazione Internazionale del Lavoro (d'ora in poi, OIL) promuoveva una Convenzione, la numero 88, che vincolava ogni Stato membro ad "istituire o assicurare [...] un servizio pubblico gratuito di collocamento" [1], posto "sotto il controllo di un'autorità nazionale" [2], la cui funzione essenziale sarebbe stata quella di "realizzare la migliore organizzazione possibile del mercato dell'impiego" [3]. A tal fine, i collocatori, ossia i funzionari pubblici che componevano il personale del servizio di collocamento – in modo indipendente "da ogni cambiamento di governo e da ogni indebita influenza esterna" [4] – avrebbero dovuto "indirizzare i lavoratori verso gli impieghi disponibili", fissando la politica generale del servizio di collocamento "previa consultazione con i rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori, attraverso le commissioni consultive" [5].

Tale modello – che, sin dalla sua introduzione, si è rivelato poco efficace – rispondeva infatti ad istanze più ideologiche che operative, le quali sorgevano sostanzialmente in seno alle peculiarità che connotano il mercato del lavoro. Quest'ultimo, ben vero, è caratterizzato dall'implicazione della persona del lavoratore nella sua interezza, a differenza di qualsivoglia altro mercato dei beni parimenti retto dal principio dell'incontro tra domanda e offerta, ove peraltro il ruolo del mediatore (quasi sempre privato) assume un rilievo dirimente per garantirne il funzionamento fluido ed efficiente.

In definitiva, l'ipostatizzato assunto secondo cui "il lavoro non è una

---

[1] Cfr. art. 1, co. 1, C88 – Convenzione sul servizio di collocamento, 9 luglio 1948, in www.ilo.org
[2] *Ibidem*, art. 2.
[3] *Ibidem*, art.1, co. 2.
[4] *Ibidem*, art. 9.
[5] *Ibidem*, art. 5.

© Wolters Kluwer Italia

merce" [6], che la Conferenza generale dell'OIL aveva – già quattro anni prima della ricordata Convenzione n. 88 – solennemente enucleato, in seno alla dichiarazione di Filadelfia del 1944, quale primo dei principi fondamentali su cui fonda la stessa Organizzazione, aveva inizialmente condotto a diffidare dell'intermediazione privata per il collocamento della manodopera sul mercato del lavoro. Quest'ultima infatti veniva aprioristicamente associata ad attività, non solo diverse dai regolari servizi di mediazione volti a favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, ma inoltre, di per sé stesse, spregevoli anche sotto il profilo etico come, ad esempio, quelle svolte dal capo-cottimo o dal caporale che sfruttano il bisogno di lavorare, rispettivamente, dei manovali nei cantieri edili e dei braccianti nei campi agricoli.

Orbene, oltre alla Convenzione n. 88 – che instaurava il regime di monopolio pubblico dei servizi di collocamento e la gratuità degli stessi quali garanzie primarie di tutela della parte contrattualmente più debole del rapporto di lavoro – anche la successiva convenzione n. 96 del 1948 si radicava sulla (pregiudiziale) convinzione che l'attività di mediazione privata equivalesse a una forma di sfruttamento del lavoratore, introducendo quindi anche il divieto di esercitarla a fine di lucro nel mercato del lavoro.

In questo quadro si inseriva l'*ancien régime* italiano, il cui fondamento giuridico si rinveniva principalmente nella l. 264 del 1949, recante "Provvedimenti in materia di avviamento al lavoro e di assistenza ai lavoratori involontariamente disoccupati", che non solo era stata emanata ancora prima che l'Italia ratificasse la ricordata convenzione OIL n. 96, ma inoltre istituiva un regime di monopolio statale dei servizi di collocamento [7] ancora più rigido di quello introdotto da quest'ultima, basato sull'espresso divieto di svolgere tale attività [8].

---

[6] Cfr. *Dichiarazione riguardante gli scopi e gli obiettivi dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro*, adottata dalla Conferenza generale dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro nella sua Ventiseiesima Sessione a Filadelfia il 10 maggio 1944, p. 1, spec. I, lett. a), in *www.ilo.org*

[7] In particolare, il monopolio pubblico del collocamento veniva affidato agli uffici provinciali del lavoro, articolazioni periferiche del ministero del lavoro.

[8] Si trattava di un divieto diretto a chi esercitava tale attività sia a fini di lucro sia gratuitamente (anche laddove si fosse trattato di un ente pubblico, un istituto religioso, un ente privato non imprenditoriale o un'associazione sindacale). Come rilevato in dottrina, tanto rigore si doveva, verosimilmente, all'*intentio legis* di "impedire drasticamente alle organizzazioni sindacali, in particolare alle camere del lavoro della CGIL e ad enti con queste collegati (si pensi alla straordinaria esperienza della *Società Umanitaria* a Milano) di continuare a svolgere quella funzione di gestione e controllo dei flussi di manodopera nel mercato del lavoro che esse avevano in qualche misura svolto efficacemente prima del ventennio corporativo ed erano riuscite a recuperare ampiamente dopo la Liberazione"; così, Pietro Ichino, *Pubblico e privato nel mercato del lavoro: i nuovi termini del problema,* in Id. (a cura di), *Lavoro interinale e servizi per l'impiego*, Milano, Giuffrè, 1995, p. 6.

© Wolters Kluwer Italia

In tal modo, anche dal raffronto con il modello di collocamento delineato dal combinato disposto delle Convenzioni OIL nn. 88 e 96, la funzione del governo del mercato del lavoro italiano risultava vieppiù demandata in via esclusiva ai "collocatori pubblici", che tuttavia non rimanevano impermeabili alle ingerenze esterne come prescritto dalle ricordate convenzioni, finendo per condizionare le stesse politiche del ministero del lavoro, del cui organico tale categoria di dipendenti era divenuta infatti parte predominante, anche sotto il profilo quantitativo [9]. Sulla stessa scia della l. n. 264 del 1949 si sono mossi altri due interventi del legislatore italiano, sempre in funzione repressiva dell'interposizione privata di manodopera: la l. n. 1369 del 1960 e, in qualche modo, anche la l. n. 300 del 1970.

Infatti, con riferimento alla prima, se, da un lato, la legge del 1949 vietava soprattutto i fenomeni di intermediazione a fini di lucro strettamente connessi al collocamento della manodopera sul mercato del lavoro, dall'altro, la l. n. 1369 del 1960 estendeva tale divieto anche all'interposizione privata nelle prestazioni di lavoro dettando una nuova disciplina dell'impiego di manodopera negli appalti di opere e di servizi, nel solco di una (ideale) continuazione e rafforzamento del divieto d'interposizione nel lavoro a cottimo di cui all'art. 2127 c.c. Segnatamente, al di là del collocamento privato quale fase genetica di incontro tra la domanda degli aspiranti lavoratori e l'offerta dei datori di lavoro, tale legge vietava anche le attività successive volte all'assunzione dei lavoratori da parte di un soggetto diverso rispetto al datore di lavoro (che effettivamente ne avrebbe utilizzato la relativa prestazione) [10]. La fattispecie vietata (e sanzionata duramente sia sul piano civile che penale [11]) concerneva, pertanto, la fornitura di manodopera in base alla quale si instaura un rapporto triangolare in cui il committente (imprenditore o non imprenditore) si rivolge al c.d. "interposto" per richiedere un certo numero di prestatori, assunti e retribuiti direttamente da quest'ultimo, ma operanti alle dipendenze e sotto la direzione del primo. Tale divieto [12] fondava sulla medesima *ratio* della l. n. 264 del 1969: evitare che l'attività interpositoria si rivelasse parassitaria e minasse la tutela dei lavoratori (rispetto dei minimi contributivi,

[9] Sul punto, cfr. *ibidem*, p. 7.
[10] Cfr. art. 1, L. n. 1369 del 1960.
[11] Cfr. artt. 1, co. 5 e 2, L. n. 1369 del 1960.
[12] Divieto quest'ultimo che, però, faceva salvo l'appalto lecito, in cui l'appaltatore, nel rispetto dello schema *ex* art. 1655 c.c., oltre a conferire manodopera al committente, apportava altresì un servizio o un'opera complessivi mediante impiego di propria organizzazione di mezzi e risorse (strumentali e umane) gestita a proprio rischio. Sulla nozione di appalto, anche nel confronto con la somministrazione di lavoro, cfr. Vincenzo Ferrante, *Decentramento produttivo (interno e internazionale) e forme di tutela dei lavoratori: un'evoluzione incompiuta*, "Rivista Italiana di Diritto del Lavoro", fasc. 1, 2021, pp. 45 ss., spec. pp. 46-50, laddove l'analisi dell'A. consente anche una più precisa individuazione delle fattispecie vietate.

© Wolters Kluwer Italia

delle condizioni di lavoro, della salute e sicurezza, etc.) [13], mercificandone l'essenza.

Quanto allo Statuto dei Lavoratori, anch'esso rafforzava indirettamente, a distanza di un decennio, la legge del 1960, riducendo ancora le (già ben poche) eccezioni previste al divieto di avviamento numerico che, sostanzialmente, impediva al datore di scegliere il lavoratore da assumere, essendo tale determinazione rimessa unilateralmente al collocatore sulla base di appositi elenchi e graduatorie dei disoccupati [14].

2. Le inefficienze del sistema e, *melius re perpensa*, l'avallo del lavoro temporaneo da parte dell'OIL

Il sistema fin qui descritto, basato sugli uffici di collocamento statali operanti in regime di monopolio penalizzava sia gli imprenditori che i lavoratori italiani, e la relativa inefficienza emergeva vieppiù dal confronto con i diversi modelli che cominciavano ad affermarsi in alcuni paesi vicini come la Danimarca, l'Olanda, la Francia e la Germania. Questi ultimi, infatti – sulla scia della libera concorrenza con le agenzie private già operante in Gran Bretagna dal 1973 [15] – aprivano la strada alle agenzie per il lavoro, che gestivano e controllavano i flussi di manodopera nel mercato in modo indubbiamente più produttivo di quanto non avessero fatto sino ad allora i pubblici uffici italiani di collocamento.

In Italia, dunque, non solo reperire i profili da assumere risultava particolarmente difficile e oneroso per i datori di lavoro, ma inoltre anche gli stessi lavoratori rimanevano privi di adeguati tutele, posto che – pur di non restare inoccupati in attesa di essere collocati dagli uffici statali (incapaci di soddisfare la domanda di servizi espressa dal mercato del lavoro) – finivano ugualmente per usufruire della mediazione privata che, però, operava clandestinamente. In tal senso, l'originario regime che vietava la mediazione privata, non si rivelava soltanto inefficace, ma anche controproducente. Invero, accanto al *deficit* organizzativo intrinseco alle pubbliche amministrazioni italiane che - da sole e a fronte dell'estrema complessità e segmentazione della moderna società industrializzata - non era-

---

[13] Franco Carinci, Raffaele De Luca Tamajo, Paolo Tosi, Tiziano Treu, *Diritto del Lavoro*, Utet Giuridica, Milanofiori Assago, 2019, p. 152.

[14] Infatti, si ricorda che, ai sensi della l. n. 264 del 1949, i cittadini in cerca di un'occupazione avevano l'obbligo di iscriversi alle "liste di collocamento" (art. 8), utilizzate poi dagli uffici competenti per la compilazione delle graduatorie alle quali attingevano – a fronte di una richiesta numerica da parte dell'imprenditore (art. 14) – provvedendo (ove possibile, v. art. 13) ad avviare i prestatori idonei secondo i requisiti professionali indicati dal richiedente.

[15] Anno in cui *l'Employment Service Agency* sostituisce gli *Employment Offices*, attraverso i quali il Ministero del lavoro britannico gestiva precedentemente il servizio pubblico britannico di collocamento.

© Wolters Kluwer Italia

no evidentemente in grado di garantire, in ogni loro comparto, un servizio di mediazione adeguato [16]; emergeva un problema ulteriore dato dal diffondersi, in modo sommerso, di altri canali di incontro tra domanda e offerta che, oltre a non rendere conoscibili i reali flussi di manodopera, privavano quest'ultima della necessaria protezione. In definitiva, tali effetti distorsivi, per contrastare i quali era stato originariamente avallato dall'OIL e introdotto in Italia il regime di monopolio statale, erano invece proprio quelli a cui – paradossalmente – quest'ultimo dava luogo.

Stando così le cose, con un Rapporto del 1994 [17], l'OIL – *melius re perpensa* – prendendo atto, anche sulla base di attenti studi dell'Ufficio internazionale del lavoro ivi riportati, delle surriferite storture e aberrazioni, proponeva di seguire la tendenza già manifestatasi in alcune legislazioni nazionali, superando la convenzione n. 96 del 1949 e sostituendo il relativo sistema con un modello in cui servizi pubblici e privati avrebbero potuto, non solo coesistere nel mercato del lavoro, ma altresì cooperare e/o operare in modo tra loro finanche concorrenziale. L'idea di base era dunque quella di introdurre nel mercato del lavoro un elemento di flessibilità necessaria, che già autorevole dottrina aveva icasticamente definito quale indispensabile "goccia d'olio sugli ingranaggi" [18], senza la quale il flusso di manodopera sarebbe rimasto inesorabilmente ingessato o, peggio ancora, sommerso.

In tal modo, previo ottenimento di una licenza amministrativa che consentiva all'Ispettorato del lavoro di verificarne la serietà, veniva dato il via libera anche ai servizi privati di mediazione, verso i quali non si sarebbe più nutrito alcun pregiudizio; al contrario, essi sarebbero stati considerati "preziose antenne, capaci di far emergere e rendere direttamente osservabili i flussi di manodopera e le esigenze di formazione o riqualificazione professionale" [19]. Esigenze queste ultime di particolare rilievo, in quanto la loro soddisfazione avrebbe consentito di offrire una maggior protezione al lavoratore più debole nel mercato, basandone la relativa tutela proprio sulla formazione e sull'informazione concernente sia le occasioni di lavoro disponibili, sia i necessari servizi per poter presentare le relative candidature in condizioni di parità con gli altri concorrenti e in

---

[16] A tal proposito, cfr. Pietro Ichino (a cura di), *Lavoro interinale e servizi per l'impiego*, cit., p. 5, laddove l'A., icasticamente, affermava che: "Il mercato del lavoro è un immenso formicaio, nel quale è impensabile che gli incontri fra domanda e offerta possano avvenire tutti attraverso un unico canale: la pretesa di incanalarli tutti nel servizio di collocamento pubblico è dunque *a priori* irrealistica".

[17] Cfr. Rapporto presentato dal *Bureau International du Travail* all'ottantunesima sessione della Conferenza Internazionale del Lavoro, giugno 1994, tr. it. a cura di Maria Ilda Benvenuti e Olivia Bonardi, "Rivista Italiana di Diritto del Lavoro", III, 1994, pp. 183 ss.

[18] Tiziano Treu, *Impiego delle risorse umane e flessibilità della disciplina dei rapporti di lavoro*, intervento al Convegno su *I lavori nel lavoro che cambia*, atti a cura della CISL Lombardia, Milano, 1994, p. 26, cit. in Pietro Ichino (a cura di), *Lavoro interinale e servizi per l'impiego*, cit., p. 21.

[19] Pietro Ichino (a cura di), *Lavoro interinale e servizi per l'impiego*, cit., pp. 5-6.

© Wolters Kluwer Italia

modo scevro da ogni sterile automatismo per l'avviamento al lavoro [20], che aveva caratterizzato, fino a quel momento, il monopolio statale dei servizi di collocamento.

Corroboravano tale *revirement* dell'OIL anche le pronunce della Corte di Giustizia dell'Unione Europea che, già nel 1991 e poi nel 1994 con riferimento rispettivamente agli ordinamenti tedesco [21] e italiano, si era espressa nel senso dell'illegittimità dei regimi di monopolio dei servizi per l'impiego in quanto incapaci di soddisfare la domanda di servizi espressa dal mercato [22]. Ed è su queste basi che, dapprima il Governo italiano e le parti sociali, e successivamente anche il Parlamento in adempimento degli obblighi scaturenti dalle pronunce comunitarie, concordavano sull'urgenza di attivare un piano straordinario per l'occupazione che avesse come obiettivo prioritario proprio quello dell'accrescimento del tasso di occupazione, anche attraverso l'introduzione nell'ordinamento di un nuovo istituto: il lavoro interinale.

3. Gli albori del lavoro interinale in Italia e la spinta propulsiva dell'ordinamento comunitario verso la legittimazione di tale forma di impiego

Il lavoro interinale viene individuato quale nuovo istituto da introdurre opportunamente [23] nell'ordinamento italiano al fine di favorire l'incon-

---

[20] È appena il caso di sottolineare, infatti, che l'automatismo per l'avviamento al lavoro, non solo – come già accennato (v., *infra*, par. 1) - non funzionava su larga scala in passato (durante, cioè, la vigenza del regime di monopolio pubblico), ma inoltre continua a presentare *défaillance* anche oggi, nell'ambito del c.d. "collocamento obbligatorio" delle categorie protette; cfr. Pietro Lambertucci, *La disciplina del collocamento obbligatorio*, in Giovanni Amoroso, Vincenzo Di Cerbo, Arturo Maresca (a cura di), *Diritto del lavoro. La Costituzione. Il Codice Civile e le leggi speciali*, Giuffrè, Milano, 2013. Non a caso, la legislazione sociale in materia si arricchisce spesso di nuovi tasselli in funzione integrativa, modificativa, sostitutiva o anche solo al fine di chiarire aspetti oscuri della relativa disciplina e renderla più "fluida"; cfr., per esempio, Direttiva 9 agosto 2019, n. 1, della Presidenza del Consiglio dei Ministri, recante "*Chiarimenti e linee guida in materia di collocamento obbligatorio delle categorie protette* [...]", che è stata emanata proprio in ragione – come esplicitato in premessa nella stessa Direttiva – della complessità delle disposizioni normative in materia di collocamento obbligatorio presso le PP.AA., dalla quale emerge (anche in considerazione delle specifiche richieste provenienti dalle medesime PP.AA. e dalle associazioni di categoria) "l'opportunità di dettare indirizzi applicativi e linee guida per una corretta ed omogenea applicazione della normativa di riferimento".

[21] Si precisa, al riguardo, che con riferimento all'ordinamento tedesco (cfr. J Weyad, *Comparsa e sviluppo della cessione di manodopera nella Repubblica Federale tedesca: un inventario critico*, "Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali", 1992, pp. 127 ssg.), la Corte si era pronunciata limitatamente al settore del lavoro dirigenziale.

[22] Cfr. Pietro Ichino (a cura di), *Lavoro interinale e servizi per l'impiego*, cit., p. 9.

[23] Arturo Maresca, *Il lavoro interinale e l'opportunità della sua istituzione in Italia*, "Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale", 1993, I, pp. 142 ssg.

© Wolters Kluwer Italia

tro tra domanda e offerta di lavoro già nel "Patto per il lavoro" siglato presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri il 24 settembre del 1996 tra Governo e rappresentanti delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro [24]. Segnatamente, quanto alla tipologia contrattuale, il Patto stabiliva che l'impresa di lavoro interinale avrebbe potuto assumere il lavoratore con un contratto per il tempo specifico della missione, ovvero con contratto a tempo indeterminato con diritto di esclusiva, e che, mentre in quest'ultimo caso sarebbe stato garantito al lavoratore (da parte della legge o dell'autonomia collettiva) un trattamento minimo per i periodi di disponibilità; nel primo caso, invece, sarebbe stata agevolata la continuità del lavoro con sostegni formativi, di *counseling* e previdenziali, nei termini specificati dallo stesso Patto. Inoltre, sulla scia di quanto già prospettato dall' OIL, la fornitura di lavoro temporaneo sarebbe spettata soltanto ai soggetti autorizzati al relativo esercizio [25] e, a garanzia dell'affidabilità di tali soggetti, il Ministero del Lavoro, oltre a rilasciare la predetta autorizzazione, avrebbe anche svolto una precipua attività di vigilanza e controllo. Da questa angolazione, il lavoro interinale – liberato dagli ancestrali pregiudizi – avrebbe rappresentato un incentivo all'occupazione dichiarata e regolare, aumentando le opportunità di lavoro nel rispetto dei principi di matrice comunitaria in materia di parità di trattamento tra i lavoratori mandati in missione e i dipendenti dell'impresa utilizzatrice, la quale al termine della missione avrebbe potuto anche assumerli a tempo indeterminato senza alcun impedimento.

L'attuazione delle intese contenute nel "Patto per il lavoro" è avvenuta ad opera del c.d. "Pacchetto Treu" (l. 24 giugno 1997, n. 196) con cui è stato legalizzato il lavoro temporaneo anche nel nostro ordinamento [26], seppure soltanto ancora nella forma della somministrazione di lavoro a tempo determinato [27], posto che il c.d. *staff leasing* (somministrazione a

---

[24] Il testo del patto è consultabile in "Diritto e Pratica del Lavoro", 41, 1996, p. 2903.

[25] Si allude a soggetti quali società per azioni, o cooperative partecipate da enti pubblici o enti di promozione della cooperazione.

[26] Cfr., *ex multis*, Olivia Bonardi, *L'utilizzazione indiretta dei lavoratori*, Milano, Franco Angeli, 2001; Maria Teresa Carinci, *La fornitura di lavoro altrui. Interposizione, Comando, Lavoro temporaneo, Lavoro negli appalti. Art. 2127*, Milano, Giuffrè, 2000; Michele Tiraboschi, *Lavoro temporaneo e somministrazione di manodopera: contributo allo studio della fattispecie lavoro intermittente tramite agenzia*, Torino, Giappichelli, 1999; Pietro Ichino, *Il diritto del lavoro e i confini dell'impresa*, "Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali", 1999, pp. 203 ssg.; *Id.*, *Il lavoro interinale e gli altri varchi nel muro del divieto di interposizione*, "Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali", 1997, pp. 503 ssg.

[27] Cfr. art. 1, co. 1, L. n. 196 del 1997, laddove prevedeva che il contratto di fornitura di lavoro temporaneo potesse essere concluso solo "per il soddisfacimento di esigenze di carattere temporaneo", ossia, ai sensi del successivo comma 2, "nei casi previsti dai contratti collettivi nazionali della categoria di appartenenza dell'impresa utilizzatrice, stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi; nei casi di temporanea utilizzazione in qualifiche non previste dai normali assetti produttivi aziendali; ovvero nei casi di

© Wolters Kluwer Italia

tempo indeterminato)[28] è stato ammesso solo qualche anno più tardi dal d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276[29], che ha introdotto una vera e propria riforma del mercato del lavoro italiano permeata dalle istanze provenienti dalla "Strategia europea per l'occupazione", che aveva preso avvio con il vertice del Consiglio europeo di Lussemburgo nel 1997 e con cui si intendeva raggiungere gli obiettivi della crescita, della concorrenzialità e del-

sostituzione dei lavoratori assenti". In tal modo, la somministrazione a termine rivestiva ancora carattere assolutamente eccezionale rispetto a quello che è stato definito il suo "rivale storico", e cioè il contratto a termine con assunzione diretta da parte del datore di lavoro, nonché – più in generale – rispetto all'assunzione diretta e a tempo indeterminato dei lavoratori; così Luca Calcaterra, *La somministrazione di lavoro dal Pacchetto Treu al Decreto Dignità*, in Id. (a cura di), *La Somministrazione di lavoro. Problemi e prospettive tra diritto nazionale e diritto dell'Unione europea dopo il Decreto Dignità*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019, pp. 14 ss., spec. p. 33 e 34.

[28] Segnatamente, l'art. 20, co. 3, d.lgs. n. 276 del 2003 legalizzava lo *staff leasing* in una serie di ipotesi specifiche, superando la necessaria temporaneità delle esigenze tecnico-produttive, organizzative e sostitutive che giustificavano il ricorso alla somministrazione ai sensi dell'art. 1, co.1, l. n. 196 del 1997. Anche dopo l'entrata in vigore della riforma Biagi, lo *staff leasing*, tuttavia, conoscerà un percorso evolutivo accidentato: verrà soppresso dalla l. n. 247 del 2007 (art. 1, co. 46) e poi reintrodotto dalla l. n. 191 del 2009 (art. 2, co. 143), la quale non solo consentirà alla contrattazione collettiva aziendale e territoriale di prevedere ulteriori ipotesi di somministrazione a tempo indeterminato oltre a quelle già stabilite dal "riabilitato" art. 20, d.lgs. n- 276 del 2003, ma inoltre estenderà la possibilità di ricorrere a tale forma di impiego anche a "tutti i settori produttivi, pubblici e privati, per l'esecuzione di servizi di cura e assistenza alla persona e di sostegno alla famiglia"; cfr., *funditus*, Luca Calcaterra, *Lo staff leasing dall'ostracismo alla liberalizzazione*, "Rivista Italiana di Diritto del Lavoro", fasc. 4, 2016, pp. 579 ss.; nonché Id., *La somministrazione di lavoro dal Pacchetto Treu al Decreto Dignità*, cit., pp. 36-37.

[29] Con il decreto Biagi, viene dunque introdotta una riforma del mercato del lavoro privato significativa che – anche sotto il profilo terminologico – muta la prospettiva del lavoro temporaneo legalizzato dal Pacchetto Treu, divenendo il "lavoro interinale", "somministrazione di lavoro" (sul punto, si rinvia a *infra* par. 7); cfr., *ex plurimis*, Tiziano Treu, *La riforma dei lavori*, Cedam, Padova, 2004; Raffaele De Luca Tamajo, *Metamorfosi dell'impresa e nuova disciplina dell'interposizione*, "Rivista Italiana di Diritto del Lavoro", 2003, I, pp. 167 ss.; Giuseppe Suppiej, *Mercato del lavoro e somministrazione di lavoro nella nuova riforma (commento al d.leg. 10 settembre 2003 n. 276)*, "Lav. Giur.", 2004, pp. 205 ss.; Olivia Bonardi, *La nuova disciplina della somministrazione di lavoro*, in Giorgio Ghezzi (a cura di), *Il lavoro tra progresso e mercificazione. Commento critico al decreto legislativo 276/2003*, Ediesse, Roma, 2004, pp. 136 ss. Si precisa, tuttavia, che l'intervento legislativo del 2003 segue una ulteriore novità normativa introdotta, con riferimento al lavoro alle dipendenze della P.A., durante la c.d. "seconda privatizzazione del pubblico impiego" (sia consentito, al riguardo, un rinvio a Giuseppina Pensabene Lionti, *Autonomia e interdipendenza della nuova dirigenza pubblica*, Torino, Giappichelli, 2018, pp. 42 ss, spec. nt. 65 e 66). Segnatamente, il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80, modificando il d.lgs. n. 29 del 1993, aveva autorizzato anche le pubbliche amministrazioni a ricorrere alla fornitura di lavoro temporaneo, seppure i vincoli pubblicistici hanno reso (e, per certi versi, continuano a rendere) meno conveniente, rispetto al settore privato, il ricorso a tale forma di impiego; cfr. Vito Pinto, *La somministrazione di manodopera in favore delle amministrazioni pubbliche. Questioni giuridiche e criticità gestionali*, in Luca Calcaterra (a cura di), *La Somministrazione di lavoro. Problemi e prospettive tra diritto nazionale e diritto dell'Unione europea dopo il Decreto Dignità*, cit. pp. 367 ss.

© Wolters Kluwer Italia

l'occupazione, già cristallizzati dal "Libro bianco Delors" del 1993 e volti a rendere quello europeo "il mercato del lavoro più dinamico e concorrenziale del mondo" [30].

Su questa scia, dunque, il legislatore italiano del 2003 abrogava la già ricordata l. n. 1369 del 1960 che vietava l'interposizione nelle prestazioni di lavoro, ridimensionando fortemente il ruolo di mediazione delle pubbliche amministrazioni [31] attraverso l'attribuzione alle stesse di funzioni di mero controllo e coordinamento tra gli operatori (per lo più privati) operanti nel mercato come, in primo luogo, le agenzie per il lavoro, le quali divenivano così - anche in recepimento delle istanze euro-unitarie - vero volano del collocamento [32]. La scelta del legislatore italiano di liberalizzare la somministrazione era infatti in linea con l'orientamento che sarebbe stato espresso sia dalla Corte di Giustizia nel 1997 [33], che considerava abusivo il monopolio statale di collocamento quando gli uffici pubblici non fossero in grado di soddisfare la domanda presente sul mercato, sia, un quinquennio più tardi [34], dalla direttiva 2008/104/CE, relativa al lavoro

---

[30] V. "Strategia europea per l'occupazione" del 1997, cit. in Simone Varva, voce "Mercato del lavoro", in *wikilabour.it*; cfr. altresì DOC COM (96) 134 def., art. 2, p. 7, Bruxelles, 27 marzo 1996.

[31] Anche con riferimento a tale aspetto, incisiva è stata l'influenza comunitaria, cfr. Commissione delle Comunità Europee, *Modernizzare i servizi pubblici dell'impiego per sostenere la strategia europea per l'occupazione*, DOC. COM. (1998) 641 def., pp. 2-22, Bruxelles, 13 novembre 1998.

[32] D'altronde, il d.lgs. n. 276 del 2003, attuativo della c.d. "Legge Biagi" (l. n. 30 del 2003), insieme al Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia e alla legge di riforma dell'istruzione e formazione professionale (l. n. 53 del 2003), rientrava precisamente nell'ambito del "Piano di Azione Nazionale per l'Occupazione (NAP)" 2003, presentato dall'Italia proprio per far fronte agli impegni assunti in sede comunitaria; e, in particolare, agli indirizzi strategici contenuti nelle Linee guida per l'occupazione di cui alla Decisione del Consiglio 2003/578/CE del 22 luglio 2003, che costituivano gli orientamenti specifici per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione; v. Relazione annuale al Parlamento 2003-2004 sulla partecipazione dell'Italia all'Unione Europea; cfr. spec. art. 7, l. 9 marzo 1989, n. 86 e succ. mod.

[33] Cfr. Corte giust. UE, 11 dicembre 1997, C-55/96, *Job Centre*, "Rivista Italiana di Diritto del Lavoro", II, 1998, p. 22, con nota di Pietro Ichino, *La fine del regime italiano di monopolio statale dei servizi di collocamento*.

[34] A tal proposito, è appena il caso di specificare però che l'obiettivo di regolare il lavoro interinale è stato presente nell'agenda delle istituzioni europee sin dalla Risoluzione del Consiglio delle Comunità europee del 18 dicembre del 1978 in materia di ristrutturazione del tempo di lavoro (v. GU CEE, C 2/1, 4 gennaio 1980) e, inizialmente, si era anche cercato di raggiungere un accordo quadro con le organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro, prodromico all'emanazione della relativa Direttiva, alla stregua di come è avvenuto con successo in materia di congedi parentali, part time e lavoro a termine, rispettivamente, nel 1996, 1997 e 1999. Tuttavia, la fase negoziale, apertasi nel 2000, si concludeva in modo fallimentare già nel 2001, verosimilmente per via dell'estrema eterogeneità delle soluzioni adottate dai singoli paesi membri (come, peraltro, sarà dichiarato apertamente nel decimo considerando della Direttiva n. 104, laddove si legge che: "il ricorso al lavoro temporaneo tramite agenzia, la posizione giuridica, lo status e le

© Wolters Kluwer Italia

tramite agenzia interinale [35]. Quest'ultima, in particolare, si assestava sugli obiettivi di *flexicurity* [36] consistenti nel promuovere una duplice [37], quasi ossimorica [38], finalità: da un lato, quella occupazionale volta a flessibilizzare le forme di accesso al lavoro, aumentando e generando così nuova occupazione e, dall'altro, quella sociale diretta a perseguire la tutela dei lavoratori somministrati attraverso la creazione di una rete di diritti minimi inderogabili e di ostacoli all'uso distorto dell'istituto [39].

Pur senza addentrarsi *funditus* nella regolamentazione del lavoro interinale contenuta nella Direttiva del 2008 [40], giova ripercorrerne i tratti salienti, avendo quest'ultima determinato una spinta propulsiva alla legittimazione di tale forma di impiego nell'ambito degli Stati membri e, in particolare, nel nostro. A tal proposito, basti considerare che, nell'intento

condizioni di lavoro dei lavoratori tramite agenzia interinale nell'Unione europea sono caratterizzati da una grande diversità"). La Direttiva relativa al lavoro tramite agenzia interinale è stata quindi adottata nell'ambito di una procedura ordinaria di co-decisione del Parlamento e del Consiglio *ex* art 294 TFUE, in seno alla quale, peraltro, si era riproposta la *querelle* tra le parti sociali che aveva portato al mancato raggiungimento dell'accordo e che, sostanzialmente, divideva chi intendeva normalizzare l'istituto da chi invece continuava a diffidare di tale forma di impiego. Sul lungo e intricato *iter* di adozione della Direttiva 2008/104/CE, cfr. Maria Dolores Ferrara, *La Direttiva 2008/104/CE relativa al lavoro tramite agenzia interinale: aspetti problematici e modelli di implementazione,* in WP CSDLE "Massimo D'Antona". INT – 101/2013, pp. 2 ss, spec., pp. 2-6; cfr., altresì, più in generale, Franco Carinci – Alberto Pizzoferrato (a cura di), *Diritto del lavoro nell'Unione Europea*, Giappichelli, Torino 2021, pp. 238 ss.; Massimo Roccella – Tiziano Treu (a cura di), *Diritto del lavoro dell'Unione Europea*, Cedam, Padova, 2016, pp. 258 ss.

[35] Cfr., per tutti, Pietro Lambertucci, *La Direttiva comunitaria n. 104/2008 relativa al lavoro tramite agenzia interinale*, in Raffaele Foglia, Roberto Cosio (a cura di), *Il Diritto del Lavoro nell'Unione Europea*, Milano, Giuffrè, 2011, pp. 405 ss.

[36] Cfr. talune fra le prime comunicazioni della Commissione Europea in materia, come COM (2007) 359 def., 27 giugno 2007, Bruxelles, *Verso principi comuni di flessicurezza: posti di lavoro più numerosi e migliori grazie alla flessibilità e alla sicurezza;* nonché COM (2006)708 def., 22 novembre 2006, Bruxelles, *Libro Verde – Adattare il diritto del lavoro per garantire a tutti flessibilità e sicurezza*; e dalla prospettiva del nostro ordinamento, in tema di flessicurezza, cfr. Matteo Corti, *Flessibilità e sicurezza dopo il Jobs Act. La flexsicurity italiana nell'ordinamento multilivello*, Torino, Giappichelli, 2018.

[37] È stata rilevata, altresì, una terza finalità della Direttiva, quella antiabusiva; cfr. Maria Dolores Ferrara, *La Direttiva 2008/104/CE relativa al lavoro tramite agenzia interinale: aspetti problematici e modelli di implementazione,* cit., spec. p. 8, laddove l'A. sottolinea come "accanto alle finalità occupazionali e di tutela delle condizioni di lavoro, l'armonizzazione delle normative avviene in forma antiabusiva, specificando in modo inequivocabile" (l'articolo 5, paragrafo 5 della Direttiva) "il vizio che deve essere represso, ossia l'abusiva successione di missioni a cui vengono di volta in volta adibiti i lavoratori"; sul punto, si rinvia a *infra* par. 6.

[38] Cfr. Loredana Zappalà, "*La flessibilità nella sicurezza" alla prova. Il caso del lavoro temporaneo tra "hard law e soft law",* "Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*"*, n. 1, 2003, pp. 77 ss.

[39] Cfr. art. 2, considerando 9, 11 e 12, Dir. 2008/104/CE.

[40] Al riguardo, sia consentito un rinvio a Giuseppina Pensabene Lionti, *Formas atípicas de la prestación de trabajo. Empresas de Trabajo Temporal; Teletrabajo,* in Yolanda Sánchez-Urán Azaña, Juan Gil Plana (a cura di), *Derecho Social Internacional y de la Unión Europea*, Juruá, Brasil, in corso di pubblicazione.

© Wolters Kluwer Italia

di incentivare il ricorso alla somministrazione, l'art. 4 della Direttiva ha imposto un obbligo di riesame delle restrizioni e dei divieti a tale tipologia di lavoro previsti dalla legislazione o dalla contrattazione collettiva nazionale dei singoli Paesi membri, al fine di accertarne la fondatezza [41], specificando che essi "sono giustificati soltanto da ragioni d'interesse generale che investono in particolare la tutela dei lavoratori tramite agenzia interinale, le prescrizioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro o la necessità di garantire il buon funzionamento del mercato del lavoro e la prevenzione di abusi" [42]. Pertanto, seppure l'obbligo di riesame non pregiudichi – come espressamente precisato dalla Direttiva [43] – i requisiti nazionali in materia di registrazione, autorizzazione, certificazione, garanzia finanziaria o controllo delle agenzie di lavoro interinale; tuttavia, è inequivocabile *l'intentio legis* di sancire il carattere eccezionale dei divieti e delle restrizioni imposti alla somministrazione [44] al fine di contribuire alla sua liberalizzazione [45]. Da questa angolazione, la rimozione degli ostacoli al pieno sviluppo del lavoro temporaneo avrebbe consentito di innescare virtuosi meccanismi pro-*market* volti all'aumento dell'occupazione, i qua-

[41] Al riguardo, cfr. Corte giust. UE, 17 marzo 2015, C-533/13, *Akt Öljytuote e altro*, con cui la Corte ha precisato che tale previsione non impone comunque alle autorità giudiziarie nazionale un obbligo di disapplicazione di qualsivoglia norma di diritto nazionale che introduca o preveda divieti e/o restrizioni al lavoro interinale che non siano giustificati da ragioni di interesse generale ai sensi dell'art. 4, par. 1, della direttiva medesima.

[42] Art. 4, par. 1, Dir. 2008/104/CE.

[43] Art. 4, par. 4, Dir. 2008/104/CE.

[44] In tal senso, cfr. C. Cattabriga, *I rapporti di lavoro speciali*, in Franco Carinci, Alberto Pizzoferrato (a cura di), *Diritto del Lavoro dell'Unione Europea*, Giappichelli, Torino, 2021, p. 240.

[45] Nonché al fine di poter identificare la *ratio* della direttiva 2008/104/CE nella prospettiva dell'impulso allo sviluppo del lavoro interinale rispetto ad altre forme di lavoro "atipico", cfr. Andrea Sitzia, *Contratto a termine, somministrazione e diritto europeo*, WP C.S.D.L.E "Massimo D'Antona".IT-391/2019, pp. 1 ss., spec. p. 2; seppure l'A. – anche dal confronto con le direttive 1999/70/ e 1997/81/CE relative ad altri rapporti di lavoro atipici e cioè, rispettivamente, al lavoro a termine e al lavoro *part time* – conclude che la direttiva del 2008 relativa al lavoro interinale è molto più cauta nella promozione di questa forma di lavoro (v. *ibidem*, spec. p. 10); in senso opposto, cfr. Luca Calcaterra, *La somministrazione di lavoro dal Pacchetto Treu al Decreto Dignità*, cit., p. 37 laddove l'A. significativamente afferma che "la direttiva n. 104 del 2008 si muove lungo una linea diversa rispetto alla direttiva n. 99/70 sul contratto a termine. Dove quest'ultima pare assai prevenuta e preoccupata dall'esigenza di evitare abusi nel ricorso a missioni successive, la prima rappresenta uno stimolo decisivo nel senso dello "sdoganamento" della somministrazione di lavoro, della sua "accettazione" piena quale strumento non solo fisiologico nella vita di un moderno mercato del lavoro, ma anche contrassegnato da valenze pienamente positive, per la sua capacità di contribuire alle esigenze occupazionali dei lavoratori senza comprometterne le esigenze di tutela". Di "indubbio potenziante liberalizzante" della direttiva parla anche Stefano Giubboni, *Somministrazione di lavoro e tecniche anti-abusive alla prova del diritto dell'Unione Europea*, "Rivista Italiana di Diritto del Lavoro", fasc. 1, 1 marzo 2021, pp. 27 ss., spec. nt. n. 7, che rinvia a *Id., La protezione dei lavoratori non-standard nel diritto dell'Unione europea*, "Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale", I, 2011, pp. 265 ss., spec. 281.

© Wolters Kluwer Italia

li, tuttavia, non sarebbero stati disgiunti da specifiche guarentigie pro-*labour*[46], poste a tutela dei lavoratori tramite agenzia interinale. A questi ultimi, infatti, la direttiva ha assicurato, per tutta la durata della missione, un trattamento pari[47] a quello riservato ai dipendenti dell'azienda utilizzatrice con le stesse mansioni, seppure con la previsione della possibilità per gli Stati membri di derogarvi concordando con le parti sociali modalità alternative[48] (che comunque garantiscano un livello adeguato di protezione al lavoratore interinale)[49], oppure derogando alla regola della parità di trattamento retributivo nel caso in cui i lavoratori siano assunti dall'agenzia con contratto a tempo indeterminato e siano assicurati meccanismi di continuità retributiva nei periodi che intercorrono tra una missione e un'altra[50].

Completano il quadro delle tutele offerte dalla direttiva 104/2008/CE ai lavoratori tramite agenzia interinale le disposizioni dirette, da un lato, a favorire l'accesso di tali lavoratori all'occupazione e alla formazione professionale; dall'altro, a prevenire missioni successive per eludere le norme in materia di parità di trattamento.

Segnatamente, rispondono alla prima finalità le previsioni che impongono di fornire un'adeguata informazione ai lavoratori interinali sui posti vacanti nell'impresa utilizzatrice, affinché possano aspirare, al pari degli altri dipendenti dell'impresa, a ricoprire posti di lavoro a tempo indeterminato[51]; nonché le disposizioni che prescrivono agli Stati membri di adot-

---

[46] L'espressione "*pro-market ... pro-labour"* è utilizzata per individuare la doppia anima della direttiva 104/2008 da Antonio Riccio, *La temporaneità del lavoro tramite agenzia*, "Diritto delle Relazioni Industriali", fasc. 3, 2021, pp. 941 ss., spec. p. 944.

[47] Cfr. art. 5, Dir. 2008/104/CE, a norma del quale – segnatamente – al lavoratore tramite agenzia interinale devono essere assicurate, per tutta la durata della missione, le sole condizioni di base di lavoro e di occupazione di cui beneficerebbe ove fosse direttamente impiegato dall'impresa utilizzatrice per le stese mansioni; intendendosi per "condizioni di base di lavoro e d'occupazione" quelle previste da disposizioni legislative, regolamentari e amministrative, da contratti collettivi e/o da altre disposizioni vincolanti di portata generale in vigore nell'impresa utilizzatrice relative all'orario di lavoro, alle ore di lavoro straordinario, alle pause, ai periodi di riposo, al lavoro notturno, alle ferie e ai giorni festivi ed alla retribuzione (art. 3, n.1, lett. f). Oltre alla parità di trattamento in relazione alle condizioni di base di lavoro e di occupazione, l'art. 6, n. 4, della direttiva riconosce ai lavoratori tramite agenzia interinale il diritto di accedere "nell'impresa utilizzatrice, alle strutture o alle attrezzature collettive e, in particolare, ai servizi di ristorazione, alle infrastrutture d'accoglienza dell'infanzia e ai servizi di trasporto alle stesse condizioni dei lavoratori impiegati direttamente dall'impresa stessa, a meno che ragioni oggettive giustifichino un trattamento diverso".

[48] Cfr. art. 5, n. 3, Dir. 2008/104/CE.

[49] Cfr. art. 5, n. 4, Dir. 2008/104/CE.

[50] Cfr. art. 5, n. 2, Dir. 2008/104/CE.

[51] Cfr. art. 6, n. 1, Dir. 2008/104/CE, il quale specifica altresì che: "tali informazioni possono essere fornite mediante un avviso generale opportunamente affisso all'interno dell'impresa presso la quale e sotto il controllo della quale detti lavoratori prestano la loro opera".

© Wolters Kluwer Italia

tare le misure necessarie per far dichiarare la nullità delle clausole che vietano o abbiano l'effetto di impedire "la stipulazione di un contratto di lavoro o l'avvio di un rapporto di lavoro tra l'impresa utilizzatrice e il lavoratore tramite agenzia interinale al termine della sua missione" [52]. Al riguardo, è altresì importante sottolineare che è fatto divieto alle agenzie di lavoro interinale di chiedere "compensi ai lavoratori in cambio di un'assunzione presso un'impresa utilizzatrice o nel caso in cui essi stipulino un contratto di lavoro o avviino un rapporto di lavoro con l'impresa utilizzatrice dopo una missione nella medesima" [53]; restando, naturalmente, impregiudicato il legittimo riconoscimento all'agenzia di un ragionevole compenso per i servizi resi all'impresa utilizzatrice in relazione alla missione, all'impiego e alla formazione dei lavoratori interinali [54]. Inoltre, gli Stati membri sono tenuti ad adottare le misure adeguate, o comunque a favorire il dialogo con le parti sociali, al fine di migliorare l'accesso dei lavoratori tramite agenzia non solo all'informazione, ma anche alle opportunità di formazione tanto presso la stessa agenzia di lavoro interinale, nell'intervallo tra una missione e l'altra, quanto presso l'impresa utilizzatrice nel corso delle missioni [55].

Rispondono, invece, alla seconda finalità antielusiva le disposizioni di cui all'art. 5, n. 5, della direttiva, che enfatizzano il requisito essenziale della temporaneità del lavoro tramite agenzia, secondo cui: "gli Stati membri adottano le misure necessarie, conformemente alla legislazione e/o alle pratiche nazionali, per evitare il ricorso abusivo all'applicazione del presente articolo e, in particolare, per prevenire missioni successive con lo scopo di eludere le disposizioni della presente direttiva" [56].

Orbene, è in tale ideale equilibrio tra flessibilità e sicurezza, emerso dalla disamina dei punti salienti della direttiva, che è stata novellata, in Italia, la disciplina del lavoro temporaneo a partire dal già ricordato d.lgs. n. 276 del 2003, che – come si è visto – si è mosso nel senso della legittimazione della somministrazione, sia a termine che a tempo indeterminato. Da un lato, infatti, quest'ultima avrebbe comunque soddisfatto l'interesse del lavoratore interinale ad un impiego stabile, seppure nel rapporto contrattuale instaurato con l'agenzia e non con l'impresa utilizzatrice [57]. Dall'altro, il legislatore italiano, nel legalizzare e liberalizzare la somministrazione a termine quale forma di impiego atipica, peculiare anche rispetto agli altri rapporti di lavoro speciali, ha riscontrato l'avallo del-

[52] Cfr. art. 6, n. 3, Dir. 2008/104/CE.
[53] Cfr. art. 6, n. 2, Dir. 2008/104/CE.
[54] Cfr. art. 6, n. 2, co. 2, Dir. 2008/104/CE.
[55] Cfr. art. 6, n. 5, Dir. 2008/104/CE.
[56] Sul punto, si rinvia a *infra* par. 6.
[57] Cfr., al riguardo, Simone Pietro Emiliani, *La somministrazione di lavoro*, in Antonio Vallebona, Giampiero Proia, Roberto Pessi (a cura di), *Approfondimenti di Diritto del Lavoro*, Giappichelli, Torino, 2021, pp. 89 ss., spec. p. 99.

© Wolters Kluwer Italia

la Corte di Giustizia che - separando l'ambito di applicazione della direttiva sul lavoro a termine da quello della direttiva relativa al lavoro interinale [58], nel senso della liberalizzazione di quest'ultima forma di impiego - aveva statuito che: "la direttiva 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, e l'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999 [...] devono essere interpretati nel senso che non si applicano né al rapporto di lavoro a tempo determinato tra un lavoratore interinale e un'agenzia di lavoro interinale né al rapporto di lavoro a tempo determinato tra tale lavoratore e un'impresa utilizzatrice" [59].

4. Il percorso legislativo di liberalizzazione della somministrazione di lavoro dalla "riforma Biagi" fino al *Jobs Act*

Sulla scia della liberalizzazione del lavoro interinale determinata dalla Direttiva 104/2008/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, nonché dalla appena ricordata interpretazione della stessa prospettata dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, prendono le mosse - ancor più che il d.lgs. n. 276 del 2003 - i successivi interventi del legislatore italiano *in subiecta materia* [60], dalla riforma del lavoro del 2012 e in particolare dalla c.d. "legge Fornero" (l. n. 92 del 2012) [61] al "decreto Poletti" (d.l. n. 34 del 2014, convertito in l. n. 78 del 2014), fino al *Jobs Act* (d.lgs. n. 81 del 2015) [62], che – in rotta di collisione con il passato – hanno pienamente riconosciuto la somministrazione di lavoro quale "forma virtuosa di flessibilità" [63].

Dapprima, infatti, la riforma Biagi del 2003 ha superato gli angusti

---

[58] Cfr., *amplius*, Maria Paola Aimo*, La nuova disciplina su lavoro a termine e somministrazione a confronto con le direttive europee: assolto il dovere di conformità?,* "Giornale di Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali", 2015, pp. 635 ss.

[59] Corte giust. UE, 11 aprile 2013, C-290/12, *Della Rocca* contro *Poste Italiane S.p.a.*

[60] Cfr. Carlo Zoli, *La somministrazione di lavoro dal pacchetto Treu al decreto Poletti: un lungo percorso sulla via della liberalizzazione,* in Franco Carinci (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi Atti del X Seminario di Bertinoro-Bologna del 23-24 ottobre 2014*, Adapt Labour Studies, e-book series, University Press, n. 40, 2015, pp. 242 ss.

[61] Cfr. Gaetano Zilio Grandi, *Il contratto di somministrazione di lavoro*, in Marina Brollo (a cura di), *Il Mercato del Lavoro*, Padova, Cedam, 2012, pp. 1306 ss,; Roberto Romei, *La somministrazione di lavoro dopo le recenti riforme*, "Diritto delle Relazioni Industriali", 4, 2012, pp. 969 ss.;

[62] Cfr. Valeria Filì*, Prime note sulla somministrazione di lavoro*, in Franco Carinci (a cura di), *Commento al* d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81*: le tipologie contrattuali e lo jus variandi*, ADAPT University Press, 2015, p. 197 ss.; Francesco Furlan, *La somministrazione di lavoro all'indomani del Jobs Act*, in Gaetano Zilio Grandi, Marco Biasi (a cura di), *Commentario breve alla Riforma "Jobs Act"*, Padova, Cedam, 2016, p. 599 ss.

[63] L'espressione è di Luca Calcaterra, *La somministrazione di lavoro dal Pacchetto Treu al Decreto Dignità*, cit., p. 38.

© Wolters Kluwer Italia

confini entro cui veniva relegata la regolamentazione di tale forma di impiego contenuta nel pacchetto Treu del 1997 che - pur avendola legalizzata - da un lato, ne riconosceva la legittimità solo per far fronte a esigenze di carattere temporaneo [64] e, dall'altro, ne limitava il relativo ambito di applicazione, escludendo le mansioni di scarso contenuto professionale [65] e prevedendo la sua utilizzazione solo in via sperimentale nei settori dell'agricoltura e dell'edilizia [66]. Segnatamente, il d.lgs. n. 276 del 2003 ha legittimato la somministrazione a termine in presenza di esigenze tecnico-produttive, organizzative e sostitutive, riferendo queste ultime non più alle "qualifiche non previste dai normali assetti produttivi aziendali", bensì "all'ordinaria attività dell'utilizzatore"; peraltro "sganciandole" dal requisito della necessaria temporaneità delle stesse [67].

Successivamente, a seguito dell'emanazione della direttiva n. 104/2008/CE e dopo la grave crisi economica del 2008, il legislatore italiano ha ritenuto vieppiù necessario "fluidificare" l'incontro tra domanda e offerta nel mercato del lavoro attraverso l'implementazione della somministrazione di lavoro, nei confronti della quale anche le parti sociali si sono mostrate via via sempre meno renitenti [68].

In particolare, il d.lgs. n. 24 del 2012 ha ampliato notevolmente il novero dei lavoratori che potevano essere assunti attraverso tale forma atipica di contratto di lavoro in deroga alla regola della necessaria giustificazione, ricomprendendovi anche i soggetti svantaggiati [69] e consentendo alla contrattazione collettiva [70] di estendere ulteriormente tale

---

[64] Cfr. art. 1, co.1, l. n. 196 del 1997, cit.
[65] Cfr. art. 1, co.4, lett. a, l. n. 196 del 1997.
[66] Cfr. art. 1, co. 3, l. n. 196 del 1997.
[67] Cfr. art. 20, d.lgs. n. 276 del 2003.
[68] Ciò lo si evince dalle analisi sia della contrattazione collettiva nazionale di categoria e aziendale, che della contrattazione collettiva nazionale delle Agenzie per il lavoro, con riferimento alle quali, da ultimo, cfr. rispettivamente, Andrea Bollani, *La somministrazione di lavoro ed il ruolo della contrattazione collettiva dopo il c.d. Decreto Dignità*, in Luca Calcaterra (a cura di), *La Somministrazione di lavoro. Problemi e prospettive tra diritto nazionale e diritto dell'Unione europea dopo il Decreto Dignità*, cit., pp. 307 ss. e Daniela Comandè, *La somministrazione di lavoro nella regolamentazione collettiva delle agenzie: competenze e istituti*, ivi, pp. 275 ss.
[69] Cfr. art. 4, co. 1, lett. c), d.lgs. n. 24 del 2012 che, nel modificare l'art. 20, d.lgs. n. 276 del 2003, vi aggiungeva il comma 5-*ter*, il quale consentiva l'esenzione dalla giustificazione per il ricorso alla somministrazione qualora il relativo contratto avesse previsto l'utilizzo di "a) di soggetti disoccupati percettori dell'indennità ordinaria di disoccupazione non agricola con requisiti normali o ridotti, da almeno sei mesi; b) di soggetti comunque percettori di ammortizzatori sociali, anche in deroga, da almeno sei mesi [...] c) di lavoratori definiti "svantaggiati" o "molto svantaggiati"".
[70] Concessione quest'ultima assai significativa da parte del legislatore, vieppiù ove si consideri la "rivoluzione copernicana" del sistema delle fonti di diritto del lavoro operata – quanto meno sotto il profilo declamatorio – dall'art. 8 del d.l. n. 138 del 2011 (convertito in l. n. 148 del 2008) – che, com'è noto, consentiva alla contrattazione collettiva di prossimità di realizzare

© Wolters Kluwer Italia

esenzione [71] proprio per far fronte all'emergenza occupazionale di quegli anni. In tal modo, il lavoro temporaneo, da strumento del tutto eccezionale rispetto all'assunzione diretta a termine dei lavoratori, passava gradualmente ad essere una forma di impego flessibile equivalente a quest'ultima, sotto il profilo sia del suo potenziale inclusivo nel mercato del lavoro anche dei soggetti in difficoltà, sia della disciplina applicabile (in parte analoga a quella del lavoro a termine) [72]. Sul punto è intervenuta anche la l. n. 92 del 2012, restringendo ancor di più la netta divaricazione iniziale tra assunzione diretta a termine e somministrazione a tempo determinato, attraverso l'introduzione della a-casualità per la prima assunzione con riferimento ad entrambe le forme di impiego; potendo così l'utilizzatore e/o il datore di lavoro ricorrervi liberamente e senza allegare alcuna apposita esigenza giustificativa, purché il rapporto non avesse superato i dodici mesi e avesse rispettato le finalità occupazionali e anti-fraudolente che ne innervavano la regolamentazione [73]. In tal modo, il "primo rapporto" avrebbe anche consentito alla parte datoriale di verificare le attitudini e le capacità professionali del lavoratore in relazione all'inserimento in uno specifico contesto lavorativo [74].

Nel biennio 2014-2015, il legislatore italiano si spinge ancora oltre, mostrando un evidente *favor* nei confronti della somministrazione di lavoro e affrancandola dal regime del lavoro a tempo determinato [75], eliminando il vincolo della giustificazione causale [76], della durata massima di trentasei mesi e dei limiti di contingentamento, la cui individuazione veniva infatti rimessa alla contrattazione collettiva [77].

---

specifiche intese con efficacia erga *omnes* e derogatorie anche del ccnl e della legge – il cui comma 2, lett. c) fa espresso riferimento ai "casi di ricorso alla somministrazione di lavoro"; cfr., *amplius*, Andrea Bollani, *Lavoro a termine, somministrazione e contrattazione collettiva in deroga*, Padova, Cedam, 2013.

[71] Cfr. art. 4, co. 1, lett. c), d.lgs. n. 24 del 2012 che introduceva all'art. 20, d.lgs. n. 276 del 2003 il comma 5-*quater* (poi abrogato dal d.l. n. 34 del 2014, convertito in l. n. 78 del 2014), che escludeva la necessità di giustificare il ricorso alla somministrazione di lavoro "nelle ulteriori ipotesi individuate dai contratti collettivi nazionali, territoriali ed aziendali stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative dei lavoratori e dei datori di lavoro".

[72] Basti considerare i divieti tassativi di ricorso al contratto di somministrazione (art. 32, d.lgs. n. 81 del 2015), che sono del tutto analoghi a quelli dettati in materia di contratto a tempo determinato (art. 20, d.lgs. n. 81 del 2015).

[73] Roberto Romei, *La somministrazione di lavoro dopo le recenti riforme*, "Diritto delle Relazioni Industriali", 2012, pp. 969 ss.

[74] In tal senso, cfr. circolare del Ministero del lavoro, n. 18 del 12 luglio 2012, p. 2.

[75] Cfr. Maria Paola Aimo, *La nuova disciplina su lavoro a termine e somministrazione a confronto con le direttive europee: assolto il dovere di conformità?*, cit., pp. 635 ss.

[76] Tale vincolo veniva eliminato per la somministrazione sia a termine che a tempo indeterminato, rispettivamente, ad opera del d.l. n. 34 del 2014 e del d.lgs. n. 81 del 2015; cfr. Cristina Alessi, *Il sistema "acausale" di apposizione del termine e di ricorso alla somministrazione: come cambia il controllo sulla flessibilità*, "Giornale di Diritto del Lavoro e delle relazioni Industriali", 2015, pp. 597 ss.

[77] Questi ultimi, infatti, venivano fissati dalla contrattazione collettiva per la somministrazione a termine, a differenza di quanto stabilito direttamente dalla legge - all'art.1, co.1, d.lgs. n. 368

© Wolters Kluwer Italia

Tale opzione legislativa indubbiamente favorevole alla somministrazione *scommetteva*, quindi, sulle agenzie interinali quali veri e propri motori di un mercato del lavoro sano e attivo, capace di "autorigenerarsi", creando nuove occasioni di lavoro anche nei periodi di crisi economica e assurgendo a mezzo ideale per il contrasto del lavoro sommerso, la ricerca e la selezione di personale adeguatamente formato per le mansioni oggetto del contratto di assunzione, l'avviamento al lavoro, l'incontro tra domanda e offerta. E, proprio alla stregua di tali considerazioni, vieppiù dirompente è apparso l'arresto a tale processo di liberalizzazione del lavoro temporaneo determinato dal c.d. "decreto dignità" che, attraverso una brusca quanto improvvisa virata, torna adesso a *rinverdire* le originarie resistenze e diffidenze nei confronti della somministrazione e muta radicalmente la disciplina introdotta dal *Jobs Act*.

5. L'arresto del "decreto dignità" e le zone d'ombra sulla reintrodotta causalità del rapporto di somministrazione a termine

Se il *Jobs Act* aveva affrancato la disciplina della somministrazione di lavoro da quella del lavoro a tempo determinato [78], attribuendo altresì un certo "vantaggio competitivo" [79] alla prima rispetto all'assunzione diretta dei lavoratori a termine; il c.d. "decreto dignità" (d.l. n. 87 del 2018, convertito in l. n. 96 del 2018), invece, torna a sovrapporre le due regolamentazioni [80], attraverso la reintroduzione, da un lato, dei limiti di durata in

---

del 2001 - per il lavoro a tempo determinato; cfr. Ilario Alvino, *Il micro-sistema dei rinvii nel contratto collettivo nel d.lgs. n. 81 del 2015: il nuovo modello della competizione fra i livelli della contrattazione collettiva*, "Rivista Italiana di Diritto del Lavoro", I, 2016, pp. 657 ss.

[78] Ben vero, le regole previste per il contratto a termine si sarebbero applicate alla somministrazione soltanto se compatibili con le finalità dello strumento e le sue specificità, cfr., sul punto, Monica Lambrou, *Somministrazione a tempo determinato: differenze con il lavoro a termine*, "Diritto e Pratica del Lavoro", 1/2020, pp. 5 ss., spec., p. 6.

[79] L'espressione è di Luca Calcaterra, *La somministrazione di lavoro dal Pacchetto Treu al Decreto Dignità*, cit., p. 63.

[80] Cfr. art. 34, co. 2, d.lgs. n. 81 del 2015, come novellato dal decreto dignità, secondo cui: "in caso di assunzione a tempo determinato il rapporto di lavoro tra somministratore e lavoratore è soggetto alla disciplina di cui al capo III, con esclusione delle disposizioni di cui agli articoli 21, comma 2, 23 e 24". Il legislatore del 2018, quindi, estende la disciplina del contratto a termine al rapporto di lavoro a tempo determinato tra l'agenzia di somministrazione e il lavoratore, con esclusione delle norme relative alle pause tra un contratto e il successivo *ex* art. 21, co. 2 (c.d. *stop and go*), ai limiti quantitativi al numero di contratti a tempo determinato che possono essere stipulati dai datori di lavoro di cui all'art. 23, e al diritto di precedenza nelle assunzioni a tempo indeterminato *ex* art. 24. In tal modo, la riforma del 2018 si pone in linea di discontinuità con il consolidato orientamento della Corte di Giustizia sull'inapplicabilità dei principi in tema di lavoro a termini contenuti nella diretta 99/70/CE; cfr. Corte giust. 11 aprile 2013, causa C-290/12, Della Rocca contro Poste Italiane S.p.a., cit.; nonché, cfr. C. Giust. UE, 14 ottobre, 2020, n. 681, sez. II, punto 45, secondo cui: "[...]il precetto derivante dalla sentenza del 25 ottobre 2018, Sciotto (C-331/17, EU:C:2018:859), che verte sul-

© Wolters Kluwer Italia

caso di successione di contratti e, dall'altro, della giustificazione causale per i rapporti più lunghi di dodici mesi [81], nonché per quelli prorogati oltre questo termine o rinnovati prima dei dodici mesi.

Nella disciplina attualmente vigente, dunque, per un verso, è stato esteso ai lavoratori a termine in somministrazione il nuovo regime della durata massima di ventiquattro mesi del singolo contratto [82], superata la quale è possibile stipulare, presso la direzione territoriale del lavoro competente, un ulteriore contratto tra le stesse parti per un massimo di dodici mesi [83]. Per altro verso, la somministrazione a termine [84] di durata superiore a 12 mesi – analogamente all'ipotesi di contratto a tempo determinato – è subordinata al ricorso di almeno una delle seguenti ragioni: "esigenze temporanee e oggettive, estranee all'ordinaria attività"; "esigenze sostitutive di altri lavoratori"; ovvero, "esigenze connesse a incrementi temporanei, significativi e non programmabili, dell'attività ordinaria" [85].

Anche il limite quantitativo di ricorso alla somministrazione è stato

---

l'interpretazione della clausola 5 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999, che figura nell'allegato della direttiva 1999/70, non è trasponibile alla presente causa. Infatti, mentre la clausola 5 di detto accordo quadro stabilisce obblighi specifici al fine di prevenire gli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti di lavoro a tempo determinato, ciò non vale per l'articolo 5, paragrafo 5, prima frase, della direttiva 2008/104". A tal proposito si ricorda che in Sciotto (C. giust. 25 ottobre 2018, causa C-331/17, Sciotto) la Corte si era espressa sulle Fondazioni lirico sinfoniche, dichiarando non conforme sul punto la normativa italiana a quella euro unitaria dettata dalla direttiva 99/70, ossia non giustificata l'esclusione di tali rapporti di lavoro dall'applicazione delle regole dettate per il contratto di lavoro a termine. In generale, si precisa che quanto rilevato non esclude – secondo alcuni – che il legislatore nazionale possa optare per l'estensione della disciplina del lavoro a termine alla somministrazione a tempo determinato, cfr. Gabriele Franza, *La "nuova" somministrazione a termine*, in Gabriele Franza, Pietro Pozzaglia (a cura di), *Il decreto dignità. Commento alle norme lavoristiche*, Giappichelli, Torino, 2018, pp. 51 ss.

[81] Non sussiste, infatti, l'obbligo di giustificazione nei contratti di lavoro a tempo determinato di durata inferiore a dodici mesi (salvo il caso di rinnovo), e in relazione alle attività stagionali individuate dal D.P.R. n. 1525 del 1965 e dai contratti collettivi conformemente a quanto imposto per i contratti a termine diretti (art. 21, co. 01, d.lgs. n. 81/2015 che rinvia al co. 2 dell'art. 21, d.lgs. n. 81/2015), a prescindere dalla durata del contratto medesimo e considerando che la stagionalità viene riferita all'utilizzatore.

[82] Cfr. art. 19, co. 1, d.lgs. n. 81/2015, come modif. dal d.l. n. 87 del 2018.

[83] Cfr. art. 19, co. 3, d.lgs. n. 81/2015, come modif. dal d.l. n. 87 del 2018.

[84] Nessuna limitazione è, invece, stata introdotta per l'invio in missione di lavoratori assunti a tempo indeterminato dall'agenzia di somministrazione. In tal caso, infatti, i lavoratori somministrati possono essere inviati in missione senza obbligo di causale o vincoli di durata nel rispetto dei limiti percentuale fissati dai contratti collettivi applicati dall'utilizzatore o, in mancanza, nel limite del 20% del numero dei lavoratori a tempo indeterminato in forza presso l'utilizzatore al 1° gennaio dell'anno di stipula del contratto; cfr. art. 31, co. 1, d.lgs. n. 81/2015, come novellato dal decreto dignità; cfr., sul punto, circolare del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 31 ottobre 2018, n. 17, p. 3., spec. par. 2. Cfr., al riguardo, Alessandro Brignone, *Somministrazione a tempo indeterminato, un istituto da rilanciare*, "Guida al Lavoro", 12, 2019, pp. 39 ss.

[85] Cfr. art. 1, comma 1, D.L. n. 87/2018 che ha modificato l'art. 19, comma 1, D. Lgs. n. 81/2015.

© Wolters Kluwer Italia

modificato, prevedendosi oggi l'art. 31, d.lgs. n. 81 del 2015, che il numero di lavoratori assunti con contratto a termine ovvero impiegati con contratto di somministrazione a tempo determinato non possa eccedere complessivamente il trenta per cento del numero di lavoratori a tempo indeterminato in forza presso l'utilizzatore al 1° gennaio dell'anno di stipula dei predetti contratti [86].

Orbene, le modifiche sinora passate in rassegna sono state introdotte, tra le altre, con la (declamata) finalità di restituire dignità ai lavoratori e alle imprese nel mercato del lavoro "introducendo disposizioni per contrastare fenomeni di crescente precarizzazione in ambito lavorativo, mediante interventi sulle tipologie contrattuali e sui processi di delocalizzazione, a salvaguardia dei livelli occupazionali ed operando semplificazioni fiscali per professionisti e imprese" [87]. Tuttavia, dalla disamina delle principali zone d'ombra emerse a quasi un quinquennio oramai dall'entrata in vigore della riforma, le nuove regole sembrano – per certi aspetti – avere "depotenziato" sia la dimensione protettiva dei lavoratori sia le relative *chance* occupazionali, in spregio ai risultati sperati. Come è stato precipuamente osservato, infatti, il regime introdotto dal 2018 rischia di compiere "il paradosso perfetto per effetto del quale la rivendicazione della dignità nel contratto di lavoro diventa fonte di diseguaglianze nel mercato del lavoro" [88].

A sostegno di quanto affermato, si considerino, in particolare, le cri-

---

[86] Cfr. art. 31, D. Lgs. n. 81/2015, come novellato dal decreto dignità. Al riguardo, si precisa che ampio margine derogatorio è concesso dallo stesso articolo 31 alla contrattazione collettiva, mantenendo però fermo il limite, previsto per i contratti a termine, del venti per cento del numero dei lavoratori a tempo indeterminato in forza al 1° gennaio dell'anno di assunzione (art. 23). Restano, inoltre, esclusi dal computo di cui al ricordato art. 31, d.lgs. n. 81 del 2015, i prestatori di lavoro che rientrino nelle seguenti ipotesi: a) lavoratori che siano assunti in mobilità sulla base dell'articolo 8, comma 2, legge 23 luglio 1991, n. 223; b) soggetti in stato di disoccupazione che godano da almeno sei mesi di trattamenti, appunto, di disoccupazione (non agricola) ovvero altre forme di ammortizzatori sociali; c) i lavoratori "svantaggiati" ai sensi dell'art. 2, comma 4, Regolamento UE 651/2014 (che non abbiano un impiego regolarmente retribuito da almeno 6 mesi, abbiano un'età tra i 15 e i 24 anni ovvero superiore ai 50 anni, non siano in possesso di diploma di scuola media superiore o professionale, vivano soli con una o più persone a carico, svolgano professioni con profonde disparità uomo-donna, ovvero che appartengano ad una minoranza etnica con necessità di migliorare la propria formazione linguistica e professionale o la propria esperienza lavorativa); d) i lavoratori "molto svantaggiati" ai sensi dell'art. 2, comma 99, Regolamento UE 651/2014 (lavoratori privi da almeno 24 mesi di un impiego regolarmente retribuito ovvero privi da almeno 12 mesi di impiego regolarmente retribuito che abbiano un'età tra i 15 e i 24 anni ovvero che appartengano ad una minoranza etnica con le necessità suesposte).

[87] V. *incipit* d.l. n. 87 del 2018.

[88] Maria Dolores Ferrara, *La somministrazione di lavoro dopo il decreto "dignità"*, "Rivista Italiana di Diritto del Lavoro", fasc. 2, 1 giugno 2019, pp. 227 ss., spec. p. 226.

© Wolters Kluwer Italia

ticità afferenti al vero *punctum dolens* della riforma: la reintroduzione delle causali.

Il ritorno ad una causalità ancora più rigida del passato [89] disattende, infatti, le aspettative di innalzamento del livello di protezione del lavoratore, rivelandosi praticamente irrilevante sul piano garantistico all'interno del singolo rapporto di lavoro [90].

Prima facie, la prescrizione di causali potrebbe apparire giustificabile perché risponde alla duplice esigenza, da un lato, di scongiurare gli eventuali abusi che si teme possano annidarsi in un regime di totale a-casualità e, dall'altro, di enfatizzare l'eccezionalità dei rapporti atipici rispetto all'assunzione diretta del dipendente a tempo pieno e indeterminato, che da sempre è stata (e tale rimane ad oggi, anche nel diritto euro-unitario [91]) la "forma comune di rapporto di lavoro".

Tuttavia, la riforma del 2018 non si è limitata a prevedere ragionevoli causali, bensì ha subordinato il ricorso all'istituto in argomento alle già ricordate stringenti esigenze, che risultano particolarmente complesse da de-

---

[89] Giova, a tal proposito, ricordare la più generica formulazione dell'art. 1, comma 1., del D.lgs. 6 settembre 2001, n. 368, rubricato "*Attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, dal CEEP e dal CES*", che infatti prevedeva: "È consentita l'apposizione di un termine alla durata del contratto di lavoro subordinato a fronte di ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo"; e che, a sua volta, era addirittura più restrittiva anche rispetto alla legge n. 230 del 1962, posta quale "archetipo della normativa rigida lavoristica"; cfr., sul punto, Pasquale Passalacqua, *Il contratto di lavoro subordinato a tempo determinato e la somministrazione di lavoro alla prova del decreto dignità*, "WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 380/2018", p. 9.

[90] In tal senso, cfr. Luca Calcaterra, *La somministrazione di lavoro dal Pacchetto Treu al Decreto Dignità*, cit., p. 43. Cfr., altresì, Maria Cristina Cautadella, *Il "decreto dignità" e la reintroduzione delle causali*, "Massimario di Giurisprudenza del Lavoro", n. 1, 2019, pp. 89 ss., spec. p. 98; Luigi Fiorillo, *La rivisitazione delle regole sui contratti temporanei: un tentativo (maldestro) di combattere la precarietà del lavoro,* in Luigi Fiorillo, Adalberto Perulli (a cura di), *"Decreto Dignità" e Corte Costituzionale n. 194 del 2018. Come cambia il Jobs Act,* Giappichelli, Torino, 2019, pp. 1 ss.; Alessandra Sartori, *Prime osservazioni sul decreto "dignità": controriforma del Jobs Act con molte incognite*, "Rivista Italiana di Diritto del Lavoro", fasc. 4, vol. 37, 2018, pp. 652 ss; Lorenzo Zoppoli, *Il diritto del lavoro gialloverde: tra demagogia, cosmesi e paralisi regressiva*, "WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 377/2018".

[91] È, ben vero, la stessa direttiva 2008/104/CE che, al considerando 15, ricorda che: "i contratti di lavoro a tempo indeterminato rappresentano la forma comune dei rapporti di lavoro". Al riguardo, cfr. altresì art. 6, par. 1 e 2, dir. 2008/104/CE i quali, rispettivamente, ribadiscono che: a) i contratti di lavoro a tempo indeterminato rappresentano la forma comune di rapporti di lavoro; b) i lavoratori tramite agenzia interinale devono essere informati dei posti vacanti nell'impresa utilizzatrice affinché possano aspirare, al pari degli altri dipendenti dell'impresa, a ricoprire posti di lavoro a tempo indeterminato; c) "gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché siano dichiarate nulle o possano essere dichiarate nulle le clausole che vietano o che abbiano l'effetto d'impedire la stipulazione di un contratto di lavoro o l'avvio di un rapporto di lavoro tra l'impresa utilizzatrice e il lavoratore tramite agenzia interinale al termine della sua missione".

© Wolters Kluwer Italia

codificare [92], con refluenze dirette anche sul piano dell'ulteriore [93] aumento del contenzioso giurisdizionale in materia. Ben vero, salvo le più facilmente intellegibili esigenze sostitutive (di lavoratori assenti con diritto alla conservazione del posto [94]); le altre esigenze, invece, danno luogo a dubbi interpretativi che, oltre ad arrecare un evidente *vulnus* al principio di certezza del diritto, rendono difficilmente praticabile il ricorso alle stesse.

Infatti, tanto l'estraneità rispetto all'ordinaria attività delle esigenze temporanee e oggettive, da un lato, quanto la connessione delle esigenze ad incrementi di attività ordinaria non solo temporanei ma anche significativi e non programmabili, dall'altro, rendono - a monte - complesso giustificare la somministrazione a termine e - a valle, in caso di eventuale contestazione delle stesse - particolarmente soggettivo il vaglio del giudice sulla sussistenza o meno delle causali.

Ciò è risultato vieppiù dirompente ove si considerino le conseguenze sanzionatorie che sembravano, inizialmente, essere determinate dall'omessa ovvero errata, non veritiera o non specifica apposizione e/o formulazione della causale, che non si configurava quale somministrazione irregolare *ex* art. 38, d.lgs. n. 81 del 2015 (con conversione del contratto a termine in contratto a tempo indeterminato e imputazione del relativo rapporto di lavoro all'utilizzatore), bensì penalizzava fortemente le Agenzie di somministrazione, determinando l'insorgere in capo a queste ultime della relativa responsabilità giuridica [95]. Tanto vero che, successivamente, è stato ritenuto eccessivo – anche dalla giurisprudenza [96] – tale sovracca-

---

[92] Non a caso, tali esigenze sono state considerate, in dottrina, "difficilmente utilizzabili" (Arturo Maresca, *I rinvii della legge all'autonomia collettiva nel Decreto dignità*, "Lavoro Diritti Europa", 2, 2018, 3), o addirittura "impossibili" (Valerio Speziale, *La riforma dei contratti a termine*, Intervento al Seminario di Bertinoro su: "*Dal contratto di Governo agli interventi legislativi"*, Bologna, 28-29 novembre 2018).

[93] Sul già vasto contenzioso in materia, cfr. Luca Calcaterra, *La somministrazione di lavoro dal Pacchetto Treu al Decreto Dignità*, cit., pp. 43-45, spec. nt. 75-77, in relazione all'oscillante giurisprudenza ivi indicata.

[94] Questa sembra essere l'interpretazione maggioritaria, cfr. Pasquale Passalacqua, *Il contratto di lavoro subordinato a tempo determinato e la somministrazione di lavoro alla prova del decreto dignità*, cit. p. 10.

[95] Cfr. art. 19, comma 1-bis, lett. b), d.lgs. n. 81 del 2015, comma inserito dall'art. 1, comma 1, lett. a), n. 1-bis), d.l. 12 luglio 2018, n. 87, per l'ipotesi di accertata assenza delle causali nel caso di stipulazione di un contratto di durata superiore ai dodici mesi; nonché cfr. art. 21, comma 01, d.lgs. n. 81 del 2015, comma premesso dall'art. 1, comma 1, lett. b), n. 1, d.l. 12 luglio 2018, n. 87, per l'ipotesi di accertata assenza delle causali in caso di rinnovi o proroghe. Cfr., altresì, circolare Assolavoro n. 9/2018, recante *""Decreto Dignità" - prime indicazioni applicative della Legge n. 96/2018*", "www.assolavoro.it", punto 1, lett. a), p. 5.

[96] Cfr., ad esempio, Cass. Civ., sez. III, 20 novembre 2020, n. 26525, laddove inoltre si legge che: "in ambito di stipulazione di contratti di somministrazione di lavoro (ai sensi degli artt. 20 e ss. D.Lgs n. 276/2003 applicabili *ratione temporis*), non sussiste un obbligo del somministratore di verificare la "sufficienza" della causale indicata dall'utilizzatore, cosicché non è predicabile una responsabilità risarcitoria del somministratore in caso di successivo accerta-

© Wolters Kluwer Italia

rico di responsabilità ai danni dell'Agenzia in relazione all'assenza o genericità delle causali, delle quali quest'ultima sarebbe stata chiamata a rispondere, pur non avendo alcun controllo sulle stesse (posto che la loro individuazione spetta all'utilizzatore). Peraltro, sul piano pratico, tale situazione finiva per far prediligere l'opzione per una limitazione delle missioni che, presso ciascuna impresa utilizzatrice, non superasse i 12 mesi, con la conseguenza che le prospettive di stabilizzazione dei lavoratori mandati in missione si riducevano ulteriormente, preferendo le aziende sostituirli "in un rapidissimo *turn over*" [97].

In tal senso, neppure la minore durata dei rapporti a termine rappresenta un incentivo alla stabilizzazione, perché – come è stato rilevato – "rischia di creare, durando meno il rapporto di lavoro, un vincolo meno stretto tra impresa e lavoratore" [98]. Invero, la missione costituisce notoriamente anche una occasione di reciproca conoscenza sia per il lavoratore somministrato che per l'utilizzatore, il cui interesse ad assumere il primo sorge proprio in seno alla stessa ove, nel corso della sua ragionevole durata, questi giunga ad apprezzarne le capacità lavorative. Pertanto, rendere particolarmente ardua la costituzione di un rapporto di somministrazione a termine attraverso l'introduzione di causali difficilmente verificabili e/o giustificabili penalizza, anzitutto, chi è in cerca di opportunità lavorative, posto che, come osservato, "[...] l'alternativa all'assunzione da parte dell'agenzia non è l'assunzione diretta alle dipendenze dell'utilizzatore, ma la perdita dell'occasione di lavoro" [99].

L'imposizione di rigide causali giustificative, dunque, rivela scarsa efficienza garantistica nei confronti dei lavoratori somministrati, le cui occasioni di impiego si riducono [100] proprio a causa dell'introduzione delle

---

mento giudiziale di irregolarità della somministrazione e di costituzione, a carico dell'utilizzatore, di un rapporto di lavoro ai sensi dell'art. 27, 10 co. del medesimo D. Lgs.; la responsabilità risarcitoria è, viceversa, configurabile nel caso in cui il contratto di somministrazione sia carente di qualunque indicazione attinente alla causale della somministrazione (o questa sia manifestamente apparente) e nell'ipotesi in cui risulti che, al momento della stipulazione, il somministratore avesse conoscenza di accertamenti giudiziali di irregolarità di contratti di somministrazione aventi identiche causali".

[97] Maria Cristina Cautadella, *Il "decreto dignità" e la reintroduzione delle causali*, cit., p. 98.

[98] *Ibidem.*

[99] Luca Calcaterra, *La somministrazione di lavoro dal Pacchetto Treu al Decreto Dignità*, cit., p. 47; in senso parzialmente difforme, cfr. Michele Tiraboschi, Giulia Rosolen, *La somministrazione di lavoro*, in Michele Tiraboschi (a cura di), *Le nuove regole del lavoro dopo il Jobs Act*, Giuffrè, Milano, 2016, p. 176, laddove l'A. evidenzia come l'obiettivo dell'assunzione a tempo indeterminato presso l'utilizzatore non possa essere raggiunto solo per mezzo del ricorso all'istituto in argomento.

[100] Sin dal primo anno di entrata in vigore del decreto dignità (2018) si registra, infatti, un calo delle assunzioni in regime di somministrazione a termine che va dal 10% fino al 25% circa rispetto all'anno precedente (cfr. dati Ebitemp febbraio 2019, aggiornati a dicembre 2018, cit. in Luca Calcaterra, *La somministrazione di lavoro dal Pacchetto Treu al Decreto Dignità*, cit., p. 66); ciò a seguito del calo già registratosi durante la pandemia. Ben vero, durante il *lockdown* dell'aprile 2020, la domanda di lavoro in somministrazione è caduta verticalmente

© Wolters Kluwer Italia

stesse, dato che la perdurante situazione di incertezza in cui riversa il nuovo regime, lungi dal contrastare fenomeni abusivi o dal ridurre la precarietà, sembra semplicemente aver fatto riemergere quella tradizionale diffidenza aprioristica nei confronti dell'istituto dell'interposizione autorizzata, che si considerava superata, almeno dalla direttiva n. 2008/104/CE in poi. Quest'ultima, infatti, non solo non impone alcun vincolo specifico sul piano causale, ma inoltre – come si è già ricordato – consente restrizioni e divieti al ricorso a tale istituto soltanto se giustificati da ragioni di interesse generale [101].

6. La temporaneità del lavoro tramite agenzia nel regime vigente alla luce dei recenti orientamenti della Corte di Giustizia

Quanto sinora osservato sembra corroborato anche dai recenti orientamenti in materia della Corte di Giustizia. Quest'ultima, nella nota pronuncia del 14 ottobre 2020, n. 681 [102] - con cui definiva la questione pregiudiziale sollevata dal Tribunale di Brescia per un dubbio di compatibilità della previgente disciplina introdotta dal *Jobs Act* con il diritto eurounitario - ha affermato infatti che la legittimità del ricorso al lavoro trami-

facendo registrare poco più di 37 mila attivazioni (orientativamente, -67,5%). Nel terzo trimestre del 2020 si sono avute in totale oltre 200 mila contrattualizzazioni in meno rispetto al 2019, una riduzione del -53,7%, con una caduta addirittura superiore a quella registrata per la sola domanda di lavoro direttamente subordinato (-45,5%). Nella successiva fase di ripresa, invece, il lavoro tramite agenzia interinale ha resistito anche rispetto ad altre modalità di assunzione, con un incremento in particolare della somministrazione a tempo indeterminato, agevolato altresì dalla misura di cui al d.l. n. 104 del 2020, successivamente prorogato dal d.l. n. 148 del 2021, conv. in l. n. 215 del 2021, che – per rispondere ad esigenze contingenti di salvaguardia occupazionale – ha consentito alle agenzie di somministrazione di inviare in missione i lavoratori assunti a tempo indeterminato, anche presso lo stesso utilizzatore e anche oltre i limiti dei 24 mesi fissati dal decreto dignità, escludendo il rischio della conversione del rapporto in contratto a tempo indeterminato in capo all'utilizzatore.

[101] Luca Calcaterra, *La somministrazione di lavoro dal Pacchetto Treu al Decreto Dignità*, cit., p. 48, laddove l'A. osserva che "oggi è palese il rischio di conflitto con la normativa comunitaria (o, se si vuole, unieuropea)", derivante proprio dalle restrizioni sul piano della giustificazione del ricorso alla somministrazione di lavoro. In senso contrario, Stefano Giubboni, *La protezione dei lavoratori non standard nel diritto dell'Unione europea*, "Rivista Giuridica del Lavoro", I, 2011, p. 281; Antonio Riccio, *La temporaneità del lavoro tramite agenzia*, cit., p. 950, laddove l'A. afferma che: "nella ipotesi in cui il lavoratore sia assunto a tempo determinato, ci sono oggi pochi dubbi circa la conformità della legislazione nazionale a quella europea".

[102] Corte giust. UE, sez. II – 14/10/2020, n. 681, causa C-681/18, cit., "Rivista Italiana di Diritto del Lavoro" 2021, 1, II, p. 91, con nota di Stefano Giubboni, *Somministrazione di lavoro e tecniche anti-abusive alla prova del diritto dell'Unione Europea*; "Diritto delle Relazioni Industriali", 2021, 3, p. 940, con nota di Antonio Riccio, *La temporaneità del lavoro tramite agenzia*, cit.; "Ilgiuslavorista.it", 4 gennaio 2021, con nota di Teresa Zappia, *Lavoro interinale: l'effettiva temporaneità della missione quale "bussola" per la compatibilità della normativa nazionale con la direttiva CE 2008/104/CE*

© Wolters Kluwer Italia

te agenzia interinale non è subordinata all'indicazione delle ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo che giustifichino tale ricorso [103]. Parimenti, non è difforme alla direttiva 2008/104/CE l'assenza di un limite legislativamente determinato al numero di missioni successive che un medesimo lavoratore tramite agenzia interinale può svolgere presso la stessa impresa utilizzatrice.

Orbene, nel corso di tale procedimento dinanzi alla Corte di Lussemburgo, il Governo italiano in carica ha emanato il decreto dignità con cui avrebbe anche voluto recepire le istanze euro-unitarie di prevenzione dell'abuso di tipologie contrattuali speciali quali, *in primis*, il lavoro interinale. Tuttavia, stando a quanto statuito dalla Corte nella ricordata sentenza del 2020, irrilevanti a tal fine sono state proprio le due direttrici su cui fondano le disposizioni del d.l. n. 87 del 2018 relative al lavoro temporaneo, consistenti – come si è visto – nella reintroduzione, da un lato, dei limiti di durata in caso di successione di contratti e, dall'altro, della giustificazione causale per i rapporti più lunghi di dodici mesi.

Un altro ordine di considerazioni va, invece, seguito con riferimento al requisito della temporaneità dell'esigenza produttiva propria dell'impresa utilizzatrice, che la Corte di Giustizia – anche nelle più recenti decisioni di marzo [104] e maggio [105] 2022 su rinvio pregiudiziale del giudice del lavoro, rispettivamente, tedesco e portoghese – considera una condizione di legittimità del lavoro tramite agenzia interinale [106].

Al riguardo, si è detto che nel regime italiano vigente, sono previsti limiti quantitativi al ricorso al contratto di somministrazione a tempo indeterminato e a termine, fissati, rispettivamente, nel 20% e nel 30% dei lavoratori assunti a tempo indeterminato dall'utilizzatore. Tali limiti, tuttavia, non incidono sulla temporaneità della missione, al pari dei vincoli temporali e delle causali, che neppure vi incidono, se non solo indirettamente [107].

---

[103] Cfr. punto 36, Corte giust. UE, sez. II – 14./10/2020, n. 681, causa C-681/18, cit.. Sul punto, cfr. Giuseppe Bronzini, *Il lavoro in somministrazione e le tutele dell'unione. Ribadite dalla corte di Giustizia le finalità antiabusive*, "Lavoro Diritti Europa", n. 2, 2022, p. 5, laddove si legge che: "pertanto è legittimo il reclutamento anche per coprire posti di carattere permanente e non occupati per sostituzione".

[104] Cfr. Corte giust., sez. II, 17 marzo 2022, causa C- 232/20, NP.

[105] Cfr. Corte giust., 12 maggio 2022, C- 462/2020, ED.

[106] Con la ricordata sentenza del 2020, infatti, la Corte statuisce che: "L'articolo 5, paragrafo 5, prima frase, della direttiva 2008/104/CE [...]deve essere interpretato nel senso che esso [...]osta a che uno Stato membro non adotti alcuna misura al fine di preservare la natura temporanea del lavoro tramite agenzia interinale, nonché ad una normativa nazionale che non preveda alcuna misura al fine di evitare l'assegnazione ad un medesimo lavoratore tramite agenzia interinale di missioni successive presso la stessa impresa utilizzatrice con lo scopo di eludere le disposizioni della direttiva 2008/104 nel suo insieme".

[107] In tal senso, Stefano Giubboni, *Somministrazione di lavoro e tecniche anti-abusive alla prova del diritto dell'Unione Europea*, cit., p. 40; Pasquale Passalacqua, *Il contratto di lavoro*

© Wolters Kluwer Italia

La Corte inoltre correla il requisito della temporaneità all'esigenza produttiva dell'impresa utilizzatrice [108], e se ciò risulta coerente con la previsione introdotta dal d.l. n. 87 del 2018 secondo cui grava sull'utilizzatore l'obbligo di indicare le condizioni di utilizzo da apporre al contratto di lavoro a termine stipulato tra Agenzia e lavoratore; non lo è invece con riferimento alla (inizialmente temuta) sanzione della conversione del rapporto in capo all'agenzia [109] per violazione delle regole in materia di causali [110].

Non preoccupa invece l'assenza, nella disciplina attualmente vigente, dell'obbligo di causale o dei vincoli di durata per l'invio in missione di lavoratori assunti a tempo indeterminato dall'Agenzia di somministrazione [111], se non sotto il profilo del contenzioso che in futuro potrebbe

---

subordinato a tempo determinato e la somministrazione di lavoro alla prova del decreto dignità, "WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT- 380/2018", p. 64; Antonio Riccio, *La temporaneità del lavoro tramite agenzia*, cit., p. 950.

[108] Cfr. punto 34, C. Giust.,14 ottobre 2020, KG, C-681/2020, in cui si evidenzia che il termine "temporaneamente" utilizzato anche all'art. 3 par.1 della direttiva 2008/104/CE per definire "agenzia interinale", "impresa utilizzatrice" e "missione" deve riferirsi al rapporto di lavoro con l'impresa utilizzatrice per sua natura a carattere temporaneo.

[109] Invero, se il requisito della temporaneità delle missioni si riferisce alla durata complessiva dell'adibizione dalla medesima attività presso lo stesso utilizzatore, considerato però anche le specificità di settore (*ex arg.* Corte giust., sez. II, 17 marzo 2022, cit.), allora – come è stato correttamente osservato – tale limite "non chiama in gioco in alcun modo i rapporti contrattuali con l'agenzia e/o le esigenze che hanno determinato la scelta della tipologia contrattuale"; v. Giuseppe Bronzini, *Il lavoro in somministrazione e le tutele dell'unione. Ribadite dalla corte di Giustizia le finalità antiabusive*, cit., p. 8.

[110] Cfr. art. 2, co. 1-*ter*, d.l. n. 87 del 2018, aggiunto dalla l. di conv. n. 96 del 2018. Né è possibile costituire un rapporto stabile con l'impresa utilizzatrice attraverso l'applicazione del diritto dell'Unione (*ex arg.* Corte giust., sez. II, 17 marzo 2022, cit., punti 93 ss., spec. punto 97), non contenendo, da un lato, la direttiva relativa al lavoro interinale norme precise sotto il profilo sanzionatorio, in quanto gli Stati membri sono lasciati liberi di scegliere le sanzioni da irrogare, purché esse siano effettive, proporzionate e dissuasive (cfr. art. 10, par. 2, dir. 2008/104/CE) e non potendo comunque, dall'altro, il giudice nazionale disapplicare una disposizione interna per rendere l'ordinamento interno conforme a quello sovranazionale, trattandosi di una direttiva, quindi non *self-executing*. Al riguardo, in dottrina, è stata tuttavia avanzata la tesi dell'interpretazione conforme della norma interna per raggiungere i risultati antielusivi della direttiva (cfr. Stefano Giubboni, *Somministrazione di lavoro e tecniche anti-abusive alla prova del diritto dell'Unione Europea*, cit., p. , 38, laddove l'A. afferma che: "per il tramite dell'art. 1344 c.c., si finirebbe per assicurare all'art. 5, par. 5, prima frase, della direttiva quella efficacia diretta che è ad essa preclusa — *in apicibus* — nei rapporti contrattuali orizzontali. Nella fattispecie, ad essere applicato direttamente sarebbe, infatti, unicamente l'art. 1344 c.c., sia pure interpretato alla luce (e in conformità) della norma imperativa euro-unitaria". Tale concetto è stato, in qualche modo, affermato anche dalla Corte di Giustizia, che lo ammette nella misura in cui non dia luogo ad una interpretazione *contra legem* (cfr. Corte giust., sez. II, 17 marzo 2022, cit., punti 97-99).

[111] In senso contrario, cfr. Giuseppe Bronzini, *Il lavoro in somministrazione e le tutele dell'unione. Ribadite dalla corte di Giustizia le finalità antiabusive*, cit., p. 10, secondo cui andrebbe esteso il limite dei 24 mesi della durata complessivo dei contratti a termine anche alla somministrazione a tempo indeterminato per preservare la natura temporanea del lavoro tramite agenzia; cfr., altresì, Giulia Frosecchi, *La temporaneità della somministrazione di lavoro se-*

© Wolters Kluwer Italia

instaurarsi in caso di eventuale contestazione relativa – appunto – alla non riferibilità della temporaneità all'esigenza produttiva dell'utilizzatore. Nello *staff leasing*, infatti, con riferimento al diverso (e dirimente) aspetto della dimensione protettiva del lavoratore, la regola della temporaneità non verrebbe comunque elusa dalla garanzia della stabilità di impiego [112] di cui, a monte, si beneficia il dipendente [113], unitamente alle altre specifiche guarentigie che assistono l'attività di somministrazione di lavoro e che valgono – non a caso – a distinguerla anche da altre forme contrattuali con cui spesso viene indebitamente confusa [114], come l'appalto o, in generale, le reti di imprese. Infatti, la legittimità di tali diverse forme di impiego, a differenza del lavoro interinale, non è subordinata al possesso di requisiti soggettivi e al rispetto di regole fondamentali quali quella di parità di trattamento con i dipendenti dell'utilizzatore [115]. Regole, queste ultime, su cui fonda il fulcro della normativa eurounitaria in materia [116], nonché – come si è visto [117] – il riconoscimento da parte dell'OIL [118] del lavoro temporaneo quale istituto di *flexicurity* utile e necessario al buon funzionamento del mercato del lavoro.

---

condo la Corte di Giustizia: possibili risvolti sula legittimità della somministrazione a tempo indeterminato, "Rivista Giuridica del Lavoro", n. 1, 2021, pp. 17 ss.; Eufrasia Sena, *La Corte di Giustizia si pronuncia su missioni successive e prevenzione degli abusi nella somministrazione*, in "Massimario di Giurisprudenza del Lavoro", 2021, n. 1, p. 267 ss.; Antonio Riccio, *La temporaneità del lavoro tramite agenzia*, cit., p. 951.

[112] Ad oggi, peraltro, più di un quinto dei lavoratori in somministrazione ha un contratto di somministrazione a tempo indeterminato, cfr. Nota Metodologica presente nel report trimestrale: *Il lavoro in somministrazione in Italia: Quarto trimestre 2021* realizzato dall'Osservatorio sul lavoro in somministrazione, consultabile in www.lavoro.gov.it

[113] In tal senso, cfr. Stefano Giubboni, *Somministrazione di lavoro e tecniche anti-abusive alla prova del diritto dell'Unione Europea*, cit., p. 36.

[114] Luca Calcaterra, *Lo staff leasing dall'ostracismo alla liberalizzazione*, cit., pp. 579-580, laddove l'A. afferma che sono "assai più stringenti e solide le garanzie di cui beneficiano i lavoratori somministrati rispetto a quelli dipendenti dall'appaltatore", tant'è che "il costo del ricorso allo *staff leasing* è notevolmente maggiore"; e precisa finanche che: "la somministrazione a tempo indeterminato, in realtà, offre ai lavoratori coinvolti garanzie molto maggiori rispetto alla somministrazione a tempo determinato e allo stesso contratto a termine con assunzione diretta alle dipendenze dell'utilizzatore".

[115] La stessa Corte di Giustizia ha, da ultimo, ribadito l'importanza del principio per il quale agli interinali spetta un trattamento identico a quello che sarebbe spettato se questi fossero stati dipendenti diretti dell'impresa utilizzatrice. Segnatamente, con la sentenza del 12 maggio 2022 C-426/2020, *ED*, la Corte - su rinvio pregiudiziale del giudice del lavoro di Braga (Portogallo) –ha rilevato che l'indennità per mancato godimento delle ferie rientra certamente nella nozione di quelle "condizioni di base di lavoro e d'occupazione " che, ai sensi della 2008/104/CE (nonché dell'art. 31 della Carta dei diritti), non possono essere oggetto di un trattamento peggiorativo verso i lavoratori delle agenzie interinali; cfr., al riguardo, Giampiero Falasca *Agli internali le stesse ferie del personale assunto dall'azienda*, "Il Sole 24 ore", 14 maggio 2022.

[116] Cfr. art. 5, par. 1, dir. 2008/104/CE, cit.; nonché, in generale, art. 31, Carta dei diritti fondamentali dell'UE (2000/C 364/01).

[117] Cfr., *infra*, par. 2.

[118] Ben vero, la distinzione tra lavoro temporaneo e altre forme contrattuali diverse, che facilmente si prestano ad un uso distorsivo (come, ad esempio, le filiere locali e globali di

© Wolters Kluwer Italia

In definitiva, le pervasive causali introdotte dal decreto dignità, così come non si sono rivelate uno strumento capace di ridurre la precarietà [119], allo stesso modo non assolvono gli obblighi di cui alla direttiva 2008/104/CE, il cui art. 5, par. 5 – secondo l'interpretazione offerta dalla Corte di Giustizia – non ne impone la regolazione da parte degli Stati membri quali specifiche misure antielusive, proprio perché esse non assurgono, di per sé stesse, a scudo protettivo della "dignità" del lavoratore somministrato, come invece declamato dal legislatore italiano della riforma del 2018 [120].

Semmai occorrerebbe – anche sulla scorta dei più recenti approdi

---

subappalto di beni e servizi che operano nell'economia informale) emerge anche dalle norme internazionali del lavoro e dalle politiche generali sottese alle stesse che, non a caso, sono adottate attraverso procedure di consenso tripartito, rispecchiando la stessa struttura dell'OIL, i cui organismi decisionali (Conferenza internazionale del lavoro e Consiglio d'amministrazione) sono infatti composti da rappresentanti di Governi, datori di lavoro e lavoratori; partecipando quindi i destinatari ultimi dei provvedimenti direttamente al processo decisionale che ne sta alla base. Orbene, come noto e come emerge chiaramente dalla *Dichiarazione ILO sulla giustizia sociale per una globalizzazione equa* del 2008, l'OIL svolge un ruolo chiave per il progresso e la giustizia sociale nel contesto della globalizzazione, attraverso l'attuazione dell'Agenda del lavoro dignitoso, che si basa su un approccio integrato e di genere, individuando quattro pilastri: lavoro produttivo e liberamente scelto, diritti del lavoro, protezione sociale e dialogo sociale. Pilastri questi ultimi che non vengono intaccati dal lavoro temporaneo in sé e per sè, bensì da quelle forme di lavoro atipiche che sono illegittimamente implicate nelle cc.dd. *global supply chains* relative alla produzione e distribuzione di beni e servizi nelle catene globali e nazionali di fornitura o di valore, le quali non rientrano in rilevazioni ufficiali e danno quindi luogo a realtà sommerse, fonti inesauribili di discriminazioni sul lavoro. Come si è visto, infatti, il lavoro temporaneo è oggetto di una precisa regolamentazione nazionale e sovranazionale (euro-unitaria e internazionale), laddove invece è proprio l'attuale lacuna nel corpo di misure normative e non normative delle catene di approvvigionamento che privano di dignità i lavoratori ivi coinvolti; essendo già nel programma del cda di marzo 2022 dell' OIL l'introduzione di adeguate misure che contengano i relativi fenomeni di sfruttamento, distinguendoli così nettamente da altre dinamiche di regolamentata decentralizzazione del lavoro, ispirate alla flessicurezza e volte all'incremento dell'occupazione in condizioni di uguaglianza e nel rispetto del principio fondamentale di parità di trattamento; cfr. OIL GB 341 Verbale di decisione, marzo 2021 GB.341/INS/13/2/Decision: *Decision concerning the update on the report of the Technical Meeting on Achieving Decent Work in Global Supply Chains* (Geneva, 25-28 February 2020) (ilo.org); cfr., altresì, le intenzioni contenute nella dichiarazione OIL del centenario, v. OIL GB 337 Relazione intermedia sull'attuazione del programma d'azione dell'ILO sul lavoro dignitoso nelle catene di fornitura globali, ottobre 2021, consultabile in https://www.ilo.org/gb/GBSessions/GB337/ins/WCMS_722485/lang–en/index.htm

[119] In tal senso, cfr. Maria Cristina Cautadella, *Il "decreto dignità" e la reintroduzione delle causali*, cit., pp. 97-99; Maria Dolores Ferrara, *La somministrazione di lavoro dopo il decreto "dignità"*, cit., pp. 227 ss.

[120] In tal senso, cfr. Pietro Ichino, *Lavoro una "dignità" contraddittoria*, in *www.lavoce.info*, 6 luglio 2018; laddove l'A. – icasticamente – afferma che: "il solo effetto del "decreto dignità", per la parte dedicata al lavoro, è dunque un aumento della volatilità della legislazione, che costituisce di per sé un vantaggio per il ceto forense, ma un disincentivo a investire nel nostro paese. Con il conseguente effetto depressivo sulla domanda di lavoro e in definitiva sul potere

© Wolters Kluwer Italia

della giurisprudenza della Corte di Cassazione [121] – riflettere sull'opportunità di preservare la natura temporanea del lavoro tramite agenzia interinale, senza che ciò induca all'inibizione del ricorso a tale forma di impiego nei confronti della quale andrebbe superata quella ancestrale diffidenza che ne *tormenta* continuamente la regolazione normativa. E ciò è possibile soltanto assumendo che, dietro l'articolata gestione flessibile del rapporto e la spinosa duplicazione della figura datoriale [122], si cela semplicemente il lavoro temporaneo, che a differenza di come possa apparire – quando è autentico, sano e non è elusivo [123], porta in sé il

contrattuale dei lavoratori. Che cosa, poi, tutto questo abbia a che fare con la dignità del lavoro, resta un mistero"; in tal senso, cfr., altresì, Lorenzo Zoppoli, *Il diritto del lavoro gialloverde: tra demagogia, cosmesi e paralisi regressiva*, cit. pp. 11 ss.

[121] Cfr. Cass. 21 luglio 2022, n. 22861, con cui la Corte regolatrice punta l'accento sulla necessità di preservare il requisito della temporaneità proprio rifacendosi ai più recenti orientamenti della Corte di Giustizia in materia, affermando che: "la Corte di Giustizia, nelle sentenze del 14 ottobre 2020 e del 17 marzo 2022 [...] ha interpretato la Dir. n. 2008/104, mettendo in risalto, quale requisito immanente e strutturale del lavoro tramite agenzia interinale, il carattere di temporaneità e segnalando il rischio di un ricorso abusivo a tale forma di lavoro in presenza di missioni successive che si protraggano per una durata che non possa, secondo canoni di ragionevolezza, considerarsi temporanea, avuto riguardo alla specificità del settore e alla esistenza di spiegazioni obiettive del ricorso reiterato a questa forma di lavoro".

[122] Cfr. Giuseppe Bronzini, *Il lavoro in somministrazione e le tutele dell'unione. Ribadite dalla corte di Giustizia le finalità antiabusive*, cit., pp. 2-3, laddove l'A. definisce il lavoro interinale un "istituto di triangolazione "estrema" del rapporto di lavoro"; cfr., altresì, Giorgio Fontana, *La dissociazione dei poteri e delle responsabilità datoriali nella somministrazione di manodopera*, "Il Diritto del Mercato del Lavoro", 2013, pp. 97 ss.; Oronzo Mazzotta, *La dissociazione tra datore di lavoro e utilizzatore della prestazione*, in AntonioVallebona (a cura di), *I Contratti di lavoro*, Utet, Torino, I, 2009, pp. 948 ss.; Marzia Barbera, *Trasformazioni della figura del datore di lavoro e flessibilizzazione delle regole del diritto*, "Giornale di Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali", 2010, pp. 222 ss.

[123] In tal senso è evidente che "una reiterazione abnorme delle missioni di oggetto identico può costituire un abuso di questa tipologia di attività perché compromette l'equilibrio realizzato nella direttiva tra la flessibilità per i datori di lavoro e la sicurezza dei lavoratori", v. Giuseppe Bronzini, *Il lavoro in somministrazione e le tutele dell'unione. Ribadite dalla corte di Giustizia le finalità antiabusive*, cit., p. 6. Nondimeno, nel rispetto di tali necessari presupposti, è lo stesso orientamento della Corte di Giustizia che, in sostanza, si è assestato nel senso di interpretare il lavoro tramite agenzia, tipizzato dal legislatore europeo, quale strumento di facilitazione delle transizioni e dell'inserimento di quanti sono alla ricerca di un impiego. Tale assunto costituisce, infatti, il comune denominatore dei pochi pronunciamenti della Corte cui ha dato luogo la direttiva 2008/104 CE dopo la sua approvazione (cfr. Corte giust. UE 17 marzo 2022 C-232/2022, NP; Corte giust. UE 12 maggio 2022 C-426/2020, ED; Corte giust. UE 14 ottobre 2020, C-681/18, JH; Corte giust. UE 17 novembre 2016, C-216/15, Betriebsrat der Ruhrlandklinik; Corte giust. UE 17 marzo 2015, C-533/13, AKT; Corte giust. UE 11 aprile 2013, C-290/12, Della Rocca, cit.,), malgrado la diversità degli aspetti su cui questi ultimi si sono appuntati; cfr., sul punto, Luca Ratti, *Natura temporanea del lavoro tramite agenzia e limiti derivanti dal diritto europeo*, "Rivista Italiana di Diritto del Lavoro", fasc. 1, 2021, p. 101.

© Wolters Kluwer Italia

seme della stabilità contrattuale [124].

7. Notazioni conclusive

L'indagine sinora svolta mostra la peculiare mutevolezza dell'approccio italiano, sia normativo che ermeneutico, al lavoro tramite agenzia. Da una prima fase di rifiuto dell'istituto in argomento, soppiantato dall'inefficiente regime di monopolio pubblico dei servizi di collocamento si è, via via, trascorso ad un'epoca di timida accettazione dello stesso con la legalizzazione del lavoro interinale a termine introdotta dal "pacchetto Treu", fino alla legittimazione della somministrazione di lavoro anche a tempo indeterminato realizzata dalla "riforma Biagi", per poi spingersi verso la liberalizzazione del lavoro somministrato e dello *staff leasing* con il "*Jobs Act*" e, infine, giungere alla inaspettata inversione di tendenza del "decreto dignità".

Oltre che dal farraginoso percorso normativo appena ricordato, il profilo camaleontico lo si evince anche dalla (voluta...?) imprecisione lessicale, riferendosi oggi indiscriminatamente al "lavoro interinale", "lavoro tramite agenzia interinale", "somministrazione di lavoro" per descrivere la medesima tipologia di impiego. In tal senso – in recepimento delle istanze esogene dell'OIL, particolarmente attenzionate in questa sede – sarebbe opportuno un maggiore rigore terminologico, utilizzando invero l'espressione "lavoro temporaneo" in modo univoco [125]: ciò costituirebbe un passo in avanti, quantomeno per il rafforzamento del principio di certezza del diritto. Per quanto rilevato, risulta vieppiù significativa la circostanza che tale "creatura" [126], nata con diverse difficoltà e sviluppatasi entro angusti limiti legislativi, è cresciuta molto, non solo nella sua originaria funzione di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro, ma arricchendosi anche di altri significativi compiti istituzionali: formazione professionale, *recruiting, welfare,*

---

[124] Cfr. Celeste Pesce, *Disciplina del lavoro interinale: tutele dei lavoratori e competenze nazionali. Nota a sentenza della Corte di giustizia UE del 14 ottobre 2020, causa C- 681/18, KG*, "Diritto dell'Unione Europea", Osservatorio Europeo, 16 novembre 2020, consultabile in *www.dirittounioneeuropea.eu*, p. 14; cfr., altresì, Tiziano Treu, Relazione al Convegno su *"La somministrazione di lavoro a 25 anni dal "Pacchetto Treu". Regolazione, percorsi professionali e transizioni",* promosso dall'Università Roma Tre insieme ad Assolavoro, tenutosi a Roma, il 3 novembre 2022, presso l'Aula Tesi del Dipartimento di Economia, in cui l'A. ha affermato che il lavoro temporaneo è un istituto che è sempre cresciuto, e che è resistito anche quando c'è stato una stretta sui contratti a termine dimostrando di essere un'istituzione forte in cui "i lavoratori presi in carico, anche se per mezzo di commissioni a termine, sono in realtà molto più stabili dei normali lavori sul mercato semplice".

[125] Così Tiziano Treu, nella Relazione al Convegno su *"La somministrazione di lavoro a 25 anni dal "Pacchetto Treu". Regolazione, percorsi professionali e transizioni",* cit.

[126] L'espressione è di Tiziano Treu, *ibidem*.

© Wolters Kluwer Italia

etc. [127]. Si aggiunga che, seppure la somministrazione sia stata originariamente utilizzata (e continui oggi, in larga misura, ad esserlo) per professioni di tipo *low-skill*, con riferimento alle quali si ritiene sempre "in agguato" il rischio dell'abuso da parte datoriale, tuttavia, "negli anni più recenti è fortemente aumentato il ricorso al lavoro tramite agenzia anche per assecondare una domanda di professioni altamente qualificate" [128], come, ad esempio, quella di figure apicali soprattutto nell'ambito della sanità, dell'istruzione, della ricerca, dell'informatica, della tecnologia.

In quest'ottica, l'espressione "lavoro temporaneo", utilizzata comunemente dall' OIL per riferirsi a tale forma di impiego, sarebbe verosimilmente più coerente con l'attuale sistema delle agenzie il cui operato, infatti, non si riduce soltanto alla somministrazione di lavoro o alla stipulazione di contratti interinali, trattandosi sostanzialmente di un vero e proprio sistema di "operatori polifunzionali" sul mercato del lavoro [129].

Le superiori osservazioni – senza fermarsi naturalmente al piano della mera affermazione labiale – dovrebbero trovare riscontro anche nella regolamentazione dell'istituto, superando le *camaleontiche* discontinuità legislative che, nel corso tempo, ne hanno frammentato i contenuti, rivelatisi financo tra loro contradditori nel *continuum* del passaggio da una riforma ad un'altra.

Eppure, in questo quadro, non stupisce la diffidenza che può suscitare il lavoro temporaneo, in quanto lo scetticismo ha sempre riguardato anche la diffusione capillare di qualsiasi altra forma di rapporto atipico nei moderni mercati del lavoro. Non a caso, l'OIL, già nel Rapporto su "Non-standard employment around the world. Understanding challenges, ashaping prospect" del 2016 [130], ribadiva l'importanza di politiche per il miglioramento delle condizioni di lavoro nell'ambito dei lavori speciali, posto che questi ultimi prestano il fianco a facili abusi e *deficit* di tutela del lavoratore, specie quando questi non è qualificato.

Viceversa, ciò che sorprende positivamente, è la capacità che il lavoro temporaneo (in modo particolare, anche rispetto ad altre forme di lavoro atipico) ha dimostrato, non solo di resistere alle frequenti strette del legislatore italiano, ma altresì di rafforzarsi, arricchendosi di nuove funzioni e favorendo l'incremento dell'occupazione anche nei periodi di shock economici e post-pandemici, nonché l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro e la probabilità di rioccupazione una volta terminato un rapporto di lavoro.

---

[127] *Ibidem*, laddove l'A. sottolinea che ciò è stato agevolato anche dal previsto investimento del 4% dei salari in formazione, nonché dall'apporto degli enti bilaterali.

[128] Silvia Ciucciovino nella Relazione al Convegno su "La somministrazione di lavoro a 25 anni dal "Pacchetto Treu". Regolazione, percorsi professionali e transizioni", cit.

[129] L'espressione è di Tiziano Treu, *ibidem*.

[130] Rapporto OIL "Non-standard employment around the world. Understanding challenges, ashaping prospect", Ginevra, 2016, consultabile in www.ilo.org

© Wolters Kluwer Italia

Se infatti è vero che il mercato del lavoro odierno è sempre più transizionale, è altresì vero che tale caratteristica non dipende esclusivamente dalla diffusione *tout court* delle forme flessibili di lavoro; bensì da una serie eterogenea di fattori come, fra l'altro, la digitalizzazione, l'evoluzione tecnologica, la nascita di nuovi lavori e la scomparsa di vecchi lavori.

In tal senso, si ripropone il nodo gordiano che sta alla base della distinzione tra flessibilità e precarietà.

Se, invero, questi due concetti si ritengono inevitabilmente sinonimi, allora qualsivoglia forma di lavoro atipico sarebbe da criticare: a maggior ragione lo sarebbe l'assunzione diretta a termine da parte dell'utilizzatore rispetto al lavoro temporaneo, posto che il lavoratore, nel prima caso, riceve protezione soltanto nel rapporto di lavoro, ma viene poi "abbandonato a sé stesso nel mercato" alla scadenza del termine apposto al contratto [131]. Contingenza quest'ultima che non si verifica nell'ipotesi di somministrazione a termine posto che, non solo il prestatore gode delle stesse condizioni di lavoro [132] degli altri lavoratori a tempo indeterminato in forza presso l'impresa utilizzatrice durante tutta la missione, ma inoltre, al termine della missione, si innesca tutta una rete di tutele di cui il lavoratore assunto direttamente a termine dall'azienda rimane privo. Infatti, le Agenzie hanno l'obiettivo (anche economico, e quindi connesso al mercato) di ricollocare utilmente i lavoratori (specie se assunti in *staff leasing*) e, a tal fine, forniscono - sopportando i relativi costi - corsi di formazione, di orientamento, consulenze, forme di sostegno al reddito, etc.

Se, per converso, si ritiene che l'"immenso formicaio" [133] del mercato del lavoro odierno esige una giusta dose di flessibilità, allora il lavoro temporaneo rientra a pieno titolo tra quelle forme di "flessibilità buona" che consentono al lavoratore di essere protetto, non solo nel rapporto di lavoro, ma anche nel mercato. Infatti, la rete di servizi offerta dalle Agenzie operante in un regime di concorrenza/cooperazione tra pubblico e privato si rivela una preziosa risorsa per quei soggetti che periodicamente attraversano fasi transizionali da un lavoro ad un altro oppure da uno stato di occupazione ad uno di disoccupazione [134]. Naturalmente, si può sempre migliorare implementando tali servizi, mettendo più *tutor* a servizio del lavoratore rimasto inoccupato, dedicandovi più ore di formazione gratuite, aumentando le forme di sostegno al reddito, perfezionando il piano formativo e di orientamento, etc. ; non disconoscendo tuttavia, che – nell'ambito

---

[131] *Ex arg.* Pietro Ichino, *Lavoro interinale e servizi per l'impiego*, cit. p. 9

[132] Anche sotto il profilo retributivo, tanto vero che si applica il trattamento previsto dal CCNL dell'utilizzatore.

[133] L'espressione – già precedentemente citata – è di Pietro Ichino, in *Lavoro interinale e servizi per l'impiego*, cit., p. 5.

[134] In tal senso, Silvia Ciucciovino nella sua Relazione al Convegno su *"La somministrazione di lavoro a 25 anni dal "Pacchetto Treu". Regolazione, percorsi professionali e transizioni"*, cit.

© Wolters Kluwer Italia

dei lavori flessibili – il lavoro temporaneo è tra i più garantisti e che, nonostante i vari *revirement* legislativi, esso sopravvive e risulta in grado di soddisfare l'abnorme domanda di servizi espressa dal mercato del lavoro.

In definitiva, al di là degli orientamenti *estetico-ideologici*, è indubbio che l'istituto in argomento funziona e ciò, oltre ad essere corroborato da recenti dati a disposizione riferiti al nostro ordinamento [135], è stato anche confermato – seppure a seguito di una prima fase di tendenziale renitenza

[135] Cfr. l'Osservatorio sul lavoro in somministrazione, svolto dal gruppo di ricercatori dell'Università degli Studi Roma Tre e da LabChain (Centro interuniversitario di studi avanzati su innovazione tecnologica, blockchain e politiche del lavoro) composto da Nicola Caravaggio, Fabiola Lamberti, Roberto Quaranta sotto la responsabilità scientifica di Silvia Ciucciovino, Francesco Crespi e Alessandro Toscano, dal titolo: *La somministrazione di lavoro a 25 anni dal Pacchetto Treu. Regolazione, percorsi professionali e transizioni*, pubblicato il 3 novembre 2022, pp. 1-29, il quale, a partire dai *big data* di fonte amministrativa, forniti sulla base di una specifica convenzione con il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, ha evidenziato, tra l'altro, che: a) "la domanda di lavoro in somministrazione in Italia ha mostrato un continuo e costante aumento dal 2010 sino al 2018" (p.5) e, anche a seguito dell'entrata in vigore del d.l. 87 del 2018, nonostante la forte contrazione dei contratti stagionali di breve e brevissima durata, "diversamente la contrazione è stata minima per i contratti di maggiore durata mentre altri sono anche cresciuti, così come è avvenuto per i contratti di somministrazione a tempo indeterminato" (p. 7); b) seppure i lavoratori in somministrazione siano prevalentemente impiegati dagli utilizzatori nel settore dell'industria (tant'è che tale forma di impiego è più diffusa nel Nord rispetto al Centro e al Sud del paese, v. p 14) e dunque "la somministrazione venga utilizzata in larga misura in professioni di tipo *low-skill*", tuttavia, negli anni più recenti è fortemente aumentato il ricorso al lavoro tramite agenzia anche per assecondare una domanda di professioni altamente qualificate (pp. 16-17); c) anche dal raffronto dei dati relativi ai percorsi intrapresi dai giovani, rispettivamente, con assunzione diretta a termine dall'azienda o con contratto di somministrazione, emerge che "il gruppo di lavoratori che ha avuto esperienze nella somministrazione mostra una maggior persistenza" nel mercato del lavoro (pp. 19-21); pertanto, "la somministrazione si dimostra per i giovani come uno strumento in grado di dare non solo una maggiore stabilità in termini di persistenza nel mercato del lavoro ma anche uno strumento tramite il quale raggiungere contratti a tempo indeterminato" (p. 23), posto che, in generale, "le probabilità di ottenere un tempo indeterminato per tali lavoratori e pari, complessivamente, al 72%"; d) sui tempi di rientro dopo una cessazione di lavoro, le transizioni e i cambi di lavoro, i dati dimostrano infine che "il tasso di rientro nel mercato del lavoro dopo un contratto di somministrazione sia decisamente maggiore rispetto ad altre forme contrattuali. Entro un mese dal termine di una missione a termine, infatti, più del 75% dei lavoratori sottoscrive un nuovo contratto. Differentemente, per chi termina un contratto a tempo determinato la quota è inferiore al 50%. Considerando invece i cambi di lavoro, dopo la cessazione di una missione a tempo determinato, quello successivo è una nuova missione a termine nel 75% dei casi mentre poco meno del 15% dei lavoratori sottoscrive un contratto similare ma direttamente subordinato. Dopo una missione a tempo indeterminato, invece, le probabilità di ottenere un nuovo contratto a tempo indeterminato risultano essere particolarmente elevate. Infatti, il 40% dei lavoratori sottoscrive un nuovo contratto indeterminato in somministrazione e oltre il 30% ne sottoscrive uno indeterminato direttamente subordinato. Nel 70% dei casi, dunque, dopo la cessazione di una missione a tempo indeterminato il lavoratore sottoscrive un nuovo contratto a tempo indeterminato" (p. 29).

© Wolters Kluwer Italia

– dai già ricordati interventi dell'OIL in materia [136] e dal legislatore eurounitario, seppure con gli opportuni "aggiustamenti" in corso d'opera della Corte di Giustizia.

[136] Rilevando peraltro le nuove sfide che è costretto ad affrontare l'OIL, dovute alla globalizzazione, che spesso sollecitano una dissociazione tra libertà economiche e diritti sociali, cfr. Stefano Giubboni, *Considerazioni sul diritto del lavoro oltre lo Stato,* "Diritto e Società", n. 2, 2020, p. 260 ss. Al riguardo, cfr. altresì, *amplius*, ArminVon Bogdandy, Petros C. Mavroidis, Yves Mény, *European Integration and International Co-ordination: Studies in Transnational Economic Law in Honour of Claus-Dieter Ehlermann*, Faculty Books, Kluwer Law International, New York, 2022, spec. 133 ss. in relazione alla ricerca della giusta collocazione dei diritti sociali nel contesto globalizzato ("[...] the place of human rights in European and global integration").

© Wolters Kluwer Italia

Costantino Cordella

LE AZIONI OIL CONTRO LO SFRUTTAMENTO DEL LAVORO AGRICOLO IN ITALIA

1. Alle origini dell'OIL: le ragioni italiane dell'estensione delle norme internazionali sul lavoro al settore agricolo

Sin dalla costituzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro (da ora "OIL"), l'Italia, nella sua qualità di paese aderente, ha manifestato, per ragioni diverse, una particolare propensione per la tutela del lavoro agricolo.

Un esempio di questo atteggiamento è riportato in uno scritto di poco precedente la II Conferenza internazionale dell'OIL (tenutasi a Ginevra un secolo fa) [1], in cui un sindacalista del tempo analizzava la discussione in corso sull'opportunità di estendere le regole internazionali sul lavoro al settore agricolo e valutava, in particolare, le ragioni della posizione favorevole dei delegati italiani [2]. Evidenziava in proposito la vocazione essenzialmente agricola dell'economia italiana e l'opportunità di introdurre norme internazionali nel settore, per far convergere gli interessi contrapposti dei lavoratori e delle imprese [3].

Nel suo lavoro Sacco rilevava, in particolare, che l'Italia era un paese esportatore principalmente di prodotti agricoli e, a differenza degli altri Stati europei che già all'inizio del secolo scorso avevano goduto di un significativo sviluppo dell'industria (leggi, Regno Unito, Francia e Germania) [4], era, al contempo, obbligato a importare una buona parte dei prodotti

---

[1] Mario Sacco, *La regolamentazione del lavoro agricolo e la II conferenza internazionale del lavoro*, "Rivista Internazionale di Scienze Sociali e Discipline Ausiliarie", 1921, vol. 91, fasc. 345, pp. 33-42.

[2] Ivi, p. 34. Per un resoconto del contributo italiano alla fondazione dell'OIL v. Guglielmo di Palma Castiglione, *L'organizzazione permanente internazionale del lavoro*, "Rivista Internazionale di Scienze Sociali", 1934, n. 6, p. 811 sgg.

[3] Ivi, p. 36 sgg.

[4] Cfr. Giovanni Federico, Sandra Natoli, Giuseppe Tattara, Michelangelo Vasta, *Il Commercio Estero Italiano 1862-1950*, Bari, Laterza, 2011, p. 15; cfr. anche Matteo Borzaga (Id., *Le politiche dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro e dell'Unione Europea in tema di contrasto alla povertà*, "Lavoro e diritto", 2019, p. 66), il quale ricorda che alcuni Paesi membri

© Wolters Kluwer Italia

industriali [5]: ne conseguiva pertanto che una maggiore protezione del lavoro agricolo avrebbe accresciuto il valore delle derrate alimentari esportate all'estero e permesso di riconoscere un migliore trattamento economico ai lavoratori agricoli italiani.

Al contrario – sottolineava, tra le righe, lo stesso Autore – l'esclusione del settore agricolo dalle regole internazionali avrebbe causato un disequilibrio nella bilancia commerciale dei beni scambiati con l'estero [6].

Come noto, alla I Conferenza internazionale del 1919 furono approvate molteplici convenzioni, la cui ratifica da parte del nostro paese, avvenuta nel corso del tempo, ha consentito un evidente aumento del livello di protezione dei lavoratori: si pensi al tema dell'orario di lavoro, a quello del lavoro notturno o alla protezione per le lavoratrici durante la maternità [7]. Tuttavia, alla Conferenza del 1919 nulla fu stabilito per il settore agricolo e fu solo con la Conferenza del 1921 che furono estese ad esso regole specifiche, in particolare, sull'età minima di impiego, sul diritto di associazione e sul risarcimento degli infortuni [8].

L'attenzione a livello internazionale per il lavoro agricolo è stata, da allora, una costante dell'azione dell'Organizzazione e ha permesso di giungere a convenzioni anche per aspetti strettamente attinenti alle condizioni economiche di lavoro – si pensi ai minimi salariali [9] o alle ferie [10] –, nonché a profili previdenziali e ispettivi [11].

D'altro canto, i problemi del settore sono ancora oggi molteplici e si presentano in maniera trasversale a livello internazionale: si pensi all'impiego di soggetti particolarmente vulnerabili, come i migranti, le donne e i

---

dell'OIL, tra cui la Francia, negli anni immediatamente successivi all'adozione del trattato istitutivo dell'Organizzazione, diedero un'interpretazione "restrittiva" della competenza "legislativa", limitandola al settore industriale.

[5] Cfr. gli studi e i dati statistici della Banca d'Italia, proposti nel volume Federico, Natoli, Tattara, Vasta, *Il Commercio Estero*, cit., pp. 15-17, ove alla tabella 1.3 è riportata la distribuzione percentuale delle importazioni italiane, ed emerge che, fino agli anni '40, il complesso dei prodotti manufatturieri importati aveva mantenuto una percentuale comunque superiore al 30%.

[6] Mario Sacco, *La regolamentazione del lavoro agricolo*, cit., p. 39.

[7] Le convenzioni approvate nel 1919 dall'OIL, poi ratificate dall'Italia, sono cinque: la numero 1, sull'orario di lavoro (ratificata con il R.d.l. 29 marzo 1923, n. 1429, ad oggi non applicata), la numero 2, sulla disoccupazione (R.d.l. 29 marzo 1923, n. 1021), la numero 3, sulla protezione della maternità (ratificata solo con la l. 2 agosto 1952, n. 1305), la numero 4, sul lavoro notturno delle donne (ratificata con il R.d.l. 29 marzo 1923, n. 1021, ma, di recente, abrogata alla 106ª Conferenza internazionale del lavoro del 2017), la numero 6, sul lavoro notturno dei fanciulli (R.d.l. 29 marzo 1923, n. 1021).

[8] Rispettivamente, convenzioni numeri 10, 11 e 12, ratificate in Italia, con i Regi decreti legge 20 marzo 1924 n. 585, 20 marzo 1924 n. 601 e 26 aprile 1930 n. 878.

[9] Convenzione 99 del 1951.

[10] Convenzione 101 del 1952.

[11] V. le convenzioni in materia di malattia (25 del 1927), di assicurazione contro la vecchiaia (36 del 1933), contro l'invalidità (38 del 1933), per i superstiti (40 del 1933), e la convenzione 129 del 1969 in materia di ispezioni sul lavoro.

© Wolters Kluwer Italia

minori [12], o alle pratiche di riduzione dei costi dei prodotti, esercitate nei confronti degli imprenditori agricoli e ricadenti in negativo sui salari dei lavoratori [13], o, ancora, all'estesa informalità delle relazioni di lavoro, favorita dallo svolgimento delle attività fuori dai centri urbani [14].

Il nostro paese, dal canto suo, ha seguito con interesse l'evoluzione di tali regole e, dal 1921, ha ratificato la maggior parte delle convenzioni destinate al settore [15]; l'attenzione dell'Italia non deve però essere accostata alle ragioni mercantilistiche evidenziate da Sacco.

Pur conservando la sua capacità di esportare prodotti agricoli [16], l'Italia aveva reso già dagli anni '60 sue principali voci economiche l'industria e il terziario, grazie alle trasformazioni nella produzione di beni e servizi che l'avevano interessata.

L'esigenza di stabilire regole lavoristiche internazionali per l'agricoltura non è derivata, pertanto, dalla volontà di "compensare" l'applicazione degli stessi standard già esistenti nel settore industriale (in altre parole, per evitare che ai prodotti industriali fosse collegato un *surplus* di valore rispetto a quelli agricoli); piuttosto è evidente che, entrando a far parte dei Paesi industrializzati, l'Italia abbia continuato ad interessarsi al settore per l'alto tasso di ineffettività delle regole che l'hanno contraddistinta nel tempo, oltre che per l'allarme sociale destato dalle morti sul lavoro e dai

---

[12] Con riferimento alle tre categorie cfr. il rapporto OIL, *Decent work in agriculture*, International labour office, 2003, pp. 5, 14, 17; sui minori in agricoltura v. spec. pp. 25-30, sulle discriminazioni di genere v. pp. 34 sgg. Sottolinea la specifica debolezza contrattuale dei lavoratori in agricoltura Claudia Faleri, *Il lavoro agricolo. Modelli e strumenti di regolazione*, Torino, Giappichelli, 2020, pp. 87-88.

[13] Nella prospettiva internazionale, alla luce degli effetti della globalizzazione, v. ancora il rapporto OIL, *Decent work in agriculture*, cit., p. 8 sgg.; in prospettiva nazionale, invece, cfr., di recente, Vito Pinto, *Rapporti lavorativi e legalità in agricoltura. Analisi e proposte,* "Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali", 2019, p. 9 sgg.; Irene Canfora, Vito Leccese, *Lavoro irregolare e agricoltura. Il Piano triennale per il contrasto allo sfruttamento lavorativo, tra diritto nazionale e regole di mercato della nuova PAC*, "Diritto agroalimentare", 2021, 1, p. 39 sgg.; Antonio Jannarelli, *La "giustizia contrattuale" nella filiera agro-alimentare: considerazioni in limine all'attuazione della direttiva n. 633 del 2019*, "Giustizia civile", 2021, p. 199 sgg.

[14] Cfr. Marilyn Carr, Martha Alter Chen, *Globalization and the informal economy: How global trade and investment impact on the working poor*, "Employment Sector Working Paper", Geneva, ILO, 2002. Più di recente, con riferimento all'Italia, v. Alessandra Cornice, Alessandra Innamorati, Francesco Pomponi, *Campo aperto: azioni di contrasto allo sfruttamento degli immigrati in agricoltura*, Inapp paper, 2020, p. 7 sgg.; Pinto, *Rapporti lavorativi e legalità*, cit., pp. 8-9.

[15] Delle 12 convenzioni destinate al settore agricolo, l'Italia non ne ha ratificate 2, la 25 del 1927, in tema di assicurazione contro le malattie, e la 110 del 1958, sulle piantagioni.

[16] Cfr. i dati sulla crescita delle esportazioni in Matteo Gomellini, *Il commercio estero dell'Italia negli anni Sessanta: specializzazione internazionale e tecnologia*, "Quaderni dell'Ufficio Ricerche Storiche", Banca di Italia, 2004, n. 7, p. 18; cfr. anche Francesca Fauri, *Struttura e orientamento del commercio estero italiano negli anni Cinquanta: alle origini del "boom" economico*, "Studi storici", 1996, pp. 191-225.

© Wolters Kluwer Italia

numerosi episodi di sfruttamento [17]. Sotto il profilo lavoristico c'è da considerare che le modalità di esecuzione del lavoro in agricoltura incidono in maniera rilevante sullo scarso potere contrattuale della manodopera, essendo larga parte del processo produttivo eseguito da lavoratori privi di specifiche competenze e perciò facilmente intercambiabili. A ciò si aggiunge un ulteriore elemento di complicazione, legato alla competizione globale con i Paesi meno sviluppati o in via di sviluppo, i quali, a prescindere dall'adesione alle convenzioni internazionali, garantiscono un sostanzioso abbattimento dei costi di manodopera [18].

Come ci si propone di evidenziare con il presente lavoro, i limiti dell'approccio del legislatore italiano derivano dalla sostanziale "ipocrisia" con la quale, da un lato, sono state ratificate le convenzioni internazionali sul rispetto degli *standard* del lavoro in agricoltura (puntando sull'irrigidimento delle sanzioni contro le violazioni delle norme lavoristiche) [19], ma, dall'altro, si è continuato a non prendere atto di come si realizzano concretamente i processi di reclutamento e svolgimento delle attività lavorative e sono stati adottati rimedi solo formalmente incisivi, che paiono rendere il nostro paese al passo con le strategie di *decent work* soltanto sulla carta.

In tal senso, nel presente lavoro saranno anzitutto esaminate le convenzioni per il settore agricolo ratificate dall'Italia, ponendo attenzione ai contestuali cambiamenti storici che hanno caratterizzato il funzionamento dell'OIL. Ci si soffermerà poi sulla recente attività tecnica della Commissione degli Esperti sull'applicazione delle convenzioni e delle raccomandazioni (CEACR), con riferimento specifico alla conformità delle nostre regole nazionali a due convenzioni, di particolare importanza per il settore agricolo – la 129 del 1969 e la 143 del 1975.

---

[17] Su questi temi si vedano i dati ISTAT e INPS raccolti nella parte introduttiva (p. 1 sgg.) del "Piano triennale per il contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020 – 2022", reperibile al seguente indirizzo: https://www.lavoro.gov.it/priorita/Documents/Piano-Triennale-contrasto-a-sfruttamento-lavorativo-in-agricoltura-e-al-caporalato-2020-2022.pdf; in dottrina, sui medesimi temi, cfr. Cornice, Innamorati, Pomponi, *Campo aperto: azioni di contrasto allo sfruttamento,* cit., p. 7 sgg.; Pinto, *Rapporti lavorativi e legalità*, cit., p. 9 sgg.

[18] Non a caso, secondo il rapporto 2016 dell'organizzazione Land Matrix (Kerstin Nolte, Wytske Chamberlain, Markus Giger, *International Land Deals for Agriculture. Fresh insights from the Land Matrix: Analytical Report II*), negli ultimi anni sono stati conclusi oltre mille accordi di acquisizione di terre (circa 26,7 milioni di ettari), di cui ben 553 – relativi ad un'area di oltre 9 milioni di ettari – riguardano la coltivazione di prodotti alimentari. Le colture praticate sono quelle tipicamente industriali, vale a dire oleaginose, cereali e zucchero. Le terre d'Africa, in particolare lungo i suoi principali corsi fluviali e in Africa orientale, restano l'obiettivo prevalente, per oltre il 40% di questi accordi, che investono 10 milioni di ettari. Altri 5 milioni di ettari oggetto di questo tipo di contratti sono invece collocati nell'Europa orientale. Sul tema degli effetti della globalizzazione cfr. Donato Romano, *L'impatto della globalizzazione asimmetrica sull'agricoltura dei PVS*, "Agriregionieuropa", 2007, n. 8; Fabrizio De Filippis, *L'agricoltura tra vecchia e nuova globalizzazione*, "Agriregionieuropa", 2018, n. 52.

[19] V. *amplius, infra*, par. 7.

© Wolters Kluwer Italia

Infine, dopo un breve esame delle misure adottate di recente dall'Italia per la lotta allo sfruttamento e al caporalato in agricoltura, si farà richiamo ai risultati della call indetta dall'Ufficio OIL per l'Italia, nell'ambito del Piano triennale contro lo sfruttamento lavorativo e il caporalato (2020-2022), per evidenziare ragioni e interventi utili a garantire maggiore controllo sulle dinamiche lavorative del settore.

2. Le convenzioni OIL per il lavoro in agricoltura ratificate dall'Italia: dalla costituzione dell'Organizzazione al dopoguerra

Nella prospettiva indicata è necessario occuparsi delle prime convenzioni OIL sul lavoro agricolo ratificate dall'Italia. A tal proposito, a parte la prima, la 10 del 1921, che oggi non è più applicata perché sostituita dalla convenzione 138 del 1973 – che vieta il lavoro dei minori in tutti i settori economici e stabilisce l'età minima per lavorare, in ogni caso, in quindici anni [20] –, alla conferenza del 1921 sono state adottate altre due convenzioni sul lavoro agricolo, ancora oggi applicate in Italia, la 11 e la 12, rispettivamente in tema di diritto di associazione e di risarcimento dei danni in caso di infortunio.

Calandoci nel contesto storico del periodo c'è da considerare che nel dibattitto allora in atto c'era la questione dell'ambito oggettivo delle competenze dell'OIL, con il tentativo di alcuni importanti Stati membri (Francia e Germania in particolare) di circoscriverlo solamente al settore industriale e ad altri specifici come quello marittimo [21].

Le convenzioni citate non sono infatti di particolare rilievo per le – davvero poche – regole di garanzie in esse contenute, ma piuttosto per aver tracciato il percorso di inclusione del lavoro in agricoltura nell'ambito di osservazione dell'Organizzazione. Tale percorso, tra l'altro, neppure era stato promosso, inizialmente, al fine di aumentare il livello di garanzie lavoristiche: come si tenterà di evidenziare, il principale obiettivo è stato di imporre agli Stati di estendere al settore agricolo le regole lavoristiche previste già negli altri settori, in modo da favorire *la leale concorrenza commerciale tra gli Stati membri.*

Nel merito delle disposizioni introdotte, la convenzione 11 afferma che i diritti di organizzazione e coalizione sindacale debbono essere riconosciuti "negli stessi termini già previsti per il settore dell'industria" (art. 1). Poiché, all'epoca, una tutela a livello internazionale dei diritti di organizzazione e coalizione sindacale per il settore industriale non era stata an-

[20] V., ampiamente, Matteo Borzaga, *Contrasto al lavoro infantile e* decent work, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, ma anche Daniel Maul, *L'Organizzazione Internazionale del Lavoro. Cent'anni di politica sociale a livello globale*, Roma, ILO, 2020, p. 64 sgg.
[21] Maul, *L'Organizzazione Internazionale del Lavoro*, cit., p. 70 sgg.

© Wolters Kluwer Italia

cora prevista, da tale intervento pare possa ricavarsi che il principale obiettivo non fosse di estendere in maniera generalizzata ai lavoratori agricoli le garanzie applicabili già ai lavoratori dell'industria, ma, diversamente, solo a consentire che gli Stati industrializzati trovassero interesse a importare prodotti agricoli dagli Stati a vocazione agricola, in cui il prezzo dei prodotti era più basso in virtù del minor costo del lavoro sostenuto.

Piuttosto che finalizzata a garantire una maggiore protezione sociale, la convenzione pare perciò volta a equiparare i diritti sindacali stabiliti in diversi settori economici all'interno di ciascun Stato membro e così a rendere equa la concorrenza commerciale tra Stati a vocazione agricola e Stati già industrializzati.

Tenendo in conto solamente di questa convenzione si potrebbe comunque sostenere che l'impossibilità di riconoscere garanzie specifiche sulla libertà sindacale a livello internazionale fosse invece causata dal contesto politico degli anni '20 e, dunque, dalla presenza dei regimi totalitari che, a quell'epoca, aveva impedito l'affermazione di tale tipo di libertà [22]: non a caso, solo dopo la fine della II guerra mondiale l'OIL riuscì ad approvare le convenzioni 87 del 1948 e 98 del 1949, definendo, in tutti i settori, a favore dei sindacati e dei lavoratori, la libertà sindacale e il diritto di organizzazione e negoziazione collettiva nei confronti delle autorità pubbliche e delle organizzazioni datoriali [23].

Quanto sopra evidenziato rispetto alle finalità, di natura mercantilistica, che mossero l'emanazione delle prime convenzioni sul lavoro agricolo trova, in ogni caso, conferma dal terzo strumento emanato nel 1921. Anche la convenzione 12 infatti, dopo aver stabilito di applicare al settore agricolo le regole sul risarcimento dei danni in caso di infortunio dei lavoratori, già stabilite nei singoli Stati per il settore industriale (art. 1), non ha previsto null'altro che consentisse di imporre tale tutela nei Paesi ancora a vocazione esclusivamente agricola, con l'effetto, come nel caso della convenzione 11, di limitare l'azione dello strumento solo ai Paesi in cui erano state già riconosciute tutele risarcitorie per il lavoro nell'industria [24].

---

[22] L'intenzione di regolare la libertà sindacale e il diritto di organizzazione sindacale tramite una convenzione applicabile a tutti i settori subì una inevitabile rivisitazione durante la II guerra mondiale a causa proprio dei regimi totalitari che caratterizzarono tale periodo, cfr., *amplius*, Maria Dolores Ferrara, *Libertà sindacale e tutela internazionale: il ruolo dell'OIL nel centenario della sua fondazione*, "Variazioni su temi di diritto del lavoro", 2019, p. 749, nt. 12.

[23] Cfr., più ampiamente, Ferrara, *Libertà sindacale e tutela,* cit., p. 750 sgg.; Maul, *L'Organizzazione Internazionale del Lavoro*, cit., p. 203 sgg.; v. poi i saggi di Hugo Barreto Ghione, Antonio Baylos Grau, *Il ruolo dei principi internazionali e del Comitato OIL sulla libertà di associazione*, e di Carmine Russo, *Le Convenzioni OIL*, in *La libertà sindacale nel mondo: nuovi profili e vecchi problemi. In memoria di Giulio Regeni*, "Quaderno di Diritti Lavori Mercati", n. 6, rispettivamente alle p. 43 sgg. e 63 sgg.

[24] È il caso di segnalare come la tendenza delle convenzioni internazionali destinate a regolare il lavoro agricolo, a imporre agli Stati l'applicazione delle regole già previste negli altri settori,

© Wolters Kluwer Italia

3. Segue. Analisi di contesto ed esame delle convenzioni, dalla Dichiarazione di Philadelphia agli anni '80

I cambiamenti al funzionamento dell'Organizzazione degli anni seguenti hanno avuto un impatto anche sugli obiettivi e le tecniche adoperati con riferimento alle convenzioni riguardanti il settore agricolo: come noto, la fine della II guerra mondiale ha portato a una feconda e più capillare azione sulle regole lavoristiche e una decisiva modifica del ruolo dell'OIL dal punto di vista organizzativo [25]; è per questo che si premetteranno brevi considerazioni su tali processi, prima di esaminare il contenuto delle convenzioni di nostro interesse.

Va ricordata anzitutto la proclamazione, alla 26esima conferenza internazionale, della Dichiarazione di Philadelphia, che ha slegato dagli obiettivi dell'OIL la politica dei vantaggi competitivi tra Stati – che, come visto, aveva favorito l'avvicinamento, al settore agricolo, delle regole dell'industria –, e ha determinato meglio e ha reso più ambiziose le ragioni di giustizia sociale [26].

Dal punto di vista tecnico, sono almeno da richiamare in proposito [27]: *a*) l'introduzione, nella Costituzione OIL, della clausola di non regresso,

---

e in particolare in quello industriale, abbia trovato conferma anche per le tematiche attinenti alla previdenza sociale. In particolare, alla conferenza internazionale del 1933 furono adottate tre convenzioni la nn. 36, 38 e 40, rispettivamente sulla pensione di vecchiaia, di invalidità e per i superstiti, il cui contenuto fu sostanzialmente riproduttivo di quanto statuito, alla stessa conferenza internazionale del 1933, con le convenzioni nn. 35, 37 e 39, relative ai settori dell'industria e del commercio.

[25] Per una lettura storica sull'evoluzione organizzativa dell'OIL v. Gregorio Sorgonà, *Sapere e politica. L'organizzazione internazionale del lavoro nelle ricerche di Franco De Felice*, "Studi storici", 2021, pp. 835-855; sulla stessa rivista v. *etiam* Alessandro Brizzi, *La battaglia delle 40 ore. Un aspetto delle relazioni tra l'Organizzazione internazionale del lavoro e l'Italia fascista negli anni Trenta*, 2021, pp. 941-965, e Bruno Settis, *Tra razionalizzazione e internazionalismo. Organizzazione internazionale del lavoro e Stati Uniti da Wilson a Roosevelt*, 2021, pp. 967-994.

[26] La Dichiarazione è stata inserita in appendice al testo della Costituzione dell'OIL e, con essa, sono state precisate linee programmatiche di intervento – "lotta contro il bisogno", "progresso materiale e sviluppo spirituale degli esseri umani al di là di ogni discriminazione", ecc. – che hanno posto al centro del dibattito internazionale la tutela dei lavoratori. Cfr. Bob Hepple, *Labour Laws and Global Trade*, Portland, Hart, 2005, p. 32 sgg.; Borzaga, *Contrasto al lavoro infantile,* cit., p. 21; Barbara de Mozzi, Lorenzo Mechi, Andrea Sitzia, *L'Organizzazione Internazionale del Lavoro: un'introduzione nel Centenario*, "Lavoro Diritti Europa", 2019, n. 2; Maul, *L'Organizzazione Internazionale del Lavoro*, cit., p. 118 sgg.

[27] V. la Dichiarazione riguardante gli scopi e gli obbiettivi dell'organizzazione internazionale del lavoro, adottata dalla Conferenza internazionale del Lavoro nella sua Ventiseiesima Sessione a Filadelfia, il 10 maggio 1944, al seguente indirizzo: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/–-europe/–-ro-geneva/–-ilo-rome/documents/publication/wcms_151915.pdf.; con essa è giunti ad affermazioni di principio – tra cui "il lavoro non è una merce" o "la povertà, ovunque esista, è pericolosa per la prosperità di tutti" – rimaste fino ai giorni nostri, in maniera iconica, come espressioni della lotta contro lo sfruttamento e a favore

© Wolters Kluwer Italia

con cui è stato chiarito che la previsione e/o la ratifica delle regole internazionali non può essere il pretesto per rimuovere dalle normative nazionali disposizioni di maggior tutela (art. 19, comma 8); e *b*) il rafforzamento del sistema di monitoraggio, con l'obbligo degli Stati membri di comunicare i rapporti, non solo per le convenzioni ratificate, ma anche per quelle non ratificate e per le raccomandazioni (art. 19, commi 5 e 6) [28].

Il secondo rilevante fattore che ha inciso sul funzionamento dell'OIL è stato l'aumento degli Stati aderenti. Dalla seconda metà del secolo scorso, la fervida ondata di affrancamento dei Paesi poveri e in via di sviluppo dal potere imperialista degli Stati occidentali, insieme all'azione dell'ONU a favore dell'autodeterminazione dei popoli [29], hanno favorito l'ascesa del processo di decolonizzazione [30].

Ne è derivata la tendenza degli Stati "liberati" a aderire alle formazioni internazionali (tra cui, in particolare, l'ONU), data la loro necessità di trovare supporto nella lotta contro lo sfruttamento causato dai Paesi più sviluppati e a favore di uno sviluppo economico e sociale equo di livello globale [31].

Non è un caso allora che gli Stati aderenti all'Organizzazione siano passati da 52 nel 1946 a oltre 130 all'inizio degli anni '80, e da ciò siano derivate sia la perdita da parte degli Stati occidentali della leadership interna, sia maggiori difficoltà a raggiungere la maggioranza qualificata dei delegati necessaria ad approvare convenzioni e programmi d'azione [32].

Nell'ottica di segnalare come i dati di contesto appena indicati si siano riverberati sulle azioni poste dall'OIL per il lavoro agricolo va evidenziato – partendo dal secondo fattore di cui si è detto, riguardante le maggiori difficoltà nell'approvazione delle convenzioni – che, dal punto di vista numerico [33], tra gli anni '50 e '80 il numero di nuove convenzioni per il settore agricolo è stato in effetti inferiore a quello del periodo preceden-

della dignità della forza lavoro. Cfr. Gerry Rodgers, Eddy Lee, Lee Swepston, Jasmien Van daele (a cura di), *The ILO and the quest for social justice 1919-2009,* Ithaca, 2009; de Mozzi, Mechi, Sitzia, *L'Organizzazione Internazionale del Lavoro,* cit., p. 5.

[28] In proposito v., diffusamente, Borzaga, *Contrasto al lavoro infantile e* decent work, cit., cap. IV; Hepple, *Labour Laws*, cit., p. 47 sgg.

[29] Principio già affermato dalla Carta delle Nazioni Unite e ribadito nel 1960 con la Dichiarazione sulla decolonizzazione della stessa ONU.

[30] Su cui cfr. Hepple*, Labour Laws*, cit., p. 33 sgg.

[31] Si tenga conto che, a partire dal 1945, aderendo all'ONU gli Stati avevano la possibilità di richiedere l'ingresso anche nell'OIL tramite una procedura semplificata, consistente nella mera accettazione da parte dello Stato degli obblighi della Costituzione OIL, senza percorrere il più elaborato processo di adesione ordinaria, con il voto favorevole della Conferenza Internazionale del Lavoro a maggioranza dei due terzi dei delegati – l'adesione ordinaria è regolata dall'art. 1, comma 4, della Costituzione OIL, mentre quella semplificata dall'art. 1 comma 3. Ciò è stato previsto con la Carta delle Nazioni Unite, che, ai sensi del combinato disposto degli artt. 57 e 63, ha stabilito forme agevolate di collegamento tra le Nazioni Unite e gli istituti specializzati, tra cui l'OIL.

[32] Art. 19, comma 2, Costituzione OIL.

[33] Borzaga, *Contrasto al lavoro infantile*, cit., p. 88, evidenzia l'esistenza di una relazione tra l'aumento del numero di Stati membri e la diminuzione nel numero di convenzioni approvate.

© Wolters Kluwer Italia

te iniziato nel 1919, con la nascita dell'Organizzazione, e terminato negli anni '40 – 5 convenzioni rispetto alle 7 convenzioni (incluse quelle di previdenza sociale) del periodo precedente.

Ai nostri fini è però ancor più significativo approfondire come, durante questo secondo periodo di funzionamento dell'OIL, si sia evoluto, dal punto di vista qualitativo per il lavoro agricolo, il proposito di arricchire in senso garantistico le regole internazionali.

In questa prospettiva, soffermandoci sugli strumenti introdotti, la prima convenzione di questo periodo, e cioè la 99 del 1951, in tema di metodi di fissazione dei salari minimi, è in effetti un riuscito esempio degli intenti di protezione di cui si è appena accennato.

La convenzione è particolarmente rilevante perché interviene, per la prima volta a livello internazionale e in relazione al settore agricolo, sui profili retributivi, affermando il principio del salario minimo e richiedendo l'adozione di metodi di fissazione dei trattamenti economici capaci di garantire l'intervento plurale degli interessati, a partire dalle organizzazioni di imprese e dei lavoratori.

Malgrado i poteri in concreto di definizione del trattamento dei lavoratori e i casi di derogabilità dei minimi salariali per specifici settori siano lasciati al livello nazionale – per essenziali e intuibili ragioni giuridico-operative –, la convenzione conferma gli intendimenti della Dichiarazione di Philadelphia di promuovere più elevati standard sociali, a prescindere dagli obiettivi di natura concorrenziale [34]. Non solo parifica quanto previsto, per il settore industriale, dalla convenzione 26 del 1928, e cioè l'impegno degli Stati a istituire o mantenere "metodi appropriati per la fissazione dei livelli minimi di salario", ma il suo contenuto acquisisce specifica rilevanza se letto in combinato disposto con la coeva convenzione 95 del 1949, che aveva definito i contorni del concetto stesso di salario e i metodi utilizzabili ai fini del suo versamento [35].

La medesima prospettiva di arricchimento in senso garantistico delle regole internazionali per il settore agricolo è confermata nelle successive due convenzioni, la 101 del 1952 e la 129 del 1969: la prima dimostra tale intendimento occupandosi di introdurre la prima regolazione a livello internazionale di ferie retribuite [36]; e la seconda – intervenuta dopo un lungo

---

[34] Ivi, p. 74 e la bibliografia ivi citata. Vedi anche per l'analisi delle modifiche all'assetto dell'Organizzazione succedute alla Dichiarazione di Philadelphia, spec. pp. 76-77.

[35] La definizione di salario prevista dalla convenzione del 1949 è la seguente: «Qualunque siano la denominazione o la forma di calcolo, la rimunerazione o i guadagni suscettibili di essere valutati in denaro e fissati mediante accordo o dalla legislazione nazionale, che sono dovuti in virtù di un contratto di lavoro, scritto o verbale, da un datore di lavoro a un lavoratore, sia per il lavoro già effettuato o che deve essere effettuato, sia per i servizi resi o che devono essere resi».

[36] Tuttavia, non è stato stabilito anche un numero di giornate di ferie minimo. A questo risultato si è giunti solamente con la convenzione 132 del 1970, che estende il suo campo

© Wolters Kluwer Italia

periodo di inerzia regolativa – stabilendo tecniche e principi che saranno fondamentali per la costruzione dei moderni sistemi nazionali di ispezione: si pensi in particolare alla necessità di estendere obbligatoriamente le ispezioni a una serie di materie fondamentali (art. 6), di riconoscere il principio dell'autonomia degli ispettori rispetto ai cambiamenti di governo e ai condizionamenti esterni (art. 8) o, ancora, di prevedere un numero di ispettori adeguato a garantire un *efficiente* servizio di controllo (art. 14) – condizione quest'ultima che, pur senza parametri di misurabilità, coglie un problema tra i più critici, a tutt'oggi comune a molti Paesi anche sviluppati, tra cui il nostro.

Anche l'ultima convenzione di questo secondo periodo, la 141 del 1975, muove dal proposito di elevare gli standard lavoristici di livello internazionale e lo fa aggiornando quanto in precedenza stabilito in tema di libertà sindacale dalla convenzione del 1921. Si pone attenzione in particolare alle organizzazioni sindacali dei lavoratori, affermandosi, in maniera innovativa, che il miglioramento delle condizioni di lavoro e di vita della manodopera debba essere inteso come presupposto per lo sviluppo economico e sociale del settore agricolo.

A differenza delle precedenti convenzioni, in cui prevaleva l'attenzione per le azioni destinate a promuovere la libertà in quanto tale (intesa *come fine* in sé), la convenzione 141 intende favorire la creazione e lo sviluppo delle organizzazioni *come mezzo* per la partecipazione dei lavoratori allo sviluppo economico e sociale degli Stati. Si tratta, evidentemente, di un cambio di prospettiva che innalza l'asticella degli obblighi degli Stati e che, al contempo, fa mutare il tipo di disposizioni richieste. Gli Stati sono onerati non solo ad attivarsi nel disapplicare le norme incompatibili con la convenzione, ma anche a rispettare gli obblighi programmatici, con interventi di sostegno concreto alle attività delle organizzazioni sindacali, specie nella lotta alle discriminazioni (art. 4) e per migliorare le opportunità occupazionali e le condizioni di lavoro (art. 6).

4. Le politiche del cambiamento (*core labour standards* e *decent work agenda*) e le recenti azioni OIL sul lavoro agricolo

Tirando le fila dell'esame diacronico sulle convenzioni ratificate dall'Italia per il lavoro agricolo, è possibile affermare dunque che, nei primi trent'anni di attività dell'Organizzazione, le convenzioni hanno spesso avuto un contenuto generico e sono state dirette, per lo più, a estendere

oggettivo d'applicazione a tutti i settori economici e che quindi fuoriesce dallo schema della nostra ricerca. In proposito è sufficiente evidenziare che, in seguito alla sua entrata in vigore, il diritto dei lavoratori a ferie annuali retribuite è stato riconosciuto per almeno tre settimane e la precedente convenzione del 1952 è stata denunciata e resa inapplicabile dall'Italia, ai sensi del suo art.16, a partire dal 1982.

© Wolters Kluwer Italia

le tutele del settore industriale a quello agricolo: tra le ragioni di tale tendenza, l'intento di favorire una competizione equa, tra i Paesi a vocazione agricola (come era l'Italia) e quelli industrializzati, dato il *surplus* di valore dei prodotti agricoli e i conseguenti più consistenti ricavi per i Paesi esportatori, derivanti dall'aumento delle tutele.

A partire dall'approvazione della Dichiarazione di Philadelphia, invece, le convenzioni sul lavoro agricolo, pur essendo numericamente diminuite, hanno ricevuto un maggiore dettaglio tecnico-giuridico e hanno regolato in maniera più incisiva e garantistica aspetti fondamentali dei rapporti di lavoro, secondo la tendenza più generale riconducibile ai cambiamenti nel funzionamento e negli obiettivi dell'Organizzazione.

Quanto finora emerso va ora messo in relazione con ciò che ha caratterizzato il funzionamento e gli obiettivi dell'Organizzazione negli ultimi vent'anni.

Il primo elemento da tenere in considerazione è in realtà già emerso per il periodo precedente: si tratta cioè della diminuzione del numero di convenzioni approvate. Dalla seconda metà degli anni '90, infatti, il dato si è praticamente quasi azzerato, essendo stata adottata per il settore agricolo la sola convenzione 184 del 2001, in materia di salute e di sicurezza, che, tra l'altro, l'Italia non ha ratificato [37].

Si è trattato di un *trend* comune ad altri settori produttivi, che si spiega con motivazioni simili a quelle sin qui rilevate. Il numero dei Paesi aderenti ha infatti continuato a crescere e con esso sono aumentate le difficoltà nel raggiungere le maggioranze per approvare le convenzioni. A ciò – è stato rilevato – si è aggiunto che, con il tempo, le convenzioni hanno finito per coprire gran parte dei principali ambiti di intervento lavoristico, rendendo più complesso definire nuove regole [38].

È a partire da queste difficoltà – dopo un lungo dibattito critico sul ruolo e sulle finalità dell'OIL – che ha preso le mosse la politica del cambiamento con cui, dalla seconda metà degli anni '90, è mutato il baricentro degli interessi dell'Organizzazione. Gli sforzi prima profusi per introdurre nuovi strumenti sono stati trasferiti su aspetti, diversi, come la cooperazione tecnica e l'implementazione delle regole esistenti [39], prima grazie alla

---

[37] Ambito, quello della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, per il quale, in realtà, l'Italia è ritardataria anche nell'approvazione della nota convenzione plurisettoriale n. 155 del 1981, che solo oggi è in fase di ratifica.

[38] Facendo riferimento alla posizione interna all'OIL dei rappresentanti delle imprese, si parla di una "sovrapproduzione" di regole in Hepple, *Labour Laws*, cit., p. 35 sgg., v. anche la bibliografia ivi citata.

[39] Cfr. *ex plurimis* Borzaga, *Contrasto al lavoro infantile*, cit., p. 80 sgg., e la bibliografia ivi citata. Tra l'altro c'è da considerare che al lavoro in agricoltura si applicano le convenzioni destinate solamente a tale settore, ma anche quelle applicabili in tutti i settori, cosicché si giustifichi *a fortiori* la tendenza a preoccuparsi più dell'implementazione, che dell'approvazione di nuove convenzioni. In generale, sulle criticità all'assetto dell'OIL e al fatto che fino al 1998

© Wolters Kluwer Italia

politica dei *core labour standards* – adottata nel 1998 con la Dichiarazione sui principi e i diritti fondamentali del lavoro e suoi seguiti [40] – e poi, successivamente, con la *Decent work agenda* [41].

La Dichiarazione del 1998, individuando specifiche materie su cui gli Stati sono stati chiamati a rispettare – anche a prescindere dalla scelta di ratificarle – le otto convenzioni fondamentali che regolavano tali materie [42], ha adottato così un metodo decisivo per avvicinare le legislazioni nazionali ed elevare, dal punto di vista sostanziale, gli standard nazionali [43].

La successiva politica della *Decent work agenda* – lanciata nel 1999,

---

non vi fossero state indicazioni circa gli ambiti normativi e le convenzioni cui gli Stati dovessero dare priorità nell'attività di ratifica, v. Steve Charnovitz, *The International Labour Organization in Its Second Century,* "Max Planck Yearbook of United Nations Law", 2000, p. 154.

[40] Il testo in italiano è disponibile all'indirizzo: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/–-europe/–-ro-geneva/–-ilo-rome/documents/publication/wcms_151918.pdf; in letteratura cfr., *inter aliis*, Drusilla K. Brown, *International Trade and Core Labour Standards: A Survey of the Recent Literature*, "Labour market and social policy", 2000, Occasional papers n. 43, OECD; Eddy Lee, *Globalization and labour standards: A review of issues*, "International Labour Review", 1997, 2; Ajit Singh, Ann Zammit, *The global labour standards controversy: critical issues for developing countries*, "Munich Personal RePEc Archive", 6 novembre 2000.

[41] Cfr. Werner Sengenberger, *Decent Work: The International Labour Organization Agenda*, "Dialogue and Cooperation", 2001, n. 2; Leah F. Vosko, *'Decent Work': The Shifting Role of the ILO and the Struggle for Global Social Justice*, "Global Social Policy", 2002.

[42] I *core labour standards* e le relative convenzioni di riferimento, a cui gli Stati furono obbligati a adeguarsi, furono: 1. *Libertà di associazione e riconoscimento effettivo del diritto di contrattazione collettiva* (convenzione sulla libertà sindacale e la protezione del diritto sindacale 87 del 1948 e convenzione sul diritto di organizzazione e di negoziazione collettiva 98 del 1949); 2. *Eliminazione di ogni forma di lavoro forzato o obbligatorio* (convenzione sul lavoro forzato 29 del 1930, con relativo Protocollo addizionale del 2014, e convenzione sull'abolizione del lavoro forzato 105 del 1957); 3. *Abolizione effettiva del lavoro infantile* (convenzione sull'età minima 138 del 1973 e convenzione sulle forme peggiori di lavoro minorile 182 del 1999); 4. *Eliminazione della discriminazione in materia di impiego e professione* (convenzione sull'uguaglianza di retribuzione 100 del 1951 e convenzione sulla discriminazione in materia di impiego e nelle professioni 111 del 1958). In dottrina, *ex plurimis*, cfr. Philip Alston, *"Core Labour Standards" and the Transformation of the International Labour Rights Regime*, "European Journal of International Law", 2004, vol. 15, n. 3, 2004, p. 464 sgg.; Hilary Kellerson, *The ILO Declaration of 1998 on Fundamental Principles and Rights: A Challenge for the Future*, "International Labour Review", 1998, p. 223 sgg.; Lee Swepston, *Human Rights Law and Freedom of Association: Development through ILO Supervision*, "International Labour Review", 1998, p. 169 sgg.; Charnovitz, *The International Labour Organization*, cit., p. 147 sgg.

[43] Gli Stati sono stati obbligati a rispettare le otto convenzioni fondamentali a prescindere dalla loro scelta di ratificarle e l'interesse alle tutele fondamentali era stato così considerato preminente anche rispetto ai meccanismi di vincolatività delle convenzioni, su cui sino a quel momento si era basato il funzionamento dell'Organizzazione. Tra l'altro non secondario è il fatto che proprio grazie ai core labour standards è stato possibile superare l'*impasse* dei numerosi Paesi in via di sviluppo che, dopo aver aderito all'Organizzazione, si erano astenuti dal ratificare la maggior parte delle convenzioni, ritenendole numericamente eccessive e, spesso, basate su modelli occidentali, poco adattabili al loro livello di sviluppo giuridico.

© Wolters Kluwer Italia

a seguito di un discorso dell'allora Direttore Generale dell'Ufficio internazionale del lavoro, Juan Somavìa, ma successivamente implementata con la Dichiarazione sulla giustizia sociale per una globalizzazione giusta del 2008 [44] –, in continuità con quanto affermato nella Dichiarazione del 1998, ha ampliato il novero delle materie prioritarie su cui gli Stati avrebbero dovuto concentrare i loro sforzi, definendo una serie di obiettivi a carattere sostanziale e procedurale [45].

Ciò che di positivo era stato conseguito con la strategia dei *core labour standards* è stato esteso a un ambito più ampio di convenzioni, inclusivo di strumenti che, seppur non diretti espressamente a introdurre dei diritti per i lavoratori, hanno finito per incidere sulle relazioni di lavoro perché rivolti a migliorare i mercati del lavoro nazionali e le opportunità occupazionali delle persone.

La parte procedurale della Dichiarazione del 2008 annovera infatti le convenzioni cc.dd. di *governance* – tra cui spicca la 129 del 1969, in materia di ispezioni sul lavoro in agricoltura –, ai fini di favorire l'attuazione delle regole lavoristiche e di rendere più effettivo il rispetto (anche) delle altre convenzioni [46].

Questi cambiamenti "strategici" hanno, dunque, spostato l'attenzione dell'Organizzazione sul monitoraggio e l'implementazione delle disposizioni delle convenzioni già approvate, ed è a partire dall'esercizio di queste funzioni che l'OIL ha acquisito nei confronti delle recenti politiche in materia di lavoro agricolo adottate dal governo italiano, un atteggiamento, al tempo stesso, critico e cooperativo – che ora ci occuperemo di analizzare nello specifico.

---

[44] Su cui v. Francis Maupain, *New Foundation or New Façade? The ILO and the 2008 Declaration on Social Justice for a Fair Globalisation*, "European Journal of International Law", 2009, p. 834 sgg.

[45] È sufficiente ricordare in proposito che tale politica si è composta di quattro pilastri – poi trasposti nella Dichiarazione del 2008 – di cui l'ultimo, destinato a porre l'accento sulla necessità di promuovere i core labour standards, già individuati nel 1998, e gli altri tre, fondati su obiettivi di natura più programmatica e generale, quali: 1. la creazione di maggiori opportunità per donne e uomini di ottenere un'occupazione e un reddito dignitosi; 2. il potenziamento dell'ambito di applicazione e dell'efficacia degli strumenti di sicurezza sociale; 3. il rafforzamento del tripartitismo e del dialogo sociale. Cfr. Hepple, *Labour laws*, cit., p. 63 sgg.; Matteo Borzaga, *Core Labour Standards (Diritto Internazionale del Lavoro)*, e Vania Brino, *Organizzazione Internazionale del Lavoro e mercato globale*, in Marcello Pedrazzoli (ordinato da), *Lessico Giuslavoristico. 3. Diritto del lavoro dell'Unione europea e del mondo globalizzato*, Bologna, Bononia University Press, 2011, rispettivamente alle pp. 74 sgg. e 142 sgg.

[46] V. Maupain, *New Foundation or New Façade?,* cit., p. 843 sgg.

© Wolters Kluwer Italia

5. Le osservazioni del CEACR: il rispetto della convenzione 129 del 1969 in materia di ispezioni nel settore agricolo ...

Le recenti attività di monitoraggio per il lavoro agricolo svolte dalla Commissione degli Esperti sull'applicazione delle convenzioni e delle raccomandazioni (CEACR) sono sfociate nella pubblicazione di diverse osservazioni tese a stigmatizzare la possibile violazione delle convenzioni ratificate dal nostro Paese.

Ciò è emerso anzitutto per la convenzione 129 del 1969, in materia di ispezioni nel settore agricolo. La CEACR ha rilevato come il numero di ispezioni effettuate in tutti i settori negli ultimi anni – in particolare, per il periodo 2015-2018 – abbia subito un incisivo decremento, superiore al 20% [47], accompagnato dall'aumento percentuale del numero di violazioni accertate rispetto alle ispezioni eseguite nello stesso periodo [48].

In ragione di ciò è stato chiesto al governo italiano di spiegare le ragioni di tale andamento e di fare in modo di rispettare, tra le altre disposizioni, l'art. 21 della convenzione citata, laddove è previsto che le imprese siano "ispezionate tanto spesso e meticolosamente quanto necessario per assicurare l'effettiva applicazione delle relative norme di legge" [49].

Sempre rispetto alla convenzione del 1969 ulteriori preoccupanti evidenze sono emerse con riferimento all'illogica scelta di affidare agli ispettori del lavoro, indistintamente, il potere di vigilare sul rispetto delle nor-

[47] Il numero di ispezioni comunicato alla Commissione dal governo italiano per l'anno 2015 è stato di 145.697, mentre quello riferito all'anno 2018 è stato di 116.846. V. la *Direct Request* (CEACR), adottata nel 2019 e pubblicata nel 2021, disponibile sul sito istituzionale dell'Organizzazione.

[48] La percentuale di violazioni accertate rispetto alle ispezioni eseguite è stata nel 2015 del 60,29%, mentre nel 2018 è stata del 65,01%. V. la *Direct Request* (CEACR), citata alla nota precedente. Si tenga inoltre conto – come emerge dal rapporto INL per l'anno 2019 – che al settore agricolo sono destinate appena il 5% delle ispezioni complessivamente eseguite in Italia V. *amplius, infra*, paragrafo 7.

[49] Sulla necessità di maggiori controlli da parte degli organi ispettivi cfr., in dottrina, Vito Leccese, Daniela Schiuma, *Strumenti legislativi di contrasto al lavoro sommerso, allo sfruttamento e al caporalato in agricoltura*, "Agriregionieuropa", 2018, p. 5; Emilia D'Avino, *Emersione e tutele del lavoro irregolare: una prospettiva comparata di sicurezza sociale*, Napoli, Satura, 2018; William Chiaromonte, *Le misure sanzionatorie di contrasto al lavoro sommerso e la regolamentazione del lavoro immigrato: due mondi lontanissimi*, in Vincenzo Ferrante (a cura di), *Economia "informale" e politiche di trasparenza*, Milano, Vita e Pensiero, 2017, p.138; Marta Giaconi, *Le politiche europee di contrasto al lavoro sommerso. Tra (molto)* soft law *e (poco)* hard law, "Lavoro e diritto", 2016, p. 439; Antonio Viscomi, *La disciplina delle migrazioni economiche tra protezione dei mercati e promozione dei diritti. Spunti per una discussione*, in *Studi in memoria di Mario Giovanni Garofalo*, Bari, Cacucci, 2015, II, p. 1029. Sul tema cfr. il recente rapporto OIL, destinato a fare da guida per il lavoro degli ispettori nel settore agricolo*, Conducting Occupational Safety and Health Inspections in Agricultural Undertakings,* International Labour Organization, 2021.

© Wolters Kluwer Italia

me sul lavoro e di controllare che i lavoratori siano in regola con i documenti di soggiorno.

Si tratta di una stortura alquanto manifesta della nostra legge che, nel mantenere fermo un rigorismo formalistico, rende più complessa l'attività ispettiva e difficile l'adesione dei lavoratori ai meccanismi di *compliance*.

La condizione di soggiorno irregolare degli stranieri è foriera di un atteggiamento di naturale diffidenza nei confronti delle autorità deputate a verificare la regolare permanenza nel nostro paese. Ciò non viene meno nei confronti degli ispettori del lavoro che, pur essendo organi di garanzia nella lotta allo sfruttamento lavorativo – anche a favore dei lavoratori stranieri –, conservano la qualifica ed esercitano le funzioni di ufficiali di polizia giudiziaria – in base al combinato disposto degli artt. 57 cod. proc. pen., 6, comma 2, d.lgs. 23 aprile 2004, n. 124 e 1, comma 2, d.lgs. 14 settembre 2015, n. 149.

L'obbligo degli ispettori, in presenza di lavoratori clandestini, di segnalare la loro presenza sul territorio italiano alle autorità di pubblica sicurezza – ai fini della conseguente identificazione e dei successivi controlli di rito per l'accertamento del reato dell'art. 10 *bis* d.lgs. 23 luglio 1998 n. 286, nonché ai fini dell'eventuale espulsione amministrativa, ai sensi dell'art. 13, dello stesso decreto – fa emergere un cortocircuito nella creazione di un legame di fiducia tra l'organo di controllo, avente il compito di verificare il rispetto delle regole lavoristiche, e i lavoratori, destinatari degli effetti benefici del citato intervento dell'autorità.

In altre parole, le funzioni di polizia giudiziaria degli ispettori determinano, seppur indirettamente, un più forte assoggettamento della manodopera ai caporali e/o ai datori di lavoro di fatto [50], giacché questi ultimi fruiscono di una importante leva di consenso tra i migranti irregolari, con i quali condividono l'interesse "a stare alla larga" dai controlli e dagli organi che li effettuano.

Rilevando l'illogicità di questa normativa e soffermandosi sulla preoccupante diffusione dello sfruttamento lavorativo in agricoltura, la CEACR ha quindi richiamato il governo italiano al rispetto dell'art. 6, comma 1, della convenzione 129 del 1969, sottolineando la necessità che la legge italiana non assegni agli ispettori competenze che possono minare la principale funzione ad essi destinata nella convenzione, di essere cioè garanti del rispetto delle regole lavoristiche.

---

[50] V. Eleonora Costantini, *Soggiorno, residenza, contratto*, in Piera Campanella (a cura di), *Vite sottocosto. 2° Rapporto Presidio*, Roma, Aracne, 2018, p. 230 sgg., la quale rileva come il requisito del permesso di soggiorno diventi un elemento di ulteriore vulnerabilità della manodopera immigrata impiegata in agricoltura; in senso conforme v. *etiam* Maria Giovanna Greco, *Relazioni tra imprese e rapporti di lavoro in agricoltura*, in Campanella (a cura di), *Vite sottocosto*, cit., p. 358; Ubaldo Nazzaro, *Misure di contrasto al fenomeno del caporalato: il nuovo art. 603-bis c.p. e l'ardua compatibilità tra le strategie di emersione del lavoro sommerso e le politiche migratorie dell'esclusione*, "Cassazione Penale", 2017, n.7-8, p. 2617 ssg.

© Wolters Kluwer Italia

In proposito c'è da rilevare che il Governo italiano ha già risposto a diverse obiezioni della CEACR in merito ad altri aspetti della legislazione per i quali erano sorti dubbi di possibile contrasto con la convenzione; l'ultimo rapporto governativo di risposta si è incentrato sulle competenze del personale ispettivo a seguito della riforma del d.lgs. 149 del 2015 e ha evidenziato come le ispezioni in Italia si svolgano già in maniera tale da assicurare agli extracomunitari, privi di regolari documenti di soggiorno, le tutele sostanziali riconosciute agli stranieri regolari, con la previsione, per i datori di lavoro, di farsi carico nella stessa maniera e misura degli obblighi retributivi, contributivi e del rispetto delle disposizioni lavoristiche in generale [51].

Tali osservazioni non hanno chiarito però il problema della contestuale attribuzione agli ispettori del lavoro di competenze legate sia alla tutela dei lavoratori sia al controllo sul loro soggiorno regolare nel territorio italiano.

Rispetto alla questione, e in attesa della nuova risposta del Governo, un utile riferimento normativo potrebbe derivare dal d.lgs. 16 luglio 2012 n. 109 [52], che ha introdotto un meccanismo premiale per favorire la collaborazione dei lavoratori irregolari con le autorità di controllo, secondo il quale, nei casi di grave sfruttamento lavorativo, i lavoratori irregolari che denunciano la loro condizione alle autorità, scegliendo di cooperare nel procedimento penale instaurato nei confronti del datore di lavoro, hanno diritto a un permesso di soggiorno speciale, valido per tutta la durata del relativo procedimento [53].

È stata così incentivata la collaborazione degli stranieri irregolari (anche) durante le attività di controllo degli ispettori di lavoro, creando una sinergia collaborativa capace, in presenza di altre condizioni, quali almeno la volontà dello straniero di restare in Italia per un soggiorno di lunga durata e la possibilità di trovare un'occupazione alternativa, di spezzare la collusione migrante-sfruttato/datore di lavoro-sfruttatore, che invece le condizioni socio-economiche e – come rilevato dalla CEACR – anche di natura giuridica, possono favorire.

In proposito c'è però comunque da sottolineare che la misura non è esattamente capace di conseguire gli obiettivi indicati nella convenzione e ricordati sinteticamente dalla CEACR. Una cosa è intervenire sulle com-

---

[51] V. il Rapporto del governo italiano sull'applicazione della Convenzione n. 129/1969 – anno 2017 *"Ispezione del lavoro in agricoltura"*, reperibile online al seguente indirizzo: http://ilocentenary.lavoro.gov.it/Il-Ministero-e-lILO/Rapporti-dell-OIL-in-materia-di-lavoro/Documents/Rapporto-Convenzione-n-129-1969-anno-2017.pdf

[52] Con il quale è stata data attuazione alla direttiva europea 2009/52/CE e sono stati inseriti all'art. 22, comma 12, del d.lgs. 25 luglio 1998 n. 286, i commi 12 *bis* e sgg. Per un commento v. Faleri, *Il lavoro agricolo*, cit., p. 96 e la bibliografia ivi citata.

[53] Sui presupposti di legittimità per il rilascio del citato permesso di soggiorno speciale v. Cass., sez. un., 11 dicembre 2018, n. 32044 e Cass. 20 marzo 2019, n. 7845.

© Wolters Kluwer Italia

petenze degli organi di controllo, al fine di dare priorità – rispetto alle altre funzioni cui sono chiamati –, alle azioni di protezione della manodopera in condizioni di vulnerabilità, cosa diversa è premiare il comportamento collaborativo degli stranieri.

I piani di intervento e gli effetti conseguibili non sono affatto sovrapponibili; c'è un sensibile scarto, nella serie di casi in cui, per ragioni diverse – le scarse conoscenze giuridiche e linguistiche, la diffidenza nei confronti delle autorità, la mancanza di opportunità lavorative alternative, ecc. [54]–, lo straniero non intende esporsi con la denuncia penale, ma esiste comunque la necessità che venga "liberato" dalla condizione di sfruttamento in cui versa. Detto in altri termini, la scelta del lavoratore irregolare, vittima di sfruttamento, di non denunciare il datore di lavoro, ai sensi dell'art. 22, comma 12 *quater*, non fa mutare il fatto che la sua perseguibilità da parte degli ispettori del lavoro, per l'assenza di regolari documenti di soggiorno, sia contraria all'art. 6 della convenzione.

6. Segue. ... e della convenzione 143 del 1975 per la tutela dei lavoratori migranti

Malgrado non sia destinata a regolare solo il settore agricolo, la convenzione 143 del 1975, in materia di diritti sul lavoro dei migranti, merita un approfondimento in ragione del fatto che è stata evocata nelle recenti osservazioni della CEACR – adottate nel 2020 e rese pubbliche nel 2021 –, con le quali sono stati sottolineati i dati sulle ispezioni eseguite in Italia e il fatto che il settore agricolo sia quello con la più alta percentuale di rapporti irregolari rispetto agli accertamenti effettuati [55], e in cui è più elevato il numero di stranieri vittime di sfruttamento sul lavoro [56].

Soffermandoci dunque sulle osservazioni della Commissione, con queste è stato posto l'accento sul rispetto, tra gli altri, degli artt. 1 e 9 della convenzione, ove è richiesto l'impegno degli Stati ratificanti a preservare i diritti umani fondamentali dei lavoratori migranti (art. 1) e a riconoscere ad essi, anche se irregolari, la parità di trattamento rispetto alle garanzie lavoristiche dello Stato ospitante (art. 9).

In calce a queste osservazioni la Commissione ha formulato al governo italiano una serie di quesiti informativi tra cui è particolarmente interessante ai nostri fini quello con cui è stato chiesto di indicare come i la-

[54] Sulle varie ragioni della "reticenza" dei lavoratori irregolari cfr. Faleri, *Il lavoro agricolo*, cit., p. 107.

[55] Dalle 7160 ispezioni eseguite in imprese impegnate in agricoltura nel 2018 è emerso che nel 50% dei casi erano state svolte prestazioni di lavoro in maniera irregolare.

[56] Il numero di stranieri vittime di sfruttamento rilevato dagli accertamenti dell'Ispettorato del lavoro per l'anno 2018 è stato di 478 lavoratori migranti, di cui 350 impiegati nel settore agricolo.

© Wolters Kluwer Italia

voratori irregolari possono accedere, in una lingua comprensibile e in maniera riservata, alle informazioni sui diritti sul lavoro e, nello specifico, alle informazioni sul diritto ad ottenere il permesso di soggiorno speciale previsto all'art. 22, comma 12 *quater*, d.lgs. 286 del 1998, in caso di denuncia del datore di lavoro per grave sfruttamento lavorativo.

Il quesito ripropone il discorso sull'utilità dell'approccio premiale scelto dal legislatore italiano con il permesso di soggiorno di cui al comma 12 *quater*, art. 22, cit., ma lo stesso discorso è posto in una prospettiva diretta a riconoscere e valutare anche il livello di effettività delle tutele previste dalla legge.

Come anticipato sopra, il permesso speciale dell'art. 22, comma 12 *quater*, ha rappresentato un giusto strumento per spezzare il cordone ombelicale che lega la vulnerabilità dei migranti all'opportunismo dei caporali e dei datori di lavoro di fatto. Malgrado la sua introduzione – come già sostenuto – non argini le criticità rilevate dalla CEACR sul rispetto della convenzione 129, l'ottica premiale percorsa dal legislatore è certamente da preservare e condividere.

Ciò che in più andrebbe spiegato – e che, a parere di chi scrive, rappresenta un obiettivo delle osservazioni della CEACR –, è quanto lo strumento sia stato capace di favorire i migranti e, laddove non abbia ricevuto grande diffusione – così come appare –, esaminare le cause di tale mancata espansione applicativa.

Sotto questo profilo le osservazioni della CEACR paiono mettere in discussione le tecniche usate dal legislatore per rendere effettiva la conoscenza dei diritti ai lavoratori stranieri, ma anche, e più in generale, quelle rivolte a fare emergere i rapporti di lavoro in agricoltura dalle situazioni di irregolarità.

Sono i temi su cui, d'altronde, l'OIL è intervenuta, in una prospettiva questa volta attiva e collaborativa, nell'ambito dei compiti svolti per l'attuazione del Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato (2020 – 2022) – di cui tra poco si tratterà rispetto alla *call* indetta per ricevere proposte di cambiamento sui problemi più gravi del settore. Prima di verificare i risultati di questa attività è, però, opportuno dare una spiegazione al fatto che neppure gli strumenti regolativi più recenti adottati dal legislatore italiano siano riusciti a estirpare sfruttamento e informalità dei rapporti.

7. Recenti strumenti regolativi e loro limiti nel contrasto al lavoro irregolare

Guardando alle scelte legislative con cui negli ultimi anni sono stati combattuti i problemi dell'informalità dei rapporti e dello sfruttamento lavorativo in agricoltura, si rileva un approccio a carattere multidirezionale,

© Wolters Kluwer Italia

basato su strumenti regolativi con funzioni diverse, benché complementari sotto il profilo teleologico.

Anzitutto è necessario riferirsi all'art. 603 *bis* c.p., come modificato dalla l. 29 ottobre 2016 n. 199, che ha reso più incisivo l'apparato sanzionatorio, percorrendo la strada della repressione penale nei confronti sia dei caporali che dei datori di lavoro beneficiari [57]. Senza approfondire l'esame esegetico della normativa, già ampiamente commentata in letteratura, è sufficiente evidenziare l'opinione maggioritaria secondo la quale questo approccio sanzionatorio, benché necessario, risulti nei fatti facilmente eludibile ogniqualvolta si fuoriesca dalla fattispecie penale, ma restino in piedi delle gravi violazioni della normativa lavoristica [58].

È stato in altre parole evidenziato che la rigidità della sanzione penale

[57] La prima versione dell'art. 603 *bis* c.p. – introdotta per effetto d.l. 13 agosto 2011 n. 138, conv. in l. 14 settembre 2011 n. 148 –, aveva previsto una nuova fattispecie di reato, al fine di reprimere chi svolgeva attività organizzata di intermediazione, reclutando manodopera o organizzandone l'attività lavorativa caratterizzata da sfruttamento, mediante violenza, minaccia, o intimidazione, approfittando dello stato di bisogno o di necessità dei lavoratori. I principali limiti di tale fattispecie erano tre. Il primo era legato alla sua scarsa efficacia nei confronti del datore di lavoro/utilizzatore, il quale poteva essere chiamato a rispondere di concorso nel reato solo se fosse stata dimostrata la sua consapevolezza circa i metodi utilizzati dall'intermediario. Il secondo riguardava invece la condizione di punibilità relativa all'esistenza di una struttura organizzativa in capo all'intermediario, tale da lasciare impunito colui che svolgeva attività di caporalato occasionalmente, senza una struttura di mezzi e di persone. Mentre il terzo limite riguardava il fatto che la violenza e la minaccia costituivano elementi identificativi della fattispecie, cosicché fossero escluse tutte le ipotesi di sfruttamento dei lavoratori in cui non ricorrevano, ovvero in cui l'accettazione dell'offerta lavorativa fosse stata volontaria, benché indotta dalla condizione di particolare vulnerabilità. L'art. 1, l. 199/2016 ha modificato la disposizione stabilendo anzitutto due distinte fattispecie di reato, quella imputabile al caporale per il reclutamento di manodopera, allo scopo di destinarla al lavoro presso terzi in condizioni di sfruttamento, l'altra in capo al datore di lavoro, che utilizza, assume o impiega manodopera sottoponendo i lavoratori a condizioni di sfruttamento e approfittando del loro stato di bisogno. Inoltre, lo stato di necessità è stato sostituito con il meno grave stato di bisogno e sono stati esclusi quali elementi costitutivi del reato i requisiti della violenza o minaccia. Cfr. *amplius* Domenico Garofalo, *Il contrasto al fenomeno dello sfruttamento del lavoro (non solo in agricoltura)*, "Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale", 2018, p. 229 sgg.; Claudio de Martino, Madia D'Onghia, *Gli strumenti giuslavoristici di contrasto allo sfruttamento del lavoro in agricoltura nella legge n. 199/2016: ancora timide risposte a un fenomeno molto più complesso*, "Variazioni su temi di diritto del lavoro", 2018, n. 1, p. 157 sgg.; Giovanni de Santis, *Caporalato e sfruttamento di lavoro: politiche criminali in tema di protezione del lavoratore. Pregi e limiti dell'attuale disciplina - I parte*, "Responsabilità civile e previdenza", 2018, n. 5, p. 1759; William Chiaromonte, *«Cercavamo braccia, sono arrivati uomini». Il lavoro dei migranti in agricoltura fra sfruttamento e istanze di tutela*, "Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali", 2018, n. 2, p. 321 sgg.; Greco, *Relazioni tra imprese*, cit., p. 356 ssg.

[58] In senso critico, a partire dal concetto di sfruttamento lavorativo, cfr. Laura Calafà, *Per un approccio multidimensionale allo sfruttamento lavorativo*, "Lavoro e diritto", 2021, n. 2, p. 200 ssg.; nel medesimo senso cfr. anche, Faleri, *Il lavoro agricolo*, cit., p. 101 sgg.; Id., *«Non basta la repressione». A proposito di caporalato e sfruttamento del lavoro in agricoltura*, "Lavoro e diritto", 2021, p. 258 ssg.; Veronica Papa, *Paradossi regolativi e patologie oc-*

© Wolters Kluwer Italia

non intercetta e affronta il fenomeno nella sua complessità, non agendo direttamente sulle cause che lo determinano e, tra l'altro, non risolve le situazioni "grigie" in cui le imprese, ricorrendo a espedienti, riescono comunque a eludere la legge: si pensi ai casi di costituzione di rapporti a tempo parziale che celano l'impiego di manodopera per orari molto superiori, quelli in cui il salario è stabilito a cottimo e/o quelli nei quali è calcolato secondo un contratto collettivo che lo riconosce in modo gravemente difforme da quanto previsto nei contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale [59].

Allo stesso modo non sono riuscite finora a ottenere i risultati sperati le pratiche volte a favorire la vendita di beni prodotti solamente da imprese agricole appartenenti a filiere produttive che rispettano le norme sul lavoro. Si tratta dei cc.dd. marchi etici o bollini indicativi di beni prodotti senza sfruttamento del lavoro, con i quali le autorità pubbliche e private, servendosi di campagne di sensibilizzazione a favore della cultura della legalità e della qualità del lavoro, stanno tentando di orientare le preferenze dei consumatori promuovendo la reputazione commerciale delle imprese che aderiscono a tali campagne e/o a consorzi certificati [60].

Questi strumenti hanno come limite quello di postulare che i consumatori adottino, spontaneamente, scelte d'acquisto responsabili [61], e sono pertanto ostacolati dal fatto che tali scelte sono, invece, basate su logiche etiche solo in un numero circoscritto di casi, mentre la tendenza più ampia è di preferire la qualità e/o la convenienza dei beni acquistati. D'altronde, occorre considerare che oggi il costo dei prodotti delle filiere certificate è, in media, più alto di quello delle imprese che non vi appartengano, e lo è ancora di più rispetto a quelle che si servono di manodopera retribuita in nero. Nel breve periodo, pertanto, non pare che tali strumenti possano essere la chiave di volta per estromettere, e neppure per circoscrivere, lo spazio di mercato delle imprese che si servono del lavoro irregolare [62].

Altro strumento incentivante che avrebbe dovuto avere come leva di

---

cupazionali nel lavoro agricolo degli stranieri, in Campanella (a cura di), *Vite sottocosto*, cit., p. 253; Stefano Masini, *Neo-colonizzazione delle campagne: tutela del lavoro e diritti all'esistenza*, "Giustizia civile", 2020, n. 4, p. 815 ssg.

[59] Da ultimo, sullo scollamento tra i casi di sfruttamento lavorativo e quelli in cui si configura la fattispecie penale del reato di sfruttamento del lavoro v. Claudia Faleri, *«Non basta la repressione». A proposito di caporalato e sfruttamento del lavoro in agricoltura*, "Lavoro e diritto", 2021, pp. 258-260; cfr. *etiam* Valeria Nuzzo, *L'utilizzazione di manodopera altrui in agricoltura e in edilizia: possibilità, rischi e rimedi sanzionatori*, "WP CSDLE 'Massimo D'Antona'.IT", – 357/2018, p. 25 sgg.

[60] Tra i più conosciuti, il bollino "No Cap" e la certificazione dei prodotti venduti dalle imprese aderenti alla WFTO (World Fair Trade Organization) per il commercio equo e solidale.

[61] Pinto, *Rapporti lavorativi e legalità*, cit., p. 26; Faleri, *«Non basta la repressione»,* cit., p. 271.

[62] Questi strumenti potrebbero certamente ottenere maggiore fortuna ove inseriti nell'ambito

© Wolters Kluwer Italia

successo i vantaggi garantiti alle imprese dal rispetto delle norme sul lavoro è la Rete del lavoro agricolo di qualità, introdotta dall'art. 6 del d.l. 24 giugno 2014 n. 91 e successivamente modificata con l'art. 8 della l. 199 del 2016 [63]. Si tratta di un istituto che permette alle imprese aderenti di godere di una serie di vantaggi, tra cui in particolare quello di essere meno soggette ai controlli ispettivi delle autorità. In altre parole, a fronte del rispetto di una serie di parametri di legalità – tra cui spiccano le disposizioni dei contratti collettivi stipulati dalle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale – [64], le imprese aderenti alla Rete fuoriescono dall'attività di vigilanza ordinaria e beneficiano – a seguito delle modifiche introdotte nel 2016 – della possibilità di godere di eventuali finanziamenti previsti a livello locale per il trasporto dei lavoratori.

Anche in questo caso, però, si tratta di misure che non hanno finora davvero convinto. Tra le ragioni della diffidenza a aderire alla Rete da parte delle imprese [65], vi è la sua ridotta attrattività, considerato che il principale vantaggio che ne deriva – e cioè l'esonero dalle ispezioni ordinarie – è fortemente mitigato dalla scarsa intensità con la quale gli organi ispettivi eseguono già normalmente l'attività di vigilanza sul territorio.

Incrociando i dati sul numero di ispezioni eseguite ogni anno in Italia con quelli relativi al numero di imprese agricole operanti, viene in rilievo – come si è anticipato – che quello agricolo sia il settore ove sono eseguite meno ispezioni rispetto a tutti gli altri settori [66]; inoltre, considerato che le ispezioni in agricoltura sono circa cinquemila ogni anno e che le imprese, invece, sono più di settantamila [67], si ricava quanto sia raro subire una verifica ispettiva programmata dalle autorità; a ciò si aggiunga, poi, che l'appartenenza alla Rete non garantisce, ovviamente, che l'impresa non sia destinataria di controlli dovuti a esposti o denunce.

---

di accordi di filiera con i quali le imprese della grande distribuzione si impegnano ad acquistare prodotti esclusivamente da imprese che rispettano i parametri del lavoro legale. In questo senso già Canfora, Leccese, *Lavoro irregolare e agricoltura*, cit., pp. 76-77.

[63] Stefania Battistelli, Paolo Pascucci, *La promozione dell'impresa agricola di qualità*, in Campanella (a cura di), *Vite sottocosto*, cit., p. 399 ssg.; D'Onghia, de Martino, *Gli strumenti giuslavoristici di contrasto allo sfruttamento*, cit., p. 14 ssg.

[64] Tra gli altri, l'assenza di condanne penali e sanzioni amministrative per violazioni della normativa in materia di lavoro e legislazione sociale e il regolare versamenti degli oneri previdenziali e assicurativi.

[65] Dalla data d'istituzione della Rete del lavoro agricolo di qualità fino al gennaio 2022 vi hanno aderito un numero di aziende di poco superiore a cinquemila; il complesso delle aziende agricole attive in Italia – considerate solo quelle organizzate in forma societaria – supera le settantamila unità (in base all'ultimo censimento Istat, 2016).

[66] Dai dati pubblicati dall'Ispettorato nazionale nel *Rapporto annuale dell'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale* – anno 2019, p. 9, emerge che su oltre 113.000 ispezioni eseguite in tutti i settori economici, solo 5806 hanno interessato le imprese operanti in agricoltura (appena il 5%).

[67] Tenuto conto solamente di quelle organizzate in forma societaria (Istat, 2016).

© Wolters Kluwer Italia

8. Le buone pratiche rilevate dall'OIL per il contrasto allo sfruttamento e al caporalato in agricoltura

Entrando nel merito ora della recente azione di cooperazione tecnica svolta dall'OIL nell'ambito del Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato (2020-2022), tra i relativi risultati merita approfondimento ai nostri fini l'esito della call lanciata alla fine del 2020 dall'Ufficio per l'Italia dell'OIL, in collaborazione con il Ministero del lavoro e la Commissione europea [68]. Con la call l'Organizzazione si è proposta di ricevere, da attori pubblici e privati operanti nel settore agricolo (organizzazioni sindacali, organizzazioni no profit, prefetture, ispettorato del lavoro, comuni, ecc.), indicazioni concrete sulle pratiche promettenti in atto nel nostro paese contro lo sfruttamento lavorativo.

Dal punto di vista operativo la richiesta prevedeva che i partecipanti indicassero i finanziamenti ricevuti per attuare le pratiche, il contesto operativo in cui queste si sono svolte e le lezioni apprese nella loro esecuzione. Al fine di parteciparvi era altresì previsto che gli operatori facessero riferimento ad almeno una delle dieci azioni prioritarie predeterminate dal Piano triennale, le quali sono classificabili in tre ambiti, a seconda che il loro svolgimento sia previsto in via *preventiva*, *contestuale* o *successiva* all'attività della manodopera.

Così, ad esempio, al primo gruppo sono state ricondotte le azioni relative alla creazione di un sistema informativo per il mercato del lavoro agricolo, con il quale offrire una mappatura dei territori e della filiera agroalimentare e descrivere quindi i terreni a maggiore rischio di impiego irregolare di manodopera [69]. Al secondo gruppo – destinato alle azioni "contestuali" – gli interventi necessari al trasporto dei lavoratori con mezzi adeguati e al loro soggiorno in soluzioni alloggiative dignitose [70]. Al terzo, le azioni successive all'accertamento e/o la denuncia delle condizio-

---

[68] La call è reperibile al seguente indirizzo: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—europe/—ro-geneva/—ilo-rome/documents/publication/wcms_764054.pdf; i risultati che ne sono seguiti sono oggetto del rapporto "*La promozione del lavoro dignitoso in agricoltura. Analisi delle pratiche promettenti in Italia*", la cui sintesi è reperibile al seguente indirizzo: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—europe/—ro-geneva/—ilo-rome/documents/genericdocument/wcms_803403.pdf

[69] Appartengono a questo gruppo le azioni prioritarie dalla 1 alla 4, e cioè: Azione 1. *Sistema informativo per il mercato del lavoro agricolo*; Azione 2. *Investimenti in innovazione e valorizzazione dei prodotti agricoli*; Azione 3. *Rete del lavoro agricolo di qualità e misure per la certificazione dei prodotti agricoli*; Azione 4. *Pianificazione dei flussi di manodopera e miglioramento dei servizi di intermediazione*.

[70] Appartengono a questo gruppo le azioni prioritarie dalla 5 alla 8, e cioè: Azione 5. *Soluzioni di trasporto dignitose*; Azione 6. *Soluzioni alloggiative dignitose*; Azione 7. *Campagna di comunicazione*; Azione 8. *Rafforzamento delle attività di vigilanza e contrasto allo sfruttamento lavorativo*.

© Wolters Kluwer Italia

ni di sfruttamento lavorativo, come la protezione e l'assistenza delle vittime [71].

Ai nostri fini è importante soffermarsi sul numero di pratiche segnalate in rapporto a ciascuna delle azioni prioritarie previste: il dato, infatti, è indicativo della propensione con cui oggi gli operatori si occupano di ciascuna delle azioni indicate nel Piano triennale e consente anche di individuare – in presenza di azioni per le quali è stato segnalato un numero ridotto di pratiche – per quali di esse gli operatori hanno maggiori problemi di attuazione.

Guardando dunque al rapporto tra le pratiche complessivamente presentate – 67, di cui 40 presentate da organizzazioni non governative – e quelle proposte per ciascuna azione prioritaria, viene in rilievo, in effetti, un elemento significativo: esistono due specifiche azioni per le quali il numero di pratiche messe in atto è risultato davvero ridotto, e cioè la 5 e 6 (2 pratiche per l'azione 5 e 1 per l'azione 6), rispettivamente destinate alle soluzioni di trasporto e alloggiative dignitose.

Tali azioni è noto quanto siano fondamentali a tutelare la vita dei lavoratori agricoli, specie se stranieri e irregolari, e quindi in condizioni di vulnerabilità tali da essere più facilmente vittime di lavoro forzato o obbligatorio e, in generale, di sfruttamento lavorativo da parte dei caporali [72]. L'inadeguato soddisfacimento delle esigenze primarie legate all'alloggio o al trasporto rientra, non a caso, tra le caratteristiche alle quali i meccanismi di *referral* riconducono l'attivazione di procedimenti di protezione e assistenza delle vittime di sfruttamento lavorativo [73], e a cui il legislatore italiano ha, conseguentemente, fatto riferimento quando ha definito gli indici per applicare le sanzioni penali dovute allo sfruttamento del lavoro [74].

---

[71] Appartengono a questo gruppo le azioni prioritarie 9 (*Protezione e assistenza delle vittime di sfruttamento lavorativo*) e 10 (*Sistema nazionale per il reinserimento socio-lavorativo delle vittime*). In proposito v. Vallì Corbanese, Gianni Rosas, *Lavoro dignitoso e inclusione sociale delle vittime di sfruttamento lavorativo*, ILO, 2020.

[72] Per un approfondimento, dal punto di vista definitorio-teorico, sui concetti di sfruttamento lavorativo e di lavoro forzato o obbligatorio, cfr. Calafà, *Per un approccio multidimensionale*, cit., p. 193 sgg.

[73] A questo proposito si vedano le recentissime linee guida dell'8 ottobre 2021, approvate in sede di Conferenza Stato-Regioni in attuazione del Piano triennale di contrasto allo sfruttamento e al caporalato in agricoltura (2020-22), destinate a regolare in maniera uniforme l'operatività dei soggetti che a vario titolo sono coinvolti nelle azioni di protezione e assistenza alle vittime di sfruttamento lavorativo in agricoltura. Sui meccanismi di *referral*, (anche) dal punto di vista comparato, cfr. Vallì Corbanese, Gianni Rosas, *Protezione e assistenza delle vittime di sfruttamento lavorativo. Un'analisi comparativa*, ILO, 2020.

[74] Si nota infatti che gli indici di sfruttamento individuati all'art. 603 *bis* c.p. – tra cui la "sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, a metodi di sorveglianza o a situazioni alloggiative degradanti", che la circolare Inl 5 del 2019 ha precisato sia riconducibile anche allo stress lavorativo psico-fisico dovuto al "trasporto presso i luoghi di lavoro effettuato con vei-

© Wolters Kluwer Italia

Capitalizzando le scarse risorse finanziarie messe a disposizione dalle autorità nazionali e locali [75], gli operatori che intervengono nel dare attuazione alle pratiche riconducibili a tali azioni permettono di dare un concreto sostegno ai lavoratori e, al contempo, estromettono dal circolo del reclutamento i caporali. Il numero ridotto di casi in cui ciò si realizza conferma, d'altronde, quanto vasto sia lo spazio d'azione lasciato al caporalato, che è capace di adattarsi e operare tenendo conto delle differenze tra le Regioni, ma anche delle colture, dei cicli di produzione e delle caratteristiche dei lavoratori [76]. Nel Lazio, ad esempio, e in particolare nella zona dell'Agro Pontino, gli stranieri che operano nelle coltivazioni ortofrutticole e nella produzione florovivaistica sono generalmente lavoratori indiani della regione del Punjab reclutati da connazionali che offrono "pacchetti" inclusivi di viaggio, alloggio, permesso di soggiorno e di lavoro. In Puglia, al contrario, dove lo sfruttamento dei lavoratori in agricoltura riguarda in modo particolare le province di Foggia e Bari e le produzioni di frutta e ortaggi, la presenza diffusa di insediamenti informali, anche di grandi dimensioni, fa sì che i caporali attingano la manodopera presente già sul territorio [77].

Lo *status quo*, d'altronde, pur essendo ben conosciuto, non è mutato con gli investimenti pubblici e gli interventi regolativi finora proposti [78], ma soprattutto non ha portato ad una presa d'atto necessaria, e cioè a dire che, tenuto conto del nostro mercato del lavoro agricolo, il servizio dei ca-

---

coli del tutto inadeguati e superando il numero delle persone consentito" – riprendono quelli che l'OIL ha definito, in collaborazione con la Commissione europea, per identificare i casi di tratta ai fini di sfruttamento lavorativo (v. OIL, *Hard to See, harder to Count: Survey Guidelines to Estimate Forced Labour of Adults and Children*, 2012; OIL e Ce, *Operational of Trafficking of Human Beings*, 2009, UE-ADF, *Severe Labour Exploitition: Workers Moving within or into the European Union: States'Obligations and Victims'Rights*, 2015.

[75] Le ricerche OIL sulle politiche e i programmi nazionali di contrasto al lavoro forzato hanno evidenziato come per molti Paesi europei, tra cui il nostro, la priorità resti la prima assistenza degli stranieri tramite alloggi temporanei, assistenza sanitaria, consulenza psicologica, mentre non si riesca a garantire un sostegno di lungo periodo, tramite ad esempio programmi di inclusione lavorativa, che invece sarebbero essenziali per il reinserimento di queste persone: in questo senso, cfr. Corbanese, Rosas, *Lavoro dignitoso e inclusione*, cit., p. 19 sgg.

[76] In termini, *Analisi partecipativa delle iniziative regionali e locali sulla prevenzione e il contrasto dello sfruttamento lavorativo in agricoltura. Sintesi del rapporto finale*, pubblicata il 25 gennaio 2021 sul sito ILO all'indirizzo: https://www.ilo.org/rome/risorse-informative/articles/WCMS_779037/lang–it/index.htm

[77] Ivi, pp. 1-2.

[78] Stando alle due Regioni sopra citate, nel Lazio è stata approvata la legge 14 agosto 2019 n. 18 (e il successivo regolamento attuativo del 5 ottobre 2020 n. 24), con la previsione degli elenchi telematici di prenotazione – finalizzati a favorire proprio l'intermediazione –, e degli indici di congruità destinati a verificare il rapporto tra la quantità e qualità dei beni e dei servizi offerti dai datori di lavoro e la quantità delle ore lavorate. La Puglia invece ha di recente approvato la legge regionale 29 giugno 2018 n. 29, con la quale si è proposta di favorire le politiche attive del lavoro e il contrasto al lavoro nero e al caporalato, definendo il funzionamento dei centri per l'impiego e istituendo l'Agenzia regionale per le politiche attive del lavoro (Arpal).

© Wolters Kluwer Italia

porali è divenuto essenziale al funzionamento del sistema di approvvigionamento dei prodotti agricoli.

È ben risaputo infatti che gli agricoltori debbono reclutare un numero di lavoratori che nessun servizio pubblico riesce a garantire, nel tempo, nella misura e per il periodo necessari, come invece fanno i caporali [79].

Ciò accade specialmente nel settore agricolo per fattori anch'essi noti, che hanno a che vedere con tre principali ragioni: *a*) la stagionalità delle produzioni agricole, che impone un reclutamento rapido; *b*) il carattere usurante dell'attività, che comporta l'intervento per lo più di stranieri facilmente reperibili solamente dai caporali; *c*) la distanza dei campi dai centri urbani, che richiede ai lavoratori di vivere in zone limitrofe o di usare mezzi di trasporto per raggiungere il lavoro.

Benché lo sforzo istituzionale e l'intervento degli enti privati no-profit (per questi ultimi, in relazione specialmente alla protezione e all'assistenza delle vittime dello sfruttamento) siano stati finora vasti e il recente Piano triennale, grazie anche al ruolo tecnico dell'OIL, abbia ridato linfa e riportato al centro del dibattito i problemi dello sfruttamento in agricoltura, una prospettiva di sviluppo in cui il controllo sul rispetto delle norme sul lavoro sia rimesso *ex post* all'intervento in sede ispettiva, appare insufficiente a rispondere alle esigenze di lotta allo sfruttamento e, conseguentemente, anche a risolvere il problema del caporalato.

Da questo punto di vista, le effettive dinamiche sociali del settore, in cui il trasporto e l'alloggio divengono elementi imprescindibili, suggerirebbero di individuare delle condizioni in presenza delle quali i privati possono organizzare l'attività di reclutamento con finalità lucrative, ma nel rispetto della legalità [80].

Quando all'inizio di questo scritto si è parlato di "ipocrisia" legislativa si faceva riferimento a quella stortura della nostra legislazione, che anzitutto limita la possibilità di espletare l'attività di intermediazione a un circuito ristretto di soggetti, prevalentemente pubblici – v. art. 6 d.lgs. 276/2003 – [81], al contempo, consente che l'attività di reclutamento/impiego sia svolta da privati senza stabilire regole di controllo preven-

---

[79] In senso adesivo, cfr. Faleri, *Il lavoro agricolo*, cit., p. 89, la quale si sofferma sulla percezione che sì ha del caporale come soggetto che genera un vantaggio per i lavoratori e per le imprese produttrici. Nello stesso senso con riferimento alla filiera del pomodoro v. Fabio Ciconte, Stefano Liberti, *Spolpati. La crisi dell'industria del pomodoro tra sfruttamento e insostenibilità*, Terzo rapporto #FilieraSporca, 2016, p. 16 sgg.

[80] Sull'assenza di centri dell'impiego in grado di reclutare in maniera efficiente la manodopera si veda anche Pinto, *Rapporti lavorativi e legalità*, cit., p. 28.

[81] E, laddove consente che i privati possano eseguirla per finalità lucrative (come, ad esempio, nel caso delle agenzie di somministrazione) richiede siano soddisfatti una serie di requisiti particolarmente impegnativi (elevati capitali sociali, svolgimento dell'attività in una pluralità di regioni, ecc.) o di accreditarsi ai sensi dell'art. 7 del d.lgs. 276/2003 e secondo le regole stabilite in maniera diversificata a livello regionale.

© Wolters Kluwer Italia

tivo specifiche per il settore e, infine, per estromettere i caporali dall'ampio spazio d'azione così concesso, si "barrica" nella repressione penale.

Detto in altri termini, il dominio dei caporali nel processo di reclutamento e impiego della manodopera in agricoltura pare sia anche conseguenza della mancanza di regole adatte a consentire un controllo preventivo sul fatto che le attività siano svolte in maniera lecita. Quando infatti il legislatore con il d.lgs. 276 del 2003 è intervenuto a liberalizzare le forme di interposizione della manodopera da parte dei privati lo ha fatto in maniera trasversale e ciò ha significato per il settore agricolo (continuare a) lasciare il controllo sul rispetto della normativa, per quanto riguarda l'impiego della manodopera da parte dei caporali, alle verifiche successive degli ispettori – i quali, come anticipato, riescono a adempiervi con limitatissima frequenza.

A questo proposito, accanto alle politiche promozionali e sanzionatorie finora adottate, un utile contributo alla lotta al caporalato potrebbe derivare, in una prospettiva *de iure condendo* e grazie anche al confronto con le esperienze di altri Paesi, definendo regole speciali di controllo preventivo, che consentano di coniugare tutela del lavoro agricolo e iniziativa privata.

9. Percorrendo strade diverse: maggiore apertura ai privati e più controllo pubblico, per combattere lo sfruttamento

Un siffatto percorso di politica del diritto non sarebbe, d'altronde, totalmente nuovo. In proposito si registrano esperienze di livello internazionale e comparato, alle quali è opportuno volgere lo sguardo [82].

Prendendo spunto dall'esempio inglese, della *Gangmasters and Labour Abuse Authority* [83], una possibile strada di controllo sul reclutamento della manodopera in settori ad alto livello di sfruttamento come quello agricolo potrebbe essere quella di richiedere, ai soggetti privati interessati a reclutare e impiegare i lavoratori, una licenza rilasciata dall'autorità pubblica, a titolo oneroso e soggetta a rinnovo, previa dimostrazione di una serie di requisiti, tra i quali l'apertura della partita iva, il pagamento di oneri di registrazione, il controllo preventivo sui mezzi di trasporti e sugli alloggi che sarebbero destinati ai lavoratori.

---

[82] Sull'intermediazione della manodopera a livello comparato, si veda il lavoro commissionato dall'OIL di Beate Andrees, Alix Nasri, Peter Swiniarski, *Regulating labour recruitment to prevent human trafficking and to foster fair migration: models, challenges and opportunities*, ILO, 2015.

[83] Considerata un esempio di *best practises* in Andrees, Nasri, Swiniarski, *Regulating labour recruitment*, cit., p. 79; sulla evoluzione della Gangmasters and Labour Abuse Authority v. Johanna Katharina Schenner, *The Gangmaster Licensing Authority: An Institution Able to Tackle Labour Exploitation?*, "Economia agro-alimentare", 2017, p. 357 sgg.

© Wolters Kluwer Italia

I requisiti per tali licenze dovrebbero essere differenti da quelli necessari a ottenere l'autorizzazione ministeriale per espletare i servizi di intermediazione secondo l'art. 5 comma 4 del d.lgs. 276/2003, considerato che i richiedenti agirebbero da appaltatori di manodopera, costituendo essi stessi i rapporti di lavoro con la manodopera da impiegare e senza essere dunque assoggettati ai limiti esistenti per le imprese che si occupano solo di intermediazione. Tuttavia, proprio il sistema delle licenze permetterebbe di esercitare nei loro confronti un fruttuoso controllo preventivo sul rispetto delle condizioni ritenute essenziali a tutelare chi lavora in agricoltura, tra cui, in primo luogo, il controllo sui mezzi di trasporto impiegati e sulla disponibilità di adeguati locali per l'alloggio dei lavoratori.

Si tratterebbe, in altre parole, di agganciare il rilascio delle licenze ad alcune condizioni alle quali gli appaltatori di manodopera agricola devono sottostare, ma il cui rispetto consentirebbe di tutelare anche i loro interessi economici. L'esistenza di un confine normativo certo potrebbe infatti favorire l'attività di accertamento dei reati da parte delle autorità, dettando il confine tra le ipotesi di reclutamento e impiego della manodopera lecite e quelle che, siccome svolte senza licenza – tramite un coordinamento normativo con l'art. 603 *bis* c.p. – rifluirebbero tra le condotte da sanzionare penalmente.

In secondo luogo, il rilascio della licenza consentirebbe un controllo effettivo – e non solo documentale come oggi avviene – su uno dei requisiti per il rilascio del contratto di soggiorno per lavoro subordinato che, ai sensi dell'art. 5 *bis* del d.lgs. 25 luglio 1998 n. 286, cd. Testo Unico dell'immigrazione, impone al datore di lavoro che intenda impiegare un prestatore di lavoro extracomunitario di dare garanzia "della disponibilità di un alloggio" (art. 5 *bis*).

La regolazione dell'attività di reclutamento tramite licenze potrebbe/dovrebbe, tra l'altro, permettere un fondamentale vantaggio rispetto all'annosa questione della determinazione dei prezzi dei prodotti agricoli e la loro equa distribuzione nella filiera.

Oggi, come noto, il prezzo dei prodotti agricoli è fortemente influenzato dai problemi legati alla scarsa capacità di negoziazione dei produttori che, a causa della alta deteriorabilità dei loro prodotti, ma anche dell'ampia estensione della filiera e della partecipazione ad essa di imprese con elevati capitali, hanno margini di negoziazione estremamente ridotti e molto spesso sono costretti a subire il prezzo imposto dalle imprese acquirenti, scaricando gli effetti del loro mancato guadagno sul costo della manodopera [84].

[84] Su questi temi la letteratura è molto estesa, si vedano, a titolo esemplificativo, Canfora, Leccese, *Lavoro irregolare e agricoltura*, cit., p. 58 sgg.; Cornice, Innamorati, Pomponi, *Campo aperto: azioni di contrasto*, cit., p. 12 sgg.; Irene Canfora, *La filiera agroalimentare tra politiche europee e disciplina dei rapporti contrattuali: i riflessi sul lavoro in agricoltura*,

© Wolters Kluwer Italia

In proposito, con il recente d.lgs. 8 novembre 2021 n. 198 è stata attuata la direttiva europea 2019/633 del 17 aprile 2019 [85], e sono state così riviste le regole di validità dei contratti di vendita al fine di assicurare maggiori garanzie per i produttori rispetto alle pratiche scorrette: tra le regole introdotte, tra l'altro, vi è anche quella di utilizzare i costi medi di produzione, indicati dall'ISMEA, come parametro per la definizione equa del prezzo di vendita dei prodotti [86].

In questo contesto, la previsione di un sistema di licenze per l'impiego di manodopera in agricoltura potrebbe avere degli effetti positivi (anche) su tali dinamiche negoziali, qualora il costo da corrispondere per i servizi di reclutamento, impiego, trasporto e alloggio fosse previsto dalla legge come una voce, distinta dal prezzo di vendita dei prodotti, di cui l'acquirente deve farsi carico, versandone l'ammontare al produttore che lo ha anticipato.

In altre parole, l'importo per i servizi di reclutamento e impiego andrebbe indicato nel contratto di vendita come una clausola imposta a pena di inefficacia del contratto stesso [87], e, al fine di stabilirne l'ammontare minimo, potrebbe essere rimesso a un organo creato *ad hoc*, il compito di determinarlo [88].

Il vantaggio di un meccanismo del genere sarebbe di rendere più trasparente e decifrabile il costo del lavoro inteso in senso ampio, facendovi rientrare quelle spese accessorie (trasporto e alloggio, anzitutto) che sono motivate dalle peculiarità del settore – l'impiego cioè di manodopera, per periodi circoscritti, in contesti rurali.

Si tratta evidentemente di proposte che meriterebbero maggiore spazio di quanto qui è consentito darvi: al tempo stesso però da esse si ricava, ancora una volta, l'utilità del confronto con l'OIL che, nel continuare a muoversi dialetticamente tra critica e cooperazione, può contribuire a squarciare il velo di ipocrisia in cui sembra caduta sull'argomento la legislazione nazionale.

"Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali", 2018, p. 259 sgg.; Iacopo Senatori, *Filiera agroalimentare, tutela del lavoro agricolo e modelli contrattuali di regolazione collettiva: una geografia negoziale dello sviluppo sostenibile*, "Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali", 2019, p. 593 sgg.

[85] Per un commento sull'attuazione della direttiva prima del d.lgs. 198 del 2021 v. Jannarelli, *La "giustizia contrattuale" nella filiera agro-alimentare*, cit., p. 199 sgg.

[86] Art. 7 comma 3 del decreto.

[87] Salvo il caso in cui il produttore non abbia in organico già la manodopera da impiegare per il soddisfacimento del contratto di vendita dei prodotti.

[88] Potrebbe ad esempio essere istituto un organo paritetico – composto dalle parti sociali maggiormente rappresentative –, con il compito di differenziare l'ammontare di tali costi per aree territoriali omogenee e rivederli a scadenze prestabilite. Definire il costo dei servizi di reclutamento in rapporto ai lavoratori da impiegare favorirebbe anche la loro emersione, giacché l'imprenditore agricolo, al fine di ottenere dall'acquirente il rimborso più ampio possibile, sarebbe interessato a far risultare il numero effettivo di lavoratori necessari a svolgere l'attività.

© Wolters Kluwer Italia

Silvia Bertocco

L'OIL, LA SALUTE E LA SICUREZZA NEI LUOGHI DI LAVORO. IL CASO ITALIA

1. Premessa

Nel 1919 l'Italia fu tra gli Stati che seppero cogliere la necessità di costituire un'Organizzazione internazionale in grado di fronteggiare le disastrose conseguenze economiche e sociali causate dalla prima guerra mondiale e, al contempo, di gestire in modo condiviso le opportunità e le sfide che la rivoluzione industriale aveva generato, sul finire del secolo XIX [1]. Mossi da ragioni umanitarie, politiche e economiche, i padri fondatori dell'OIL si aggregarono attorno alla lungimirante visione per cui "una pace universale e duratura non può che essere fondata sulla giustizia sociale" e, dunque, sull'adozione di norme internazionali eque e condivise. Infatti, al di là dell'iconica affermazione, nel Preambolo della Costituzione del 1919 sono ben descritti i timori per le condizioni di sfruttamento disumano della numerosa manodopera e per le possibili conseguenti tensioni sociali che potevano (*rectius* dovevano) essere gestite attraverso riforme sociali ed economiche attuate in modo concertato da parte degli Stati [2].

---

[1] Per una ricostruzione storica della nascita dell'OIL si vedano, tra i tanti, E. Mahaim, *L'Organisation permanente du travail,* in Recueil des cours de l'Académie de droit int. de La Haye, vol. 4, 1924, pp. 65-224; J.T. Shotwell, *The Origins of the International Labour Organisation,* vol. I, New York, 1934. Più recentemente si rinvia, a titolo esemplificativo, a W. Sengenberger, *The International Labour Organisation: Goals, Functions and Political Impact*, Berlin, Friedrich Ebert Stiftung, 2013; J.M. Servais, V. Van Goethem, *International Labour Organization (ILO)*, Alphen aan den Rijn, Kluwer, 2016; A. Zanobetti, *Diritto internazionale del lavoro*, Milano, Giuffrè, 2021, p. 21 e ss.; D. Maul, *L'Organizzazione Internazionale del Lavoro. Cent'anni di politica sociale a livello globale*, Organizzazione Internazionale del Lavoro, Roma, 2020, pp. 197 sgg., spec. p. 203 (disponibile alla pag. web https://www.ilo.org/rome/pubblicazioni/WCMS_757847/lang–it/index.htm) ed il saggio di F. Carnevale, in q. volume.

[2] Il secondo considerando del Preambolo afferma "Considerando che vi sono condizioni di lavoro che implicano per un gran numero di persone ingiustizia, miseria e privazioni, generando tale malcontento da mettere in pericolo la pace e l'armonia del mondo, e che urge prendere provvedimenti per migliorare simili condizioni: come, per esempio, il regolamento delle ore di lavoro, la fissazione della durata massima della giornata e della

© Wolters Kluwer Italia

In questa prospettiva l'OIL, grazie alla struttura tripartita che coinvolge i rappresentanti dei governi, delle organizzazioni dei datori di lavoro e dei sindacati, si pone come imparziale *playmaker* nell'analisi delle criticità e nell'individuazione di strategie rivolte agli Stati e agli attori economici e sociali (oggi anche a quelli finanziari). Questo ruolo fondamentale, reso possibile dall'efficace strumento del dialogo sociale che risulta via via condiviso da un sempre più ampio numero di Stati Membri [3], si manifesta attraverso la produzione di fonti normative, quali gli standard internazionali di protezione (gli ILS sono oggi più di 400 tra convenzioni e raccomandazioni) [4] e di strumenti non giuridici, quali le risoluzioni, i codici di condotta e le linee guida [5].

La volontà di garantire la tutela dei diritti fondamentali dei lavoratori e di promuovere condizioni eque di lavoro affonda le proprie radici nel principio per cui "il lavoro non è una merce", sancito dall'art. 427 del Trattato di Versailles e confermato nella Dichiarazione di Filadelfia (1944). In particolare, tale concetto allude al fatto che lo sviluppo economico mira alla creazione di posti di lavoro e condizioni di lavoro tali per cui le persone possano lavorare in libertà e sicurezza, ma soprattutto con dignità. Infatti, non solo il lavoro non deve essere considerato una merce, ma, al contrario, esso contribuisce al miglioramento della vita e della dignità delle persone.

Nella declinazione più moderna la non mercificazione del lavoro si

---

settimana di lavoro, il reclutamento della mano d'opera, la lotta contro la disoccupazione, la garanzia di un salario sufficiente ad assicurare convenienti condizioni di vita, la protezione dei lavoratori contro le malattie generali o professionali e contro gli infortuni del lavoro, la protezione dei fanciulli, degli adolescenti e delle donne, le pensioni di vecchiaia e d'invalidità, la difesa degli interessi dei lavoratori occupati all'estero, il riconoscimento del principio «a lavoro eguale, retribuzione eguale», il riconoscimento del principio della libertà sindacale, l'organizzazione dell'insegnamento professionale e tecnico, e altri provvedimenti analoghi".

[3] Ad oggi il numero degli Stati aderenti è di 187.

[4] Ad oggi il numero di convenzioni è giunto a 190 e 206 sono le raccomandazioni. Per una recente analisi di questi strumenti giuridici si rinvia al recente volume pubblicato dall'Organizzazione in occasione del centenario: *Le regole del gioco: un'introduzione dell'attività normativa dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro,* in www.ilo.org, e ai contributi di K. Basu, H. Horn, L. Roman, J. Shapiro, *International Labour Standards*, Maiden, Blackwell, 2003; G. P. Politakis, T. Kohiyama, T. Lieby, *ILO100. Law for Social Justice*, Geneva, ILO, 2019, pp. 815-857; A. Zanobetti, *op. cit.* p. 40-43. Non meno interessante, anche se datato risulta il volume ILO, *The impact of international labour conventions and recommendations,* Geneva, 1976.

[5] Le risoluzioni e i codici di condotta definiscono orientamenti pratici per le autorità, i datori di lavoro, i lavoratori e gli organismi specializzati nei diversi settori economici, fornendo specifiche metodologie e raccomandazioni pratiche. Le linee guida includono invece i requisiti fondamentali per lo sviluppo e il miglioramento delle politiche e della legislazione nei settori legati alla raccolta e all'utilizzo dei dati. Infine, l'ILO propone delle guide pratiche, di facile utilizzo, per supportare gli utenti (funzionari pubblici, datori di lavoro, manager, lavoratori e loro rappresentanti) nell'identificare le priorità ed elaborare specifiche strategie per i differenti settori economici e sociali. Si veda ad esempio il manuale del 2016 *Salute e sicurezza sul lavoro. Risorse ILO,* in www.ilo.org/safeday.

© Wolters Kluwer Italia

trasfonde nel concetto di lavoro dignitoso [6] da intendersi come lavoro produttivo e adeguatamente remunerato, a cui debbono necessariamente coniugarsi la sicurezza sul lavoro e la protezione sociale delle famiglie, migliori prospettive di sviluppo personale e di integrazione sociale, la libertà delle persone di far valere le proprie pretese, di organizzarsi e di partecipare alle decisioni che riguardano la loro vita, nonché la parità di opportunità e di trattamento per tutti gli uomini e le donne. In estrema sintesi la non mercificazione del lavoro incarna la tensione verso il perseguimento della giustizia sociale e del lavoro dignitoso quali espressioni delle aspirazioni degli individui alla dignità, all'uguaglianza, alla sicurezza e alla libertà.

Oggi, dunque, il lavoro dignitoso non è il punto di arrivo quanto, piuttosto, un mezzo per raggiungere gli obiettivi specifici del programma internazionale di sviluppo sostenibile e inclusivo stabilito dall'Agenda 2030 delle Nazioni Unite (obiettivo 8). La comunità mondiale sta rispondendo a questa sfida sviluppando strumenti giuridici internazionali in materia di commercio, finanza, ambiente e diritti umani, e l'OIL contribuisce attivamente alla realizzazione di questo scenario giuridico elaborando e promuovendo standard internazionali del lavoro volti a garantire una crescita economica rispettosa del lavoro dignitoso [7]. Nella Dichiarazione del Centenario dell'OIL viene descritto il complesso quadro economico, sociale e ambientale in cui l'Organizzazione si trova ad agire, rilevando, con non poca preoccupazione, che le innovazioni tecnologiche, i cambiamenti demografici, ambientali e climatici esigono politiche che promuovano "la crescita economica inclusiva e sostenibile", coniugata con "l'occupazione piena e produttiva e il lavoro dignitoso per tutti" [8].

Anche nell'attuale sconvolgimento sanitario, economico e sociale, causato dalla pandemia da Covid-19, l'OIL ha cercato fin da subito di reagire, mettendo a disposizione dei propri membri conoscenze e competenze

---

[6] Nel giugno 2022 il Congresso Mondiale dell'OIL è stato specificamente dedicato al tema *The decent work and the social economy*. Sul significato corretto da attribuire al termine "decent" work si veda, ILO *Decent Work,* Report of the Director General, ILC, 87th Session, Geneva, 1999, p. 37. Per una moderna prospettiva si rinvia al recente saggio di S. Zamagni, *Lavoro giusto e lavoro decente: la sfida del terzo settore,* in "Lav. Dir. Europa", 2/2022, p. 8 e ss.

[7] Il concetto di lavoro dignitoso (decent work), apparso sin dal 1999, risulta l'obiettivo centrale della Dichiarazione del 2008 ove viene declinato secondo quattro finalità: promozione dell'occupazione, potenziamento degli strumenti di protezione sociale, promozione del dialogo sociale, rispetto e attuazione dei principi e diritti fondamentali nel lavoro. Tra i tanti contributi si rinvia a M. Mazzetti, *Core labour standards e decent work: un bilancio delle più recenti strategie dell'OIL,* in "Lav. Dir", 2019, p. 447-466; A. Perulli, *L'OIL e la globalizzazione*, ivi, p. 387-406; M. Maupain. *A second Century for what? The ILO at a regulatory crossroad,* in "Int. Org. Law Review", 2020, p. 293 e ss.

[8] Sul punto si veda l'approfondito saggio di K. Tapiola, *An ILO for all seasons. The International Labour Organization's ways out of crisis,* Geneva, ILO, 2020, p. 25 e ss.

© Wolters Kluwer Italia

per fronteggiare, in modo sostenibile, le drammatiche conseguenze sociali derivanti dalle misure di contenimento del virus.

I due principali strumenti strategici proposti dall'OIL riguardano, da un lato, la necessità di implementare una sinergica cooperazione internazionale – sulla base di quanto indicato nella Raccomandazione OIL n. 205/2017 sull'occupazione e il lavoro dignitoso per la pace e la resilienza – e, dall'altro, la valorizzazione e l'aggiornamento degli attuali International Labour Standards [9]. Diversi sono stati i documenti d'indagine e di analisi realizzati dall'Organizzazione a supporto delle proprie linee d'intervento [10], come ad esempio l'"ILO Monitor: Covid-19 and the World of Work. Updated Estimates and analysis" (8ª edizione, 27 ottobre 2021), ove si illustra il livello di ripresa sociale e economica dei diversi paesi, l'impatto del tasso di vaccinazione sul mercato del lavoro, nonché l'effetto negativo che la pandemia sta causando alla produttività e alle imprese [11].

Infine, nelle due recenti indagini "Promoting employment and Decent Work in a Changing Landscape" e "ILO Monitor on the world of work" (9ª edizione, 22 maggio 2022) [12] viene descritta la visione strategica del mondo del lavoro post pandemia assieme alla chiara denuncia delle preoccupanti diversità tra gli Stati nella ripresa del mercato del lavoro; diversità aggravate dalla guerra in Ucraina, dalla instabilità dei mercati dell'energia, dall'aumento dalla povertà e dal persistere di differenti misure restrittive per fronteggiare il Covid-19.

2. Il ruolo prioritario della tutela della salute e sicurezza dei lavoratori: l'Encyclopedia of Occupational Safety and Health e la nascita degli International Labour Standards (ILS)

È opinione condivisa che gli infortuni e le malattie professionali rappresentino la tragedia umana più spaventosa legata allo sviluppo industriale e una delle maggiori cause di perdite economiche, tanto che nel Preambolo della sua carta costituzionale, l'OIL aveva espressamente individuato

---

[9] Sul punto si rinvia alla lucida analisi di J. M. Servais, F. Marinelli, *Covid-19 and the world of work: Where we are and where we should go,* "Lav. dir. Europa", 4/2021, p. 3 e ss.

[10] Tra i più significativi si rinvia al *World Employment and Social Outlook. Trends 2021*, Geneva, 2021, *in* https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/–dgreports/–dcomm/–publ/documents/publication/wcms_795453.pdf e al *Global Call to Action for a Human-centred Recovery from the Covid-19 Crisis that is Inclusive, Sustainable and Resilient*, in https://www.ilo.org/infostories/en-GB/Campaigns/covid19/globalcall. Per un aggiornamento sulle iniziative dell'OIL in relazione al Covid19 si veda il sito https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus.

[11] Il documento è consultabile all'indirizzo https://www.ilo.org/rome/pubblicazioni/WCMS_824942/lang–it/index.htm

[12] Per i report e i loro aggiornamenti si rinvia agli indirizzi www.ilo.org/ilc/ILCSessions/109/reports/reports-to-the-conference/WCMS_736873/lang–en/index.htm, e www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_845855/lang–fr/index.htm

© Wolters Kluwer Italia

"la protezione dei lavoratori contro le malattie generali o professionali e contro gli infortuni del lavoro" tra gli obiettivi prioritari per garantire la giustizia sociale in una società che aveva intrapreso il cammino verso il progresso industriale, tecnologico e scientifico.

Va, peraltro, subito evidenziato che l'Organizzazione, pur ritenendo la tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro un profilo strategico del rapporto di lavoro, la considerava come un "presupposto ontologico" della costruzione di un sistema normativo a tutela del lavoratore, che non necessitava di espresso riconoscimento.

Bisogna attendere più di un secolo per la sua consacrazione tra i diritti fondamentali dei lavoratori. Infatti, solo con la Risoluzione (ILC 110) [13], adottata dalla Conferenza Internazionale del lavoro durante la 110ª sessione nel giugno 2022, "un ambiente di lavoro sano e sicuro" è stato inserito tra i principi e i diritti fondamentali del lavoro e le Convenzioni sulla sicurezza e la salute nei luoghi di lavoro nn. 155 del 1981 e 187 del 2006 sono state riconosciute tra le Convenzioni fondamentali per la tutela del lavoro. Nella stessa Risoluzione si prevede, pertanto, la modifica del paragrafo 2 della Dichiarazione relativa ai principi e diritti fondamentali nel lavoro (1998), di alcuni passaggi della Dichiarazione sulla giustizia sociale per una globalizzazione equa (2008) e del Patto globale per l'occupazione (2009).

Questo importante risultato è il frutto di un lungo percorso sapientemente intrapreso dall'OIL sin dalle origini. Una prima linea di intervento fu posta in essere già nel 1919, allorché la Conferenza Internazionale del Lavoro di Washington chiese all'Ufficio Internazionale del lavoro di stilare un "elenco dei principali processi da considerare malsani" con l'obiettivo di individuare le fonti di pericolo e le possibili azioni per governarle. Tuttavia, fin da subito gli studiosi si resero conto che il progresso tecnologico restituiva una realtà industriale molto complessa e dinamica – ma soprattutto pericolosa per la salute dei lavoratori – che non poteva essere imbrigliata entro schemi rigidi e statici. L'idea di fondo fu quella di predisporre uno strumento di analisi scientifica in grado di cogliere il "momento" nella vita sociale e nel progresso industriale ma, allo stesso tempo, uno strumento dotato di duttilità per consentire il costante aggiornamento.

Sulla scorta di queste considerazioni nel 1930 è stata pubblicata la prima edizione dell'*Encyclopedia of Occupational Safety and Health* [14]. Come si legge nella Prefazione dell'allora Direttore Generale dell'Ufficio

---

[13] La Risoluzione è consultabile al sito https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/110/reports/texts-adopted/WCMS_848641/lang–fr/index.htm. Per il manifesto della Conferenza si rinvia al sito https://www.ilo.org/rome/pubblicazioni/WCMS_151918/lang–it/index.htm

[14] Alla prima edizione del 1930 ne sono seguite altre tre, rispettivamente nel 1971, nel 1983 e nel 1998. Si rinvia al sito https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_008201/lang–fr/index.htm

© Wolters Kluwer Italia

internazionale del lavoro, Albert Thomas, si tratta di un'opera che si sviluppa secondo il triplice punto di vista del lavoro da svolgere, del lavoratore impiegato e dell'ambiente in cui egli opera, analizzando, perciò, le prestazioni, le sostanze utilizzate, i macchinari, le possibili fonti di intossicazione e malattia, i dati statistici sulla sintomatologia, sulla diagnosi, sul trattamento terapeutico e, infine, la normativa esistente.

Dunque, un'analisi multidisciplinare del mondo del lavoro supportata da saperi trasversali, quali la medicina, l'igiene e l'ingegneria industriale, con l'obiettivo principale di migliorare le condizioni di lavoro e prevenire i rischi professionali attraverso la formulazione di un sistema di norme di tutela, denominati *International Labour Standards* (ILS).

Nel corso delle sue quattro edizioni, l'Enciclopedia è andata via via arricchendosi sino a rappresentare, nella sua ultima versione cartacea (1998), un'opera multidisciplinare di fondamentale importanza, sia per il metodo di indagine, sia per la multidisciplinarietà delle informazioni contenute. Sotto il profilo del metodo l'ultima edizione è stata sviluppata attraverso un processo consultivo che ha coinvolto i massimi esperti e le principali istituzioni di tutto il mondo. Specialisti provenienti da 60 diversi paesi (più di 1.000 collaboratori complessivamente) hanno contribuito alla progettazione, scrittura e redazione dell'Enciclopedia, nonché alla revisione dei suoi aspetti tecnici.

Per quanto attiene al contenuto, l'edizione del 1998 ha introdotto un rigido sistema di catalogazione dei rischi professionali – classificati in base alla loro natura – che tutt'ora viene utilizzato. Questo sistema, condiviso dall'intera comunità scientifica mondiale, permette il veloce aggiornamento del catalogo con un basso margine di incertezza. Inoltre, per favorire il costante aggiornamento, dal 2012 l'opera si è trasformata in uno strumento telematico, aggiornabile direttamente online, come è di recente avvenuto per i rischi visivi e muscoloscheletrici, per lo stress, per la stanchezza da jet lag, per i rischi delle sostanze radioattive e, oggi, per il virus Sars – Cov-2. Infine, l'Enciclopedia si pone come un fondamentale supporto operativo per gli attori economici, contenendo una dettagliata descrizione dell'intera gamma di misure che i sindacati, le imprese e i governi possono adottare per proteggere i lavoratori [15].

Come poco sopra ricordato l'obiettivo di migliorare le condizioni di lavoro e prevenire i rischi professionali permea l'intera attività dell'OIL e connota tutta la documentazione giuridica prodotta dall'organizzazione, tanto che già nel 1939 fu ritenuta opportuna una raccolta sistematica, quantomeno degli atti giuridici da essa prodotti (convenzioni e raccomandazioni); il riferimento è al "Codice internazionale del lavoro" che rappresenta la prima raccolta codificata degli ILS.

Tuttavia, dopo le prime due edizioni, rispettivamente nel 1939 e nel

[15] https://www.iloencyclopaedia.org

© Wolters Kluwer Italia

1954, tale strumento si è rivelato poco dinamico e l'avvento delle nuove tecnologie informatiche lo ha definitivamente reso desueto, offrendo in sostituzione la possibilità di consultare tutta l'attività legislativa dell'OIL, in diverse lingue e con lo stato delle ratifiche sempre aggiornato, attraverso il sito Internet ufficiale dell'Organizzazione. Pertanto, oggi, il sito dell'OIL rappresenta una biblioteca virtuale in cui ritrovare tutte le norme internazionali del lavoro (ILS); strumenti, queste ultime, che rivestono un'importanza fondamentale per lo svolgimento del ruolo internazionale dell'Organizzazione, come è stato recentemente ribadito nella Dichiarazione del Centenario dell'OIL:

> le norme internazionali del lavoro devono riflettere le evoluzioni del mondo del lavoro, proteggere i lavoratori e tenere conto delle necessità delle imprese sostenibili, e devono essere sottoposte ad un controllo autorevole ed efficace. L'OIL deve assistere i suoi Membri nel processo di ratifica e di effettiva applicazione delle norme.

3. L'evoluzione degli International labour standard in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro: dal metodo "chirurgico" al modello circolare di prevenzione

Dall'analisi dei due strumenti fin qui descritti emerge che l'OIL ha prodotto più di 400 *International labour standards* (convenzioni, raccomandazioni e protocolli), di questi quasi la metà riguardano direttamente o indirettamente il miglioramento delle condizioni di lavoro e la prevenzione dei rischi professionali, e 41 [16] - tra convenzioni, raccomandazioni e Protocolli - ono espressamente dedicati alla protezione della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Nello specifico, questi ultimi sono strutturati secondo quattro direttrici di intervento: vi sono, infatti, norme di applicazione generale, rivolte agli Stati membri e che contengono suggerimenti di politica legislativa (come ad esempio le Convenzioni nn. 155 del 1981 e 187 del 2006); vi sono, poi, standard che si focalizzano sui rischi legati ai diversi settori produttivi, inclusi il settore minerario, le costruzioni, l'agricoltura e i servizi; ed altri standard che attengono alla individuazione delle misure tecniche di protezione dei lavoratori. Infine, la quarta categoria di standard si occupa delle misure di prevenzione legate a specifici rischi, quali ad esempio il benzene, l'asbesto, le radiazioni, il rumore, le sostanze chimiche e, più recentemente i rischi psicologici o psicosociali come ad

[16] L'elenco completo degli ILS dedicati alla materia della salute e sicurezza è contenuta nell'Allegato alla Raccomandazione 2006 (No. 197), relativa alla Conv. 2006 (No. 187) sul Quadro promozionale per la salute e sicurezza sul lavoro. L'impegno preso dall'OIL è di aggiornare continuamente questo prezioso strumento (parag. 16 Racc).

© Wolters Kluwer Italia

esempio lo stress lavoro-correlato, l'isolamento nel lavoro a distanza e la violenza e le molestie sul luogo di lavoro (Conv. 2019 (No. 190)).

Al di là della convenzionale ripartizione degli standard di sicurezza in categorie, ciò che è rilevante evidenziare riguarda l'evoluzione dell'approccio metodologico messo in campo dall'OIL in tale materia. Infatti, agli albori del secolo scorso le prime regolamentazioni si occupavano di "governare" l'impiego di sostanze altamente nocive (se non mortali) sia nel settore industriale che in quello minerario o di individuare alcune tutele per particolari categorie di soggetti vulnerabili o, infine, di regolare specifici settori [17]. Dunque, una tecnica di intervento molto puntuale, confinata all'interno di un singolo aspetto della tutela della salute ma manchevole di una strategia complessiva di prevenzione o, forse, non ancora consapevole che la sicurezza sul lavoro non può essere ricondotta alla mera applicazione di norme tecniche ma necessita di essere ancorata ad una visione integrata e interdisciplinare ove la normativa svolge la fondamentale funzione di organizzare e mettere ordine alla complessità delle imprese e del loro agire, elaborando principi di diritto e modelli gestionali [18].

Rispetto a questi primi interventi settoriali, che potremmo definire "chirurgici", negli ultimi 70 anni l'approccio al tema della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro ha conosciuto una significativa evoluzione qualitativa allorché i diritti fondamentali della persona sono divenuti il baricentro della tutela e la prevenzione è stata elevata a principio di diritto e parametro di valutazione dei modelli gestionali delle organizzazioni produttive. L'OIL ha intrapreso questo lungo e complesso cammino di cambiamento senza mai rinnegare la necessità di *standard* specifici e settoriali, ma avendo ben compreso la necessità di costruire una cornice giuridica di più ampio respiro che non poteva che condurre alla progettazione di un "modello circolare" di tutela della salute e sicurezza fondato sulla prevenzione, programmazione e partecipazione di tutti gli attori economici e sociali. Un modello condiviso dalla comunità internazionale e che trova riscontro nella legislazione eurounitaria (*in primis* nella Dir. CEE 89/391), nonché, nelle carte costituzionali degli Stati membri e che, proprio per

[17] A titolo esemplificativo si rinvia alle convenzioni e raccomandazioni sui rischi specifici, come ad esempio la regolamentazione sull'antrace (Racc. 1919 (No. 3)), sull'uso della biacca e dei sali di piombo (Conv. 1921 (No. 13)) o sul fosforo bianco (Racc. 1919 (No. 6)). Sulla tutela dei lavoratori più "vulnerabili" in ragione del sesso o dell'età si vedano le Conv. 1919 (No. 3) protezione maternità, Conv. 1919 (No. 4) lavoro notturno donne, Conv. 1919 (No. 5) età minima e Conv. 1919 (No. 6) lavoro notturno dei minori, Infine su specifici settori si rinvia a Racc. 1929 (No. 31) incidenti nel settore industriale, Conv. 1929 (No. 28) sicurezza nei porti, Conv. 1937 (No. 62) sicurezza nel settore edile. Si rinvia al sito per la consultazione completa della documentazione https://www.ilo.org/dyn/normlex

[18] Sulla funzione della legislazione giuslavorista nella materia oggetto del presente lavoro si rinvia all'accurato e recente studio di S. Buoso, *Principio di prevenzione e sicurezza sul lavoro,* Torino, Giappichelli, 2020, p. 4.

© Wolters Kluwer Italia

questo, giustifica la propria forza regolativa anche in contesti dinamici e fortemente *stressati* (pandemia da Covid-19, guerra in Ucraina, etc) dalla presenza di rischi ubiquitari e di un ignoto tecnologico.

Una prima tappa molto importante è rappresentata dalla adozione, da parte dell'OIL, della Dichiarazione di Filadelfia (maggio 1944) - successivamente inserita nel Preambolo della Costituzione dell'OIL (1946) - che contiene la prima consacrazione a livello internazionale dei diritti fondamentali dell'uomo così brutalmente calpestati ed annientati durante la seconda guerra mondiale. Dinnanzi alla devastazione sociale e all'impoverimento economico, ancora una volta, l'Organizzazione Internazionale del Lavoro, proponendosi come soggetto internazionale imparziale, riuscì a svolgere un ruolo centrale nella progettazione e ricostruzione delle nazioni post belliche, a partire dalla individuazione di uno zoccolo condiviso di valori politici, sociali ed economici. L'intuizione fondamentale fu quella di comprendere che la soluzione alla piaga sociale, lasciata sul campo dalla guerra, era strettamente correlata all'adozione di strumenti di politica economica e l'OIL si fece portavoce di questa nuova metodologia allargando il proprio raggio d'azione oltre lo specifico settore del lavoro. Come si legge nella Dichiarazione di Filadelfia (Sezione II, lett. a) e c)) il destinatario finale delle riflessioni e degli interventi dell'Organizzazione non era più il lavoratore ma l'essere umano il quale ha il diritto di perseguire

> il progresso materiale e lo sviluppo spirituale in condizioni di libertà, di dignità, di sicurezza economica e con possibilità uguali"; pertanto, tutte le politiche economiche e finanziarie intraprese a livello internazionale, d'ora in poi, dovranno essere valutate e accettate "nella misura in cui appaiono capaci di favorire, e non di ostacolare, il raggiungimento di questo obiettivo fondamentale [19].

L'innovativa visione olistica della Società, affermata dall'OIL, trovò immediato apprezzamento ed attuazione anche nella materia di nostro specifico interesse, segnando una importante svolta metodologica. Al di là di regolamentazioni puntuali, era necessario approcciare la tutela della salute nei luoghi di lavoro in modo organico, individuando principi generali in grado di strutturare un modello di tutela ripetibile a prescindere dal settore, dal rischio e dalla tipologia di lavoratore. Dopo un primo isolato intervento, risalente al 1929 (Racc. (No. 31)) [20] in cui vennero individuati al-

[19] In particolare si veda A. Supiot, *L'esprit de Philadelphie. La justice sociale face au marché total,* Seuil, Paris, 2010, p. 9 e ss. Più in generale per un'analisi sulla funzione sociale dell'OIL si rinvia a F. Maupain, *The future of the International Labour Organisation in the global economy,* Oxford and Portland, Hart, 2013, p. 70; A. Perulli, *International Labour Organisation. The Declaration of Philadelphia, (Part 1, Chapter IV),* in E. Ales, M. Bell, O. Deinert, S. Robin-Olivier, *International and European Labour Law,* Baden Baden, Nomos, 2018, p. 361.

[20] In effetti la Racc. 1929 (No. 31), affermando una serie di regole generali che si ispirano al

© Wolters Kluwer Italia

cuni principi generali per la prevenzione degli incidenti nel settore industriale, un netto cambio d'impostazione dell'azione dell'OIL si ebbe con la Racc. 1953 (No. 97) che approccia in modo generale la protezione della salute dei lavoratori, indicando le misure tecniche di protezione, gli esami medici che i lavoratori devono sostenere per l'assunzione e una lista di malattie professionali. L'importanza di tale documento va ricondotta al fatto che per la prima volta fu stabilito un catalogo di standard basati sul principio di prevenzione dei rischi riferito a tutti gli ambienti di lavoro; non solo specifiche misure tecniche di protezione, ma anche misure di igiene ambientale e di tutela della salute. Un ulteriore tassello di questa nuova strategia emerge dalla successiva Raccomandazione (Racc. 1959 (No. 112)) che istituiva nei luoghi di lavoro servizi di pronto soccorso e servizi medici dedicati ai controlli sanitari dei lavoratori [21]. Negli stessi anni l'OIL intervenne anche in materia di sicurezza sociale definendo livelli minimi di assistenza sociale riferiti alle cure mediche, all'indennità di malattia, alle prestazioni in caso di infortunio e malattia professionale e alle prestazioni d'invalidità (Conv. 1952 (No. 102)). A completamento di questo periodo di innovazione metodologica si deve ricordare anche l'adozione della disciplina quadro in tema di politica sociale (Conv. 1962 (No. 117)). Dunque, questo pacchetto di interventi rappresenta la prima espressione di una politica organica di sicurezza nei luoghi di lavoro, individua i servizi necessari per assicurare l'igiene nei posti di lavoro e le misure di protezione più idonee contro gli agenti nocivi.

L'incalzante industrializzazione, lo sviluppo tecnologico e la crescita economica degli anni '60 non fecero che confermare la necessità di approcciare al tema della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro non solo attraverso standard rivolti a specifici rischi o settori ma, soprattutto, predisponendo regole generali che promuovessero la cultura della prevenzione a tutti i livelli e che focalizzassero l'attenzione sull'uomo prima che sull'ambiente di lavoro.

La nascita e l'applicazione di studi sull'ergonomia testimoniarono che l'adeguamento dell'ambiente e degli strumenti di lavoro alla persona rendeva effettivamente il lavoro più semplice, sicuro, veloce, in una parola, più umano [22]. Inoltre, le teoriche legate all'ergonomia fecero ben comprendere che l'ambiente di lavoro non è dato dalla sommatoria dei singoli rischi, ma è di per sé un rischio che implica un'analisi complessiva di tutto

---

principio di prevenzione, esprime *in nuce* la moderna metodologia di analisi e gestione della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. In estrema sintesi: l'analisi dei fattori di rischio fisico e psicologico, la consultazione delle organizzazioni sindacali, la cooperazione tra datore di lavoro e lavoratori, l'importanza della formazione. Sul punto si veda il bel saggio di L. Bougnol, *L'action de l'OIT en matière d'hygiène et de sécurité du travail,* "Rev. Franç. Affaires Sociales", June 1969, p. 144.

[21] Solo molti anni più tardi, nel 1985, l'OIL riuscì ad adottare la relativa Convenzione No. 161.

[22] L'importanza di questo concetto è rimarcata anche nell'art. 1 della Conv. 1985 (No. 161).

© Wolters Kluwer Italia

ciò che lo compone, per poi adottare le giuste misure correttive, secondo le esigenze e le capacità dell'uomo/lavoratore. Infine, l'ergonomia, nel suo più ampio significato, rappresenta uno degli aspetti più caratteristici del principio di prevenzione inteso quale criterio di analisi di tutti i fattori ambientali, tecnici, sociali e psicosociali che caratterizzano un ambiente di lavoro; in estrema sintesi la ricerca delle condizioni di funzionamento dei processi interattivi del sistema uomo-macchina-ambiente che garantiscono al meglio la tutela dell'integrità psico-fisica dell'uomo [23].

A tal proposito, nelle annuali conferenze del 1975 e 1976, l'OIL sottolineò la necessità che gli Stati membri integrassero il tema della prevenzione degli infortuni sul lavoro nelle loro politiche economiche e sociali al fine di incrementare la cultura della prevenzione, quale unico strumento di sviluppo compatibile con l'obiettivo del *decent work.* In estrema sintesi, l'OIL suggeriva agli Stati di considerare anche la stretta relazione tra il mondo del lavoro e le condizioni politiche e sociali presenti nei loro territori, come ad esempio il livello di assistenza medica nazionale, i servizi pubblici di trasporto, il grado di cura dei cittadini per la salute personale e i servizi sociali, al fine di sensibilizzare le istituzioni domestiche di ogni livello a garantire la salute e sicurezza della persona-cittadino, prima ancora che della persona-lavoratore.

4. Il sistema circolare di prevenzione nelle prime Convenzioni generali degli anni '80: Conv. 1981 (No. 155) e Conv. 1985 (No. 161)

L'eredità ideologica del periodo appena descritto trova una sua ben precisa collocazione all'interno delle due Convenzioni generali emanate negli anni '80. Certamente fondamentale la Conv. 1981 (No. 155) sulla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro (insieme alla relativa Racc. 1981 (No. 164) e al successivo Protocollo del 2002), più controversa la Conv. 1985 (No. 161) sui servizi di salute sul lavoro [24].

---

[23] Ad esempio negli ultimi anni l'emersione dirompente di rischi legati allo stress lavorativo, ma soprattutto ai fattori psicologici collegati alle relazioni personali negli ambienti di lavoro hanno portato alla adozione della Racc. 2019 (No. 206) ma soprattutto della Conv. 2019 (No. 190) contro la violenza e le molestie nei luoghi di lavoro. Attualmente il BIT è molto impegnato anche sui rischi dell'isolamento nel lavoro a distanza, a seguito della Pandemia da Covid-19, e sul fenomeno del *whistleblowing.* Quest'ultimo è stato oggetto di specifica discussione nel recente Summit di Ginevra del settembre 2022 https://www.ilo.org/sector/Resources/publications.

[24] La letteratura a commento delle due Convenzioni è estremamente vasta. Tra i più recenti saggi e commenti si rinvia a J.M. Servais, *International labour law*, Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International, 6 ed., 2020, p. 207; E. Ales, *Health and safety law. ILO Convention 155 Occupational Safety and Health Convention, 1981 (No. 155) (Part 6, Chapter II),* in M. Bell, O. Deinert, S. Robin-Olivier, *International and European Labour Law,* Baden Baden, Nomos, 2018, p. 1392 ss.; V. Ranaldi, *Health and safety at work: labour security as a primary*

© Wolters Kluwer Italia

In particolare, la prima Convenzione, tutta incentrata sull'azione prevenzionale, recepisce la visione sistemica della tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro che si caratterizza per interventi globali ed interdisciplinari che devono essere posti in essere sia a livello di politica nazionale, sia a livello aziendale. Prima ancora di analizzare nel dettaglio la struttura della Convenzione, va subito rimarcato che essa introduce un nuovo concetto di Salute riferito alla persona-lavoratore, in ossequio alla visione antropocentrica che permea il modello di tutela proposto dall'OIL nella materia. L'art. 3, infatti, statuisce che con il termine "salute" non s'intende solo la mera assenza di malattia o di infermità, ma essa "include anche gli elementi fisici e mentali che incidono sulla salute che sono direttamente correlati alla sicurezza e all'igiene sul lavoro".

Entrando nello specifico contenuto della normativa, innanzi tutto è previsto un campo di applicazione generalizzato, cioè, essa si applica a tutti i settori di attività e a tutti i lavoratori [25] allo scopo di preservare la salute fisica e psicologica della forza lavoro, *in primis* adeguando il lavoro all'uomo (artt 1-3). Pertanto gli Stati, in accordo con i sindacati dei lavoratori e dei datori di lavoro, hanno il compito di "formulare, implementare e periodicamente aggiornare una adeguata politica nazionale in materia di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori e di tutela dell'ambiente di lavoro" (art. 4, par. 1). Inoltre gli Stati devono assicurarsi che le loro legislazioni mirino alla "prevenzione degli infortuni causati dal lavoro o direttamente correlati al lavoro" cercando, "per quanto ragionevolmente praticabile di minimizzare le cause di pericolo presenti nell'ambiente di lavoro" (art. 4, par. 2). Le politiche nazionali devono, infine, istituire sistemi di vigilanza adeguati in termini di organico e di competenza, nonché dotarsi di un efficace sistema sanzionatorio (artt. 8 e 9).

Per la realizzazione di tali obiettivi le autorità nazionali sono chiamate a determinare le procedure per l'individuazione delle misure tecniche relative ai rischi, all'utilizzo delle sostanze e dei macchinari; esse devono definire i percorsi di formazione dei soggetti coinvolti, le modalità di cooperazione tra lavoratori e datori di lavoro, nonché le misure per evitare ri-

---

challenge for human security, in "Riv. Coop. giuridica Inern.", n. 55, 2017, p. 112; T. L. Guidotti, *Global occupational health*, Oxford, OUP, 2011; B. O Allì, *Fundamental principles of occupational health and safety*, Geneva, ILO, 2008, p. 57; B. Langille, *Core labour rights – The true story (Reply to alston)*, "EJIL", 2005, Vol. 16, n. 3, p. 409 ss. Le convenzioni sono consultabili nel sito www.ilo.org/dyn/normlex.

[25] Per favorire la ratifica della Convenzione dal più elevato numero di Stati è, tuttavia, possibile utilizzare la "*clausola di flessibilità"* (artt. 1 e 2) ed escludere, auspicabilmente invia transitoria, alcuni settori o categorie di lavoratori. Il meccanismo di esclusione prevede una preventiva consultazione interna con i Sindacati dei lavoratori e delle imprese nonché l'invio di un report all'OIL contenente le motivazioni e le misure alternative adottate per garantire un livello minimo di protezione nei settori e/o ai lavoratori esclusi (art. 22 Costituzione OIL). Sulla clausola di flessibilità (o clausola di souplesse) in rapporto al divieto di ratifica con riserva delle Convenzioni OIL si rinvia a R. Adam, *Voce ILO,* in *Digesto discipline pubblicistiche,* Vol. VIII, Utet, Torino, 1993, p. 110 ss.

© Wolters Kluwer Italia

torsioni in capo ai rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza. Infine, gli Stati devono garantire un efficace sistema di rilevazione statistica dell'andamento degli infortuni progettando strumenti per la trasmissione dei dati facilmente accessibili da parte dei datori di lavoro (art. 11).

L'approccio globale al tema della sicurezza messo in campo dalla Convenzione e dalla relativa Raccomandazione si completa a livello aziendale secondo una duplice direttrice.

Da un lato viene affermato che l'obbligazione di sicurezza ricade in capo al datore di lavoro il quale deve garantire la sicurezza dell'ambiente di lavoro, degli strumenti, dei macchinari e degli equipaggiamenti in ragione del fatto che i rischi e i processi di lavorazione sono stati preventivamente analizzati e le misure "ragionevolmente praticabili" sono state adottate (art. 16). A tal proposito pare opportuno sottolineare che il principio del *ragionevolmente praticabile*, benché avversato dalla dottrina e dalla giurisprudenza italiana – per contro orientata a valutare l'adempimento del datore di lavoro sulla base del principio della "massima sicurezza tecnologica" (art. 2087 c.c.) – in realtà nel Paese in cui affonda le proprie origini, cioè il Regno Unito (British HSW Act del 1974), non ha comportato un affievolimento del debito di sicurezza in capo al datore di lavoro. Le ragioni sono molteplici, ma certamente la rigida interpretazione e applicazione adottata dalla magistratura britannica, unitamente al pesante onere probatorio di cui è onerato il datore di lavoro, cui spetta il c.d. *reasonably practicable test*, hanno individuato uno stabile punto di equilibrio tra i diversi interessi in gioco [26].

Non è nemmeno la prima volta che l'OIL si è affidato al criterio del *ragionevolmente praticabile* per stabilire i confini dell'obbligazione datoriale. Infatti, nella Raccomandazione 1983 (No. 168), che compendia la Convenzione 1983 (No. 159), in materia di riabilitazione professionale e occupazione delle persone con disabilità si prevedono "misure appropriate per creare opportunità di lavoro nel mercato del lavoro aperto, compresi incentivi finanziari ai datori di lavoro per incoraggiarli a fornire formazione e occupazione successiva alle persone disabili, *nonché per apportare ragionevoli adattamenti* ai luoghi di lavoro, alla progettazione del lavoro, agli strumenti, ai macchinari e organizzazione del lavoro per facilitare tale formazione e occupazione" (art. 11, lett. a) Racc. 1983 (No. 168)). Non ultimo giova ricordare che i principi sanciti dall'OIL rappresentano standard minimi di tutela, per loro natura, dunque, sempre migliorabili dagli Stati.

Tornando al profilo delle obbligazioni del datore di lavoro, viene ri-

[26] Nello specifico si rinvia a M. Bell, *Occupational health and safety in the UK: at a crossroads?* in E. Ales, *Health and safety at work. European and comparative perspective*, Alphen aan den Rijn, Wolter Kluwer International, 2013, p. 375 ss.; ILO, *International labour standards. A global approach,* Geneva, 2002, p. 318.

© Wolters Kluwer Italia

chiamata la necessità di impostare un modello aziendale altamente cooperativo e partecipato, basato su procedure di consultazione con i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza, su percorsi di formazione per i lavoratori, nonché sull'adozione di misure per fronteggiare le situazioni di emergenza e per garantire il primo soccorso (artt. 18 e 19). Nell'articolo che chiude la disciplina viene opportunamente rimarcato un aspetto tanto ovvio quanto, paradossalmente, necessario: il costo diretto o indiretto della sicurezza nei luoghi di lavoro non deve in alcun modo essere riversato sui lavoratori (art. 21).

Dall'altro lato, con riferimento cioè al lavoratore, sia nella Convenzione che nella relativa Raccomandazione (No. 164), emerge il suo duplice ruolo: soggetto creditore della tutela e soggetto attivo del modello di prevenzione circolare. La novità, ovviamente, risiede nel secondo profilo. Infatti, la normativa internazionale segna un'importante svolta culturale nell'ottica della responsabilizzazione di tutti i soggetti che compongono l'universo impresa, indicando precisi doveri di collaborazione anche a carico dei lavoratori. Essi hanno, infatti, l'obbligo di partecipare ai percorsi formativi proposti dal management aziendale, per eseguire la prestazione lavorativa in sicurezza; essi hanno l'obbligo di segnalare tempestivamente ogni situazione lavorativa pericolosa al fine di eliminare possibili fonti di rischio; infine, essi hanno il dovere di utilizzare e di manutenere correttamente gli strumenti di lavoro (art. 19 Conv. e art. 16 Racc.).

Infine, il Protocollo di aggiornamento della Convenzione, intervenuto a molti anni di distanza (2002), non ha apportato significativi cambiamenti ai principi sanciti dalla Convenzione. Tuttavia, merita una particolare menzione la richiesta agli Stati di assicurare dei meccanismi automatici di revisione periodica degli strumenti e delle procedure per la raccolta, analisi e pubblicazione dei dati sull'andamento degli infortuni e delle malattie professionali nel territorio nazionale. La creazione di un sistema nazionale di rilevazione dei dati, direttamente alimentato dalle imprese, risulta, infatti, estremamente importante per il monitoraggio del grado di effettività delle politiche nazionali volte alla tutela della salute e sicurezza della forza lavoro.

Il pacchetto di strumenti degli anni '80 si chiude con la Convenzione 1985 (No. 161) – compendiata dalla Racc. 1985 (No. 171) – riguardante l'istituzione di servizi di salute nei luoghi di lavoro (sorveglianza sanitaria nei luoghi di lavoro) [27]. La normativa si pone in stretta linea di continuità con la Racc. 1953 (No. 97), la Racc. 1959 (No. 112) e la Conv. 1981 (No.

[27] Per un'analisi approfondita della Convenzione si rinvia a J. Rantanen, *Occupational health services,* in European Series, No. 26, WHO Regional Publications, Copenhagen, 1990, p. 56. Più recentemente si veda ILO, *International labour op. cit.,* p. 323; E. Ales, *Health and Safety Law. ILO Convention 161 Occupational Services Convention, 1985 (No. 161),* in M. Bell, O. Deinert, S. Robin-Olivier, *op. cit., (Part 6, Cap. II),* p. 1413 ss.

© Wolters Kluwer Italia

155), completando, sotto il profilo della tutela sanitaria dei lavoratori, l'impianto del modello di prevenzione globale (o circolare) che l'OIL ha scrupolosamente disegnato e proposto alla comunità internazionale.

Lo scopo della disciplina risulta ben descritto nell'articolo di apertura ove si chiarisce che il termine "servizi di salute" si riferisce ai servizi cui vengono affidate, *in primis,* funzioni di prevenzione (art. 1 "essentially preventive functions") congiuntamente a funzioni di consulenza ai datori di lavoro, ai lavoratori e ai loro rappresentanti su: a) i requisiti per creare e mantenere un ambiente di lavoro sicuro e salubre che faciliti una salute fisica e mentale ottimale in relazione al lavoro; b) l'adeguamento del lavoro alle capacità dei lavoratori alla luce del loro stato di salute fisica e mentale (art. 1, lett. a)).

A tal proposito si chiede agli Stati di imporre alle imprese di dotarsi di autonomi presidi (servizi) di sorveglianza medica che svolgano attività declinate in chiave prevenzionale e ripartite secondo quattro funzioni [28]: la sorveglianza dell'ambiente di lavoro; la sorveglianza sanitaria dei lavoratori; l'informazione, la formazione e la consulenza ai datori di lavoro, ai lavoratori e ai loro rappresentanti; l'introduzione di programmi di primo soccorso, cura e salute. Sia nella Convenzione, sia nella Raccomandazione vengono poi dettagliate le singole attività quali, ad esempio, l'identificazione dei rischi sanitari presenti negli ambienti di lavoro, negli strumenti di lavoro, nei processi produttivi; la sorveglianza sanitaria dei lavoratori in relazione al lavoro; l'adozione di misure ispirate all'ergonomia dei luoghi e delle attrezzature di lavoro; la collaborazione tra datori di lavoro e rappresentanti dei lavoratori in merito agli aspetti igienici, sanitari ed ergonomici della formazione; l'identificazione dei rischi psicologi rispetto alle modalità di organizzazione del lavoro (art. 5, Conv. 1985 (No. 161)).

La Convenzione rappresenta, indubbiamente, un tassello fondamentale del modello internazionale di prevenzione, ma la formulazione del suo contenuto, alla luce della Convenzione generale n. 155, ha destato qualche perplessità in parte della dottrina [29]. In estrema sintesi, i timori evidenziati, da un lato, attengono alla rimarcata autonomia delle funzioni dei servizi di medicina del lavoro che potrebbe essere "interpretata" per ridurre l'ampiezza dell'obbligazione del datore di lavoro, individuato, viceversa, nel modello di prevenzione stabilito dalla Conv. 1981 (No. 155) quale unico garante del debito di sicurezza nei confronti dei lavoratori. Per altro verso, essi mirano a premurarsi che il profilo sanitario, e le relative funzioni dei servizi di salute in azienda, mantengano un ruolo complementare all'inter-

[28] Le quattro categorie di funzioni sono meglio esplicitate nella correlata Racc. 1985 (No. 171).

[29] Le criticità sono state prospettate da J. Rantanen, *Basic occupational health services,* in "Afr. Newslett. On Occup. Health and Safety", 2005, vol. 15, p. 35; e condivise da E. Ales, *Health.., op.cit.,* 1414.

© Wolters Kluwer Italia

no del sistema di prevenzione proposto dalla Convenzione appena menzionata, anche per evitare la traslazione del baricentro di tutela della salute verso una nozione troppo focalizzata sulla "cura della salute" piuttosto che sul "benessere della persona". La deriva da evitare è la "disaffezione" verso gli aspetti dell'organizzazione del lavoro e delle relazioni interpersonali che, soprattutto negli ultimi anni, hanno assunto un'importanza centrale nell'ottica prevenzionale.

Per quanto attiene al primo rilievo, va, doverosamente, premesso che la delicatezza della materia impone una costante attenzione su ogni possibile pericolo di fuga dalle responsabilità. Tuttavia, nello specifico caso, le criticità sollevate sembrano potersi escludere sulla base di riflessioni giuridiche e di elementi empirici. Sotto il profilo giuridico pare corretto ricordare l'opportuno intervento chiarificatore dell'Ufficio Internazionale del Lavoro (ILO) ove nella sua approfondita analisi sugli International Labour standard ha sottolineato con estrema chiarezza – forse potrebbe considerarsi un'interpretazione autentica – che "Occupational health services must discharge a certain number of functions, without detracting from the responsibilities of employers for the health and safety of the workers in their employment, and taking into account the need for workers to partecipate in matters of occupational safety and health" [30]. La specificità della professione medica è un fatto del tutto acclarato che impedisce l'espansione della sfera di responsabilità oltre il peculiare settore dell'attività medica. L'autonomia rimane, pertanto, ristretta entro i confini ben definiti dalle tipologie di prestazioni ed attività rientranti nella professione medica, senza poter erodere i doveri di sicurezza, estranei a tale ambito, e perciò correttamente attribuiti al datore di lavoro. L'affermazione parrebbe corroborata anche dal fatto che, al di là delle prestazioni mediche, l'implementazione e la gestione dei servizi di salute ricade nella sfera di competenza e responsabilità del datore di lavoro (art. 8. Conv. 1985 (No. 161). Nemmeno i dati che emergono dalla realtà fattuale denunciano un'effettiva erosione del debito di sicurezza del datore di lavoro in favore dell'ampliamento della responsabilità medica.

Il secondo ordine di criticità sollevate trova maggiore condivisione soprattutto in relazione al rischio di eccessiva "medicalizzazione" della nozione di salute nei luoghi di lavoro. Infatti, non si tratta di tutelare la salute del cittadino ma del cittadino-lavoratore. Dunque, ciò che rileva come elemento fondamentale in tale fattispecie è la relazione intercorrente tra il soggetto tutelato e l'ambiente in cui lavora. In quest'ottica le funzioni di sorveglianza e consulenza medica, descritte dal legislatore, dovrebbero essere maggiormente valorizzate ed integrate con le altre professionalità che operano nelle aziende per assicurare alla tutela della salute anche una dimensione parametrata ai fattori dell'organizzazione del lavoro.

[30] ILO, *International.., op. cit.,* p. 323

© Wolters Kluwer Italia

Certamente in tale direzione si colloca il recente interesse del mondo scientifico riferito al benessere organizzativo [31], così come gli interventi normativi dell'OIL ad esempio in tema di sicurezza nell'edilizia (Conv. 1988 (No. 167) o la recentissima Convenzione 2019 (No. 190) sulle violenze e le molestie nei luoghi di lavoro. Ma ciò che, forse, più stupisce è che già nel 1956 e nel 1961 l'Organizzazione Internazionale aveva ritenuto necessario occuparsi del benessere dei lavoratori, considerandolo come un elemento diverso rispetto alla salute fisica. Al tempo l'OIL introdusse degli obblighi in capo ai datori di lavoro, con la Racc. 1956 (No. 102) sulle strutture di assistenza sociale nei luoghi di lavoro (mense, spogliatoi, etc.), mentre auspicava un intervento da parte degli Stati sul problema degli alloggi dei lavoratori, con la Racc. 1961 (No. 115) [32].

5. La moderna visione degli ILS in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro

A cavallo del nuovo millennio la metodologia di costruzione degli ILS ha conosciuto un ulteriore sviluppo nell'intento di rispondere alle mutate condizioni economiche, sociali e politiche degli Stati. L'OIL non poteva rimanere indifferente alle gravi crisi economiche che la globalizzazione dei mercati ha acuito, alla dirompente innovazione tecnologica che ha cambiato la struttura delle imprese, e agli importanti flussi migratori che hanno radicalmente stravolto l'architettura sociale delle moderne Società; in questo nuovo contesto geopolitico anche la tecnica regolativa dell'Organizzazione si è, opportunamente, "attrezzata" per la gestione delle mutate esigenze degli Stati.

---

[31] La letteratura sul tema è vastissima, pertanto, nell'economia del presente saggio si rinvia, a titolo esemplificativo, per una definizione di benessere organizzativo a F. Avallone, A. Paplomatas, *Salute Organizzativa, psicologia del benessere nei contesti lavorativi*, Milano, Raffaello Cortina Editore, 2005, p. 66.; per la stretta connessione tra benessere organizzativo e salute a M. Franco, *Investire sul capitale umano: benessere organizzativo e soddisfazione lavorativa*, in M. Franco, G.L. Gregori, M.R. Marcone, *Le opportunità oltre la crisi. Prospettive manageriali e strategie pubbliche dei Paesi dell'Europa del Sud,* Bologna, Esculapio, 2012, p. 129.

[32] La Racc. 1956 (No. 102) sulle strutture di assistenza sociale, nei Considerando stabilisce che devono essere definiti "determinati standard riguardanti le seguenti strutture di welfare per i lavoratori: a) impianti di alimentazione all'interno o in prossimità dell'impresa; b) strutture di riposo all'interno o in prossimità dell'impresa e strutture ricreative escluse le strutture per le vacanze; c) le strutture di trasporto da e per il lavoro dove il trasporto pubblico ordinario è inadeguato o impraticabile". Mentre nei Considerando del Preambolo alla Racc. 1961 (No. 115) sugli alloggi dei lavoratori si legge "che ogni individuo ha diritto a un tenore di vita adeguato alla salute e al benessere di se stesso e della sua famiglia, compreso l'alloggio". Più recentemente anche la Conv. 1988 (No. 167) sulla sicurezza e salute in edilizia, contiene un articolo espressamente dedicato al benessere dei lavoratori (art. 32); la Conv. 1995 (No. 176) sulla sicurezza nelle miniere (art. 5, c.4 lett. e)).

© Wolters Kluwer Italia

Pur senza abbandonare la struttura binaria (standard specifici e standard generali) che aveva caratterizzato l'approccio globale del modello di prevenzione, tuttavia, l'Organizzazione decise di intervenire su entrambe le linee di azione, anche se con differente intensità: un intervento più radicale sulla tecnica normativa di redazione degli standard generali; mentre, in relazione agli standard specifici si è ritenuto prioritario focalizzare l'attenzione sui rischi psicosociali emergenti.

Per quanto riguarda gli standard generali, un rilevante momento di svolta va ricondotto all'anno 2003 quando la Conferenza Internazionale del Lavoro (ILC) disegnò nuove modalità di intervento contenute nel documento di "Strategia globale per la salute e sicurezza nei luoghi di lavoro" [33]. Durante i lavori della Conferenza emerse chiaramente che il punto critico non riguardava la struttura del modello di prevenzione globale sino ad ora proposto, quanto piuttosto, la sua eccessiva rigidità rispetto agli obblighi imposti e alla formulazione lessicale degli standard.

In altri termini, il modello di prevenzione a vocazione universale doveva garantire maggiore flessibilità agli Stati in relazione agli obiettivi pretesi e alle modalità per raggiungerli; non meno rilevante era anche la volontà di garantire standard più flessibili e facilmente rimodulabili in base alla rapidità dell'innovazione tecnologica e, pertanto, la necessità di introdurre un linguaggio normativo meno rigido e vincolante. La flessibilità nel linguaggio risultava necessaria anche per favorire l'adozione degli standard da parte dei Paesi in via di sviluppo, tanto che fu proprio in tale contesto che vennero coniate e introdotte negli ILS le espressioni "per quanto necessario", "sulla base delle condizioni e delle pratiche nazionali", "laddove le circostanze lo richiedano".

Inoltre, si pensò di riferire la flessibilità anche alle modalità di applicazione domestica degli standard, aprendo alla possibilità di trasporre le regole attraverso la contrattazione collettiva, nell'ottica del principio del tripartitismo. Infine, la Conferenza decise che le Convenzioni potevano limitarsi a sancire i principi generali di una materia, relegando gli standard più specifici all'interno delle collegate Raccomandazioni [34].

Queste riflessioni hanno condotto all'adozione della Convenzione 2006 (No. 187) e della relativa Raccomandazione 2006 (No. 197) sul Quadro promozionale per la salute e sicurezza sul lavoro [35], il cui profilo innovativo risiede negli obiettivi posti agli Stati di implementare, in consul-

---

[33] ILO, *Global strategy on occupational safety and health: Conclusions adopted by the International Labour Conference,* ILC, 91 Sessione, Geneva, 2003, paragrafo 6.

[34] Le criticità rilevate sono di J.M. Servais, *International*, *op.cit.,* p. 209.

[35] Per un approfondito commento alla Convenzione si rinvia a E. Ales, *Health... op.cit.,* p. 1438; ILO, *Building a preventative safety and health culture. A guide to the Occupational safety and health Convention, 1981 (No. 155), its 2002 Protocol and the Promotional Framework for Occupational safety and health Convention, 2006 (No. 187),* Geneva, 2013, paragrafo 5, (p. 10 (pdf)).

© Wolters Kluwer Italia

tazione con le parti sociali (principio del tripartitismo), un "Programma nazionale per la salute e sicurezza sul lavoro" (art. 1, lett. c)) e di realizzare politiche volte al miglioramento continuo del livello della "cultura prevenzionale nazionale". Il significato e il contenuto di quest'ultimo obiettivo è ben chiarito dal legislatore internazionale che lo riferisce alla "cultura in cui il diritto a un ambiente di lavoro sano e sicuro è rispettato a tutti i livelli, in cui il governo, i datori di lavoro e i lavoratori partecipano attivamente alla creazione di un ambiente di lavoro sicuro e salubre attraverso un sistema di diritti, responsabilità e doveri definiti e in cui al principio di prevenzione viene attribuita la massima priorità" (art. 1, lett. d)). La realizzazione del duplice obiettivo impone agli Stati di dotarsi di un sistema domestico di attuazione, monitoraggio periodico e aggiornamento delle azioni messe in campo, in stretta consultazione e collaborazione con tutte le parti sociali.

Come è stato affermato dalle istituzioni dell'OIL la Convenzione 2006 (No. 187) rappresenta un momento di sintesi delle due Convenzioni degli anni '80 e, in perfetta sinergia con queste ultime, ha individuato i pilastri fondamentali della "Strategia globale per la salute e sicurezza nei luoghi di lavoro", poco sopra menzionata. Non a caso il trittico di Convenzioni è stato definito dall'OIL come "the key'OSH instruments" [36], ove il Quadro promozionale descritto nella Convenzione del 2006 funge da strumento di razionalizzazione degli ILS esistenti – contenuti nell'Allegato alla Racc. 2006 (No. 197) – confermando, altresì, che il modello di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori non può che essere incentrato sul principio di prevenzione e su un approccio sistemico.

Il secondo ambito di intervento dell'OIL, prima ricordato, cioè quello riguardante gli standard specifici ha registrato una focalizzazione dell'attenzione sui rischi psicosociali e sulla salute mentale dei lavoratori. Vero è che già le Convenzioni generali degli anni '80, così come nella Convenzione sul quadro promozionale del 2006, contengono regole volte alla valutazione e gestione dei rischi psicosociali, ma ciò che è stato valorizzato è la rilevanza del *welfare (rectius wellness)* aziendale nell'ottica degli OSH standard (Occupational safety and health).

Il benessere organizzativo o lavorativo se inteso come "l'insieme dei nuclei culturali, dei processi e delle pratiche organizzative che animano la convivenza nei contesti di lavoro, promuovendo, mantenendo e migliorando la qualità della vita e il benessere fisico, psicologico e sociale delle comunità lavorative" [37] o, in breve, come "la capacità di un'organizzazione

---

[36] Si veda ILO, *Improvements standards-related activities of the ILO, A progress report*, Geneva, Marzo 2010, GB.307/LILS/3 (Rev.), punto 2.2. Appendice I; ILO, *Reports of the Committee on Legal Issues and International Labour Standards,* Geneva, Marzo 2010, GB.307/10/2 (Rev.), paragrafi 1-33.

[37] F. Avallone, A. Paplomatas, *Salute organizzativa... op. cit.,* p. 66.

© Wolters Kluwer Italia

di promuovere e mantenere il più alto grado di benessere fisico, psicologico e sociale dei lavoratori in ogni tipo di occupazione" [38], diviene criterio-parametro per la catalogazione dei rischi psicosociali suddivisibili in due macro categorie: quelli legati all'incidenza dell'innovazione tecnologica (stress lavoro-correlato, tecno stress, burn out, isolamento, etc.) e quelli correlati a fattori relazionali (mobbing, stalking, discriminazione, vessazioni, violenza e molestie). Per la prima categoria risultano estremamente importanti gli approfondimenti e le analisi promosse dall'Ufficio Internazionale del Lavoro che già nel 1984 avevano portato alla individuazione della nozione di rischio psicosociale, come il rischio causato dalla "interactions between and among work environment, job content, organizational conditions nd workers'capacities, needs, culture, personal extrajob considerations that may, through perceptions and experience, influence health, work performance and job satisfaction", e successivamente hanno condotto alla Convenzione 1996 (No. 177) sul lavoro a domicilio, nonché alla predisposizione di Report e/o di Linee guida in tema di stress lavoro-correlato e di rischi emergenti nel telelavoro e nel lavoro digitale in generale [39]. Viceversa, in merito ai rischi inerenti ai profili relazionali del lavoro, cioè i possibili pericoli per la salute mentale dei lavoratori conseguenti alle interazioni personali all'interno delle organizzazioni produttive, l'OIL ha ritenuto necessario fissare degli standard minimi di tutela con lo strumento normativo più vincolante a sua disposizione. Infatti, la Convenzione 2019 (No. 190) si occupa di violenza e molestie sul luogo di lavoro imponendo agli Stati di assicurare efficaci meccanismi di prevenzione, assistenza e tutela per le persone vittime di tali comportamenti nei luoghi di lavoro [40].

La Pandemia da COVID-19 ha nuovamente acceso i riflettori sulla materia della salute e sicurezza paralizzando gli Stati e minando ogni certezza. Ancora una volta l'OIL si è fatto prontamente carico di supportare i Governi per cercare di gestire la sconvolgente crisi sanitaria che ben presto si è trasformata in crisi economica e sociale. Immediatamente l'Organizzazione ha messo a disposizione tutte le sue competenze, suggerendo l'applicazione di due strumenti complementari: il c.d. "ILO's four pillars policy framework" che indica gli ambiti di azione prioritari e, cioè, a) economia e occupazione; b) sostegno alle imprese, ai posti di lavoro e ai red-

[38] *Id*., p. 67.

[39] La definizione è contenuta nel documento ILO, *Psychosocial factors at work: Recognition and control.* Report n. 56, Geneva, 1986, riferito alla Conferenza con la WHO del settembre 1984. Di particolare pregio sono anche i più recenti documenti: ILO, *Workplace stress. A collective challenge,* Geneva 2016; ILO, *Safety andh health at the heart of the future of work,* Geneva, 2019; ILO, *Il telelavoro durante e dopo la Pandemiadi COVID-19. Una Guida pratica,* Geneva, 2020.

[40] L'Italia ha ratificato la Convenzione n. 190 con L. n. 4 del 15 gennaio 2021. La data di entrata in vigore della disciplina italiana è stata il 29 ottobre 2022.

© Wolters Kluwer Italia

diti; c) protezione dei lavoratori sul posto di lavoro; d) sviluppo del dialogo sociale. Il secondo strumento su cui l'OIL ha fatto leva per fronteggiare la crisi è stato il sistema degli International Labour Standard che, proprio in ragione del loro vastissimo campo di applicazione e della loro flessibilità strutturale, sono in grado di offrire agli Stati soluzioni concrete e universali, soprattutto dinnanzi a gravi situazioni di crisi [41].

In questo difficile e straziante momento storico, reso ancor più gravoso dalla incessante guerra in Ucraina, l'OIL ha voluto fornire un ulteriore significativo segnale politico con la decisione (peraltro attesa da molti anni) di elevare il "diritto ad un ambiente di lavoro sano e sicuro" allo status di principio e diritto fondamentale del lavoro. Infatti, come ricordato nel secondo paragrafo, il 10 giugno l'Assemblea dei delegati presenti alla 110° Conferenza Internazionale del Lavoro ha adottato una risoluzione per aggiungere la salute e la sicurezza sul lavoro tra i diritti fondamentali dei lavoratori (*Core Labour standards)* e, di conseguenza, le due Convenzioni (No. 155 del 1981 e No. 187 del 2006) sono entrate nel novero di quelle fondamentali. Questo traguardo assume una rilevanza determinante, dal momento che, come ben noto, gli Stati Membri dell'Organizzazione sono tenuti a rispettare i diritti fondamentali anche in difetto di ratifica delle relative Convenzioni OIL.

6. Lo strano atteggiamento dell'Italia: negligenza o arroganza?

L'Italia è tra gli Stati fondatori dell'OIL; è un Paese che ha sempre collaborato attivamente alla creazione di regole comuni e condivise tra gli Stati nell'ottica di garantire la tutela dei diritti fondamentali della persona e il raggiungimento di condizioni di lavoro eque e dignitose; ad oggi ha ratificato 163 delle 190 Convenzioni adottate dall'OIL, compresa l'ultima fondamentale Convenzione sulla tutela contro la violenza e le molestie nel luogo di lavoro (Conv. 2019 (No. 190). Tuttavia, nella specifica materia della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro il suo atteggiamento risulta alquanto ambiguo. Infatti dei 41 specifici *standard* in materia di sicurezza sul lavoro, l'Italia ne ha ratificati 31, ma ciò che è, purtroppo, doveroso sottolineare è che tra i dieci mancanti compaiono le Convenzioni fondamentali della materia: Conv. 1981 (No. 155) e il relativo Protocollo di aggiornamento del 2002 (P 155), e la Conv. 2006 (No. 187) [42].

---

[41] Sul punto si rinvia alle interessantissime riflessioni di J.M Servais, *The social consequences of the COVID 19: Which help to be expected from the ILO?,* "Lav. Dir. Eur.", 3/2020, p. 3; e J. M. Servais, F. Marinelli, *Covid-19 and the world of work... op. cit..,* p. 3. Si veda anche il bel saggio di B. Ter Haar, E. Menegatti, I. Senatory, E. Sychenko, *Editorial*, in "It. Labour Law E-Journal", vol. 13, special issue 1/2020.

[42] Il registro delle ratifiche, anche suddivise per Paese, è presente nel sito ufficiale dell'OIL www.ilo.org./dyn/normlex

© Wolters Kluwer Italia

Orbene, questa situazione merita qualche riflessione posto che l'"inadempimento" parrebbe, quantomeno, essere confinato al piano formale - le cui implicazioni politiche non vanno, peraltro, sminuite - mentre il profilo sostanziale di attuazione dei principi e del modello circolare di prevenzione sembra essere rispettato.

Infatti, come ben noto, il sistema regolatorio italiano, dedicato alla tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, si presenta molto corposo e strutturato su di una norma di principio, l'art. 2087 c.c., il cui contenuto risulta, poi, dettagliato nella normativa speciale, il T.U. D.lgs. 81/08 e s.m. La norma codicistica incardina la responsabilità dell'obbligazione di sicurezza in capo al datore di lavoro; definisce l'ampiezza dell'obbligazione alla luce del principio di prevenzione basato sulla massima sicurezza tecnologica, secondo i parametri della particolarità del lavoro, dell'esperienza e della tecnica; e, infine, essa descrive il diritto tutelato (la salute) già con una visione olistica della persona, cioè riferendosi sia alla integrità fisica che alla personalità morale del lavoratore. La normativa speciale, ora razionalizzata all'interno del T.U., è frutto della combinazione della normativa tecnica degli anni '50 e della normativa di recepimento della legislazione comunitaria degli anni '90 (*in primis* la Dir. CEE 89/391) e, essendo del tutto pacifico che il modello di sicurezza, gli obblighi e i doveri dei soggetti, il campo di applicazione e l'attenzione per il profilo sanitario disciplinati nella Direttiva CEE 89/391 sono stati influenzati dagli *standard* sanciti nelle Convenzioni OIL degli anni '80, risulta altrettanto pacifico che la legislazione italiana condivide con l'OIL gli stessi principi e lo stesso modello di prevenzione [43].

Su queste convinzioni pare essersi adagiato il nostro legislatore, dimostrando, tuttavia, una totale indifferenza per il significato politico che circonda le ratifiche delle Convenzioni n. 155 e n. 187. Il 26 gennaio 2010 il dottor Lenoci (direttore dell'Ufficio OIL per l'Italia e San Marino), la dott.ssa Doumbia-Henry (direttrice dell'International Labour Standards Department, OIL di Ginevra) e la dott.ssa Brakenhielm Hansell (coordinatrice per la sicurezza e la salute del medesimo dipartimento OIL di Ginevra) ottennero un'audizione presso la Commissione Parlamentare di Inchiesta "sul fenomeno degli infortuni sul lavoro" del Senato italiano con l'evidente mandato di sensibilizzare lo Stato italiano a ratificare in tempi rapidi le Convenzioni n. 155 e n. 187.

In particolare, la relazione della direttrice del Dipartimento ILS sotto-

[43] La sottolineatura di principio risulta presente anche nella recente relazione (26 maggio 2021) della Commissione Affari Esteri sul progetto di legge di ratifica (A.C. 3039 e A.S. 986), ove si legge che "la relazione introduttiva nella quale si osserva tra l'altro che la legislazione italiana risulta già conforme a tutte le disposizioni dei tre strumenti internazionali di cui si chiede al Parlamento l'autorizzazione alla ratifica". Camera dei Deputati Servizio Studi XVIII Legislatura. Dossier n. 443 – Progetti di legge del 26 maggio 2021, p. 6.

© Wolters Kluwer Italia

lineava il diverso atteggiamento degli Stati in merito alla ratifica delle Convenzioni fondamentali. Prendendo a riferimento la situazione della Finlandia, la relatrice descrive un Paese che già presentava *standard* di sicurezza molto elevati e che, ugualmente, aveva ratificato le Convenzioni nella ferma certezza che solo attraverso rigide politiche di prevenzione, sviluppo del dialogo sociale, miglioramento della formazione e introduzione di sistemi di monitoraggio dei dati statistici, è possibile rispondere alle sfide tecnologiche e/o economiche. Più in generale nella relazione si legge che

> l'OIL ritiene che nel mondo globalizzato in cui viviamo standard elevati nel campo della sicurezza sul lavoro possono anche comportare un costo a breve termine, ma hanno un impatto benefico a lungo termine, se non permanente. Essi fanno parte della dimensione sociale della globalizzazione, e tener conto di tale dimensione diventa un beneficio per tutti i Paesi nel mercato mondiale del lavoro, che produce anche un maggior incoraggiamento degli investimenti.

L'intervento in Commissione dei delegati dell'OIL si è concluso con un'importante chiosa della coordinatrice del Dipartimento in relazione agli obiettivi delle Convenzioni:

> La logica sottostante questi due strumenti di base è l'esigenza di assicurare che i Paesi possano effettivamente adottare un modello sistemico, in cui tutti gli attori hanno un ruolo da svolgere, ma chiaramente abbiamo bisogno di un meccanismo di revisione, valutazione e continuo miglioramento. Questo è il vero cambiamento nel settore della sicurezza sul lavoro: non dobbiamo concentrarci tanto sulle soluzioni dettagliate quanto sulla creazione di un sistema, un modello che consenta a tutti di imparare e che si adegui al contesto di ogni particolare Paese o ad ogni particolare contesto lavorativo [44].

Da allora sono passati 12 anni e sono stati presentati due disegni di legge, rispettivamente nel 2017 e nel 2021, ma, ad oggi, l'Italia non ha ancora ratificato le due Convenzioni. Banalmente si potrebbe giustificare la situazione "incolpando" la cessazione delle relative legislature prima della conclusione dell'*iter* parlamentare di promulgazione della legge di ratifica, ma la realtà ci restituisce una diversa immagine dello Stato italiano, maggiormente inficiata da un atteggiamento politico, forse, indifferente se non addirittura arrogante nei confronti dell'OIL. In tal senso sembre-

[44] Il testo integrale dell'audizione dei delegati dell'OIL è rintracciabile nel Resoconto Stenografico n. 38 Commissione Parlamentare d'Inchiesta del Senato della Repubblica, 42 seduta: martedì 26 gennaio 2010 - XVI Legislatura. Le frasi riportate si trovano rispettivamente a p. 7 e a p. 11.

© Wolters Kluwer Italia

rebbe testimoniare il fatto che nel Dossier del Servizio Studi della Camera dei Deputati, n. 443 del 26 maggio 2021 sul progetto di legge di ratifica delle Convenzioni OIL (A.C. 3039), si fa riferimento al disegno di legge approvato in Senato (A.S. 986) e alla "Analisi tecnico-normativa" di accompagnamento ove, purtroppo, il rapporto tra normativa internazionale e normativa domestica sembrerebbe totalmente capovolto, a favore della primazia della legislazione nazionale:

> la conformità all'ordinamento nazionale dei tre strumenti internazionali all'esame del Parlamento è ulteriormente attestata da un'apposita relazione in appendice all'Analisi tecnico-normativa: la relazione si chiude in particolare ricordando come il citato Testo unico abbia previsto l'istituzione di un Comitato per l'indirizzo e la valutazione delle politiche attive e per il coordinamento nazionale delle attività di vigilanza, presso il quale le amministrazioni pubbliche, centrali o regionali, condividono le linee generali delle rispettive politiche di prevenzione e vigilanza [45].

Orbene, delle due l'una: se l'infelice formulazione del testo fosse solo un refuso sarebbe, quantomeno imbarazzante; se, viceversa, il testo rappresentasse la consapevole volontà degli estensori metterebbe lo Stato italiano in una posizione alquanto ambigua.

L'*impasse* politico del nostro Paese potrebbe essere aggirato grazie alla recente inclusione del diritto ad un ambiente sano e sicuro tra i diritti fondamentali del lavoro, con il conseguente inserimento delle Convenzioni n. 155 e 187 tra quelle fondamentali, che risultano vincolanti anche in assenza di ratifica. Tuttavia, uno dei Paesi fondatori dell'Organizzazione, quale è l'Italia, non può accettare una simile scorciatoia dinnanzi ad una delle tematiche più delicate ed importanti per la costruzione di un Società inclusiva e sostenibile che persegue l'obiettivo del lavoro dignitoso.

[45] Camera dei Deputati Servizio Studi XVIII Legislatura. Dossier n. 443 – Progetti di legge del 26 maggio 2021, p. 6.

© Wolters Kluwer Italia

Vania Brino

LAVORO DIGNITOSO, FILIERE GLOBALI DI FORNITURA E ACCORDI TRANSNAZIONALI: IL RUOLO DELL'OIL E IL SUO IMPATTO ALL'INTERNO DEGLI STATI MEMBRI

1. Istantanee sul contesto e le sue criticità

Gli effetti che la scomposizione dell'impresa, lungo la catena globale del valore, ha prodotto sul piano regolativo rappresentano le nuove sfide che il diritto del lavoro deve oggi porsi, alla ricerca di meccanismi e strategie funzionali a mitigarne l'impatto sui sistemi sociali e del lavoro.

La complessità organizzativa e i processi di frammentazione socioeconomica, associati alla moltiplicazione degli attori e dei regimi normativi, hanno infatti determinato un cambiamento qualitativo del diritto del lavoro [1], sia esso inteso come sistema ancora esclusivamente nazionale, sia esso concepibile, pur in embrione, come destinato ad evolversi in un diritto del lavoro "globale" [2], con inevitabili implicazioni sulla sua fisionomia prospettica.

La "delocalizzazione" dei rischi e delle responsabilità, della quale si nutrono le filiere globali, provoca infatti voragini normative che impattano pesantemente sui destini dei lavoratori. Le criticità sono essenzialmente riconducibili alle tensioni che si vengono a creare tra la sfera della regolazione, le nuove forme di organizzazione economica e i territori di insediamento. Rileva qui, prepotente, il tema della territorialità limitata del diritto in rapporto all'estensione globale della produzione [3].

Ciò a dire che la "nazionalità" del diritto, entrando in contatto con la spazialità fluida dell'impresa, mette a dura prova i paradigmi costitutivi della regolazione. La "saldatura fra un modello di tutela ed il territorio

---

[1] Kerry Rittich, Guy Mundlak, *The challenge to comparative labour law in a globalized era*, in M.W. Finkin, G. Mundlak (eds.), *Comparative Labor Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2017, p. 92.

[2] Maria Rosaria Ferrarese, *Prima lezione di diritto globale,* Roma-Bari, Laterza, 2012; Benoît Frydman, *Petit manuel pratique de droit global*, *Collection L'Académie en poche, Série L'Économie de marché est-elle juste?*, Tome 4, Bruxelles, Académie Royale de Belgique, 2014.

[3] Per ulteriori approfondimenti sia consentito il rinvio a Vania Brino, *Diritto del lavoro e catene globali del valore*, Torino, Giappichelli, 2020.

© Wolters Kluwer Italia

su cui insiste la prestazione lavorativa"[4] si trova sotto scacco per effetto della dissociazione organizzativa e territoriale, quali tratti identitari delle catene globali del valore. Il tutto si traduce nell'accentuazione delle differenze di trattamento economico e normativo, nell'indebolimento dell'azione collettiva, nell'aumento dei rischi e dell'insicurezza nei luoghi di lavoro.

Proprio in ragione della diffusione a macchia di leopardo di episodi di sfruttamento e violazione degli standard a tutela del lavoro, sia nei paesi sviluppati che nelle economie emergenti e ancor più in quelle in via di sviluppo, si è via via intensificato il dibattito sull'introduzione di strumenti normativi volti a governare il comportamento delle imprese, con particolare riferimento alla materia dei diritti umani in genere, e dei diritti sociali fondamentali in particolare[5]. Ciò è indubbiamente dovuto all'azione di pressione esercitata dalle istituzioni internazionali, e tra queste in primis l'Organizzazione internazionale del lavoro (di seguito OIL), nonché dalle Organizzazioni non governative e dalla società civile, ma è altresì riconducibile all'emersione di una nuova diffusa consapevolezza in ordine alle aspettative sociali ed ambientali espresse a livello globale nei confronti delle imprese transnazionali.

Questo apparato eterogeneo di previsioni, contenute in atti privi di immediata rilevanza giuridica[6], rappresentano dei micro-cosmi regolativi che hanno trovato un collante strategico sia nei Principi Guida dell'ONU elaborati dall'Alto Rappresentante per i diritti umani e il business, John Ruggie, e promulgati nel giugno 2011 dalle Nazioni Unite (nel proseguo Principi Guida)[7], sia nell'Agenda ONU 2030 sullo sviluppo sostenibile, all'interno della quale viene dato ampio spazio al tema del business responsabile e sostenibile.

Non possiamo inoltre trascurare il dibattito avviato con la costituzione, nel 2014, di un gruppo di lavoro intergovernativo, voluto dal Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite, il cui mandato è quello di redigere uno strumento internazionale, giuridicamente vincolante, per regolare le attività delle società transnazionali e di altre imprese commerciali nella

---

[4] Fabrizio Bano, *La territorialità del diritto. Distacco transnazionale di manodopera a basso costo*, "Lavoro e diritto", 2015, p. 589.

[5] V. in particolare ILO, *Decent work in a globalized economy. Lessons from public and private initiatives*, Guillaume Delautre, Elizabeth Echeverría Manrique, Colin Fenwick (edited by), 2021.

[6] Basti qui richiamare le Linee Guida dell'OCSE del 1976 (revisionate poi nel 2000 e nel 2011), la Dichiarazione tripartita dell'OIL sui principi riguardanti le imprese multinazionali e la politica sociale (del 1977, rivista nel 2000, nel 2006 e da ultimo nel 2017), il *Global Compact* dell'ONU (2000) e ancora le Norme delle Nazioni Unite sulla responsabilità delle imprese multinazionali e le altre imprese con riguardo ai diritti umani (2003).

[7] Principi Guida su Imprese e Diritti Umani in attuazione del Quadro dell'ONU, *Proteggere, rispettare, rimediare*, A/HRC/17/31, https://www.iriss.cnr.it/irisswp/wp-content/uploads/2016/09/principi-guida-su-imprese-e-diritti-umani-con-commentario.pdf.

© Wolters Kluwer Italia

materia dei diritti umani. La bozza più recente della proposta di Trattato è stata pubblicata il 17 agosto 2021 e in essa viene espressamente riconosciuto l'obbligo per gli stati firmatari di adottare misure legislative atte a garantire che le imprese operanti all'interno della propria giurisdizione rispettino i diritti umani internazionalmente riconosciuti [8].

Se, per un verso, le istituzioni internazionali si sono mosse con il chiaro obiettivo di promuovere e sostenere le filiere globali, assumendole come leve per la crescita economica ed occupazionale nonché forza trainante dello sviluppo di molti paesi nel mondo; per altro verso, le stesse si sono interrogate, sia pur con sensibilità diverse, sulle implicazioni sociali di tale modello economico e, in questa prospettiva, hanno ricercato soluzioni regolative attraverso le quali fornire risposte alle molteplici questioni sollevate, e sul piano della tutela dei diritti dei lavoratori e, più in generale, di tutti coloro che a vario titolo entrano in contatto con le catene globali del valore [9].

Tra i profili di maggior interesse per il giuslavorista, dinanzi allo scenario poc'anzi descritto, ve ne sono due che identificano, al contempo, le coordinate entro cui si sviluppa il presente contributo.

Da un lato la topografia delle azioni adottate, nel passato come nel presente, riflette uno scenario estremamente frastagliato che appare caratterizzato dalla *soft law*, come baricentro regolativo dominante, ma tende, in prospettiva, verso un'inattesa rivalutazione di strumenti regolativi di *hard law*, pur nei limiti che insistono sulla regolazione statuale in rapporto all'estensione sovranazionale delle attività economiche [10]. Emerge, in questi termini, una torsione da una regolazione centrata, pressoché esclusivamente, sulla *soft law*, a disposizioni di *hard law* che introducono inedite forme di responsabilità in capo al soggetto economico. Tra le esemplificazioni più significative basti richiamare la legge francese sul *devoir de vigilance* del 2015 e la proposta di Direttiva europea sulla *due diligence* del 23 febbraio 2021 (v. *infra*).

---

[8] https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session6/LBI3rdDRAFT.pdf

[9] Tra gli interventi che entrano nello specifico sul tema delle filiere globali è importante richiamare la Risoluzione OIL del 2016 sul lavoro dignitoso nelle catene globali del valore (v. *infra*), le Linee Guida dell'OCSE sul dovere di diligenza per la condotta d'impresa responsabile adottate nel maggio del 2018, così come gli interventi di caratura più settoriale che riguardano ambiti particolarmente vulnerabili sul piano della tutela dei diritti dei lavoratori. Il riferimento va alle Linee Guida dell'OCSE del 2016 sulla *due diligence* nelle catene del settore minerario nelle zone di conflitto e ad alto rischio, e alle Linee Guida dell'OCSE del 2017 sulla *due diligence* nelle catene nei settori dell'abbigliamento e delle calzature, nel settore agricolo, in quello finanziario ed estrattivo.

[10] Kevin Kolben, *Integrative Linkage: Combining Public and Private Regulatory Approaches in the Design of Trade and Labour Regimes*, "Harvard International Law Journal", 2007, 48, p. 203. Id., *Dialogic Labor Regulation in the Global Supply Chain*, "Michigan Journal of International Law", vol.36, 2015, p.425.

© Wolters Kluwer Italia

Dall'altro lato, gli interventi regolativi che si stanno via via diffondendo tendono a mitigare l'impostazione tradizionalistica che poggia sull'attribuzione unitaria delle responsabilità nell'ambito del rapporto di lavoro. Del resto, dinanzi alle sofisticate strategie di organizzazione adottate dalle imprese per internazionalizzarsi nei territori più attrattivi, il diritto deve interrogarsi sulle tecniche più efficaci per stanare il vertice della catena, ovvero l'impresa che coordina le sue diramazioni per effetto di vincoli societari e/o per situazioni di dipendenza economica e/o finanziaria. Qui, il nodo da sciogliere verte sulle relazioni di potere tra imprese e, in particolare, sulla possibilità di considerare il controllo esercitato dall'impresa dominante quale presupposto in ragione del quale attribuire alla stessa una responsabilità nei confronti dei lavoratori delle sussidiarie e dei fornitori.

Identificato quindi il contesto da cui partire, e richiamati i profili di criticità che affliggono la governance delle filiere globali, il presente contributo intende soffermarsi, sia pur a grandi linee, sui processi regolativi in atto, vuoi sul versante istituzionale che collettivo, aventi ad oggetto la responsabilizzazione degli attori economici all'interno dello scenario globale. In questa prospettiva appare determinante il ruolo propulsivo svolta dall'OIL sia nei confronti dei governi nazionali, rivelatesi per lo più reattivi nell'implementare le linee di indirizzo dell'Organizzazione, che delle imprese, con le quali l'OIL ha da sempre cercato il dialogo al fine di indirizzarle verso modelli di business sostenibili, inclusivi e rispettosi dei diritti fondamentali del lavoro.

2. La posizione dell'OIL

Sono numerose le iniziative avviate dall'OIL al fine di responsabilizzare le imprese all'interno dello scenario globale [11].

A partire dalla Dichiarazione tripartita di principi sulle imprese multinazionali e la politica sociale del 1977 (revisionata da ultimo nel 2017), l'OIL si è posta il problema di influenzare il comportamento delle imprese, affinché fosse garantito il rispetto degli standard giuslavoristici indipendentemente dal loro luogo di insediamento. Ma è soprattutto per effetto della tragedia di *Rana Plaza* in Bangladesh del 2013 che l'OIL innesca un significativo cambio di rotta nelle sue politiche di intervento, focalizzandosi in via prioritaria sul lavoro dignitoso nelle filiere globali [12]. In

[11] Philipps Nicola Geneviève LeBaron, Sara Wallin, *Mapping and Measuring the Effectiveness of Labour-Related Disclosure Requirements for Global Supply Chains*, ILO Research Department Working Paper No. 32, 2018, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—dgreports/—inst/documents/publication/wcms_632120.pdf.

[12] ILO, Sectoral Activities Department, *Wages and Working Hours in the Textiles, Clothing, Leather and Footwear Industries,* Issues Paper for discussion at the Global Dialogue Forum on Wages and Working Hours in the Textiles, Clothing, Leather and Footwear Industries, Sec-

© Wolters Kluwer Italia

quell'occasione l'OIL, coerentemente alla propria vocazione cooperativa sul piano internazionale, sceglie la via del dialogo con le imprese coinvolte, promuovendo la sottoscrizione dell'accordo tra *IndustriALL, UNI Global* e numerose imprese multinazionali del settore tessile, nel quale l'Organizzazione stessa ha un ruolo inedito di controllo e di monitoraggio.

La direzione è ormai tracciata, tanto che di lì a poco viene avviata una discussione, in seno all'Organizzazione, al fine di elaborare una Risoluzione sul lavoro dignitoso nelle catene globali del valore che prende forma il 10 giugno 2016 [13] (all'esito di un dialogo serrato che ha visto contrapporsi i rappresentanti delle imprese alle organizzazioni sindacali e ai rappresentanti governativi [14]).

Viene così avviata una nuova riflessione, non solo in seno all'OIL, sulle misure funzionali a contrastare le prassi di "irresponsabilità sociale" adottate dalle imprese, rappresentando una base di riferimento all'interno della comunità internazionale in tema di *governance* lavoristica nelle filiere. Riconoscendosi come "best placed to lead global action for decent work in global supply chains", l'Organizzazione ha formulato il suo programma di azione centrandolo sulle sinergie tra istituzioni, mondo delle imprese ed attori collettivi.

L'incipit dell'intervento dell'OIL muove dall'analisi delle tipicità che contraddistinguono le catene del valore: la loro natura proteiforme, e da qui il riferimento ad un modello organizzativo "complex, diverse and fragmented"; le precarie condizioni di lavoro; i *governance gaps*, anche definiti come "decent work deficits" [15] che rendono gli stati stessi dei soggetti vulnerabili dinanzi alle pressioni dell'economia globale.

Partendo, quindi, da dinamiche tutt'altro che favorevoli ai diritti dei lavoratori, l'OIL intende rappresentare sia quanto è stato fatto per "ensure that economic development and decent work go hand in hand" sia, soprattutto, cosa è necessario fare per "achieve coherence between economic outcomes and decent work in global supply chains". In questa cornice, accanto agli strumenti di cooperazione tecnica, che sul tema hanno acquisito una particolare rilevanza, l'Organizzazione sottolinea il ruolo dei governi nazionali vuoi sul piano del rafforzamento dei sistemi ispettivi e di controllo, che manifestano limiti significativi in molti degli ordinamenti in cui si situano le filiere, vuoi sul versante della valorizzazione della *due*

toral Activities Department, Geneva, 23–25 Sept. 2014; Report IV, *Decent work in global supply chains*, *International labour Conference*, 105th Session, Geneva, 2016; *Resolution concerning decent work in global supply chains*, International Labour Conference, 105th Session, Geneva, 2016.

[13] https://www.ilo.org/jakarta/WCMS_555927/lang–en/index.htm. Per i lavori preparatori vedi Report, *Decent Work in Global Supply Chains*, 2016; Report, *Workplace compliance in global supply chains*, 2016; Documento di Follow-up, *Roadmap for the programme of action*, 2016.

[14] https://www.ilo.org/jakarta/WCMS_555927/lang–en/index.htm

[15] Report IV, ILO*, Decent Work in Global Supply Chains*, 2016, http://www.ilo.org/public/libdoc//ilo/2016/116B09_43_engl.pdf

© Wolters Kluwer Italia

diligence (su cui v. *infra*) [16], e, più in generale, di tutte quelle misure che prevedono forme di responsabilità della *lead firm* per violazioni dei diritti dei lavoratori intervenute anche al di fuori dell'ordinamento in cui l'impresa *leader* ha la sede legale.

La Risoluzione riconosce poi ampio spazio al dialogo sociale e al soggetto sindacale nelle sue diramazioni internazionali e domestiche. La c.d. *social governance*, intesa come l'interazione tra le parti sociali sia a livello aziendale che settoriale, sia nella dimensione interna che internazionale, dev'essere valorizzata in quanto può agire da collante nella definizione degli apparati di tutela all'interno delle catene (su cui vedi *infra* l'esempio degli Accordi quadro globali).

La trama regolativa promossa dall'OIL si compone quindi di molteplici strumenti e riflette una tendenza, in atto anche a livello europeo (v. *infra*), per effetto della quale vengono riconosciuti nuovi spazi all'hard law. Se, per un verso, l'OIL auspica il potenziamento degli strumenti di responsabilità sociale, tra i quali *in primis* i codici di condotta, per altro verso essa identifica la *due diligence* (v. *infra*) come obiettivo comune e condiviso e, da qui, invita i governi nazionali ad implementarla con provvedimenti *ad hoc* che tengano conto delle specificità del settore in cui le imprese operano. Sullo sfondo, permane il tentativo di promuovere una responsabilità dell'attore economico in materia di diritti dei lavoratori che sia, ad un tempo, "across borders" e "beyond the separate legal entity" [17]. Si afferma qui, prepotentemente, il tema delle misure di diritto interno e/o internazionale con un'estensione extraterritoriale e, per questo, funzionali ad estendere la loro ala protettiva oltre i confini di un singolo Stato.

Di recente l'OIL ha avuto modo di tornare sul tema del lavoro dignitoso nelle filiere globali affidando ad un Gruppo di lavoro tripartito il compito di definire l'agenda operativa dell'Organizzazione [18]. In particolare il Gruppo di lavoro, in occasione di un incontro svoltosi a Ginevra nel

---

[16] Invero già nel Protocollo del 2014 alla Convenzione sul lavoro forzato del 1930 vi è un riferimento esplicito alle misure di *due diligence*, interpretate come un obbligo per gli Stati. L'art. 2, lett. e), dispone che le misure che devono essere adottate dagli Stati per la prevenzione del lavoro forzato o obbligatorio devono includere il sostegno alla *due diligence* da parte del settore pubblico e privato per prevenire e rispondere ai rischi del lavoro forzato o obbligatorio. Anche la Raccomandazione n. 205 del 2017 fa specifico riferimento alla *due diligence*. Gli Stati membri sono tenuti ad adottare misure inclusive al fine di promuovere un'occupazione piena, produttiva e liberamente scelta, un lavoro dignitoso e opportunità di generazione di reddito attraverso, tra l'altro, "la creazione di incentivi affinché le imprese multinazionali cooperino con le imprese nazionali al fine di creare posti di lavoro produttivi e liberamente scelti e lavoro dignitoso e di intraprendere la *due diligence* sui diritti umani al fine di garantire il rispetto dei diritti umani e del lavoro, tenendo conto della Dichiarazione tripartita di principi sulle imprese multinazionali e la politica sociale del 1977.

[17] Report IV, ILO*, Decent Work in Global Supply Chains*, cit.

[18] https://www.ilo.org/global/topics/supply-chains-preview/news-events/wg-on-ensuring-dw-in-supply-chains/lang–en/index.htm

© Wolters Kluwer Italia

giugno del 2022, ha concordato la nuova strategia da adottare per promuovere una governance societaria sostenibile. Si tratta di una strategia ambiziosa che, pur riprendendo alcuni aspetti già emersi nella Risoluzione del 2016, intende promuovere la combinazione virtuosa di misure regolative, a livello nazionale e internazionale, al fine di potenziare l'azione dell'OIL nella costruzione di catene sostenibili del valore.

Partendo dal Rapporto *Gap analysis of ILO normative and non-normative measures to ensure decent work in supply chains* (WGDWS/2021) [19] nel quale vengono esaminati gli strumenti e le misure adottate dall'OIL e, soprattutto, se e come esse soddisfano le sfide specifiche e in rapida evoluzione del lavoro dignitoso nelle catene di approvvigionamento, anche tenuto conto dell'impatto prodotto dalla pandemia sulle filiere, il Gruppo di lavoro ha sottolineato l'esigenza di avviare nuove iniziative volte ad integrare e potenziare l'effettività delle norme internazionali del lavoro. Ciò richiede sia un'azione congiunta di hard e soft law, con particolare accento sui meccanismi di promozione della libertà di associazione e di contrattazione collettiva – in quanto leva fondamentale per il dialogo sociale trasnfrontaliero – sia la revisione delle misure esistenti qualora ritenute poco efficaci.

Diviene in questo senso centrale una "promozione" mirata delle ratifiche al fine di garantire l'effettiva attuazione, nel diritto e nella prassi nazionale, delle norme internazionali del lavoro più rilevanti per coloro che sono impiegati nelle filiere. Ciò implica anche eventuali interventi di revisione e aggiornamento degli standard sul lavoro, tenuto conto delle nuove sfide che affliggono i lavoratori delle filiere nel post pandemia, e un potenziamento del ruolo di vigilanza e controllo dell'Organizzazione.

La questione appare estremamente delicata sia perché sono pochissime le convenzioni e raccomandazioni che richiamano espressamente le catene del valore (Raccomandazione n. 200/2010; Raccomandazione n. 204/2015), sia perché le relazioni nelle filiere sono complesse e differiscono dalle strutture dei modelli tradizionali di diritto del lavoro su cui si basano molti strumenti dell'OIL.

Come già detto, la questione chiave riguarda la possibilità di riconoscere in capo all'impresa leader delle responsabilità, per esempio in materia di salute e sicurezza ma più in generale su tutti quegli aspetti sui quali si registra un'influenza della stessa sulle condizioni di lavoro applicate dalle filiali e/o dai fornitori, nei confronti dei lavoratori occupati da queste ultime.

Il problema discende dal fatto che la catena si compone di entità giuridicamente indipendenti pur se economicamente collegate, e il diritto del

[19] ILO, Gap analysis of ILO normative and non-normative measures to ensure decent work in supply chains, 2021, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/–-dgreports/–-ddg_p/documents/meetingdocument/wcms_829895.pdf

© Wolters Kluwer Italia

lavoro, tradizionalmente, si focalizza sulla relazione diretta tra datore di lavoro e lavoratore. Anche analizzando gli standard internazionali elaborati dall'OIL si evince chiaramente che per la gran parte essi sono incentrati proprio sul rapporto diretto tra le parti del contratto di lavoro.

Inoltre, aspetto tutt'altro che irrilevante, le norme internazionali del lavoro creano obblighi per gli Stati membri che devono essere attuati nella legislazione e nella prassi nazionale. Se l'impresa leader ha sede solitamente nei paesi sviluppati, che tendenzialmente hanno ratificato per lo meno le convenzioni fondamentali, i nodi delle filiere sono collocati nei paesi in via di sviluppo i quali, come ampiamente registrato dall'OIL, sono spesso refrattari all'implementazione degli standard internazionali. Poste queste criticità, l'Organizzazione dovrebbe intervenire, oltre che sul piano normativo, anche su quello della cooperazione tecnica, favorendo altresì la cooperazione internazionale tra i paesi coinvolti. Vi sono esempi in tal senso che potrebbero essere introdotti anche per colmare i deficit di tutela delle filiere. Nella Raccomandazione n. 205 del 2017 si riconosce espressamente che i paesi dovrebbero rafforzare la cooperazione e la solidarietà internazionali in modo da fornire assistenza umanitaria e allo sviluppo prevedibile, sostenibile e adeguato a sostegno dei paesi in via di sviluppo. Così, la Raccomandazione sui piani di protezione sociale n. 202 del 2012 sottolinea che mentre i piani di protezione sociale dovrebbero essere finanziati da risorse nazionali, i paesi con capacità economiche e fiscali insufficienti "possono cercare cooperazione internazionale e sostegno per completare i propri sforzi". Ciò vale anche sul versante della trasparenza e della conoscibilità di ciò che accade all'interno della filiera e dei suoi nodi. Su questo la strategia dell'OIL sottolinea l'importanza del sistema di mappatura di tutti i livelli delle catene, includendovi anche le informazioni relative ai rapporti contrattuali tra impresa e fornitori. Disporre di informazioni certe e chiare su ciò che accade nelle filiere è uno dei presupposti essenziali per prevenire e mitigare i rischi di sfruttamento e violazione dei diritti.

3. L'accelerazione dei processi regolativi in tema di *due diligence* nello scenario europeo

Anche il contesto europeo appare oggi un terreno particolarmente fertile e avanzato sui temi del business e dei diritti umani [20].

Già nel dicembre 2019 più di 100 Organizzazioni non governative ave-

[20] Amfori Trade with purpose, *Human Rights Due Diligence Legislation in Europe: Recommendations for a European Approach, Taking into Account Key Principles of Due Diligence*, Position Paper, 2020, https://www.amfori.org/sites/default/files/amfori-2020-12-02-Position-Paper-Human-Rights-Due-Diligence.pdf.

© Wolters Kluwer Italia

vano sottoscritto una dichiarazione congiunta in cui chiedevano a gran voce un'azione legislativa dell'UE in materia di diritti umani e *due diligence*. Dopo numerose discussioni interne il Consiglio dell'UE, nel dicembre del 2020, ha sollecitato l'elaborazione di una proposta per un quadro giuridico europeo sul governo societario sostenibile e, da qui, il 10 marzo 2021, è stata promulgata la Risoluzione del Parlamento europeo che contiene una serie di raccomandazioni alla Commissione concernenti la dovuta diligenza e la responsabilità delle imprese. Dopo una consultazione pubblica, la proposta di Direttiva relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità ha finalmente visto la luce lo scorso 23 febbraio 2022.

Sulla base dei Principi Guida, più volte richiamati nei Considerando della Proposta di Direttiva, la *due diligence* europea ha preso forma. Nonostante il contenuto della Proposta abbia in parte deluso le aspettative alimentate dalla ben più garantista Risoluzione del Parlamento europeo poc'anzi menzionata, l'intervento della Commissione e del Consiglio va accolto favorevolmente, rappresentando un ulteriore tassello nella definizione di nuovi assetti di governance dell'impresa.

Nella parte iniziale la Proposta contiene disposizioni che definiscono l'oggetto, l'ambito di applicazione e il significato dei termini utilizzati nel testo (artt. 1-3), e si sviluppa poi con previsioni volte a delineare le modalità di implementazione dell'obbligo di *due diligence* (artt. 4-16), i meccanismi di monitoraggio e controllo (artt. 17-19) e, ancora, il regime sanzionatorio, anche con riferimenti alla responsabilità degli amministratori (artt. 20-26).

La Proposta muove dall'esigenza di promuovere in modo più efficace ed efficiente la gestione del rischio di sostenibilità nelle strategie aziendali, ma altresì di evitare la frammentazione degli obblighi di dovuta diligenza nel mercato unico, promuovendo nuovi percorsi di responsabilizzazione delle imprese dinanzi agli impatti negativi da esse prodotti. Per realizzare ciò è essenziale intervenire anche sulla definizione di chiari ed efficaci sistemi di accesso alla giustizia per la tutela delle persone lese.

Si chiarisce infatti, in particolare nell'art. 1, che la *due diligence* impone alle imprese di essere "responsabili e tenute a rispondere, a norma del diritto nazionale, degli effetti negativi sui diritti umani, sull'ambiente e sulla buona governance" ma anche "a garantire che le vittime abbiamo accesso ai mezzi di ricorso".

La Proposta di Direttiva, in quanto strumento di armonizzazione normativa, risponde all'esigenza, da tempo manifestata in seno alle istituzioni europee, di introdurre una base comune di riferimento per gli stati e per le imprese sul tema della *due diligence*. Da qui la creazione di un quadro comune di previsioni attraverso il quale l'Unione europea si impegna a promuovere la responsabilizzazione delle imprese e la tutela dei diritti umani, garantendo al contempo un'equa concorrenza e il buon funzionamento del mercato interno.

Ciò spiega la base giuridica della Proposta di Direttiva che si ritrova negli Art. 50 e 114 TFUE. Così operando le istituzioni europee hanno in-

© Wolters Kluwer Italia

teso evitare i rischi legati alla frammentazione "regolativa" del mercato interno, e alle sue conseguenze sulle libertà economiche e sulle dinamiche concorrenziali. In questi termini va letto il richiamo, di cui all'art. 1 della Proposta, al fatto che "coordinando le garanzie per la tutela dei diritti umani, dell'ambiente e della buona governance, tali obblighi di dovuta diligenza sono volti a migliorare il funzionamento del mercato interno". Viene in questo modo riconosciuta la rilevanza bifronte della *due diligence*. Per un verso la Proposta di Direttiva va letta in chiave funzionale al mercato, in quanto introduce un comune assetto regolativo a livello europeo. Per altro verso, la *due diligence* si impone come vettore di protezione dei diritti sociali fondamentali, indipendentemente dai luoghi in cui operano i lavoratori e, di conseguenza, si assume come viatico attraverso il quale estendere la tutela all'interno di tutta la catena del valore.

Tra i profili più significativi della Proposta di Direttiva ve ne sono almeno tre che è opportuno richiamare, sia pur nei limiti di questo scritto.

In primo luogo, ai sensi dell'art. 1 della Proposta, "le imprese sono tenute a individuare, valutare, prevenire, far cessare, attenuare, monitorare, comunicare, contabilizzare, affrontare e correggere gli effetti negativi potenziali e/o effettivi sui diritti umani, sull'ambiente e sulla buona governance che possono comportare le loro attività e quelle delle loro catene del valore e di altri rapporti d'affari".

Sono quindi quattro gli elementi chiave che concorrono a definire la *due diligence*. In primo luogo le imprese devono valutare gli effetti negativi, sia effettivi che potenziali, sui diritti umani; in secondo luogo esse devono interiorizzare i risultati della valutazione ed intraprendere quindi adeguate azioni preventive; vi è poi la fase, altrettanto importante, del controllo e monitoraggio sull'efficacia delle misure adottate e, infine, la diffusione e comunicazione all'esterno di quanto fatto per ottemperare agli obblighi di *due diligence*. Si tratta, evidentemente, di un processo che risulterà tanto più effettivo ed efficace quanto più il dettato normativo saprà chiarirne i profili e le declinazioni applicative. Definire un assetto normativo chiaro nei contenuti e negli obblighi per le imprese è il presupposto necessario affinché vi siano modifiche sostanziali delle pratiche commerciali delle imprese, e quindi si possano scongiurare meri esercizi di box-ticking. In questi termini la Proposta di Direttiva chiarisce che gli obblighi in materia di dovuta diligenza devono risultare un processo dinamico continuo nel quale sono coinvolti, invero timidamente rispetto a quanto auspicato, le organizzazioni sindacali. Qui si insinua uno degli aspetti di maggior criticità della Proposta, soprattutto alla luce del fatto che le parti sociali, e gli stessi lavoratori, dovrebbero essere gli interlocutori privilegiati per l'individuazione dei rischi e delle misure più adeguate per prevenirli.

Un altro profilo di estrema rilevanza attiene all'ambito di applicazione della *due diligence*. Essa si estende all'interno della catena globale del valore, indipendentemente dalla collocazione territoriale e dalla forma giuridica. Appare qui fondamentale il richiamo al fatto che la Direttiva do-

© Wolters Kluwer Italia

vrebbe essere applicata non solo alle "grandi imprese soggette al diritto di uno stato membro o stabilite nel territorio dell'Unione" ma anche "alle grandi imprese, alle piccole e medie imprese quotate in borsa e alle piccole e medie imprese che operano in settori ad alto rischio, che sono disciplinate dal diritto di un paese terzo e che non sono insediate sul territorio dell'Unione allorché operano sul mercato interno vendendo beni o fornendo servizi". La portata extraterritoriale della *due diligence* viene estesa ben oltre i confini europei con un potenziale impatto positivo per l'implementazione dei diritti fondamentali soprattutto nei paesi più fragili che, come detto, sono la meta privilegiata di insediamento dei nodi "labour intensive" delle filiere.

Da ultimo un riferimento agli aspetti più delicati che vertono sull'*enforcement* degli obblighi di vigilanza. Su questo la Proposta di Direttiva interviene sia sui meccanismi per il trattamento dei reclami (art. 9), chiarendo che gli stati membri devono comunque assicurare ai portatori di interessi di poter avviare un procedimento civile conformemente al diritto nazionale al fine di attestare la responsabilità civile dell'impresa (art. 22), sia sulle sanzioni applicabili in caso di violazione delle disposizioni nazionali adottate in attuazione della direttiva (art. 20). Con l'obiettivo di promuovere l'osservanza e l'applicazione degli obblighi di *due diligence* la Proposta prevede inoltre la costituzione di un sistema di monitoraggio e controllo affidato ad autorità amministrative nazionali e ad un'autorità europea (artt. 17 e 18).

In sintesi, possiamo sostenere che nella nuova cornice regolativa introdotta con la Proposta di Direttiva, la *due diligence* si impone come paradigma generale di riferimento, una sorta di "super principio" funzionale ad affrontare in modo innovativo le sfide poste dai processi economici globali, spingendosi oltre la territorialità dei sistemi giuridici coinvolti nell'attività delle filiere – e in questo modo imponendosi come meccanismo dotato di implicazioni extraterritoriali – ed altresì oltre la molteplicità delle entità giuridiche separate che compongono le catene. La *due diligence* differisce dalle pratiche convenzionalmente adottate dalle imprese per prevenire i rischi in quanto, diversamente da queste ultime che sono incentrate sui rischi per l'azienda, la *due diligence* introdotta con i Principi Guida, e richiamata nei documenti dell'OIL, si focalizza sui rischi provocati dalle imprese sulle persone coinvolte a vario titolo nell'attività economica. Quasi a dire che tale innovativa prassi di riduzione dei rischi sociali funge da collante, a fronte della moltiplicazione dei territori nei quali le imprese globali operano, e dei soggetti attraverso i quali si sviluppano le attività economiche transnazionali. La *due diligence* può rappresentare, in questa visione, lo strumento regolativo che riporta a sistema e razionalizza un modello economico basato sulla polverizzazione delle responsabilità e sull'esternalizzazione dei rischi, riconducendo l'impresa all'impegno di riduzione delle minacce sociali e ambientali di cui essa stessa è potenziale portatrice.

© Wolters Kluwer Italia

4. Gli stati nazionali tra avanzamenti e limiti

La legge francese sul *devoir de vigilance* del 27 marzo 2017 rappresenta la prima disciplina adottata da uno stato europeo con lo scopo di attribuire alle imprese una responsabilità "transnazionale" per comportamenti tenuti al di fuori dei confini nazionali. Ambiziosa nei contenuti, la normativa d'oltralpe riflette un approccio originale che persegue non tanto una finalità repressiva e punitiva, quanto l'obiettivo di "sensibilizzare" ed educare l'attore economico sul tema dei diritti umani.

Pur muovendosi tra luci e ombre, la legge francese è l'espressione ad oggi più avanzata di quel movimento internazionale di idee, persone ed istituzioni che negli ultimi decenni anni si è mosso, su più piani, al fine di promuovere il rispetto dei diritti umani all'interno della filiera globale. Un movimento che, come detto, ha trovato da ultimo ispirazione, in particolare, nei Principi Guida.

In ambito europeo, la legge si impone nel panorama delle misure adottate dagli stati membri proprio per dare attuazione ai Principi Guida [21]. Essa introduce l'obbligo di redigere un piano di vigilanza, nel quale devono essere previste misure "ragionevoli", volte ad identificare i rischi e a prevenire violazioni gravi dei diritti umani, delle libertà fondamentali, della salute e sicurezza delle persone, dell'ambiente (art. 1 della legge n. 2017-399, che introduce l'art. della L.225-102-4 del codice di commercio). La disposizione poc'anzi segnalata va letta in combinato disposto con la responsabilità diretta delle imprese (sancita nell'art. L225-102-5) qualora le stesse non vigilino sulle attività svolte dai propri partner commerciali all'interno delle filiere in cui operano.

Il *devoir de vigilance*, assimilabile per molti versi al *duty of care* dei sistemi di *common law*, è stato definito come "un principio giuridico in costruzione" [22], modellato sulla falsariga della *due diligence* dei Principi Guida, ma elevatosi a previsione giuridicamente vincolante, e dotato di un suo specifico strumentario normativo. Come osservato da autorevole dottrina "la legge francese sembra adottare un'articolazione, una ibridazione tra diritto internazionale e legge nazionale, norme statali e leggi private, norme amministrative e meccanismi provenienti dalla responsabilità sociale e ambientale delle imprese. Si tratta di un sorprendente esempio di strumento di *internormazione* variabile" [23].

---

[21] Chiara Macchi, Claire Bright, *Hardening Soft Law: The Implementation of the UNGPs in Domestic Legislations*, in Martina Buscemi, Nicole Lazzerini, Laura Magi, Deborah Russo (eds.), *Legal Sources in Business and Human Rights: Evolving Dynamics in International and European Law*, Leiden and Boston, MA: Brill Nijhoff, 2020, p. 218.

[22] Marie-Ange Moreau, *L'originalité de la loi française du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance dans les chaînes d'approvisionnement mondiales,* "Droit social", n. 10, 2017, p. 675.

[23] Antoine Lyon-Caen, *Verso un obbligo legale di vigilanza in capo alle imprese multinazionali?*, "Riv. giur. lav. prev. soc.", n. 2, 2018, p. 242.

© Wolters Kluwer Italia

L'obbligo verte essenzialmente sulla redazione di un piano di vigilanza all'interno del quale devono essere esplicitati ed analizzati i rischi oggetto della normativa, al fine di individuare un ordine di priorità in ordine alle situazioni più gravi, e di rappresentare nel piano stesso le procedure che si intendono adottare per prevenire i rischi, nonché i meccanismi di segnalazione e raccolta dei rischi attuali e potenziali individuati anche in accordo con le parti sociali. Da ultimo, le imprese devono definire gli strumenti di controllo e monitoraggio al fine di verificare l'effettività ed efficacia delle misure adottate, ed eventualmente intervenire per modificarne la portata se risultano inadeguate.

Quanto poi agli strumenti attivabili al fine di garantire l'effettiva attuazione dei piani di vigilanza, la legge francese adotta un approccio prevalentemente soft, introducendo la possibilità, per i soggetti interessati, di adire il giudice nel caso l'impresa non si conformi all'obbligo di redigere il piano, oppure nel caso di mancata pubblicizzazione dello stesso, o infine qualora non siano stati previsti meccanismi di controllo.

La prima controversia avente ad oggetto la legge sul *devoir de vigilance* ha coinvolto la multinazionale Total per un progetto petrolifero in un parco naturale in Uganda [24]. Il 24 giugno 2019 diverse associazioni di consumatori, ONG e organizzazioni sindacali hanno presentato una notifica legale contro Total, chiedendole di rivedere il proprio piano di vigilanza e la sua attuazione. Total ha respinto ogni accusa e, di conseguenza, il 23 ottobre 2019 i ricorrenti hanno intentato una causa dinanzi al Tribunale di Nanterre, chiedendo alla compagnia di conformarsi alla legge sul dovere di vigilanza e, in particolare, di includere nel piano di vigilanza le implicazioni ambientali e sui diritti umani del loro progetto minerario in Uganda.

Il 30 gennaio 2020, il tribunale di Nanterre si è dichiarato incompetente, deferendo la questione al tribunale commerciale. I ricorrenti hanno quindi impugnato la decisione ma il 10 dicembre 2020 la Corte d'appello ha accolto le deduzioni della Total, rinviando la causa al tribunale commerciale. Sulla questione è da ultimo intervenuta la Corte suprema francese che, con provvedimento del 15 dicembre 2021 [25], si è pronunciata a favore dei ricorrenti, rigettando la giurisdizione dei tribunali commerciali e riconoscendo la competenza del tribunale civile. Di particolare rilievo sono le considerazioni della Corte nel punto in cui afferma che il piano di vigilanza non costituisce un atto di natura puramente commerciale (ai sensi degli articoli L. 721-3 et L. 225-102-4 del codice di commercio) e, di

[24] Stéphane Brabant, Elsa Savourey, *All Eyes on France – French Vigilance Law First Enforcement Cases (1/2): Current Cases and Trends*, 2020, https://www.cambridge.org/core/blog/2020/01/24/all-eyes-on-france-french-vigilance-law-first-enforcementcases-1-2-current-cases-and-trends/#_edn13.

[25] https://www.amisdelaterre.org/wp-content/uploads/2021/12/20211215-cour-cass-decision-total-ug-competence.pdf

© Wolters Kluwer Italia

conseguenza, è possibile adire anche la giurisdizione civile qualora si ritengano non rispettati i vincoli previsti dalla legge sul dovere di vigilanza. L'approccio che la Corte adotterà per dirimere la controversia rappresenterà certamente un ulteriore decisivo tassello nel percorso di responsabilizzazione delle imprese all'interno del mercato globale.

In attesa quindi dei primi pronunciamenti giurisprudenziali aventi ad oggetto il *devoir de vigilance*, e anche se i primi dati sull'implementazione della legge riflettono non secondarie criticità [26] (in parte riconducibili all'elevata discrezionalità riconosciuta alle imprese nell'adozione del piano e al coinvolgimento limitato delle organizzazioni sindacali nella stesura dello stesso), la portata innovativa del provvedimento non può essere messa in discussione [27].

Basti dire che molti altri stati si sono attivati per legiferare in tema di *due diligence* proprio su impulso del legislatore francese. Tra questi l'Olanda, la Svizzera e, da ultimo, la Germania che con la legge del 16 giugno 2021 ("Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten") [28] ha introdotto un obbligo di *due diligence* nelle catene di approvvigionamento per quanto riguarda i diritti umani riconosciuti a livello internazionale e determinati standard ambientali. La legge entrerà in vigore gradualmente: nel 2023 si applicherà alle aziende con almeno 3.000 dipendenti, poi dal 1° gennaio 2024 alle aziende con più di 1.000 dipendenti. Trattasi delle imprese che hanno la loro sede principale di attività, la sede amministrativa, la sede legale o una succursale in Germania.

Sui contenuti dell'obbligo la legge prevede l'istituzione di un sistema di gestione dei rischi con l'obiettivo di identificare, prevenire o ridurre al minimo l'impatto negativo del business sui diritti umani e sull'ambiente. La legge definisce le misure preventive e correttive necessarie, rende obbligatorie le procedure di reclamo e richiede il monitoraggio dei piani così da intervenire nel caso subentrino nuovi o diversi rischi. Se le imprese non rispettano gli obblighi di legge sono previste sanzioni amministrative (fino a 8 milioni di euro o fino al 2% del fatturato globale annuo). Il sistema sanzionatorio basato sul fatturato si applica solo alle imprese con un fatturato annuo superiore a 400 milioni di euro. Inoltre, se viene inflitta una sanzione amministrativa al di sopra di un certo livello minimo, le imprese possono essere

---

[26] Pauline Barraud de Lagerie, Elodie Bethoux, Rémi Bourguignon, Arnaud Mias, Élise Penalva-Icher, *Mise en œuvre de la Loi sur le devoir de vigilance Rapport sur les premiers plans adoptés par les entreprises*. Rapport remis au Bureau International du Travail. Genève: OIT, 2020, https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02819496/file/2020%20-%20rapport%20OIT%20Vigilance.pdf

[27] Stéphane Brabant, Elsa Savourey, *Scope of the Law on the Corporate Duty of Vigilance: Companies Subject to the Vigilance Obligations*, "Revue Internationale de la Compliance et de l'Ethique des Affaires", 2017, p. 1.

[28] https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Internationales/act-corporate-due-diligence-obligations-supply-chains.pdf?__blob=publicationFile&v=3

© Wolters Kluwer Italia

escluse dall'aggiudicazione degli appalti pubblici. Al fine di monitorare l'implementazione della legge è prevista l'istituzione di un'autorità (Ufficio federale dell'economia e del controllo delle esportazioni - *Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle*) con ampi poteri di controllo e di verifica.

Se Francia e Germania sono quindi, ad oggi, considerati gli stati più avanzati sul piano delle disposizioni in tema di *due diligence*, vi sono poi altri governi accusati di un sostanziale immobilismo rispetto al tema. Tra questi si colloca anche il nostro paese. In questi termini si è infatti espresso il Gruppo di Lavoro nelle Nazioni Unite su imprese e diritti umani nel corso della sua prima visita ufficiale in Italia, dal 27 settembre al 6 ottobre 2021, con l'obiettivo di verificare le azioni intraprese dal governo italiano al fine di dare attuazione ai Principi Guida. L'esito della visita non è stato particolarmente positivo, emergendo non secondarie criticità soprattutto con riferimento ad alcune categorie di lavoratori risultati particolarmente vulnerabili (i lavoratori migranti, gli irregolari e le donne). Il Gruppo ha inoltre registrato la debolezza del sistema giudiziario italiano sul piano dei rimedi invocabili dalle vittime e l'assenza, come in pochi altri paesi europei, di un'istituzione nazionale a tutela dei diritti umani. Il Gruppo ha evidenziato l'urgenza di un intervento normativo specificamente rivolto *alla due diligence* in materia di ambiente e diritti umani registrando, sul punto, un certo ritardo nel nostro Paese non solo sul piano regolativo ma altresì nel dibattito in tutte le sedi preposte.

5. Il contributo degli Accordi quadro globali

I gap di tutela che affliggono le filiere globali di produzione richiedono, come visto, risposte condivise e azioni integrate ad opera di tutti i soggetti coinvolti, vuoi sul piano istituzionale che privato. E, tra questi, il ruolo dell'attore collettivo si fa sempre più decisivo soprattutto nella promozione di meccanismi, per buona parte inediti, di dialogo sociale transfrontaliero. La consultazione e la negoziazione tra le parti sociali può essere infatti una leva fondamentale nel percorso di responsabilizzazione delle imprese all'interno dello scenario globale.

Tra le misure introdotte a livello europeo e internazionale, con lo scopo di promuovere il lavoro dignitoso nelle filiere globali vanno segnalati gli Accordi quadro globali (GFAs, dalla nomenclatura inglese *Global Framework Agreements*). Si tratta, in estrema sintesi, di Accordi sottoscritti dalle Federazioni sindacali globali e dalle imprese multinazionali, attraverso i quali si intende promuovere condizioni di lavoro eque e dignitose nonché potenziare il dialogo e la cooperazione tra le parti indipendentemente dalla loro collocazione territoriale [29].

[29] Per ulteriori approfondimenti v. Fausta Guarriello, Claudio Stanzani (a cura di), *Sindacato e*

© Wolters Kluwer Italia

Tali Accordi, per vero ancora piuttosto rarefatti, presentano caratteri innovativi e sono formalmente protesi a colmare alcuni dei tanti gap che si rintracciano – come si è visto – sulle catene del valore. In primo luogo, essi hanno istituzionalmente – per così dire – la funzione di propagare i loro effetti sull'intera filiera, indipendentemente dal luogo sul quale insiste un suo singolo anello. In secondo luogo, assumono l'impresa multinazionale – comprensiva di filiali, fornitori e subfornitori – come un centro di imputazione unitario dei rapporti di lavoro, sforzandosi di sollevare lo schermo della personalità giuridica, per riannodare i fili della responsabilità, rimediando ai processi di allocazione dei rischi disgiunti dagli effettivi centri decisionali. In ultimo, gli Accordi, diversamente dagli strumenti unilaterali di responsabilità sociale delle imprese, quali i codici di condotta, hanno il pregio di essere negoziati tra le parti, contribuendo, in tal modo, all'implementazione di un sistema più democratico di relazioni industriali [30], alimentando la sindacalizzazione nei contesti più carenti di corpi intermedi deputati alla rappresentanza sociale degli interessi.

Se la diffusione e rilevanza degli Accordi è ancora indubbiamente modesta, sul piano empirico devono registrarsi, nei primi anni del nuovo secolo, alcuni indicatori positivi. Nell'ultimo ventennio, il numero dei GFAs è cresciuto, profilandosi come utile strumento di gestione della forza lavoro da parte del management e, al contempo, come forma di contrasto alle forme più odiose di sfruttamento insite nei processi di globalizzazione delle catene produttive. Essi mirano a fornire, dunque, una risposta alle sfide poste dalle multinazionali ai sistemi giuridici nazionali e ai consolidati sistemi di relazioni industriali, sollecitando l'autonomia privata collettiva a sperimentarsi su un terreno inedito: il terreno del dialogo sociale transnazionale come possibile risposta all'altezza delle tensioni che concretamente si determinano sul mercato globale [31].

Gli Accordi nascono dalla volontà di compiere un passo ulteriore rispetto all'autoreferenzialità dei codici di condotta: non reagiscono solamente alle pressioni dell'opinione pubblica, ma rispondono anche ad esigenze avvertite dalle centrali sindacali dei sistemi di relazioni industriali più avanzati, con il consenso e la spinta di più fattori istituzionali [32]. Essi originano, insomma, da un processo costitutivo più democratico che con-

---

contrattazione nelle multinazionali, Franco Angeli, Milano, 2018. V. inoltre Stefania Marassi, *International Framework Agreements and Management of Global Supply Chain: Extra-judicial Mechanisms to Enforce International Labour Standards*, Questions of International Law, (2020); ILO, Cross-border social dialogue, 2019; ILO, International Framework Agreements in the food retail, garment and chemicals sectors, 2018.

[30] Felix Hadwiger, *Global framework agreements Achieving decent work in global supply chains*, ILO, Geneva, 2015, p. 8.

[31] Report IV, *Decent work in global supply chains International Labour Conference*, 105th Session, ILO, Geneva, 2016, p. 55.

[32] Silvana Sciarra, *Transnational and European ways forward for collective bargaining*, Working Paper "Massimo D'Antona", n. 73/2009.

© Wolters Kluwer Italia

sente loro di influire positivamente sui destini dei lavoratori garantendo, soprattutto nei paesi in via di sviluppo, condizioni di lavoro rispettose dei più basilari diritti della persona che lavora.

Va inoltre riconosciuto che gli Accordi, pur riflettendo una dimensione collettiva internazionale ancora fragile, iniziano a svolgere un ruolo complementare e servente rispetto agli strumenti di soft e *hard law*. In primo luogo, possono rappresentare il binario sul quale viaggia la *due diligence* di cui ai Principi Guida [33]. In sede OCSE si è sostenuto, non a caso, che gli Accordi sottoscritti dall'impresa e dalle organizzazioni sindacali, siano essi di livello aziendale, settoriale o internazionale, sono un mezzo attraverso il quale le imprese possono mitigare gli effetti negativi che le stesse producono sui lavoratori [34]. Esemplificazioni in questo senso sono l'"Agreement on Fire and Building Safety" del 2013, sottoscritto a seguito della tragedia di Rana Plaza, ma anche l'Accordo "IndustriALL/Inditex". Tra gli accordi più recenti si segnala quello del 1° settembre 2021 sottoscritto da *IndustriALL Global Union* e il colosso automobilistico tedesco *Daimler* nel quale si interviene sulla responsabilità delle imprese, sulla promozione dei diritti universali del lavoro e sull'esigenza di valorizzare un approccio transnazionale alla rappresentazione degli interessi dei dipendenti [35].

In secondo luogo, gli Accordi possono essere utilizzati come "clausola sociale collettiva" da imporre all'intera filiera, ovunque siano collocati i suoi snodi [36]. Il rilievo è determinante posto che, in questo modo, gli Accordi fungono da leva attraverso la quale colmare le lacune degli ordinamenti meno avanzati, specie, ma non solo, dal punto di vista dei sistemi di relazioni sindacali. La dimensione collettiva e i suoi protagonisti possono quindi essere parte attiva in questo processo di fertilizzazione regolativa, i cui obiettivi non sono ancora compiutamente individuabili potendo includere, ma anche trascendere, la promozione del lavoro dignitoso nell'ottica di una maggiore responsabilizzazione degli attori economici nelle filiere globali.

L'analisi empirica ha evidenziato l'eterogeneità dei GFAs, vuoi sul piano delle procedure di negoziazione, vuoi tenuto conto dello scopo e

---

[33] V. l'analisi di Isabelle Daugareilh, *Il dovere di vigilanza "alla francese": un'opportunità per gli accordi quadro internazionali?*, in Fausta Guarriello, Claudio Stanzani (a cura di), *Sindacato e contrattazione nelle multinazionali*, Franco Angeli, Milano, 2018, p.76 che mette in luce le assonanze tra gli Accordi quadro globali e il dovere di vigilanza tanto da sostenere che i primi possono essere funzionali all'implementazione della *due diligence* nelle filiere globali.
[34] Trade Union Advisory Committee to the OECD (TUCTA), *Implementing the OECD Due Diligence Guidance*, 2018, https://tuac.org/wp-content/uploads/2018/05/140PS_E_10_duediligence.pdf
[35] https://www.industriall-union.org/industriall-and-daimler-sign-innovative-global-agreement.
[36] In questi termini anche Fausta Guarriello, *Quadro giuridico dei TCA: questioni aperte*, in Rapporto finale Euride, *L'applicazione degli Accordi Quadro Internazionali nei gruppi multinazionali. Dal quadro giuridico internazionale all'analisi empirica*, 2017, p. 29, https://sindnova.eu/app/images/Euride/final%20report%20it.pdf.

© Wolters Kluwer Italia

dei meccanismi attuativi [37]. Resta poi in parte ancora da esplorare l'implementazione degli impegni assunti a livello locale. Appare infatti centrale, anche sul piano dell'effettività degli stessi, il tipo di connessione che si crea con le organizzazioni sindacali dei paesi dove hanno sede i nodi delle filiere posto che il loro coinvolgimento è indubbiamente funzionale a garantire l'applicabilità dei GFAs. Emerge chiaramente, dall'analisi dei GFAs in rapporto alle catene globali, un dato difficilmente controvertibile: più è consolidata la collaborazione tra le parti firmatarie, maggiore sarà la possibilità di rinegoziare e adattare il contenuto delle intese, monitorarne l'implementazione e garantirne l'efficacia. Tuttavia, la dislocazione spaziale della filiera e le differenze, anche culturali che ci si concentrano hanno bisogno di una mediazione per trovare punti di contatto con le scelte dell'azienda leader: sotto questo profilo nessuno strumento più della contrattazione collettiva pare idoneo agli scopi più volte richiamati.

La sfida delle Federazioni sindacali globali è quindi duplice, dal momento che esse devono assurgere a voce forte e unica in fase di negoziazione dell'accordo, ma, nelle fasi successive, devono sollecitare un dialogo costante con le associazioni e le rappresentanze locali. Questo sforzo bilaterale è imprescindibile per aspirare a condizioni di lavoro dignitoso ovunque, per mantenere un rapporto saldo al vertice, tra le parti firmatarie, e per sollecitare la sindacalizzazione e buone relazioni industriali presso una base variegata ed estremamente articolata.

6. Quali scenari in prospettiva?

Il dibattito delle origini, sorto per lo più su deboli segnali che registravano l'urgenza di interventi volti a comporre le tensioni tra business e diritti umani, è avanzato e ha dato vita ad un movimento diversificato nella composizione ma accomunato negli obiettivi: sostenibilità e buona *governance* devono rappresentare una leva comune per la crescita e lo sviluppo della società globale.

Tuttavia, il sentiero che fin qui si è descritto, animato da istanze di "civilizzazione" della globalizzazione, è stato di recente scosso da fenomeni inediti. Prima le pulsioni nazionalistiche neo-protezionistiche e l'emergenza sanitaria, oggi il conflitto armato ai confini dell'Europa. Sono questi fattori che hanno pesantemente influenzato le dinamiche delle filiere globali del valore [38]. La pandemia ha scoperchiato il vaso di Pandora, mettendo in luce le fragilità, in termini di insicurezza e diseguaglianza, ti-

[37] Rémi Bourguignon, Arnaud Mias (a cura di), *Les accords-cadres internationaux: Etude comparative des ACI conclus par les entreprises françaises*, Report for the ILO Office for France, 2017.

[38] *Achieving Decent Work in Global Supply Chains. Report for Discussion at the Technical*

© Wolters Kluwer Italia

piche del modello economico delle catene, l'estrema debolezza dei sistemi nazionali, e ancora i gap regolativi e di tutela che affliggono i lavoratori coinvolti [39].

A fronte delle loro fragilità, le *supply chains* sono oggi indicate come uno degli ambiti più esposti ad un possibile percorso di revisione, nella direzione di globalizzazioni "regionali" compatibili con la spinta all'autosufficienza delle macro-aree economiche [40]. Prevale quindi una situazione di sostanziale imprevedibilità ed incertezza sugli scenari prospettici futuri.

Da un lato sono numerosi gli esperti che prevedono cambiamenti sostanziali nell'organizzazione delle reti di produzione, in quanto le grandi imprese saranno indotte a rivalutare i rischi connessi alla loro catena di approvvigionamento, e alla loro dipendenza dalla produzione *just-in-time*. La soluzione potrebbe essere una diversificazione delle fonti di approvvigionamento, nonché una spinta alla regionalizzazione della produzione [41]. Da qui l'osservazione secondo cui le catene corte potrebbero risultare più efficienti vuoi perché si riducono le distanze tra fornitori, produttori e consumatori, vuoi perché la *lead firm* può controllare più facilmente i nodi della catena, eventualmente riorientando la produzione verso i beni più richiesti nel mercato (pensiamo alla conversione della produzione realizzata da molte catene anche del tessile per produrre dispositivi individuali di protezione).

Una nuova consapevolezza dei rischi legati alla globalizzazione dei mercati emerge anche a livello istituzionale. In questi termini gli stati sono oggi certamente più accorti in ordine ai rischi di alcuni settori esposti in modo eccessivo alle forniture dall'estero e, in questo senso, più vulnerabili anche sul piano della sicurezza nazionale. Nel corso della pandemia si è fatto ricorso sovente alla riconversione della produzione proprio per rispondere ai bisogni essenziali della collettività.

Se appare ragionevole ritenere che gli stati in via di sviluppo, quali sedi privilegiate delle filiere globali, e soprattutto dei nodi *labour intensive*, premeranno per un ritorno al periodo pre-pandemia, per conservare quindi i benefici apportati dalle catene in termini di sviluppo, crescita economica ed occupazione, al contempo permangono forti dubbi in ordine al-

---

Meeting on Achieving Decent Work in Global Supply Chains, Geneva, ILO, 2020, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---dialogue/documents/meetingdocument/wcms_736541.pdf.

[39] Narula Rajneesh, *Policy opportunities and challenges from the COVID-19 pandemic for economies with large informal sectors*, "Journal of International Business Policy", vol. 3, 2020, p. 302.

[40] Tiziano Treu, *La Pandemia un'occasione per pensare al "mondo che verrà"*, in *Il mondo che verrà*, CNEL, 2020, p. 11.

[41] Vincent Vicard, Gaulier Guillaume, *Diversifier et régionaliser pour mieux régner: le futur de la mondialisation post-coronavirus*, "The Conversation", 2020; Beata Javorcik, *Global supply chains will not be the same in the post-COVID-19 world*, in Richard Baldwin, Simon Evenett, *COVID-19 and Trade Policy: Why Turning Inward Won't Work*, CEPR Press, 2020.

© Wolters Kluwer Italia

l'impatto che tale situazione produrrà sul piano della governance e della tutela dei diritti dei lavoratori.

Posto che le imprese potrebbero essere indotte ad inasprire i termini e le condizioni di produzione per recuperare le perdite subite e, in questo senso, intensificare il potere esercitato sui nodi più deboli delle filiere, appare fondamentale rafforzare il percorso di responsabilizzazione degli attori economici che, come detto, si è affermato negli ultimi anni e indubbiamente intensificato a partire dai Principi Guida. Preme altrimenti impedire che la pandemia possa essere utilizzata come *escamotage* per allentare i processi regolativi ed indebolire gli strumenti fino ad oggi introdotti per responsabilizzare le imprese.

La Dichiarazione del centenario dell'OIL per il futuro del lavoro [42] può in questo senso fungere da bussola per orientare il cammino delle istituzioni, dei governi, delle stesse imprese, dinanzi ad un percorso che si fa impervio. Essa rappresenta un esempio virtuoso di multilateralismo in risposta alle profonde trasformazioni del mondo del lavoro e, per questo, potrebbe certamente offrire indicazioni fondamentali agli attori pubblici e privati anche sul piano della *governance* delle catene nel post pandemia. La Dichiarazione ricorda che l'OIL, come risulta nel suo mandato costituzionale, deve orientare la sua azione verso l'impegno e la cooperazione all'interno del sistema multilaterale al fine di rafforzare la coerenza delle politiche, in linea con il riconoscimento che il lavoro dignitoso è la chiave per lo sviluppo sostenibile e che la mancata adozione di condizioni dignitose è ostacolo al progresso di tutti i paesi nel mondo.

L'approccio promosso dall'OIL nella Dichiarazione è centrato sulla tutela della persona – c.d. "human-centred approach" – come paradigma di riferimento, che appare ancor più determinante in questo momento storico [43]. La crisi non può altrimenti mettere in discussione le finalità e i valori ai quali si è ispirata l'Organizzazione nella sua attività di *standard setting*, ovvero l'universalità, l'indivisibilità, l'interdipendenza e l'interrelazione dei diritti fondamentali, e questo deve essere garantito a tutte le latitudini [44].

---

[42] ILO, *Centenary Declaration for the Future of Work, International Labour Conference*, 2019, https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/mission-and-objectives/centenary-declaration/lang–en/index.htm. In dottrina v. Alain Supiot, *The tasks ahead of the ILO at its centenary*, "International Labour Review", 2020, p.117 ss.

[43] V. in questo senso ILO Governing Body, *COVID-19 and the world of work Elements of a potential International Labour Conference (109th Session) outcome document on a global response for a human-centred recovery from the COVID-19 crisis*, 2021, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/–-ed_norm/–-relconf/documents/meetingdocument/wcms_774286.pdf

[44] ILO, *The effects of covid-19 on trade and global supply chains*, 2020, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/–-dgreports/–-inst/documents/publication/wcms_746917.pdf

© Wolters Kluwer Italia

Simone Pietro Emiliani

ITALIA, OIL E PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI DEI LAVORATORI

1. Il Codice OIL in materia di protezione dei dati personali dei lavoratori

Dei ventiquattro esperti che furono incaricati dall'OIL di predisporre un Codice in materia di protezione dei dati personali dei lavoratori [1], neppure uno era italiano.

Tale circostanza, più che il carattere non vincolante del Codice OIL [2], ha probabilmente costituito la ragione per la quale il dibattito italiano sulla disciplina del trattamento dei dati personali dei lavoratori non ha dedicato al Codice OIL l'attenzione [3] che, invece, avrebbe me-

---

[1] Si tratta del *Code of practice on the protection of workers' personal data* adottato dall'OIL nel 1997 (d'ora in poi, per brevità, "il Codice OIL"), elaborato da un gruppo di ventiquattro esperti di diverse nazionalità riunitosi a Ginevra dal 1° al 7 ottobre 1996: v. *Preface*, pp. V ss. Il Codice OIL è accompagnato da un *Commentary on the code of practice* (d'ora in poi, per brevità, "il Commentario"), che assume rilevanza in quanto "it contains explanations that the experts felt would be helpful in interpreting and applying the code": v. *Preface*, p. VII.

[2] Il Codice OIL, come si legge nelle sue premesse, "has no binding force, but rather makes recommendations. The code does not replace national laws, regulations, international labour standards or other accepted standards. It can be used in the development of legislation, regulations, collective agreements, work rules, policies and practical measures at enterprise level": v. *Preface*, p. V; *Preamble*, p. 1. Il Codice va quindi ricompreso fra gli interventi promozionali, che l'OIL ha sempre privilegiato (cfr. Tiziano Treu, *OIL: un secolo per la giustizia sociale*, "Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali", 2019, 3, pp. 463 sgg., spec. p. 470) e che non gli hanno impedito di "farsi ascoltare sia sul piano istituzionale che nel rapporto con il mondo delle imprese": cfr. Matteo Borzaga, Vania Brino, Laura Calafà, Andrea Lassandari, *Cent'anni di solitudine? L'Organizzazione Internazionale del Lavoro 1919-2019. Introduzione*, "Lavoro e diritto", 2019, 3, pp. 383 sgg., spec. p. 385.

[3] Va ricordato che ai lavori del gruppo di esperti aveva partecipato, in qualità di consulente dell'OIL, Spiros Simitis, il quale aveva successivamente avuto modo di richiamare l'attenzione dei giuslavoristi italiani sulla rilevanza del Codice in materia di protezione dei dati personali dei lavoratori: cfr. Spiros Simitis, *Reconsidering the Premises of Labour Law: Prolegomena to an EU-regulation on the Protection of the Employees' Personal data*, in *Studi sul lavoro. Scritti in onore di Gino Giugni*, Bari, Cacucci, 1999, t. II, pp. 1581 sgg., spec. pp. 1586 sg., ove la considerazione che il Codice OIL, pur formalmente apparendo, per

© Wolters Kluwer Italia

ritato [4] non soltanto per il crescente rilievo che gli strumenti normativi di carattere internazionale hanno assunto a seguito della globalizzazione [5] ma anche, se non soprattutto, per la modernità dei suoi contenuti, che restano attuali [6] nonostante lo straordinario sviluppo che negli ultimi anni ha caratterizzato le tecnologie che possono essere utilizzate per il trattamento dei dati personali dei lavoratori [7].

2. La problematicità della protezione dei dati personali nell'ambito del rapporto di lavoro subordinato

Ed infatti, il Codice OIL ha il merito di porre in evidenza come il particolare conflitto di interessi che tipicamente caratterizza il rapporto di lavoro subordinato valga a rendere problematica la questione della protezione dei dati personali del lavoratore.

La problematicità di tale questione è, infatti, la conseguenza di due diverse considerazioni che, non a caso, sono state assunte quale premessa anche dal gruppo di esperti che ha elaborato il Codice OIL.

La prima considerazione consiste in ciò che è difficile contestare [8] che il trattamento, anche in misura rilevante [9], dei dati personali del lavoratore

---

la sua natura giuridica non vincolante di *Code of Practice*, "a mere appeal", avrebbe consentito di fondare il dibattito sulla protezione dei dati personali dei lavoratori "on a broad, solid basis delineating the scope as well as the essential elements of a regulation".

[4] Ma non sono mancate eccezioni: cfr. Stefano Giubboni, *Potere datoriale di controllo e diritto alla* privacy *del lavoratore. Una sinossi delle fonti europee e internazionali*, "Rivista giuridica del lavoro", 2012, I, pp. 81 sgg., spec. pp. 87 sgg.

[5] Cfr. Tiziano Treu, *OIL: un secolo per la giustizia sociale*, cit., pp. 472, 479, 482; Adalberto Perulli, *L'OIL e la globalizzazione*, "Lavoro e diritto", 2019, 3, pp. 387 sgg., spec. pp. 392 sg.

[6] Ancora oggi il Codice OIL viene considerato "The main international instrument with a focus on data protection in the employment context" oltre che "a central reference of data protection principles": v. Frank Hendrickx, *Privacy and workplace monitoring in global legal perspective*, in Carlo Pisani, Giampiero Proia, Adriana Topo (a cura di), Privacy *e lavoro. La circolazione dei dati personali e i controlli nel rapporto di lavoro*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2022, pp. 3 sgg., spec. p. 7. Per la rilevanza che al Codice OIL attribuisce la Corte europea dei diritti dell'uomo cfr. la sentenza del 5 settembre 2017 (*Grande Chambre*, *Bărbulescu c. Roumanie*, *requête n° 61496/08*, *§ 38-40*).

[7] La modernità del Codice OIL è, quindi, anche conseguenza di ciò che i suoi principi, oltre a prefigurare l'utilizzo di tecniche molto avanzate di trattamento dei dati (cfr. Frank Hendrickx, *Privacy and workplace monitoring in global legal perspective*, cit., pp. 26 sg.), sono configurati quali clausole elastiche da adattare al progresso tecnologico: cfr. *infra*, nota 35.

[8] Le premesse del Codice OIL si aprono con la constatazione che "Employers collect personal data on job applicants and workers for a number of purposes: to comply with law; to assist in selection for employment, training and promotion; to ensure personal safety, personal security, quality control, customer service and the protection of property" (cfr. *Preface*, p. V; *Preamble*, p. 1).

[9] Nel Commentario si legge che "In hardly any other case are so many personal data processed over such a long period of time as in connection with the employment relationship" (p. 16), tenendo anche conto che "processing of data does not necessarily end

© Wolters Kluwer Italia

da parte del datore di lavoro può rivelarsi necessario affinché quest'ultimo possa essere messo in condizione di adempiere gli obblighi assunti con il contratto di lavoro e, allo stesso tempo, esercitare i poteri e le facoltà funzionali a soddisfare gli interessi per i quali egli stipula tale contratto con l'intento di porre in essere una efficiente organizzazione di lavoro [10].

La seconda considerazione, non meno stringente della prima, ha riguardo al fatto che le particolari caratteristiche del rapporto di lavoro subordinato possono accrescere i rischi cui ogni persona è esposta a causa del trattamento dei suoi dati personali [11].

Ed infatti, da un lato, anche il principio secondo il quale "il lavoro non è una merce" [12] con cui si apre la Dichiarazione di Filadelfia del 10 maggio 1944, ci ricorda che la prestazione di lavoro "non è un bene che esista al di fuori della persona del lavoratore" [13] e che, quindi, il rapporto di lavoro subordinato determina la "costitutiva implicazione della persona nel vincolo di subordinazione" [14], la quale per tale ragione finisce,

---

with the termination of employment. Employers tend to conserve at least some of the data, for example to furnish proof that a certain person was employed during a specific period of time or to provide information on former employees" (p. 19).

[10] Sulla crescente rilevanza che la raccolta di informazioni sui dipendenti ha assunto per il datore di lavoro nell'ambito delle forme di organizzazione di lavoro postfordiste cfr. Spiros Simitis, *Reconsidering the Premises of Labour Law*, cit., spec. p. 1584: "Human capital is primarily still capital the value of which depends first and foremost on a thorough knowledge of the employees".

[11] È questa la ragione per la quale, come si legge nelle premesse del Codice OIL, "While various national laws and international standards have established binding procedures for the processing of personal data, there is a need to develop data protection provisions which specifically address the use of workers' personal data", "in order to safeguard the dignity of workers, protect their privacy and guarantee their fundamental right to determine who may use which data for what purposes and under what conditions" (cfr. *Preface*, p. V; *Preamble*, p. 1; e v. anche *Commentary*, pp. 15 sgg.).

[12] Tale principio venne giustificato da John Kells Ingram anche con l'impossibilità di considerare il lavoro "come se si trattasse di un'entità indipendente, che si può scindere dalla persona del lavoratore": cfr. Paul O'Higgins, *"Il Lavoro non è una Merce". Un contributo irlandese al diritto del lavoro*, "Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali", 1996, pp. 295 sgg., spec. pp. 296 sg. Sul punto cfr. anche Adalberto Perulli, Vania Brino, *Manuale di diritto internazionale del lavoro*, Torino, Giappichelli, II ed., 2015, p. 31.

[13] Così Hugo Sinzheimer, citato da Giorgio Resta, *I diritti della personalità*, in Guido Alpa, Giorgio Resta, *Le persone fisiche e i diritti della personalità*, in *Trattato di Diritto Civile* diretto da Rodolfo Sacco, I, Torino, Utet, 2006, pp. 359 sgg., spec. p. 455 n. 170. E v. già Philipp Lotmar, *Der Arbeitsvertrag nach dem Privatrecht des deutschen Reiches*, I, Leipzig, Duncker & Humblot, 1902 (trad. it. *Il contratto di prestazione di fare secondo il diritto privato dell'impero tedesco, I (1902): Introduzione*, in Id., *La giustizia e altri scritti*, a cura di Iole Fargnoli e Luca Nogler, Milano, Giuffrè, 2020, pp. 249 sgg., spec. p. 273.

[14] Cfr. Mario Grandi, *Persona e contratto di lavoro. Riflessioni storico-critiche sul lavoro come oggetto del contratto di lavoro*, "Argomenti di diritto del lavoro", 1999, pp. 309 sgg., spec. pp. 310, 313 sgg., 322, 333 sgg., 339, 344. In tal senso la subordinazione "investe la persona stessa dell'obbligato in senso caratterizzante, nel senso, cioè, che la persona è immanente nella (esecuzione della) prestazione, quale che sia il contesto organizzativo in cui la prestazione stessa si immette", così che il prestatore di lavoro è sempre "un obbligato speciale, il quale,

© Wolters Kluwer Italia

inevitabilmente, per essere *interamente* coinvolta nello svolgimento di tale rapporto.

Tale caratteristica del rapporto di lavoro subordinato reca, quindi, con sé il rischio che quella implicazione si estenda al "patrimonio informativo" [15] della persona che lavora. Rischio che è accresciuto [16] dal sempre maggiore utilizzo nella organizzazione dell'impresa e nella gestione dei rapporti di lavoro di strumenti e metodi tecnologicamente avanzati, quali, in particolare, quelli basati su tecnologie informatiche [17].

D'altro lato, la necessità di circondare di particolari cautele il trattamento da parte del datore di lavoro dei dati personali del lavoratore deriva anche da ciò che il rapporto di lavoro subordinato si caratterizza tipicamente anche per una relazione di potere [18]. Tale caratteristica determina, quindi, sia il rischio che il trattamento dei dati personali del lavoratore da parte del datore di lavoro possa accentuare il potere di quest'ultimo [19]

---

nell'(adempimento della) obbligazione, compromette sempre qualcosa della sua persona": Id., *Nuove riflessioni sull'oggetto del contratto di lavoro*, in *Scritti in onore di Edoardo Ghera*, Cacucci, Bari, 2008, I, pp. 497 sgg., spec. pp. 501, 508. Per tali concetti cfr. anche Francesco Santoro-Passarelli, *Spirito del diritto del lavoro*, "Diritto del lavoro", 1948, I, p. 273, poi in *Saggi di diritto civile*, Napoli, Jovene, 1961, t. II, pp. 1069 sgg., spec. p. 1072; Id., *Nozioni di diritto del lavoro*, V ed., Napoli, Jovene, 1951, p. 13 sg.; Mattia Persiani, *Contratto di lavoro e organizzazione*, Padova, Cedam, 1965, pp. 28 sg., 86, 97 sg.; Carlo Smuraglia, *La persona del prestatore nel rapporto di lavoro*, Milano, Giuffrè, 1967, pp. 312 sgg.

[15] Per tale nozione cfr. Stefano Giubboni, *Potere datoriale di controllo e diritto alla* privacy *del lavoratore*, cit., p. 83.

[16] Per la considerazione che l'esigenza di protezione dei dati personali dei lavoratori si pone in relazione a qualsiasi trattamento posto in essere dal datore di lavoro e non soltanto nel caso in cui quest'ultimo utilizzi procedimenti automatizzati cfr. Spiros Simitis, *Reconsidering the Premises of Labour Law*, cit., pp. 1590 sg.

[17] Non a caso, il Codice OIL assume, quale sua premessa, anche la constatazione che "New ways of collecting and processing data" (i.e. "Computerized retrieval techniques, automated personnel information systems, electronic monitoring, genetic screening and drug testing") "entail some new risks for workers" (cfr. *Preface*, p. V; *Preamble*, p. 1). Le più moderne tecnologie accrescono i rischi per i lavoratori anche perché consentono di estrarre nuove informazioni a carattere personale dai dati già raccolti in precedenza (cfr. Pasquale Chieco, *Privacy e lavoro. La disciplina del trattamento dei dati personali del lavoratore*, Bari, Cacucci, 2000, p. 16; Stefano Giubboni, *Potere datoriale di controllo e diritto alla* privacy *del lavoratore*, cit., pp. 88, 100), ponendo così un'esigenza di tutela rispetto non soltanto "al momento, per così dire, "ontologico" della collezione dei dati, ma anche a quello "epistemologico" – più sfuggente – dello studio e del confronto dei dati per ricavarne nuovi elementi di conoscenza": per questa distinzione cfr. Roberto D'Orazio, *La tutela multilivello del diritto alla protezione dei dati personali e la dimensione globale*, in Vincenzo Cuffaro, Roberto D'Orazio, Vincenzo Ricciuto (a cura di), *I dati personali nel diritto europeo*, Torino, Giappichelli, 2019, pp. 61 sgg., spec. p. 67.

[18] Cfr. Otto Kahn-Freund, *Il lavoro e la legge*, Milano, Giuffrè, 1974, pp. 14 sg., 185; Gino Giugni, *Diritto sindacale*, Bari, Cacucci, 2014, pp. 13 sg., 31, 41.

[19] Il rapporto di diretta proporzionalità fra trattamento dei dati personali dei lavoratori e aumento del potere del datore di lavoro è storicamente dimostrato dalla vicenda italiana delle c.d. "schedature" portata alla luce negli anni Settanta del secolo scorso: cfr. Bianca Guidetti Serra, *Le schedature Fiat: cronaca di un processo e altre cronache*, Torino, Rosen-

© Wolters Kluwer Italia

e, correlativamente, lo stato di soggezione del primo [20], sia l'ulteriore rischio che la protezione dei dati personali del lavoratore possa risultare non adeguata se affidata esclusivamente a tecniche di tutela di carattere individuale che, come tali, richiedono l'iniziativa del soggetto interessato il quale, a causa della sua posizione di soggezione, potrebbe anche rinunciarvi [21].

Le considerazioni che precedono consentono di riconoscere, come fa il Codice OIL [22], la necessità di adottare, nell'ambito della disciplina relativa alla protezione dei dati personali, regole *specificamente* dirette a disciplinare il trattamento da parte del datore di lavoro dei dati personali dei lavoratori [23]. Ciò perché l'assetto di interessi che tipicamente caratterizza il rap-

---

berg & Sellier, 1984; Mariapaola Aimo, *Dalle schedature dei lavoratori alla profilazione tramite algoritmi: serve ancora l'art. 8 dello Statuto dei lavoratori?*, "Lavoro e diritto", 2021, 3-4, pp. 585 sgg. Pertanto, i rischi per i lavoratori sono destinati ad aumentare se il potere del datore di lavoro diviene anche un "potere informatico": cfr. Stefano Giubboni, *Potere datoriale di controllo e diritto alla* privacy *del lavoratore*, cit., p. 86. In tal senso cfr. anche la sezione 1 del Commentario, p. 16.

[20] Cfr. Spiros Simitis, *Reconsidering the Premises of Labour Law*, cit., p. 1582, che segnala come nella pronuncia resa il 14 settembre 1984 il *Bundesarbeitsgericht* abbia considerato la possibilità che il trattamento da parte del datore di lavoro dei dati personali dei lavoratori "increases [...] their dependence on the employer". Nella stessa prospettiva, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha affermato che l'esigenza di rispettare la disciplina in materia di protezione dei dati personali diviene particolarmente stringente "dans le contexte des relations de travail, où l'employeur dispose à l'égard des salariés de pouvoirs importants dont il convient d'éviter tout abus" (*Grande Chambre*, *17 octobre 2019*, *López Ribalda et autres c. Espagne*, *requêtes n° 1874/13 e 8567/13*, *§ 131*).

[21] Alla esigenza di evitare che al momento della stipulazione del contratto di lavoro subordinato o nel corso dello svolgimento del rapporto la posizione di soggezione nei confronti del datore di lavoro possa impedire al lavoratore di tutelare in maniera effettiva i suoi diritti in materia di protezione dei dati personali, ha dedicato particolare attenzione Spiros Simitis fin dagli anni Settanta del secolo scorso: cfr. Manfred Weiss, *Spiros Simitis giurista europeo*, "Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali", 2006, 2, pp. 301 sgg., spec. p. 311, che ricorda come Simitis abbia anche messo in evidenza che "il requisito del consenso al trattamento dei dati, espresso da chi è in cerca di occupazione ovvero da un lavoratore, rischia di essere privo di significato nel contesto del rapporto di lavoro: il soggetto in cerca di occupazione o il lavoratore che intenda mantenere il proprio posto, normalmente, non hanno altra scelta che prestare il consenso".

[22] Cfr. *supra*, nota 11. Ma già la Raccomandazione n. R(89)2 del 18 gennaio 1989 adottata nell'ambito del Consiglio d'Europa aveva ritenuto necessario introdurre regole specifiche del trattamento dei dati personali dei lavoratori da parte del datore di lavoro: cfr. Stefano Giubboni, *Potere datoriale di controllo e diritto alla* privacy *del lavoratore*, cit., pp. 87 sgg.

[23] Anche l'art. 88.1 del Regolamento (UE) 2016/679 del 27 aprile 2016 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali (d'ora in poi, per brevità, RGPD) autorizza gli Stati membri ad introdurre (anche attraverso "accordi aziendali": cfr. il considerando 155) "norme più specifiche" per il "trattamento dei dati personali dei dipendenti nell'ambito dei rapporti di lavoro", ma si ritiene che la *ratio* della disposizione vada ravvisata, non già nella problematicità di tale materia, ma "nella varietà di sensibilità e di culture in base alle quali gli Stati membri procedono al bilanciamento degli interessi coinvolti nel trattamento": cfr. Vincenzo Turco, *Il trattamento dei dati personali nell'ambito del rapporto di lavoro*, in *I dati personali nel diritto europeo*, cit., pp. 517 sgg.

© Wolters Kluwer Italia

porto di lavoro subordinato richiede gli adattamenti della disciplina generale in materia di protezione dei dati personali che possano garantire, allo stesso tempo, e nonostante la contraddittorietà delle opposte esigenze, sia la possibilità del datore di lavoro di conservare adeguati margini di flessibilità nella organizzazione del lavoro [24], sia forme di protezione dei dati personali del lavoratore più intense di quelle previste dalla disciplina generale.

3. Le tecniche di tutela di carattere individuale

Per meglio comprendere la modernità del Codice OIL, va rilevato che lo stesso non esclude che la protezione dei dati personali dei lavoratori e, quindi, la tutela della loro dignità e riservatezza, debba essere anzitutto affidata alle tecniche di carattere individuale generalmente previste dalla disciplina di tale materia [25], quali sono quelle basate sulla imposizione a carico del soggetto che procede al trattamento dei dati personali di particolari canoni di condotta e sul corrispondente riconoscimento, in favore dei soggetti cui si riferiscono i dati trattati, di particolari diritti che possano anche consentire loro di "controllare il flusso" [26] dei dati e l'esatto adempimento da parte del titolare del trattamento dei suoi doveri di condotta.

Ed infatti, da un lato, il Codice OIL prevede che il trattamento da parte del datore di lavoro dei dati personali dei lavoratori alle sue dipendenze deve rispettare alcuni fondamentali canoni, fra i quali quelli di correttezza, sicurezza e conformità del trattamento alle legittime finalità connesse con lo svolgimento del rapporto di lavoro [27].

---

[24] Cfr. il Commentario alla p. 17.

[25] Si tratta di tecniche già previste, in ambito internazionale, dalla Convenzione sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato di dati a carattere personale, STE n. 108, firmata a Strasburgo il 28 gennaio 1981 (cfr. Stefano Giubboni, *Potere datoriale di controllo e diritto alla* privacy *del lavoratore*, cit., pp. 84 sgg.) e successivamente confermate anche dal RGPD: cfr. Vincenzo Turco, *Il trattamento dei dati personali nell'ambito del rapporto di lavoro*, cit., pp. 545 sgg.

[26] Per la considerazione di come la tutela della riservatezza richieda "non solo il diritto di respingere le invasioni della sfera privata, ma soprattutto il diritto di controllare il flusso di informazioni riguardanti un determinato soggetto", cfr. già Stefano Rodotà, *Elaboratori elettronici e controllo sociale*, Bologna, Il Mulino, 1973, p. 130; per l'attualità di tale considerazione, cfr. Vincenzo Cuffaro, *Il diritto europeo sul trattamento dei dati personali e la sua applicazione in Italia: elementi per un bilancio ventennale*, in *I dati personali nel diritto europeo*, cit., pp. 3 sgg., spec. pp. 9 sgg., 12, che segnala come la formula "diritto al controllo sul flusso di informazioni riguardanti la persona" consente di "coniugare l'esigenza di tutela della persona con la inevitabile realtà della circolazione dei dati personali". Per tale ragione anche nell'ambito del rapporto di lavoro subordinato assume rilevanza il diritto dei lavoratori "to decide which of their data can be used by whom, for what purposes and under what conditions": v. Spiros Simitis, *Reconsidering the Premises of Labour Law*, cit., p. 1582. E v. anche Stefano Giubboni, *Potere datoriale di controllo e diritto alla* privacy *del lavoratore*, cit., pp. 83 sg.

[27] Cfr. il Codice OIL, in particolare sezioni 5.1 ("Personal data should be processed lawfully

© Wolters Kluwer Italia

Alcuni di tali canoni sono in particolar modo diretti ad attuare il c.d. "finality principle" [28], a sua volta funzionale ad assicurare l'effettività del principio generale secondo il quale il trattamento da parte del datore di lavoro dei dati personali dei lavoratori può ritenersi giustificato [29] soltanto in quanto sia diretto ad uno scopo connesso con lo svolgimento del rapporto di lavoro [30]. Il "finality principle" comporta, infatti, oltre all'obbligo del datore di lavoro di assicurare la massima trasparenza sullo scopo di ogni trattamento [31], anche l'obbligo di minimizzare, in relazione a tale scopo, e fin dove possibile, il flusso dei dati personali trattati [32] e la loro conservazione [33]. Peraltro, per assicurare la massima protezione dei dati personali dei lavoratori, il Codice OIL prevede che gli obblighi in tal modo imposti al datore di lavoro abbiano un contenuto elastico, variabile non

---

and fairly, and only for reasons directly relevant to the employment of the worker"), 5.2 ("Personal data should, in principle, be used only for the purposes for which they were originally collected") e 7.1 ("Employers should ensure that personal data are protected by such security safeguards as are reasonable in the circumstances to guard against loss and unauthorized access, use, modification or disclosure"). Sui principi previsti dal Codice OIL cfr. anche Frank Hendrickx, *Privacy and workplace monitoring in global legal perspective*, cit., pp. 11 sgg.

[28] V. Commentario, pp. 24 sg., ove si legge che tale principio è in particolare stabilito dalla sezione 5.1 del Codice.

[29] Nel Commentario si legge che "The mere fact that an employment contract is considered or has already been concluded does not entitle an employer to gather any information that he or she is interested in. The collection of personal data must, on the contrary, be seen as an exception which needs to be justified" (p. 23).

[30] Tale principio viene definito nel Commentario come "the *conditio sine qua non* of any processing of workers' personal data" (p. 23). Per l'importanza di tale principio v. anche Spiros Simitis, *Reconsidering the Premises of Labour Law*, cit., p. 1593: "The processing must be strictly confined to the data necessary in connection with the particular employment relationship".

[31] Nel Commentario si legge che il "finality principle" comporta "the employers' duty to ensure maximum transparency, so that workers know the purpose for which any data are being processed", e che quindi ogni trattamento dei dati personali degli stessi lavoratori "has to be limited to purposes known to them and unequivocally defined before their collection" (p. 24; e v. anche p. 36, nel commento alla sezione 6.14 del Codice). In tale prospettiva, "the 'finality principle' has two decisive advantages: it enables the employee to estimate the effects of the processing and counteracts all attempts of the employer to profit from the probably most far-reaching consequence of automated retrieval: a multifunctional use of the data stored": così Spiros Simitis, *Reconsidering the Premises of Labour Law*, cit., p. 1593.

[32] Cfr. il Codice OIL, in particolare sezioni 5.7 ("Employers should regularly assess their data processing practices: (a) to reduce as far as possible the kind and amount of personal data collected; and (b) to improve ways of protecting the privacy of workers") e 6.14 (1) ("the employer must minimize the intrusion on the privacy of workers"). Anche il principio di minimizzazione dei dati è stato fatto proprio dal RGPD (cfr. artt. 5, par. 1, lett. c), e 25, parr. 1 e 2).

[33] In relazione alla sezione 8.5 del Codice OIL, nel Commentario si legge che "The restriction of the processing of personal data to specific purposes also limits the duration of storage. Once the particular aim for which the data were processed has been achieved, they should be destroyed" (p. 39).

© Wolters Kluwer Italia

soltanto in funzione delle specifiche circostanze e modalità di ciascun trattamento [34], ma anche dell'eventuale progresso della tecnica [35].

D'altro lato, il Codice OIL riconosce a favore di ciascun lavoratore alcuni diritti fondamentali, fra i quali quelli diretti ad evitare che il trattamento dei suoi dati personali avvenga a sua insaputa e senza il suo consenso. A tal fine, il Codice OIL prevede non soltanto il fondamentale principio secondo il quale dovrebbe essere il singolo lavoratore interessato a decidere di fornire al datore di lavoro i dati che quest'ultimo ha l'esigenza di trattare nello svolgimento del rapporto di lavoro [36], ma anche l'ulteriore principio, altrettanto fondamentale, secondo il quale la decisione del lavoratore di acconsentire al trattamento dei suoi dati personali dovrebbe essere, oltre che manifestata in modo esplicito, fondata su una deliberazione pienamente consapevole [37]. Il che, quindi, presuppone che ciascun lavoratore venga adeguatamente e previamente informato sulla natura dei dati personali che il datore di lavoro intende trattare, e sugli scopi, le modalità e l'ampiezza, anche temporale, di ciascun trattamento [38].

Fra i diritti fondamentali riconosciuti in favore dei lavoratori assumono particolare rilevanza anche quelli diretti a consentire loro di poter costantemente verificare, anche con l'opportuna assistenza [39], che i propri

---

[34] In relazione alle misure di sicurezza previste dalla sezione 7.1 del Codice, nel Commentario si legge che "Employers should adapt their approach to the specific conditions under which personal data are processed" (p. 37).

[35] Nel Commentario si legge che il dovere del datore di lavoro di scegliere, fra le possibili modalità di trattamento, quella che consente di minimizzare il flusso dei dati trattati ("the least intrusive": p. 36), impone allo stesso datore di lavoro di adeguare costantemente le modalità del trattamento ai progressi della tecnica che potrebbero nel tempo consentire di raggiungere lo stesso scopo con un minor flusso di dati trattati: "The protection of workers is, in other words, an open process, and employers should regularly review both the security and the organizational measures taken in connection with the processing of personal data" (p. 27).

[36] Cfr. il Codice OIL, sezione 6.1: "All personal data should, in principle, be obtained from the individual worker". Nel Commentario si legge che tale "leading principle reflects an approach common to most data protection laws: workers must be the primary source of all information concerning their person. Only if they are the primary source can they know which data are to be processed, consider the implications, and decide whether the information should be provided" (p. 29). Anche tale fondamentale principio è stato fatto proprio dal RGPD: cfr. Vincenzo Turco, *Il trattamento dei dati personali nell'ambito del rapporto di lavoro*, cit., p. 552.

[37] Nel Commentario si legge che "The issue of consent is of fundamental importance. Informed and explicit consent is referred to in several provisions. The basic reason is to ensure that, when a worker is asked to consent to the gathering or release of certain data, he or she has sufficient information on which to make a decision" (p. 21). Come detto, l'informazione che il datore di lavoro deve fornire ai lavoratori deve riguardare, in conformità al "finality principle", anzitutto lo scopo di ciascun trattamento: cfr. *supra*, nota 31.

[38] Cfr. il Codice OIL, in particolare sezioni 6.2, 6.3 e 6.14, e il relativo commento.

[39] Il Codice OIL si preoccupa di garantire effettività al diritto dei lavoratori, prevedendo la loro facoltà di farsi assistere nella verifica dei dati personali che li riguardano: v. in

© Wolters Kluwer Italia

dati personali siano trattati dal datore di lavoro in conformità alle regole e ai principi previsti, anche al fine di poter eventualmente domandare le necessarie modifiche o cancellazioni [40]. Tali diritti valgono, infatti, anche per le ipotesi in cui lo stesso Codice OIL, in considerazione del particolare assetto di interessi che tipicamente caratterizza il rapporto di lavoro subordinato, non esclude che la legge o la contrattazione collettiva possano prevedere la facoltà del datore di lavoro di procedere al trattamento dei dati personali anche sensibili [41] dei lavoratori alle sue dipendenze al fine di adempiere gli obblighi derivanti dal contratto di lavoro o perseguire i legittimi interessi organizzativi per i quali egli stipula tale contratto [42].

4. Le tecniche di tutela di carattere collettivo

Il Codice OIL appare, però, come detto particolarmente degno di attenzione soprattutto nella parte in cui, in considerazione dell'assetto di interessi che tipicamente caratterizza il rapporto di lavoro subordinato, segnala l'esigenza di introdurre forme di protezione dei dati personali del lavoratore più intense di quelle previste dalla disciplina generale.

Ed infatti, in tale prospettiva, il Codice OIL prevede di affidare la protezione dei dati personali dei lavoratori anche ad un contropotere collettivo [43] che possa evitare il rischio che i singoli lavoratori interessati, a causa della loro posizione di soggezione nei confronti del datore di lavoro [44], possano

---

particolare sezioni 11.5 ("Workers should be entitled to designate a workers' representative or a coworker of their choice to assist them in the exercise of their right of access"), e 11.6 ("Workers should have the right to have access to medical data concerning them through a medical professional of their choice").

[40] Cfr. il Codice OIL, in particolare sezione 11.

[41] La sezione 6.7 del Codice OIL prende in considerazione anche la questione del trattamento dei dati personali idonei a rivelare lo stato di salute del lavoratore, già oggetto della *Occupational Health Services Recommendation, 1985 (No. 171)*, spec. par. 14 (1) (2) (3), 15, 16 (2): cfr. Giuseppe Casale, *The fundamentals of international labour law*, Torino, Giappichelli, II ed., 2020, p. 206.

[42] Cfr. il Codice OIL, in particolare sezioni 6.5, 6.6., 6.7, 6.14 e 10.1, e il relativo commento.

[43] Sul ruolo che il sindacato assume quale contro-potere collettivo cfr. Vincenzo Bavaro, *Appunti sul diritto del potere collettivo del lavoro*, "Lavoro e diritto", 2021, 3-4, pp. 563 sgg.

[44] In conformità all'autorevole opinione che sopra è stata ricordata (cfr. *supra*, nota 21; e v. anche Spiros Simitis, *Reconsidering the Premises of Labour Law*, cit., pp. 1595 sg.), nel Commentario si legge che ai fini della protezione dei dati personali dei lavoratori, non dovrebbe essere sovrastimato l'impatto delle regole che subordinano il trattamento al consenso dell'interessato, perché "The dependence of workers on the workplace will as a rule induce them to comply with the employer's wishes and reduce their participation to a mere formality" (p. 30). Va segnalato che questa prospettiva è fatta propria da chi ritiene che il considerando 43 del RGPD (che esclude che il consenso possa costituire "un valido fondamento giuridico per il trattamento dei dati personali" nel caso in cui "esista un evidente squilibrio tra l'interessato e il titolare del trattamento") possa intendersi riferito anche al rapporto di lavoro subordinato: cfr. Vincenzo Turco, *Il trattamento dei dati personali nell'ambito del rapporto di lavoro*, cit., p. 545, ove riferimenti.

© Wolters Kluwer Italia

finire per rinunciare a tutelare i loro diritti fondamentali [45].

Già nei "Principi generali" del Codice OIL viene, infatti, posta in evidenza l'esigenza di attribuire ai rappresentanti sindacali [46] un ruolo attivo in materia di protezione dei dati personali dei lavoratori [47], consentendo loro di svolgere sia una funzione di controllo e di rappresentanza degli interessi dei lavoratori [48] nell'ambito di procedure di informazione e consultazione [49], sia una funzione di codeterminazione della disciplina aziendale in tale materia [50].

Il Codice definisce anche in dettaglio la disciplina delle procedure di informazione e consultazione sindacale, stabilendo in particolare che il da-

---

[45] Cfr. il Codice OIL, sezione 5.13: "Workers may not waive their privacy rights". Nel Commentario si legge che questa previsione si giustifica in considerazione "of the dependence of workers on their employment and the fundamental nature of privacy rights" (p. 29).

[46] Nel Commentario si legge che ai fini della interpretazione del Codice OIL, l'espressione "workers' representatives" indica coloro che sono riconosciuti come tali in base alla prassi o al diritto nazionale, "whether they are (a) trade union representatives, namely, representatives designated or elected by trade unions or by members of such unions; or (b) elected representatives, namely, representatives who are freely elected by the workers of the undertaking in accordance with provisions of national laws or regulations or of collective agreements and whose functions do not include activities which are recognized as the exclusive prerogative of trade unions in the country concerned" (cfr. pp. 19 sg.).

[47] E, quindi, un ruolo che possa "compensare la scarsa capacità del singolo lavoratore di influire sui processi che lo riguardano nel lungo periodo": così Manfred Weiss, *Spiros Simitis giurista europeo*, cit., p. 311, in relazione agli studi di Simitis sui compiti spettanti al "consiglio d'azienda" in materia di protezione dei dati personali dei lavoratori nell'ordinamento giuridico tedesco.

[48] Sulla funzione delle procedure d'informazione e consultazione sindacale cfr. Gino Giugni, *Diritto sindacale*, cit., pp. 98 sgg.

[49] Cfr. il Codice OIL, sezione 5.8: "Workers and their representatives should be kept informed of any data collection process, the rules that govern that process, and their rights". La possibilità di affidare la protezione dei dati personali dei lavoratori anche ad una procedura di informazione e consultazione sindacale era già stata prevista dalla Raccomandazione n. R(89)2 del Consiglio d'Europa del 18 gennaio 1989 (v. par. 3.1: "Conformemente alle legislazioni e prassi nazionali e, all'occorrenza, ai contratti collettivi, i datori di lavoro dovrebbero informare o consultare i propri dipendenti o i rappresentanti di questi ultimi precedentemente all'introduzione o alla modifica di sistemi automatizzati per la raccolta e l'utilizzazione di dati personali riguardanti i dipendenti"). Senonché, se pure è innegabile che tale raccomandazione già determinasse una "valorizzazione del ruolo delle rappresentanze sindacali" (cfr. Enrico Barraco, Andrea Sitzia, *Potere di controllo e privacy: Lavoro, riservatezza e nuove tecnologie*, Milano, Ipsoa, 2016, pp. 130 sgg.; nonché Stefano Giubboni, *Potere datoriale di controllo e diritto alla* privacy *del lavoratore*, cit., pp. 90 sgg.), il Codice OIL ha previsto una tutela più intensa, considerando l'informazione e la consultazione sindacali come aggiuntive, e non meramente alternative, rispetto all'informazione da rendere ai singoli lavoratori (cfr. anche *infra*, nota 51).

[50] Cfr. il Codice OIL, sezione 5.11: "Employers, workers and their representatives should cooperate in protecting personal data and in developing policies on workers' privacy consistent with the principles in this code". Per una particolare applicazione di tale principio generale cfr. il Commentario, p. 34, nel commento alla sezione 6.11 del Codice.

© Wolters Kluwer Italia

tore di lavoro debba avviare tali procedure in ogni caso in cui siano introdotti o modificati sistemi automatizzati suscettibili di determinare un trattamento dei dati personali dei lavoratori [51]. Attraverso tali procedure, il controllo sul flusso dei dati [52] e sul rispetto del "finality principle" [53] non è più lasciato esclusivamente ai singoli lavoratori interessati, ma affidato anche ai rappresentanti sindacali e, quindi, ad "un duplice binario di diritti individuali e collettivi" [54].

Per quanto riguarda, invece, la codeterminazione della disciplina, il Codice OIL prevede la possibilità che i rappresentanti sindacali svolgano tale funzione anche attraverso la contrattazione collettiva, soprattutto a livello aziendale [55].

Pertanto, il Codice OIL riconosce che gli interessi che assumono rilevanza in materia di protezione dei dati personali dei lavoratori, non sono soltanto interessi individuali, ma anche interessi di natura collettiva, connessi con le prerogative che devono essere attribuite alle organizzazioni sindacali [56] in funzione della tutela degli interessi dei singoli [57]. Il Codice si preoccupa, quindi, anche di assicurare un equilibrio fra interessi individuali e collettivi [58], stabilendo che i diritti spettanti ai singoli lavoratori in materia di trattamento dei dati personali devono essere in ogni caso salva-

---

[51] Il Codice OIL stabilisce che "The workers' representatives, where they exist, and in conformity with national law and practice, should be informed and consulted: (a) concerning the introduction or modification of automated systems that process worker's personal data; (b) before the introduction of any electronic monitoring of workers' behaviour in the workplace; (c) about the purpose, contents and the manner of administering and interpreting any questionnaires and tests concerning the personal data of the workers" (sezione 12.2, p. 13).

[52] Cfr. *supra*, nota 26.

[53] Cfr. *supra*, nota 28.

[54] Così Stefano Giubboni, *Potere datoriale di controllo e diritto alla* privacy *del lavoratore*, cit., p. 93.

[55] Cfr. Codice OIL, sezione 12.1. Il Commentario chiarisce che la disciplina sul punto "must be adapted to national systems of labour relations", così che laddove "conditions of work are more or less exclusively regulated by collective bargaining, the workers' interests in respect of data processing will have to be defended by their trade unions and their representatives at plant level" (v. pp. 47 sg.).

[56] La rubrica della sezione 12 del Codice OIL si riferisce espressamente a "*Collective rights*".

[57] In tal senso nel Commentario si legge che "The protection of workers against risks arising from the processing of their personal data and the ability to defend their interests successfully depend to a decisive extent on collective rights" (p. 46). In tal senso anche Spiros Simitis, *Reconsidering the Premises of Labour Law*, cit., pp. 1600 sg., il quale però avverte che la tutela offerta dai rappresentanti sindacali non può sostituire quella che deriva dai limiti al trattamento dei dati personali posti dalle norme imperative, rispetto alle quali essi possono svolgere "merely an auxiliary function".

[58] Come Spiros Simitis aveva posto in evidenza fin dagli anni Settanta del secolo scorso, per garantire effettività alla tutela dei diritti del lavoratore in materia di protezione dei dati personali, "il problema fondamentale è trovare un equilibrio tra interessi individuali e interessi collettivi": così Manfred Weiss, *Spiros Simitis giurista europeo*, cit., p. 311.

© Wolters Kluwer Italia

guardati [59], così da tenere "sempre al centro l'interesse del singolo lavoratore" [60].

5. La riforma del Jobs Act e il Codice OIL

Le chiare raccomandazioni [61] del Codice OIL non sono state adeguatamente considerate dal legislatore italiano quando nell'ambito dell'ampia riforma del *Jobs Act* ha riformato anche la disciplina dei controlli a distanza dell'attività dei lavoratori [62].

Ed infatti, il controllo "a distanza" [63] mediante strumenti di carattere tecnologico dello svolgimento della prestazione lavorativa [64] è in ogni caso l'effetto di una serie più o meno estesa di trattamenti [65] da parte del datore di lavoro di informazioni relative a lavoratori identificati o identificabili. Trattamenti che, quindi, devono ritenersi ricompresi nell'ambito di applicazione della disciplina in materia di protezione dei dati personali [66].

---

[59] In tal senso il Codice OIL prevede che "All negotiations concerning the processing of workers' personal data should be guided and bound by the principles in this code that protect the individual worker's right to know and decide which personal data concerning that worker should be used, under which conditions, and for which purposes" (sezione 12.1).

[60] Per tale efficace espressione, riferita agli studi di Simitis sulla disciplina tedesca in materia di protezione dei dati personali dei lavoratori, v. Manfred Weiss, *Spiros Simitis giurista europeo*, cit., p. 312.

[61] Cfr. *supra*, nota 2.

[62] La riforma si è realizzata quando le originarie disposizioni dell'art. 4 dello Statuto dei lavoratori (l. 20 maggio 1970, n. 300) sono state sostituite dall'art. 23, comma 1, d.lgs. 14 settembre 2015, n. 151 (emanato in attuazione dell'art. 1, comma 7, lett. f, l. 10 dicembre 2014, n. 183, con il quale il legislatore delegante aveva segnalato l'esigenza di una "revisione della disciplina dei controlli a distanza sugli impianti e sugli strumenti di lavoro, tenendo conto dell'evoluzione tecnologica e contemperando le esigenze produttive ed organizzative dell'impresa con la tutela della dignità e della riservatezza del lavoratore").

[63] Distanza da intendersi in senso anche soltanto fisico (per essere il soggetto adibito al controllo situato in luogo diverso dal soggetto controllato) o in senso anche soltanto temporale (per essere il controllo eseguito *ex post*, in un momento successivo allo svolgimento della prestazione).

[64] La giurisprudenza italiana aveva in prevalenza interpretato le disposizioni originariamente contenute nei primi due commi dell'art. 4 dello Statuto dei lavoratori nel senso di escludere dal loro campo di applicazione le condotte dei prestatori di lavoro che non riguardassero lo svolgimento, strettamente inteso, della prestazione lavorativa, e quindi la quantità e qualità di quest'ultima: cfr. già Cass., sez. lav., 17 luglio 2007, n. 15892. Questa interpretazione era stata giustificata anche con la considerazione che non sarebbe stato ragionevole garantire al lavoratore, in presenza di condotte illecite estranee allo svolgimento della prestazione lavorativa, "una tutela alla sua "persona" maggiore di quella riconosciuta ai terzi": cfr. Cass., sez. lav., 2 maggio 2017, n. 10636.

[65] Il primo trattamento della serie è in ogni caso quello, di carattere "ontologico" (cfr. *supra*, nota 17), che consiste nella c.d. "raccolta" delle informazioni, come chiarisce anche la sezione 5.4 del Codice OIL.

[66] Come chiariscono anche le sezioni 3.3 e 6.14 del Codice OIL. Pertanto, deve ritenersi

© Wolters Kluwer Italia

Pertanto, fintanto che sono rimaste in vigore le disposizioni originariamente contenute nell'art. 4 dello Statuto dei lavoratori, l'ordinamento italiano poteva ritenersi conforme, quanto meno in materia di controlli a distanza della prestazione lavorativa [67], alle raccomandazioni del Codice OIL [68]. Ciò perché tali disposizioni, che erano state oggetto di una espressa "recezione" nell'ambito della disciplina rilevante in materia di protezione dei dai personali [69], subordinavano la facoltà del datore di lavoro di procedere alla raccolta mediante strumenti tecnologici di informazioni suscettibili di essere utilizzate anche per il controllo a distanza della prestazione lavorativa al previo espletamento di una procedura di consultazione sindacale, finalizzata al raggiungimento di un accordo sindacale di codeterminazione delle modalità di tale trattamento [70].

Senonché, nel riformare la disciplina dei controlli a distanza, il *Jobs Act* ha sensibilmente ridotto il ruolo che le originarie disposizioni dell'art. 4 dello Statuto dei lavoratori attribuivano alle organizzazioni sindacali [71], escludendo in un numero rilevante di ipotesi [72] la necessità della previa procedura di consultazione sindacale.

---

soggetto a tale disciplina anche il primo trattamento della serie, consistente nella raccolta dei dati: cfr. Vincenzo Turco, *Il trattamento dei dati personali nell'ambito del rapporto di lavoro*, cit., p. 528. Sul punto cfr. anche Spiros Simitis, *Reconsidering the Premises of Labour Law*, cit., p. 1598; Stefano Giubboni, *Potere datoriale di controllo e diritto alla* privacy *del lavoratore*, cit., pp. 93 sgg.; L. Tebano, *Employees' Privacy and employers' control between the Italian legal system and European sources*, "Labour & Law Issues", 3 (2), 2017, p. 14; Frank Hendrickx, *Privacy and workplace monitoring in global legal perspective*, cit., pp. 11 sgg.

[67] Come sopra è stato chiarito, il Codice OIL riconosce l'esigenza di affidare alle organizzazioni sindacali un ruolo di generale protezione dei dati personali dei lavoratori, non limitato alla particolare materia dei controlli a distanza mediante strumenti tecnologici.

[68] Cfr. anche Stefano Giubboni, *Potere datoriale di controllo e diritto alla* privacy *del lavoratore*, cit., pp. 95 sgg.

[69] Il d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196, con il quale il legislatore italiano ha adottato il "Codice in materia di protezione dei dati personali", ha stabilito, al suo art. 114, che "Resta fermo quanto disposto dall'articolo 4 della legge 20 maggio 1970, n. 300". Sull'effetto di "recezione" determinato da tale rinvio materiale cfr. Simone P. Emiliani, *Il ruolo del sindacato nella disciplina dei controlli sul lavoratore*, in Privacy *e lavoro*, cit., pp. 587 sgg., spec. pp. 606 sgg.

[70] Sulla disciplina stabilita dalle originarie disposizioni dell'art. 4 dello Statuto dei lavoratori cfr. Simone P. Emiliani, *Il ruolo del sindacato nella disciplina dei controlli sul lavoratore*, cit., pp. 590 sgg.

[71] Una parte della dottrina giuslavoristica non ha esitato a ravvisare la "cifra determinante" della riforma del *Jobs Act* nella "sostanziale erosione" del ruolo che le originarie disposizioni dell'art. 4 dello Statuto avevano attribuito alle organizzazioni sindacali: cfr. Valerio Maio, *Il regime delle autorizzazioni del potere di controllo del datore di lavoro ed i rapporti con l'art. 8 della legge n. 148/2011*, in Patrizia Tullini (a cura di), *Controlli a distanza e tutela dei dati personali del lavoratore*, Torino, Giappichelli, 2017, pp. 61 sgg., spec. pp. 62 sg., 82.

[72] Ovvero nelle ipotesi in cui la raccolta da parte del datore di lavoro di informazioni suscettibili di essere utilizzate anche per il controllo a distanza avvenga mediante gli "strumenti utilizzati dal lavoratore per rendere la prestazione lavorativa" o gli "strumenti di registrazione degli accessi e delle presenze": cfr. art. 4, comma 2, l. n. 300/1970, come sostituito dall'art. 23, comma 1, d.lgs. n. 151/2015. Tenendo conto della mole di informazioni che tali strumenti sono oggi in grado di raccogliere, si comprende quanto sia stato ampio il ridimensionamento del ruolo delle organizzazioni sindacali.

© Wolters Kluwer Italia

Pertanto, mentre lo Statuto dei lavoratori, con una soluzione che poteva apparire equilibrata [73], aveva consentito alla legislazione italiana di anticipare di quasi trent'anni le soluzioni che sarebbero state raccomandate dal Codice OIL, la riforma del *Jobs Act*, privilegiando le forme di tutela individuale rispetto a quelle collettive [74], ha determinato un sensibile arretramento del livello di protezione dei dati personali dei lavoratori.

E ciò, nonostante la crescente digitalizzazione dei processi produttivi avrebbe dovuto indurre il legislatore italiano a conservare quel doppio binario di tutele individuali e collettive [75] che fin dal 1997 il Codice OIL ha individuato quale tecnica migliore per garantire, nello specifico ambito del rapporto di lavoro subordinato, una protezione effettiva [76] dei dati personali dei lavoratori, oltre che della loro dignità e riservatezza [77].

---

[73] Le disposizioni originariamente contenute nell'art. 4 dello Statuto dei lavoratori erano state il risultato di un acceso dibattito parlamentare che aveva consentito di scartare le soluzioni più estreme: cfr. Lorenzo Gaeta, *Lo statuto dei lavoratori: come nasce una legge. I lavori parlamentari articolo per articolo, minuto per minuto*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2020, pp. 70 sg.

[74] Cfr. Marco Marazza, *Dei poteri (del datore di lavoro), dei controlli (a distanza) e del trattamento dei dati (del lavoratore)*, "WP CSDLE "Massimo D'Antona".it", n. 300/2016, pp. 5, 7 e n. 18; Valerio Maio, *Il regime delle autorizzazioni del potere di controllo del datore di lavoro*, cit., pp. 80 sgg. La scelta del legislatore italiano è stata giustificata ritenendo la tecnica di tutela procedurale affidata all'intervento delle organizzazioni sindacali "un congegno regolativo obsoleto" dinanzi ai processi di informatizzazione delle imprese (cfr. Riccardo Del Punta, *La nuova disciplina dei controlli a distanza sul lavoro (art. 23, d.lgs. n. 151/2015)*, "Rivista italiana del diritto del lavoro", 2016, I, pp. 77 sgg., spec. p. 107; e v. anche Carlo Zoli, *Il controllo a distanza dell'attività dei lavoratori e la nuova struttura dell'art. 4, legge n. 300/1970*, "Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro", 2016, pp. 635 sgg., spec. pp. 636 sg., 643, 649 sg., ove altri riferimenti), ed è stata considerata da una parte degli interpreti anche in linea con le indicazioni ricavabili dal RGPD: cfr. Arturo Maresca, Silvia Ciucciovino, Ilario Alvino, *Regolamento UE 2016/679 e rapporto di lavoro*, in Licia Califano e Carlo Colapietro, (a cura di), *Innovazione tecnologica e valore della persona. Il diritto alla protezione dei dati personali nel Regolamento UE 2016/679*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, pp. 311 sgg., spec. p. 320; Vincenzo Turco, *Il trattamento dei dati personali nell'ambito del rapporto di lavoro*, cit., pp. 531, 535 sg., 554.

[75] Una parte della dottrina ritiene che l'attuale disciplina italiana in materia di protezione dei dati personali dei lavoratori dovrebbe essere perfezionata con "l'introduzione di idonee procedure di consultazione e di partecipazione dei soggetti collettivi", anche per la considerazione che le tecniche di tutela di carattere individuale rischiano di risultare inadeguate a fronte della complessità delle operazioni di trattamento di dati consentite dalle moderne tecnologie e, quindi, della possibilità che le stesse risultino difficilmente comprensibili ai singoli lavoratori: cfr. Patrizia Tullini, *Il controllo a distanza attraverso gli strumenti per rendere la prestazione lavorativa. Tecnologie di controllo e tecnologie di lavoro: una distinzione possibile?*, in *Controlli a distanza e tutela dei dati personali del lavoratore*, cit., pp. 97 sgg., spec. pp. 119 sgg., che in tale prospettiva segnala come anche il RGPD attribuisca rilievo agli accordi sindacali anche aziendali ai fini della protezione dei dati personali dei lavoratori.

[76] Per la rilevanza del "principio di effettività" in materia di protezione dei dati personali cfr. Vincenzo Cuffaro, *Il diritto europeo sul trattamento dei dati personali*, cit., p. 22.

[77] Cfr. *supra*, nota 11.

© Wolters Kluwer Italia

Massimo De Luca

LA CONVENZIONE OIL 189 SUL LAVORO DIGNITOSO PER LE LAVORATRICI E I LAVORATORI DOMESTICI E L'ATTUALE DISCIPLINA ITALIANA

1. Introduzione

La Convenzione n. 189 dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro sul "Lavoro dignitoso per le lavoratrici e i lavoratori domestici" del 2011 [1], stabilisce gli standard per il trattamento dei lavoratori domestici con l'obiettivo di migliorare le condizioni di vita e di lavoro di decine di milioni di lavoratori in tutto il mondo. Questo storico risultato internazionale è stato ratificato in Italia nel gennaio del 2013, con firma del Presidente della Repubblica italiana, consentendo al nostro Paese di essere il quarto Stato membro dell'OIL a ratificare la Convenzione, nonché il primo nell'Unione Europea [2].

Il merito della ratifica in tempi brevi della Convenzione n.189 da parte dell'Italia è da attribuirsi alla funzionalità reciproca dei termini e condizioni stabilite, dai primi del Novecento sino ai giorni nostri, dalla legislazione e dalla contrattazione collettiva a livello nazionale. Questa sinergia ha permesso nel tempo di far emergere il settore, riconoscendo dignità, diritti e tutele ad oltre due milioni di lavoratori, formali e informali.

2. Quadro generale: la Convenzione n. 189 e l'Italia

La Convenzione n. 189 sulle lavoratrici e lavoratori domestici del 2011 include i principi e diritti fondamentali sul lavoro, il diritto all'informazione e trasparenza riguardo i termini e le condizioni di lavoro, il diritto alla parità di trattamento in materia di retribuzione, orari di lavoro, salute e sicurezza sul lavoro, protezione sociale e altri diritti, includendo delle previsioni per le lavoratrici e i lavoratori in situazione di maggiore vulnerabilità, come i minorenni, i migranti e coloro che abitano nei luoghi di la-

[1] https://www.ilo.org/rome/norme-del-lavoro-e-documenti/WCMS_157904/lang–it/index.htm

[2] A seguito della firma del Presidente della Repubblica (18 dicembre 2012), la Convenzione è entrata ufficialmente in vigore il 22 gennaio 2013.

© Wolters Kluwer Italia

voro. Riconoscendo l'importanza della libertà di associazione, la protezione del diritto di organizzazione e il diritto alla contrattazione collettiva, la Convenzione n. 189 richiama il dovere degli Stati di proteggere il diritto dei lavoratori e dei datori di lavoro domestico a «costituire le proprie organizzazioni, federazioni e confederazioni e, a patto di rispettarne gli statuti, di aderire alle organizzazioni, federazioni e confederazioni di loro scelta». Essa attribuisce un ruolo fondamentale alla legislazione e alla contrattazione collettiva nel garantire condizioni di lavoro eque e dignitose, concetto quest'ultimo che trova difficoltà a radicarsi in questo settore lavorativo a causa delle condizioni particolari in cui si svolge il rapporto di lavoro (l'ambiente domestico) e dell'atipicità del datore (la famiglia). È difficile controllare la regolarità di questi rapporti di lavoro ed è ancor più difficile monitorare le dinamiche di integrazione e interazione degli attori in gioco anche per il continuo ricorso delle Istituzioni ad un regime regolamentare speciale volto, nella maggior parte dei casi, ad escludere il settore dalla disciplina del momento, piuttosto che trattarlo con le dovute attenzioni [3].

Tali norme hanno spinto i Paesi a migliorare il lavoro domestico e a dare equità di trattamento a questi lavoratori: dal salario minimo ai riposi settimanali, dal regolamento sull'orario di lavoro al riconoscimento della maternità [4]. Anche in Italia, seppur vige una normativa completa a tutela del lavoratore domestico che rispetta gli standard indicati nella Convenzione, quest'ultima continua ad influenzare lo sviluppo della normativa e nel confronto politico, poiché il settore del lavoro domestico è ad oggi in forte crescita e riveste, ogni giorno, un ruolo sempre più importante e cruciale per l'organizzazione della società e delle famiglie. Di fatto, il settore sta contribuendo in maniera significativa e crescente all'economia nazionale e locale, generando oltre due milioni di posti di lavoro, supportando altresì la partecipazione al mercato del lavoro dei membri della famiglia che possono contare sul supporto della lavoratrice o lavoratore domestico nelle attività di assistenza e di cura [5].

Il percorso intrapreso dalle Istituzioni italiane, dalla giurisprudenza, dalle Parti Sociali e dalla Società civile per la riforma del settore è stato avviato già a inizio Novecento con le prime manifestazioni di alcune don-

[3] IV Rapporto DOMINA sul lavoro domestico, Osservatorio Nazionale DOMINA 2022 - capitolo 1: effetti sociali del lavoro informale

[4] Per l'analisi del progresso realizzato dagli Stati membri dell'OIL durante il periodo 2011-2021 vedasi il Rapporto mondiale "Making decent work a reality for domestic workers: Progress and prospects ten years after the adoption of the Domestic Workers Convention, 2011 (No. 189)", OIL, Ginevra, 2021. Una sintesi del rapporto è disponibile in italiano "Rendere il lavoro dignitoso una realtà per i lavoratori domestici: Sintesi del rapporto", OIL, Roma, 2021.

[5] Rapporto DOMINA sul lavoro domestico, Osservatorio Nazionale DOMINA 2019, 2020, 2021, in https://www.osservatoriolavorodomestico.it/

© Wolters Kluwer Italia

ne lavoratrici che hanno avuto il coraggio di rivendicare il loro riconoscimento giuridico quali "lavoratrici domestiche" [6]. Dal coraggio di queste donne, il settore in Italia si è evoluto nel tempo sotto ogni aspetto, anche nella terminologia di riferimento passando da "balie" o "membri della servitù" a "colf e badanti", fino agli odierni "assistenti familiari". Da "padrone" a "datore di lavoro" [7].

Secondo i dati Inps [8], nel 2021 i lavoratori domestici erano quasi un milione, con un incremento rispetto al 2020 pari a +1,9% (+18.273 lavoratori). Dai dati emersi, si ha una netta prevalenza di donne (84,9%), stranieri (70%) e di Colf (53,0%). Con la regolarizzazione del 2020 sono emerse soprattutto le Colf portando ad un maggior distacco le due tipologie di lavoratori. Nel 2021 il 53% dei lavoratori domestici è assunto come Colf, mentre il restante 47% come badante (nel 2012 le badanti rappresentavano appena il 36% dei lavoratori domestici totali). Il settore è fortemente caratterizzato dalla presenza di stranieri: sul totale dei lavoratori gli stranieri rappresentano il 70%. Quasi un lavoratore su tre è italiano, ovvero 229 mila lavoratori. Se confrontiamo questo dato con la situazione del 2012 dove gli italiani che si occupavano di lavoro domestico erano solo 193 mila (con un'incidenza sul totale del 19%), non possiamo che constatare la crescita anche dei lavoratori connazionali. Comunque, la prima area di provenienza rimane l'Europa dell'Est (35,8%), seguita dall'Asia (17%), dall'America (9,5%), soprattutto Centrale e Meridionale, e dall'Africa (7,3%), soprattutto dell'area mediterranea. Si tratta di lavoratori generalmente anziani (gli over 60 rappresentano il 19% del totale), infatti l'età media è di circa 49 anni. Da notare come il 71% dei lavoratori domestici ha tra i 40 ed i 64 anni.

Va anche considerato che il lavoro domestico rimane il settore con la maggiore presenza di "lavoro nero", ben al di sopra rispetto alla media di tutti i settori (12,6%). I lavoratori registrati all'Inps rappresentano meno della metà del totale, che supera infatti i 2,1 milioni, per un totale di 4,5 milioni di persone coinvolte nel settore tra datori e lavoratori domestici, e un contributo al PIL per oltre 16 miliardi [9].

Sempre secondo i dati Inps, la spesa delle famiglie italiane per il lavoro domestico è in progressiva crescita dal 2017. Anche considerando solo la componente regolare, la somma complessiva di retribuzioni, T.f.r. e contributi versati era nel 2017 di 7,16 miliardi, mentre nel 2021

---

[6] ACLI Colf, 18 novembre 2011 (Convegno), Colf d'Italia. 150 anni di lavoro domestico per raccontare l'Italia che cura, Roma.

[7] L. Besozzi Pogliano, *Via Pomba 1, Il lavoro domestico in Italia e il suo contratto collettivo. La vicenda di Nuova Collaborazione, un'avventura civica e liberale iniziata a Torino nel 1969*, Torino, Effatà, 2019.

[8] https://www.inps.it/osservatoristatistici/12

[9] Per approfondimenti: IV Rapporto DOMINA sul lavoro domestico, Osservatorio Nazionale DOMINA 2022 – I, II, III capitolo

© Wolters Kluwer Italia

ha superato gli 8 miliardi. Nell'ultimo anno, in particolare, la crescita complessiva è dell'8,4% [10].

I datori di lavoro, invece, nel 2021 superano per la prima volta il milione (1.036.533), ovvero 108 ogni 100 lavoratori domestici. Naturalmente il numero di rapporti di lavoro non coincide né con quello dei datori, né con quello dei lavoratori, dato che un lavoratore può prestare servizio presso più di una famiglia e, viceversa, una famiglia può avere più di un dipendente. Considerando la componente irregolare (tasso di irregolarità 52,3% [11], dati Istat 2019 [12]), si stimano 2,3 milioni di datori di lavoro domestico totali.

Come dimostrano i numeri, il settore del lavoro domestico ha un importante impatto socio-economico in Italia. Con questi numeri e con il sinergico lavoro portato avanti delle Parti Sociali firmatarie del Ccnl di categoria, in Italia si sono raggiunti risultati sociali importanti, considerati dalla stessa Organizzazione Internazionale del Lavoro una fonte di best practice da diffondere a livello internazionale [13]. Ripercorriamo ora i passaggi normativi più rilevanti che sono intervenuti sino ai giorni nostri, partendo dal Codice Civile sino alla sottoscrizione della Piattaforma programmatica.

3. L'evoluzione della normativa

Già con la sua entrata in vigore, nel 1942 il Libro V ("Del lavoro"), Titolo IV ("Del lavoro subordinato in particolari rapporti"), Capo II ("Del lavoro domestico"), agli artt. 2240-2246, conteneva e, contiene, una disciplina generale e di massima del lavoro domestico rimandando, per la relativa integrazione, alle sole convenzioni ed usi se più favorevoli al prestatore di lavoro. La scarna regolamentazione dettata dal Codice Civile è stata nel tempo integrata, completata ed anche superata dagli interventi legislativi in materia e, poi, dalla contrattazione collettiva – atteso che l'intervento della Corte costituzionale [14] ha dichiarato la illegittimità costi-

[10] Per approfondimenti: IV Rapporto DOMINA sul lavoro domestico, Osservatorio Nazionale DOMINA 2022 – IV capitolo.

[11] Si considera la voce T che comprende attività di famiglie e convivenze come datori di lavoro per personale domestico (Ateco T97) e produzione di beni e servizi indifferenziati per uso proprio da parte di famiglie e convivenze (Ateco T98). http://dati.ISTAT.it/OECDStat_Metadata/ShowMetadata.ashx?Dataset=DCCN_OCCNSEC2010&ShowOnWeb=true&Lang=it

[12] https://www.ISTAT.it/it/files//2021/10/REPORT-ECONOMIA-NON-OSSERVATA-2019.pdf

[13] Vedasi il Rapporto mondiale "Making decent work a reality for domestic workers: Progress and prospects ten years after the adoption of the Domestic Workers Convention, 2011 (No. 189)", OIL, Ginevra, 2021. Una sintesi del rapporto è disponibile in italiano "Rendere il lavoro dignitoso una realtà per i lavoratori domestici: Sintesi del rapporto", OIL, Roma, 2021

[14] Corte costituzionale, Sentenza del 27 marzo 1969, n. 68.

© Wolters Kluwer Italia

tuzionale, in riferimento all'art. 3 Cost., del secondo comma dell'art. 2068 cod.civ. nella parte in cui disponeva che fossero sottratti alla disciplina collettiva i rapporti concernenti prestazioni di carattere domestico – per cui le richiamate previsioni codicistiche sono relegate, ormai, ad un ruolo più che marginale avendo lasciato il passo al corposo sviluppo normativo intervenuto negli anni successivi [15]. Il dato eminente della disciplina codicistica del lavoro domestico attiene innanzitutto alla collocazione sistematica delle relative disposizioni ovvero nel Titolo IV rubricato "Del lavoro subordinato in particolari rapporti", evidenziando da subito come la subordinazione sia connaturata a questo speciale tipo di rapporto, e, poi, di assoluto rilievo è l'individuazione dell'ambito di applicazione delle norme codicistiche mediante il riferimento, di cui all'art. 2240 cod.civ., a quei rapporti che abbiano "per oggetto la prestazione di servizi di carattere domestico", e quindi destinati a svolgersi nell'ambito della vita privata quotidiana e familiare del datore di lavoro e, in generale, di un nucleo familiare ristretto e omogeneo. Tra gli aspetti significativi della disciplina accennata dal Codice Civile – poi integrata e sviluppata dal Legislatore con diverse successive novelle e dalla disciplina collettiva – devono annoverarsi la previsione del diritto del lavoratore che presti la propria attività in regime di convivenza con il datore di lavoro a ricevere, oltre alla retribuzione in denaro, anche il vitto e l'alloggio [16], nonché la previsione espressa del diritto del prestatore al riposo settimanale, ad un periodo di ferie retribuito [17] e, infine, ad una indennità di anzianità in caso di cessazione del contratto di lavoro (con esclusione espressa, all'epoca, dei casi "di licenziamento per colpa di lui o di dimissioni volontarie"), oltre alla previsione per cui il patto di prova si presume per i primi otto giorni. Ciò che, tuttavia, costituisce un tratto saliente della disciplina codicistica – e a tutt'oggi quasi un unicum – è il richiamo, operato all'art. 2244 cod.civ., al successivo art. 2118, così riservando ai lavoratori domestici un particolare regime per il quale il recesso di ciascuno dei contraenti è assoggettato al solo rispetto del periodo di preavviso. Il rapporto di lavoro domestico – che è un rapporto *intuitu personae* ovvero caratterizzato dal forte peso dell'elemento fiduciario – rientra, perciò, nell'area di libera recedibilità (*ad nutum*), ossia in un'area residuale in cui il recesso non necessita di alcuna motivazione dovendo, la parte recedente, sottostare unicamente al rispetto del periodo di preavviso, salvo il caso previsto dall'art.

[15] M. De Luca, *Il ruolo delle organizzazioni datoriali del settore del lavoro domestico in Italia*, OIL, Roma, 2020.

[16] L'introduzione del vitto e dell'alloggio ha significato porre in capo al datore l'obbligo della messa a disposizione in favore del lavoratore di una sistemazione all'interno dell'abitazione e al mantenimento alimentare giornaliero.

[17] Il Codice civile assoggettava la questione ad una espressa condizione, ovvero solo "dopo un anno di ininterrotto servizio" inciso, questo, dichiarato poi costituzionalmente illegittimo dalla Corte costituzionale con sentenza n. 16 del 27 febbraio 1969.

© Wolters Kluwer Italia

2119 cod.civ., anch'esso richiamato per il lavoro domestico dall'art. 2244 cod.civ., in cui intervenga una giusta causa, ovvero un fatto di una gravità tale da compromettere irreversibilmente il rapporto fiduciario tra le parti e non consentirne neppure la prosecuzione provvisoria, che addirittura esonera il recedente dal rispetto del suddetto periodo di preavviso.

Questo è stato il punto di partenza per lo sviluppo della disciplina del settore domestico. Nel tempo si è succeduta una serie di interventi normativi che ha contribuito alla costruzione della disciplina del settore e che ha permesso, già con l'intervento del nuovo codice civile, di passare dalla dimensione di "servitù" a quella di lavoratore, iniziando così il percorso verso un riconoscimento della professione dell'assistente familiare.

In ordine temporale, subito la disciplina codicistica, alla legge 27 dicembre 1953, n. 940 deve attribuirsi il merito di avere introdotto il diritto alla tredicesima mensilità di retribuzione dei prestatori addetti ai servizi domestici, così definitivamente superando quella disparità di trattamento economico-normativo ingiustamente riservata loro fino a quel momento rispetto alla generalità degli altri lavoratori. La legge n. 940 del 1953 si compone di un unico articolo a mente del quale entro il mese di dicembre di ogni anno, e con decorrenza dall'anno 1953, al personale addetto ai servizi domestici debba essere corrisposta la suddetta tredicesima mensilità di retribuzione di importo uguale a una mensilità della sola retribuzione in danaro oppure, laddove le prestazioni non fossero state rese per un intero anno di servizio, di importo corrispondente a tanti dodicesimi della tredicesima mensilità quanti sono i mesi del rapporto di lavoro. La legge n. 940 del 1953 verrà successivamente abrogata dall'art. 1 del D.Lgs. 13 dicembre 2010, n. 212.

La legge 2 aprile 1958, n. 339 detta una prima disciplina organica del lavoro domestico e costituisce il preludio dell'intervento della contrattazione collettiva in tale settore, attraverso riferimenti espressi, in diversi articoli, alle "associazioni di categoria a carattere nazionale", alle "associazioni sindacali di categoria" e alle "associazioni rappresentative delle famiglie". La legge n. 338 del 1953 definisce espressamente, all'art. 1, gli "addetti ai servizi personali domestici" come quei "lavoratori di ambo i sessi che prestano a qualsiasi titolo la loro opera per il funzionamento della vita familiare, sia che si tratti di personale con qualifica specifica, sia che si tratti di personale adibito a mansioni generiche", ricalcando, così, sostanzialmente la definizione di "lavori domestici" precedentemente contenuta nel R.D. 10 settembre 1923, n. 1955 ("si considerano lavori domestici tutte le prestazioni d'opera inerenti al normale funzionamento della vita interna di ogni famiglia o convivenza, come: convitto, collegio, convento, caserma, stabilimento di pena"). La disciplina legale del 1958 trova espressamente ed esclusivamente applicazione ai rapporti di lavoro domestico caratterizzati da una "opera, continuativa e prevalente, di almeno 4 ore giornaliere presso lo stesso datore di lavoro, con retribuzione in denaro o in natura", restando salvaguardata la disciplina codicistica per tutti quei prestatori che osservano un orario inferiore alle 4 ore giornaliere

© Wolters Kluwer Italia

nei cui confronti, perciò, non trova applicazione la legge n. 339 del 1958 [18]. Questa legge contiene una disciplina più completa, rispetto alle previsioni codicistiche, del periodo di prova, dei riposi e delle ferie, del preavviso e dell'indennità di anzianità e introduce, altresì, norme relative ad istituti e fattispecie non disciplinati nel Codice Civile, come l'assunzione, i lavoratori minorenni, i diritti e i doveri delle parti [19], l'orario di lavoro, le festività, il congedo matrimoniale, le relazioni sindacali, l'indennità in caso di morte e la tredicesima mensilità. L'art. 5, primo e secondo comma, della menzionata legge individua, inoltre, espressamente due distinte categorie di prestatori di lavoro domestico: quelli con mansioni impiegatizie [20] e i prestatori d'opera specializzata o generica [21] e per tali categorie contiene una disciplina diversificata in tema di periodo di prova [22], ferie [23], preavviso [24] e indennità di anzianità [25].

Nell'anno 1969, il settore del lavoro domestico, grazie alla Corte costituzionale, fa il grande passo in avanti verso il riconoscimento di un lavoro dignitoso al pari degli altri settori lavorativi. La sentenza della Corte costituzionale 27 marzo 1969, n. 68 costituisce, infatti, una pietra miliare nell'evoluzione delle fonti normative del lavoro domestico poiché ha aperto solennemente la strada alla contrattazione collettiva. In vero, con tale pronuncia la

---

[18] vedasi Corte cost. 12 febbraio 1976, n. 27 e Corte cost. 11/23 dicembre 1987, n. 585; secondo Cass. 20 settembre 1979, n. 4855 nella categoria cui trova applicazione la legge del 1958 rientrano anche coloro che svolgono la loro opera per un periodo giornaliero minore purché l'obbligo di messa a disposizione delle energie lavorative si protragga per un lasso di tempo apprezzabile).

[19] Tra i vari doveri, si evidenzia anche quello di diligenza del lavoratore e quello del datore, nel caso in cui vi sia l'impegno del vitto e dell'alloggio, a garantire un ambiente che non sia nocivo all'integrità fisica e morale del lavoratore.

[20] Il testo specifica addirittura i profili di precettori, istitutori, governanti, bambinaie diplomate, maggiordomi, dame di compagnia.

[21] Tra cui: cuochi, giardinieri, balie, guardarobiere, bambinaie comuni, cameriere, domestiche tuttofare, custodi, portieri privati, personale di fatica, stallieri, lavandaie.

[22] Per le mansioni impiegatizie non può essere superiore ad un mese mentre per i prestatori d'opera specializzata o generica deve essere della durata massima di otto giorni lavorativi consecutivi.

[23] Per le mansioni impiegatizie la durata del periodo di ferie non può essere inferiore quindici giorni consecutivi fino a cinque anni di anzianità e a venticinque giorni consecutivi per anzianità superiore mentre per i prestatori d'opera specializzata o generica detta durata non può essere inferiore a quindici giorni consecutivi fino a cinque anni di anzianità a venti giorni per anzianità superiore

[24] Per le mansioni impiegatizie i termini di preavviso sono quelli già previsti dal R.D.L. 13 novembre 1924, n.1825 sull'impiego privato mentre per i prestatori d'opera specializzata o generica è fissato in quindici giorni di preavviso, qualora non abbiano raggiunto i cinque anni di anzianità ed in trenta giorni per anzianità pari o superiore ai cinque anni.

[25] Per le mansioni impiegatizie è commisurata ad una mensilità della retribuzione in denaro per ogni anno di anzianità, sulla base dell'ultimo stipendio mentre per i prestatori d'opera specializzata o generica è commisurata a quindici giorni di retribuzione in denaro, per ogni anno di anzianità sulla base dell'ultimo stipendio.

© Wolters Kluwer Italia

Corte ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'art. 2068, secondo comma, cod. civ. nella parte in cui sottraeva espressamente alla disciplina del contratto collettivo i rapporti di lavoro concernenti prestazioni a carattere domestico. Limitazione, questa di cui al Codice Civile del 1942, peraltro inconciliabile, nel sistema costituzionale introdotto di lì a poco, con la solenne proclamazione della libertà sindacale di cui all'art. 39 Cost. La Corte costituzionale già con la sentenza n. 101 del 1968 aveva dato atto che il settore del lavoro domestico, disciplinato ex legge, è "tendenzialmente portato a costituire anche oggetto dell'autonomia collettiva". La sentenza n. 68 del 1969 cit., su quella scia, motiva espressamente che "L'esistenza di una disciplina legislativa, risultante dalle norme del Codice civile e soprattutto da quelle della legge 2 aprile 1958, n. 339, denuncia e conferma l'orientamento diretto a sostituire o integrare l'autonomia privata in materia di lavoro domestico, ma nel contempo non esclude e addirittura prospetta come eventuale e possibile l'autonomia collettiva, di diritto privato, nella stessa materia. In particolare, la legge n. 339 del 1958 prevede, per i lavoratori domestici, "associazioni di categoria a carattere nazionale" (art. 2, comma secondo) e "associazioni sindacali di categoria" (articoli 11, comma secondo, e 12, comma secondo), e per i datori di lavoro (domestico), "associazioni rappresentative delle famiglie" (art. 11, comma secondo), (anche se, nel successivo art. 12, la detta parte è espressa da "persone aventi personale domestico alle proprie dipendenze"). Questi sono (...) elementi o indizi della già rilevata tendenza, che consentono, anche allo Stato, di considerare i lavoratori domestici come una categoria professionale, nei cui confronti, pur nell'attuale mancanza di associazioni sindacali tipicamente portatrici degli interessi della contrapposta categoria, non può negarsi il ricorso all'autodisciplina collettiva". La Corte costituzionale ha, perciò, disposto, con la citata sentenza, che la limitazione posta dall'art. 2068, comma secondo, cod. civ., valutata in riferimento all'art. 3 Cost., si risolve in un trattamento della categoria dei lavoratori domestici, differenziato nei confronti degli altri lavoratori subordinati assolutamente privo di una razionale e adeguata giustificazione.

4. La contrattazione collettiva, gli adeguamenti degli anni Settanta e gli sviluppi successivi

Il primo Contratto collettivo nazionale sulla disciplina del lavoro domestico, oggi firmato da DOMINA e Fidaldo per parte datoriale e da Filcams-CGIL, Fisascat-CISL, UILTuCS e Federcolf per parte lavoratori, verrà stipulato il 22 maggio 1974 [26].

[26] Rinnovi del Contratto collettivo nazionale sulla disciplina del lavoro domestico: 14 dicembre 1978, 8 gennaio 1985, 1° aprile 1988, 15 luglio 1992, 16 luglio 1996, 8 marzo 2001, 16 febbraio 2007, 1° luglio 2013; 8 settembre 2020.

© Wolters Kluwer Italia

La rincorsa ad un adeguamento normativo del settore del lavoro domestico continua negli anni Settanta.

Il D.P.R. 31 dicembre 1971, n. 1403 è stato emanato nell'esercizio della delega conferita dall'art. 35, comma 1, lett. d) della legge n. 153/1969 per disciplinare l'obbligo delle assicurazioni sociali nei confronti dei lavoratori addetti in genere ai servizi domestici e familiari e delle persone addette a servizi di riassetto e pulizia dei locali. Il D.P.R. n. 1403 del 1971 ha esteso l'obbligatorietà delle assicurazioni sociali al rapporto di lavoro domestico a prescindere dalla durata della prestazione lavorativa giornaliera, mentre prima della sua entrata in vigore il rapporto caratterizzato da prestazioni inferiori alle quattro ore giornaliere non era soggetto alle assicurazioni sociali obbligatorie. Tale decreto si atteggia sicuramente quale fonte di regolamentazione di spicco del rapporto giuridico previdenziale nell'ambito del lavoro domestico. Il citato decreto, sulla scia del R.D. n. 1955 del 1923 e della legge n. 339 del 1958, definisce anch'esso, ai fini della individuazione del campo di applicazione, i lavoratori addetti ai servizi domestici e familiari come "collaboratori e collaboratrici che svolgono, esclusivamente per il funzionamento della vita familiare, le mansioni indicate dalle leggi che disciplinano il rapporto di lavoro domestico" e dispone che il lavoro domestico deve essere, quale che sia la durata delle prestazioni, "retribuito, continuativo e non occasionale". Stabilisce il decreto menzionato che gli addetti ai servizi domestici, a prescindere dalla natura della prestazione, sono soggetti, a norma dell'art. 1: alle assicurazioni per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti e disoccupazione involontaria; alle norme sull'assegno per il nucleo familiare; all'assicurazione per maternità; all'assicurazione contro le malattie; all'assicurazione contro gli infortuni e malattie professionali, anche se le attività esercitate non rientrano fra quelle contemplate dal D.P.R. n. 1124 del 1965. Agli oneri derivanti dalle forme di tutela previdenziale ed assistenziale si provvede mediante contributi, determinati in rapporto alle ore lavorate in ogni settimana, devono essere, secondo quanto previsto dal decreto, versati trimestralmente (precisamente entro il decimo giorno successivo alla scadenza del trimestre) a mezzo di bollettini rilasciati ed inviati dall'Inps, incaricato della loro riscossione anche per conto dell'Inail per la contribuzione per gli infortuni sul lavoro e malattie professionali [27]. Un aspetto significativo che trova disciplina nel decreto menzionato è quello relativo all'eventuale vincolo di parentela o affinità tra datore e lavoratore: qualora tra essi sussista un tale vincolo si presume che le prestazioni di lavoro domestico e di cura familiare siano rese per motivi affettivi e non in conseguenza e dipendenza di un vero e proprio rapporto di lavoro. Tuttavia, come precisato dall'art. 1 del D.P.R. 1403/1971, tale vincolo non esclude a priori l'obbligo assicurativo quando venga provato il rapporto di lavoro.

[27] D.P.R. 31 dicembre 1971, n. 1403 (Articoli 8, 10 e 16).

© Wolters Kluwer Italia

L'onere della prova non è, tuttavia, richiesto quando si tratti di persone che, pure in presenza dei vincoli suddetti, svolgono le mansioni indicate ai punti 1), 2), 3), 4), e 5) dell'art. 1 terzo comma.

Al fine di dare attuazione ad un chiaro principio costituzionale nel quale si dispone che le condizioni di lavoro devono consentire alla donna lavoratrice "l'adempimento della sua essenziale funzione familiare e assicurare alla madre e al bambino una speciale adeguata protezione", fu emanata la legge 30 dicembre 1971, n. 1204 ("Tutela delle lavoratrici madri") che ha dettato, in materia di maternità, una normativa incisiva. In vero, detta legge e il relativo regolamento di attuazione [28] costituiscono il fondamento giuridico di tutela delle lavoratrici madri [29] che, non solo ha introdotto rilevanti innovazioni rispetto all'originaria disciplina in materia di astensione dal lavoro e di permessi per la cura e l'assistenza dei figli, ma ha portato alla totale equiparazione del padre e della madre nelle attività di cura dei figli, recependo la Direttiva comunitaria n. 34 del 1996 che impone agli stati membri il riconoscimento del diritto individuale al congedo parentale ai lavoratori di ambedue i sessi – e culminato nel D.Lgs. 26 marzo 2001, n. 151, emanato al fine di conferire organicità e sistematicità alle norme in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità. Il citato D.Lgs. n. 151 del 2001, all'art. 62, comma 1, estende alle lavoratrici e ai lavoratori addetti ai servizi domestici e familiari le norme relative al congedo per maternità e paternità e le disposizioni di cui agli articoli 6, comma 3, 16, 17 e 22, commi 3 e 6, ivi incluso il relativo trattamento economico e normativo. Innanzitutto, la lavoratrice domestica ha diritto al congedo di maternità, per cui è sancito il divieto di impiegare la gestante in qualsiasi attività lavorativa nei due mesi precedenti la data presunta del parto e nei tre mesi successivi, salvo il caso in cui ci si avvalga della flessibilità (continuando, perciò, a lavorare fino all'inizio del nono mese di gestazione e, conseguentemente, l'astensione dopo il parto è di quattro mesi). Durante tale periodo si realizza una sospensione del rapporto di lavoro che esonera il datore dal pagamento della retribuzione e della contribuzione, sostituite dalla indennità di maternità a carico dell'Inps: l'importo di detta indennità corrisponde all'80% del salario convenzionale annualmente stabilito e sul quale sono stati versati i contributi orari e viene corrisposto alle lavoratrici domestiche solo in presenza di due condizioni contributive alternative tra loro: 52 contributi settimanali nei 24 mesi precedenti la data di inizio del congedo di maternità o, in alternativa, 26 contributi settimanali nei 12 mesi precedenti l'inizio del congedo di materni-

[28] D.P.R. 25 novembre 1976.

[29] Provvedimento successivamente ampliato dalla Legge 8 marzo 2000, n. 53 "Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi della città".

© Wolters Kluwer Italia

tà. La lavoratrice domestica non ha, invece, diritto all'astensione facoltativa (cd. congedo parentale).

I lavoratori domestici padri, in quanto lavoratori subordinati, hanno anche loro diritto al congedo di paternità, per cui in occasione della nascita di un figlio (o in caso di adozione o affido), entro e non oltre il quinto mese di vita del piccolo possono assentarsi dal lavoro per 10 giorni con una indennità pagata direttamente dall'Inps pari al 100% della retribuzione (come stabilito dall'art. 1, comma 363, lettera a), della legge 30.12.2020, n. 178, cd. legge di bilancio 2021).

Agli stessi, inoltre, è consentito di assentarsi dal lavoro per la durata del congedo di maternità post partum che sarebbe spettato alla madre, anche non lavoratrice, in caso di: morte della madre; grave infermità; abbandono; affidamento esclusivo del figlio; rinuncia della madre in caso di adozione o affidamento.

L'art. 62 del D.Lgs. n. 151 del 2001, nel richiamare, come visto, le varie norme applicabili anche al lavoro domestico omette di indicare quella in tema di divieto di licenziamento durante la maternità. Già nella vecchia normativa in materia di maternità [30] il divieto generale di licenziamento era espressamente escluso dall'ambito del lavoro domestico. La Corte costituzionale, investita più volte della questione, ha sempre fatto salva tale deroga argomentando che questa diversità di trattamento non contrasta con gli artt. 3 e 37 Cost. poiché un divieto di recesso dal rapporto prolungato per ventuno mesi, quale quello previsto dal primo comma dell'art 2 col solo temperamento della giusta causa, sarebbe un vincolo eccessivamente gravoso per l'economia familiare.

In secondo luogo, mentre per la lavoratrice in un'impresa (o in uno studio professionale: art. 2238, secondo comma, cod. civ.) il periodo di interdizione dal lavoro, art. 4 della legge n. 1204 cit., comporta l'assenza dal luogo di lavoro, invece per la lavoratrice domestica esso non determinerebbe per sé solo tale effetto: occorre una norma che lo qualifichi come periodo di "congedo" e, quindi, di sospensione del titolo di ammissione alla convivenza familiare, le cui implicazioni pratiche durante questo periodo risulterebbero eccessive e non ragionevolmente tollerabili per una famiglia media [31]. Questa disparità è stata in parte eliminata dalla contrattazione collettiva [32] che ha introdotto il divieto di licenziamento della lavoratrice domestica dall'inizio della gravidanza, purché intervenuta nel corso del rapporto di lavoro, e fino alla cessazione del congedo di maternità, salvo che ricorra una giusta causa.

La disposizione della contrattazione collettiva subordina la conservazione del posto di lavoro ad uno stato di gravidanza intervenuto nel corso

[30] Legge n. 1204 del 1971.
[31] Corte cost. 15 marzo 1994, n. 86.
[32] Vedasi art. 25, terzo comma, C.C.N.L.

© Wolters Kluwer Italia

del rapporto di lavoro, in deroga, quindi, al principio generale di cui all'art. 54 D.Lgs. n.151 del 2001 secondo cui il divieto di licenziamento opera in relazione allo stato oggettivo della gravidanza.

Con la sentenza 4 maggio 1972, n. 85 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, in relazione all'art. 36 Cost., dell'art. 17, comma primo, della legge 2 aprile 1958, n. 339 (per la tutela del rapporto di lavoro domestico), nella parte in cui esclude il diritto del prestatore di lavoro all'indennità di anzianità in caso di cessazione del rapporto per licenziamento in tronco. In vero, la Corte ha rammentato che sin dalla pronuncia n. 3/1966 e anche in numerose successive sentenze ha riconosciuto natura retributiva all'indennità di anzianità dovuta all'atto della cessazione del rapporto di lavoro subordinato, rientrando il relativo diritto nel complessivo trattamento economico spettante al lavoratore subordinato a fronte dell'obbligo di prestazione del lavoro, e come tale gode delle garanzie costituzionali poste con l'art. 36 Cost. e che tale diritto, qualunque sia il motivo o la causa della cessazione del rapporto di lavoro, non può essere negato o subire limitazioni nel suo contenuto e nel suo esercizio che non siano consentite per il diritto alla retribuzione. Il suddetto orientamento giurisprudenziale, adottato in ossequio al precetto costituzionale dell'art. 36 Cost. e nel rispetto del principio di eguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge, ha riscontro in diverse norme legislative e tra le altre in quella dell'art. 9 della legge 15 luglio 1966, n. 604, che, per i prestatori di lavoro di cui al successivo art. 10, prescrive che la detta indennità è dovuta "in ogni caso di risoluzione del rapporto di lavoro".

Secondo la Corte trattasi di regole che trovano applicazione anche al lavoro domestico, che non presenta, al riguardo, alcuna particolarità per cui debba o possa essere consentito un differente trattamento.

La legge 29 maggio 1982, n. 297, ha istituito il trattamento di fine rapporto in luogo della precedente indennità di anzianità [33].

Fino al 1966 i presupposti di attribuzione dell'indennità di anzianità di cui all'art. 2110 cod.civ. consentivano di qualificare la stessa, come accaduto per la precedente indennità di licenziamento, quale attribuzione patrimoniale corrisposta al momento dell'estinzione del rapporto che premiava la fedeltà del lavoratore.

La legge 15 luglio 1966, n. 604 sui licenziamenti individuali stabilì, successivamente, la corresponsione dell'indennità di anzianità in ogni caso di risoluzione del rapporto di lavoro (art. 9). Questa disposizione e la sentenza della Corte cost. 27 giugno 1968, n. 75, che ha dichiarato la il-

[33] Il legislatore è sostanzialmente intervenuto modificando il testo dell'art. 2110 cod.civ. che aveva, a sua volta, modificato la precedente disciplina della cd. indennità di licenziamento, contenuta dapprima nell'art. 4 d.l. 9 febbraio 1919, n. 112 e, poi, nell'art. 10 R.d.l. 13 novembre 1924, n. 1825, conv. L. 18 marzo 1926, n. 256.

© Wolters Kluwer Italia

legittimità costituzionale dell'art. 2120, decimo comma, cod. civ. [34], nella parte in cui escludeva l'indennità nei casi di licenziamento per colpa e dimissioni volontarie, hanno costituito una tappa significativa nell'evoluzione normativa dell'indennità di anzianità verso la natura retributiva dell'indennità stessa. In questo contesto si colloca la riforma dell'istituto, in attuazione, tra l'altro, dei principi precedentemente espressi dalla Corte costituzionale.

Il T.f.r. è emolumento che matura durante lo svolgimento del rapporto di lavoro e riveste carattere retributivo, costituendo quella parte di retribuzione accantonata il cui pagamento è differito al momento della cessazione del rapporto stesso. Per i lavoratori domestici è tuttavia previsto dalla contrattazione collettiva [35] che, su richiesta del lavoratore stesso e per non più di una volta all'anno, può essere corrisposto al medesimo un anticipo nella misura massima del 70% di quanto maturato. Si tratta di un'eccezione riservata ai soli lavoratori domestici, che si differenzia rispetto alla disciplina del T.f.r. stabilita dal Codice Civile e valida per la generalità dei lavoratori dipendenti.

Con la sentenza n. 23 dicembre 1987, n. 585 la Corte costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 14 della legge 2 aprile 1958, n. 339 in riferimento agli articoli 3 e 36 Cost. sollevata dal Pretore di Torino "nella parte in cui assicura un trattamento retributivo minimo orario inderogabile solo ai lavoratori domestici che prestino almeno quattro ore di lavoro giornaliero, praticando, ai lavoratori che effettuano meno di quattro ore lavorative giornaliere, un trattamento deteriore". In particolare, la Corte – dopo aver richiamato la propria precedente sentenza n. 27/1974 con cui aveva già evidenziato, in via di principio, la legittimità, per il lavoro domestico, di una disciplina speciale anche derogatoria ad alcuni aspetti di quella generale e la sentenza n. 68/1969 con cui aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2068, comma secondo, del codice civile che sottraeva i rapporti di cui trattasi alla disciplina della contrattazione collettiva – ha stabilito che la legge n. 339/1958 costituisce una delle fonti, tra cui anche la contrattazione collettiva, nella regolamentazione dei rapporti di collaborazione familiare [36].

---

[34] vedasi anche C. cost., 28 dicembre 1971, n. 204.

[35] vedasi art. 41 C.C.N.L.

[36] Secondo la Corte costituzionale: "Nella delineata realtà odierna, le scelte che la legge citata ha inteso seguire non appaiono né illogiche né irrazionali, come già del resto la Corte aveva affermato in precedenza (sentenza n. 27 del 1976). Va considerato, all'uopo, che la normativa non pone divieti od esclusioni, ma al contrario consente, secondo la ricostruzione qui fattane delle sue finalità, l'applicazione - ricorrendone i presupposti - di tutte quelle altre disposizioni che regolando la materia non richiedono, quale requisito essenziale, una particolare misura della prestazione (artt. 2240 e ss. del cod. civ.; l. 27 dicembre 1953, n. 930 sulla corresponsione della tredicesima mensilità, ecc.): cosicché - in tali sensi è anche la

© Wolters Kluwer Italia

Fermo restando il divieto di licenziamento discriminatorio, l'art. 4 della legge 11 maggio 1990, n. 108 esclude espressamente i rapporti di cui alla legge n. 339/1958 dall'ambito di applicazione delle stringenti disposizioni sui licenziamenti individuali previste per la generalità dei lavoratori subordinati, pertanto per essi la fase di estinzione del legame negoziale sfugge alle ordinarie regole sui vincoli di forma e motivazione del licenziamento di cui alla legge 15 luglio 1966, n. 604 e sulle conseguenti tutele, obbligatoria ex lege n. 604 cit. ovvero reale di cui alla legge 20 maggio 1970, n. 300 in considerazione della natura delle prestazioni rese e delle condizioni ambientali nel cui contesto si svolge il rapporto di lavoro domestico.

Detto rapporto rientra, infatti, fra quelle fattispecie per cui non sussistono limitazioni al potere di recedere del datore di lavoro, essendo quest'ultimo libero di licenziare il lavoratore addetto ai servizi domestici senza alcuna necessità di fornire una motivazione (cd. recesso *ad nutum*). In vero, trova applicazione in questi casi l'art. 2118 cod. civ. secondo cui il datore di lavoro può recedere rispettando soltanto il periodo di preavviso, salvo il caso, previsto dall'art. 2119 cod.civ. – richiamato per il lavoro domestico, come l'art. 2118 cod.civ., dall'art. 2244 cod.civ. – in cui intervenga una giusta causa, ovvero un fatto di una gravità tale da compromettere irreversibilmente il rapporto fiduciario tra le parti e non consentirne neppure la prosecuzione provvisoria, che addirittura esonera il datore dal rispetto del suddetto periodo di preavviso.

La legge 5 febbraio 1992, n. 104 rappresenta la risposta legislativa all'esigenza di assicurare adeguato sostegno all'individuo affetto da disabilità oltre che ai familiari dello stesso chiamati ad assisterlo e a prendersi cura del medesimo, prescrivendo che vengano superati gli impedimenti derivanti dall'handicap attraverso la previsione di condizioni affinché vengano garantiti alla persona disabile la partecipazione alla vita della collettività e la completa realizzazione dei propri diritti. L'ordinamento italiano, in particolare, con la suddetta legge riconosce permessi lavorativi, a tutti gli effetti retribuiti, sia ai lavoratori affetti da disabilità grave che ai familiari che assistono una persona con handicap in situazione di gravità. Restano, tuttavia, esclusi dalla possibilità di poter fruire dei permessi di cui alla menzionata legge alcune categorie di lavoratori, tra i quali i lavoratori domestici e familiari.

Nel recepire la direttiva europea n. 104/93/CE del 23 dicembre 1993, successivamente sostituita dalla direttiva europea n.2000/34/CE del 22 giugno 2000, con il D.Lgs 8 aprile 2003, n. 66, si è provveduto a riformare l'intera disciplina concernente gli aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro. Il settore, nello specifico, nel rispetto dei principi generali della

---

giurisprudenza della Corte di cassazione - il giudice di merito è posto in grado di verificare tutti i termini concreti del rapporto sino a ricomprendervi la verifica circa la giusta retribuzione del lavoratore, proporzionale".

© Wolters Kluwer Italia

protezione, della sicurezza e della salute dei lavoratori, ha goduto del rinvio normativo ai sensi dell'art. 17 di detto Decreto ossia, le disposizioni riguardanti l'orario settimanale, la durata massima dell'orario di lavoro, il lavoro straordinario, il riposo giornaliero, le pause, e l'organizzazione e la durata del lavoro notturno, sono state demandate alla disciplina interna della contrattazione collettiva.

Vige anche per tale rapporto il rispetto dell'ordinaria disciplina sul trattamento dei dati personali, essendo confermata, tra l'altro, la tutela del diritto del lavoratore alla riservatezza, garantita dal D. Lgs. n. 196/2003, che dispone la necessarietà del consenso preventivo e del connesso obbligo informativo degli interessati.

Oltretutto, per il rapporto di lavoro domestico l'art. 115 D.Lgs. 196/2003 e ss.mm. pone, da un lato, in capo al datore di lavoro l'obbligo di garantire al lavoratore il rispetto della sua personalità e della sua libertà morale e, dall'altro, impone al lavoratore di mantenere la necessaria riservatezza per tutto quanto si riferisce alla vita familiare. Nel rapporto di lavoro domestico il trattamento dei dati personali del lavoratore, essendo effettuati da una persona fisica qual è il datore di lavoro nell'ambito di un'attività di carattere esclusivamente personale o domestico e senza alcuna connessione con un'attività di carattere professionale o commerciale, rientrano nelle esclusioni di applicazione materiale del Regolamento Generale sulla Protezione dei Dati previste dall'art. 2, secondo comma, lett. c) [37].

Quando, invece, il datori di lavoro domestico si affidi a soggetti esterni al nucleo familiare per ricevere supporto nella gestione contrattuale, i soggetti coinvolti negli adempimenti e nel trattamento dei dati personali ad essi collegato non sono limitati al solo datore di lavoro domestico e alla sua famiglia, ma comprende tutta una serie di professionisti e addetti ai lavori che, al contrario del nucleo familiare, svolgendo tali trattamenti nell'ambito di una attività commerciale o professionale, sono soggetti agli adempimenti previsti dal GDPR e dal Codice privacy novellato in tema di trattamento dei dati personali.

Con nota del 8 febbraio 2017, Prot. n. 1004 l'Ispettorato Nazionale del Lavoro è intervenuto su un tema piuttosto delicato qual è quello della videosorveglianza nel lavoro domestico e, quindi, ha trattato il caso in cui il datore intenda installare apparecchiature di videosorveglianza presso la propria abitazione privata. L'Ispettorato, in particolare, dopo aver rammentato che il rapporto di lavoro domestico è sottratto alla tutela dello Statuto dei lavoratori, poiché il datore di lavoro domestico è un soggetto privato non organizzato in forma di impresa, ha chiarito che è esclusa l'applicabilità dei limiti e dei divieti di cui all'art. 4 della legge n. 300/1970, poiché unitamente agli artt. 2, 3 e 6 costituisce un corpus normativo

[37] Regolamento Generale sulla Protezione dei Dati - Regolamento UE 2016/679

© Wolters Kluwer Italia

tipico di una dimensione "produttivistica" dell'attività di impresa, mentre ha ritenuto la natura estensiva dell'applicabilità dell'art. 8 dello Statuto, che pone il divieto di indagini su profili del lavoratore non attinenti alle sue attitudini professionali e che trova piena cittadinanza anche nell'ambito del lavoro domestico. Ne consegue, dunque, che nell'ambito domestico il datore di lavoro, anche nel caso di trattamento di dati riservati per finalità esclusivamente personali, incontra i vincoli posti dalla normativa sul trattamento dei dati personali a tutela della riservatezza e, se del caso, può procedere alla videosorveglianza preventivamente acquisendo il consenso del lavoratore, nonché garantendo di evitare di installare dei dispositivi nelle aree di sua stretta pertinenza. In vero l'esclusione del lavoro domestico dall'applicabilità dell'art. 4 della legge n. 300/1970 non sottrae, come precedentemente detto, al rispetto dell'ordinaria disciplina sul trattamento dei dati personali, essendo confermata la tutela del diritto del lavoratore alla riservatezza, garantita dal D. Lgs. n. 196/2003, che dispone la necessarietà del consenso preventivo e del connesso obbligo informativo degli interessati.

Dal 24 novembre 2010, per effetto dell'introduzione dell'art. 4 della legge n. 183 del 2010, l'Inps non applica più maggiorazioni in caso di "lavoro nero" che interessa lavoratori domestici. Il datore di lavoro domestico ha l'obbligo di comunicare all'Inps l'assunzione e anche l'eventuale trasformazione o cessazione del rapporto di lavoro.

Il datore di lavoro che ometta o ritardi la suddetta comunicazione obbligatoria è tenuto a pagare una sanzione amministrativa all'Ispettorato Territoriale del Lavoro che va da 100 a 500 euro per ogni lavoratore di cui non si è comunicata l'assunzione. Sono, altresì, previste per legge sanzioni civili e maggiorazioni, così come stabilito dalla L. 23.12.2000, n. 388, nel caso in cui avvenga il versamento tardivo dei contributi in presenza di iscrizione regolare.

Infine, per arrivare ai giorni nostri, dal 13 agosto 2022 con il D.L. 10/2022 di recepimento della direttiva UE 2019/1152 relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'Unione europea, anche i lavoratori domestici sono destinatari degli obblighi informativi a carico dei datori di lavoro relativamente ai termini e condizioni di lavoro, ad integrazione di quanto già stabilito nell'art.6 del C.C.N.L. di categoria.

Inoltre come anticipato, il grande motore del settore domestico italiano è la prassi consolidata di negoziazione e collaborazione tra le organizzazioni dei datori di lavoro e i sindacati di categoria che continua dal 1974.

Oggi il rinnovo del Ccnl di categoria cita la Convenzione OIL n. 189 del 2011 e la Convenzione n. 190 del 2019, ma prevede in sintesi, ad integrazione di quanto già illustrato: lettera di assunzione (art. 6); inquadramento dei lavoratori (art. 9); periodo di prova (art. 12); riposo settimanale (art. 13); orario di lavoro (art. 14); lavoro straordinario (art. 15); festività nazionali e infrasettimanali (art. 16); ferie (art. 17); sospensioni di lavoro

© Wolters Kluwer Italia

extra feriali (art. 18); permessi (art. 19); permessi per formazione professionale (art. 20); congedo per le donne vittime di violenza di genere (art. 21); assenze (art. 22); diritto allo studio (art. 23); matrimonio (art. 24); tutela delle lavoratrici madri (art. 25); tutela del lavoro minorile (art. 26); malattia (art. 27); tutela delle condizioni di lavoro (art. 28); infortunio sul lavoro e malattia professionale (art. 29); minimi retributivi (art. 34); vitto e alloggio (art. 35); variazione periodica dei minimi retributivi e dei valori convenzionali del vitto e dell'alloggio (art. 38); tredicesima mensilità (art. 39); permessi sindacali (art. 43). A tutto questo va accennato il ruolo strategico della bilateralità del settore: Ebincolf (art. 48) per la formazione e Cas.Sa.Colf (art. 50) per l'assistenza sanitaria integrativa.

La Costituzione italiana, la normativa nazionale e comunitaria, la giurisprudenza, la contrattazione collettiva hanno di fatto permesso di dare dignità al settore del lavoro domestico nel nostro Paese prima ancora dell'adozione da parte dell'OIL della Convenzione n.189. Tuttavia, il settore presenta ancora aree di miglioramento normativo rispetto alla maternità, alla malattia, alla sicurezza sul luogo di lavoro, ad un salario adeguato, al congedo parentale, al riconoscimento degli accordi di reciprocità per la pensione. E molto altro.

Per tali ragioni nel 2021 le parti Sociali firmatarie del Ccnl di categoria, DOMINA e Fidaldo, per parte datoriale, Filcams CGIL, Fisascat CISL UILTuCS e Federcolf, per parte lavoratori, al fine di avviare un costruttivo dialogo sociale, con il pieno coinvolgimento delle Istituzioni e la supervisione dell'Ufficio OIL per l'Italia e San Marino, sul miglioramento della qualità del lavoro degli assistenti familiari e delle condizioni di vita delle famiglie datori di lavoro domestico, hanno individuato delle priorità, alcune delle quali, mirano a rafforzare l'applicazione in ambito nazionale dei principi e dei diritti previsti dalla Convenzione n. 189. Le proposte, confluite in una Piattaforma programmatica [38], evidenziano che i tempi sono maturi per far progredire il settore domestico con interventi normativi realizzabili solo attraverso il dialogo tra il governo e le forze sociali come richiesto dalla Convenzione stessa.

La finalità di tale intervento è avviare processi per favorire l'equilibrio dell'occupazione nel settore del lavoro domestico dove è necessario e urgente anche affermare la dignità del lavoro, nel rispetto della Convenzione e dei punti del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali. Sono cinque le azioni proposte dalle Parti Sociali per restituire dignità al settore e ridurre la grande piaga del lavoro informale: a cominciare dall'adozione del trattamento economico di malattia a carico dell'Inps, compatibile con quelle riservate alla generalità dei dipendenti, e dall'estensione della normativa

[38] Dossier n.16: La piattaforma programmatica delle parti sociali: Proposte delle Parti Sociali per una piena "uguaglianza di trattamento" del settore domestico (Estratto del 3° Rapporto annuale sul lavoro domestico 2021) - https://www.osservatoriolavorodomestico.it/dossier

© Wolters Kluwer Italia

di tutela della maternità e della genitorialità, comparabili con quelli riconosciuti alla generalità delle lavoratrici madri e dei lavoratori padri, fino al riconoscimento ai datori di lavoro della deducibilità dal reddito di tutte le retribuzioni corrisposte ai lavoratori domestici e dei contributi obbligatori e all'istituzione di un assegno universale per la non autosufficienza e detraibilità fiscale dei contributi versati per i lavoratori addetti all'assistenza personale di soggetti non autosufficienti, a condizione della corretta applicazione della contrattazione nazionale sottoscritta dalle associazioni comparativamente più rappresentative della categoria [39].

Questa Piattaforma programmatica dà voce alle necessità di oltre 4 milioni di soggetti coinvolti tra lavoratori e datori di lavoro domestico, e rispondono ad un processo naturale di crescita ed evoluzione del settore che ha origini lontane, non solo nel godimento degli stessi diritti, nessuno escluso, da parte degli operatori del settore, ma anche relativi al soddisfacimento dei bisogni di assistenza e di cura per le famiglie, che ad oggi, dinanzi ai continui tagli del welfare, si trovano costretti, per necessità, a vestire i panni del datore di lavoro pur non traendo dal rapporto di lavoro alcun profitto.

[39] IV Rapporto DOMINA sul lavoro domestico, Osservatorio Nazionale DOMINA 2022 - capitolo 2, paragrafo 2.3: effetti economici del lavoro informale

© Wolters Kluwer Italia

BIBLIOGRAFIA GENERALE

AA. VV., *Les industries insalubres. Rapports sur leurs dangers et les moyens de les prévenir, particulièrement dans l'industrie des allumettes et celles qui fabriquent ou emploient des couleurs de plomb. Publiés au nom de l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs et précédés d'une préface par Etienne Bauer, Professeur à l'Université de Bale; Directeur de l'Office international du travail*, Berne, A. Francke vormals Schmid & Francke; Iéna, Gustave Fischer; Paris, Le Soudier, 1903.

AA.VV., *I nuovi termini della questione sociale e l'enciclica "Mater et Magistra"*, Milano, Vita & Pensiero, 1961.

AA.VV., *Le droit capitaliste du travail*, Grenoble, Collection Critique du Droit, 1980.

AA.VV., *Dizionario biografico degli italiani*, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, 1990.

AA.VV., *Studi sul lavoro. Scritti in onore di Gino Giugni*, Bari, Cacucci, 1999.

AA.VV., *Scritti in onore di Edoardo Ghera*, Cacucci, Bari, 2008.

AA.VV., *Studi in memoria di Mario Giovanni Garofalo*, Bari, Cacucci, 2015.

AA.VV., *L'attuazione degli articoli 39 e 46 della Costituzione. Tre proposte a confronto*, "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale - Quaderni", n. 1, 2016.

P. Adamo, A. Chiavistelli, P. Soddu (a cura di), *Forme e metamorfosi della rappresentanza politica, 1848 1948 1968*, Torino, Accademia University Press, 2019.

M. Adeney, J. Lloyd, *The Miners' Strike, 1984-85: Loss without Limit*, London, Routlegde, 1988.

I. Agárdi, B. Waaldijk, C. Salvaterra (eds.), *Making Sense, Crafting History: Practices of Producing Historical Meaning*, Pisa, Plus Pisa University Press, 2010.

A. Aglan, R. Frank (a cura di), *La guerra-mondo 1937-1947*, t. II, Torino, Einaudi, 2016.

M. Aimo, *Dalle schedature dei lavoratori alla profilazione tramite algoritmi: serve ancora l'art. 8 dello Statuto dei lavoratori?*, "Lavoro e diritto", 2021, 3-4.

M. Aimo, *Il lavoro a termine tra modello europeo e regole nazionali*, Torino, Giappichelli, 2017.

© Wolters Kluwer Italia

A. Alcock, *History of the International Labour Organization*, London, Macmillan, 1971.
E. Ales, M. Bell, O. Deinert, S. Robin-Olivier, *International and European Labour Law. Article by Article Commentary*, Nomos, Baden Baden, 2018.
P. Alessandrini (a cura di), *Lavoro regolare e lavoro nero*, Bologna, Il Mulino, 1978.
C. Alessi, *L'OIL e la tutela contro il licenziamento illegittimo*, in "Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro", n. 3, 2019.
C. Alessi, *Retribuzione e orario di lavoro nelle strategie dell'ILO*, "Diritto delle relazioni industriali", n. 1, 2020.
R. Allio, *L'Organizzazione Internazionale del Lavoro e il sindacalismo fascista*, Bologna, Il Mulino, 1973.
A. Aloisi, V. De Stefano, *Il tuo capo è un algoritmo*, Bari-Roma, Laterza, 2020.
P. Alston, *"Core Labour Standards" and the Transformation of the International Labour Rights Regime*, "European Journal of International Law", Vol. 15, Issue 3, 2004.
G. Amari (a cura di), *F. Caffè. La Dignità del Lavoro*, Roma, Castelvecchi, 2014.
M. Ambrus, *Comparative law method in the jurisprudence of the European Court of Human Rights in the light of the rule of law*, "Erasmus law review", vol. 2, issue 3, 2009.
D. Amoroso, *Sull'obbligo della Corte costituzionale italiana di prendere in considerazione le decisioni del Comitato europeo dei diritti sociali*, in *La normativa italiana sui licenziamenti: quale compatibilità con la Costituzione e la Carta sociale europea?*, "Forum di Quaderni Costituzionali Rassegna, 7, 2018.
B. Anderson, *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, rev.ed., London, Verso, 2016.
B. Andrees, A. Nasri, P. Swiniarski, *Regulating labour recruitment to prevent human trafficking and to foster fair migration: models, challenges and opportunities*, Geneva, ILO, 2015.
A. J. Andreev, I. Borodkinl, J. I. Kir'janov, J. P. Depretto, *Les conflits du travail en Russie soviétique pendant le "Communisme de guerre" et la N.E.P.*, "Le mouvement social", 196, 2001.
T. Anselmi, *Il 1975 anno internazionale della donna. Discorso pronunciato a Roma il 27 febbraio 1975, nella sede del Banco di Roma, sotto gli auspici del Centro italiano di studi per la conciliazione internazionale*, Roma, Banco di Roma, 1975.
T. Anselmi, A. Vinci, *Storia di una passione politica*, Milano, Sperling & Kupfer Editori, 2006.
M. Antonioli, M. Bergamaschi, L. Ganapini (a cura di), *Milano operaia dall'800 a oggi*, Milano-Roma-Bari, Cariplo-Laterza, 1993.
D. Archibugi, M. Pianta, *Specialization and size of technological activi-*

© Wolters Kluwer Italia

ties in industrial countries: The analysis of patent data, "Research Policy", 21, 1992.
G. Arrighi, T. H. Hopkins, Immanuel Wallerstein, *Antisystemic Movements*, Roma, manifestolibri, 1992.
G. Arrighi, *Il lungo XX secolo. Denaro, potere e le origini del nostro tempo*, Milano, Il Saggiatore, 1996.
Artifex, *L'organizzazione internazionale del lavoro a Ginevra*, "Nuova Antologia", 57, 1922.
C. Assanti, *Il termine finale nel contratto di* lavoro, Milano, Giuffrè, 1958.
S. Audoin-Rouzeau, J.-J. Becker (a cura di), *La prima guerra mondiale*, vol. II, Torino, Einaudi, 2007.
M. Augé Laribé, *La politique agricole de la France de 1880 a 1940,* Paris, Presses Universitaires de France, 1950.
C. Aydin, *Il lungo Ottocento. Una storia politica internazionale*, Torino, Einaudi, 2019.
L. Baccaro, C. Howell, *A common neoliberal trajectory: the transformation of industrial relations in advanced capitalism*, "Politics & Society", vol. 39, issue 4, 2011.
A. Baldasseroni, F. Carnevale, S. Iavicoli, L. Tomassini, *Alle origini della tutela della salute dei lavoratori in Italia. Nascita e primi sviluppi dell'Ispettorato del Lavoro (1904-1939*), Roma, ISPESL, 2009.
R. Baldwin, S. Evenett, *COVID-19 and Trade Policy: Why Turning Inward Won't Work*, CEPR Press, 2020.
M. V. Ballestrero, *Dalla tutela alla parità. La legislazione italiana sul lavoro delle donne*, Bologna, Il Mulino, 1979.
M. V. Ballestrero, *Diritto sindacale*, Torino, Giappichelli, 2018.
F. Bano, *La territorialità del diritto. Distacco transnazionale di manodopera a basso costo*, "Lavoro e diritto", n. 4, 2015.
L. Barassi, *Il diritto del lavoro*, Milano, Giuffrè, 1949.
M. Barbera, *Tutto a posto, niente in ordine. Il caso del lavoro notturno delle donne*, "Rivista Italiana di diritto del lavoro", 1, 1999.
L. Barboni, *La strana irrinunciabilità del diritto alle ferie nel diritto interno e nelle fonti internazionali*, "Diritto delle relazioni industriali", XIII, 3, 2003.
E. Barraco, A. Sitzia, *Potere di controllo e privacy: Lavoro, riservatezza e nuove tecnologie*, Milano, Ipsoa, 2016.
P. Barraud de Lagerie, E. Bethoux, R. Bourguignon, A. Mias, É. Penalva-Icher, *Mise en oeuvre de la Loi sur le devoir de vigilance Rapport sur les premiers plans adoptés par les entreprises*, Rapport remis au Bureau International du Travail, Genève, OIT, 2020.
F. Basegni, L. Di Stefano, A. Russo, I. Senatori (a cura di), *Le politiche del lavoro della XVIII Legislatura: dal Decreto Dignità alla Gestione dell'emergenza Covid-19*, Torino, Giappichelli, 2020.
A. Bashford, *Nation, Empire, Globe: The Spaces of Population Debate in*

© Wolters Kluwer Italia

the Interwar Year, "Comparative Studies in Society and History", XLIX, 2007, 1.
E. Bauer, *L'Association internationale pour la protection légale des travailleurs et l'Office international du travail, 1901-1910. Origines – Organisation – Œuvre réalisée – Documents*, Bruxelles, Hayez, 1910.
V. Bavaro, *Appunti sul diritto del potere collettivo del lavoro*, "Lavoro e diritto", 2021, 3-4.
A. Baylos Grau, L. Zoppoli (a cura di), *La libertà sindacale nel mondo: nuovi profili e vecchi problemi. In memoria di Giulio Regeni*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019.
C. A. Bayly, *The Birth of the Modern World 1780-1914: Global Connections and Comparisons*, Oxford, Blackwell, 2004.
X. Beaudonnet, *L'utilisation des sources universelles du droit international du travail par les juridictions internes*, in "Bulletin de droit comparé du travail et de la sécurité sociale", 2005, 43.
S. Beckert, *L'impero del cotone. Una storia globale*, Torino, Einaudi, 2016.
B. Béguin, *Le tripartisme dans l'Organisation International du Travail*, New York-Ginevra, Carnegie, 1959.
Janice R. Bellace, *The ILO Declaration of Fundamental Principles and Rights at Work*, "The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations", Vol. 17, Issue 3, 2001.
J. Bertillon, *Communication de M. le docteur J. Bertillon sur le classement des professions dans les dénombrements de la population*, "Bulletin de l'Institut International de Statistique, vol. 4, n. 2, 1889.
J. Bertillon, *Rapport de M. Bertillon sur la nomenclature des professions dans le recensement*, "Bulletin de l'Institut International de Statistique, vol. 6, n. 1, 1892.
J. Bertillon, *Rapport sur les observations faites par différents directeurs de services statistiques, à propos du projet de nomenclature des professions présenté à leur examen par l'Institut international de statistique (Session de Vienne, 1891)*, "Bulletin de l'Institut International de Statistique", vol. 8, n. 1, 1895.
J. Bertillon, *Projet de nomenclature des professions*, "Bulletin de l'Institut International de Statistique", vol. 8, n. 1, 1895.
L. Bertucelli, A. Pepe, M. L. Righi, *Il sindacato nella società industriale*, Roma, Ediesse, 2008.
L. Besozzi Pogliano, *Via Pomba 1, Il lavoro domestico in Italia e il suo contratto collettivo. La vicenda di Nuova Collaborazione, un'avventura civica e liberale iniziata a Torino nel 1969*, Torino, Effatà, 2019.
M. L. Betri, A. Gigli Marchetti (a cura di), *Salute e classi lavoratrici in Italia dall'Unità al fascismo*, Milano, Franco Angeli, 1982.
E. Betti, C. De Maria (a cura di), *Genere, lavoro e formazione professionale nell'Italia contemporanea*, Bologna, Bononia University Press, 2021.
E. Betti, *Equal pay and social justice: women's agency, trade union action*

© Wolters Kluwer Italia

and international regulations. Italy, the ILO and the EEC in the global context (1951-1977), "The International History Review", vol. 44, issue 3, 2021.
W. Beveridge, *Social insurance and allied services*, London, His Majesty's Stationery Office, 1942.
P. Bevilacqua (a cura di), *Storia dell'Agricoltura italiana in età contemporanea*, vol. II. *Uomini e classi*, Venezia, Marsilio, 1990.
R. Bianchi, *Pace, pane, terra. Il 1919 in Italia*, Roma, Odradek Edizioni, 2006.
H-J. Bieling, T. Schulten, *Competitive restructuring and industrial relations within the European Union: corporatist involvement and beyond?*, WSI-Diskussionpaper, Dusseldorf, 2002, no. 99.
L. Bin, *Problemi interni e problemi esterni del reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro*, in "La legislazione penale", 2020.
M. Birgillitto, *Lavoro e nuova economia: un primo approccio critico. I molti vizi e le poche virtù dell'impresa Uber*, "Labour & Law Issues", n. 2, 2016.
R. Biscioni (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro. I congressi italiani e internazionali di medicina del lavoro dal 1906 a oggi*, Milano, FrancoAngeli, 2021.
P. D. Blanc, B. Dolan (eds.), *At Work in the World Proceedings of the Fourth International Conference on the History of Occupational and Environmental Health*, San Francisco, University of California Medical Humanities Press, 2012.
P. D. Blanc, *"Acute" Silicosis at the 1930 Johannesburg Conference on silicosis and in its aftermath: controversies over a distinct Entity later recognized as Silicoproteinosis*, "American Journal of Industrial Medicine", 58, 2015.
A. M. Bocci Girelli (a cura di), *Amintore Fanfani. Storico dell'economia e statista*, Milano, Franco Angeli, 2013.
R. Bohning, *A brief account of the ILO and policies on international migration*, Geneva, International Institute for Labour Studies, 2012.
G. Boldt et alii (eds.), *La stabilità dell'impiego nei paesi membri della CECA*, Lussemburgo, Ufficio pubblicazioni CEE, 1958.
A. Bollani, *Contratti collettivi separati e accesso ai diritti sindacali nel prisma degli accordi Fiat del 2010*, Catania, Centro Studi "Massimo d'Antona", 2011.
G. Bonazza, G. Ongaro (a cura di), *Libertà e coercizione: il lavoro in una prospettiva di lungo periodo*, Palermo, NDF, 2018.
V. E. Bonnell, *Roots of Rebellion: Workers' Politics and Organizations in St. Petersburg and Moscow, 1900-1914*, Berkeley, University of California Press, 1984.
B. Boockmann, *Mixed Motives: An Empirical Analysis of ILO Roll-Call Votes*, "IINS Research Paper", n. 12, Centre for European Economic Research (ZEW), 2002.

© Wolters Kluwer Italia

M. Bordo, A. M. Taylor, J. G. Williamson (eds.), *Globalization in historical perspective*, Chicago-London, University of Chicago Press, 2003.
P. Borioni (a cura di), *Welfare scandinavo. Storia e innovazione*, Roma, Carocci, 2003.
E. Boris, D. Hoehtker, S. Zimmermann (eds.), *Women's ILO. Transnational Networks, Global Labour Standards and Gender Equity, 1919 to Present*, Brill, Leiden, 2018.
U. Borsi, *Elementi di legislazione sociale del lavoro*, Bologna, Zanichelli, 1936.
M. Borzaga, *Contrasto al lavoro infantile e decent work*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018.
M. Borzaga, *Le politiche dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro e dell'Unione Europea in tema di contrasto alla povertà*, "Lavoro e diritto", n. 1, 2019.
M. Borzaga, V. Brino, L. Calafà, A. Lassandari, *Cent'anni di solitudine? L'Organizzazione Internazionale del Lavoro 1919-2019. Introduzione*, "Lavoro e diritto", n. 3, 2019.
M. Borzaga, M. Mazzetti, *Core labour standards e decent work: un bilancio delle più recenti strategie dell'OIL*, "Lavoro e diritto", 3, 2019.
J. Bourdieu, B. Reynaud, *Factory Discipline, Health and Externalities in the Reduction of Working Time in Nineteenth Century France*, "Socio-Economic Review", 2006.
R. Bourguignon, A. Mias (eds.), *Les accords-cadres internationaux: Etude comparative des ACI conclus par les entreprises françaises*, Report for the ILO Office for France, 2017.
S. Brabant, E. Savourey, *Scope of the Law on the Corporate Duty of Vigilance: Companies Subject to the Vigilance Obligations*, "Revue Internationale de la Compliance et de l'Ethique des Affaires", n. 50, 2017.
V. Brino, *Diritto del lavoro e catene globali del valore*, Torino, Giappichelli, 2020.
V. Brino, *Il percorso evolutivo dell'Organizzazione internazionale del lavoro tra universalismo e selettività delle tutele*, "Lavoro Diritti Europa", 3, 2021.
A. Brizzi, *La "battaglia" delle 40 ore. Un aspetto delle relazioni tra l'Organizzazione internazionale del lavoro e l'Italia fascista negli anni Trenta*, "Studi storici", LXII, 4, 2021.
M. Brollo, F. Bilotta, A. Zilli (a cura di), *Il lessico della dignità*, Udine, FORUM, 2021.
D. K. Brown, *International Trade and Core Labour Standards: A Survey of the Recent Literature*, "Labour market and social policy", Occasional papers n. 43, Paris, OECD, 2000.
I. Bruno, F. Jany-Catrice, B. Touchelay (eds.), *The Social Sciences of Quantification. From Politics of Large Numbers to Target-Driven Policies*, Cham, Springer, 2016.

© Wolters Kluwer Italia

F. Buccellato, M. Rescigno (a cura di), *Impresa e forced labour: strumenti di contrasto*, Bologna, il Mulino, 2015.
F. Buffa, M. G. Civinini, *La Corte di Strasburgo*, speciale di "Questione Giustizia", n. 1, 2019.
M. Buscemi, N. Lazzerini, L. Magi, D. Russo (eds.), *Legal Sources in Business and Human Rights: Evolving Dynamics in International and European Law*, Leiden and Boston, MA: Brill Nijhoff, 2020.
K. Burgess, *Global pressures, national policies, and labor rights in Latin America*, "Studies in Comparative International Development", Vol. 45, n. 2, 2010.
A. Cabrini, *La legislazione sociale: 1859-1913*, Roma, C. A. Bontempelli, 1913.
A. Cabrini, *La legislazione internazionale del lavoro alla Conferenza della Pace*, "Rassegna della Previdenza sociale", VI, 5-6, 1919.
A. Cabrini, *La prima sessione della Conferenza Internazionale del Lavoro (Washington 29 ottobre – 29 novembre 1919), "Rassegna della previdenza sociale", VII, 1, 1920.*
A. Cabrini, *La conferenza internazionale del lavoro a Ginevra*, "Echi e commenti", 5, 17 e 25 novembre 1921.
A. Cabrini, *La terza conferenza internazionale del lavoro (Ginevra, 25 ottobre - 19 novembre 1921)*, "Rassegna della previdenza sociale", X, 1, 1922.
A. Cabrini, *La IV Conferenza Internazionale del Lavoro (Ginevra, ottobre - Novembre 1922)*, "Rassegna della previdenza sociale", X, 10, 1922.
A. Cabrini, *L'Organizzazione Internazionale del Lavoro istituita dai trattati di pace e la sua azione,* Torino, Stabilimento tipografico della SAE, 1924.
L. Calafà, S. Iavicoli, B. Persichino (a cura di), *Lavoro insicuro*, Bologna, il Mulino, 2020.
L. Calafà, *Per un approccio multidimensionale allo sfruttamento lavorativo*, "Lavoro e diritto", n. 2, 2021.
L. Califano, C. Colapietro (a cura di), *Innovazione tecnologica e valore della persona. Il diritto alla protezione dei dati personali nel Regolamento UE 2016/679*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017.
R. Calò, *La tutela dei riders tra diritto penale e norme lavoristiche – riflessioni a margine della decisione del tribunale di Milano che ha disposto l'amministrazione giudiziaria nei confronti di Uber Italy s.r.l., "Giustizia insieme", 2020.*
P. Campanella (a cura di), *Vite sottocosto. 2° Rapporto Presidio*, Roma, Aracne, 2018.
I. Canfora, *La filiera agroalimentare tra politiche europee e disciplina dei rapporti contrattuali: i riflessi sul lavoro in agricoltura*, "Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali", n. 158, 2018.
I. Canfora, V. Leccese, *Lavoro irregolare e agricoltura. Il Piano triennale*

© Wolters Kluwer Italia

per il contrasto allo sfruttamento lavorativo, tra diritto nazionale e regole di mercato della nuova PAC, "Diritto agroalimentare", 1, 2021.
G. Canivet, M. Andenas, D. Fairgrieve, *Comparative law before the courts*, London, British Institute of International and Comparative Law, 2014.
M. Capanna, *Formidabili quegli anni*, Milano, Garzanti, 1988.
A. Cappiello, *Luigi Bodio: promoter of the political and high scintific mission of statistic and pioneer of the international statistical cooperation*, "Rivista Italiana di Economia Demografia e Statistica", vol. 86, n. 3-4, 2014.
U. Carabelli, C. Spinelli, *La Corte d'Appello di Torino ribalta il verdetto di primo grado: i riders sono collaboratori etero-organizzati*, "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale", II, 2019.
U. Carabelli, L. Fassina (a cura di), *La nuova legge sui riders e sulle collaborazioni etero-organizzate*, Roma, Ediesse, 2020.
T. L. Caraway, *Freedom of association: battering ram or trojan horse?*, "Review of International Political Economy", Vol. 13, Issue 2, 2006.
A. Carera (a cura di) *Giuseppe Toniolo. L'uomo come fine. Con saggi sulla storia dell'Istituto Giuseppe Toniolo di studi superiori*, Milano, Vita e Pensiero, 2014.
A. Carew, *Labour under the Marshall Plan. The politics of productivity and the marketing of management science*, Manchester, Manchester UP, 1987.
F. Carnevale, A. Baldasseroni, *Mal da lavoro. Storia della salute dei lavoratori.* Roma-Bari, Laterza, 1999.
F. Carnevale, A. Baldasseroni, V. Guastella, L. Tomassini, *Concerning the First International Congress on Work-related Illnesses - Milan 9-14 June 1906: Success - News - Reports – Motions*, "La Medicina del Lavoro, 97(2), 2006.
F. Carnevale, *Le prime generazioni dei medici del lavoro in Italia*, "Epidemiologia&Prevenzione", 5, 2021.
L. Carozzi, *Un centro Internazionale di Medicina del Lavoro. Realizzazioni ed aspirazioni*, "Rassegna di Medicina Applicata al Lavoro Industriale", II(3), 1931.
L. Carozzi, *La silicosi problema internazionale*, Estratto da "Folia Medica", n. 23-24, 1937.
L. Carozzi, *Contributo bibliografico alla storia della pneumoconiosi "Silicosi" dal 27° secolo avanti Cristo al 1871*, "Rassegna di medicina industriale", 8-9, 1941.
M. Carr, M. Alter Chen, *Globalization and the informal economy: How global trade and investment impact on the working poor*, "Employment Sector Working Paper", Geneva, ILO, 2002.
M. Cartabia, *Convergenze e divergenze nell'interpretazione delle clausole finali della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea*, in "Rivista AIC", n. 3, 2017.

© Wolters Kluwer Italia

B. Cartosio (a cura di), *Wobbly! L'Industrial Workers of the World e il suo tempo*, Milano, Shake Edizioni, 2007.
G. Casale, *The fundamentals of international labour law*, Torino, Giappichelli, II ed., 2020.
M. Casalini, *Gender and Class. Storia delle donne e movimento operaio nel Novecento*, "Italia contemporanea", n. 218, 2000.
M. Casalini, *Le donne della sinistra (1944-1948)*, Roma, Carocci, 2005.
F. Cassata, *Il fascismo razionale. Corrado Gini tra scienza e politica*, Roma, Carocci, 2006.
G. Cassì, *La durata della prestazione di lavoro*, Milano, Giuffrè, 1956.
L. Castelvetri, *Il diritto del lavoro delle origini*, Milano, Giuffrè, 1994.
T. Cayet, P.-A. Rosental, M. Thébaud-Sorger, *How International Organizations Compete: Occupational Safety and Health at the ILO, a Diplomacy of Expertise*, "Journal of Modern European History", 7, 2009.
T. Cayet, *Rationaliser le travail, organiser la production. Le Bureau International du Travail et la modernisation économique durant l'entre-deux-guerres*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2010.
G. P. Cella (a cura di), *Il movimento degli scioperi nel XX secolo*, Bologna, Il Mulino, 1979.
G. P. Cella, *Quali culture per i sindacati italiani. Orientamenti e tendenze*, "Economia & Lavoro", 3, 2008.
G. Centamore, *Contrattazione collettiva e pluralità di categorie*, Bologna, Bononia University Press, 2020.
C. Cester, M. G. Mattarolo, M. Tremolada (a cura di), *La nuova disciplina dell'orario di lavoro*, Milano, Giuffrè, 2003.
S. Charnovitz, *The International Labour Organization in Its Second Century*, "Max Planck Yearbook of United Nations Law", vol. 4, n. 1, 2000.
G. Chianese, *Mondi femminili in cento anni di sindacato*, vol. II, Roma, Ediesse, 2008.
W. Chiaromonte, *«Cercavamo braccia, sono arrivati uomini». Il lavoro dei migranti in agricoltura fra sfruttamento e istanze di tutela*, "Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali", n. 158, 2018.
W. Chiaromonte, M. D. Ferrara, M. Ranieri (a cura di), *Migranti e lavoro*, Bologna, il Mulino, 2020.
P. Chieco, *Privacy e lavoro. La disciplina del trattamento dei dati personali del lavoratore*, Bari, Cacucci, 2000.
B. Christoph, B. Matthes, C. Ebner, *Occupation-Based Measures – An Overview and Discussion*, "KZfSS Koelner Zeitschrift fur Soziologie und Sozialpsychologie", 72, 2020.
A. Ciampani, D. M. Bruni (a cura di), *Istituzioni politiche e mobilitazioni di piazza*, Soveria Mannelli (Cz), Rubbettino, 2018.
T. Cianetti, *Memorie dal carcere di Verona*, a cura di Renzo De Felice, Milano, Rizzoli, 1983.
F. Ciconte, S. Liberti, *Spolpati. La crisi dell'industria del pomodoro tra sfruttamento e insostenibilità*, Terzo rapporto #FilieraSporca, 2016.

© Wolters Kluwer Italia

A. Colombo (a cura di), *Il coraggio di cambiare. L'esempio di Riccardo Bauer*, Milano, Franco Angeli, 2002.
M. Colucci, *Massima occupazione. Il ministero del Lavoro e della previdenza sociale nell'Italia da ricostruire 1945-1950*, "Italia contemporanea", n. 274, 2014.
R. Connelly, V. Gayle, P. S. Lambert, *A review of occupation-based social classification for social survey research*, "Methodological innovations", 9, 2016.
L. Coppolaro, L. Mechi (eds.), *Free trade and social welfare in Europe. Explorations in the long 20*th century, Abingdon, Routledge, 2020.
V. Corbanese, G. Rosas, *Lavoro dignitoso e inclusione sociale delle vittime di sfruttamento lavorativo*, Roma, ILO, 2020.
V. Corbanese, G. Rosas, *Protezione e assistenza delle vittime di sfruttamento lavorativo. Un'analisi comparativa*, Roma, ILO, 2020.
F. Cordova, *Le origini dei sindacati fascisti 1918-1926*, Roma-Bari, Laterza, 1974.
A. Cornice, A. Innamorati, F. Pomponi, *Campo aperto: azioni di contrasto allo sfruttamento degli immigrati in agricoltura*, Inapp paper, Roma, Inapp, 2020.
A. P. Cortell, J. W. Davis Jr., *How Do International Institutions Matters? The Domestic Impact of International Rules and Norms*, "International Studies Quarterly", XL, 4, 1996.
M. Corti, *La tutela contro il licenziamento ingiustificato nelle fonti dell'OIL*, in "Lavoro Diritti Europa", n. 2, 2019.
P. Corti (a cura di), *Società rurale e ruoli femminili in Italia fra '800 e '900. Atti del convegno: Le donne delle campagne nella storia sociale d'Italia, 1860-1960*. Annali dell'Istituto Alcide Cervi 3/1991, Bologna, Il Mulino, 1990.
E. Costa Bona, *L'Italia e la Società delle Nazioni*, Padova, Cedam, 2004.
K. Cox, *The Inevitability of Nimble Fingers? Law, Development and Child Labor*, "Vanderbilt Journal of Transnational Law", vol. 32, issue 1, 1999.
R. Cox, *Labor and Hegemony*, "International Organization", vol. 31, issue 3, 1977.
G. Crainz, *Storia del Miracolo Italiano. Culture, identità, trasformazioni fra anni Cinquanta e Sessanta*, Roma, Donzelli, 2005.
G. Crainz, *Il paese mancato. Dal Miracolo Economico agli anni Ottanta*, Roma, Donzelli, 2005.
B. Creighton, *Combating Child Labour: the Role of International Labour Standards*, "Comparative Labour Law & Policy Journal", vol. 18, 1997.
V. Cuffaro, R. D'Orazio, V. Ricciuto (a cura di), *I dati personali nel diritto europeo*, Torino, Giappichelli, 2019.
B. Curtis, *The Politics of Population: State Formation, Statistics, and the Census of Canada, 1840-1875*, Toronto, University of Toronto Press, 2001.
B. Curtis, *Focault on Governmentality and Population: The Impossible*

© Wolters Kluwer Italia

Discovery, "Canadian Journal of Sociology/Cahiers Canadiens de Sociologie", vol. 27, n. 4, 2002.
M. D'Antona, *Il quarto comma dell'art. 39, oggi*, in "Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali", vol. 80, n. 4, 1998.
I. Daugareilh (ed.), *Mondialisation, travail et droits fondamentaux*, Bruxelles, Bruylant, 2005.
E. D'Avino, *Emersione e tutele del lavoro irregolare: una prospettiva comparata di sicurezza sociale*, Napoli, Satura, 2018.
K. E. Davis, M. J. Trebilcock, *The relationship between law and development: optimists versus skeptics*, New York, New York University School of Law, 2008.
A. De Clementi, *Il prezzo della ricostruzione. L'emigrazione italiana nel secondo dopoguerra*, Roma-Bari, Laterza, 2010.
F. De Felice, *Sapere e politica. L'Organizzazione internazionale del lavoro tra le due guerre 1919-1939*, Milano, Franco Angeli, 1988.
A. De Feo, *La donna nell'impresa contadina*, Roma, Editori Riuniti, 1964.
F. De Filippis, *L'agricoltura tra vecchia e nuova globalizzazione*, "Agriregionieuropa", anno 14, n. 52, 2018.
M. De Giuseppe, *La rivoluzione messicana*, Bologna, Il Mulino, 2013.
G. Delautre, E. Echeverría Manrique, C. Fenwick (eds.), *Decent work in a globalized economy. Lessons from public and private initiatives*, Geneva, ILO, 2021.
I. Del Biondo, *Gli anni del Fronte Popolare e les Accords Matignon*, "Annali della Fondazione Di Vittorio", 2006.
I. Del Biondo, *L'Europa possibile. La CGT e la CGIL di fronte al processo d'integrazione europea (1957-1973)*, Roma, Ediesse, 2007.
M. della Campa (a cura di), *Il modello Umanitaria*, Milano, Edizioni Raccolto-Umanitaria, 2003.
Claudio Dellavalle (a cura di), *Operai, fabbrica, Resistenza. Conflitto e potere nel triangolo industriale (1943-1945)*, numero monografico degli "Annali Fondazione Giuseppe Di Vittorio", vol. 15, 2015.
R. Del Punta, *La nuova disciplina dei controlli a distanza sul lavoro (art. 23, d.lgs. n. 151/2015)*, "Rivista italiana del diritto del lavoro", 2016, I.
M. De Luca, *Il ruolo delle organizzazioni datoriali del settore del lavoro domestico in Italia*, Roma, OIL, 2020.
C. De Martino, M. Lozito, D. Schiuma, *Immigrazione, caporalato e lavoro in agricoltura*, in "Lavoro e Diritto", 2, 2016.
C. De Martino, M. D'Onghia, *Gli strumenti giuslavoristici di contrasto allo sfruttamento del lavoro in agricoltura nella legge n. 199/2016: ancora timide risposte a un fenomeno molto più complesso*, "Variazioni su temi di diritto del lavoro", n. 1, 2018.
G. de Michelis (a cura di), *L'Italia nell'Organizzazione Internazionale del Lavoro della Società delle Nazioni*, Roma, Pubblicazioni dell'Istituto Italiano di Diritto Internazionale in Roma, 1930.
G. de Michelis, *La corporazione nel mondo*, Bompiani, Milano 1934.

© Wolters Kluwer Italia

B. de Mozzi, L. Mechi, A. Sitzia, *L'Organizzazione Internazionale del Lavoro: un'introduzione nel centenario*, in "Lavoro Diritti Europa", 2, 2019.
B. de Mozzi, *Contratto di categoria e libertà sindacale: questioni attuali*, in "Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro", 2, 2021.
M. J. Dennis, *The ILO Convention on the Worst Forms of Child Labor*, "American Journal of International Law", Vol. 93, Issue 4, 1999.
A. De Rubeis, *Qualche breve considerazione critica sul nuovo reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro*, "Diritto penale contemporaneo", n. 4, 2017.
G. de Santis, *Caporalato e sfruttamento di lavoro: politiche criminali in tema di protezione del lavoratore. Pregi e limiti dell'attuale disciplina - I parte*, "Responsabilità civile e previdenza", n. 5, 2018.
U. De Siervo, S. Guerrieri, A. Varsori (a cura di), *La prima legislatura repubblicana. Continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni*, Roma, Carocci, 2004, vol. II.
A. Desrosières, *La Politique des grand nombres: Histoire de la raison statistique*, Paris, La Découverte 1993.
V. De Stefano, *Lavoro su piattaforma e lavoro non standard in prospettiva internazionale e comparata*, "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale", I, 2017.
V. De Stefano, *L'ambito di applicazione soggettivo degli International Labour Standards dell'OIL*, 3, 2019.
T. Detti, G. Gozzini, *L'età del disordine. Storia del mondo attuale 1968-2017*, Roma-Bari, Laterza, 2018.
M. Dhermy-Mairal, *Les sciences sociales et l'action du Bureau international du travail (1920-1939)*, tesi di dottorato in scienze sociali, Paris, EHESS, 2015.
P. Di Biagi (a cura di), *La grande ricostruzione. Il piano INA-Casa e l'Italia degli anni '50*, Roma, Donzelli, 2001.
F. Di Marzio (a cura di), *Agricoltura senza caporalato*, Roma, Donzelli, 2017.
G. di Palma Castiglione, *L'organizzazione permanente del lavoro della "Società delle Nazioni"*, "Vita italiana", VI, 2, 1920.
G. di Palma Castiglione, *Il parlamento di classe. La Conferenza Internazionale del Lavoro*, "Rivista di politica economica", XII, I-II, 1922.
G. di Palma Castiglione, *L'Italia e l'Ufficio Internazionale del Lavoro,* Roma, Tipografia operaia romana, 1925.
G. di Palma Castiglione, *L'organizzazione permanente internazionale del lavoro*, "Rivista Internazionale di Scienze Sociali", 42, n. 6, 1934.
F. Di Sarcina, *L'Europa delle donne*. *La politica di pari opportunità nella storia dell'integrazione europea (1957-2007)*, Bologna, Il Mulino, 2010.
P. Dogliani, *Progetto per un'internazionale "aclassista": i socialisti nell'Organizzazione Internazionale del Lavoro negli anni Venti*, "Quaderni della Fondazione Feltrinelli", 34, 1987.
M. D'Onghia, C. de Martino, *Gli strumenti giuslavoristici di contrasto al-*

© Wolters Kluwer Italia

lo sfruttamento del lavoro in agricoltura nella legge n. 199 del 2016: ancora timide risposte a un fenomeno molto più complesso, "WP C.S.D.L.E. 'Massimo D'Antona'.IT, n. 352, 2018.
F. Dubet, J. Strzelecki, A. Touraine, M. Wieviorka, *Solidarnosc. Analisi di un movimento sociale*, Milano, Franco Angeli, 1982.
H. Dunning, *The origins of convention No. 87 on freedom of association and the right to organize*, "International Labour Review", vol. 137, n. 2, 1998.
P. Elias, *Occupational Classification (ISCO-88): Concepts, methods, reliability, validity and cross-national comparability*, "Labour Market and Social Policy Occasional Papers", 20, 1997.
C. Ellina, *Promoting Women's Rights: Politics of Gender in the European Union*, New York, Routledge, 2003.
R. J. Emigh, D. J. Riley, P. Ahmed, *Antecedents of Censuses from Medieval to Nation States: How Societies and State Count*, New York, Palgrave Macmillan, 2016.
F. H. Erismann, A. Baer, L. Hirt, L. Degen, A. Schuster, F. Renk, A. Kunkel, A. Merkel, *Trattato d'igiene sociale e delle malattie professionali, versione italiana con note ed appendici del Cav. Dott. V. Grapols*, Napoli, Editori N. Jovane e V. Pasquale, 1892.
K. D. Ewing, J. Hendy, *The dramatic implications of Demir and Baykara*, "Industrial Law Journal", Vol. 39, Issue 1, 2010.
F. Fabbri, *Angiolo Cabrini (1869-1937) Dalle lotte proletarie alla cooperazione fascista*, "Cooperazione e società", X, 1, 1972.
F. Fabbri, *Le origini della guerra civile. L'Italia dalla Grande Guerra al fascismo, 1918*-1921, Torino, UTET, 2009.
C. Faleri, *Il lavoro agricolo. Modelli e strumenti di regolazione*, Torino, Giappichelli, 2020.
C. Faleri, *"Non basta la repressione". A proposito di caporalato e sfruttamento del lavoro in agricoltura*, "Lavoro e diritto", n. 2, 2021.
F. Fauri, *Struttura e orientamento del commercio estero italiano negli anni cinquanta: alle origini del "boom" economico*, "Studi storici", anno 37, n. 1, 1996.
F. Fauri, *Il Piano Marshall e l'Italia*, Bologna, Il Mulino, 2010.
G. Favero, *Le statistiche dei salari industriali in periodo fascista*, "Quaderni storici", CLXVII, 2, 2010.
L. Febvre, *Lavoro e storia. Scritti e lezioni (1909-1948)*, a cura di Fabrizio Loreto, Roma, Donzelli, 2020.
G. Federico, S. Natoli, G. Tattara, M. Vasta, *Il Commercio Estero Italiano 1862-1950*, Bari, Laterza, 2011.
G. Federico, A. Tena-Junguito, *World trade 1800-1938: a new data-set*, "EHES Working paper", n. 93, 2016.
O. Feiertag, *Réguler la mondialisation: Albert Thomas, les débuts du BIT et la crise économique mondiale de 1920-1923*, "Les cahiers Irice", 2, 2008.

© Wolters Kluwer Italia

V. Ferrante (a cura di), *Economia "informale" e politiche di trasparenza*, Milano, Vita e Pensiero, 2017.
V. Ferrante (a cura di), *A tutela della prosperità di tutti. L'Italia e l'Organizzazione Internazionale del Lavoro a un secolo dalla sua istituzione*, Milano, Giuffrè, 2020.
M. D. Ferrara, *Libertà sindacale e tutela internazionale: il ruolo dell'OIL nel centenario della sua fondazione*, "Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro", 3, 2019.
M. R. Ferrarese, *Prima lezione di diritto globale,* Roma-Bari, Laterza, 2012.
M. R. Ferrarese, *Le imprese multinazionali tra finanza e transnazionalità*, "Rivista Giuridica del Lavoro e della previdenza sociale", I, 2018.
N. O. Ferreras, *La OIT y los países del Cono Sur en el período de entreguerras*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 2019.
V. Filì, *Diritto del lavoro dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 e nuova "questione sociale"*, in "Lavoro nella giurisprudenza", 4, 2020.
M. Fine, *Albert Thomas: A Reformer's Vision of Modernization, 1914-32*, "Journal of Contemporary History", XII, 3, 1977.
M. W. Finkin, G. Mundlak (eds.), *Comparative Labor Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2017.
L. Fiorillo, A. Perulli (a cura di), *Contratto a tutele crescenti e Naspi*, Torino, Giappichelli, 2015.
A. Flicker, *Die statistique internationale wird stets Quetelet's grossartigste Schoepfung bleiden*, "Statistiche. Monatschrift", 1, 1875.
M. Flores, G. Gozzini, *1968. Un anno spartiacque*, Bologna, Il Mulino, 2018.
V. Foa *La Gerusalemme rimandata. Domande di oggi agli inglesi del primo Novecento*, Torino, Bollati Boringhieri, 1985.
L. Forlati, *Corte costituzionale e controllo internazionale. Quale ruolo per la "giurisprudenza" del Comitato Europeo per i diritti sociali nel giudizio di costituzionalità delle leggi?*, in *La normativa italiana sui licenziamenti: quale compatibilità con la Costituzione e la Carta sociale europea?*, "Forum di Quaderni Costituzionali Rassegna", 7, 2018.
G. Francisci, *Cittadinanza, residenza e continuità contributiva: l'Organizzazione internazionale del lavoro e la protezione sociale dei lavoratori migranti nell'entre-deux-guerres (1919-1935)*, "Studi storici", LXII, 4, 2021.
B. Frydman, *Petit manuel pratique de droit global*, *Collection L'Académie en poche, Série L'Économie de marché est-elle juste?*, Tome 4, Bruxelles, Académie Royale de Belgique, 2014.
A. Foccillo (a cura di), *Diritto di sciopero regolato?*, Roma, Aracne, 2010.
J. Fudge, *The new discourse of labour rights: from social to fundamental rights?*, "Comparative Labour Law and Policy Journal", n. 29, 2007.
L. Gaeta, *Lo statuto dei lavoratori: come nasce una legge. I lavori parla-*

© Wolters Kluwer Italia

mentari articolo per articolo, minuto per minuto, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2020.
A. Gagliardi, *Il corporativismo fascista*, Roma-Bari, Laterza, 2010.
R. Galardi, *Uber Italy commissariata dal Tribunale di Milano per l'ipotesi di reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro*, "Labor", 2020.
S. Gallo, *I viaggi di Albert Thomas nell'Italia fascista e la questione sindacale (1922-1932)*, "Contemporanea", vol. 20, n. 2, 2017.
S. Gallo, *Fascismo, sindacato e democrazia secondo Albert Thomas (1919-1932)*, "Studi storici", LXII, 4, 2021.
D. Garofalo, *Il contrasto al fenomeno dello sfruttamento del lavoro (non solo in agricoltura)*, "Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale", n. 2, 2018.
D. Garofalo, *La dottrina giuslavorista alla prova del Covid-19: la nuova questione sociale*, in "Lavoro nella giurisprudenza", 5, 2020.
I. Garzia, *L'Italia e le origini della Società delle Nazioni*, Roma, Bonacci Editore, 1995.
B. Gernigon, A. Odero, H. Guido, *ILO principles concerning the right to strike*, "International Labour Review", 137, 1998.
C. Gerteis, *Labor's Cold Warriors: The American Federation of Labor and "Free Trade Unionism" in Cold War Japan*, "The Journal of American East Asian Relations", 3-4, 2003.
V.-Y. Ghebali, *The international labour organisation: a case study on the evolution of U.N. specialised agencies*, Dordrecht, Nijhoff, 1989.
E. Ghera, *L'articolo 39 della Costituzione e il contratto collettivo*, Catania, Centro Studi "Massimo d'Antona", 2014.
N. Ghosheh, *Remembering rest periods in law: another tool to limit excessive working hours*, Geneve, ILO, 2016.
M. Giaconi, *Le politiche europee di contrasto al lavoro sommerso. Tra (molto) soft law e (poco) hard law*, "Lavoro e diritto", n. 3, 2016.
G. Y. Giglioli, *Le Malattie del Lavoro,* Roma, Società editrice Dante Alighieri, 1902.
S. Gill, *The constitution of global capitalism*, Los Angeles, International Studies Association, 2000.
C. Giorgi, I. Pavan, *Storia dello Stato sociale in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2021.
A. Giovagnoli, L. Tosi (a cura di), *Amintore Fanfani e la politica estera italiana*, Venezia, Marsilio, 2010.
S. Giubboni, *Potere datoriale di controllo e diritto alla privacy del lavoratore. Una sinossi delle fonti europee e internazionali*, "Rivista giuridica del lavoro", vol. 63, n. 1, 2012.
S. Giubboni, *Diritto del lavoro europeo. Una introduzione critica*, Padova, Cedam, 2017.
G. Giugni, *La disciplina interconfederale dei licenziamenti nell'industria*, Milano, Giuffrè, 1954.

© Wolters Kluwer Italia

G. Giugni, *Diritto del lavoro*, in *Enciclopedia del Novecento*, Roma, Treccani, 1978.
G. Giugni, *Diritto sindacale*, Bari, Cacucci, 2015.
G. Giugni, *Idee per il lavoro*, a cura di Silvana Sciarra, Roma-Bari, Laterza, 2020.
M. Gomellini, *Il commercio estero dell'Italia negli anni Sessanta: specializzazione internazionale e tecnologia*, "Quaderni dell'Ufficio Ricerche Storiche", Roma, Banca di Italia, 2004.
G. Gozzini, *Un'idea di giustizia. Globalizzazione e inuguaglianza dalla rivoluzione industriale ad oggi*, Torino, Bollati Boringhieri, 2010.
M. Grandi, *Persona e contratto di lavoro. Riflessioni storico-critiche sul lavoro come oggetto del contratto di lavoro*, "Argomenti di diritto del lavoro", 1999.
A. Grut, *The work of the International Labour Organization in occupational health*, "British Journal of Industrial Medicine", 8, 1951.
F. Guarriello, C. Stanzani (a cura di), *Sindacato e contrattazione nelle multinazionali*, Milano, Franco Angeli, 2018.
D. Guérin, *Albert Thomas au BIT 1920-1932. De l'internationalisme à l'Europe*, Geneva, Institut européen de l'Université de Genève, 1996.
M. Guerreau, *L'organisation permanente internationale du travail,* Paris, Librairie Arthur Rousseau, 1923.
B. Guidetti Serra, *Le schedature Fiat: cronaca di un processo e altre cronache*, Torino, Rosenberg & Sellier, 1984.
B. Guilbert, J. Laganier, M. Volle, *Essai sur le nomenclatures industrielle*, "Economie et statistique", 20, 1971.
E. B. Haas, *Beyond the nation-state: functionalism and international organization*, Stanford, Stanford University Press, 1964.
I. Hacking, *The Taming of Chance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
F. Hadwiger, *Global framework agreements Achieving decent work in global supply chains*, ILO, Geneva, 2015.
C. Haight Farley, *Men may work from sun to sun, but women's work is never done: international law and the regulation of women's work at night*, "Circles: Buffalo Women's Journal of Law and Social Policy", 4, 1996.
U. Henriques, *The Early Factory Acts and Their Enforcement*, London, The Historical Association, 1971.
B. Hepple, *Labour Laws and Global Trade*, Oxford and Portland, Oregon, Hart Publishing, 2005.
T. K. Hervey, D. O'Keeffe (eds.), *Sex Equality Law in the European Union*, Chichester, John Wiley, 1996.
O. Hidalgo-Weber, *La Grande-Bretagne et l'Organisation internationale du travail (1919-1946)*, Gèneve, Université de Gèneve, 2017.
O. Hidalgo-Weber, *La Grande-Bretagne et l'Organisation internationale*

© Wolters Kluwer Italia

du travail (1919-1946). Une nouvelle forme d'internationalisme, Louvain-la-Neuve, Academia-L'Harmattan, 2017.
E. J. Hobsbawm, *Le rivoluzioni borghesi 1789-1848*, Milano, Il Saggiatore, 1963.
E. J. Hobsbawm, *Studi di storia del movimento operaio. Classi lavoratrici e rivoluzione industriale nell'Inghilterra del secolo XIX*, Torino, Einaudi, 1972.
E. J. Hobsbawm, *Il trionfo della borghesia 1848-1875*, Roma-Bari, Laterza, 1976.
E. J. Hobsbawm, *Il secolo breve. 1914-1991: l'era dei grandi cataclismi*, Milano, Rizzoli, 1995.
D. Hoehtker, S. Kott (eds.), *À la rencontre de l'Europe du travail. Récits de voyages d'Albert Thomas,* Paris, Publications de la Sorbonne, 2015.
K. Honeyman, *Child Workers in England, 1780- 1820. Parish Apprentices and the Making of the Early Industrial Labour Force*, Aldershot, Burlington, Ashgate, 2007.
J. Horn, *The Industrial Revolution. History, Documents and Key Questions*, Santa Barbara, Denver, ABC-CLIO, 2016.
C. Hoskyns, *Integrating Gender. Women, Law and Politics in the European Union*, Londra, Verso, 1996.
C. Howard-Ellis, *The Origin Structure & Working of the League of Nations*, Clark (New Jersey), The Lawbook Exchange, 2003.
Hyeong-Ki K., *Associations, Civic Norms, and Democracy: Revisiting the Italian Case*, "Theory and Society", XXXIII, 2, 2004.
P. Ichino, *Il tempo della prestazione nel rapporto di lavoro (vol. II)*, Milano, Giuffrè, 1985.
P. Ichino, *I primi due decenni del diritto del lavoro repubblicano. 1: dalla liberazione alla metà degli anni 50*, "Rivista Italiana di Diritto del Lavoro", 2007.
A. Jannarelli, *La "giustizia contrattuale" nella filiera agro-alimentare: considerazioni in limine all'attuazione della direttiva n. 633 del 2019*, "Giustizia civile", vol. 8, n. 2, 2021.
J.-C. Javillier, B. Gernigon (eds.), *Les normes internationales du travail: un patrimoine pour l'avenir*, *mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*, Geneve, International Labour Office, 2004.
J. M. Jensen, Nelson Lichtenstein (eds.), *The ILO from Geneva to the Pacific Rim. West meets East*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2015.
G. C. Jocteau, *L'armonia perturbata. Classi dirigenti e percezione degli scioperi nell'Italia liberale*, Roma-Bari, Laterza, 1988.
N. L. Johnson, S. Kotz, *Leading Personalities in Statistical Sciences from the Seventeenth Century to the Present*, New York, Wiley, 1997.
O. Kahn-Freund, *Il lavoro e la legge*, Milano, Giuffrè, 1974.
H. Kellerson, *The ILO Declaration of 1998 on Fundamental Principles and Rights: A Challenge for the Future*, "International Labour Review", vol. 137, n. 2, 1998.

© Wolters Kluwer Italia

D. Kévonian, *La légitimation par l'expertise: le Bureau international du travail et la statistique internationale*, "Les cahiers Irice", 2, 2008.
J. M. Keynes, *Teoria generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta*, Torino, Utet, 2017.
J. Kocka (ed.), *Work in a Modern Society: The German Historical Experience in Comparative Perspective*, New York, Berghahn, 2010.
Kevin Kolben, *Integrative Linkage: Combining Public and Private Regulatory Approaches in the Design of Trade and Labour Regimes*, "Harvard International Law Journal", n. 48, 2007.
Kevin Kolben, *Dialogic Labor Regulation in the Global Supply Chain*, "Michigan Journal of International Law", vol. 36, 2015.
J. Körösi, *Le recensement séculaire du monde en 1900. Mémoire adressé à la session de Saint- Pétersbourg de l'institut international de statistique*, Paris, Guillaumin & Cie., 1898.
S. Kott, *Une communauté épistémique du social? Experts de l'OIT et internationalisation des politiques sociales dans l'entre-deux-guerres*, "Gene`ses", n. 71, 2008.
S. Kott, J. Droux (eds.), *Globalizing social rights. The ILO and beyond*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2013.
S. Kott, D. Hoehtker (eds.), *À la rencontre de l'Europe au travail. Récits de voyages d'Albert Thomas (1920-1932)*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2015.
S. Kott (ed.), *La Justice sociale dans un monde global. L'Organisation internationale du Travail*, Special issue of "Le Mouvement Social", n. 263, issue 2, 2018.
C. La Hovary, *Les droits fondamentaux au travail: origines, statut et impact en droit international*, Paris, PUF, 2009.
F. Laksiri, *The State and Class Struggle in Sri Lanka: The General Strike of July 1980*, "Labour, Capital & Society", n. 2, 1983.
N. Landau (ed.), *Law, Crime and English Society, 1660-1830*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.
T. Landelius, *Workers, Employers and Governments. A Corporative Study of Delegations and Groups at the International Labour Conference 1919-1964*, Stockholm, Norstedt&Söner, 1965.
D. S. Landes, *Prometeo liberato. La rivoluzione industriale in Europa dal 1750 ai giorni nostri*, Torino, Einaudi, 1978.
B. Langille, *The ILO and the New Economy: Recent Developments*, "The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations", Vol. 15, Issue 3, 1999.
B. Langille, *Core Labour Rights – The True Story (Reply to Alston)*, "European Journal of International Law", Vol. 16, Issue 3, 2005.
B. Langille, *Can we rely on the ILO?*, in "Canadian Labour and Employment Law Journal", Vol. 13, 2007.
B. Langille, *Imagining post 'Geneva consensus' labour law for post*

© Wolters Kluwer Italia

'Washington consensus' development, in "Comparative Labour Law & Policy Journal", vol. 31, 3, 2010.
A. Lay, M. L. Pesante, *Produttori senza democrazia. Lotte operaie, ideologie corporative e sviluppo economico da Giolitti al fascismo*, Bologna, Il Mulino, 1981.
V. Leccese, D. Schiuma, *Strumenti legislativi di contrasto al lavoro sommerso, allo sfruttamento e al caporalato in agricoltura*, "Agriregionieuropa", anno 14, n. 55, 2018.
J.-P. Le Crom (a cura di), *Deux siècles de droit du travail: L'histoire par les lois*, Paris, Éditions de l'Atelier, 1998.
E. Lee, *The declaration of Philadelphia: retrospect and prospect*, "International Labour Review", vol. 133, n. 4, 1994.
E. Lee, *Globalization and labour standards: A review of issues*, "International Labour Review", vol. 136, n. 2, 1997.
I. Lespinet-Moret, V. Viet (eds.), L*'organisation internationale du travail: origine, développement, avenir*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2011.
I. Lespinet-Moret, *Promouvoir la santé au travail comme droit social (1919-1940)?*, "Le Mouvement Social", n. 263, 2018.
B. Liberali, *Un nuovo parametro interposto nei giudizi di legittimità costituzionale: la Carta Sociale Europea a una svolta?*, in "Federalismi.it", n. 17, 2017.
V. L. Lidtke, *The Outlawed Party: Social Democracy in Germany, 1878-1890*, Princeton, Princeton University Press, 1966.
A. Loffredo, M. Tufo, *Lavoro e impresa digitale tra norme nazionali ed economia transnazionale*, in "WP C.S.D.L.E. 'Massimo D'Antona'.IT, n. 405, 2019.
F. Loreto, *L'unità sindacale (1968-1972). Culture organizzative e rivendicative a confronto*, Roma, Ediesse, 2009.
F. Loreto, *Sindacalismi, sindacalismo. La rappresentanza del lavoro in Italia nel primo Novecento: culture, figure, politiche (1900-1914)*, Roma, Ediesse, 2015.
M. Lorini, *Trent'anni di lotte delle lavoratrici italiane*, Roma, Editrice Sindacale Italiana, 1975.
P. Lotmar, *La giustizia e altri scritti*, a cura di I. Fargnoli e L. Nogler, Milano, Giuffrè, 2020.
G. Loy, *La professionalità*, "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale", I, 2003.
J. Lucassen, L. Lucassen, P. Manning, *Migration History in World History: Multidisciplinary Approaches*, Leiden-Boston, Brill, 2010.
J. Lucassen, L. Lucassen (eds.), *Globalising Migration History. The Eurasian Experience (16th-21st Centuries)*, Leiden-Boston, Brill, 2014.
J. Lucassen, *The Story of Work. A New History of Humankind*, New Haven e London, Yale University Press, 2021.

© Wolters Kluwer Italia

E. Lugli, *Unità di misura. Breve storia del metro in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2014.
S. Lunadei, L. Motti, M. L. Righi (a cura di), *È brava ma... donne nella CGIL. 1944-1962*, Roma, Ediesse, 1999.
A. Lyon-Caen, *Verso un obbligo legale di vigilanza in capo alle imprese multinazionali?*, "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale", n. 2, 2018.
P. Määttä, *The ILO principle of equal pay and its implementation*, Tampere, Tampere University Press, 2008.
M. Magno, *Lo sciopero nella storia del sindacalismo*, Roma, Editrice Sindacale Italiana, 1974.
C. S. Maier, *Recasting Bourgeois Europe. Stabilization in France, Germany and Italy in the Decade after World War I*, Princeton, Princeton University Press, 1975.
G. Maifreda, *La disciplina del lavoro. Operai, macchine e fabbriche nella storia italiana*, Milano, Bruno Mondadori, 2007.
F. Mancini, *Costituzione e movimento operaio*, Bologna, Il Mulino, 1976.
M. Marazza, *Saggio sull'organizzazione del lavoro*, Padova, Cedam, 2002.
M. Marazza, *Dei poteri (del datore di lavoro), dei controlli (a distanza) e del trattamento dei dati (del lavoratore)*, "WP CSDLE 'Massimo D'Antona'.it", n. 300, 2016.
R. Marchionatti, G. Becchio (a cura di) *La Scuola di economia di Torino. Da Cognetti de Martiis a Einaudi*, Torino, Quaderni di Storia dell'Università di Torino, VIII-IX, 2003-04.
G. Marramao, *La passione del presente*. *Breve lessico della modernità-mondo*, Torino, Bollati Boringhieri, 2008.
S. Masini, *Neo-colonizzazione delle campagne: tutela del lavoro e diritti all'esistenza*, "Giustizia civile", n. 4, 2020.
T. W. Mason, *La politica sociale del III Reich*, Milano, Bruno Mondadori, 2003.
D. R. Maul, *Human Rights, Development and Decolonization. The International Labour Organization, 1940*–70, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2012.
D. R. Maul, *The International Labour Organization. 100 Years of Global Social Policy*, Berlin, de Gruyter, 2019.
F. Maupain, *The settlement of disputes within the ILO*, in "Journal of International Economic Law", Vol. 2, Issue 2, 1999.
F. Maupain, *Revitalisation Not Retreat: The Real Potential of the 1998 ILO Declaration for the Universal Protection of Workers' Rights*, "European Journal of International Law", Vol. 16, Issue 3, 2005.
F. Maupain, *New Foundation or New Façade? The ILO and the 2008 Declaration on Social Justice for a Fair Globalisation*, "European Journal of International Law", Vol. 20, Issue 3, 2009.

© Wolters Kluwer Italia

F. Maupain, *The Future of the International Labour Organisation in the Global Economy*, Oxford and Portland, Hart Publishing, 2013.
F. Maupain, *The ILO regular supervisory system: a model in crisis?*, in "International Organizations Law Review", vol. 10, issue 1, 2013.
E. Mayor Des Planches, *La legislazione internazionale del lavoro nella Conferenza della Pace*, "Nuova Antologia", 55, 1919.
E. Mayor Des Planches, *La conferenza del lavoro in Washington*, "Nuova Antologia", 55, 1920.
E. Mayor Des Planches, *La conferenza della gente di mare*, "Nuova Antologia", 55, 1920.
G. Mazzoni, *La conquista della libertà sindacale*, Roma, Leonardo, 1947.
G. Mazzoni, *Manuale di diritto del lavoro*, V ed., vol. I, Milano, Giuffrè, 1977.
K. McDermott, *Popular Resistance in Communist Czechoclovakia: The Plzeň Uprising, June 1953*, "Contemporary European History", n. 4, 2010.
L. Mechi, A. Varsori (a cura di), *Lionello Levi Sandri e la politica sociale europea*, Milano, FrancoAngeli, 2008.
L. Mechi, *L'Organizzazione Internazionale del Lavoro e la ricostruzione europea. Le basi sociali dell'integrazione economica (1931-1957)*, Roma, Ediesse, 2012.
L. Mechi, *Managing the labour market in an open economy: from the International Labour Organisation to the European Communities*, "Contemporary European History", Vol. 27, Special Issue 2: *Continuity and Change in European Cooperation during the Twentieth Century*, 2018.
E. Menegatti, *Il lavoro notturno: normativa comunitaria e disciplina nazionale*, "Diritto delle relazioni industriali", 3, 2000.
L. Menghini, *Il lavoro a termine. Linee interpretative e prospettive di riforma: gli anni ottanta*, Milano, Giuffrè, 1980.
L. Mengoni, *Il contratto di lavoro. A cura di Mario Napoli*, Milano, Vita & Pensiero, 2008.
M. G. Meriggi, *L'invenzione della classe operaia. Conflitti di lavoro, organizzazione del lavoro e della società in Francia intorno al 1848*, Milano, Franco Angeli, 2002.
A. Merlo, *Il contrasto al "caporalato grigio" tra prevenzione e repressione*, "Diritto penale contemporaneo", n. 6, 2019.
A. Merlo, *Sfruttamento dei riders: amministrazione giudiziaria a Uber per contrastare il "caporalato digitale"*, "Sistema penale", 2020.
J. Messenger, O. Vargas Llave, L. Gschwind, S. Boehmer, G. Vermeylen, M. Wilkens, *Working anytime, anywhere: the effects on the world of work*, Geneva/Dublin, ILO and EUROFOUND, 2017.
J. Messenger, *Working time and the future of work*, Geneva, ILO, 2018
M. Michetti, M. Repetto, L. Viviani, *UDI: laboratorio di politica delle donne. Idee e materiali per una storia*, Roma, Cooperativa libera stampa, 1984.

© Wolters Kluwer Italia

Luigi A. Miglioranzi, *La successione di contratti a termine e la nuova disciplina del contratto a tempo determinato*, in "Massimario di Giurisprudenza del lavoro", 1962.
P. F. Milman-Silvan, *Freedom of association as a core labour right and the ILO: toward a normative framework*, in "Law and Ethics of Human Rights", vol. 3, issue 2, 2009.
M. Miscione, *Dialoghi di Diritto del lavoro*, Milano, Ipsoa, II ed., 2010.
M. Miscione, *Il Diritto del lavoro ai tempi orribili del coronavirus*, in "Lavoro nella giurisprudenza", 4, 2020.
G. Monaco, *Il vincolo degli obblighi internazionali e l'utilizzo della Carta sociale europea come norma interposta nel giudizio di legittimità sulle leggi*, in *La normativa italiana sui licenziamenti: quale compatibilità con la Costituzione e la Carta sociale europea?*, "Forum di Quaderni Costituzionali Rassegna", 7, 2018.
E. Montali, *Il sindacato, lo Stato nazionale e l'Europa. Il sindacalismo tedesco e il processo di integrazione europea (1945-1963)*, Roma, Ediesse, 2008.
L. Montuschi, *In merito alla nuova disciplina del contratto di lavoro a tempo determinato*, in "Rivista trimestrale di diritto e procedura civile", II, 1962.
M.-A. Moreau, *L'originalité de la loi française du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance dans les chaînes d'approvisionnement mondiales*, "Droit social", n. 10, 2017.
A. Morelli, *Gli italiani del Belgio: storia e storie di due secoli di migrazioni*, Foligno, Editoriale Umbra, 2004.
G. Morgante, *Caporalato, schiavitù e crimine organizzato verso corrispondenze (quasi) biunivoche*, in "Giurisprudenza italiana", fasc. 7, 2018.
M. Morris, *The General Strike*, Harmondsworth, Penguin Books, 1976.
J. Murray, *Social Justice for Women? The ILO's Convention on Part-time Work*, "The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations", 15, 1999.
S. Musso (a cura di), *Il Novecento, 1945-2000. La ricostruzione, il miracolo economico, la globalizzazione*, Roma, Castelvecchi, 2015.
W. E. Myers, *The Right Rights? Child Labor in a Globalizing World*, "Annals of the American Academy of Political and Social Science", vol. 575, issue 1, 2001.
C. Nardinelli, *Child Labour and Industrial Revolution*, Bloomington, Indiana University Press, 1990.
M. Napoli, *La stabilità reale del rapporto di lavoro*, Milano, Angeli, 1979.
U. Nazzaro, *Misure di contrasto al fenomeno del caporalato: il nuovo art. 603-bis c.p. e l'ardua compatibilità tra le strategie di emersione del lavoro sommerso e le politiche migratorie dell'esclusione*, "Cassazione Penale", Vol. 57, n. 7-8, 2017.
E. Nenci, *Lo studio delle malattie professionali a Milano nel primo Nove-*

© Wolters Kluwer Italia

cento: i casi delle patologie polmonari e del saturnismo, "Storia in Lombardia", Fasc. 1 (2014), 2015.
G. Neppi Modona, *Sciopero, potere politico e magistratura 1870-1922*, Bari, Laterza, 1969.
G. Nesi, L. Nogler, M. Pertile (eds.), *Child Labour in a Globalized World. A Legal Analysis of ILO Action*, Aldershot, Ashgate 2008.
S. Neusinger, *Translocal Activism and the Implementation of Equal Remuneration for Men and Women. The case of the South African Textile Industry, 1980-1987*, "International Review of Social History", 64, 2019.
G. Novara, *Il recesso volontario dal rapporto di lavoro*, Milano, Giuffrè, 1961.
V. Nuzzo, *L'utilizzazione di manodopera altrui in agricoltura e in edilizia: possibilità, rischi e rimedi sanzionatori*, "WP CSDLE 'Massimo D'Antona'.IT", n. 357, 2018.
A. Occhino, *Il tempo libero nel diritto del lavoro*, Torino, Giappichelli, 2010.
P. O'Higgins, *"Il Lavoro non è una Merce". Un contributo irlandese al diritto del lavoro*, "Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali", 70, 1996.
J. Olcott, *International Women's Year: the greatest Consciousness-Raising Event in History*, Oxford, Oxford University Press, 2017.
P. Olivelli, *Il lavoro dei giovani*, Milano, Giuffrè, 1981.
L. Orlandini, *La democrazia delle donne. I Gruppi di Difesa della Donna nella costruzione della Repubblica (1943-1945)*, Roma, Bradypus Editore, 2018.
K. H. O'Rourke, J. G. Williamson, *Globalisation and History: The Evolution of Nineteenth-century Atlantic Economy*, MIT Press, 1999.
K. H. O'Rourke, J. G. Williamson, *When did globalisation begin?*, "European Review of Economic History", vol. 6, n. 1, 2002.
J. W. Nixon, *A History of the International Statistical Institute, 1885-1960*, The Hague: International Statistical Institute, 1960.
E. Palumbo, *Se otto ore vi sembrano poche... Donne nel sindacato agricolo in Italia (1904-1977)*, Roma, Ediesse, 2012.
A. Panaccione (a cura di), *Il 1° maggio tra passato e futuro*, Manduria, Piero Lacaita Editore – Fondazione Giacomo Brodolini, 1992.
C. Panzera, *Per i cinquant'anni della Carta Sociale Europea*, in "Rivista Gruppo di Pisa", n. 1, 2012.
C. Panzera, *Diritti ineffettivi? Gli strumenti di tutela della Carta sociale europea*, in "Rivista AIC", n. 1, 2017.
L. Parmeggiani, *Past development and present trends in occupational medicine*, "International Labour Review", 1963, vol. 88, n. 2.
L. Parmeggiani, *Fifty years of international collaboration in occupational safety and health*, Geneva, International Labour Organization, 1969.
E. Pasqualetto, *L'età di accesso al lavoro tra tutele, differenziazioni e discriminazioni*, Padova, Cedam, 2013.

© Wolters Kluwer Italia

K. K. Patel, *Il New Deal. Una storia globale*, Torino, Einaudi, 2018.
C. Pavone, *Alle origini della Repubblica. Scritti su fascismo, antifascismo e continuità dello Stato*, Torino, Bollati Boringhieri, 1995.
M. Pedrazzoli (ordinato da), *Lessico Giuslavoristico. 3. Diritto del lavoro dell'Unione europea e del mondo globalizzato*, Bologna, Bononia University Press, 2011.
M. Pedrazzoli (a cura di), *Le discipline dei licenziamenti in Europa. Ricognizioni e confronti*, Milano, Angeli, 2014.
M. Pedrazzoli., *La giustificazione del licenziamento per motivi economico-oggettivi. Differenze e variazioni di fattispecie nei principali paesi europei*, "Rivista italiana di diritto del lavoro", I, 2019.
S. Peli, *La Resistenza in Italia. Storia e critica*, Torino, Einaudi, 2004.
A. Pepe, P. Iuso, S. Misiani, *La CGIL e la costruzione della democrazia*, Roma, Ediesse, 2001.
T. Perassi, *Il trattato di lavoro tra l'Italia e la Francia,* Roma, Atheneaum, 1920.
R. Peretti Griva, *Il contratto di impiego privato*, Torino, UTET, 1963.
F. Perrone, *L'interdiction du contrôle judiciaire du contenu des choix organisationnels et économiques de l'entrepreneur*, in "Revue de Droit du Travail", I, 2016.
M. Perrot, *Les ouvriers en grève. France 1871-1890*, 2 voll., Paris-La Haye, Mouton, 1974.
M. Persiani, *Contratto di lavoro e organizzazione*, Padova, Cedam, 1965.
A. Perulli, V. Brino, *Manuale di diritto internazionale del lavoro*, Torino, Giappichelli, III ed., 2022.
Adalberto Perulli, *Il valore del lavoro e la disciplina del licenziamento illegittimo*, in "Il libro dell'anno del diritto", Roma, Treccani, 2019.
A. Perulli, *L'OIL e la globalizzazione*, "Lavoro e diritto", n. 3, 2019.
A. Perulli, *Oltre la subordinazione. La nuova tendenza espansiva del diritto del lavoro*, Torino, Giappichelli, 2021.
A. Pescarolo, *Il lavoro delle donne nell'Italia contemporanea*, Roma, Viella, 2019.
G. Petrillo, A. Scalpelli (a cura di), *Milano anni Cinquanta*, Milano, Franco Angeli, 1986.
E. J. Phelan, *Albert Thomas et la création du Bureau Internationale du Travail*, Paris, Grasset 1936.
N. Philipps, G. Le Baron, S. Wallin, *Mapping and Measuring the Effectiveness of Labour-Related Disclosure Requirements for Global Supply Chains*, ILO Research Department Working Paper No. 32, 2018.
F. Piana, *Fra protezione sociale e lotta alla disoccupazione. Le negoziazioni e l'assistenza tecnica del Bureau international du travail a favore dei rifugiati russi (1919-1925)*, "Studi storici", LXII, 4, 2021.
F. Pieroni Bortolotti, *Le donne nella Resistenza antifascista e la questione femminile in Emilia (1943-45),* Milano, Vangelista, 1978.

© Wolters Kluwer Italia

V. Pinto, *Rapporti lavorativi e legalità in agricoltura. Analisi e proposte*, "Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali", 161, 1, 2019.
C. Pisani, G. Proia, A. Topo (a cura di), Privacy *e lavoro. La circolazione dei dati personali e i controlli nel rapporto di lavoro*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2022.
I. Pisoni Cernesi, *La parità di salario in Italia. Lotte e conquiste delle lavoratrici dal 1861 a oggi*, Roma, Editrice Lavoro, 1959.
D. Piva, *I Limiti dell'intervento penale sul caporalato come sistema (e non condotta di produzione: brevi note a margine della L.199/2016*, "Archivio penale", 1, 2017.
C. Pogliano, F. Cassata, *Storia d'Italia. Annali 26. Scienze e cultura dell'Italia unita*, Torino, Einaudi, 2011.
W. Pojmann, *Italian women and international cold war politics 1944*, New York, Fordham University Press, 2013.
George P. Politakis, *Night work of women in industry: standards and sensibility*, "International Labour Review", 4, 2001.
G. P. Politakis (ed.), *Protecting Labour Rights as Human Rights: Present and Future of International Supervision. Proceedings of the International Colloquium on the 80th Anniversary of the ILO Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Geneva, 24-25 November 2006,* Geneva, International Labour Office, 2007.
O. Pollicino, R. Mastroianni, F. Pappalardo, S. Allegrezza, O. Razzolini (a cura di), *Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea*, Milano, Giuffrè, 2017.
A. Porro, *I primi congressi di igiene industriale a Milano*, "La Medicina del Lavoro", 110, Suppl. 1, 2019.
T. M. Porter, *The Rise of Statistical Thinking*, Princeton, Princeton University Press, 1986.
V. A. Poso, *Le risoluzioni consensuali del rapporto di lavoro che derivano da modifiche unilaterali sostanziali di condizioni essenziali del contratto di lavoro? Tu chiamale se vuoi.... licenziamenti*, "Labor", 31 agosto 2020.
A. J. Pouyat, *The ILO's freedom of association standards and machinery: a summing up*, In "International Labour Review", vol. 121, n. 3, 1982.
D. Preda, C. Rognoni Vercelli (a cura di), *Storia e percorsi del federalismo. L'eredità di Carlo Cattaneo*, Bologna, Il Mulino, 2005.
D. Preti, *La modernizzazione corporativa (1922-1940). Economia, salute pubblica, istituzione e professioni sanitarie*, Milano, Franco Angeli, 1987.
A. Quattrocchi, *Le nuove manifestazioni della prevenzione patrimoniale: amministrazione giudiziaria e contrasto al "caporalato" nel caso Uber*, in "Giurisprudenza penale web", n. 6., 2020.
A. Quetelet, H. Hobhouse, *Prince Albert: His Life and Work*, London, Hamish Hamilton, 1983.
M. Quinlan, M. Gardner, *Strikes, worker protest, and Union Growth in Canada and Australia, 1815-1900: A Comparative Analysis*, "Labour/ Le Travail", 36, (Fall) 1995.

© Wolters Kluwer Italia

M. F. Rabaglietti, *Il recesso dell'imprenditore dal rapporto di lavoro*, Milano, Giuffrè, 1957.
B. Raftopulos, L. Sachikonye, *Striking Back: The Labour Movement and the Post-Colonial State in Zimbabwe 1980-2000*, Harare, Weaver Press, 2001.
G. Raimondi, I. Motoc, P. Pastor Vilanova, C. Morte Gómez, *Human rights in a global world: essays in honour of Judge Luis López Guerra*, Oisterwijk, Wolf Legal Publishers, 2018.
J. Rainhorn, *Blanc de plomb. Histoire d'un poison Légal*, Paris, SciencesPo Les Presses, 2019.
N. Rajneesh, *Policy opportunities and challenges from the COVID-19 pandemic for economies with large informal sectors*, "Journal of International Business Policy", vol. 3, 2020.
F. Ramella, *Terra e telai. Sistemi di parentela e manifattura nel Biellese dell'Ottocento*, Torino, Einaudi, 1984.
N. Randeraad, *The International statistical congress (1853-1876): Knowledge transfers and their limits*, "European History Quarterly", vol. 41, n. 1, 2011.
A. Revelant, *Il Giappone moderno dall'Ottocento al 1945*, Torino, Einaudi, 2018.
A. Ribi Forclaz, *A New Target for International Social Reform: The International Labour Organisation and Working and Living Conditions in Agriculture in the Inter-war Years*, "Contemporary European History", 20, 3, 2011.
G. Ricci, *Tempi di lavoro e tempi sociali*, Milano, Giuffrè, 2005.
R. Rigola, *I problemi agricoli alla III conferenza internazionale del lavoro*, "La Terra", 15 ottobre 1921.
R. Rigola, *La terza conferenza internazionale del Lavoro*, "I problemi del lavoro", 2, 1922.
D. Riley, *Civic Associations and Authoritarian Regimes in Interwar Europe: Italy and Spain in Comparative Perspective*, "American Sociological Review", LXX, 2, 2005.
L. Riva-Sanseverino, *The influence of international labour conventions on Italian labour legislation*, "International Labour Review", Vol. 83, n. 6, 1961.
M. Roccella, *Il tramonto del recesso ad nutum e la nuova disciplina del licenziamento individuale*, in "Quaderni di diritto del lavoro e delle relazioni industriali", n. 8, 1991.
E. Rocchini, *La libertà di associazione sindacale nelle fonti internazionali e l'ordinamento italiano*, "Massimario di Giurisprudenza del Lavoro", n. 3, 2019.
G. Rodgers, E. Lee, L. Swepston, J. Van Daele, *The International Labour Organization and the quest for social justice*, 1919-2009, Geneva, International Labour Office, 2009.

© Wolters Kluwer Italia

L. Rodgers, *Labour Law, Vulnerability and the Regulation of Precarious Work*, Cheltenham, Edward Elgar, 2016.
S. Rodotà, *Elaboratori elettronici e controllo sociale*, Bologna, Il Mulino, 1973.
U. Romagnoli, *Il lavoro in Italia*, il Mulino, Bologna, 1995.
D. Romano, *L'impatto della globalizzazione asimmetrica sull'agricoltura dei PVS*, "Agriregionieuropa", anno 3, n. 8, 2007.
P.-A. Rosental, *Géopolitique et État-providence. Le BIT et la politique mondiale des migrations dans l'entre-deux-guerres*, "Annales HSS", LXI, 1, 2006.
P.-A. Rosental, D. Rosner, P. D. Blanc (eds.), *From Silicosis to Silica Hazards: An Experiment in Medicine, History, and the Social Sciences*, "American Journal of Industrial Medicine", 58, 2015.
P.-A. Rosental (ed.), *Silicosis: A World History*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2017.
N. Rubin (ed.), *Code of International Labour Law: Law, Practice and Jurisprudence*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005, Vol. 1, Tomo 1.
F. Rude, *Les révoltes des canuts (1831-1834)*, Paris, La Découverte, 2007.
M. Rusciano, *Rappresentatività sindacale e contrattazione a 50 anni dallo Statuto dei Lavoratori*, "Lavoro Diritti Europa", 3, 2021.
M. Sacco, *Il parlamento internazionale del lavoro. Intervista con Gino Baldesi e Mayor des Planches*, "Il momento", 1° febbraio 1920.
M. Sacco, *Razze, nazioni, stati nel congresso internazionale del lavoro*, "Rivista internazionale di Scienze Sociali", XXVIII, 1920, LXXXIII.
M. Sacco, *La regolamentazione del lavoro agricolo e la II conferenza internazionale del lavoro*, "Rivista Internazionale di Scienze Sociali e Discipline Ausiliarie", 1921, vol. 91, fasc. 345.
M. Sacco, *Gli Istituti Internazionali del lavoro e le Confederazioni sindacali operaie*, "Rassegna nazionale", XLIII, 1921.
M. Sacco, *La posizione privilegiata del Giappone negli accordi internazionali del lavoro*, "Rivista internazionale di scienze sociali", 42, 4, 1934.
M. Sacco, *Storia del sindacalismo*. *Il risorgimento del lavoro*, Torino, Sei, 1947.
R. Sacco (a cura di), *Trattato di Diritto Civile*, I, Torino, Utet, 2006.
T. Sachs, *La loi sur le devoir de vigilance des sociétés-mères et sociétés donneuses d'ordre: les ingrédients d'une co-régulation*, "Revue du Droit du travail", n. 6, 2017.
K. Saenger, *The Prussian State Statistical Office 1805-1934. An obituary*, "General Statistical Archive", 24, 1934/35.
M. Sala Chiri, *La legislazione italiana sul lavoro dei minori un secolo dopo*, "Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale", 1981, I.
C. Salazar, *La Carta sociale europea nella sentenza n. 120 del 2018 della Consulta: ogni cosa è illuminata?*, in "Quaderni costituzionali", 2018.

© Wolters Kluwer Italia

M. Salvati, *The Long History of Corporatism in Italy: A Question of Culture or Economics?*, "Contemporary European History", XV, 2, 2006.
G. Samarani, *La Cina del Novecento. Dalla fine dell'Impero a oggi*, Torino, Einaudi, 2004.
W. A. Sanguineti Raymond, *Le catene globali di produzione e la costruzione di un diritto del lavoro senza frontiere*, "Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali", n. 166, 2020.
G. Santomassimo, *La terza via fascista. Il mito del corporativismo*, Roma, Carocci, 2006.
F. Santoro-Passarelli, *Spirito del diritto del lavoro*, "Diritto del lavoro", 1948, I.
F. Santoro-Passarelli, *Nozioni di diritto del lavoro*, V ed., Napoli, Jovene, 1951.
F. Santoro-Passarelli, *Saggi di diritto civile*, Napoli, Jovene, 1961.
P. Saracini, *Contratto a termine e stabilità del lavoro*, Napoli, ESI, 2013.
P.-Y. Saunier, *Les régimes circulatoires du domaine social 1800-1940: projets et ingénierie de la convergence et de la différence*, "Genèses", 71, 2008.
L. Savage, *Thunder in the Mountains: The West Virginia Mine War, 1920-1921*, University of Pittsburgh Press, 1990.
F. Scarpelli, *Blocco dei licenziamenti e solidarietà sociale*, in "Rivista Italiana di Diritto del Lavoro", I, 2020.
S. Scarponi, *Riduzione e gestione flessibile del tempo di lavoro*, Milano, Giuffrè, 1988.
B. W. Schaper, *Albert Thomas. Trente ans de réformisme social*, Assen, Van Gorcum & Co., 1959.
J. K. Schenner, *The Gangmaster Licensing Authority: An Institution Able to Tackle Labour Exploitation?*, "Economia agro-alimentare", n. 3, 2017.
S. Sciarra, *Transnational and European ways forward for collective bargaining*, Working Paper "Massimo D'Antona", n. 73/2009.
O. Sciolla, *Conferenza internazionale dei marinai*, Genova, Libreria editrice moderna, 1920.
J. S. Scott, *Seeing like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, New Heaven, Yale University Press, 2008.
S. Selva, *Cinquant'anni dopo Bretton Woods: dollaro e sistema monetario internazionale tra storia e presente*, "Passato e presente", 114, 3, 2021.
A. Sen, *The global reach of human rights*, "Journal of Applied Philosophy", Vol. 29, Issue 2, 2012.
I. Senatori, *Filiera agroalimentare, tutela del lavoro agricolo e modelli contrattuali di regolazione collettiva: una geografia negoziale dello sviluppo sostenibile*, "Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali", n. 164, 2019.
W. Sengenberger, *Decent Work: The International Labour Organization Agenda*, "Dialogue and Cooperation", n. 2, 2001.
E. Senghaas-Knobloch, J. Dirks, A. Liese (eds.), *Internationale Arbeitsre-*

© Wolters Kluwer Italia

gulierung in Zeiten der Globalisierung. Politisch-organisatorisches Lernen in der Internationalen Arbeitsorganisation, Münster, Lit-Verlag, 2003.
J. M. Servais, *ILO standards on freedom of association and their implementation*, in "International Labour Review", Vol. 123, n. 6, 1984.
J.-M. Servais, *Droit International du travail*, Bruxelles, Larcier, 2015.
J.-M. Servais, *International Labour Law*, Alphen aan den Rijn, Wolters Kluwer, 7th ed., 2022.
B. Settis, *Tra razionalizzazione e internazionalismo. Organizzazione internazionale del lavoro e Stati Uniti da Wilson a Roosevelt*, "Studi Storici", anno 62, n. 4, 2021.
C. Shearing, J. Wood, *Nodal governance, democracy, and the new "denizens"*, "Journal of Law and Society", Vol. 30, n. 3, 2003.
J. T. Shotwell (ed.), *The Origins of the International Labour Organization*, New York, Columbia University Press, 1934.
A. Singh, A. Zammit, *The global labour standards controversy: critical issues for developing countries*, "Munich Personal RePEc Archive", 6 novembre 2000.
A. Sitzia, *Contratto a termine, somministrazione e diritto europeo*, in WP C.S.D.N. "Massimo D'Antona".IT-391/2019
G. Sluga, P. Clavin (eds.), *Internationalisms: A Twentieth Century History*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017.
D. M. Smolin, *Conflict and Ideology in the International Campaign against Child Labour*, "Hofstra Labor & Employment Law Journal", vol. 16, issue 2, 1999.
C. Smuraglia, *La persona del prestatore nel rapporto di lavoro*, Milano, Giuffrè, 1967.
T. Snyder, *Terre di sangue. L'Europa nella morsa di Hitler e Stalin*, Milano, Rizzoli, 2011.
C. Sorba, *Organisation Internationale du Travail e Bureau International du Travail*, "Rivista di storia contemporanea", XV, 2, 1986.
M. Soresina, *Conoscere per amministrare. Luigi Bodio: statistica, economia e pubblica amministrazione*, Milano, FrancoAngeli, 2001.
G. Sorgonà, *Sapere e politica. L'organizzazione internazionale del lavoro nelle ricerche di Franco De Felice*, "Studi storici", n. 4, 2021.
Á. Soto Carmona, *Huelgas en el franquismo: causas laborales – consecuencias politica*, "Historia social", 30, 1998.
N. Souamaa, *La loi de huit heures: un projet d'Europe sociale? (1918-1932)*, "Travail et Emploi", 110, 2007.
V. Speziale, *Il divieto di licenziamento per ragioni economiche nel biennio 2020-2021*, in "Working papers C.S.D.L.E. 'Massimo D'Antona'.IT", n. 449, 2022.
C. Spinelli, *International Labour Standard e orario di lavoro: istanze tradizionali e nuovi scenari*, "Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro", n. 3, 2019.

© Wolters Kluwer Italia

C. Spinelli, *Riders: anche il Tribunale di Milano esclude il vincolo di subordinazione nel rapporto lavorativo*, "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale", II, 2019.
B. Stora, É. Temime (eds.), *Immigrances: l'immigration en France au XXe siècle*, Paris, Hachette Littérature, 2007.
F. Sudre, *L'interprétation de la Convention européenne des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 1998.
A. Supiot, *Pourquoi un droit du travail?*, "Droit Social", n. 6, 1990.
A. Supiot, *Per una critica del darwinismo normativo*, "Rivista di Politica Sociale", n. 2, 2006.
A. Supiot, *Lo Spirito di Filadelfia. Giustizia sociale e mercato totale*, Milano, Et Al., 2011.
A. Supiot (ed.), *Les gardiens des droits sociaux en Europe*, "Semaine Sociale Lamy", Paris, Wolters Kluwer France, 2016.
A. Supiot, *Les travailleurs du devoir*, in "Revue de Droit du Travail", 4, 2020.
A. Supiot, *The tasks ahead of the ILO at its centenary*, "International Labour Review", vol. 159, issue 1, 2020.
G. Suppiej, *La struttura del rapporto di lavoro*, Padova, Cedam, 1963.
G. Suppiej, *Fonti per lo studio del diritto sindacale*, Padova, Cedam, 1970.
L. Swepston, *Human rights law and freedom of association: development through ILO supervision*, "International Labour Review", vol. 137, n. 2, 1998.
L. Swepston, *Crisis in the ILO supervisory system: dispute over the right to strike*, "International Journal of comparative Labour Law and Industrial Relations", Vol. 29 (2), 2013.
A. Tancredi, *La Carta Sociale Europea come parametro interposto nella recente giurisprudenza costituzionale: novità e questioni aperte*, in "Rivista di Diritto Internazionale", n. 2, 2019.
F. Taricone, *Il Centro italiano femminile: dalle origini agli anni Settanta*, Milano, Franco Angeli, 2001.
L. Tebano, *Employees' Privacy and employers' control between the Italian legal system and European sources*, "Labour & Law Issues", 3 (2), 2017.
T. Teklè, *Labour Rights and the Case Law of the European Court of Justice: What Role for International Labour Standards?*, in "European Labour Law Journal", 2018, Vol. 9(3).
E. Temine, T. Vertone (a cura di), *Gli italiani nella Francia del Sud e in Corsica (1860-1980)*, Milano, Angeli, 1988.
A. Testi, *Il secolo degli Stati Uniti*, Bologna, Il Mulino, 2008.
E. P. Thompson, *Rivoluzione industriale e classe operaia in Inghilterra*, 2 voll., Milano, Il Saggiatore, 1969.
J.-M. Thouvenin, A. Trebilcock (eds.), *Droit international social*, tome 2, Bruxelles, Bruylant, 2013.

© Wolters Kluwer Italia

M. Tiraboschi, *Persona e lavoro tra tutele e mercato. Per una nuova ontologia del lavoro nel discorso giuslavoristico*, Adapt U.P., 2019.
L. Tomassini, *La salute al lavoro. La Società Italiana di Medicina del lavoro e Igiene Industriale dalle origini ad oggi*, Piacenza, Nuova Editrice Berti, 2012.
M. Tomei, *Discrimination and equality at work: a review of concept*, "International labour review", 4, 2003.
A. Topo, *I poteri dell'imprenditore nelle riduzioni di personale*, Padova, Cedam, 1996.
M. Tortora, *Institution spécialisée et organisation mondiale: étude des relations de l'OIT avec la SdN et l'ONU*, Bruxelles, Bruylant, 1980.
L. Tosi, Alle origini della FAO. Le relazioni tra l'Istituto internazionale di agricoltura e la Società delle Nazioni, Milano, Franco Angeli, 1989.
L. Tosi, *L'Italia e l'Organizzazione Internazionale del Lavoro tra le due guerre. Parte Prima. 1919-1927*, Perugia, Dipartimento di Scienze Storiche, Università degli studi di Perugia, 1994.
L. Tosi (a cura di), *L'Italia e le organizzazioni internazionali. Diplomazia multilaterale nel Novecento*, Padova, Cedam, 1999.
P. Tosi, *L'attualità della legge n. 604/1966*, in "Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro", n. 4, 2016.
R. Tosstorff, *The International Trade-Union Movement and the Founding of the International Labour Organization*, "International Review of Social History", L, 3, 2005.
S. Tozzoli, *Il licenziamento individuale nelle fonti internazionali e comunitarie*, in "Quaderni di diritto del lavoro e delle relazioni industriali", 2002.
R. Tremelloni, *L'organizzazione Internazionale del Lavoro,* Milano, Aracne, 1923.
B. Trentin, *La città del lavoro. Sinistra e crisi del fordismo*, Feltrinelli, Milano, 1997.
B. Trentin, *Autunno Caldo. Il secondo Biennio Rosso 1968-1969*, Roma, Editori Riuniti, 2019.
S. Trentin, *Le Fascisme à Genève*, Paris, Marcel Rivière, 1932.
T. Treu, *OIL: un secolo per la giustizia sociale*, "Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali", n. 163, 2019.
T. Treu (a cura di), *Il mondo che verrà*, Roma, CNEL, 2020.
L.-E. Troclet, *Législation sociale internationale,* Bruxelles, Les éditions de la Librairie encyclopedique, 1952.
P. Tullini (a cura di), *Controlli a distanza e tutela dei dati personali del lavoratore*, Torino, Giappichelli, 2017.
M. Turrin, *Dopo il Tribunale di Torino anche il Tribunale di Milano esclude la subordinazione per i riders*, "Labor", 2018.
O. E. Uriarte, *Critica de la Libertad Sindical*, "Revista de la Facultad de Derecho", n. 68, 2012.
L. Vagnetti, *Questioni operaie alla Conferenza Internazionale del Lavoro*

© Wolters Kluwer Italia

di Ginevra, 25 ottobre - 19 novembre 1921. Brevi cenni sulla protezione internazionale del lavoro, Roma, Tip. Centenari, 1922.
L. Valente, *Il feticcio dell'art. 39, comma 4, della Costituzione e le sue conseguenze sul sistema delle relazioni sindacali*, "Lavoro Diritti Europa", n. 3, 2019.
A. Vallebona, *Le pronunzie della Corte costituzionale sulla disciplina dei licenziamenti*, in "Massimario di Giurisprudenza del Lavoro", 3, 2021.
N. Valticos, *International Labour Law*, Dordrecht, Springer, 1979.
N. Valticos, G. von Potobsky, *International Labour Law*, Deventer, Boston, Kluwer Law and Taxation Publishers, 1995.
J. van Daele, M. Rodriguez Garcia, G. van Goethem, M. van der Linden (eds.), *ILO histories: Essays on the International Labour Organization and Its Impact on the World During the Twentieth Century*, Bern, Peter Lang, 2010.
P. van der Heijden, *The ILO Stumbling towards Its Centenary Anniversary*, "International Organizations Law Review", vol. 15, issue, 1, 2018.
G. Van Goethem, *Labor's Second Front: The Foreign Policy of the American and British Trade Union Movements during the Second World War*, "Diplomatic History", vol. 34, n. 4, 2010.
L. H. van Voss, P. Pasture, J. De Maeyer, (eds.), *Between Cross and Class. Comparative Histories of Christian Labor in Europe 1840-2000*, New York, Peter Lang, 2005.
R. Varanini, *Breve storia del diritto di sciopero*, Roma, Editrice sindacale italiana, 1974.
A. Varsori, *Dalla rinascita al declino. Storia internazionale dell'Italia repubblicana*, Bologna, Il Mulino, 2022.
M. Vasta, *Innovazione tecnologica e capitale umano in Italia (1880-1914). Le traiettorie tecnologiche della seconda rivoluzione industriale*, Bologna, Il Mulino, 1999.
A. Ventura, *Italia ribelle. Sommosse popolari e rivolte militari nel 1920*, Roma, Carocci, 2021.
D. Venturi, *L'organizzazione periferica di amministrazione attiva del Ministero del lavoro nel periodo repubblicano (1946-1994). Il caso degli Uffici del lavoro dell'Emilia-Romagna*, "Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione", n. 1, 2003.
A. Verma, *Global labour standards: can we get from here to there?*, "International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations", Vol. 19, Issue 4, 2003.
V. Vicard, G. Guillaume, *Diversifier et régionaliser pour mieux régner: le futur de la mondialisation post-coronavirus*, "The Conversation", 2020.
E. Vogel-Polsky, *Du Tripartisme à l'Organisation Internationale du Travail*, Bruxelles, Éditions de l'Institut de Sociologie de l'Université Libre de Bruxelles, 1966.
F. X. Von Neumann-Spallart, *Summary of the results of the international statistical congresses and sketch of proposed plan of an international sta-*

© Wolters Kluwer Italia

tistical association, "Jubilee volume of the Statistical Society", London, Edward Standford, 1885.
G. von Potobsky, *Protection of trade union rights: twenty years' work by the Committee on Freedom of Association*, in "International Labour Review", Vol. 105, n. 1, 1972.
L. F. Vosko, *"Decent Work": The Shifting Role of the ILO and the Struggle for Global Social Justice*, "Global Social Policy", vol. 2, issue 1, 2002.
E. Wadsworth, D. Walters, *Safety and health at the heart of the future of work. Building on 100 years of experience*, Geneva, International Labour Office, 2019.
M. Ward, *Quantifying the World. UN Ideas and Statistics*, Bloomington, Indiana UP, 2004.
R. A. Waters Jr., *Gordon Olivier Daniels, Striking for freedom? International intervention and the Guianese sugar workers' strike of 1964*, "Cold War History", 4, 2010.
S. Webb, A. Webb, *Industrial democracy*, London, Longmans, 1902.
M. Weiss, *Spiros Simitis giurista europeo*, "Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali", 2006, 2.
E. D. Weitz, *La Germania di Weimar. Utopia e tragedia*, Torino, Einaudi, 2019.
H. Westergaard, *Contributions to the history of statistics*, London, P. S. King, 1932.
A. Whitaby, *The Sum of the People*, New York, Basic Books 2020.
B. White, *Children, Work and Child Labour: Changing Responses to the Employment of Children*, "Development and Change", Volume25, Issue4, 1994.
B. White, *Globalisation and the Child Labour Problem*, "Journal of International Development", Vol. 8, Issue 6, 1996.
H. J. Wiarda, *Corporatism and Development. The Portuguese Experience*, University of Massachusetts Press, 1977.
O. Wieviorka, *Storia della Resistenza nell'Europa occidentale 1940-1945*, Torino, Einaudi, 2018.
W. F. Willcox, *Development of International Statistics*, "The Milbank Memorial Fund Quarterly", vol. 27, n. 2, 1949.
P. Wilson, *Women in Twentieth-Century Italy*, New York, Palgrave Macmillan, 2010.
A. Wisskirchen, *The Standard-setting and Monitoring Activity of the ILO: Legal Questions and Practical Experience*, "International Labour Review", vol. 144, n. 3, 2005.
T. Wrigley, *The early English censuses*, Oxford, Oxford University Press, 2011.
E. Yemin, *La sécurité de l'emploi: influence des normes de l'OIT et tendances récentes*, in "Revue internationale du travail", Vol. 113, n. 1, 1976.
C. Zago-Garelli, *La libertà sindacale*, Padova, Cedam, 1979.
A. Zanobetti, *Diritto internazionale del lavoro*, Milano, Giuffrè, 2011.

© Wolters Kluwer Italia

B. Ziegler (ed.), *Verallgemerinerung des Beruflichen – Verberuflichung des Allgemeinen*, Bielefeld, Bertlsmann, 2015.
C. Zoli, *Il controllo a distanza dell'attività dei lavoratori e la nuova struttura dell'art. 4, legge n. 300/1970*, "Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro", 2016.

© Wolters Kluwer Italia

Storia delle organizzazioni internazionali e dei processi e movimenti di cooperazione internazionale

Collana diretta da ***Luciano Tosi***

Comitato scientifico: ***Enrica Costa Bona, Agostino Giovagnoli, Carla Meneguzzi Rostagni, Roberto Morozzo della Rocca, Silvio Pons, Lorella Tosone, Maurice Vaïsse, Angela Villani***

Volumi pubblicati:

1. *L'Italia e le organizzazioni internazionali. Diplomazia multilaterale nel Novecento*, a cura di Luciano Tosi, 1999.
2. Carla Meneguzzi Rostagni, *L'organizzazione internazionale tra politica di potenza e cooperazione*, 2000.
3. Maria Cristina Giuntella, *Cooperazione intellettuale ed educazione alla pace nell'Europa della Società delle Nazioni*, 2001.
4. *La Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (1952-2002). Gli esiti del Trattato in Europa e in Italia*, a cura di Ruggero Ranieri e Luciano Tosi, 2004.
5. Enrica Costa Bona, *L'Italia e la Società delle Nazioni*, 2004.
6. *The Helsinki Process. A Historical Reappraisal*, Edited by Carla Meneguzzi Rostagni, 2005.
7. *Gli aiuti allo sviluppo nelle relazioni internazionali del secondo dopoguerra. Esperienze a confronto*, a cura di Luciano Tosi e Lorella Tosone, 2006.
8. Angela Villani, *L'Italia e l'Onu negli anni della coesistenza competitiva (1955-1968)*, 2007.
9. Lorella Tosone, *Aiuti allo sviluppo e guerra fredda. L'amministrazione Kennedy e l'Africa sub-sahariana*, 2008.
10. *L'Italia e la dimensione sociale nell'integrazione europea*, a cura di Luciano Tosi, 2008.
11. Lorenzo Medici, *Dalla propaganda alla cooperazione. La diplomazia culturale italiana nel secondo dopoguerra (1944-1950)*, 2009.
12. Enrica Costa Bona, *Il* Bureau International de la paix *nelle relazioni internazionali (1919-1939)*, 2010.
13. *Altiero Spinelli e i movimenti per l'unità d'Europa*, a cura di Daniela Preda, 2010.
14. Miriam Rossi, *Tutela dei diritti umani e* realpolitik. *L'Italia alle Nazioni Unite (1955-1976)*, 2011.
15. Elena Calandri, *Prima della globalizzazione. L'Italia, la cooperazione allo sviluppo e la guerra fredda 1955-1995*, 2013.
16. *In dialogo. La diplomazia multilaterale italiana negli anni della guerra fredda*, a cura di Luciano Tosi, 2013.
17. *Avanti adagio. I Trattati di Roma e l'unità europea*, a cura di Daniela Preda, 2013.
18. *Unione politica in progress. Partiti e Gruppi parlamentari europei*, a cura di Guido Levi e Fabio Sozzi, 2015.
19. *L'Italia in Africa. Le nuove strategie di una politica postcoloniale*, a cura di Paolo Borruso, 2015.

20. Angela Villani, *Dalla parte dei bambini. Italia e Unicef fra ricostruzione e sviluppo*, 2016.
21. *La politica della Pace. La società delle nazioni tra multilateralismo e* balance of power, a cura di Luca Micheletta e Luca Riccardi, 2016.
22. *Le riviste e l'integrazione europea*, a cura di Daniela Preda, Daniele Pasquinucci, Luciano Tosi, 2016.
23. *Le sfide della pace. L'Onu e l'Italia per una* World Community *(1945-2015)*, a cura di Luciano Tosi, 2017.
24. Sara Tavani, *"Non dovrà essere un'altra Yalta". L'Ostpolitik italiana degli anni Sessanta e la ricerca di un nuovo ordine europeo*, 2017.
25. Luciano Tosi, *In Somalia con l'Onu e contro. La missione Ibis nella transizione italiana e internazionale dopo la guerra fredda*, 2019.
26. *Nascite e approdi. Demografia e migrazioni in Italia nell'età della globalizzazione*, a cura di Claudia Mantovani, 2019.
27. *Cittadinanze trasversali*, a cura di Daniele Pompejano, Lina Panella, Angela Villani, 2020.
28. *L'organizzazione internazionale tra universalismo e regionalismo*, a cura di Giovanni Finizio, 2020.
29. Guido Levi, *L'europeismo ai tempi dell'Assemblea Costituente*, 2020.
30. *Cento anni nell'Organizzazione Internazionale del Lavoro. Prospettive storiche e giuridiche sulla partecipazione italiana*, a cura di Lorenzo Mechi, Andrea Sitzia, 2023.

Il Comitato scientifico assicura attraverso un processo di *peer review* la validità scientifica dei volumi pubblicati