

Deborah Russo

---

**LO SFRUTTAMENTO DEL  
LAVORO NEGLI STATI MEMBRI  
DEL CONSIGLIO D'EUROPA:  
UNA RIFLESSIONE A MARGINE  
DEL CASO *CHOWDURY***

---

Estratto



Milano • Giuffrè Editore

**Lo sfruttamento del lavoro negli Stati membri del Consiglio d'Europa: una riflessione a margine del caso *Chowdury***<sup>(1)</sup>. — La recente sentenza *Chowdury and others v. Greece* (ricorso n. 21884/15), del 30 marzo 2017, costituisce uno dei rari contributi della Corte europea dei diritti dell'uomo all'interpretazione, in chiave evolutiva, dell'art. 4 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che vieta la schiavitù (« no one shall be held in slavery or servitude ») e il lavoro forzato e obbligatorio (« no one shall be required to

---

(1) *Questo scritto è stato sottoposto a referaggio.*

perform forced and compulsory labour »). Questa sentenza si segnala, in particolare, per il tentativo di chiarire l'ambito applicativo delle nozioni chiave di « slavery », « servitude » e « forced or compulsory labour » nel loro rapporto con la fattispecie di « tratta di esseri umani », con particolare riferimento al fenomeno del caporalato dilagante in Europa in seguito alla crescente ondata migratoria. L'esito cui la Corte europea è giunta nella decisione in commento è condivisibile anche se l'inquadramento proposto potrebbe rivelarsi limitativo nella prospettiva di futuri sviluppi e suggerisce l'opportunità di valutare soluzioni alternative.

I ricorrenti erano 42 cittadini del Bangladesh impiegati, in condizione irregolare, per la raccolta delle fragole nella regione greca della Manolada. I datori di lavoro avevano promesso loro una paga giornaliera di 22 euro per 7 ore di lavoro, a fronte di turni di lavoro effettivo ben più lunghi, condotti sotto il controllo di guardie armate private. Dopo sei mesi di raccolta intensiva senza che avessero ricevuto la retribuzione promessa — ad eccezione di somme appena sufficienti alla sopravvivenza in condizioni di estremo degrado — i lavoratori avevano scioperato e protestato. La rivolta era persino degenerata in atti di violenza armata nei confronti di alcuni lavoratori. I processi davanti al giudice greco avevano condotto all'accertamento della responsabilità dei datori di lavoro per gli atti di violenza, mentre la più pregnante accusa di tratta di esseri umani era stata respinta in ragione del fatto che i lavoratori avrebbero accettato spontaneamente le condizioni di lavoro proposte e della mancanza di prove circa eventuali forme di costrizione fisica da parte dei proprietari terrieri.

I ricorrenti si erano quindi rivolti alla Corte europea per lamentare l'interpretazione restrittiva della nozione di tratta di esseri umani adottata dal giudice greco, dalla quale sarebbero rimaste escluse le forme più sottili di minaccia psicologica subite a causa della situazione di irregolarità e povertà in cui versavano e della conseguente improbabilità di ricevere la retribuzione promessa se avessero lasciato il lavoro. L'argomentazione dei ricorrenti è stata accolta dalla Corte europea che ha rilevato come i proprietari terrieri avessero approfittato della condizione di vulnerabilità delle vittime per continuare a sfruttare le prestazioni lavorative, in un momento in cui il consenso a lavorare non poteva più considerarsi libero e spontaneo. La loro condotta integrava, secondo la Corte, la fattispecie di tratta di esseri umani che, alla luce dell'art. 4 della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani (d'ora innanzi « Convenzione contro la tratta »), si definisce come « the recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of persons, by means of the threat or use of force or other forms of coercion, of abduction, of fraud, of deception, of the abuse of power or of a position of vulnerability or of the giving or receiving of payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person, for the purpose of exploitation ». Richiamandosi alla sua precedente giurisprudenza, la Corte europea ha ricordato che il divieto di tratta è compreso nell'ambito di protezione dell'art. 4 della Convenzione europea, benché non vi sia espressamente enunciato (sulla qualificazione della tratta come violazione dei diritti umani e sulla relativa giurisprudenza della Corte europea si veda ANNONI, *Gli obblighi internazionali in materia di tratta degli esseri umani*, in *La lotta alla tratta di esseri umani fra dimensione internazionale e ordinamento interno* (a cura di Forlati), Napoli, 2013, p. 1 ss.). Per questa via la Corte è giunta a condannare la Grecia per

violazione dell'art. 4, par. 2, della Convenzione europea « a titolo di tratta di esseri umani e di lavoro forzato ».

Alla conclusione secondo la quale il divieto di tratta di esseri umani è incluso entro l'ambito di applicazione dell'art. 4 della Convenzione europea, la Corte era giunta già nella sentenza *Rantsev v. Cyprus and Russia* (ricorso n. 25065/04) del 7 gennaio 2010. In tale caso essa aveva interpretato la disposizione « in the light of present-day conditions », promuovendo l'esigenza di contrastare un fenomeno dilagante a livello globale, ritenuto legato al crollo dei regimi comunisti in Europa, mediante l'elaborazione di soluzioni giuridiche innovative ed efficaci (par. 278). In quel caso, tuttavia, la Corte aveva ricollegato la definizione di tratta a quella di schiavitù, affermando « the Court considers that trafficking in human beings, by its very nature and aim of exploitation, is based on the exercise of powers attaching to the right of ownership » (par. 281). La Corte aveva dunque accolto l'impostazione degli autori che auspicavano l'inclusione della tratta in una nozione evolutiva di schiavitù — insieme alle altre forme di schiavitù « contemporanea » quali, ad esempio, la vendita e lo sfruttamento sessuale dei minori, il turismo sessuale, lo stupro sistematico, la servitù da debito — e l'utilizzazione del sistema di garanzie offerto dalla Convenzione europea per la sua repressione (cfr. BOSCHIERO, *Art. 4, in Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali* (a cura di Bartole, Conforti e Raimondi), Padova, 2001, p. 99 ss.). La sentenza aveva lasciato, tuttavia, l'inquadramento generale della tratta piuttosto oscuro, poiché la Corte aveva ritenuto che fosse « unnecessary to identify whether the treatment about which the applicant complains constitutes “slavery”, “servitude” or “forced and compulsory labour” » (par. 282; si vedano le critiche di ALLAIN, *Rantsev v Cyprus and Russia: The European Court of Human Rights and Trafficking as Slavery*, *Human Rights Law Review*, 2010, p. 546 ss.; STOYANOVA, *Dancing on the Borders of Article 4. Human Trafficking and the European Court of Human Rights in the Rantsev case*, *Netherland Quarterly of Human Rights*, 2012, p. 163 ss.).

Nella sentenza in commento la Corte ha adottato opportunamente un'interpretazione più ampia della nozione di tratta, svincolata tanto dalla schiavitù, che viene definita come esercizio di un potere di proprietà sulla vittima, quanto da quella di servitù, che implica l'esercizio di un potere coercitivo sulla vittima. In particolare, la Corte ha ricollegato la fattispecie della tratta al divieto di lavoro forzato e obbligatorio previsto dall'art. 4, par. 2, della Convenzione europea.

Giacché la disposizione non offre una definizione di lavoro forzato, né si trovano indicazioni utili nei lavori preparatori (*Guide on Article 4 of the European Convention of Human Rights, Council of Europe/European Court of Human Rights*, 2014, par. 20, [http://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_4\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_4_ENG.pdf)), la Corte ha da sempre fatto riferimento alla definizione contenuta nella Convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro n. 29 sul lavoro forzato e obbligatorio (*Var der Mussele v. Belgium* (ricorso n. 8919/80), del 23 novembre 1983, par. 32), che recita: « all work or service which is exacted from any person under the menace of any penalty and for which the said person has not offered himself voluntarily ». Nel caso *Chowdury*, la Corte ha ricordato che l'elemento costitutivo della fattispecie del lavoro forzato è rappresentato dalla costrizione fisica o morale derivante dalla

minaccia di una pena che induce il lavoratore a prestare un'attività o un servizio contro la sua volontà. Ha poi aggiunto che il criterio della spontaneità del consenso a prestare l'attività lavorativa ha valore relativo e deve essere valutato in ragione delle circostanze del caso di specie (par. 90). Considerando quindi che la tratta — così come il lavoro forzato — non implica necessariamente la restrizione della libertà fisica della vittima, né l'imposizione di misure coercitive, ha ravvisato l'esistenza di una « relation intrinsèque » tra le due fattispecie, fondata sull'elemento dello sfruttamento (in questo caso) lavorativo. L'impostazione seguita dalla Corte è tecnicamente ineccepibile se si considera che l'aspetto che qualifica la tratta (« trafficking ») — e la contraddistingue dal contrabbando (« smuggling ») — risiede esattamente nella finalità di sfruttamento, mentre il trasferimento di persone a livello transnazionale non costituisce una condizione essenziale all'integrazione della fattispecie (cfr. *Explanatory Report to the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings*, p. 2; cfr. SALERNO, *Conclusioni*, in *La lotta alla tratta di esseri umani*, cit., p. 119 ss.).

Nella sentenza in commento, come già nel precedente *Rantsev v. Cyprus and Russia*, il riferimento alla Convenzione contro la tratta è servito anche per promuovere l'esigenza di un « approccio globale » per la lotta a questo fenomeno criminale e per enucleare l'insieme degli obblighi positivi che gravano sugli Stati contraenti (par. 104 ss.). Essi si articolano negli obblighi di prevenire il compimento dell'illecito mediante l'elaborazione di un quadro giuridico appropriato, di proteggere le vittime mediante l'adozione di misure operative effettive (quali, ad esempio, il coordinamento tra le autorità pubbliche incaricate di identificare le vittime) e di reprimere le violazioni attraverso procedure di polizia e giudiziarie efficaci. L'obbligo di adottare misure operative per la prevenzione della tratta, in particolare, dovrebbe essere letto alla luce del principio della proporzionalità, nel senso di escludere « an impossible or disproportionate burden on the authorities » (sentenza nell'affare *Rantsev v. Cyprus and Russia*, cit., par. 287: « bearing in mind the difficulties involved in policing modern societies and the operational choices which must be made in terms of priorities and resources, the obligation to take operational measures must, however, be interpreted in a way which does not impose an impossible or disproportionate burden on the authorities »). Nella sentenza in commento, la Corte ha ritenuto che la Grecia avesse violato sia gli obblighi di prevenzione, per non essere intervenuta con misure operative efficaci, pur essendo al corrente dello sfruttamento lavorativo dei migranti nei campi della Manolada, sia quelli di repressione, per l'inadeguatezza del procedimento giudiziario ad accertare la responsabilità e a sanzionare efficacemente i responsabili.

Se, alla luce del nuovo inquadramento, il fenomeno della tratta è riportato entro l'ambito di applicazione dell'art. 4, par. 2, in virtù della centralità dell'elemento dello sfruttamento lavorativo, la Corte non ha chiarito quale rapporto intercorra tra le fattispecie di « tratta » e di « lavoro forzato ». Le due espressioni sono a più riprese menzionate insieme nella motivazione, quasi a formare un'endiadi, ma la Corte non ha precisato se i rispettivi ambiti applicativi coincidano oppure, come sembra più probabile, se vi sia un concorso nel caso di specie. Il rapporto tra la tratta e l'art. 4 della Convenzione europea non può dirsi ancora definito e suscita delle questioni interpretative che potrebbero venire in rilievo in futuri procedimenti.

Una prima questione riguarda la possibilità di includere le condotte di tratta connotate da forme di sfruttamento diverse da quello lavorativo, quale, ad esempio, lo sfruttamento sessuale, entro la portata applicativa dell'art. 4, par. 2. La nozione di « sfruttamento » valorizzata dalla Convenzione contro la tratta trascende infatti la dimensione del lavoro e presenta in ogni caso una portata relativa, che dipende dalla condizione soggettiva della vittima, dalla sua vulnerabilità, in relazione ad una situazione di svantaggio dovuta, ad esempio, a particolari ragioni economiche e sociali, oppure all'età o alla condizione fisica della persona. Si può dubitare della possibilità di identificare, in generale, la tratta con il lavoro forzato e ipotizzare che, in casi non riguardanti lo sfruttamento lavorativo oppure caratterizzati da forme più intense e gravi di sfruttamento (ad esempio, il commercio o lo sfruttamento dei minori, il loro impiego nei conflitti armati, la vendita forzata di organi umani), la Corte europea possa ricorrere a un inquadramento alternativo e, eventualmente, ricondurre alcune violazioni nell'ambito del divieto di schiavitù e di servitù. L'opzione è, peraltro, in linea con l'opinione generalmente condivisa che individua la *ratio* della distinzione tra le nozioni di « schiavitù », « servitù » e « lavoro forzato » nel diverso grado di asservimento della persona, più che nella natura dello stesso (cfr. BOSCHIERO, *Art. 4*, cit., p. 97; HARRIS, O'BOYLE, WARBRICK, *Law of the European Convention on Human Rights*, London, 1995, p. 112; MALINVERNI, *Article 4*, in *La Convention européenne des droits de l'homme - Commentaire article par article* (a cura di Pettiti, Decaux e Imbert), Paris, 1995, p. 177; TRIPODINA, *Art. 4*, in *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo* (a cura di Bartole, De Sena e Zagrebelsky), Padova, 2012, p. 92). L'intensità dello sfruttamento e la sua incidenza sullo statuto della persona, sulla libertà personale e di autodeterminazione, costituiscono allora elementi essenziali per valutare, di volta in volta, l'inquadramento della tratta nell'ambito delle garanzie previste dall'art. 4 della Convenzione europea.

Un ulteriore dubbio riguarda la possibilità di seguire l'interpretazione adottata nel caso *Chowdury* per la decisione di ricorsi proposti nei confronti degli Stati contraenti che non partecipino agli strumenti internazionali sulla lotta alla tratta. In generale, la questione si ricollega ai dubbi interpretativi che caratterizzano l'applicazione dell'art. 31, par. 3, lett. c), della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati e soprattutto il requisito per cui le norme internazionali valorizzabili per l'interpretazione sistemica siano « applicable in the relations between the parties » (cfr., con riferimento specifico al sistema della Convenzione europea, FOROWICZ, *The Reception of International Law in the European Court of Human Rights*, Oxford, 2010, p. 43). Non è chiaro, in particolare, se il requisito richieda che tutti gli Stati parti del trattato da interpretare siano parti dell'altro trattato, oppure soltanto gli Stati coinvolti nella controversia, o se neanche quest'ultima condizione sia indispensabile per l'interpretazione sistemica. Come è noto, il problema non ha trovato una soluzione generale nel progetto della Commissione del diritto internazionale sulla frammentazione del diritto internazionale e la giurisprudenza internazionale al riguardo è scarsa e disomogenea (*Report of the Study Group on Fragmentation of International Law, Fragmentation of international law: difficulties arising from the diversification and expansion of international law*, UN Doc. A/CN.4/L.682, 2006, p. 237 ss.). Nel precedente caso *Rantsev*, nel quale la Corte europea ha inaugurato l'evoluzione interpretativa dell'art. 4 con

riferimento alla tratta, essa aveva richiamato espressamente l'art. 31, par. 3, lett. c), e constatato che Cipro e Russia erano parti della Convenzione contro la tratta. Nella sentenza in commento, la Corte, invece, non ha menzionato la Convenzione di Vienna, pur avendo valorizzato a più riprese l'esigenza di interpretare l'art. 4 alla luce della Convenzione contro la tratta. La Corte ha tuttavia affermato che la Grecia aveva ratificato la Convenzione contro la tratta nel 2005. I dati forniti dal sito ufficiale del Consiglio d'Europa, invece, indicano che la ratifica è avvenuta il 1° agosto 2014, ossia successivamente alle violazioni accertate. Se l'informazione è corretta, la Grecia non era parte della Convenzione contro la tratta al tempo delle violazioni. L'incertezza su questo punto rende difficile ricostruire la posizione generale della Corte europea sulla possibilità di far ricorso all'interpretazione sistemica qualora gli Stati convenuti non siano parti degli strumenti internazionali richiamati. È auspicabile che la Corte in futuro renda chiara questa possibilità per rafforzare la tesi dell'interpretazione estensiva dell'art. 31, par. 3, lett. c). La questione sarebbe stata, invece, superata se la Corte avesse ricondotto il divieto di tratta di esseri umani al diritto internazionale consuetudinario, aspetto sul quale sarebbe stato utile almeno un cenno nella sentenza.

Vi è poi un ulteriore argomento che potrebbe suggerire l'opportunità di letture evolutive alternative dell'art. 4, par. 2, che possano prescindere in certi casi dal collegamento alla tratta. Così come la tratta potrebbe configurarsi in casi estranei allo sfruttamento lavorativo delle vittime, anche la nozione di lavoro forzato presenta una dimensione autonoma. Un recente studio condotto dall'Agenzia dei diritti fondamentali dell'Unione Europea ha messo in evidenza la diffusione, specialmente negli ultimi dieci anni, di un fenomeno di grave sfruttamento lavorativo, che non sempre è qualificabile come tratta (*Severe labour exploitation: workers moving within or into the European Union*, Luxembourg, 2015 <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/severe-labour-exploitation-workers-moving-within-or-european-union>).

Si tratta di un fenomeno che colpisce un numero crescente di persone — sia cittadini di Stati europei, che stranieri — e che sembra alimentato da una combinazione di fattori, quali l'accentuarsi delle disparità economiche anche tra gli stessi Stati europei e l'aumento della mobilità transnazionale. In questo scenario, un numero crescente di lavoratori, travolti dalla crisi del mercato del lavoro negli Stati di provenienza, si spostano in cerca di lavoro verso altri Stati dove sono indotti ad accettare condizioni deteriori rispetto a quelle previste dalla legge dello Stato di impiego, discriminatorie e gravemente offensive della dignità della persona. Pur trattandosi di forme di sfruttamento chiaramente incompatibili con la tutela dei diritti fondamentali della persona, esse non trovano una precisa collocazione nell'impianto della Convenzione europea. Sembra che i casi più gravi possano essere ricompresi entro l'ambito di protezione del divieto di lavoro forzato, secondo una interpretazione che attenui la rilevanza dell'elemento coattivo. In effetti, finora sono state rarissime le sentenze in cui la Corte europea ha ravvisato l'esistenza di una costrizione fisica o morale tale da pregiudicare la spontaneità del consenso a prestare l'attività lavorativa e, di conseguenza, riscontrato la violazione del divieto di lavoro forzato. Tuttavia, è significativo che in queste sentenze la Corte ha mitigato il significato di « penalty », per includervi situazioni in cui l'elemento chiave della costrizione morale coincideva in sostanza con l'abuso della condizione di vulnerabilità della vittima e dipendeva in buona misura



dalla sua soggettiva percezione di pericolo (*Siliadin v. France* (ricorso n. 73316/01), sentenza del 26 luglio 2005, par. 118: « The Court notes that, in the instant case, although the applicant was not threatened by a “penalty”, the fact remains that she was in an equivalent situation in terms of the perceived seriousness of the threat... »). Del resto ciò che maggiormente ispira l'interpretazione della Corte europea è l'esigenza di leggere la disposizione « in the light of present-day conditions » e di rendere effettive le sue garanzie pratiche. Questa concezione avvalorata la possibilità di ricomprendere casi di serio sfruttamento lavorativo nell'ambito di applicazione dell'art. 4, par. 2, della Convenzione europea magari attraverso una operazione che valorizzi, attraverso l'interpretazione sistemica, le disposizioni di altri trattati poste a tutela della dignità della persona nell'ambito del lavoro. Sarebbe auspicabile, in particolare, una rivalutazione del ruolo della Carta sociale europea (riveduta) che, insieme alle Convenzioni dell'OIL, dovrebbe concorrere a definire un insieme di garanzie minime a tutela della dignità dei lavoratori nello spazio giuridico europeo. Questo approccio permetterebbe alla Corte europea di svolgere un ruolo di controllo sull'adeguatezza degli ordinamenti degli Stati contraenti a prevenire e reprimere le forme più gravi di sfruttamento lavorativo e a tutelare le vittime, eventualmente anche oltre il perimetro della fattispecie di tratta. L'insieme degli obblighi positivi che la Corte europea ha enucleato dall'art. 4 della Convenzione europea opererebbero allora in tutte le situazioni di sfruttamento lavorativo che sono caratterizzate dall'abuso della condizione di vulnerabilità della vittima finalizzato alla imposizione di condizioni di impiego incompatibili con i fondamenti del diritto del lavoro interno e con le garanzie internazionali minime a tutela della dignità del lavoratore. In situazioni di questo genere, il criterio della proporzionalità — che la Corte europea nell'interpretazione dell'art. 4 ha declinato nel già menzionato divieto di imporre « an impossible or disproportionate burden on the authorities » — basterebbe a garantire un'applicazione delle garanzie convenzionali sostenibile nei confronti degli Stati contraenti e ragionevole in relazione alle specifiche circostanze del caso concreto. (*Deborah Russo*)

*Abstract.* — In the *Chowdury* case (application No. 21884/15) the European Court of Human Rights held that Greece violated article 4, para. 2, of the European Convention with regard to the trafficking of human beings committed against 42 Bangladeshi nationals. They did not have any work permit and were exploited to pick strawberries on a farm in Manolada. The Court considered that human trafficking fell within the scope of article 4. However, the Court distinguished the *Chowdury* case from its precedent, *Rantsev v. Cyprus and Russia* case (application No. 25065/04), where trafficking was included within the scope of the prohibition of slavery, and held that it should be interpreted in a broader way, in order to encompass all forms of exploitation through labour. Despite this, the Court did not clarify the relationship between trafficking and forced labour, leaving a number of questions open such as, on the one hand, the qualification of cases of trafficking which do not involve labour exploitation and, on the other, the inclusion of severe forms of labour exploitation, which do not amount to trafficking, within the scope of forced labour.