



ANDREA MENSI\*

### IL DIRITTO ALLA SICUREZZA SOCIALE IN CASO DI DISOCCUPAZIONE ALLA LUCE DELL'ARTICOLO 3 CEDU IN MATERIA DI DIVIETO DI TRATTAMENTI DEGRADANTI: LIMITI E TENDENZE APPLICATIVE

SOMMARIO: 1. La crescente importanza degli strumenti di sicurezza sociale contro la disoccupazione a livello internazionale. - 2. La tutela internazionale del diritto all'accesso a strumenti di tutela sociale in caso di disoccupazione. - 3. Il diritto alla sicurezza sociale in caso di disoccupazione alla luce dell'articolo 3 della Convenzione EDU. - 4. L'identificazione di uno standard minimo per l'applicazione dell'articolo 3 in caso di mancato accesso a strumenti di tutela contro la disoccupazione. - 5. Conclusioni

#### *1. La crescente importanza degli strumenti di sicurezza sociale contro la disoccupazione a livello internazionale*

Nel 1991 fu Antonio Cassese a considerare, tra i primi, la possibilità che il divieto di trattamenti degradanti potesse trovare applicazione anche in materia di diritti economici e sociali<sup>2</sup>. Nonostante le limitate aperture a livello giurisprudenziale in tal senso avvenute negli ultimi decenni, la domanda dell'illustre giurista italiano è oggi quanto mai attuale<sup>3</sup>.

I recenti cambiamenti avvenuti a livello sociale ed economico, ed in particolare le conseguenze della pandemia di Covid-19, hanno provocato cambiamenti strutturali nel mercato del lavoro con un aumento considerevole dei livelli di disoccupazione e di povertà. In tale contesto, le legislazioni nazionali riconoscono svariati strumenti di protezione sociale contro lo stato di disoccupazione. Tuttavia, tali misure garantiscono standard di protezione molto eterogenei e spesso la loro efficacia nominale non corrisponde ad una protezione concreta ed effettivamente accessibile. Il mancato accesso agli strumenti in parola può avere conseguenze significative per l'individuo impossibilitato a beneficiare di altri mezzi economici, mettendo a repentaglio il godimento dei suoi diritti e delle sue libertà

---

\* Assegnista di ricerca, Alma Mater Studiorum, Università di Bologna.

<sup>2</sup> Gli sviluppi in tal senso sono illustrati nella terza parte dell'articolo.

<sup>3</sup> A. CASSESE, *Can the Notion of Inhuman and Degrading Treatment be Applied to Socio-Economic Conditions*, in *Eur. J. Int'l L.*, 1991, p. 2; L. OETTE, *Austerity and the Limits of Policy-Induced Suffering: What Role for the Prohibition of Torture and Other Ill-Treatment?* in *Human Rights Law Review*, 2015, pp. 669-694.

fondamentali, nonché la sua stessa dignità<sup>4</sup>. In questo contesto, il ruolo degli standard internazionali e regionali previsti in materia di sicurezza sociale del lavoratore assume un'importanza fondamentale.

La necessità di investigare sul loro ruolo è ancora più significativa nel sistema europeo dei diritti umani dove, anche a livello giurisprudenziale, i diritti economici e sociali ricevono ancora oggi una tutela relativamente limitata se confrontata con altri sistemi regionali. Lo scopo di questo articolo è, pertanto, investigare sulla possibilità che dal mancato accesso a strumenti di protezione sociale contro la disoccupazione possa derivare trattamento degradante nonché se, e nel rispetto di quali requisiti, possa quindi trovare applicazione l'art. 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU). Nel fare ciò, l'articolo si basa sullo studio degli strumenti di diritto internazionale generale, nonché sulla giurisprudenza della Corte EDU, tenendo conto anche degli sviluppi più rilevanti negli altri sistemi regionali. Dopo un'introduzione sulla crescente importanza degli strumenti di sicurezza sociale a livello mondiale, dimostrata anche attraverso dati empirici, la seconda parte dell'articolo illustra le tutele predisposte dal diritto internazionale per garantire il diritto all'accesso a strumenti di protezione sociale in caso di disoccupazione. La terza parte dell'articolo analizza le tutele predisposte dalla CEDU mentre la quarta parte si focalizza sull'identificazione di uno standard minimo per l'applicazione dell'art. 3 della Convenzione nel contesto in esame. L'ultima parte dell'articolo presenta, infine, le conclusioni di questo studio.

La crisi economica seguita alla pandemia di Covid-19 ha avuto notevoli ripercussioni a livello globale sul mercato del lavoro con un aumento esponenziale dei livelli di disoccupazione. Secondo le più recenti stime dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL), infatti, solo nel 2020 circa 255 milioni di persone hanno perso la propria occupazione<sup>5</sup>. Tali dati rendono evidente l'importanza di garantire anche sul piano internazionale un diritto all'accesso effettivo agli strumenti di protezione sociale legati alla perdita di lavoro. In questo contesto, ad oggi, non è possibile rinvenire una definizione di detti strumenti dal punto di vista del diritto internazionale che possa ricomprendere le diverse misure sociali adottate a livello domestico. Non esiste, ad oggi, una definizione giuridica univoca del concetto di sicurezza sociale. Il significato giuridico di tale concetto non è rinvenibile a livello di diritto internazionale e la sua portata può variare a seconda delle legislazioni statali<sup>6</sup>. In generale, è

---

<sup>4</sup> Nel presente articolo con il termine "mancato accesso" si fa riferimento non solo all'assenza di una predisposizione a livello formale di strumenti di tutela sociale contro la disoccupazione, ma anche alla loro inefficacia, nonché alla negazione, in tutto o in parte, da parte dello Stato all'accesso a tali strumenti nei confronti del soggetto richiedente.

<sup>5</sup> OIL, *ILO Monitor: COVID-19 and the World of Work, 7th ed. Updated Estimates and Analysis*, Ginevra, 2021; OIL, *Unemployment Protection in the COVID-19 Crisis: Country Responses and Policy Considerations. Social Protection Spotlight*, Ginevra, 2020; OIL, *The Role of Social Dialogue in Framing Social Protection Responses to the COVID-19 Crisis*, Ginevra, 2020; OECD, *Supporting People and Companies to Deal with the Covid-19 Virus: Options for an Immediate Employment and Social-Policy Response*, Parigi, 2020; United Nations, *A UN Framework for the Immediate Socio-Economic Response to COVID-19: Shared Responsibility, Global Solidarity and Urgent Action for People in Need*, New York, 2020. Si veda anche J. P. BOHOSLAVSKY, *COVID-19 Economy vs Human Rights: A Misleading Dichotomy in Health Hum Rights*, 2020, pp. 383-385; A. NATO, *Il Meccanismo europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) : solidarietà in prestito nella crisi COVID-19?* in *Comunità internazionale: rivista trimestrale della Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale*, pp. 265-279; M. DE ANGELIS, M. DE MINICIS, M. MAROCCO, *Nel crocevia della crisi pandemica, il contrasto alla disoccupazione e alla povertà in tre sistemi internazionali di sicurezza sociale. Studio e analisi*, Roma, 2022.

<sup>6</sup> M. P. OLIVIER, N. SMIT, E. R. KALULA (a cura di), *Introduction to Social Security*, Butterworths Publications, 2004, p. 13.

possibile però affermare che con il termine “sicurezza sociale” si intendono quegli strumenti adottati dagli Stati per supportare i bisogni fondamentali dell’essere umano e sostenere economicamente, e socialmente, l’esistenza umana in una serie di situazioni tra loro differenti come, ad esempio, la senilità, la malattia, l’invalidità, la disabilità o, come nel caso in esame, la perdita del lavoro<sup>7</sup>. Con riferimento a tale ultimo tipo di misure, oggetto del presente articolo, considerando l’Obiettivo di sviluppo sostenibile 1.3 si può affermare che, in generale, lo scopo degli strumenti di sicurezza sociale contro la perdita di lavoro è quello di limitare gli effetti della disoccupazione e prevenire l’ingresso dell’individuo in uno stato di povertà o vulnerabilità<sup>8</sup>.

Secondo gli ultimi dati OIL, che fanno riferimento a 199 Stati, solo 96 Paesi garantiscono attualmente strumenti di protezione sociale contro la disoccupazione<sup>9</sup>. Tali evidenze dimostrano come nel mondo meno della metà dei lavoratori sia tutelata, quantomeno nominalmente, dalla presenza strumenti di protezione sociale riconosciuti nelle rispettive legislazioni nazionali. Più precisamente, a livello regionale, la copertura della forza lavoro tramite strumenti sociali contro la disoccupazione è limitata al 11.6% in Africa e al 36.6% nella regione dell’Asia e del Pacifico, raggiungendo il 64.2% nei Paesi Americani e l’82% in Europa e Asia Centrale<sup>10</sup>. Tuttavia, i dati circa la copertura effettiva, e non solo nominale, dimostrano percentuali drasticamente ridotte. Attualmente, infatti, solo il 18.6% delle persone non occupate a livello mondiale riceve effettivamente strumenti di tutela sociale contro la disoccupazione. Tale percentuale raggiunge il 51% in Europa e Asia centrale, mentre i livelli di tutela sociale nelle Americhe, in Asia e Pacifico e Asia sono limitati, rispettivamente, al 16.4%, 14% e 5.3%<sup>11</sup>. Il discostamento presente tra la predisposizione di tali strumenti e la loro effettiva applicazione deriva da condizioni che possono variare a seconda dello Stato in esame e sono riconducibili a molteplici cause. Tali includono, ad esempio, requisiti particolarmente stringenti per accedere agli strumenti di protezione sociale,

<sup>7</sup> OIL, *World Labour Report 2000: Income Security and Social Protection in a Changing World*, Ginevra, 2000.

<sup>8</sup> OIL, *World Social Protection Report 2020–22: Social protection at the crossroads – in pursuit of a better future*, Ginevra, 2022, p. 153. Risulta fuori dallo scopo di questo articolo identificare giuridicamente la nozione di “disoccupato”, considerando anche le differenze previste a livello domestico. Tuttavia, nell’ambito dell’articolo si fa riferimento esclusivamente alla situazione del lavoratore subordinato che si trova in uno stato di disoccupazione a causa della perdita del lavoro e non del soggetto inoccupato. Si veda A. BRANDOLINI, P. CIPOLLONE, E. VIVIANO, *Does the Ilo Definition Capture All Unemployment?* in *Journal of the European Economic Association*, 2006, pp. 153 - 179; A. BENANAV, *The origins of informality: The ILO at the limit of the concept of unemployment* in *Journal of Global History*, 2019, pp. 107-125. L’articolo non ha, invece, come scopo l’analisi dell’applicabilità dell’art. 3 della CEDU anche al lavoratore autonomo che si trovi in uno stato di grave difficoltà economica e che non abbia accesso a strumenti di tutela sociale. Tuttavia, seppur preliminarmente, l’autore di questo scritto ritiene come l’art. 3 possa, almeno in principio, applicarsi anche ai lavoratori autonomi che versino nelle medesime condizioni sociali dei lavoratori subordinati illustrate nei successivi paragrafi. Tale orientamento sembra peraltro coerente con quanto dichiarato a livello di diritto unionale da parte della Corte di Giustizia dell’Unione europea nella sentenza C-442-16. Secondo la Corte del Lussemburgo, infatti, anche i lavoratori autonomi hanno diritto ad un’indennità di disoccupazione nel caso in cui l’attività professionale sia cessata per motivi non dipendenti dalla volontà del soggetto interessato. Infine, seppur altrettanto meritevole di ulteriore studio, rimane al di fuori dello studio di questo articolo l’analisi della possibilità di considerare, o meno, come trattamenti degradanti forme di lavoro c.d. “povero”, ossia remunerate in modo da non garantire una vita dignitosa.

<sup>9</sup> *Ibidem* (OIL 2022), p. 155. Di tali Paesi, 85 adottano strumenti di assicurazione sociale, mentre i restanti Stati applicano misure di altra natura, come contributi volontari o fondi di solidarietà.

<sup>10</sup> *Ibidem*, pp. 157-159.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 158.

l'esclusione di particolari categorie di lavoratori o la predisposizione di una copertura sociale limitata nel tempo pur in presenza di stati di disoccupazione di lungo termine<sup>12</sup>.

Siffatto contesto rende manifesto come l'effettivo accesso a strumenti di tutela sociale contro la disoccupazione sia ancora fortemente limitato e possa avere importanti ripercussioni in materia di diritti fondamentali. Questa situazione, nonché l'eterogeneità delle tutele previste a livello domestico, pongono importanti questioni circa l'adeguatezza e l'effettività degli attuali standard di diritto internazionale volti a garantire l'accesso agli strumenti in oggetto e prevenire situazioni in grado di ledere in modo significativo i diritti fondamentali, le libertà e la dignità dell'individuo.

## 2. La tutela internazionale del diritto all'accesso a strumenti di tutela sociale in caso di disoccupazione

Nonostante i limiti evidenziati circa il riconoscimento e l'efficacia concreta degli strumenti di protezione sociale previsti a livello domestico, dal punto di vista del diritto internazionale è rinvenibile una prassi che, secondo l'OIL, renderebbe possibile affermare a livello internazionale l'esistenza di un diritto individuale all'accesso a strumenti di sicurezza sociale in caso di disoccupazione<sup>13</sup>. Tale diritto è, infatti, dichiarato in diversi strumenti giuridici internazionali, a iniziare dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo che, agli articoli 22 e 25, stabilisce il diritto di ogni individuo alla sicurezza sociale, menzionando in particolare lo stato di disoccupazione<sup>14</sup>.

E', tuttavia, nel diritto internazionale pattizio che si rinviene una più estesa tutela dei diritti sociali legati allo stato di disoccupazione. In particolare, diverse Convenzioni dell'OIL delineano obblighi positivi per i rispettivi Stati contraenti al fine di garantire, attraverso la propria legislazione, strumenti di sicurezza sociale in caso di disoccupazione<sup>15</sup>. Tra di esse, la Convenzione OIL n. 102 del 1952 rappresenta il primo trattato internazionale che ha imposto obblighi alle Parti contraenti al fine di garantire standard minimi di sicurezza sociale

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 159.

<sup>13</sup> OIL, *International Labour Conference, 89th session, report of the Committee on Social Security, resolutions and conclusions concerning social security*, Ginevra 2001, cap. III, sottolineando come l'effettiva implementazione di tale diritto dipenda dalle legislazioni domestiche; T. EIDSVAAG, *The activation line in social security and social assistance law: a human rights perspective*, in H. S. AASEN, S., GLOPPEN, A. MAGNUSSEN, E. NILSSEN (a cura di) *Juridification and Social Citizenship in the Welfare State*, Cheltenham, 2014.

<sup>14</sup> La previsione di disposizioni in materia di diritti economici e sociali rappresentò uno dei principali tratti distintivi della Dichiarazione rispetto ai precedenti strumenti in materia di diritti fondamentali. Vedasi anche G. ALFREDSSON ET AL. (a cura di), *The Universal Declaration of Human Rights: a Commentary*, Oslo, 1992, pp. 453-488, a p. 453; J. W. NICKEL, *Making Sense of Human Rights: Philosophical Reflections on the Universal Declaration on Human Rights*<sup>2</sup>, Berkeley, 2012, pp. 123-153.

<sup>15</sup> La centralità degli strumenti di sicurezza sociale nelle future attività dell'OIL era stata, peraltro, già affermata nella Dichiarazione di Philadelphia del 1944: OIL, *Dichiarazione riguardante gli scopi e gli obiettivi dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro*, Philadelphia, 1944, sez. III, par. (f). Vedasi anche M. BORZAGA, *Le politiche dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro e dell'Unione Europea in tema di contrasto alla povertà*, in *Lavoro e diritto, Rivista trimestrale*, 2019, pp. 63-80; D. PEKSEN, R. G. BLANTON, *The impact of ILO conventions on worker rights: Are empty promises worse than no promises?* in *Rev. Int. Organ.*, 2017, pp. 75-94; M. BORZAGA, M. MAZZETTI, *Core labour standards and decent work: un bilancio delle più recenti strategie dell'OIL* in *Lavoro e diritto, Rivista trimestrale*, 2019, pp. 447-466.

dei lavoratori<sup>16</sup>. Nel novero delle differenti situazioni in cui viene ritenuto sussistente il dovere di garantire strumenti di sicurezza sociale, la Convenzione OIL n. 102 prevede l'obbligo per gli Stati contraenti, nel rispetto dei rispettivi diritti nazionali, di garantire prestazioni di disoccupazione in caso di sospensione del salario del lavoratore<sup>17</sup>.

Tuttavia, la Convenzione n. 102 rappresenta la fase embrionale di una progressiva evoluzione del diritto internazionale in tale ambito. La successiva Convenzione OIL n. 168 del 1988 dichiara, infatti, come gli standard minimi previsti dalla Convenzione n. 102 rimangano un obiettivo esclusivamente per i Paesi in via di sviluppo, in quanto tali livelli di protezione erano stati già raggiunti, e superati, nella maggior parte degli Stati industrializzati<sup>18</sup>. Nell'ottica di introdurre maggiori garanzie volte a mitigare gli effetti degli stati di disoccupazione, e alla luce della crescente complessità del mercato del lavoro e delle problematiche in materia di sicurezza sociale che hanno imposto importanti interventi legislativi a livello domestico, la Convenzione OIL n. 168 dichiara l'obbligo per le Parti contraenti di adottare misure adeguate al fine di coordinare i propri sistemi di protezione contro la disoccupazione e le proprie politiche occupazionali, assicurando che gli strumenti domestici di sussidi contro la disoccupazione contribuiscano ad un'occupazione piena, produttiva e liberamente scelta<sup>19</sup>.

La Convenzione n. 168, pur riconoscendo un considerevole di margine di discrezionalità alle rispettive legislazioni nazionali, dichiara come i sussidi in caso di disoccupazione debbano essere costituiti da pagamenti periodici in grado di fornire al disoccupato una sostituzione parziale e transitoria del salario e, allo stesso tempo, non disincentivare la ricerca del lavoro<sup>20</sup>. I medesimi principi sono stati, peraltro, ribaditi anche nella più recente Raccomandazione OIL n. 202 del 2012, secondo cui i piani di protezione sociale adottati a livello nazionale devono garantire redditi base, almeno corrispondenti al reddito minimo definito a dalle legislazioni domestiche, anche per persone che versano in stato di disoccupazione<sup>21</sup>. Inoltre, il diritto alla sicurezza sociale in caso di perdita di lavoro

<sup>16</sup> In generale, vedasi V. VONK, *The Social Protection Floors Recommendation 2012 (No 202): The Human Rights Approach to Social Security in ILO Wrapping Paper* in M. P. OLIVIER, O. DUPPER, A. GOVINDJEE, *The Role of Standards in Labour and Social Security Law*, Claremont, Cape Town, 2013, p. 30.

<sup>17</sup> OIL, Convenzione sulla sicurezza sociale (norma minima), (n. 102), 28 giugno 1952, entrata in vigore 27 aprile 1955, artt. 19-20. La Convenzione è stata ratificata, ad oggi, da 63 Stati. Sul tema dell'effettivo impatto delle obbligazioni derivanti dai trattati OIL sulle legislazioni nazionali, vedasi F. KOLIEV, *Promoting international labour standards: The ILO and national labour regulations* in *The British Journal of Politics and International Relations*, 2021, pp. 361-380; W. KIM, *The ratification of ILO Conventions and the provision of unemployment benefits: An empirical analysis* in *International Social Security Review*, 2010, pp. 37-55.

<sup>18</sup> OIL, Convenzione concernente la promozione dell'impiego e la protezione contro la disoccupazione, (n. 168), 21 giugno 1988, entrata in vigore 17 ottobre 1991, Preambolo. È doveroso sottolineare, tuttavia, come ad oggi la Convenzione sia stata ratificata solo da 8 Parti contraenti, ossia Albania, Belgio, Brasile, Finlandia, Norvegia, Romania, Svezia e Svizzera. Vedasi V. BRINO, *ILO Convention 168 Employment Promotion and Protection against Unemployment Convention, 1988 (No. 168)* in E. ALES, M. BELL, O. DEINERT, S. ROBIN-OLIVIER (a cura di), *International and European Labour Law Article-by-Article Commentary*, Baden-Baden, 2018, pp. 427-431; A. OTTING, *International Labour Standards: A Framework for Social Security* in *Int'l Lab. Rev.*, 1993, p. 163; F. MEKNASSI, *Extending Social Security in the Developing Countries: Between Universal Entitlement and the Selectiveness of International Standards*, in *Comp. Lab. L. & Pol'y. J.*, 2006, p. 207.

<sup>19</sup> *Ibidem* (Convenzione n. 168), art. 2.

<sup>20</sup> *Ibidem*, artt. 13-14. Tali sussidi devono essere riconosciuti, peraltro, anche in caso di disoccupazione e sospensione del salario dovuta a una sospensione del lavoro senza una cessazione del rapporto lavorativo: si veda anche l'art. 15 della Convenzione.

<sup>21</sup> OIL, Raccomandazione sui sistemi nazionali di protezione sociale di base, 2012 (n. 202), parr. 4, 5(c), 9(2). Si veda anche M. CICHON, *The Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202)* in *Int. Soc. Secur. Rev.*, 2013, pp.



deve essere assicurato sul piano domestico anche in caso di licenziamento da parte del datore di lavoro. In tale circostanza, infatti, gli strumenti di sicurezza sociale non devono essere limitati a indennizzi elargiti dai datori di lavoro, ma devono comprendere strumenti pubblici come, ad esempio, prestazioni di assicurazione contro la disoccupazione, assistenza ai disoccupati o altre prestazioni di supporto sociale.

Il diritto all'accesso a strumenti di protezione sociale in caso di disoccupazione è, peraltro, stato incluso anche in diversi trattati internazionali in materia di diritti umani, dimostrando una considerevole pratica statale in tal senso. Tra questi, il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 1966, all'art. 9 stabilisce come gli Stati contraenti riconoscano il diritto alla sicurezza sociale. Come dichiarato dal Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, tale diritto comprende le misure sociali per i soggetti che versano in stato di disoccupazione e riveste un ruolo fondamentale per limitare l'esclusione sociale<sup>22</sup>. Inoltre, i principi dichiarati nel Patto riflettono quanto stabilito in ulteriori trattati internazionali in materia di non discriminazione dove gli strumenti di tutela sociale sono concepiti anche come una garanzia contro le discriminazioni in ambito economico e sociale<sup>23</sup>.

### 3. Il diritto alla sicurezza sociale in caso di disoccupazione alla luce dell'articolo 3 della Convenzione EDU

Pur in presenza di diversi obblighi stabiliti dal diritto internazionale pattizio, nella CEDU è da riscontrare la mancanza di un esplicito riconoscimento del diritto all'accesso a strumenti di sicurezza sociale in caso di disoccupazione<sup>24</sup>. Tale approccio è coerente con l'attuale giurisprudenza della Corte EDU secondo cui è competenza degli Stati membri decidere se, e quali tipi, di strumenti di assistenza sociale debbano essere garantiti ai propri cittadini<sup>25</sup>. Tuttavia, la tutela dei diritti economici può venire in rilievo attraverso la protezione

---

21-43; G. VONK, *The 2012 Recommendation concerning national floors of social protection (No. 202): The human rights approach to social security in ILO wrapping paper*. *International Journal of Social Security and Workers Compensation*, 2013, pp. 49-59.

<sup>22</sup> Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, commento generale n. 19: Il diritto alla sicurezza sociale (art. 9), 4 febbraio 2008, par. 2-3. Secondo il Comitato, questo diritto deve essere protetto specialmente con riferimento a particolari categorie di lavoratori, come le donne e i lavoratori a tempo parziale: vedasi paragrafi 16, 31 dello stesso commento generale n. 19. Vedasi anche commento generale n. 18: Il diritto al lavoro (art. 6), 6 febbraio 2006, par. 23, 30.

<sup>23</sup> Si veda Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, 21 dicembre 1965, entrata in vigore 4 gennaio 1969, art. 5(e)(iv); Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne, 18 dicembre 1979, entrata in vigore 3 settembre 1981, art. 11, par. 1(e) e art. 14, par. 2 (c); Convenzione sui diritti del fanciullo, 20 novembre 1989, entrata in vigore 2 settembre 1990, art. 26.

<sup>24</sup> Diversamente, la Carta Sociale Europea del 1996 dichiara ai propri articoli 12 e 13, rispettivamente, il diritto alla sicurezza sociale di tutti i lavoratori e il diritto all'assistenza sociale di ogni persona sprovvista di risorse economiche sufficienti. Medesimi diritti sono, peraltro, dichiarati nel sistema Interamericano a testimonianza di una vasta accettazione del principio secondo cui tutti i lavoratori debbano avere accesso a prestazioni, almeno minime, di assistenza sociale in caso di perdita del lavoro: Dichiarazione americana sui diritti e doveri dell'uomo, 1948, art. XVI; Protocollo addizionale alla Convenzione americana dei diritti umani nel campo dei diritti economici, sociali e culturali, 1988, art. 9.

<sup>25</sup> Sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, App. n. 68385/10 e n. 71378/10, *Sukbanov and Ilchenko v. Ukraine*, 26 giugno 2014, par. 35 ss.; App. n. 17551/02, 3 *Kolesnyk v. Ukraine*, 3 giugno 2014, par. 89-91; App. n. 4519/11, *Fakas v. Ukraine*, 3 giugno 2014, par. 34, 37-43, 48; App. n. 53068/08, *Fedulov v. Russia*, 8 ottobre 2019, par. 66. Vedasi anche A. GUZZAROTTI, *I diritti sociali nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*

di altri diritti fondamentali tutelati dalla Convenzione come, ad esempio, il diritto alla vita protetto dall'art. 2. La Corte di Strasburgo, infatti, ha riconosciuto come nel caso in cui ci sia un rischio reale imminente per la vita di un individuo derivante da una misura di carattere economico possa configurarsi una violazione dei diritti garantiti dallo stesso art. 2<sup>26</sup>. Pur tenendo conto di questo notevole margine di discrezionalità statale riconosciuto dal sistema europeo, importanti interrogativi emergono circa la compatibilità con la Convenzione nel caso in cui dal mancato accesso agli strumenti di sicurezza sociale in esame possano derivare violazioni particolarmente gravi dei diritti fondamentali tali da configurare un trattamento degradante proibito dall'art. 3 della CEDU<sup>27</sup>.

Questa disposizione, infatti, dichiara il divieto di trattamenti inumani e degradanti contro l'individuo. Se i concetti di tortura e di trattamento inumano sono particolarmente stringenti e risulterebbero difficilmente applicabili in materia di mancato accesso a strumenti di sicurezza contro la disoccupazione, la nozione di trattamento degradante potrebbe rivestire, almeno in principio, un ruolo rilevante in tale contesto per prevenire violazioni significative dei diritti fondamentali. Come stabilito dalla Corte EDU, un trattamento "degradante" rappresenta, infatti, il livello minimo di severità tra le, già gravi, violazioni contemplate dall'art. 3 della Convenzione<sup>28</sup>. Nello specifico, la Corte ha definito un "trattamento degradante" come quella condotta che diminuisce, o costituisce una mancanza di rispetto per, la dignità umana oppure suscita sentimenti di paura, angoscia o inferiorità capaci di ledere la resistenza fisica e morale di un individuo<sup>29</sup>. Tale nozione è, di per sé, in

in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2013, pp. 9-46; I. LEIJTEN, *The right to minimum subsistence and property protection under the ECHR: Never the twain shall meet?* in *European Journal of Social Security*, 2019, pp. 307-325.

<sup>26</sup> Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, App. n. 68029/01, *Kutepov and Anikeyenko v. Russia*, 25 ottobre 2005, par. 62.

<sup>27</sup> In principio, la Corte EDU ha riconosciuto come il diritto all'accesso a strumenti di tutela sociale possa essere garantito dall'art. 1 del Protocollo n. 1 in materia di diritto di proprietà. Affinché possa trovare applicazione tale disposizione è però necessario che lo strumento di sicurezza sociale sia già garantito come un diritto da parte della legislazione nazionale. Inoltre, il tenore letterale dell'art. 1 del Protocollo 1, nonché la giurisprudenza della Corte EDU, circoscrivono ad oggi l'applicabilità di detta disposizione a ipotesi riguardanti la lesione dei diritti patrimoniali dell'individuo che è privato di tali strumenti di sicurezza sociale. Non risultano, invece, evidenze di una possibile portata applicativa di detta disposizione nel caso di violazioni particolarmente gravi che non ledano solo i diritti patrimoniali dell'individuo ma che possano configurare un trattamento degradante, la cui portata va ben oltre la tutela dei diritti economici: Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, App. n. 17371/90, *Gaygusuz v. Austria*, 23 maggio 1996, par. 41; App. n. 65731/01 e n. 65900/01, *Stec and Others v. the United Kingdom*, 12 aprile 2006, par. 51-53; App. n. 10373/05, *Moskal v. Poland*, 15 settembre 2009, par. 38 ss.

<sup>28</sup> Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, *Tyrer v. United Kingdom*, Ser. A n. 25, 25 aprile 1978, par. 29. Questa concezione riflette peraltro la nozione di trattamento degradante propria del diritto internazionale generale: Patto internazionale sui diritti civili e politici, 16 dicembre 1966, entrato in vigore 23 marzo 1976, art. 7; Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, 10 dicembre 1984, entrata in vigore 26 giugno 1987, art. 16; Dichiarazione universale dei diritti umani, 10 dicembre 1948, art. 5. Vedasi anche Y. ARAI-YOKOI, *Grading Scale of Degradation: Identifying the Threshold of Degrading Treatment or Punishment under Article 3 ECHR* in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 2003, pp. 385-421; S. SMET, *The 'absolute' prohibition of torture and inhuman or degrading treatment in Article 3 ECHR: Truly a question of scope only?* in E. BREMS E J. GERARDS (a cura di), *Shaping Rights in the ECHR: The Role of the European Court of Human Rights in Determining the Scope of Human Rights*, Cambridge, 2013, pp. 273-293; E. WEBSTER, *Dignity, Degrading Treatment and Torture in Human Rights Law: The Ends of Article 3 of the European Convention on Human Rights*, London, 2019; S. GREER, *Is the Prohibition against Torture, Cruel, Inhuman and Degrading Treatment Really 'Absolute' in International Human Rights Law?* in *Human Rights Law Review*, 2015, pp. 101-137.

<sup>29</sup> Sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, App. n. 2346/02, *Pretty v. the United Kingdom*, 29 aprile 2002, par. 52; App. n. 33394/96, *Price v. the United Kingdom*, 10 luglio 2001, par. 24-30; App. n. 44558/98, *Valasinas v. Lithuania*, 24 luglio 2001, par. 117; App. n. 3455/05, *A. and Others v. the United Kingdom*, 19 febbraio 2009, par. 127; App. n. 30210/96, *Kudla v. Poland*, 26 ottobre 2000, par. 92.

grado di comprendere un ampio spettro di possibili violazioni dei diritti fondamentali della persona non identificabili a priori dal tenore letterale della norma.

È doveroso sottolineare come, ad oggi, l'applicazione dell'art. 3 in materia di trattamento degradante ha riguardato principalmente la lesione di diritti civili, con particolare riguardo al trattamento di persone private della libertà personale o violazioni dei diritti fondamentali in materia di immigrazione, espulsione, estradizione e punizioni personali<sup>30</sup>. Tuttavia, la Commissione europea dei diritti dell'uomo in *Francine van Volsem v. Belgium*<sup>31</sup> ha riconosciuto, almeno in principio, l'applicabilità dell'art. 3 anche a lesione di diritti economici e sociali dell'individuo. Il ricorso, che riguardava un presunto trattamento degradante derivante dal distacco dell'energia elettrica nei confronti del ricorrente, non venne tuttavia accolto in quanto non fu ritenuto soddisfatto lo standard minimo richiesto dall'art. 3 della CEDU.

Il mancato raggiungimento del livello minimo di severità necessario per configurare un trattamento degradante è stato dichiarato, successivamente, anche dalla Corte in *Anna Pančenko v. Latvia*, un caso in cui il ricorrente contestava come il rifiuto di emettere un certificato di residenza da parte dello Stato potesse avere delle conseguenze economiche tali da costituire un trattamento degradante<sup>32</sup>. In generale, quindi, è possibile affermare come la Corte EDU abbia già riconosciuto, almeno astrattamente, la possibilità di applicare l'art. 3 anche in materia di diritti economici e sociali. Pertanto, il mancato accesso a strumenti di protezione sociale in caso di disoccupazione potrebbe, almeno in principio, configurare un trattamento degradante proibito dall'art. 3. Questa violazione si concretizzerebbe laddove dal mancato accesso a detti strumenti di protezione sociale possa derivare una lesione significativa della dignità dell'individuo che versi in stato di disoccupazione e che sia privo della capacità economica necessaria per soddisfare i propri bisogni fondamentali. Tuttavia, la configurazione di un trattamento degradante richiederebbe il rispetto degli standard minimi, particolarmente stringenti, richiesti dallo stesso art. 3. In mancanza di una giurisprudenza in tal senso risulta pertanto necessario identificare i requisiti necessari per configurare in concreto una violazione dell'art. 3 della Convenzione.

#### 4. L'identificazione di uno standard minimo per l'applicazione dell'articolo 3 in caso di mancato accesso a strumenti di tutela contro la disoccupazione

La giurisprudenza della Corte di Strasburgo ha identificato gli standard minimi necessari per l'applicabilità, in generale, dell'art. 3 della Convenzione. In particolare, secondo la giurisprudenza della Corte è richiesta la presenza di evidenze sufficientemente forti, chiare e concordanti di un trattamento degradante<sup>33</sup>. Applicando tali requisiti alla fattispecie in esame, è possibile affermare che per configurare una violazione dell'art. 3 della CEDU

<sup>30</sup> Vedasi anche, Y. ARAI-YOKOI, *Grading Scale of Degradation: Identifying the Threshold of Degrading Treatment or Punishment under Article 3 ECHR in Netherlands Quarterly of Human Rights*, 2003, pp. 85-421 a pp. 401-402.

<sup>31</sup> Sentenza della Commissione europea dei diritti dell'uomo, App. n. 14641/89, *Francine van Volsem v. Belgium*, 9 maggio 1990, in *Revue Universelle des Droits de l'Homme*, 1990, a pp. 384-385.

<sup>32</sup> Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, App. n. 40772/98, *Anna Pančenko v. Latvia*, 29 ottobre 1999.

<sup>33</sup> Sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, App. n. 52442/09 *Durdevic v. Croatia*, 19 luglio 2011, par. 79; App. n. 21986/93, *Salman v. Turkey*, 27 giugno 2000, par. 100; App. n. 7178/03, *Dedovskiy and Others v. Russia*, 12 ottobre 2006, par. 74; App. n. 26772/95, *Labita v. Italy*, 6 aprile 2000, par. 121.



sarebbe, in primo luogo, necessario che la capacità economica dell'individuo sia limitata al punto da impedirne l'esercizio pieno dei diritti e delle libertà garantiti dalla Convenzione. In secondo luogo, il mancato accesso a strumenti di sicurezza sociale contro la disoccupazione dovrebbe provocare nell'individuo, già privo di mezzi economici, un senso di umiliazione tale da lederne la dignità<sup>34</sup>. In questo contesto, ed essendo la menomazione della capacità economica un dato empirico da accertare caso per caso, appare evidente come il concetto di dignità umana possa rappresentare un parametro essenziale per identificare un possibile trattamento degradante.

Dal punto di vista della tutela internazionale dei diritti umani sono state concepite diverse funzioni attribuibili al concetto di dignità umana<sup>35</sup>. In primo luogo, la dignità umana può, infatti, essere interpretata come un diritto umano autonomo comportante degli obblighi di tutela in capo agli Stati<sup>36</sup>. In alternativa, il rispetto della dignità umana può rappresentare un principio fondamentale in grado di guidare e informare l'interpretazione di ulteriori diritti fondamentali, sino ad estenderne lo scopo originalmente previsto dal tenore letterale delle rispettive norme<sup>37</sup>. In assenza del riconoscimento nel sistema europeo dei diritti umani di un diritto alla dignità, è proprio in tale seconda prospettiva che il concetto di dignità umana deve essere considerato, ossia come principio ispiratore nell'interpretazione del divieto di trattamenti degradanti previsto dall'art. 3. Tale interpretazione è coerente con il diritto internazionale generale. E', ad esempio, la stessa Dichiarazione universale dei diritti umani a mettere in relazione il diritto alla sicurezza sociale con il concetto di dignità umana<sup>38</sup>. L'art. 22 della Dichiarazione, infatti, sancisce come ogni individuo abbia il diritto non solo alla sicurezza sociale, ma anche alla realizzazione dei diritti economici, sociali e culturali indispensabili per la sua "dignità". Tale nesso, è ancora più evidente nell'art. 23 della Dichiarazione. Da un lato la disposizione sancisce che la remunerazione deve essere equa e soddisfacente in modo tale da assicurare al lavoratore e alla sua famiglia un'esistenza "dignitosa", anche integrata con strumenti di protezione sociale. Dall'altro, nella medesima disposizione viene garantito il diritto alla protezione contro le forme di disoccupazione.

<sup>34</sup> Non sarebbe, invece, necessario che tale senso di umiliazione fosse presente anche negli occhi della società: *Tyrer v. the United Kingdom*, cit., par. 32.

<sup>35</sup> L. VON SCHWICHOW, *Die Menschenwürde in der EMRK* in W. MARAUHN (a cura di), *Jus Internationale et Europaeum*, Tübingen, 2016, pp. 160–209; si veda anche P. DE SENA, *Dignità umana in senso oggettivo e diritto internazionale* in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2017, pp. 573–586; G. LE MOLI, *Human Dignity in International Law*, Cambridge, 2021; J. RABKIN, *What We Can Learn about Human Dignity from International Law* in *Harv. J.L. & Pub. Pol'y*, 2004, p. 145; P. G. CAROZZA, *Human Dignity and Judicial Interpretation of Human Rights: A Reply* in *European Journal of International Law*, 2008, pp. 931–944; M. MCDUGAL, *Perspectives for an International Law of Human Dignity* in *Proceedings of the American Society of International Law at Its Annual Meeting (1921-1969)*, 1959, pp. 107–136; P. CAPPS, *Human Dignity and the Foundations of International Law*, Oxford, 2009; C. MCCRUDDEN, *Human Dignity and Judicial Interpretation of Human Rights in European Journal of International Law*, 2008, pp. 655–724; J. A. FROWEIN, *Human Dignity in International Law*, in D. KRETZMER, E. KLEIN, *The Concept of Human Dignity in Human Rights Discourse*, The Hague, 2001, pp. 121–132; M. S. MCDUGAL, H. D. LASSWELL, L. CHEN, *Human Rights and World Public Order. The Basic Policies of an International Law of Human Dignity*<sup>2</sup>, Oxford, 2019.

<sup>36</sup> A. PETERS, T. ALTWICKER, *Europäische Menschenrechtskonvention, Mit rechtsvergleichenden Bezügen zum deutschen Grundgesetz*, Munich, 2012, p. 29.

<sup>37</sup> Si veda anche VON SCHWICHOW, cit., p. 184.

<sup>38</sup> È nella Dichiarazione americana sui diritti e doveri dell'uomo del 1948 che la dignità umana viene menzionata per la prima volta all'interno di uno strumento giuridico internazionale in materia di diritti umani. Tuttavia, anche nel preambolo della Dichiarazione, la dignità umana non è concepita come un diritto individuale, bensì come una delle due componenti del principio di uguaglianza. Anche nella parte operativa della Dichiarazione, e in particolare all'art. XXIII sul diritto di proprietà, la dignità viene identificata come un'attribuzione dell'individuo.

Una prassi più sviluppata è rinvenibile a livello regionale, pur con differenti approcci tra i principali sistemi di tutela dei diritti umani. La CEDU, infatti, non riflette il contenuto normativo della Dichiarazione del 1948. Infatti, la dignità umana non viene citata in nessuna disposizione della Convenzione. Dai lavori preparatori, non emergono elementi utili ad identificare le ragioni di tale scelta<sup>39</sup>. A livello giurisprudenziale, la Corte EDU in *Petty v. United Kingdom* ha dichiarato come la dignità umana rappresenti la vera essenza della Convenzione, senza tuttavia riconoscere una valenza autonoma a tale concetto, né determinare concretamente il suo contenuto<sup>40</sup>. Nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo non è, infatti, rinvenibile un vero e proprio diritto ad una vita dignitosa e, secondo la Corte, nessuna disposizione della Convenzione può essere interpretata come in grado di conferire un diritto ad un certo standard di vita o ad ottenere assistenza finanziaria da parte dello Stato<sup>41</sup>. Si tratta di un orientamento giurisprudenziale che contraddistingue il sistema europeo di tutela dei diritti umani rispetto a quello interamericano. Il diritto alla vita dignitosa non è menzionato espressamente nella Convenzione Interamericana sui diritti umani e anche nel Protocollo di San Salvador il concetto di “esistenza dignitosa” non è considerato come un diritto autonomo. In tale contesto, tuttavia, è da sottolineare la recente affermazione a livello giurisprudenziale del cosiddetto “diritto alla vita dignitosa”. In particolare, la Corte Interamericana, a partire dalla pronuncia *Villágran Morales v. Guatemala*, ha riconosciuto come il diritto alla vita dichiarato all’art. 4 della Convenzione includa anche il diritto ad una “*vida digna*”.<sup>42</sup> Questa evoluzione giurisprudenziale trova un espresso riferimento a livello pattizio

<sup>39</sup> J. P. COSTA, *Human Dignity in the jurisprudence of the European Court of Human Rights* in C. MCCRUDDEN, *Understanding Human Dignity*, Oxford, 2013, pp. 393-402, a p. 394. La dignità umana è menzionata come principio, e non come diritto autonomo, nel preambolo del Protocollo n. 13 alla Convenzione. Lo stesso concetto di dignità umana è poi presente all’art. 1 della Convenzione sui diritti umani e la biomedicina del 1997. La dignità umana viene menzionata esplicitamente all’art. 26 della Carta Sociale Europea, secondo cui le Parti devono assicurare l’effettivo esercizio dei diritti di tutti i lavoratori alla protezione della loro dignità sul lavoro, non citando tuttavia la dignità del lavoratore disoccupato. Tuttavia, l’art. 4 della stessa Carta fa riferimento all’impegno delle Parti a garantire una retribuzione sufficiente in grado di garantire al lavoratore e alla sua famiglia un livello di vita dignitoso. Inoltre, all’art. 23 viene dichiarato come tutte le Parti debbano impegnarsi a promuovere o ad assicurare, anche in cooperazione con organizzazioni private, misure volte a garantire un’esistenza dignitosa per le persone anziane. Pertanto, dalla lettura sistematica di tali disposizioni, appare presumibile che una vita dignitosa debba essere assicurata anche al lavoratore che versi in stato di disoccupazione. A livello di diritto dell’Unione europea, l’invulnerabilità della dignità umana è riaffermata anche dalla stessa Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea al proprio art. 1. Tuttavia, è la stessa Corte di Giustizia dell’Unione a sottolineare come la dignità umana rappresenti un valore o un principio fondamentale, piuttosto che un vero e proprio diritto autonomo: Sentenze della Corte di giustizia dell’Unione europea, Causa C-303/06, *Coleman v. Attridge Law and Steve Law*, 31 gennaio 2008, par. 8-13, Causa C-36/02, *Omega Spielhallen- und Automatenanstalt GmbH v. Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn*, 18 Marzo 2004, par. 12-16.

<sup>40</sup> Sentenza della Corte europea dei diritti dell’uomo, *Petty v. United Kingdom*, cit., par. 65: «The very essence of the Convention is respect for human dignity and human freedom. Without in any way negating the principle of sanctity of life protected under the Convention, the Court considers that it is under Article 8 that notions of the quality of life take on significance».

<sup>41</sup> Sentenza della Corte europea dei diritti dell’uomo, App. n. 32734/96, *Wasilenki v. Poland*, 3 febbraio 2020, par. 3.

<sup>42</sup> Sentenze della Corte Interamericana dei diritti umani, *Villágran Morales v. Guatemala*, Inter-Am. Ct. H.R. (Ser. C) No. 63, 19 novembre 1999, par. 144, 191; *Mapiripán Massacre v. Colombia*, Merits, Reparations, and Costs, Judgment, Inter-Am- Ct. H.R. (Ser. C) n. 134, 15 settembre 2005, par. 161-162; *Gonzales Lluy v. Ecuador*, Inter-Am. Ct. H.R. (ser. C) n. 298, 1 settembre 2015, par. 216; vedasi anche par. 290; *Juvenile Reeducation Institute v. Paraguay*, Inter-Am. Ct. H.R. (ser. C) n. 112, 2 settembre 2004, par. 4; *Yakye Axa Indigenous Comtz v. Paraguay*, Merits, Reparations, and Costs, Judgment, Inter-Am- Ct. H.R. (ser. C) n. 125, 17 giugno 2005, par. 162, 167; *Xámkok Kásek Indigenous Cmty. v. Paraguay*, Merits, Reparations, and Costs, Judgment, Inter-Am. Ct. H.R. (ser. C) n. 214, 24 agosto 2010, par. 193-213. Il diritto alla vita dignitosa è stato ribadito recentemente nel Parere

nella Convenzione Interamericana sulla protezione dei diritti umani delle persone anziane del 2015 che stabilisce un obbligo positivo in capo agli Stati membri, in accordo con le rispettive risorse, per promuovere progressivamente un reddito in grado di assicurare una vita dignitosa per le persone anziane, attraverso sistemi di sicurezza e protezione sociale<sup>43</sup>. Diversamente, la Carta Africana stabilisce come ogni individuo abbia il diritto al rispetto della propria dignità che è propria di ogni essere umano<sup>44</sup>. A differenza dalla Corte europea, a livello giurisprudenziale la Commissione Africana ha dichiarato, facendo riferimento alla giurisprudenza della Corte Interamericana, come anche la Carta di Banjul contempli il diritto ad una vita dignitosa<sup>45</sup>.

Nell'applicazione dell'art. 3, l'approccio della Corte EDU è caratterizzato da un'analisi caso per caso in grado di considerare le particolarità di ogni distinta situazione con un certo grado di flessibilità. In particolare, sono normalmente tre gli elementi principali considerati dalla Corte per verificare una violazione della disposizione in esame<sup>46</sup>. Con specifico riferimento al trattamento degradante, vi è in primo luogo la necessità di verificare l'elemento oggettivo, ossia se la vittima abbia subito una lesione della propria dignità sotto forma di un'umiliazione, seppur in assenza di dolore fisico come richiesto nel caso di tortura e trattamento inumano<sup>47</sup>. In secondo luogo, deve essere dimostrata la presenza dell'elemento soggettivo che, tuttavia, non deve necessariamente ammontare a una precisa volontà di umiliare la vittima, essendo sufficiente potere attribuire allo Stato una condotta che possa provocare una lesione significativa dei diritti fondamentali della persona tutelati dall'art. 3<sup>48</sup>. Infine, la Corte considera non solo la presenza effettiva di un trattamento tale da essere ricompreso nella portata applicativa dell'art. 3, ma anche la percezione dell'individuo che ha subito tale trattamento<sup>49</sup>. È inoltre da evidenziare come, con riferimento a situazioni di forte disagio sociale, è stata affermata una violazione dell'art. 3 solo quando il soggetto è completamente dipendente dallo Stato<sup>50</sup>. Non potrebbe, infatti, essere ragionevolmente considerata una violazione della disposizione in esame il caso in cui il soggetto che, pur versando in stato di disoccupazione, non abbia precedentemente subito una perdita di

---

consultivo n. 23 della Corte: *The Environment and Human Rights (State Obligations in Relations to the Environment in the Context of the Protection and Guarantee of the Rights to Life and to Personal Integrity: Interpretation and Scope of Articles 4(1) and 5(1) in Relation to Articles 1(1) and 2 of the American Convention on Human Rights)*, OC-23/17, Inter-Am- Ct. H.R. (ser. A) n. 23, 2017.

<sup>43</sup> Si veda Convenzione Interamericana sulla protezione dei diritti umani delle persone anziane, 15 giugno 2015, entrata in vigore 11 gennaio 2017, art. 17. L'art. 18 dispone il diritto ad un "lavoro dignitoso e decente" per le persone anziane. Più recentemente, nella Risoluzione 1/2020 della Commissione Interamericana è stato menzionato il concetto di "trattamento dignitoso" per le persone sottoposte a trattamento sanitario per il virus Covid-19: Risoluzione n. 1/2020 della Commissione Interamericana dei diritti umani, *Pandemic and Human Rights in the Americas*, 10 Aprile 2020, par. 12.

<sup>44</sup> Carta Africana sui diritti dell'uomo e dei popoli, 27 giugno 1981, entrata in vigore 21 ottobre 1986, preambolo, art. 5.

<sup>45</sup> Decisione della Commissione africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, *Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group International (on behalf of Endorois Welfare Council) v. Kenya*, Comm n. 276/2003, 4 febbraio 2010, par. 217.

<sup>46</sup> S. HESELHAUS, R. HEMSLEY, *Human Dignity and the European Convention on Human Rights* in P. BECCHI, K. MATHIS (a cura di), *Handbook of Human Dignity in Europe* Springer, Cham, 2019, p. 982.

<sup>47</sup> PETERS, ALTWICKER, cit., p. 62.

<sup>48</sup> HESELHAUS, HEMSLEY, cit. p. 982.

<sup>49</sup> Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, App. n. 32541/08 e n. 43441/08, *Svinarenko and Slyadnev v. Russia*, 17 luglio 2014, par. 138.

<sup>50</sup> Vedasi anche, sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, App. n. 30696/09, *M.S.S. v. Belgium and Greece*, 21 gennaio 2011.

capacità economica tale da ledere in modo significativo la propria dignità. In tale situazione l'individuo potrebbe contare, ad esempio, su risorse economiche proprie o su strumenti di supporto di natura privata che, anche in presenza di uno stato di disoccupazione, non lo renderebbero completamente dipendente dallo Stato e gli permetterebbero di soddisfare i propri bisogni primari. Pertanto, il mancato accesso a strumenti di natura sociale non comporterebbe una lesione della sua dignità tale da ammontare ad una violazione dell'art. 3<sup>51</sup>.

In questo contesto, differenti possono essere gli obblighi per lo Stato derivanti dall'art. 3 della CEDU. Se tale disposizione impone in primo luogo un obbligo per le Parti contraenti di astenersi dall'arrecare un trattamento degradante all'individuo<sup>52</sup>, è possibile identificare anche obblighi di natura positiva. Questi comprenderebbero l'obbligo di garantire un quadro normativo in cui vengano predisposti strumenti effettivi di tutela sociale contro la disoccupazione per i soggetti la cui capacità economica risulterebbe talmente compromessa da renderli completamente dipendenti dallo Stato; inoltre, lo Stato avrebbe l'obbligo di assicurare, con requisiti ancora più stringenti, la protezione a specifiche categorie di individui particolarmente fragili come, ad esempio, i lavoratori disabili<sup>53</sup>. Pertanto, appare ragionevole affermare che lo Stato abbia il duplice obbligo di predisporre strumenti sociali efficaci in grado di fornire i mezzi economici minimi necessari a garantire all'individuo la possibilità di esercitare, con dignità, i propri diritti e le proprie libertà fondamentali. Dall'altra parte, lo Stato ha l'obbligo di astenersi dal compiere condotte in grado di costituire un trattamento degradante verso il soggetto che versa in stato di disoccupazione come, ad esempio, attraverso la sospensione o la negazione ingiustificata di detti strumenti.

Concludendo, è possibile affermare che in presenza di un soggetto che versi in uno stato di disoccupazione e che dipenda economicamente dall'accesso ad uno strumento di tutela sociale, sorga in capo allo Stato un obbligo di garantire, attraverso sia obblighi di natura negativa che positiva, l'accesso effettivo a tali strumenti pur nel rispetto della propria discrezionalità sul tipo di misure da adottare. Non è possibile identificare a priori la capacità economica che tali strumenti dovrebbero assicurare ma si può convenire che essi debbano fornire i mezzi economici minimi per sostenere una vita dignitosa e soddisfare i bisogni primari dell'individuo<sup>54</sup>. Laddove dal mancato accesso agli strumenti in esame possa derivare una lesione della dignità dell'individuo a causa della mancanza di una capacità economica necessaria a soddisfare i suoi bisogni primari, sarebbe possibile affermare, in principio, la configurazione di un trattamento degradante e quindi una violazione dell'art. 3 della CEDU. Al contrario, se la lesione della dignità del soggetto non può essere attribuita allo Stato dal momento che l'individuo avrebbe libero accesso a risorse proprie o a strumenti di protezione sociale di natura privata in accordo con la legislazione nazionale, appare inverosimile ipotizzare una violazione dell'art. 3 considerando la giurisprudenza particolarmente stringente già affermata dalla Corte nell'applicazione di tale disposizione<sup>55</sup>.

---

<sup>51</sup> In tale circostanza si potrebbe ipotizzare, piuttosto, una lesione dei suoi diritti economici e, pertanto, potrebbe trovare applicazione l'art. 1 del Protocollo n. 1.

<sup>52</sup> Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, App. n. 47039/11 e n. 358/12, *Hristozov and Others v. Bulgaria*, 13 novembre 2012, par. 111.

<sup>53</sup> Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, App. n. 22457/16, *X and Others v. Bulgaria*, 2 febbraio 2021, par. 178.

<sup>54</sup> Non è possibile identificare la durata che tali strumenti dovrebbero avere per essere consistenti con l'art. 3 ma, in principio, essa dovrebbe essere ragionevole al fine di permettere all'individuo di interrompere la dipendenza economica dagli strumenti di protezione sociale e di reinserirsi nel mondo del lavoro o accedere a diversi mezzi economici.

<sup>55</sup> HESELHAUS, HEMSLEY, cit., p. 985.

## 5. Conclusioni

I dati più recenti, raccolti successivamente alla crisi economica e occupazionale seguita alla pandemia di Covid-19, dimostrano come solo una limitata parte della popolazione a livello mondiale abbia accesso effettivo a strumenti di protezione sociale contro la disoccupazione. Il mancato accesso a tali strumenti può mettere a repentaglio la dignità e i diritti fondamentali dell'individuo sprovvisto di mezzi economici per soddisfare i propri diritti e le proprie libertà fondamentali.

Dal punto di vista del diritto internazionale pattizio, tramite le convenzioni OIL e i trattati internazionali in materia di diritti umani, sono previsti doveri per gli Stati per quanto riguarda la predisposizione di strumenti di protezione sociale contro la perdita di lavoro. Al contrario, obblighi in tal senso non sono rinvenibili nella CEDU né, tantomeno, trovano riscontro nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo. Tuttavia, l'analisi condotta nei paragrafi precedenti dimostra come, in principio, l'art. 3 della Convenzione abbia un certo margine di applicabilità a tutela dei soggetti che versano in uno stato di disoccupazione e sprovvisti di mezzi economici necessari a soddisfare i propri bisogni fondamentali. Pertanto, in accordo con la giurisprudenza della Corte sull'art. 3, è possibile affermare come il mancato accesso a strumenti di sicurezza sociale contro la disoccupazione possa ledere la dignità di tali individui e costituire un trattamento degradante proibito dall'art. 3 della CEDU.

In particolare, per l'avversarsi di un trattamento degradante legato al mancato accesso a strumenti di sicurezza sociale contro la disoccupazione si renderebbe necessario l'avverarsi di determinate condizioni. In primo luogo, si dovrebbe riscontrare una totale dipendenza economica del soggetto disoccupato verso lo Stato. In secondo luogo, sarebbe necessario che il mancato accesso a strumenti di sicurezza sociale sia ascrivibile ad una condotta riconducibile allo Stato e che da tale condotta derivi una significativa lesione della dignità dell'individuo. In questo contesto, e considerando la continua crescita della disoccupazione in Europa e il complicarsi del mercato del lavoro, è auspicabile una maggiore apertura da parte della Corte EDU verso la tutela dei diritti economici e sociali del lavoratore, anche attraverso l'applicazione dell'art. 3, in caso di situazioni particolarmente gravi in cui la dignità del soggetto che versi in stato di disoccupazione possa essere messa a repentaglio.