



Università
Ca' Foscari
Venezia

Corso di Laurea magistrale (*ordinamento ex
D.M. 270/2004*)
in Economia e Gestione delle Aziende

Tesi di Laurea

—
Ca' Foscari
Dorsoduro 3246
30123 Venezia

Integrazione economica e Diritti sociali : il ruolo della clausola sociale nei Free Trade Agreements

Relatore

Chiar.ma Prof.ssa Vania Brino

Laureando

Chiara Gastaldello
Matricola 831215

Anno Accademico

2012 / 2013

Contenuti

Premessa.....	5
1 – Introduzione	9
Il ruolo delle realtà istituzionali nei sistemi economici globalizzati	
Ilo, Wto e imprese verso una legislazione lavoristica transnazionale	
2 – Implementazione della clausola sociale come meccanismo di tutela dei <i>Core Labour Standard</i>	
2.1 Riconoscimento del nesso tra commercio internazionale e diritto del lavoro.....	17
2.1.1 Wto e clausola sociale	17
2.1.2 Le origini della clausola sociale	19
2.1.3 Definizione e oggetto della clausola sociale : i diritti dei lavoratori “internazionalmente riconosciuti”	21
2.1.4 Legittimità giuridica e ratio economica a supporto della c.d <i>social clause</i>	25
2.2 Il dibattito sulla clausola sociale : un mondo diviso sulla questione del lavoro	26
2.2.1 Inquadramento giuridico e compatibilità con le disposizioni del Wto	26
2.2.2 “Vantaggio comparato” e “proporzione dei fattori” : presupposti per un commercio privo di clausola sociale	27
2.2.3 “Core labour rights” e “Social Governance” : elementi chiave per un’economia globale	29
3 – La dimensione sociale nei <i>Free Trade Agreement</i>	
3.1 L’accordo Nafta	33
3.1.1 La storia negoziale e i tratti distintivi dell’accordo	33
3.1.2 Previsioni e aspettative riposte nel Nafta dagli Stati firmatari	35
3.1.3 Impatto del Nafta sul mercato del lavoro : conseguenze politiche	37
3.1.4 Impatto del Nafta sul mercato del lavoro : conseguenze sociali.....	38

3.2	L'adozione del Naalc	40
3.2.1	Aspetti controversi	40
3.2.2	Obiettivi e <i>Labor Principles</i> : il primato delle legislazioni nazionali.....	41
3.2.3	L'inadempienza del Messico.....	43
3.2.4	Classificazione dei <i>Labor Principles</i> e architettura amministrativa prevista dall'accordo	43
3.2.5	Il Processo di Risoluzione delle Dispute previsto dal Naalc	45
3.3	Luci ed ombre : critiche all'efficacia del Naalc.....	48
3.3.1	Fattori d'inerzia amministrativa ed esecutoria	49
3.3.2	Fattori d'inerzia interpretativa.....	53
3.3.3	Aspetti positivi del Naalc	55
3.3.4	Casi di violazione dei <i>Labor Principles</i> : un bilancio "grafico"	56
3.4	Proposte di rivisitazione del Nafta.....	62
3.4.1	Limitazione al coinvolgimento governativo.....	62
3.4.2	Espansione del ruolo del sindacato.....	63
3.4.3	Un'interpretazione univoca quale punto di partenza per l' <i>hard enforcement</i>	64
3.4.4	Armonizzazione giuslavoristica	64

4 – L'evoluzione sociale nei *Free Trade Agreement (Fta)*

4.1	<i>United States Fta</i> : Meccanismi di controllo istituiti a tutela dei <i>CIs</i>	66
4.1.1	<i>United States – Cambodia textile agreement</i>	67
4.1.2	<i>United States – Jordan Free Trade Agreement</i> : precursore del <i>Trade Act</i>	69
4.1.3	L'emanazione del <i>Trade Act</i> e il riconoscimento del ruolo dell'Ilo.....	71
4.1.4	Meccanismi di risoluzione delle controversie negli accordi : <i>Dr – Cafta, United States – Bahrain, United States – Perù fta</i>	72
4.1.5	Casi di violazione in Guatemala.....	75
4.1.6	Casi di violazione in Bahrain e in Perù	77
4.2	Una rinnovata riflessione giuslavoristica negli <i>Asian countries</i>	78
4.2.1	Valorizzazione delle politiche sociali nell' <i>Asean</i>	79

4.3	Il contributo dell'Unione Europea alla diffusione degli <i>International Labour Standard (Ils)</i>	82
4.3.1	Strategie comunitarie ispirate ai principi dell'Ilo	82
4.3.2	Le disposizioni lavoristiche negli accordi commerciali dell'Unione Europea	84
4.3.3	Il sistema delle preferenze generalizzate e il GSP +	86
4.3.4	Carta sociale e normativa Ilo a confronto	87
4.3.5	Dalla Cso allo sviluppo di relazioni industriali transnazionali	89
5	– Conclusioni : Il social dumping e la dottrina contemporanea	93

Premessa

La necessità di uniformare la disciplina giuslavoristica a livello internazionale è presente nei dibattiti e nelle dinamiche economiche dal XIX secolo , ancora prima della “nascita” dell’Organizzazione Internazionale del Lavoro.

La questione sull’esigenza di una legislazione transnazionale in materia di lavoro ha però manifestato fin da subito ambivalenze e controversie, determinando contributi di economisti e diplomatici le cui motivazioni risultavano fondate su interessi e componenti distinte : un’anima, forse prevalente, di natura economica e un’anima sociale.

L’appianamento dei dislivelli giuslavoristici prevede condizioni competitive di base equiparabili, giungendo ad un contesto di concorrenza più equa e soprattutto generando minori vantaggi di costo nelle produzioni in quei Paesi che impongono standard inferiori sul lavoro, non possedendo il know how necessario per sviluppare fattori di successo differenti.

L’anima sociale riguarda invece la tutela del lavoratore, soggetto titolare di diritti nel suo rapporto con il datore di lavoro, rapporto che costituisce la ratio fondante del diritto del lavoro e che diviene cruciale in quei contesti ove i valori fondamentali sono posti in discussione ; tali mancanze incidono pesantemente sulla qualità della vita della classe lavoratrice, che risulta privata di quei principi e normative facenti parte di sistemi giuridici risultanti dal progresso economico e sociale.

Il mio lavoro nasce da un approfondimento sulle discrepanze esistenti a livello giuslavoristico in questi contesti, riflettendo sull’utilizzo di strumenti sanzionatori e, più in generale, di meccanismi di controllo efficaci all’interno di accordi commerciali bilaterali e multilaterali per colmare il gap in questione , dando vita ad una risoluzione che generi benefici equamente distribuibili e assicuri giustizia sociale.

Inizialmente (capitolo 1 - Introduzione) presento il panorama internazionale ed i soggetti istituzionali che hanno rivestito un ruolo cruciale nelle negoziazioni in materia di diritto del commercio e diritto del lavoro internazionali : Wto e Ilo rispettivamente, le cui aree di competenza sono a mio parere profondamente connesse e interdipendenti.

In tale quadro introduttivo ho inserito le imprese, che con le loro scelte commerciali e strategiche divengono attori globali dal contributo non trascurabile nell’attuazione di comportamenti sociali responsabili.

Segue un approfondimento teorico sulla clausola sociale (Capitolo 2) così da poterne chiarire ed elevare i benefici come strumento ottimale per uno sviluppo economico sostenibile, studiandone l'applicabilità e la compatibilità nella sua collocazione all'interno delle disposizioni di un'istituzione di grande portata, quale è quella del Wto.

Risalterà, purtroppo, che il dibattito inerente all'introduzione di una clausola sociale non ha ancora acquisito la forza necessaria per evolvere con decisione e tradursi in provvedimenti effettivi sotto il profilo dell'*enforcement*.

Gli aspetti controversi che caratterizzano tale dibattito, le complessità e le titubanze delle parti coinvolte, si riflettono come conseguenza nelle esperienze commerciali bilaterali e regionali presentate di seguito.

La parte centrale della tesi infatti (Capitolo 3) è dedicata all'analisi del primo *labour side agreement* (Naalc), associato all'accordo commerciale multilaterale del Nafta, negoziato tra Canada, Stati Uniti e Messico, evidenziandone, con grafici e tabelle che renderanno lo studio più esaustivo, aree di criticità e aspetti positivi. Le lacune amministrative, esecutorie e interpretative, relative ai meccanismi di controllo e gestione delle violazioni dell'accordo parallelo, costituiscono il punto di partenza per proposte di rivisitazione dell'accordo madre ma, ancor più, esse rappresentano l'elemento principale attorno a cui ruotano le considerazioni sulla graduale evoluzione delle questioni lavoristiche all'interno degli accordi commerciali.

L'analisi relativa al progresso sociale dei *free trade agreement* (Capitolo 4) ha la precisa finalità di riscontrare gli eventuali miglioramenti raggiunti nel diritto del lavoro internazionale, in un'ottica di contemperamento positivo tra interessi economici e sociali.

Nello specifico saranno valutate tre realtà distinte: gli accordi siglati dagli Stati Uniti successivamente alla stipulazione del Nafta, gli accordi e una rinnovata prospettiva sociale asiatica, la posizione dell'Unione Europea che molto spesso è elevata a sito ideale per lo sviluppo di dinamiche sociali transnazionali.

Le conclusioni, che riprendono il quadro complessivamente enunciato nell'introduzione, presentano il pensiero della dottrina contemporanea relativamente al *social dumping* e al *race to the bottom*.

I giuristi citati offrono il loro contributo critico sull'adozione di strumenti di *hard* e *soft law*, sullo sfondo di una generale contrapposizione tra l'ottica di puro orientamento al mercato e una soluzione che invece integri gli aspetti sociali alle dinamiche economiche.

La massima aspirazione sarà quella di incidere sulla distribuzione dei benefici rivenienti dall'apertura commerciale, affinché sia possibile fruire dei vantaggi della globalizzazione senza incorrere in distorsioni e gravi differenziali giuslavoristici .

Non mancano osservazioni personali riguardo all'affermazione dei nobili obiettivi del diritto del lavoro internazionale, maturate lungo un percorso , intrapreso in questo corso di Laurea Magistrale, che mi ha portato a voler approfondire il ruolo degli organismi istituzionali nella diffusione di standard di lavoro universali.

1 Introduzione

La ricerca di una legislazione giuslavoristica transnazionale si sviluppa sulla base di un insieme di tendenze che si intersecano dando luogo ad aree di convergenza e a profondi differenziali.

L'attività normativa di organizzazioni internazionali quali l'Ilo (*International Labour Organization*), le forme di autoregolamentazione messe in atto dalle imprese ed espresse tramite i codici di condotta, le legislazioni nazionali, che guadagnano il primato negli accordi commerciali, la globalizzazione infine che spinge verso valori universali, rappresentano contributi e risposte alla risoluzione di una problematica ormai divenuta prioritaria.

L'urgenza di conferire uno spazio tangibile e concreto alla dimensione sociale nelle dinamiche economiche e politiche, si è tradotta in momenti di effettivo riconoscimento e coinvolgimento internazionale, trascurando però quelle forme di maggior collaborazione che avrebbero elevato il diritto del lavoro a strumento di giustizia sociale.

E' nell'aprile del 1919 che si decide di adottare, con poche modifiche, la parte XIII del Trattato di Versailles come testo della Costituzione dell' Organizzazione Internazionale del Lavoro.

R. Owen e D. Le Grand sono considerati i precursori della internazionalizzazione dei problemi sociali che si manifestarono e si aggravarono a seguito della rivoluzione industriale del XIX secolo, che aveva avuto come esito finale la nascita del proletariato, le cui condizioni di vita apparivano sempre più intollerabili ad un numero crescente di economisti e sociologi.

Da subito si avverte la presenza di due argomentazioni alla base della creazione di un diritto internazionale del lavoro : una di carattere socio-politico che reputa necessarie riforme giuslavoristiche per tutelare la posizione debole dei lavoratori; l'altra, di natura economica, che riflette la predominante preoccupazione di "distorsioni competitive derivanti dai differenziali legislativi interstatali in materia sociale e dalla conseguente diversificazione delle condizioni di lavoro da Paese a Paese"¹ . Riforme sociali su base nazionale alimentavano infatti un timore comune , quello di un distacco competitivo tra i Paesi attivatori di standard sociali adeguati e i Paesi

¹ Tratto da A.Perulli "Diritto del lavoro e globalizzazione - Clausole sociali,codici di condotta e commercio internazionale" Cedam, Padova, 1999 - p.4.

dissociati. Questi due fattori spingevano verso una dimensione internazionale del diritto del lavoro, che garantisse uniformità e reciprocità attraverso una “sorta di codice della concorrenza leale”².

Nonostante l’impegno profuso in termini sociali, l’aspetto concorrenziale ha da sempre rappresentato un vincolo ineludibile nell’operato dell’Ilo, che doveva tenerne conto nella ricerca costante di un giusto equilibrio tra tutele per i lavoratori e preoccupazioni degli Stati sulla concorrenza internazionale. E’ importante constatare come la Costituzione dell’Ilo abbracci il principio di prudenza nel momento in cui non ricorre a metodi coercitivi, nel timore che questi possano costituire una barriera alle adesioni e alla ratifica di Convenzioni. Risalta invece l’assunzione di un’impostazione volontaristica e flessibile il cui obiettivo è quello di sensibilizzare il maggior numero di Stati a determinate problematiche, con la consapevolezza che formule invasive e costrittive verrebbero rifiutate dagli Stati stessi. In modo particolare questa chiusura accomuna i Paesi emergenti, preoccupati di veder sfumare le proprie opportunità di vantaggio competitivo “naturale” : quello del minore costo del lavoro che attrae investitori e imprese internazionali e che è fonte di sopravvivenza per il loro territorio.

Manifestazione di dialogo verso i Paesi in via di sviluppo e agevolazione verso gli stessi è l’impiego di strumenti normativi quali le c.d. clausole di *souplesse*, il cui utilizzo trova giustificazione nell’eterogeneità evidente degli Stati aderenti all’Ilo. In effetti l’espletamento di tali clausole poggia sull’attuazione graduale degli obblighi e standard lavorativi promossi dall’Organizzazione, su di un procedimento di ratifica delle Convenzioni che avviene per gradi, e che lascia tempo e spazio ad un adeguamento sufficiente da parte del Paese emergente.

Convenzioni e Raccomandazioni costituiscono il fulcro dell’attività normativa dell’Ilo, in una declinazione esaustiva di disposizioni la cui portata ha meritato l’appellativo ufficioso di “codice internazionale del lavoro”. Il carattere vincolante delle Convenzioni a ratifica avvenuta non è però peculiarità delle Raccomandazioni, che costituiscono parte integrante di un sistema di *soft law* e sono perciò più spesso impiegate nei casi in cui gli Stati non sono maturi alla ratifica ; in alternativa possono essere finalizzate ad indicare norme particolareggiate in riferimento ad una specifica Convenzione.

L’organizzazione democratica dell’Ilo prevede poi la composizione tripartita dei suoi organi, fondata sulla partecipazione congiunta di rappresentanti dei governi, dei lavoratori e dei datori di

² A.Perulli “Diritto del lavoro e globalizzazione – Clausole sociali, codici di condotta e commercio internazionale” Cedam, Padova, 1999 - p.5 - L’autore cita un’espressione tratta dall’opera di N. Valticos “Droit International du travail” , Paris, Dalloz, 1983, p.11 s. e 100 ss.

lavoro. Già dalla sua architettura interna è evidente lo sforzo dedicato alla promozione del dialogo sociale tra le parti, siano esse governi di Paesi aderenti o rappresentanze di lavoratori e datori di lavoro.

Punto saliente dei risultati conseguiti dall'Ilo è l'adozione nel 1998 della "Dichiarazione sui principi e diritti fondamentali in materia di lavoro", il cui nobile obiettivo è l'individuazione di un corpus di diritti che siano elevati a nucleo essenziale, oggetto di convenzioni che, a prescindere dalla loro ratifica, devono ritenersi obbligatorie. I principi in questione, a carattere universale, rappresentano l'estensione naturale della Costituzione stessa dell'Organizzazione e della Dichiarazione di Filadelfia (1944) e sono poi ricollegati a 8 specifiche Convenzioni definite come fondamentali :

- libertà di associazione sindacale e diritto di contrattazione collettiva (convenzioni n. 87 del 1948 e n. 98 del 1949) ;
- eliminazione di tutte le forme di lavoro forzato (convenzioni n. 29 del 1930 e 105 del 1957)
- abolizione effettiva del lavoro minorile (convenzioni n. 138 del 1973 e n. 182 del 1999) ed
- eliminazione della discriminazione in materia di lavoro e di impiego (convenzioni n. 100 del 1951 e n. 111 del 1958).

La valenza universale di tale corpus di principi è riconfermata nel 2002 quando oltre cento Stati ratificano la Convenzione n. 182, che chiede l'immediata adozione di misure per eliminare le peggiori forme di lavoro minorile divenendo così la convenzione più ratificata nel minor tempo nella storia dell'Ilo. Lo stesso anno nasce anche la "Commissione internazionale sulla dimensione sociale della Globalizzazione" istituita dall'Ilo con l'obiettivo finale di promuovere un approccio alla globalizzazione come risorsa per ridurre povertà e disoccupazione, stimolare la crescita e uno sviluppo sostenibile.

Il potenziamento del ruolo dell'Ilo, nella ricerca di un equilibrio tra sviluppo ed equità sociale, può essere altrimenti promosso attraverso l'incremento di collaborazioni con ulteriori istituzioni internazionali. Tra queste spiccherebbe quale partner ideale il Wto (*World Trade Organization*), organismo intergovernativo posto a regolamentare i rapporti commerciali tra Stati, per la sua facoltà di impiegare strumenti inquisitori e sanzionatori nel proprio ambito di competenza, a differenza dell'Ilo che, pur salvaguardando le condizioni di lavoro nel mondo, è privo di poteri sanzionatori.

Il tassello mancante, che renderebbe effettiva questa *liaison* , insiste sull'esistenza di compatibilità tra le due sfere d'azione, commercio e diritto del lavoro internazionali, sulla quale ancora non è stato raggiunto consenso unanime. A parte l'opposizione netta dei Paesi emergenti, ritroviamo dissenso anche nei pareri di numerosi economisti : il basso salario e la ridotta produttività di molte

imprese marginali mal sopporterebbero l'imposizione legislativa di più alti *labour standard*, che si tradurrebbe, nella peggiore delle ipotesi, nel fallimento delle imprese stesse e nel passaggio dei lavoratori dall'economia formale a informale.

Il successo strategico dell'impresa contemporanea è strettamente correlato alla capacità della stessa di integrarsi e calarsi coerentemente nei sistemi economici globalizzati, talmente pervasivi e radicati nella realtà odierna da influenzare il comportamento aziendale in differenti ambiti : il mercato, la concorrenza, la produzione, i fattori produttivi e le risorse umane.

Innovazione e internazionalizzazione sono paradigmi di sopravvivenza che ormai accomunano grandi e piccole imprese, che non possono esimersi dall'estendere il loro raggio d'azione su scala mondiale, anche se con differenti proporzioni di rischio e responsabilità.

La diffusione dunque dei gruppi internazionali ha determinato una crescente presenza estera e un radicamento delle imprese in differenti contesti geografici, selezionati accuratamente sulla base di specifici criteri strategici, tra cui la ricerca di vantaggi di costo su scala globale (*Low cost seeking*). Tale esigenza spinge le imprese a progettare l'insediamento di determinate attività della catena del valore in aree ove la realizzazione delle attività in questione risulti meno costosa, indirizzando in questo modo flussi di investimenti diretti esteri (*Foreign direct investment*) verso Paesi valutati attrattivi sulla base di fattori e condizioni che incidono positivamente sulle opportunità competitive dell'investimento stesso.

L'impresa non definisce quindi la propria ubicazione in uno scenario di adattamento passivo alle caratteristiche strutturali del luogo, bensì in funzione alla potenziale ottimizzazione della propria posizione strategica, attraverso una gestione attiva delle relazioni con un certo insieme di attori locali³.

La dimensione e il costo del lavoro, la sua flessibilità, le agevolazioni derivanti da lacune del sistema normativo, le disposizioni favorevoli in materia contrattuale e societaria, divengono, unitamente ad altri fattori di contesto, requisiti rilevanti nella scelta del territorio ospitante, con il pericolo concreto di accrescere la manifestazione di fenomeni negativi come il *Social dumping*, spingendo le economie ospitanti ad abbassare gli standard di lavoro, al fine di risultare vincenti nelle politiche di attrazione degli investimenti diretti esteri.

³ Tratto da M. Caroli "Gestione delle imprese internazionali" Mc-Graw Hill, Milano, 2011 - p.37 ss - L'autore valuta i fattori di attrattività che influenzano le imprese internazionali nella scelta del territorio ospitante, declinando orientamento strategico e offerta territoriale.

Naturale conseguenza è rappresentata dall'eterogeneità del capitale umano operante nelle imprese internazionali, che raggiunge livelli elevati qualora la delocalizzazione delle imprese sia orientata verso Paesi emergenti; il capitale umano di un'organizzazione quindi risulta profondamente differenziato, non solo dal punto di vista della nazionalità di provenienza, ma anche sulla base di condizioni sociali e lavorative che corrispondono purtroppo ad un'insufficiente tutela del lavoratore subordinato in tali Paesi.

Grande importanza dunque assumono la collaborazione e il dialogo sociale tra le realtà istituzionali presenti nei sistemi economici globalizzati, al fine di colmare queste gravi inadeguatezze in materia di diritto del lavoro.

A sostegno invece di una correlazione positiva tra incremento degli standard sociali e apertura commerciale, si pone l'intervento di Fabrizio Onida⁴. Secondo l'autore i miglioramenti giuslavoristici possono influenzare positivamente la capacità esportativa di un Paese in quanto incidono in primis sulla produttività della forza lavoro, sull'innovazione, sulla valorizzazione del capitale umano e, nel complesso, sull'attrattiva del Paese stesso. Il capitale umano, se inserito in un contesto di garanzia di *labour standard*, è maggiormente incentivato alla crescita professionale e all'efficienza produttiva.

Anche le imprese infatti possono contribuire alla creazione di un clima di protezione dei diritti dei lavoratori e dunque, presentarsi come validi collaboratori per l'Ilo.

La ricerca del nesso tra le strategie di internazionalizzazione delle imprese e le politiche sociali trova riscontro nella CSR - *Corporate Social Responsibility*, orientamento aziendale che promuove una riflessione consapevole sulle ripercussioni del proprio operato sulla collettività e il successivo inserimento della variabile sociale e ambientale nei vincoli strategici.

La responsabilità sociale delle imprese emerge dall'attuazione simultanea di comportamenti economicamente sostenibili ed eticamente orientati, divenendo parte costitutiva di un processo di integrazione sociale dell'economia. Tale prospettiva non è più trascurabile qualora si considerino le crescenti interconnessioni tra la realizzazione di un business di successo e la valorizzazione delle risorse umane e ambientali appartenenti al contesto d'impresa.

L'inquadramento della CSR rispetto al diritto del lavoro non deve però costituire un pretesto di fraintendimento: riveste infatti un ruolo complementare e non sostitutivo alla norma

⁴ F. Onida "Globalizzazione, standard sociali e del lavoro e ruolo dell'Ilo" scritto per il gruppo Astrid su "Il governo della globalizzazione" - www.astrid-online.it.

giuslavoristica; scopo primario è quello di esaltare il contesto giuridico stesso, apportandovi “un contenuto più ricco, articolato e innovativo di quanto possa emergere dalla semplice lettura della legge”⁵.

L'utilizzo congiunto di regolazione giuridica e *soft law* costituisce però una sfida di grande portata per le imprese e le istituzioni del panorama transnazionale, un' intersezione di competenze e responsabilità che potrebbe produrre, quale risultato finale, l'applicazione di standard di lavoro che assicurino maggiori garanzie sociali, ispirati ai contributi di organismi quali l'Ilo ma arricchiti di significatività e rilievo poiché elaborati nel vivo della relazione transnazionale tra impresa e lavoratori.

Il codice di condotta, sia esso classificato come esterno o interno, costituisce una rappresentazione tangibile di *Corporate Social Responsibility*, poiché segue ad un atto volontario e spontaneo di adesione, da parte dell'impresa, di regole e prescrizioni volte a disciplinare l'esercizio della propria attività aziendale. Il corpus di disposizioni contenuto nei codici etici si rivolge alla molteplicità di *stakeholder* che gravitano intorno all'entità aziendale, che non si esauriscono nella persona fisica dell'imprenditore, ma si estendono a differenti ruoli: fornitori, clienti, partner finanziari, lavoratori della sede centrale e di accoglimento, che contribuiscono in varie misure alla creazione di valore e allo sviluppo economico dell'impresa interessata.

Nella Dichiarazione tripartita emanata dall'Ilo, in materia di principi sulle imprese multinazionali e politica sociale, sono presenti espliciti riferimenti alla natura differenziata delle strutture multinazionali, che si distribuiscono ormai in tutti i Paesi del mondo con vari gradi di autonomia, attività e tipologie proprietarie distinte. Nonostante la vastità del campo considerato, l'Organizzazione Internazionale del Lavoro manifesta però una priorità indiscutibile: promuovere il dialogo sociale tra le parti in gioco, proponendo un criterio distintivo per una nuova definizione dei rapporti tra casa madre e sussidiarie, non più descritte in base a caratteristiche tecniche, quanto piuttosto individuate in funzione “della ripartizione e della responsabilità tra di esse con l'idea che coopereranno tra di loro e, se necessario, si presteranno reciproco aiuto per essere meglio in grado di osservare i principi enunciati in questa Dichiarazione”.

I principi oggetto della Dichiarazione esortano alla creazione diretta e indiretta di opportunità di lavoro, alla predisposizione di adeguate condizioni di sicurezza, di formazione, di salari ed età

⁵ A. Perulli “Corporate Social Responsibility e diritto del lavoro” - capitolo 7 da “L'impresa responsabile – diritti sociali e corporate social responsibility” a cura di A. Perulli, Halley Editrice, 2007.

minima, alla promozione della libertà sindacale ed infine alla diffusione della contrattazione collettiva nel mondo. Le linee guida fornite in tale documento sono rafforzate attraverso collegamenti espliciti a Convenzioni e Raccomandazioni cui attenersi, nel pieno rispetto inoltre del contenuto della Dichiarazione emanata dalla stessa Organizzazione Internazionale del Lavoro nel 1998.

Punti di debolezza che emergono dai codici di condotta in generale sono però: la mancanza di una precisa collocazione di tali meccanismi nel sistema delle fonti internazionali del diritto del lavoro, la traballante incisività dovuta all'assenza di un carattere obbligatorio, nonché la ridotta effettività derivante dal conflitto d'interesse che vizia le basi della relazione imprese - istituzioni. Quest'ultima criticità permette di instaurare un parallelismo con le problematiche oggetto della tradizionale teoria dell'agenzia⁶; in questo caso però il gap informativo separa imprese e istituzioni e, unitamente all'assenza di controlli, crea terreno fertile alle imprese per evadere dalle disposizioni, con il rischio che l'adesione ai codici stessi si limiti ad un piano apparente e si riveli ben lontana da efficaci ingranaggi di *enforcement*.

Inoltre la flessibilità e il decentramento che caratterizzano le strutture multinazionali e che definiscono i collegamenti esistenti tra la capogruppo e le sue sussidiarie, fungono da presupposti per una presenza internazionale articolata e complessa da raggiungere e regolamentare; di qui la necessità di predisporre una "strategia" sociale finalizzata ad evitare che lo shopping dei diritti si estenda anche sugli standard di lavoro⁷.

L'approccio che verrà esaminato nella sezione successiva analizza le potenzialità e i limiti di una metodologia differente dall'applicazione dei codici di condotta: l'inserimento di una clausola sociale all'interno dell'atto istitutivo dell'Organizzazione Mondiale del Commercio, che permetterebbe di collegare efficacemente i diritti dei lavoratori al commercio internazionale.

Di seguito, lo studio dell'Accordo Nordamericano per il Libero Scambio (Nafta) da cui emerge il tentativo di associare ad accordi commerciali multilaterali un programma di carattere sociale (Naalc), un atto denominato *labour side agreement*, che accosti ad obiettivi economici e commerciali una pianificazione in materia di lavoro.

⁶ La tradizionale "Teoria dell'agenzia" identifica nella separazione tra proprietà e controllo, tipica delle grandi imprese, il rischio di divergenza di interessi tra azionisti e manager, poiché quest'ultimi potrebbero far leva sulle asimmetrie informative per soddisfare i propri obiettivi.

⁷ F. Marrella "Regolazione internazionale e responsabilità sociale delle imprese multinazionali" - capitolo 4 da "L'impresa responsabile - diritti sociali e corporate social responsibility" a cura di A. Perulli, Halley Editrice, 2007.

Il caso esposto può essere inteso quale primo passo in un processo evolutivo avente ad oggetto i *Free Trade Agreement* e la questione sociale, analizzati in prospettiva bilaterale e multilaterale. Essi testimoniano l'importanza storica dei *labour right*, il ruolo assunto dagli stessi nei rapporti commerciali tra Stati, divenendo ispirazione costante nella ricerca di una legislazione giuslavoristica transnazionale.

2 - Implementazione della clausola sociale come meccanismo di tutela dei

Core Labour Standard

2.1 Riconoscimento del nesso tra commercio internazionale e diritto del lavoro

2.1.1 Il Wto e la problematica giuslavoristica internazionale

“We renew our commitment to the observance of internationally recognized core labour standards. The International Labour Organization (Ilo) is the competent body to set and deal with these standards, and we affirm our support for its work in promoting them. We believe that economic growth and development fostered by increased trade and further trade liberalization contribute to the promotion of these standards. We reject the use of labour standards for protectionist purposes, and agree that the comparative advantage of countries, particularly low-wage developing countries, must in no way put into question. In this regard, we note that the Wto and the Ilo Secretariats will continue their existing collaboration.”⁸

Il paragrafo su citato, che costituisce parte integrante ed evidente compromesso all'interno della dichiarazione finale della prima *Ministerial Conference* del Wto, tenutasi a Singapore nel dicembre del 1996, se da un lato sancisce l'impegno all'osservanza delle norme fondamentali del lavoro internazionalmente riconosciute, dall'altra è emblematico del clima controverso che pervade l'intero dibattito sulla clausola sociale.

I Paesi in via di sviluppo infatti, le cui condizioni di lavoro avrebbero tratto evidenti benefici dall'implementazione di uno strumento quale la clausola sociale, temono invece l'affermazione di un nesso tra commercio internazionale e diritti dei lavoratori perchè potrebbe penalizzare la loro posizione di vantaggio comparativo relativo al basso costo del lavoro. Anche in questa sede i Paesi emergenti confermano un atteggiamento di forte opposizione, che costituisce ratio sufficiente a

⁸ Tratto da : F. Arestoff-Izzo, R. Bazillier, C. Duc, C. Granger-Sarrazin “The Use, Scope and Effectiveness of Labour and Social Provisions and Sustainable Development Aspects in Bilateral and Regional Free Trade Agreements” – European Commission Final Report, 15 settembre 2008 – p.16.

giustificare tale asserzione : “conveniamo che il vantaggio comparativo dei Paesi in via di Sviluppo a bassi salari non debba essere in nessun caso posto in dubbio” .

La prima Conferenza Ministeriale del Wto e la conseguente Dichiarazione finale esprimono una ricchezza di significati emblematici tale da costituire un momento di riflessione per quanto riguarda la difficile interazione tra Ilo e Wto, organizzazioni operanti in campi distinti ma destinate a incrociarsi lungo un percorso comune.

I ministri dei Paesi membri del Wto dichiarano di appoggiare l’Ilo nella promozione dei *labour standard*, investono la stessa della responsabilità e del ruolo di istituire tali norme; al contempo però quando affermano : “riteniamo che la crescita economica e lo sviluppo favoriti da un aumento degli scambi e da una liberalizzazione più spinta del commercio contribuiscano alla promozione di queste norme ” , spostano i termini di causa ed effetto poiché, norme poste a garanzia del lavoro, sono invece il punto di partenza per giungere ad un commercio libero e corretto che distribuisca i benefici equamente. La pace sul lavoro in tal modo diviene un presupposto e un requisito per partecipare alle dinamiche di commercio internazionale : è questa la logica portante della clausola sociale.

La Dichiarazione dell’Ilo del 1998 costituisce probabilmente una risposta efficace a tale investitura, nonostante il potere limitato e l’assenza di strumenti coercitivi che purtroppo caratterizzano l’organizzazione e che potrebbero però scaturire da una proficua collaborazione, piuttosto che da un semplice sostegno, con il Wto.

Il Wto rappresenta infatti il sito ideale per l’affermazione della clausola sociale, che acquisirebbe in tal modo un carattere effettivo, attraverso il riconoscimento ufficiale e l’affermazione di quel nesso, tra commercio e *labour standard* , costantemente soffocato da un’inerzia di fondo.

Anche nella successiva Dichiarazione Ministeriale, avvenuta a Ginevra nel maggio del 1998, il Wto, pur riconoscendo che “molto ancora resti da compiere per permettere alle persone del mondo di condividere i risultati”⁹ di un sistema commerciale multilaterale, affronta la necessità di una cooperazione con l’Ilo in maniera sfuggente, privandola di concretezza e posticipando ancora l’inclusione di una clausola sociale nei trattati commerciali multilaterali.

I Paesi industrializzati sollevarono ancora una volta la questione irrisolta in occasione della *Seattle Conference* (1999) ; il compromesso raggiunto a Singapore fu reiterato anche al *Doha Round*

⁹ Tratto da A.Perulli “Diritto del lavoro e globalizzazione – Clausole sociali, codici di condotta e commercio internazionale” Cedam, Padova, 1999 - p.79 : “More remains to be done to enable all the world’s peoples to share fully and equitably in (the) achievements (of the multilateral trading system)” .

(2001) , durante il quale, di fronte alla richiesta di stabilire un saldo rapporto tra commercio e dimensione sociale, si registrò una forte opposizione da parte dei Paesi in via di Sviluppo, guidati dal gruppo più rigido : Egitto, India, Pakistan, Bangladesh e Messico.

2.1.2 Le origini della clausola sociale

Ripercorrendo le tappe storiche delle origini della *social clause*, si riscontra un primo accenno della questione all'interno del testo dell'Accordo Generale sulle Tariffe ed il Commercio (Gatt – 30 ottobre 1947) la cui introduzione citava : “*Recognizing that relations among countries in the field of trade and economic endeavour should be conducted with the view of raising standards of living and ensuring full employment...*”¹⁰. Perciò già allora era riconosciuto un ruolo cruciale sia alle dinamiche d'impiego che agli standard sociali, quali fattori non trascurabili all'interno delle relazioni economiche e commerciali.

Nello specifico, gli articoli XX e XXI del Gatt dimostrano allo stesso modo di percepire l'importanza del problema ma di sfiorarne appena la regolamentazione ; infatti, a parte una citazione relativa al lavoro nelle prigioni (art. XX(e)) , nessun riferimento specifico è volto alla risoluzione della questione sociale : “*Nothing in this Agreement shall be construed ...to prevent any contracting party from taking any action in pursuance of its obligations under the United Nations Charter for the maintenance of international peace and security*”¹¹(art.XXI).

Tuttavia, nonostante questa consapevolezza di fondo, la mancata ratifica della Carta dell'Avana rappresenta il segnale più forte del difficile accordo tra gli Stati sulla questione sociale dal secondo dopoguerra fino ad oggi.

La Carta dell'Avana, datata 24 marzo 1948, avrebbe svolto un duplice ruolo : istituire un'organizzazione a matrice universale che disciplinasse e regolamentasse il commercio internazionale, quale l'Organizzazione Internazionale del Commercio (*International Trade Organization – Ito*) e, al contempo, accogliere al proprio interno e incarnare una clausola sociale, ravvisabile nell'articolo 7 del capitolo II intitolato “*fair labour standards*” :

¹⁰ Tratto da : F. Arestoff-Izzo , R. Bazillier ,C. Duc , C. Granger-Sarrazin “The Use, Scope and Effectiveness of Labour and Social Provisions and Sustainable Development Aspects in Bilateral and Regional Free Trade Agreements” – European Commission Final Report , 15 settembre 2008 – p.16.

¹¹ Citazione tratta dalla medesima fonte utilizzata per la precedente nota.

“ Gli Stati membri riconoscono che le misure relative all’impiego devono pienamente tener conto dei diritti che sono riconosciuti ai lavoratori da dichiarazioni, convenzioni e accordi intergovernativi. Essi riconoscono che tutti i Paesi hanno un comune interesse alla realizzazione e al mantenimento di norme eque di lavoro, in rapporto alla produttività della manodopera e, pertanto, alle condizioni di remunerazione e di lavoro migliori che questa produttività rende possibili. Gli Stati membri riconoscono che l’esistenza di lavoro non equo, particolarmente nei settori della produzione che lavorano per l’esportazione, crea difficoltà agli scambi internazionali. Di conseguenza, ogni Stato membro assumerà tutti i provvedimenti appropriati e concretamente realizzabili in vista di far sparire queste condizioni dal proprio territorio...gli Stati membri che fanno altresì parte dell’Oit cooperano con questa organizzazione al fine di risolvere le controversie ... per tutte le questioni relative alle norme di lavoro che verranno sottoposte all’Ito questa consulterà l’Oit e collaborerà con essa”¹².

Il legame tra commercio internazionale e problematiche giuslavoristiche è espresso pienamente quando la clausola sociale, in questo caso l’articolo 7 della presente Carta, viene incorporata nel corpus principale e istitutivo dell’Organizzazione del Commercio Internazionale ; si conferisce in tal modo ai *labour standard* internazionali una maggiore forza applicativa se consideriamo che la violazione dei diritti internazionali di lavoro, cui la Carta de l’Avana fa riferimento, costituisce presupposto di mancato rispetto dei diritti del commercio internazionale.

La speranza di sradicare il *social dumping*¹³ e offrire valida protezione ai lavoratori nei contesti carenti dal punto di vista giuslavoristico sfuma con la mancata approvazione¹⁴ della Carta de l’Avana che purtroppo non entrò mai in vigore e non rappresentò mai il coronamento tra diritti dei lavoratori e commercio internazionale.

Così fallì un altro tentativo di creare una struttura istituzionale che amministrasse il General Agreement on Tariffs and Trade (Gatt) : l’Ito lasciava un vuoto di governance che venne temporaneamente colmato dall’applicazione provvisoria di protocolli e da un susseguirsi di cicli di negoziati, o *round* commerciali, grazie ai quali gli Stati membri promuovevano una logica libero

¹² Tratto da A. Zanobetti Pagnetti “Il Diritto Internazionale del Lavoro – Norme Universali Regionali e Comunitarie” , Pàtron Editore, Bologna, 2005 – p.81-82.

¹³ Il social dumping si verifica qualora il prezzo comparativamente inferiore di una merce sia dovuto ad un ridotto costo del lavoro, mantenuto tale dall’inosservanza dei diritti fondamentali dei lavoratori.

¹⁴ In tale circostanza il Congresso USA avrebbe manifestato la propria opposizione a causa dell’impostazione dell’accordo finale, ritenuto non sufficientemente libero scambista ; il Congresso, inoltre, non concepiva che il solo Presidente avesse la facoltà di definire l’adesione del Paese ad un’organizzazione che ne avrebbe limitato la sovranità commerciale.

scambista basata sulla riduzione dei dazi doganali e sul progressivo sradicamento delle barriere non tariffarie al libero commercio.

Significativo l'*Uruguay Round*, cui parteciparono 125 Paesi e la cui durata, dal 1986 al 1994, è giustificata dalla complessità e vastità delle materie in esame.

L'Atto finale, siglato a Marrakesh il 15 aprile 1994, con la sottoscrizione di 111 Paesi e delle Comunità europee, ebbe come conseguenza un'importante modifica al testo dell'accordo Gatt, denominato Gatt-1994, che riguardava ora settori precedentemente esclusi quali quello dei servizi (accordo Gats).

Il traguardo principale raggiunto fu però la costituzione dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (*World Trade Organization – Wto*), nata ufficialmente il 1° gennaio 1995 con l'obiettivo di amministrare il neo accordo Gatt 1994, nonché rappresentare il sito mondiale per i negoziati commerciali stipulati tra i suoi membri.

La nascita dell'organizzazione internazionale a tendenza universale riportò alla luce la questione latente incentrata sul nesso imprescindibile tra commercio e *labour standard*: la proposta di inserimento di una clausola sociale affiorava ora con nuova forza in occasione dell'atto istitutivo del Wto.

2.1.3 Definizione e oggetto della clausola sociale : i diritti dei lavoratori “internazionalmente riconosciuti”

Collante e contemperamento tra disposizioni giuslavoristiche e leggi del commercio, la clausola sociale potrebbe costituire un importante fattore di cambiamento e rivoluzionare la comune percezione di quello che il commercio stesso rappresenta, del ruolo che può rivestire nella società.

Il raggiungimento di una stabilità sociale e politica oltre che economica, non deve costituire un effetto parallelo o conseguente alle pratiche commerciali liberistiche, bensì un obiettivo condiviso nei negoziati economici tra Paesi.

Contrappeso sociale nei *free trade agreement*, tale strumento permette di regolamentare e correggere le distorsioni sociali del mercato sulla base di un corpus di norme aventi ad oggetto diritti dei lavoratori “internazionalmente riconosciuti”¹⁵; in aggiunta, l'osservanza di tale

¹⁵ Tratto da A.Perulli “Diritto del lavoro e globalizzazione – Clausole sociali, codici di condotta e commercio internazionale” Cedam, Padova, 1999 - p.46.

aggregato di norme diviene precondizione e requisito per gli Stati e le imprese internazionali per poter beneficiare dei vantaggi derivanti dalla liberalizzazione.

Il tratto distintivo della clausola sociale è infatti la sua coerenza sotto il profilo dell'*enforcement*, che prevede l'imposizione di vere e proprie sanzioni in presenza di violazioni, conferendo efficacia all'intero sistema regolativo.

In caso di inadempimento le possibili conseguenze potrebbero implicare:

- l'interruzione parziale o l'interdizione totale delle importazioni da Paesi che non rispettano gli standard oggetto della clausola sociale ;
- la sospensione totale o parziale delle esportazioni verso Paesi che violano i presupposti della clausola;
- l'irrogazione di sanzioni commerciali, quali la sospensione dei benefici tariffari di un'area di libero commercio per un ipotetico Paese non aderente alle disposizioni previste dall'accordo in materia giuslavoristica (il caso Nafta - Naalc);
- la negazione di preferenze tariffarie aggiuntive e agevolazioni negli scambi commerciali altrimenti concesse a Stati che manifestano osservanza alle norme del modello di clausola applicata (Sistema delle Preferenze Generalizzate - Ue).

Appare dunque evidente come un sistema dotato di provvedimenti coercitivi possa realmente incidere su quel progresso giuslavoristico la cui mancanza ha da sempre impedito un'equa ripartizione dei benefici derivanti dalla liberalizzazione del commercio. Inoltre, è importante rilevare come l'introduzione di una clausola sociale possa attenuare gli squilibri derivanti dal *social dumping*, modificando i fattori di valutazione dei Paesi destinatari di investimenti diretti esteri.

Fattore innovativo nell'ambito di accordi commerciali multilaterali, la clausola sociale rivoluziona i parametri di stipulazione ed estende il raggio d'azione economico : permette di compiere un primo passo importante in un processo di armonizzazione delle condizioni negoziali che conduca, al fine, alla creazione di un'unica area di mercato globale in cui gli interessi sociali siano componente imprescindibile delle dinamiche economiche.

Punto di partenza potrebbe essere la consapevolezza e la promozione di un nucleo duro di diritti dei lavoratori internazionalmente riconosciuti ; se siamo in grado di individuare i Paesi colpevoli di *social dumping*, ciò significa che esiste un corpus di principi giuslavoristici che “devono comunque essere rispettati, a prescindere dal livello di sviluppo di un Paese, dai suoi valori o dalle sue preferenze. Mentre infatti le norme sulle condizioni di lavoro (quali il salario, l'orario, l'igiene e la

sicurezza ecc.) dipendono dallo sviluppo economico di ciascun Paese, le norme fondamentali possono concepirsi come condizioni preliminari del libero mercato ; solo là dove le norme fondamentali siano definite e rispettate, il mercato del lavoro funzionerà in modo tale da consentire un reale innalzamento delle condizioni di lavoro ed un'equa ripartizione delle risorse e dei benefici del processo economico”¹⁶ .

Di conseguenza la clausola sociale si eleverebbe a congegno a disposizione della comunità internazionale per convalidare, ampliare, specificare norme di fatto già esistenti.

Il nucleo, oggetto dell'acceso dibattito, si collocherebbe perciò all'interno delle fonti del diritto internazionale del lavoro e, a questo punto, protagonista indiscusso tra le fonti e logico anello di congiunzione risulta essere l'Ilo. Il suo storico contributo , la “Dichiarazione sui Principi e Diritti Fondamentali in materia di lavoro” , adottato dalla Conferenza Internazionale del Lavoro il 18 giugno 1998 a Ginevra, riveste profondo significato e maggiore valore se calato in questo contesto logico.

L'Ilo identifica e presenta alla comunità internazionale un prezioso aggregato di principi imprescindibili e transnazionali, la cui portata , fa riferimento ai seguenti diritti fondamentali :

- libertà di associazione e riconoscimento effettivo del diritto di contrattazione collettiva;
- eliminazione di tutte le forme di lavoro forzato o obbligatorio;
- abolizione effettiva del lavoro dei bambini;
- eliminazione della discriminazione in materia di lavoro e di professione.

I *core labour standard* enunciati toccano tematiche universali singolarmente trattate e tutelate attraverso specifiche convenzioni emanate dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro nel corso degli anni.

La Convenzione n. 29 del 1930 sopprime il lavoro forzato o obbligatorio, definito quale “lavoro o servizio estorto ad una persona sotto minaccia di una punizione o per il quale detta persona non si sia offerta spontaneamente”¹⁷, riconoscendo quali eccezioni il servizio militare, il lavoro in stato di detenzione sotto adeguata supervisione, le emergenze in caso di guerra, incendio, terremoto.

A completamento della precedente ritroviamo la Convenzione n. 105 del 1957 che vieta il lavoro forzato o obbligatorio “come misura di coercizione o di educazione politica o quale sanzione nei

¹⁶ Tratto da A.Perulli “Diritto del lavoro e globalizzazione – Clausole sociali, codici di condotta e commercio internazionale” Cedam, Padova, 1999, p.47-48.

¹⁷ Tratto da www.ilo.org

riguardi di persone che hanno o esprimono certe opinioni politiche o manifestano la loro opposizione ideologica all'ordine politico, sociale ed economico costituito; come metodo di mobilitazione o di utilizzazione della manodopera a fini di sviluppo economico; come misura di disciplina del lavoro; come misura di discriminazione razziale, sociale, nazionale o religiosa”¹⁸ .

La Convenzione n. 87 del 1948 sancisce che : “I lavoratori e i datori di lavoro hanno il diritto, senza alcuna distinzione e senza autorizzazione preventiva, di costituire delle organizzazioni di loro scelta, nonché di divenire membri di queste organizzazioni, alla sola condizione di osservare gli statuti di queste ultime”¹⁹ . La libertà sindacale è perciò un diritto fondamentale , che non può essere in alcun modo limitato e che conferisce alle organizzazioni di lavoratori e datori di lavoro la facoltà di elaborare i propri statuti ed eleggere i propri rappresentanti.

La Convenzione n. 98 del 1949 è inerente al diritto di organizzazione e alla promozione della contrattazione collettiva e garantisce ulteriore protezione contro le discriminazioni antisindacali.

La Convenzione n. 100 del 1951 riguarda l'uguaglianza retributiva fra mano d'opera maschile e femminile per un lavoro di eguale valore, costituendo naturale estensione di quanto già affermato nel Preambolo della Costituzione dell'Ilo.

La Convenzione n. 111 del 1958 , tesa ad arginare le pratiche discriminatorie, completa il quadro della precedente inserendo nei propri articoli ulteriore specificazione del termine “discriminazione” che deve intendersi anche per quanto riguarda la razza, il sesso, la religione, l'opinione politica, la discendenza nazionale o l'origine sociale.

La Convenzione n. 138 del 1973 è inerente all'età minima per l'ammissione al lavoro e si ripropone il difficile obiettivo di disciplinare una questione delicata da sempre presente : imporre agli Stati membri di specificare un'età minima per l'impiego che non dovrà essere inferiore all'età della scuola dell'obbligo e in ogni caso inferiore ai quindici anni.

Infine la Convenzione n.182 del 1999 definisce l'esigenza di abolire e sradicare le peggiori forme di lavoro minorile (schiavitù, prostituzione, traffico di stupefacenti, qualsiasi lavoro che penalizzi la salute e la moralità del minore) , attraverso provvedimenti nazionali efficaci ; l'articolo della presente specifica che il termine “minore” va riferito alle persone di età inferiore ai diciotto anni.

La Dichiarazione sui Principi e Diritti Fondamentali in materia di lavoro costituisce un importante *benchmark* per una condotta commerciale responsabile ; la sua portata è significativa in quanto

¹⁸ Tratto da www.ilo.org

¹⁹ Tratto da www.ilo.org

conduce alla revisione , nel novembre del 2000 , della “*Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy*” adottata dall’Ilo nel novembre del 1977.

Rappresenta inoltre l’incipit di una nuova pianificazione di “*Decent Work Agenda*” (2000) finalizzata al raggiungimento di pieno impiego e di lavoro dignitoso per tutti gli individui, a livello globale, regionale, nazionale, settoriale e locale ²⁰ .

Tali obiettivi sono confermati nel febbraio 2004 nel report “*A fair globalization : Creating opportunities for all* ” e risaltano nella “*Proposed Ilo Declaration on Social Justice for a Fair Globalization*” pubblicata nel giugno del 2008.

2.1.4 Legittimità giuridica e ratio economica a supporto della c.d. *social clause*

I tratti distintivi della clausola sociale conducono ad una definizione ibrida che fonde differenti aspetti : il lato economico e l’anima sociale, dimensioni certamente distinte ma al contempo profondamente intrecciate.

Del resto la nascita e lo sviluppo del ramo giuslavoristico internazionale poggiano inizialmente su motivazioni di carattere economico per conferire in seguito significato sociale ed etico ai contributi normativi .

La ratio economica è presupposto prioritario per la concorrenza leale, in quanto stabilisce condizioni competitive di base equiparabili tra i Paesi della comunità internazionale, stimola la ricerca e lo sviluppo di vantaggi concorrenziali senza incorrere in rinunce sociali e *social dumping*. Di conseguenza, questo percorso competitivo a stampo sociale, apporta benefici e riguarda da vicino i Paesi emergenti ma contemporaneamente definisce un nuovo processo di valutazione degli investimenti diretti esteri da parte delle imprese multinazionali : non più investimenti esclusivamente fondati su fattori di costo ma imperniati su criteri di scelta alternativi quali l’aderenza e il rispetto dei diritti dei lavoratori internazionalmente riconosciuti e il *market seeking*²¹ .

²⁰ Tratto da www.ilo.org/public/english/decent.htm

²¹ Tratto da M. Caroli “Gestione delle imprese internazionali” Mc-Graw Hill, Milano, 2011 - p.53 : l’autore descrive gli obiettivi che ispirano gli investimenti diretti esteri e cita le teorie dell’economista Dunning ; nello specifico risulta che “gli investimenti market seeking, (sono) finalizzati a entrare in mercati che hanno elevati tassi di sviluppo e nei quali l’impresa internazionalizzata può sfruttare significativi vantaggi competitivi rispetto agli operatori locali”.

Il risultato finale potrebbe essere la valorizzazione del mercato del lavoro come effetto della tutela giuslavoristica riservata ai lavoratori impiegati tanto nelle filiali estere quanto nell'indotto aziendale domestico, riportando equilibrio nei mercati.

La legittimità giuridica deriva dalla presenza di diritti imprescindibili e transnazionali condivisi dalla comunità internazionale e, inoltre, dalla necessità di apportare tutela al lavoratore subordinato nel rapporto con l'impresa internazionale.

L'intreccio tra le due componenti della clausola sociale mi ha ispirato un'ulteriore considerazione sullo strumento : una terza sfumatura o anima potrebbe essere rappresentata dalla valenza politica, tesa a ridurre il contrasto tra ottica economica e Stato, tra fattori critici di successo internazionali e autorità politiche nazionali .

Citando A. Perulli ²² e L. C. Thurow diremo che : “Alla perdita del controllo statale - nazionale dei mercati corrisponde l'autoregolazione dell'economia mondiale, in un quadro normativo fluido ed incerto : se infatti l'epoca delle legislazioni economiche nazionali è ormai esaurita, quella della legislazione economica globale non è ancora iniziata”

L'implementazione della clausola sociale perciò investirebbe il Wto di un ulteriore mandato che non si esaurisce nell'ambito sociale delle dinamiche economiche ma che si estenderebbe ad una dimensione di equilibrio politico in un contesto di globalizzazione ove i confini nazionali sono ormai oltrepassati.

2.2 Il dibattito sulla clausola sociale : un mondo diviso sulla questione del lavoro

2.2.1 Inquadramento giuridico e compatibilità con le disposizioni del Wto

La sola concreta possibilità di accogliere e conferire spazio all'inserimento della clausola sociale nelle disposizioni del Wto è rappresentata dall'art. XX del Gatt.

Nelle sue “eccezioni generali” la disposizione autorizza le Parti contraenti ad adottare provvedimenti commerciali restrittivi qualora sia ritenuto opportuno tutelare la morale, la vita e la salute degli uomini, degli animali e piante, l'ambiente e le risorse naturali, il patrimonio artistico,

²² Tratto da A.Perulli “Diritto del lavoro e globalizzazione – Clausole sociali, codici di condotta e commercio internazionale” Cedam, Padova, 1999 - Introduzione , pp. XXVII-XVIII.

storico, archeologico ed infine il consumatore. Il solo riferimento di rilievo, ai fini della trattazione, concerne le misure di ritorsione contro la commercializzazione di prodotti realizzati nelle prigioni (lettera e) quando invece, estensione naturale, dovrebbe riguardare l'intero *set* di *core labour standard* oggetto della "Dichiarazione sui Principi e Diritti Fondamentali in materia di lavoro", adottata dall'Ilo nel 1998. Dispiace quindi constatare che purtroppo l'articolo XX , pur avendone le potenzialità, non incorpori l'intero nucleo di quei diritti imprescindibili a vocazione universale tanto attesi dai sostenitori della pace sul lavoro. Finisce così per costituire un processo di valutazione a carattere nazionale, assumendo un valore generico anziché fornire un codice normativo applicabile senza eccezioni a tutti i contraenti.

Indeterminatezza e genericità permeano anche l'articolo XXIII del Gatt relativo alla "Protezione delle concessioni e dei vantaggi" (ampliato dal *Wto Dispute Settlement Rules*) che attribuisce, ad un Paese contraente, la facoltà di indire un'inchiesta qualora si venga a creare "un'altra situazione"²³ ritenuta lesiva di un proprio vantaggio derivante dall'Accordo.

Questa "altra situazione", cui l'Accordo fa riferimento, potrebbe finalmente costituire l'opportunità, tanto rincorsa, di uno spazio tecnico e giuridico in cui inserire la clausola sociale, ma finisce col rappresentare un ulteriore momento di interpretazione generica che nulla aggiunge ai tentativi di risoluzione di questa nobile causa.

2.2.2 "Vantaggio comparato" e "proporzione dei fattori" : presupposti di un commercio privo di clausola sociale

La proposta di inserire una clausola sociale quale fondamento dei *free trade agreement* ha sollevato non poche discussioni, determinando una sempre maggiore diversificazione tra le opinioni sostenute dagli attori e dalle forze in gioco .

Le problematiche ricollegate al dibattito si sviluppano attorno a due questioni centrali : la ricerca di un consensus che sia unanime e l'identificazione di un profilo di *enforcement* efficace e risolutivo.

Mentre le Organizzazioni non Governative (ONG) e i sindacati continuano le loro battaglie all'interno e oltre i confini nazionali, le compagnie multinazionali sono molto determinate a salvaguardare proprietà e investimenti economici.

²³ Tratto da A.Perulli "Diritto del lavoro e globalizzazione – Clausole sociali, codici di condotta e commercio internazionale" Cedam, Padova, 1999 - p.103 : l'autore riporta ed interpreta alcune delle espressioni del testo dell'articolo XXIII del Gatt.

Secondo una visione economica neoclassica, il libero scambio costituisce di per sé un fattore di miglioramento naturale graduale che, a partire dai vantaggi economici (produttività e reddito nazionale) , raggiunge la sfera sociale apportando effetti positivi : risanamento delle condizioni lavorative , risoluzione di problematiche inerenti l'emigrazione, incremento delle tutele sociali e ambientali, miglioramento del benessere.

Un processo dunque a lungo termine basato su di una logica ad effetto cascata (*trickle down process*) che non lascia spazio all' imposizione di standard giuslavoristici oggetto di una clausola sociale, percepita come barriera tariffaria con le medesime conseguenze dei dazi all'importazione.

Nello specifico, il “modello ricardiano” di inizio Ottocento , imperniato sul vantaggio comparato, prevede che un Paese si specializzi nella produzione di quel bene per il quale il prezzo relativo risulti superiore al suo costo opportunità, detenendo in tal modo un vantaggio comparativo.

Il secolo successivo raccoglie il contributo di Heckscher – Ohlin in base al quale la teoria della proporzione dei fattori si eleva a spiegazione della struttura del commercio internazionale.

La dotazione naturale e l'abbondanza relativa dei fattori costituiscono motivo ispiratore degli scambi; infatti “ogni Paese tende ad esportare i beni nella cui produzione si utilizzano più intensivamente quei fattori che nel Paese (stesso) sono relativamente più abbondanti”²⁴ : vale a dire che i Paesi in via di sviluppo, in cui il lavoro costituisce il fattore più abbondante, dovrebbero esportare beni intensivi in lavoro ed importare beni intensivi in capitale. Tale teoria prevede poi il pareggiamento dei prezzi dei fattori, rivestendo il commercio di una funzione sostitutiva della mobilità internazionale dei fattori stessi. L'uguaglianza dei prezzi dei fattori risulta però un conseguimento puramente teorico in quanto i dati reali non coincidono con le previsioni del modello. In modo particolare la problematica di ripartizione della ricchezza non è risolta e permane il divario tra Paesi ricchi e poveri ; si registrano inoltre contraddizioni strutturali che vedono un Paese suddiviso al suo interno in aree con differente livello di sviluppo e perciò differente potenzialità di assorbimento dei benefici economici.

A manifestare rigida opposizione all'inserimento della clausola sociale sono però i Paesi emergenti stessi che, negli incontri ministeriali del Wto, comunicano la loro incessante preoccupazione di perdere quel vantaggio “naturale” , che li induce a competere l'uno contro l'altro . “*Racing to the*

²⁴ Tratto da P.R. Krugman , M. Obstfeld “Economia Internazionale 1 – Teoria e Politica del Commercio Internazionale”, quarta edizione italiana a cura di R. Helg, Pearson 2007 - p. 85.

bottom” è quella pericolosa tendenza che li porta ad offrire lavoro a basso costo e scarsa applicazione giuslavoristica pur di vincere la concorrenza e ricevere investimenti diretti esteri.

Il mantenimento di un vantaggio incentrato nel fattore lavoro da parte dei Paesi in via di sviluppo non preclude affatto il riconoscimento di un corpus di *core labour standard* , la cui applicazione chiarirebbe finalmente il ruolo e la funzione rivestite dal commercio internazionale : motore per il progresso economico e, al tempo stesso, sociale che diventa parte integrante delle dinamiche di scambio.

I Paesi in via di sviluppo potrebbero quindi fare leva su un nuovo vantaggio, quello della produttività, derivante da questo progresso e maggiormente incentivata dall’attivazione di una clausola sociale.

Partecipata prevalentemente da sindacati dei Paesi in via di sviluppo, la *World Federation of Free Trade Unions* (WFTU) , rifiuta l’inclusione di una clausola sociale nel Wto, sostenendo però la necessità da parte dell’Ilo di indirizzare il proprio impegno all’osservanza dei *core labour right* ²⁵.

Le motivazioni alla base di questo perentorio rifiuto hanno matrici diverse. Alcuni, respingendo addirittura il Wto, vissuto come un’istituzione creata dai Paesi capitalistici per intenti protezionistici con lo scopo di concentrare la ricchezza nel Nord globale, si oppongono di conseguenza ad una clausola sociale al suo interno ; altri temono la perdita di regolamentazione nazionale che il trattato del Gatt del 1994 comporta.

2.2.3 “Core labour rights” e “Social Governance” : elementi chiave per un’economia globale

A favore dell’implementazione della clausola sociale ritroviamo invece numerosi interventi delle forze sindacali ricollegate all’*International Confederation of Free Trade Unions* (ICFTU) , che ha fornito una proposta basata sulle Convenzioni chiave dell’Ilo (nn. 87, 98,100,111,29,105,138) . Manifestazione di profonda coalizione tra sindacati e Organizzazioni non Governative è emersa in occasione di un *people’s forum* tenutosi in Brasile nel maggio del 1997 : questa collaborazione, espressa in un’ampia dichiarazione a sostegno della clausola sociale, allargava l’orizzonte dei diritti tutelabili oltre quelli fondamentali. Si tratta di un intento di nobile portata che dà luogo però ad una sorta di *trade off* : da un lato l’incremento delle tutele giuslavoristiche, oggetto della clausola

²⁵ Tratto da A. Chan e R. J. S. Ross “Racing to the bottom : international trade without a social clause” , *Third World Quarterly*, vol 24, n.6 , pp 1011-1028, 2003 – p.1013.

sociale, complica il profilo dell'*enforcement*, mentre dall'altro, l'aumentare delle questioni sociali introdotte accresce la coalizione a favore della clausola sociale ²⁶ .

Un approccio efficace potrebbe essere quello di concordare sulle componenti principali della clausola per poi, nel corso degli anni, giungere ad uno stadio che incorpori maggiori protezioni a favore dei lavoratori. Quest'ottica è forse più compatibile con il *modus operandi* dell'Ilo, che ha enunciato il nucleo dei *core labour standard* attraverso la famosa Dichiarazione del 1998, promuovendo così i principi e i diritti fondamentali.

Di riflesso si rileva che l'impostazione delle clausole di *souplesse*, previste dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro, in un certo senso richiama la medesima strategia di adeguamento normativo graduale.

A promuovere l'introduzione dei *core labour standard* negli accordi commerciali bilaterali e l'incorporamento della dimensione sociale nel processo di integrazione regionale, ritroviamo l'intervento datato dicembre 2004 del Consiglio dell'Unione Europea : “ *UNDERLINES that the EU must conduct its internal and external policies in a consistent way thus contributing to maximizing the benefits and minimizing the costs of globalization for all groups and countries, both inside and outside of the EU...HIGHLIGHTS the importance that the World Commission attaches to promoting regional integration across the world and to incorporating a social dimension in the process of regional integration...RECALLS its commitment to promoting core labour standard and to improving social governance in the context of globalization, including within the framework of its existing trade policies and initiatives, as emphasized by the Council Conclusions of 21 July 2003...RECOGNISES the need for an integrated approach to trade policy and social development in particular the need to strengthen the sustainable development dimension of bilateral trade agreements and to continue to pursue the promotion of core labour standards in bilateral agreements, accompanied by Sustainability Impact Assessments (SIAs) and assisted by appropriate donor support; NOTES the importance of the revision of the Generalized System of Preferences (GSP) to this context*” ²⁷ .

²⁶ Tratto da T. Collingsworth “An essential element of fair trade and sustainable development in the fta is an enforceable social clause” – Richmond Journal of Global Law and Business, 2001 – p. 200.

²⁷ Tratto da : F. Arestoff-Izzo , R. Bazillier ,C. Duc , C. Granger-Sarrazin “The Use, Scope and Effectiveness of Labour and Social Provisions and Sustainable Development Aspects in Bilateral and Regional Free Trade Agreements” – European Commission Final Report , 15 settembre 2008 – p.22.

E' forte il richiamo alla ricerca di una dimensione sociale della Globalizzazione e ancor più vivo è il riconoscimento della necessità di un approccio integrato verso le politiche commerciali e la crescita sociale ; in particolare si afferma il bisogno di rafforzare la dimensione dello sviluppo sostenibile nei trattati commerciali bilaterali. L'Unione Europea stessa rivolge le proprie politiche interne ed estere al raggiungimento di tali obiettivi , preoccupandosi che la massimizzazione dei benefici e la minimizzazione dei costi della Globalizzazione , non riguardino soltanto i Paesi dell'Unione Europea ma si estendano anche oltre i propri confini.

Significativa è poi la posizione assunta dal Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite (UN Economic and Social Council – ECOSOC) espressa nel luglio del 2006 in una Dichiarazione ministeriale in cui risalta l'importanza dei diritti fondamentali dei lavoratori, del dialogo sociale, del *decent work* fondato su adeguata protezione sociale : elementi chiave per uno sviluppo sostenibile di tutti i Paesi e obiettivo prioritario di cooperazione internazionale ²⁸. Per il raggiungimento di questi fini il Consiglio riconosce il ruolo della “Dichiarazione sui principi e diritti fondamentali in materia di lavoro” dell'Ilo del 1998, il valore degli sforzi tesi all'implementazione e alla ratifica delle Convenzioni da parte degli Stati reticenti, affinché i diritti dei lavoratori, in modo particolare di donne, giovani, disabili, emigranti e indigeni, siano rispettati.

Anche l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo economico (*Organization for economic Cooperation and Development* – OECD) apporta il proprio contributo attraverso la diffusione delle sue “ *Guidelines for Multinational Enterprises*” , rivolgendosi alle imprese multinazionali e incorporando i quattro *core labour standard* senza tuttavia fare esplicito riferimento all'Ilo.

Pur non trattando direttamente la questione della clausola sociale, ECOSOC e OECD ribadiscono l'importanza dei *core labour standard* che comunque costituiscono il cuore della clausola sociale stessa, contribuendo così a diffondere maggiore consapevolezza e ad ampliare il coinvolgimento di *stakeholder* : una volta raggiunta l'unanimità sulla necessità di implementazione della clausola sociale il profilo di *enforcement* si dispiegherà quale conseguenza efficace e naturale.

²⁸ Tratto da : F. Arestoff-Izzo , R. Bazillier ,C. Duc , C. Granger-Sarrazin “The Use, Scope and Effectiveness of Labour and Social Provisions and Sustainable Development Aspects in Bilateral and Regional Free Trade Agreements” – European Commission Final Report , 15 settembre 2008 – p.20.

3 - La dimensione sociale nei *free trade agreement*

Multilateralismo e regionalismo commerciale sono il risultato odierno di un complesso processo di liberalizzazione degli scambi, due forme d'integrazione economica diffuse e molto spesso sovrapposte.

Gli Stati Uniti partecipano ad un'area di libero scambio istituita con il Messico e il Canada nel quadro del Nafta ; sono al contempo coinvolti in esperienze di liberalizzazione circoscritta con alcuni Paesi della sponda Sud del Mediterraneo e, dal punto di vista globale, appartengono al Wto. L'Italia, Paese aderente all'Unione Europea, partecipa alle forme di negoziati internazionali che quest'ultima ha in gestazione con altre parti del mondo e nell'ambito del Wto.

Nel complesso, la tendenza di lungo periodo alla liberalizzazione degli scambi a livello mondiale associata alla globalizzazione sembra coesistere con l'aumento delle esperienze commerciali a livello regionale in forma di accordi commerciali preferenziali o di accordi d'integrazione regionale.

La letteratura economica ha cercato di interpretare il rapporto esistente tra multilateralismo e regionalismo commerciali , intravedendo in quest'ultimo sia una risposta , sia uno strumento di sostegno del multilateralismo ²⁹ .

Data la diffusa assunzione degli interventi regionali di liberalizzazione e la presenza di un innegabile nesso tra commercio e diritto del lavoro internazionale , è importante appurare il valore attribuito alla questione giuslavoristica all'interno di tali dinamiche ,evidenziandone lacune , aspetti controversi e possibili proposte di rivisitazione.

L'analisi che segue , incentrata sul caso Nafta-Naalc offre interessanti spunti di riflessione .

Sono trascorsi quasi vent'anni da quando il North American Free Trade Agreement (NAFTA) , l'accordo di libero scambio nordamericano negoziato tra Stati Uniti, Canada e Messico, è entrato in vigore il primo gennaio 1994. La conseguente valutazione inerente gli effetti positivi e negativi registrati da quel momento rimane tuttora di carattere parziale, data la difficoltà di considerare e quantificare le conseguenze di un'intesa commerciale trilaterale che si inserisce in un quadro macroeconomico di tendenze già in atto.

²⁹ Tratto da : F. Praussello "Rapporti fra multilateralismo e regionalismo economico" , Associazione Universitaria di Studi Europei (Ause) , con il contributo della Commissione Europea; febbraio 2006 - p.3.

Il Nafta costituisce il primo esempio di accordo stipulato tra Economie avanzate e Paesi in via di sviluppo, realtà dunque molto eterogenee, sia per delicate fasi storiche ed economiche attraversate dai Paesi membri, sia per progresso raggiunto. E' evidente a questo punto che le misure utilizzate per registrare le reazioni delle parti in gioco non potranno essere le medesime e daranno luogo ad aspetti controversi.

Ricercatori accademici ed economisti internazionali si sono cimentati nel difficile tentativo di isolare gli effetti del Nafta dalle condizioni contestuali dei Paesi coinvolti constatando però che la molteplicità e la complessità dei fattori genera conseguenze interdipendenti e non separabili.

3.1 L'accordo Nafta

3.1.1 La storia negoziale e i tratti distintivi dell'accordo

Il Nafta è stato definito uno "spartiacque" all'interno della politica commerciale globale³⁰ e si inserisce in un processo di *Silent Integration*, poiché rappresenta il risultato di un percorso decennale di rafforzamento dei rapporti commerciali tra Canada, Stati Uniti e Messico, le cui intenzioni, dapprima di carattere bilaterale, sono confluite in un'intesa conclusiva di tipo trilaterale.

Già dalla metà degli anni Ottanta infatti, Stati Uniti e Messico sono stati protagonisti di una serie di accordi commerciali quali l'Intesa bilaterale sui sussidi e i diritti di compensazione (1985), il Quadro dei principi e procedimenti per la consulta riferita al commercio e agli investimenti (1987), l'Intesa sul commercio e sugli investimenti (1989).

Contemporaneamente i rapporti commerciali tra Stati Uniti e Canada erano già stati oggetto di negoziazione nell'accordo denominato Cusfta (1989), il cui testo costituirà ispirazione giuridica e tecnica nella definizione dei termini del Nafta, data la corrispondenza delle disposizioni presenti nei due trattati.

Le negoziazioni del Nafta iniziarono alla fine del giugno 1990, quando, con un comunicato congiunto al termine dell'incontro tra i presidenti di Stati Uniti e Messico, George Bush e Carlos

³⁰ Tratto da M. A. Kose, G. M. Meredith, C. M. Towe "How has Nafta affected the Mexican Economy? Review and Evidence" - International Monetary Fund (IMF) Working Paper, 2004 - p.4: "The agreement represented a watershed in global trade policy..".

Salinas de Gortari, si annunciava il proposito di realizzare un accordo bilaterale di libero scambio. Nell'agosto dello stesso anno il governo del Quebec chiedeva al governo canadese di partecipare ai negoziati in fase di avvio. Qualche mese più tardi, nel febbraio 1991, veniva data comunicazione ufficiale dell'apertura delle negoziazioni tripartite. L'accordo fu in seguito ratificato a Washington nel dicembre del 1993 ed entrò in vigore il primo gennaio del 1994. La storia negoziale del Nafta evidenzia quindi la volontà comune dei tre Paesi di giungere con una certa rapidità alla stipulazione del trattato che vede quale attivo promotore il Messico, anche se furono gli Stati Uniti a dare impulso ad una fase di regionalizzazione degli scambi. Tra le peculiarità del Nafta ritroviamo l'ampiezza delle materie regolamentate, trattate nei 22 capitoli successivi al Preambolo e raggruppate in 8 sezioni. Esse includono infatti numerose tematiche: la riduzione delle tariffe doganali, la diminuzione delle barriere non tariffarie, le norme di origine, la soluzione delle controversie, le condizioni di competitività (quali ad esempio imposte e sussidi), l'investimento diretto estero, i finanziamenti ed infine i diritti di proprietà intellettuale. Contiene inoltre sette allegati, duemiladuecento articoli e tre protocolli aggiuntivi (accordi supplementari sull'ambiente, sul lavoro e sulle imposte surges), integrati all'accordo originale per volontà del neo-eletto Presidente americano William Clinton.

Ulteriore caratteristica distintiva è l'estensione geografica del territorio destinatario delle regolamentazioni. L'accordo ha creato infatti la più ampia area di libero commercio al mondo per GDP (Gross Domestic Product – Pil) e la seconda più ampia se consideriamo il volume totale dei flussi commerciali, subito dopo l'Unione Europea³¹.

Nonostante i frequenti paragoni tra i due progetti in sede di dibattiti internazionali, il Nafta e l'Ue rappresentano due costruzioni internazionali fondate su presupposti profondamente distanti. L'Ue opera infatti nel panorama internazionale in rappresentanza degli Stati aderenti mentre il Nafta vede i Paesi membri gestire autonomamente la contrattazione internazionale; il sistema europeo si fonda inoltre su un presupposto di armonia legislativa grazie all'affermazione del diritto comunitario a differenza del Nafta che non prevede alcuna forma di applicazione legislativa comune. Infine gli organi sovranazionali istituiti con la creazione dell'Unione Europea (Parlamento europeo, Consiglio e Commissione), cui è attribuita la sovranità, non sono assolutamente

³¹ A pochi anni dall'istituzione dell'area di libero scambio si contavano 370 milioni di abitanti, affari commerciali che superavano i 6000 miliardi di dollari americani all'anno e un reddito globale di 6,2 trilioni di dollari – dati ricavati dall'articolo di S. Lucatello "Nafta: la nuova identità del Nordamerica" - Dipartimento di relazioni internazionali - London School of Economics and Political Science (LSE), Londra, 2000 - p.85.

accostabili ai comitati trilaterali previsti dal Nafta, preposti alla risoluzione di questioni circoscritte e limitate.

Le differenze rilevate tra le due entità internazionali, Nafta e Ue, sono certamente dovute alle diverse aspettative maturate nei confronti dei progetti da parte dei Paesi aderenti.

3.1.2 Previsioni e aspettative riposte nel Nafta dagli Stati firmatari

L'adesione del Canada al Nafta riflette motivazioni di ordine politico ed economico . Il Paese, che già regolava i propri rapporti commerciali con gli Stati Uniti attraverso il Cusfta, aderì in vista dei vantaggi economici che le proprie imprese avrebbero raggiunto in termini di competitività e dinamicità del mercato del Messico, ritenuto anche possibile destinazione per gli investimenti diretti di origine statunitense.

La partecipazione degli Stati Uniti al trattato acquista un significato fondamentale , finalizzato all'abbattimento delle barriere messicane che regolavano gli investimenti diretti esteri : avrebbe facilitato il dispiegarsi delle strategie di globalizzazione produttiva adottate dalle proprie imprese multinazionali. Nei piani degli Stati Uniti erano presenti ulteriori obiettivi : arginare il fenomeno dell'immigrazione, creando maggiore occupazione oltre confine³² ; appoggiare l'espansione del mercato messicano, terzo in ordine di importanza per le esportazioni statunitensi ; contribuire a consolidare il processo di riforma economica e legittimare la transizione democratica del Messico, rinsaldandone la stabilità.

Infine la presenza del Messico assume un significato che va al di là dell'ampliamento dei confini commerciali : le aspettative sono quelle di stabilizzare l'economia e assicurare continuità al proprio programma di riforme fondate sulla liberalizzazione, priorità indiscutibili in vista della sopravvivenza del Paese e dell'integrazione economica intrapresa.

Infatti il Nafta è espressione di quel processo di profonda ristrutturazione economica che caratterizzò il Paese negli anni Ottanta , periodo in cui si registrò un' inversione di marcia nella politica economica messicana, che aveva abbandonato le pratiche protezionistiche di *Import Substitution* , abbracciando un piano unilaterale di riforme finalizzato alla liberalizzazione.

³² E' questo il caso delle "Maquiladoras", stabilimenti industriali sotto il controllo di soggetti stranieri, in cui avvengono trasformazioni o assemblaggi di componenti temporaneamente esportati da Paesi maggiormente industrializzati (es. Stati Uniti) in un regime di duty free ed esenzione fiscale.

In quegli anni il Messico fu investito dall'inflazione, dal declino delle condizioni di vita e da una crisi del debito che rendeva il governo inadempiente rispetto alle obbligazioni estere. Fu così che il Presidente Miguel de la Madrid intraprese una serie di misure atte all'apertura economica del Paese, con l'intento di abbassare le barriere commerciali, attrarre investimenti diretti esteri e acquisire competitività. Nel 1986 il Messico entrò a far parte del Gatt (General Agreement on Tariffs and Trade) , assicurando la propria attitudine alla liberalizzazione e gettando le basi per una relazione economica con gli Stati Uniti che avrebbe poi condotto alla stipulazione dell'accordo nordamericano di libero scambio. Alla vigilia dell'implementazione del Nafta l'economia messicana stava attraversando una difficile crisi valutaria³³, che unitamente alla perdita di fiducia degli investitori e alla contrazione dei flussi di investimenti diretti esteri, condusse il Paese in una profonda recessione economica.

In fase di negoziazione a prevalere furono le esigenze di un Paese in difficoltà di riconquistare la credibilità (migliorare il suo profilo di rischio e acquisire consenso sulla base del meccanismo di risoluzione delle controversie) presso gli investitori , di attrarre abbondanti flussi di investimenti diretti esteri, di intensificare e diversificare le proprie esportazioni, di creare infine opportunità di lavoro.

La partecipazione del Paese al Nafta assume perciò una connotazione di difficile reversibilità, determinando, in caso di retrocessione da parte del Messico, il deterioramento dei rapporti internazionali nonché consistenti *switching cost*³⁴ .

Studi e ricerche rilevano il raggiungimento di vantaggi economici da parte del Messico³⁵ ma hanno altresì evidenziato la presenza di forti scompensi : se il Nafta da un lato ha dato origine a enormi benefici al Paese dell'America Latina nella sua interezza, dall'altro lato non si è verificata una ripartizione equa di tali vantaggi all'interno del Paese .

Le regioni del Messico caratterizzate da differenti condizioni di infrastrutture, di trasporto, di telecomunicazioni, da differenti livelli di educazione e capacità istituzionali, hanno percepito in misure diseguali i benefici del Nafta, registrando disparità nell'ammontare di IDe ricevuti e flussi

³³ Nel dicembre 1994 il Messico cadde in una delle peggiori crisi finanziarie : la cosiddetta "crisi tequila" che causò una delle più dure recessioni che avessero mai colpito un solo paese dagli anni Trenta. Le sue ripercussioni si diffusero in tutta l'America Latina.

³⁴ "Switching cost" da intendersi come costi che si registrano nel passaggio e nella ricerca di nuovi partner commerciali.

³⁵ Vedi : M.A.Villarreal, M.Cid "Nafta and the Mexican Economy" , Cornell University - ILR School , articolo accademico del 2008.

commerciali realizzati. Le conseguenze più drastiche sono state quelle relative alle problematiche dell'occupazione, della migrazione e, soprattutto, della scarsa tutela giuslavoristica riservata ai lavoratori messicani.

3.1.3 Impatto del Nafta sul mercato del lavoro : conseguenze politiche derivanti dall'accordo

La realizzazione del North American Free Trade Agreement è stata contrassegnata da una serie di momenti chiave che hanno testimoniato la volontà condivisa delle parti di creare una proficua correlazione commerciale, riponendo nel trattato in esame le proprie aspettative di sviluppo economico. Non sono mancate fasi di contestazione, anche gravi, situazioni di incertezza e preoccupazione, in particolare dovute agli effetti negativi che il movimento di capitali avrebbe potuto generare sull'occupazione.

Negli Stati Uniti la sua progettazione ha manifestato non poche difficoltà. Considerata e discussa sotto la presidenza repubblicana di George Bush, venne poi ereditata dalla presidenza democratica di William Clinton nel 1993, il quale era consapevole dei vari scontri sociali cui sarebbe andato incontro, data la disapprovazione generale dei sindacati, ed espresse la necessità di apportare miglioramenti al Nafta.

Miglioramenti che si concretizzarono nella definizione di tre ulteriori accordi paralleli firmati nell'agosto del 1993 e inerenti questioni delicate quali :

- la tutela dei lavoratori (Naalc, North American Agreement on Labour Cooperation) ;
- la protezione ambientale (Naaec, North American Agreement on Environmental Cooperation)
- e
- le *import surges*.

Tali accordi costituirono una novità nel quadro degli strumenti normativi di libero scambio, la cui attuazione deriva dall'inadeguatezza dei meccanismi di tutela del lavoro e dell'ambiente previsti dal testo originale del Nafta.

Il Naalc, se da un lato è un tentativo di istituire un collegamento politico tra gli accordi di liberalizzazione commerciale e la dimensione sociale nei rapporti di lavoro, dall'altro manifesta purtroppo limiti e aspetti controversi (che saranno evidenziati nei successivi paragrafi) .

La creazione di un'area preposta al libero scambio ha stimolato un acceso dibattito che ha visto mutare il comportamento dei partiti politici dei Paesi coinvolti con un insolito processo di

cambiamento, definito da F. Doran³⁶ *flip-flop politico*, per indicare il ribaltamento delle posizioni tradizionali di determinati partiti relativamente a temi d'interesse primario di ricaduta soprattutto sociale.

Negli Stati Uniti ad esempio il Partito democratico, promotore del libero commercio, ha superato i repubblicani negli atteggiamenti protezionistici, rendendo difficoltosa la ratifica del Nafta in sede congressuale³⁷. Con l'implementazione dell'accordo il Partito repubblicano ha assunto quindi una posizione favorevole al libero scambio affinché venisse assecondata l'espansione delle imprese multinazionali nei maggiori mercati; per contro il Partito democratico ha tentato di ridimensionare tale comportamento, unendosi alle organizzazioni sindacali, decise ad adottare un punto di vista protezionistico con lo scopo di arginare la probabile "emorragia" di posti di lavoro in patria.

In Messico gli esponenti politici del Partito rivoluzionario istituzionale, al potere da più di mezzo secolo e consueto difensore della pratica di restrizione delle importazioni, hanno appoggiato, agli inizi degli anni Ottanta, una strategia di sviluppo neoliberale, segnando il passaggio da una politica di controllo centralizzato fortemente protezionistica ad un'apertura storica nei confronti del libero commercio.

Ma c'è una ragione di carattere strutturale che spiega tali mutamenti nei partiti politici dei Paesi firmatari: un forte cambiamento dei fattori che influenzano la condotta degli Stati, quali, gli investimenti diretti esteri, le operazioni transnazionali, gli investimenti di portafoglio e i titoli finanziari.

Nel tentativo di attrarre investimenti, in Messico si è registrato un ribaltamento dell'architettura politica e un assestamento delle legislazioni nazionali che potesse favorire l'accoglimento degli investimenti esteri.

3.1.4 Impatto del Nafta sul mercato del lavoro : conseguenze sociali derivanti dall'accordo

Questa nuova interdipendenza tra Stati Uniti e Messico assume però connotazione negativa nel momento in cui ha permesso di assistere, nelle zone a basso costo del lavoro, in Messico, ad un'attrazione di flussi d'investimenti determinati esattamente dai livelli minimi di protezione

³⁶ a cura di F. Doran, G. Marchi, P. Marchildon : "Nafta Puzzle – Political Parties and Trade in North America" - Westview Press, 1994.

³⁷ Storicamente il Partito democratico, sostenuto dalle forze sindacali, appoggiava il libero commercio per conferire vantaggio ai consumatori; al contrario i repubblicani sostenevano il protezionismo.

sociale presenti in quelle aree. L'Unione Europea definisce questa forma di competizione “*unfair distorted competition*” , perchè ha determinato un trasferimento di impieghi e di produzione da zone avanzate, quali Stati Uniti e Canada, verso il territorio messicano, meno protetto a livello giuslavoristico e per questo associato a costi minori , determinando vantaggi economici per quei Paesi che, come nel caso del Messico, per non frenare il flusso di investimenti diretti esteri, non sono intenzionati ad elevare i propri standard di tutela del lavoro. Anzi, questo atteggiamento si traduce il più delle volte in una corsa verso il fondo (*Race to the Bottom*) che peggiora ulteriormente le condizioni dei lavoratori, nel timore di veder sfumare il proprio vantaggio naturale. Al contrario, Paesi più sviluppati, in questo caso Canada e Stati Uniti, che non abbassano radicalmente i propri standard per arrestare il calo dell'occupazione, assistono al trasferimento delle proprie imprese in Messico.

L'analisi critica del Nafta non pone esclusivamente l'accento sull'abbassamento dei livelli salariali e reddituali degli ispanici, ma anche sulla presenza di conseguenze negative per i lavoratori statunitensi stessi. Il primo marzo 2000 il “Wall Street Journal” pubblicò alcune stime relative ai licenziamenti negli Stati Uniti dal momento dell'implementazione del Nafta : i disoccupati avrebbero raggiunto in quegli anni la tragica quota di 650.000, di cui solo un terzo reintegrato grazie ad uno specifico programma di ricollocamento dei lavoratori denominato *Nafta Transitional Adjustment Assistance*. Tale piano di reinserimento era però previsto per i lavoratori licenziati provenienti dal settore automobilistico e non dall'agricoltura e dal tessile , settori potenzialmente minacciati dal funzionamento del Nafta.

L'entrata in vigore dell'accordo nordamericano di libero scambio fece emergere un'ulteriore problematica : nonostante il trattato non contemplasse la libera circolazione delle persone al suo interno (solo alcuni operatori di mercato avevano accesso all'area di libero scambio) , il confine tra Stati Uniti e Messico fu colpito da un alto tasso di migrazione illegale.

Le attività economiche messicane furono sottoposte ad una forte competizione con le importazioni provenienti da Stati Uniti e Canada; perdettero consistenti quote di mercato e nel peggiore dei casi, furono costrette a chiudere, con il conseguente licenziamento dei propri dipendenti. Nel settore agricolo il processo di ammodernamento e riforma che investì il Messico prima e dopo la stipulazione dell'accordo internazionale, così come i sussidi a favore degli agricoltori statunitensi, avrebbero penalizzato le fattorie di piccola scala³⁸ e incrementato l'emigrazione dei contadini verso

³⁸ Tali sussidi determinano infatti la contrazione dei prezzi agricoli messicani e il fallimento delle attività agricole di piccole dimensioni.

le città industrializzate , il Canada e gli Stati Uniti. Nel timore di tale risvolto fu introdotto un processo di revisione della legge federale sull'immigrazione, entrata in vigore nell'aprile del 1997, con disposizioni restrittive e severe per gli immigrati che violavano le condizioni stabilite dal visto d'ingresso.

L'integrazione creata grazie al Nafta sul piano economico sarebbe auspicabile anche a livello sociale : i Paesi contraenti dovrebbero giungere a soluzioni giuslavoristiche uniformi anziché implementare strategie legislative nazionali , al fine di risolvere le importanti questioni sociali.

3.2 L'adozione del Naalc

3.2.1 Aspetti controversi

L'introduzione del Naalc, *North American Agreement on Labour Cooperation*, rappresenta un punto di svolta nella storia negoziale dei trattati commerciali, in quanto per la prima volta un *labour side agreement* fu accostato ad un accordo di libero commercio, attraverso un'iniziativa che rifletteva l'impegno dei Paesi firmatari a considerare i diritti dei lavoratori nelle dinamiche di commercio internazionale.

La decisione di adottare un accordo parallelo in materia di lavoro fu espressione della volontà degli Stati Uniti, il cui Presidente, William Clinton, si dichiarò disposto ad avvallare il progetto commerciale del Nafta soltanto in presenza di accordi tesi a salvaguardare i lavoratori e l'ambiente. L'opposizione del governo messicano a tale aggiunta determinò poi quale esito finale l'introduzione di un documento che costituiva, secondo i critici, una versione indebolita rispetto al conseguimento degli obiettivi inizialmente prefissati a tutela dei lavoratori.

Il Naalc perciò, fin dai suoi presupposti costitutivi, si inserì in un contesto conflittuale ; non si verificò un accoglimento unanime del trattato in questione quanto piuttosto si affermarono prospettive diverse a seconda delle parti chiamate in causa.

Per alcuni l'accordo parallelo in materia di lavoro costituisce un traguardo, un importante riconoscimento internazionale del ruolo che svolgono i lavoratori nella produzione dei beni destinati al commercio, per altri rappresenta un ostacolo alle multinazionali per il raggiungimento dei vantaggi competitivi, in quanto vincolate nelle proprie scelte strategiche.

Il Naalc poi, da un ulteriore punto di vista, non sarebbe all'altezza delle aspettative maturate in fase iniziale : se i lavoratori avessero una posizione di pari importanza rispetto ai beni che contribuiscono a realizzare, le disposizioni inerenti le condizioni di lavoro sarebbero incluse nell'accordo di libero scambio stesso, rispettate nel timore della sospensione dei benefici commerciali o dell'espulsione dal Nafta, anziché essere invece inserite in un atto parallelo, i cui limiti applicativi sono evidenti a causa della scarsa credibilità dell'attività disciplinare.

Infine alcuni oppositori al Naalc ritengono, all'interno di questo acceso dibattito, che il trattato non abbia valenza e sostengono inoltre che l'Organizzazione Internazionale del Lavoro non abbia bisogno di assistenza e, implicitamente, si dichiarano favorevoli ad una netta separazione delle competenze , negando la presenza di un nesso tra il diritto del lavoro e il commercio internazionale.

3.2.2 Obiettivi e *Labor Principles* : il primato delle legislazioni nazionali

Gli obiettivi enunciati nel testo del Naalc , di migliorare le condizioni di lavoro e la qualità della vita, incoraggiare la cooperazione, promuovere rispetto e applicazione delle leggi nazionali per il reciproco beneficio dei Paesi firmatari, rivelano il suo duplice ruolo : promotore dei diritti dei lavoratori e al contempo strumento di tutela della sovranità statale.

L'accordo divenne portavoce di undici *labor principles* anche se, purtroppo, non si ricollegava specificatamente alle Convenzioni emanate dall'Ilo attraverso espliciti riferimenti che gli avrebbero avvalorato e conferito forza istituzionale ; è necessario tuttavia considerare che l'accordo fu stipulato antecedentemente rispetto all'importante dichiarazione dell'Ilo del 1998, in cui erano enunciati i principi e i diritti fondamentali in materia di lavoro.

I *labor principles* contenuti nel Naalc corrispondono alle seguenti tutele giuridiche :

- 1) Libertà di associazione e protezione del diritto di organizzazione;
- 2) Diritto di contrattazione collettiva;
- 3) Diritto di sciopero;
- 4) Proibizione del lavoro forzato;
- 5) Tutele lavorative per bambini e giovani;
- 6) Standard minimi di impiego;
- 7) Eliminazione della discriminazione sul posto di lavoro;
- 8) Equivalente retribuzione per donne e uomini;

- 9) Prevenzione da malattie e incidenti sul posto di lavoro;
- 10) Compensazione in caso di malattie e incidenti sul posto di lavoro;
- 11) Protezione verso i lavoratori migranti.

La necessità di rispettare ed implementare i principi enunciati non poggia tuttavia su un'ottica di armonizzazione legislativa che richieda ai Paesi aderenti al Nafta di adottare un corpus normativo uniforme in materia di lavoro, bensì affonda le proprie radici sull'applicazione delle leggi nazionali. L'obiettivo di preservare la sovranità statale è dunque prioritario nel Naalc ed è esplicitamente dichiarato nel testo, nel punto in cui l'accordo dichiara : *“nothing in this Agreement shall be construed to empower a Party's authorities to undertake labor law enforcement activities in the territory of another Party”* . Questa disposizione sottolinea marcatamente il divieto di interferire nelle politiche legislative interne dei Paesi e costituisce lo sbarramento ad una effettiva soluzione comune.

Del resto il fatto stesso che la questione giuslavoristica sia affrontata in un documento formalmente separato dall'accordo commerciale, anziché essere inclusa nel corpus principale, dimostra la deliberata volontà di proteggere il testo del Nafta dall'inserimento di disposizioni in materia di lavoro, che potrebbero costituire potenziali barriere alle proprie politiche commerciali.

Il primato della legge nazionale nei confronti dell'armonizzazione legislativa è poi evidente sia nel preambolo del Naalc che nell'articolo 2, il quale, inserito nella seconda sezione del presente atto intitolata *“Obbligations”* , annuncia i doveri attribuiti a ciascun Paese firmatario in questa forma *“Affirming full respect for each Party's constitution, and recognizing the right of each Party to establish its own domestic labor standards, and to adopt or modify accordingly its labor laws and regulations, each Party shall ensure that its labor laws and regulations provide for high labor standards, consistent with high quality and productivity workplaces, and shall continue to strive to improve those standards in that light.”* .

Ai membri del Nafta dunque non è richiesto di modificare, integrare o conformarsi alle leggi in materia di lavoro presenti negli altri Paesi aderenti, in quanto il Naalc prevede la sola applicazione delle leggi nazionali vigenti in ciascun Paese.

3.2.3 L'inadempienza del Messico

In conformità con quanto asserito nella sezione “*Obligations*”, il Messico risulta purtroppo inadempiente rispetto alle obbligazioni assunte con il Naalc : mentre a livello nazionale sono riconosciuti ed affermati alcuni dei diritti costitutivi delle legislazioni stesse dei membri più avanzati del Nafta, le disposizioni del Messico poste a tutela di tali diritti non sono severamente applicate. Di conseguenza, l'incongruenza tra la normativa giuslavoristica vigente e le dure condizioni lavorative osservate in territori quali le Maquiladoras, innesca forti critiche inerenti proprio il mancato rispetto delle disposizioni nazionali contro la discriminazione sul posto di lavoro e a tutela delle dipendenti in maternità.

Una politica implicita, quella della realtà messicana, connivente e disposta a soprassedere a questa incoerenza in quanto, l'entità dei vantaggi associati agli investimenti diretti esteri supererebbe di molto i benefici attribuibili all'applicazione severa delle proprie leggi in materia di lavoro.

Del resto, l'articolo 40 del Naalc costituisce un valido espediente per eludere l'applicazione delle disposizioni giulavoristiche nazionali , in presenza delle condizioni qui citate : “*reasonable exercise of the agency's or the official's discretion with respect to investigatory, prosecutorial, regulatory or compliance matters; or results from bona fide decisions to allocate resources to enforcement in respect of other labor matters determined to have higher priorities...*”.

La buona fede nelle decisioni e la discrezione esercitata ragionevolmente dalle agenzie governative divengono criteri utili per creare uno spazio ove permettere l'inadempienza alle leggi nazionali relative al lavoro, ulteriore conferma dell'atteggiamento tacito a favore del non *enforcement* e della necessità di mantenere il controllo sulla propria legislazione domestica.

3.2.4 Classificazione dei labor principles e architettura amministrativa prevista dall'accordo

Dal punto di vista amministrativo il Naalc prevede una suddivisione dei *labor principles* in tre gruppi distinti, a seconda dei livelli procedurali implicati in caso di violazione, dei poteri coinvolti nella valutazione e dei provvedimenti innescati in caso di mancato rispetto di tali principi.

Nel primo gruppo confluiscono i seguenti diritti :

- Libertà di associazione e protezione del diritto di organizzarsi;
- Diritto di contrattazione collettiva;

- Diritto allo sciopero.

Il secondo aggregato di principi accoglie le seguenti tutele :

- La proibizione del lavoro forzato;
- Standard minimi d'impiego relativi alla retribuzione dello straordinario;
- Eliminazione della discriminazione sul posto di lavoro;
- Equivalente retribuzione per donne e uomini;
- Compensazione in caso di malattie e incidenti sul luogo di lavoro;
- Protezione dei lavoratori migranti.

Infine la terza suddivisione, caratterizzata da un maggiore coinvolgimento amministrativo e da un maggiore potenziale applicativo, include gli ultimi tre degli undici *labor principles* promossi dal Naalc :

- Tutele lavorative per bambini e giovani;
- Standard minimi d'impiego relativi ai livelli salariali;
- Prevenzione da malattie e incidenti sul luogo di lavoro.

Ampiezza e fragilità sono quindi gli aspetti che più contraddistinguono l'accordo parallelo in materia di lavoro che promuove , seppur attraverso legislazioni nazionali, undici principi di grande portata sociale ma al tempo stesso prevede, soltanto per un numero limitato di questi, riconoscibili nel III raggruppamento, provvedimenti sanzionatori in caso di accertata e persistente violazione.

Il differente trattamento riservato alle suddivisioni considerate si riflette anche nella diversità delle strutture di potere implicate nel giudizio ; si tratta infatti di strutture permanenti istituite su disposizione del Naalc che, soltanto in presenza di determinati presupposti applicativi e principi, sono affiancate da comitati temporanei istituiti ad hoc (Figura 1 pagina 46) .

Il Consiglio dei Ministri (MC) , il Segretariato e i cosiddetti Nao, *National Administrative Office*, rientrano nella struttura permanente fondata dall'accordo e costituiscono la Commissione per la Cooperazione sul Lavoro (*Commission for Labor Cooperation*) ; nello specifico il Consiglio è rappresentato dai Ministri del lavoro dei Paesi aderenti al Nafta, si riunisce almeno una volta l'anno e può contare sul supporto del Segretariato, la cui funzione è principalmente di appoggio al Consiglio attraverso uno staff di quindici membri. In ciascun Paese è poi prevista la creazione di un

Nao, con il preciso compito di accogliere le *submissions*, ovvero le richieste e i reclami manifestati in caso di inosservanza dei principi applicativi del Naalc.

Strutture invece temporanee sono quelle del Comitato di Valutazione di Esperti (ECE, Evaluation Committee of Experts) e della Giuria Arbitrale (AP, Arbitral Panel) , la cui partecipazione è vincolata ad un *extent of enforceability* che esprime la logica portante del processo di risoluzione delle dispute previsto dall'accordo.

3.2.5 Il Processo di Risoluzione delle Dispute previsto dal Naalc

Il primo livello risolutivo in tale processo implica il coinvolgimento, la collaborazione e lo scambio informativo tra i Nao dei Paesi membri : un soggetto privato ha infatti la possibilità di depositare e sottoporre un reclamo al Nao di uno dei due Stati la cui applicazione legislativa non è oggetto della *submission* in questione ; il Nao ricevente decide se accettare la richiesta pervenutagli entro sessanta giorni e potrà in seguito richiedere una consultazione con il Nao del Paese accusato; qualora anche il terzo Stato lo ritenesse opportuno, avrà diritto di partecipazione.

A questo punto l'Ufficio Amministrativo Nazionale dello Stato implicato nella *submission* avrà l'onere di presentare pubblicamente dati e informazioni utili alle consultazioni tra Nao. Se la questione fonte di reclamo rimanesse irrisolta il Nao potrà richiedere una consultazione ministeriale e se anche questo ulteriore *meeting* non fornisse adeguata risoluzione, il meccanismo di gestione delle dispute avanzerà al secondo livello.

I ruoli permanenti esercitati dalle strutture dei Nao, del Consiglio dei Ministri e del Segretariato sono coinvolti nella valutazione dei reclami per tutti e tre i gruppi di *labor principles* mentre il passaggio ad una seconda fase di risoluzione è previsto solo per la II e III suddivisione, escludendo dunque i principi del primo aggregato (libertà di associazione e protezione del diritto di organizzazione, diritto di contrattazione collettiva e diritto di sciopero) da una seconda opportunità applicativa.

Figura 1: Diversità delle strutture amministrative coinvolte nel processo di risoluzione delle dispute³⁹

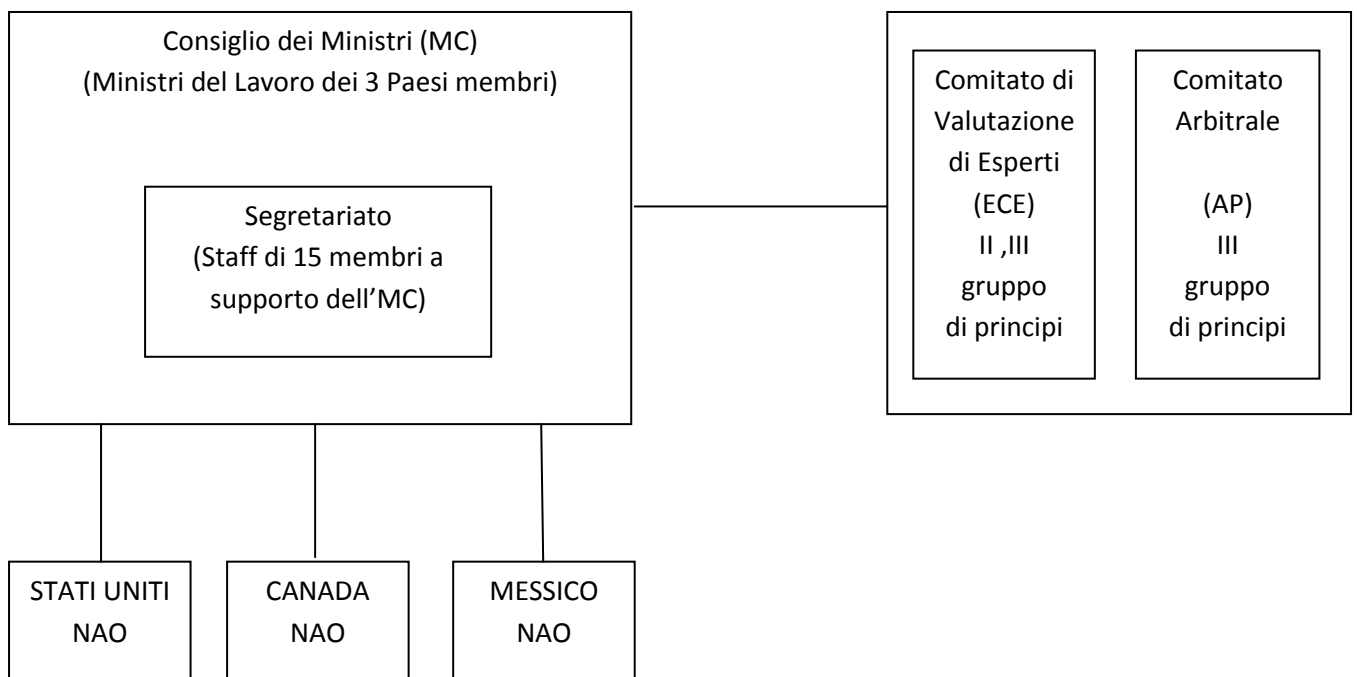
Struttura permanente

la Commissione per la Cooperazione sul Lavoro

competente per i gruppi di principi I, II, III

Strutture temporanee

competenti in :



Le Parti in causa possono infatti richiedere, in caso di mancata risoluzione al primo livello, la creazione, da parte del Consiglio dei Ministri, di un Comitato di Valutazione di Esperti (ECE), costituito a sua volta da tre membri indipendenti con competenze in questioni di lavoro.

Sulla scorta di informazioni provenienti da varie direzioni (i Nao, il Segretariato, specifici gruppi d'interesse, istituzioni con *expertise* riguardo la questione considerata e la sfera pubblica) , il Comitato presenta al Consiglio dei Ministri una documentazione iniziale contenente :

- una valutazione comparativa sulla problematica in oggetto;
- conclusioni opportune;

³⁹ Tratto da M.J. Bolle : "Nafta Labor Side Agreement : Lessons for the Worker Rights and Fast – Track Debate" , CRS Report for Congress , 2001 – p.5.

- raccomandazioni appropriate affinché le Parti chiamate in causa dimostrino rispetto per la questione.

Tale documentazione può essere oggetto di revisione ; infatti ciascun componente ha la facoltà di inviare le proprie osservazioni scritte all'ECE, che saranno esaminate nella stesura della documentazione finale. Quest'ultima sarà nuovamente inviata al Consiglio dei Ministri.

Le parti coinvolte nella contesa invieranno a loro volta al Segretariato risposte scritte inerenti le raccomandazioni enunciate nella documentazione.

Qualora il *report* elaborato dall'ECE valutasse casi di violazione di principi appartenenti al III gruppo (tutele lavorative per bambini e giovani, standard minimi d'impiego relativi ai livelli salariali e prevenzioni da malattie e incidenti sul luogo di lavoro) sarà possibile richiedere ulteriori consultazioni al fine di verificare la condotta legislativa dello Stato accusato, ovvero se persista l'intento di evadere dall'applicazione degli standard di lavoro.

Se il problema persiste il Consiglio può intraprendere tre provvedimenti :

- può fare appello a specifici consulenti e creare gruppi di lavoro o gruppi di esperti;
- può ricorrere a “good offices, conciliation, mediation or such other dispute resolution procedures” ;
- può inoltre inviare le proprie raccomandazioni sia privatamente che pubblicamente, sperando in una “mutually satisfactory resolution”.

Se la questione rimanesse ancora irrisolta, il Naalc e il processo di gestione delle dispute prevedono un ultimo livello risolutorio che implica la creazione di un Comitato Arbitrale (AP) , i cui cinque membri dovranno accertare la presunta violazione dei labor principles appartenenti al III gruppo.

Il Comitato è autorizzato a ricercare informazioni e consulenze presso qualsiasi fonte ritenuta opportuna, organismi o persone dunque, fin tanto che le parti della disputa manifestino il proprio consenso.

Entro centottanta giorni dalla costituzione del Comitato stesso, le controparti riceveranno una documentazione iniziale in cui verrà dato un primo responso sulla riscontrata persistenza di mancata applicazione dei principi oggetto della *submission*, unitamente a raccomandazioni appropriate volte alla risoluzione della disputa. Anche in questo caso è data facoltà di replica, inviando i propri commenti scritti al Comitato prima che quest'ultimo pubblichi il suo *final report*.

Se dunque il Comitato Arbitrale riscontrasse persistenza nella violazione, i contendenti possono concordare un piano d'azione che determini reciproci vantaggi coerentemente con le raccomandazioni fornite dal Comitato stesso.

In assenza di un comune accordo, il Comitato sarà riconvocato per determinare un piano opportuno.

Qualora, infine fosse riscontrato il mancato adeguamento della parte accusata nell'applicare il piano pattuito e nell'adempiere alle proprie obbligazioni scaturite dal Naalc, sarà imposta una sanzione di carattere monetario o una penalità la cui massima entità potrà prevedere la sospensione dei benefici tariffari derivanti dal Nafta per un anno.

Il processo di risoluzione delle dispute appare dunque laborioso e complesso sia nei meccanismi amministrativi che nelle tempistiche e attese burocratiche ; l'imposizione di una sanzione inoltre diviene un conseguimento lontano e remoto se consideriamo che sono richiesti oltre due anni affinché le procedure specificate dal Naalc siano interamente eseguite.

Questo ed altri limiti rientrano nell'aspetto controverso del trattato in esame, il cui lato oscuro ha costituito argomento di acceso dibattito internazionale e oggetto di proposte di revisione purtroppo non ancora concretizzate.

3.3 Luci ed ombre : critiche all'efficacia del Naalc

Proprio il meccanismo di risoluzione delle dispute e la complessità insita nelle sue fasi procedurali, costituiscono il fulcro delle analisi critiche di studiosi che hanno approfondito le problematiche inerenti ai fallimenti dell'accordo parallelo.

Due ordini di questioni sono alla base del giudizio che segue : fattori d'inerzia amministrativa e fattori d'inerzia interpretativa, punti dolenti dell'accordo in esame che riflettono la difficoltà di coniugare interessi commerciali internazionali e tutela dei diritti dei lavoratori su dimensione regionale. Difficoltà che appare nella sua interezza nelle molteplici interpretazioni scaturite già dalla nascita dell'accordo : per alcuni si tratta di “un documento storico che consente di migliorare le condizioni di lavoro e gli standards di vita negli Stati Uniti, Messico e Canada”⁴⁰ , per altri

⁴⁰ Tratto da : “North American Agreement on Labor Cooperation : A guide”, Washington, D. C. , febbraio 1995 - p1 . Il giudizio proviene dal U.S. Department of Labor Bureau of International Labor Affairs.

diviene strumento privo di “ogni contenuto o meccanismo che possa servire anche solo a mantenere (figuriamoci a migliorare) i diritti dei lavoratori e gli standards esistenti in ciascuno dei tre Paesi firmatari”⁴¹.

Lungo il percorso dell’analisi proposta sarà comunque possibile ravvisare alcuni aspetti positivi che, anche se non veri successi, possono essere punti di partenza che illuminano la difficile riflessione sulla tutela della questione giuslavoristica nei trattati commerciali internazionali.

3.3.1 Fattori d’inerzia amministrativa ed esecutoria

Il sistema di gestione delle dispute si snoda in un numero considerevole di fasi, ognuna delle quali necessita di lunghi tempi di elaborazione e permette alle parti chiamate in causa di replicare e opporsi alle documentazioni con memorie scritte. Ciò rappresenta un fattore di rallentamento ulteriore che si aggiunge alle lungaggini burocratiche.

In un ipotetico caso di violazione, il primo grado di risoluzione prevede il giudizio del Nao, il quale funge da organo filtrante con la responsabilità di avanzare nella valutazione della controversia. Nel caso in cui non si giungesse ad un accordo tra le Parti, l’articolo 23 definisce quale passaggio successivo la costituzione di un ECE, “la disciplina del quale rende palese la profonda idiosincrasia dei Paesi membri verso ogni forma di *confrontation* , a favore di una soluzione compromissoria. La norma contenuta nell’art. 23 (2) dispone infatti che l’analisi svolta dall’ECE dovrà essere di tipo non accusatorio; precisazione, questa, che desta non poche perplessità, specie considerando che l’ECE, formato da esperti in materia lavoristica e del tutto indipendenti, avrebbe invece, potenzialmente, la capacità di acclarare in via certa e definitiva la responsabilità del Paese “accusato”, fornendo un valido fondamento tecnico-giuridico all’irrogazione di eventuali sanzioni in caso di comprovati comportamenti di *social dumping*. ”⁴²

Le fasi risolutorie ,i cui protagonisti assoluti sono l’ECE e di seguito l’AP , favoriscono poi una procedura cronologicamente elastica la cui durata (nella migliore delle ipotesi di due anni circa)

⁴¹ Tratto da : J. Cowie , J. D. French “Nafta’s Labor Side Accord : A textual analysis, in Latin American Labor News”, 1993-1994 . Il giudizio proviene da Center for Labor Research and Studies of Florida International University, corrisponde all’opinione estremamente critica espressa da B. Bond, Direttrice di ricerca presso il Dipartimento Affari Internazionali dell’Afl-Cio, in D. Colombo “Il Nafta. Dentro la sfida americana al mercato unico”, Angeli, Milano, 1994, p. 103.

⁴² Tratto da A.Perulli “Diritto del lavoro e globalizzazione – Clausole sociali, codici di condotta e commercio internazionale” Cedam, Padova, 1999 – p 217. L’autore analizza la validità dell’impianto del Naalc ponendo l’accento su tre punti critici : mancanza di standard comuni, diversa tutela riconosciuta agli undici labor principles, la complessità del quadro procedurale.

può dilatarsi fino a 1320 giorni qualora i Paesi coinvolti attivino determinati interruttori previsti dal NAALC stesso . Di conseguenza risulta plausibile il dubbio circa la ricerca di una soluzione reciprocamente soddisfacente, visto che l'attivazione di determinati *step* denota proprio la mancanza di una visione comune.

L'eccessiva flessibilità nelle linee guida e *timetable* inoltre, aggrava ulteriormente la possibilità di inquadrare con precisione i termini temporali della valutazione della *submission*, con il rischio molto concreto di veder sfumare una garanzia di applicazione.

Anche in questo punto è da rimarcare il carattere compromissorio dell'accordo in esame.

L'importanza di ogni *labor principle* è poi sottovalutata se consideriamo il differente trattamento che viene riservato ai vari principi rispetto ai tre livelli risolutivi. Infatti, diritti quali la libertà di associazione e di organizzazione, di contrattazione collettiva e il diritto di sciopero non possono vantare le stesse tutele del II e III gruppo di principi, che hanno il beneficio di avanzare al secondo livello risolutivo, per essere oggetto di giudizio di un Comitato di Valutazione di Esperti (ECE) . Inoltre al terzo stadio, che vede la costituzione ad hoc di un Comitato Arbitrale (AP) , possono accedere solo i principi appartenenti al III aggregato (figura 2 a pagina 52).

Omissione pesante , quella che vede l'esclusione al gradino conclusivo dei principi del I aggregato che possono essere considerati dei veri e propri pilastri del diritto del lavoro, perché sono inerenti la facoltà dell'individuo di incidere sulle proprie condizioni di lavoro.

La diversa tutela assicurata agli undici principi e l'evidente discriminazione nei confronti della prima suddivisione trovano conferma nel brillante contributo : “Le obbligazioni assunte dai Paesi membri del Nafta, relativamente al rispetto dei diritti sociali fondamentali elencati nei *Principles*, sono, per così dire, a densità variabile. La tutela dei principi segue infatti una gradazione crescente che finisce per attribuire ad essi, anche formalmente, una diversa rilevanza giuridica...l'accordo esclude espressamente dal livello più forte di tutela (relativo alle fasi di *Evaluation* e di *Resolution of Disputes*) proprio gli strumenti di contropotere collettivo che consentono ai lavoratori di resistere alla pressione verso il basso esercitata dalla liberalizzazione commerciale...i relativi obblighi di rispetto, assunti dai Paesi del Nafta, rischiano perciò di rimanere *lex imperfecta* per carenza di strumenti istituzionali in grado di assicurarne il rispetto in caso di mancato o insufficiente adempimento.”⁴³

⁴³ Tratto da A.Perulli “Diritto del lavoro e globalizzazione – Clausole sociali, codici di condotta e commercio internazionale” Cedam, Padova, 1999 – p 211.

In aggiunta sono solo i Governi a determinare il passaggio da un livello procedurale al superiore, permettendo così l'eventuale avanzamento di giudizio nel caso di violazione.

L'ineffettività del processo di risoluzione delle dispute deriva anche dal carattere dei *mandatory standard* prodotti dagli organi di potere ; non si tratta infatti, il più delle volte, di decisioni vincolanti, bensì di consigli e suggerimenti tesi a riappacificare le parti in causa piuttosto che indurre al cambiamento necessario.

L'imposizione di sanzioni risulta perciò remota, sia perché le pratiche legislative del *Complaint System* sono assimilabili al *soft law*, sia perché la valutazione dei casi di violazione raramente raggiunge il terzo livello nonostante valgano determinati presupposti applicativi che giustificerebbero un'impostazione imperniata su di un *hard enforcement mechanism*.

Il processo di risoluzione delle dispute genera un clima di sfiducia diffusa relativo alla sua inefficacia ed è, per questo motivo, utilizzato con scarsa frequenza . Il fatto poi che le sanzioni siano possibili, ma raramente impiegate, riflette il timore di ogni Stato di procedere nei confronti di altri membri del Nafta e deteriorare così i rapporti politici e commerciali.

In questo scenario di rapporti diplomatici tra Stati, l'eventuale utilizzo di sanzioni dovrebbe essere amministrato con cautela e attenzione, con la consapevolezza che si tratterebbe di una *short term solution* se paragonata al riconoscimento universale di diritti dei lavoratori.

Un'altra problematica viene ravvisata nella mancanza di un organo *super partes* , un corpo indipendente non governativo, investito della facoltà di gestire il processo applicativo del Naalc e in grado di produrre resoconti più affidabili e di esercitare pressioni maggiori sugli Stati affinché autorizzino queste documentazioni.

Questa forma di governance caratterizza l'accordo parallelo in materia ambientale (Naaec), ove le procedure sono affidate ad un corpo indipendente piuttosto che agli Stati stessi. Il rischio di una eccessiva dipendenza dall'azione governativa comporta infatti l'emergere di complicazioni : uno Stato può manifestare inerzie nel perseguire una petizione contro un altro per paura di ritorsioni , ovvero di successive indagini sulla propria posizione applicativa rispetto al Naalc. Si innesca perciò un effetto "*bottleneck*" , che vede raramente uno Stato depositare petizioni contro un altro.

Figura 2 : Coinvolgimento amministrativo e applicabilità dei *labor principles*⁴⁴

GRUPPI DI LABOR PRINCIPLES

POTENZIALE APPLICATIVO

Gruppo I

1. Libertà di associazione e Protezione del diritto di organizzazione;
2. Diritto di contrattazione collettiva;
3. Diritto di sciopero.

Applicabile attraverso le procedure dei Nao, del Segretariato e del Consiglio dei Ministri

Gruppo II

1. Proibizione del lavoro forzato;
2. Standard minimi d'impiego relativi alla retribuzione dello straordinario;
3. Eliminazione della discriminazione sul posto di lavoro;
4. Equa retribuzione per donne e uomini;
5. Compensazione in caso di malattie e incidenti sul luogo di lavoro;
6. Protezione dei lavoratori migranti.

Applicabile attraverso le procedure previste per il I gruppo e da un'ulteriore grado di giudizio del Comitato di Valutazione di Esperti (ECE)

Gruppo III

1. Protezioni lavorative per bambini e giovani;
2. Standard minimi d'impiego relativi al salario minimo;
3. Prevenzione da malattie e incidenti sul luogo di lavoro.

Applicabile attraverso le procedure previste per il I e II gruppo e da un successivo intervento, quello del Comitato Arbitrale (AP) , con possibile ma remota imposizione di sanzioni.

⁴⁴ Tratto da M. J. Bolle : "Nafta Labor Side Agreement :Lessons for the Worker Rights and Fast –Track Debate" , CRS Report for Congress , 2001 - p.4.

Dal punto di vista amministrativo, inoltre, la preponderante azione governativa e il forte nazionalismo hanno determinato una serie di conseguenze : “ I sindacati messicani e statunitensi denotano una serie di caratteristiche culturali, sociali e politiche che militano a sfavore di forme di *Trade Union Internationalism*... Sotto questo profilo, il Naalc non ha previsto, né incentivato, forme istituzionali di collaborazione tra le confederazioni sindacali dei Paesi membri...il Naalc ha creato delle strutture istituzionali di cooperazione interstatale che escludono, in seno ad esse, ogni tipo di rappresentanza sindacale.”⁴⁵

In un clima di aspetti controversi quest’ultimo punctum dolens costituisce invece connessione logica ed estensione naturale del differente trattamento riservato ai tre aggregati di principi.

3.3.2 Fattori d’inerzia interpretativa

A monte c’è poi la grande assenza di un’armonizzazione legislativa che fornisca agli Stati membri un linguaggio condiviso grazie al quale semplificare le procedure amministrative e giungere ad una soluzione effettiva posta realmente a tutela dei lavoratori. Spiegazione plausibile alla base della mancanza di *standard* comuni è fornita da una contestualizzazione delle procedure giuridiche attribuibili ai Paesi aderenti all’accordo : “...fattore da considerare è rappresentato dalle profonde diversità che caratterizzano i sistemi giuslavoristici dei Paesi contraenti. L’ordinamento messicano, pur basato su norme costituzionali e federali, lascia ampio spazio ai singoli Stati federati in fase di applicazione : ciò che ha consentito, ad esempio, la nascita delle *Maquiladoras*, impianti di assemblaggio di componenti prodotti negli Stati Uniti, le quali devono il loro successo all’abbondante forza lavoro messicana che opera in ambienti produttivi caratterizzati da limitatissimi standards di tutela. In Canada, ogni Stato federato gode di un’ampia discrezionalità nella formazione e nell’applicazione della propria normativa giuslavoristica e difende con decisione la sua autonomia nei confronti del livello federale, donde una forte resistenza all’ipotesi di ricorso a

⁴⁵ Tratto da A.Perulli “Diritto del lavoro e globalizzazione – Clausole sociali, codici di condotta e commercio internazionale” Cedam, Padova, 1999 – pp. 214-215

L’autore prosegue poi la sua valutazione considerando che : “Nondimeno, la ricerca di forme non istituzionali di collaborazione, intese e collegamenti transnazionali fra organizzazioni sindacali o, comunque, tra movimenti collettivi dei lavoratori, è di fatto incentivata dalla stessa procedura del Naalc, il quale prevede che le presunte violazioni dell’Accordo compiute da un Paese siano denunciate al Nao di altro Paese firmatario. Come dire che il peculiare meccanismo operativo del Naalc favorisce l’emersione spontanea di raggruppamenti che potrebbero preludere, sotto altro profilo, a strutture negoziali transnazionali, la cui esigenza è particolarmente avvertita in un contesto , quello nord-americano, del tutto sprovvisto di norme idonee a dar vita ad una contrattazione collettiva del genere.”

qualsiasi agenzia sovranazionale. Per questi motivi, il principio dell'applicazione effettiva (*effective enforcement*) delle rispettive normative giuslavoristiche che compongono i tre diversi sistemi (e che risultano dalle loro tradizioni, aspirazioni, culture) appare come l'unico realistico, ponendo l'accento più sul concreto rispetto della normativa esistente che sull'introduzione di nuovi istituti giuridici, la cui efficacia potrebbe essere vanificata da una loro utilizzazione solo teorica⁴⁶.

Per contro, una soluzione uniforme che istituisca un corpus di diritti dei lavoratori condiviso, costituirebbe un risvolto clamoroso ma non così infondato se pensiamo che l'integrazione economica si svolge ormai a livello globale e dovrebbe riconoscere lo status di un "lavoratore globale", titolare di diritti universalmente riconosciuti.

Tale cambiamento segnerebbe il passaggio da una società del rischio ad una società globale ove ogni *stakeholder* è impegnato anche nel fronte del diritto del lavoro internazionale.

La creazione di una governance transnazionale poggierebbe su tre dimensioni fondamentali⁴⁷:

- la costituzione di attori ed interessi transnazionali;
- la definizione e il riconoscimento di diritti transnazionali;
- disposizioni e norme inerenti i diritti transnazionali.

L'applicazione di queste dimensioni al caso Nafta è possibile se, in primis, si raggiunge una convergenza di interessi degli Stati membri, tassello mancante alla realizzazione del puzzle di armonizzazione internazionale. L'implementazione delle dimensioni considerate diverrebbe poi conseguenza naturale e spontanea di questo conseguimento essenziale.

La difficoltà di individuare un nesso politico tra l'accordo di liberalizzazione commerciale e l'aspetto sociale dei rapporti di lavoro è dovuta anche all'ambiguità del linguaggio in alcuni punti del testo dell'accordo. Da ciò deriva che alcune disposizioni favoriscono un'interpretazione generale, rimandando agli Stati la decisione di agire responsabilmente, esercitando la propria discrezionalità e buona fede. E' soprattutto il caso del già citato articolo 40 (paragrafo 3.2.3).

Il nesso è mancante anche perché il Naalc stesso assume una connotazione di documento di compromesso anziché rappresentare un reale contrappeso sociale nei confronti del Nafta,

⁴⁶ Tratto da A.Perulli "Diritto del lavoro e globalizzazione – Clausole sociali, codici di condotta e commercio internazionale" Cedam, Padova, 1999 - pp.206 -207.

⁴⁷ T. Kay "Labor Transnationalism and Global Governance : the Impact of Nafta on Transnational Labor Relationships in North America", University of California, San Diego - American Journal of Sociology, 2005.

soprattutto di fronte all'opposizione manifestata dal Messico in vista della possibilità di regolamentare le tutele giuslavoristiche unitamente al trattato commerciale .

3.3.3 Aspetti positivi del Naalc

Paradossalmente i limiti del Naalc e gli insuccessi del suo meccanismo di risoluzione delle dispute, rappresentano la presa di coscienza di problematiche che, attraverso la diffusione informativa, sono denunciate al pubblico internazionale.

Il richiamo alla sensibilità sociale dei Paesi è stato possibile soprattutto grazie alla pubblicazione di istanze relative a violazioni di diritti dei lavoratori, determinando mobilitazione politica e partecipazione attiva di molteplici attori, di cui il principale rappresentante è senza dubbio l'Ilo. In questo aspetto è ravvisabile il contributo positivo del Naalc, anche se ad essere investite di questo ruolo di denuncia sono principalmente organizzazioni dotate di risorse e strutture che hanno la possibilità di interagire con gli apparati governativi e non i singoli individui.

Le risposte emozionali sono poi differenti se la questione di violazione riguarda il proprio Paese o quello altrui ; in effetti, un coinvolgimento minore può condurre ad una strategia di pressione pubblica discontinua e fragile.

In conclusione il livello di successo raggiunto, in termini di impegno pubblico, potrebbe essere misurato anche attraverso un indice statistico sulla frequenza di petizioni, perciò è auspicabile che i richiedenti non dimostrino sfiducia abbandonando del tutto la strada delle *submission* e siano determinati nella denuncia di inadempienze rispetto alle disposizioni previste dal trattato a tutela dei lavoratori.

Anche se il costo del lavoro rappresenta un importante fattore competitivo, l'insediamento delle imprese multinazionali in Messico potrebbe ora rispondere ad un criterio alternativo : il presidio e la vicinanza ad un mercato in espansione (*market seeking*) , ove la domanda di acquisto è influenzabile da driver quali le preferenze di consumatori , qualità e competizione in tecnologia produttiva e immagine pubblica. Ciò permette di soddisfare al contempo due obiettivi : collocare l'investimento diretto estero in un mercato proficuo e fornire un valido incoraggiamento all'*enforcement*.

3.3.4 Casi di violazione dei *labor principles* : un bilancio “grafico”

Il bilancio tra protezione dei diritti dei lavoratori e investimenti diretti esteri costituisce un argomento molto delicato se consideriamo l'impossibilità di definirne una chiusura : il progresso sociale è in continuo divenire e rivolge le proprie aspettative verso quei territori le cui politiche economiche saranno maggiormente incentrate sul dialogo sociale.

Nei primi anni di vita dell'accordo Nafta numerose *submission* testimoniano il disagio sociale e al contempo la necessità di migliorare i meccanismi di controllo previsti dall'accordo parallelo in materia di lavoro.

Il 14 febbraio del 1994 due società , la Honeywell e la General Electric , sono implicate nelle denunce , promosse rispettivamente dall' *International Brotherhood of Teamsters* (IBT) e *United Electrical, Radio and Machine Workers of America* (UE), sindacati che consegnarono i propri *complaint* al Nao americano.

I lavoratori messicani della Honeywell , penalizzati da bassi salari, clima di minacce e licenziamenti, sono privati della possibilità di organizzarsi in movimenti collettivi ; presupposti, questi, che costituiscono consistente materia di violazione : ad essere infranti sono l' articolo 123 della Costituzione messicana e il *Labor Principle n.1* che non trovano l'osservanza dovuta e che pongono in evidenza l'incoerenza degli obblighi derivanti dal Naalc .

La *submission*, avente per oggetto la violazione attribuibile alla General Electric , denuncia allo stesso modo le difficoltà riscontrate dai lavoratori nell'organizzarsi sindacalmente per salvaguardare i propri interessi . Il licenziamento di un congruo numero di operai è stato collegato al loro tentativo di promuovere un'alleanza strategica tra la UE americana e una Confederazione messicana indipendente dal sindacato istituzionale filogovernativo . In particolare sono stati violati : gli articoli 6,7,123 della Costituzione messicana nonché buona parte del primo aggregato dei *Labor Principles* istituiti dal Naalc .

Alla luce di queste gravi violazioni si è registrata la consuetudine di tacitare il malcontento operaio con indennità offerte dalla società , oltre al timore diffuso verso l'elargizione di libertà sindacali. In tali frangenti, la posizione del Nao è espressa dalla seguente interessante dichiarazione :
“...riconosce e comprende che la realtà economica in cui si imbattono molti lavoratori messicani potrebbe aver reso molto difficile il ricorso alle competenti autorità messicane allo scopo di affrontare le violazioni di norme giuslavoristiche. Dato però che tali lavoratori, per ragioni finanziarie, hanno accettato di rinunciare, a fronte di una somma di denaro, al loro diritto di azione,

impedendo agli organi giudiziari di accertare se il loro licenziamento fosse o meno discriminatorio per motivi sindacali, il NAO non è nella posizione di riscontrare se il Governo del Messico ha mancato di applicare efficacemente le proprie leggi in materia di lavoro.”⁴⁸

Le aspettative riguardanti il meccanismo di controllo e di gestione delle controversie, da poco attivo, sono disattese : l’approccio attuato dal *National Administrative Office* si limita infatti a fornire deboli raccomandazioni alle parti implicate ; non sono attivate consultazioni ministeriali né tantomeno resi pubblici i risultati dell’eventuale indagine.

Nel luglio 2000, il caso AT/CT⁴⁹ fu sottoposto al Nao statunitense su iniziativa di organizzazioni messicane , statunitensi e canadesi , confermando il fallimento del governo messicano nell’applicare le regolamentazioni di sicurezza e salute sul posto di lavoro, e nel compensare adeguatamente i lavoratori infortunati. Il Nao statunitense tenne un’udienza in Texas , a San Antonio, nel dicembre del 2000 e sviluppò un *report* nell’aprile del 2001 nel quale riaffermava che i lavoratori non erano sufficientemente tutelati dall’esposizione continua a solventi molto dannosi e dal rischio di reiterati incidenti . La documentazione richiese consultazioni ministeriali tra i segretariati del lavoro statunitense e messicano che, tuttavia , non produssero alcuna risposta nonostante il desiderio dei lavoratori di essere inclusi nelle discussioni ; i *submitter* reclamarono la costituzione di un ECE per esaminare le problematiche della petizione. Tale richiesta fu reiterata nel maggio del 2002 quando i membri del congresso sollecitarono il dipartimento di lavoro affinché creasse un comitato di valutazione di esperti . Anziché seguire le indicazioni dettate dal processo del Naalc , i segretariati del lavoro messicani e statunitense pubblicarono una dichiarazione congiunta, *Joint Declaration* , nel giugno del 2002 , creando un gruppo di lavoro bilaterale di esperti governativi sulla sicurezza occupazionale e sulla salute. Nel settembre 2002 , la richiesta di partecipazione da parte dei *petitioner* , fu negata⁵⁰ .

I grafici che seguono (pagine 58 , 59 , 60 e 61) sono particolarmente esplicitivi nell’evidenziare l’andamento del processo di gestione dei casi di violazione a partire dal 1994, anno in cui l’accordo è entrato in vigore.

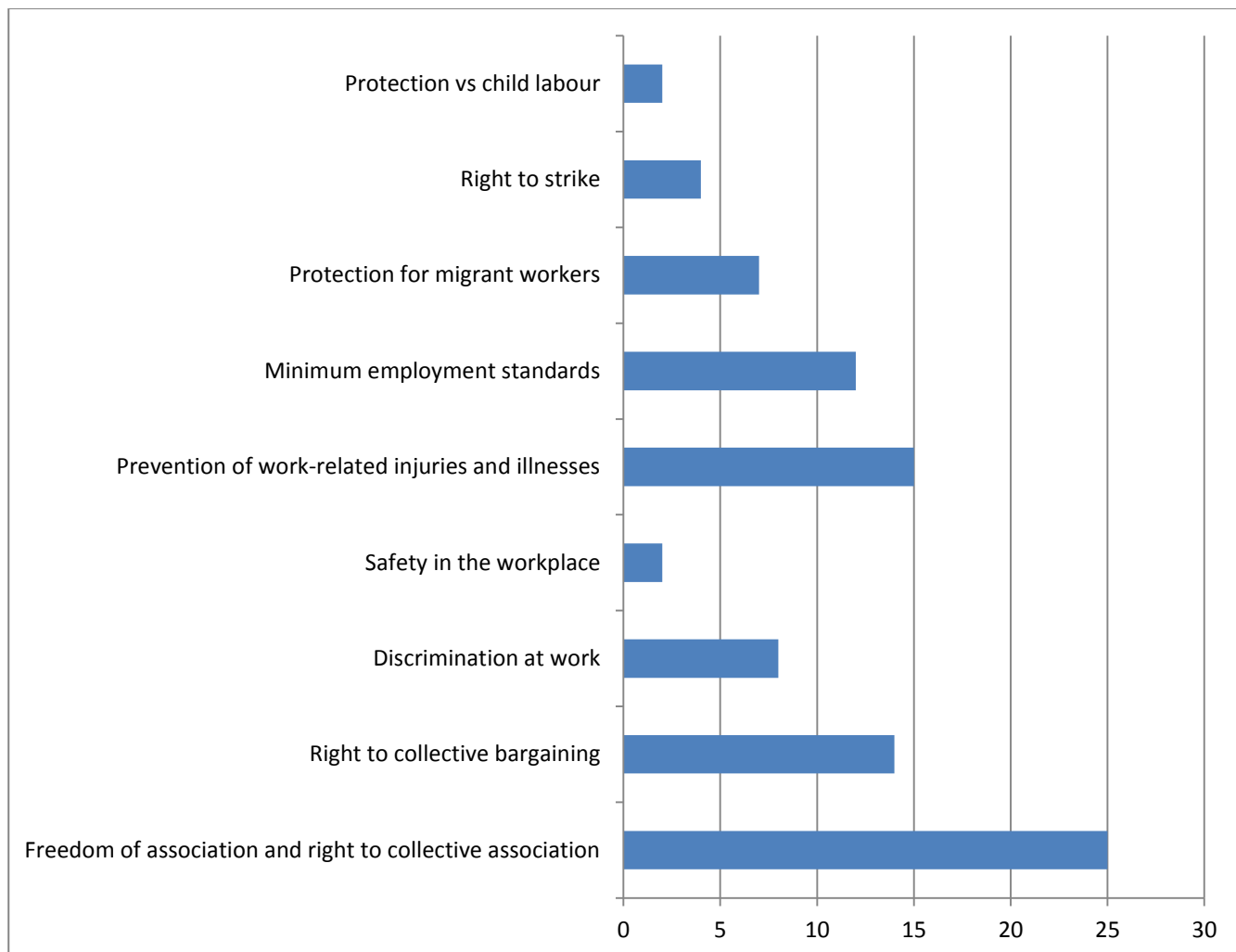
⁴⁸ Tratto dal Public Report of Review – Public Submission # 940001/#940002 , del U.S. National Administrative Office, 1994 – p.30.

⁴⁹ Autotrim e Customtrim sono due società con stabilimenti in Messico (Tamaulipas) che producono componenti automobilistiche in pelle e vinile.

⁵⁰ Dati tratti da : L. Delph, M. Arriaga, G. Palma, H. Urita, A. Valenzuela “Nafta’s labor side agreement : fading into oblivion? “ , Ucla Center for Labor Research and Education, marzo 2004 – p.9.

Grafico 3:

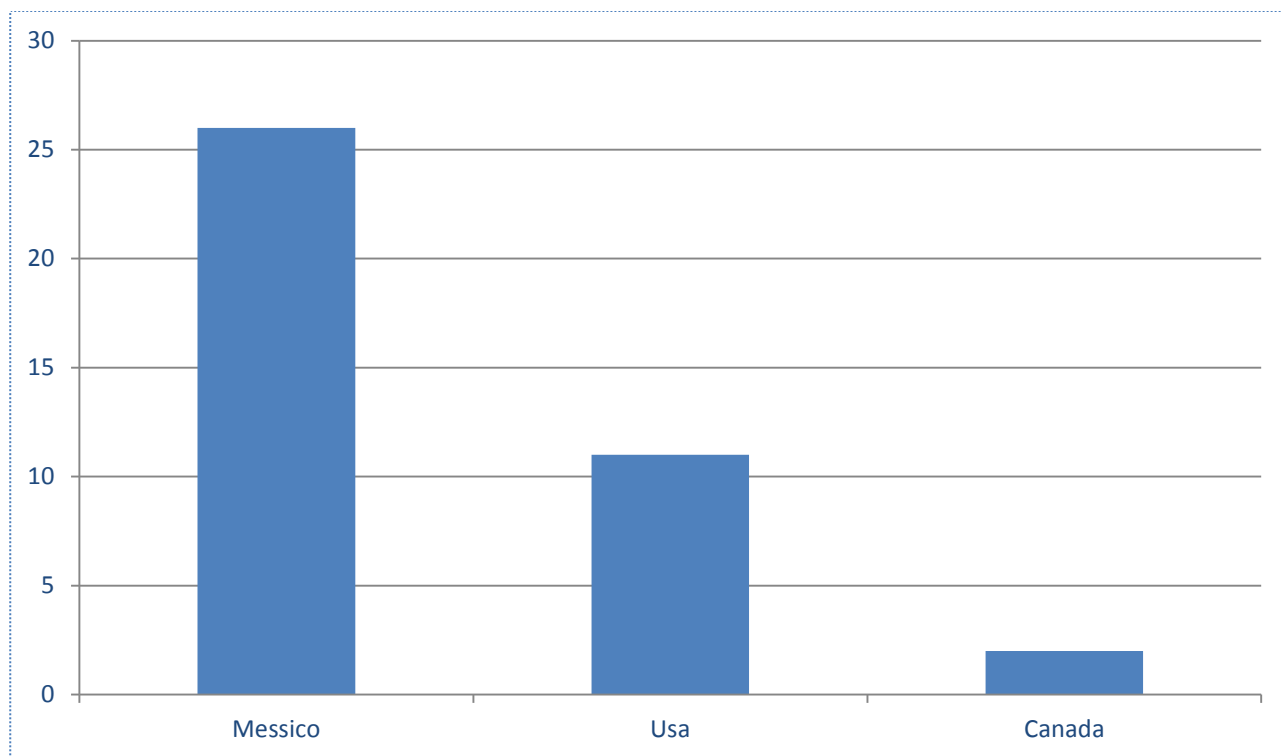
a) Principi oggetto delle submission ⁵¹



I dati rappresentati confermano una maggiore frequenza di violazione relativa ai principi dedicati alle libertà sindacali (*Freedom of association and right to collective association*, *Right to collective bargaining*), alle condizioni di lavoro in termini di sicurezza (*Prevention of work-related injuries and illnesses*) e di standard d'impiego (*Minimum employment standards*).

⁵¹ Tratto da : F. Arestoff-Izzo , R. Bazillier ,C. Duc , C. Granger-Sarrazin "The Use, Scope and Effectiveness of Labour and Social Provisions and Sustainable Development Aspects in Bilateral and Regional Free Trade Agreements" – European Commission Final Report , Source Naalc Secretariat , US Department of Labor (Bureau of International Labor Affairs) 15 settembre 2008 – p.61.

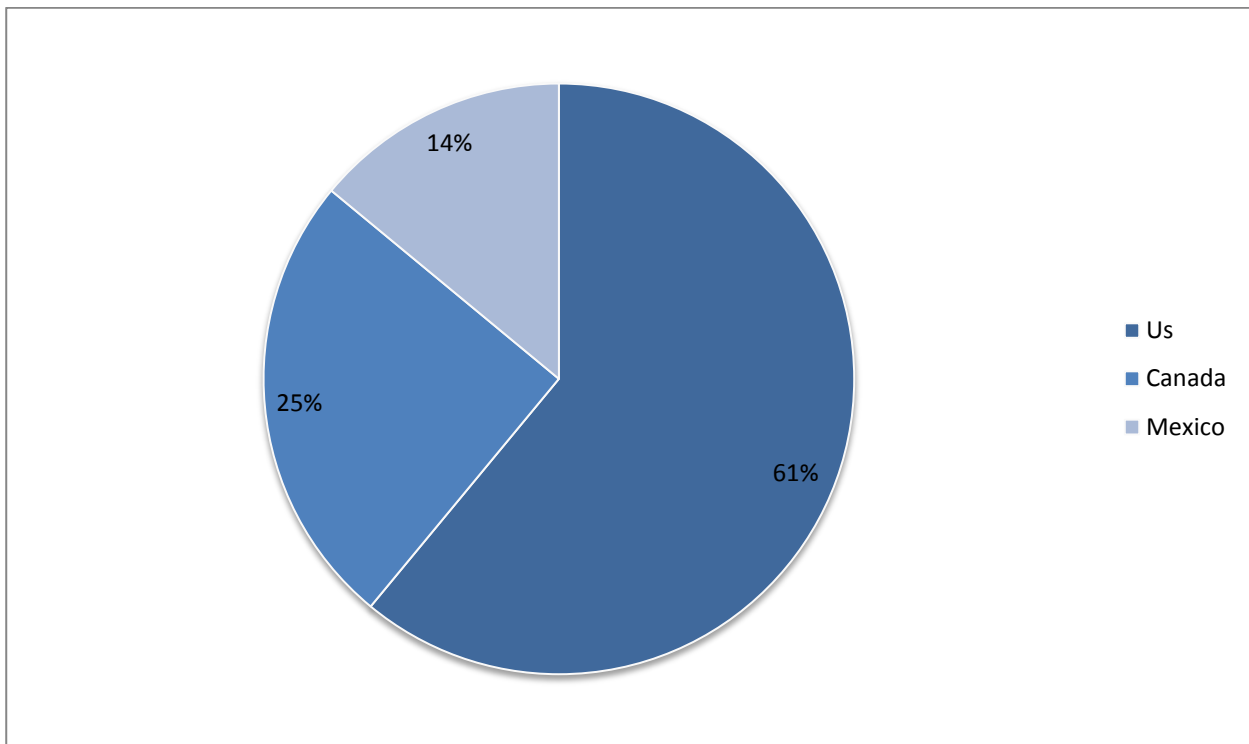
b) provenienza delle petizioni nel processo di risoluzione delle dispute tra il 1994 e il 2011⁵² :



L'istogramma è dimostrazione ulteriore delle difficoltà attraversate dal Messico, realtà che abbisogna maggiormente di ricorrere al processo risolutivo per contrastare fenomeni, comuni ai Paesi emergenti, quali il *social dumping* e il *race to the bottom*.

⁵² Istogramma ricavato dai dati di : R. Robert "Regional Social Policy Issues in Nafta and Asean countries", materiale (slide) a supporto del meeting in Ca Foscari University , Venice, 30 November 2012.

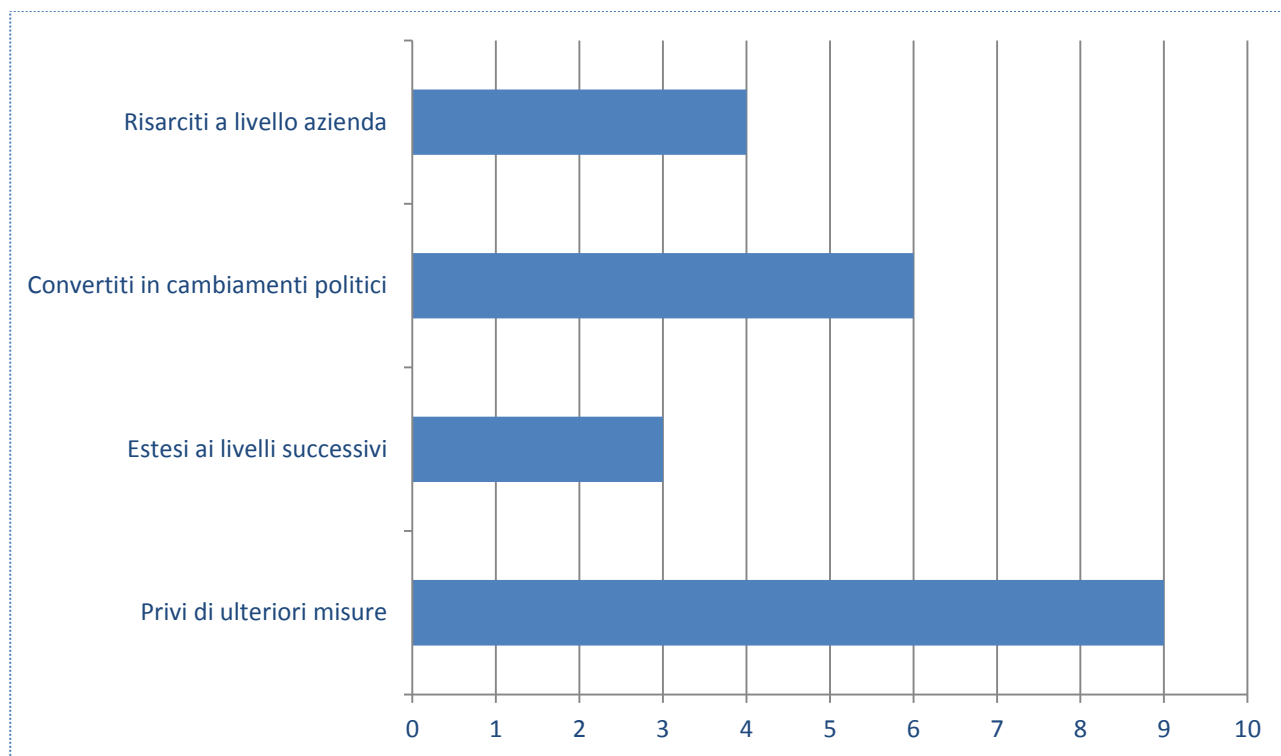
c) “Communication requests” nel periodo 1994-2006 ⁵³



Dal grafico si evince che circa il 60% delle richieste di comunicazione furono pubblicate dagli Stati Uniti. Un confronto con il precedente istogramma permette di constatare che, nella maggior parte dei casi, è il Messico ad essere coinvolto ; tuttavia anche gli Stati Uniti furono materia di un significativo *number of request*.

⁵³ Grafico tratto da : F. Arestoff-Izzo , R. Bazillier ,C. Duc , C. Granger-Sarrazin “The Use, Scope and Effectiveness of Labour and Social Provisions and Sustainable Development Aspects in Bilateral and Regional Free Trade Agreements” – European Commission Final Report , Source Naalc Secretariat , US Department of Lbaor (Bureau of International Labor Affairs) 15 settembre 2008 – p.60.

d) estensione risolutoria raggiunta dai 22 casi che hanno oltrepassato le Consultazioni ministeriali ⁵⁴



Risaltano, ancora una volta, gli aspetti controversi dell'accordo in questione , le debolezze burocratiche e risolutive insite nei suoi meccanismi di controllo. Se da una parte i dati riflettono le criticità finora esposte, dall'altra si evidenzia una tendenza positiva per un certo numero di casi presi in considerazione.

Nel complesso dunque , le rappresentazioni effettuate evidenziano :

(a) i principi maggiormente implicati nei *complaint*, (b) la necessità tangibile del Messico di fare ricorso allo strumento della *submission* per assicurare il rispetto delle legislazioni lavoristiche, (c) i Paesi coinvolti maggiormente nell'iter di pubblicazione delle *communication request* e (d) la

⁵⁴ Istogramma ricavato dai dati di : R. Robert "Regional Social Policy Issues in Nafta and Asean countries", materiale (slide) a supporto del meeting in Ca Foscari University , Venice, 30 November 2012.

debolezza nell'estensione risolutoria manifestata all'interno del processo di gestione dei casi di violazione.

3.4 Proposte di rivisitazione del Nafta

Priorità comune a molti *Policy Maker*, la rivisitazione del Nafta con l'obiettivo di migliorare le tutele ai lavoratori, diviene anche proposta elettorale alle Primarie Presidenziali del 2008, quando Obama e Hilary Clinton considerano la possibilità di riaprire le negoziazioni dell'accordo nordamericano di libero scambio.

A tutt'oggi l'obiettivo non è stato implementato nonostante la necessità sia ancora viva.

Probabile motivazione risulta essere l'irreversibilità di molti trattati commerciali: una rivisitazione infatti comporterebbe con molta probabilità il deterioramento dei rapporti commerciali in essere, data la forte opposizione dei Paesi in via sviluppo. Questi, ravvisano nell'incremento degli standard a tutela dei lavoratori una forma di protezionismo e una penalizzazione al proprio vantaggio "naturale" di far leva sui bassi costi della forza lavoro.

Non è tardi comunque per salvaguardare il Naalc dal giudizio negativo dei critici relativo alla sua inefficacia; modifiche al testo possono essere attuate al fine di combatterne l'aspetto controverso, estirpando l'ambiguità che ne ha contraddistinto purtroppo l'interpretazione e l'esecuzione.

Lo scenario politico attuale e il maggiore grado di sviluppo acquisito dai Paesi firmatari lasciano trapelare speranze sulla possibilità di apportare miglioramenti effettivi alla protezione dei diritti dei lavoratori. In questo modo si risponderebbe all'intento iniziale di appianare i differenziali tra Paesi, manifestando un'evoluzione sociale tangibile che è fonte primaria di progresso globale.

Le proposte che seguono sono state formulate allo scopo di ridurre i punti di debolezza oggetto delle maggiori critiche all'efficacia del Naalc.

3.4.1 Limitazione al coinvolgimento governativo

Un primo tentativo di rivisitazione richiede la creazione di una struttura tecnico - amministrativa *super partes*, la cui attività sia indipendente dal Governo. Il confronto tra Naaec, protocollo relativo all'ambiente, e il Naalc può fornire dati utili all'avvaloramento di questa prima proposta.

Nel Naaec infatti, la presenza della *Commission for Environmental Cooperation* (Cec) attribuisce maggiore credibilità all'attività investigativa che si esplica in caso di violazione delle disposizioni ambientali (ricollegate anch'esse alle legislazioni nazionali) e che si traduce in una maggiore frequenza di utilizzo del processo di risoluzione delle dispute di tale accordo. Il suo carattere indipendente conduce inoltre alla formulazione di una *factual record* che rifletta in maniera oggettiva l'evidenza dei fatti.

Pur mantenendo i presupposti applicativi di *soft law* tipici del Naalc, questa innovazione alla base della valutazione delle *submission*, comporterebbe il raggiungimento dei seguenti vantaggi:

- obiettività nel processo di valutazione;
- legittimità e fiducia pubblica;
- distribuzione efficiente del controllo e riduzione del coinvolgimento a livello governativo;
- per cui minori costi politici (compromessi) e finanziari;
- maggiore utilizzo dello strumento delle *submission*
- rapidità dovuta alle minori lungaggini burocratiche e
- maggiore effettività complessiva.

3.4.2 Espansione del ruolo del sindacato

Ulteriore modifica potrebbe poi riguardare l'applicabilità dei *labor principles*. La figura 2 di pagina 52 illustra il differente peso attribuito a ciascun gruppo di principi, sottoposti purtroppo ad una logica di sbarramento che vede un differente accesso degli stessi diritti ai tre livelli risolutivi.

Questa suddivisione comporta una discriminazione dei valori oggetto del processo risolutivo, che dovrebbero invece ricoprire pari ruolo e importanza.

Contraddizione evidente è poi la seguente : se da un lato il privato cittadino ha la facoltà di depositare una *submission* che rappresenti l'input del processo di risoluzione dei casi di violazione, influenzando così le proprie condizioni lavorative, dall'altro, le maggiori forme di garanzia all'individuo, quali la libertà di associazione, il diritto di organizzazione, il diritto di contrattazione collettiva e di sciopero, non trovano la possibilità di attivare strutture amministrative ad hoc quali il Comitato di Valutazione di Esperti (ECE) e il Comitato Arbitrale (AP).

L'uniformità di trattamento oggetto di questa proposta condurrebbe al sano sviluppo dei sindacati, che assicurino un controllo efficace degli interessi dei lavoratori. I sindacati inoltre conferirebbero i seguenti benefici all'esecuzione del Naalc :

- diretta rappresentanza e imputabilità ai lavoratori;
- riduzione dei costi di transazione e negoziazione affrontati dai governi;
- riduzione dell'interferenza governativa nelle questioni legislative e migliore supervisione ai presupposti del Naalc grazie alla funzione del sindacato;
- affermazione di una logica del compromesso positivo : se standard lavorativi elevati non sono attuabili a causa della conseguente perdita di posti di lavoro, una mediazione porterebbe i governi a scegliere livelli accettabili di tali standard per non incorrere in frequenti scioperi;
- maggiore efficienza complessiva;
- creazione di un clima disponibile al dialogo e alle proposte che apporti benefici e soddisfazione a tutti i partecipanti.

3.4.3 Un'interpretazione univoca quale punto di partenza per l'*hard enforcement*

Un'altra proposta di rivisitazione potrebbe prevedere modifiche al testo del Naalc laddove l'articolo 40 giustifica una condotta debole nei confronti dell'esecuzione delle legislazioni lavoristiche nazionali, e prevedere invece una severa applicazione di tali leggi, senza eccezioni quali : *“reasonable exercise of the agency’s or the official’s discretion with respect to investigatory, prosecutorial, regulatory or compliance matters; or results from bona fide decisions to allocate resources to enforcement in respect of other labor matters determined to have higher priorities...”*.

Ardua impresa purtroppo perché, proprio in queste righe, risalta l'interpretazione flessibile dell'esecuzione delle disposizioni previste ; trattandosi poi di un criterio versatile e ambiguo finisce con l'estendersi a livello generale e attribuire ampia discrezionalità ai governi.

Precisazioni dunque sono auspicabili al fine di definire in maniera puntuale la condotta degli Stati e limitare ad eventuali eccezioni singoli e specifici casi.

3.4.4 L'armonizzazione giuslavoristica

Strategia ottimale e quarta proposta di rivisitazione potrebbe attuarsi nell'armonizzare e uniformare le legislazioni lavoristiche e nell'utilizzo di un linguaggio condiviso che si traduca in un corpus comune di *labour standard* internazionalmente riconosciuti, tale da poter distribuire equamente i vantaggi derivanti dall'integrazione economica.

Due gli aspetti fondamentali che contraddistinguono gli accordi commerciali multilaterali : a) la creazione di un'area di scambio che permetta di diversificare le proprie attività economiche, acquisire vantaggi competitivi e raggiungere mercati in espansione ; b) la presenza di difficoltà di negoziazione qualora sussista una profonda diversità tra realtà implicate (Paesi in via di sviluppo ed Economie avanzate) , che vede il principio economico prevalere su quello giuslavoristico.

La strategia su esposta permetterebbe di rendere compatibili i differenti modelli di *free trade agreement* e creare così un'area di mercato unificata e globale ; i Paesi e gli operatori economici potrebbero sfruttare al meglio gli strumenti di business disponibili con un'estensione illimitata, al contempo però, provvedendo alle dovute regolamentazioni di tutela che gestiscano le esternalità negative del commercio .

Il panorama internazionale attuale appare ricco di interdipendenze con un effetto domino che coinvolge numerosi campi, da quello finanziario a quello commerciale, sociale, etico ; armonizzazione giuslavoristica e integrazione economica sono paradigmi di una stessa ricerca : quella dell'incremento del benessere globale, obiettivo e condizione le cui componenti principali, sociale ed economica, non possono essere disgiunte in alcun modo.

4.1 *United States Fta* : Meccanismi di controllo istituiti a tutela dei *Cl*s

Il coinvolgimento e la crescente partecipazione di nuovi attori nello scenario del commercio internazionale , derivante in parte dal fenomeno della globalizzazione , hanno determinato un impiego crescente di *labour standard* e meccanismi , procedure di monitoraggio di tali standard negli accordi commerciali . Il numero di *free trade agreement* che includono disposizioni giuslavoristiche è incrementato significativamente : numerosi stati membri dell'Ilo , in questi decenni , hanno stipulato trattati commerciali bilaterali e multilaterali provvisti di capitoli inerenti il diritto del lavoro , fornendo meccanismi tesi alla risoluzione delle dispute in prossimità di casi di violazione , con l'imposizione di sanzioni come ultima soluzione.

Il numero di accordi commerciali con disposizioni giuslavoristiche entrati in vigore e notificati al Wto , è perciò cresciuto da 0 (1990) a 47 (2011) ⁵⁵ . Dalla fine del 2009 il 60% di questi trattati ha fatto specifico riferimento alle convenzioni dell'Ilo del 1998 e alla nota Dichiarazione del 1998 inerente ai principi fondamentali e diritti imprescindibili in materia di diritto di lavoro .

A questo punto risalta però un gap che accomuna alcuni dei trattati commerciali di questi decenni al Naalc : la valutazione degli aspetti sociali si focalizza spesso sul solo inserimento formale dei principi dell'Ilo senza appurare l'efficacia e la validità degli strumenti e dei meccanismi di enforcement . Inoltre , i diritti violati ricadono costantemente nelle categorie relative a : libertà sindacale, contrattazione collettiva , diritto di organizzazione, divieto di discriminazione , diritti che corrispondono alle criticità già riscontrate nel Naalc .

Fattore positivo è l'impiego crescente delle osservazioni effettuate dal sistema di supervisione dell'Ilo nei meccanismi regolativi delle disposizioni lavoristiche contenute in determinati *free trade agreement* : *Cafta* , *Us-Bahreïn fta* , *Us-Perù fta* . Tale sistema di supervisione è finalizzato al monitoraggio del progresso compiuto dagli stati membri nell'applicazione dei *labour standard* internazionalmente riconosciuti . Si compone di competenze tecniche, i cui membri sono selezionati

⁵⁵ Tratto da: E. Gravel , Q. Delpech "The comments of the ILO's Supervisory bodies :Usefulness in the context of the sanctions-based dimension of labour provisions in US free trade agreements" , Ilo Research Paper n. 4, marzo 2013 - p.1.

sulla base della loro imparzialità, oggettività, esperienza ed autonomia (*Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations* - CEACR) e di rappresentanti di governi, datori di lavoro e lavoratori (*Committee on Freedom of Association* – CFA). Non trascurabile è poi l'apporto della *Conference Committee on the Application of Standards* (CCAS).

Le documentazioni pervenute da tali commissioni hanno fornito un *feedback* unico e significativo per molti dei meccanismi di risoluzione delle dispute negli accordi commerciali.

Per una comprensione più esaustiva dell'effettiva evoluzione sociale verificatasi nell'ambito dei *free trade agreement* è opportuno approfondirne l'analisi inserendo ulteriori tappe significative: a partire dall'accordo *US-Cambodia fta*, dalla successiva emanazione del *Trade Act* fino al *US-Perù fta*.

La successione cronologica degli accordi dimostrerà i progressi compiuti nella valorizzazione dei diritti sociali a livello internazionale.

4.1.1 United States – Cambodia Textile Agreement

Il principio su cui poggia l'accordo tessile tra Stati Uniti e Cambogia (1999-2005) tende a riconoscere maggiori quote di importazione statunitensi in relazione ai miglioramenti ottenuti nell'ambito delle tutele sul lavoro. Il successo ottenuto ha conferito all'accordo stesso la qualifica di modello esemplare per l'inserimento delle disposizioni lavoristiche nelle trattative commerciali, e, il progressivo aumento delle quote di importazione testimonia la validità di questo meccanismo. Infatti, se nei primi tre anni l'incremento delle quote si attestava al 9%, negli anni successivi arriva al 12% nel 2002/2003 e al 18% nel 2004⁵⁶.

In questo modo le aziende, incoraggiate dai benefici individuali ottenuti grazie agli incrementi delle quote, sono incentivate all'osservanza delle normative lavoristiche a tutela dei lavoratori e ad estendere e migliorare le garanzie in tale direzione. In aggiunta, dato che le quote dipendono dalla performance complessiva dell'industria tessile, un'impresa che fallisce nel garantire disposizioni sociali sarà ammonita e riceverà pressioni dalle altre aziende, dai governi e dai lavoratori stessi. Importante è ancora rilevare il provvidenziale coinvolgimento dell'Ilo che ha apportato disponibilità informativa e trasparenza nel sistema di monitoraggio: un progetto di supervisione

⁵⁶ Tratto da: F. Arestoff-Izzo, R. Bazillier, C. Duc, C. Granger-Sarrazin "The Use, Scope and Effectiveness of Labour and Social Provisions and Sustainable Development Aspects in Bilateral and Regional Free Trade Agreements" – European Commission Final Report, 15 settembre 2008 – p.67.

che non si limitava ai soli contatti governativi come di consueto, ma che si spingeva sino alle dinamiche produttive nella struttura di un accordo commerciale.

Il 4 maggio del 2000 l'Ilo stipula con il governo cambogiano e i produttori tessili un accordo che prevede un coinvolgimento volontario delle aziende nel programma di monitoraggio ; se inizialmente la libera adesione determina occasioni di *free riding*⁵⁷, è poi il governo cambogiano ad impegnarsi in una collaborazione più effettiva ridistribuendo i benefici tra le imprese realmente iscritte al programma. Esito finale risultò essere l'iscrizione al progetto d'ispezione supervisionato dall'Ilo di molte altre aziende.

Si tratta di uno dei pochi casi in cui il governo di un Paese emergente interviene a favore di un controllo più efficace sulle tutele giuslavoristiche e manifesta apertamente il proprio consenso nei confronti di un'istituzione internazionale in materia di diritto del lavoro.

La consuetudine dei Paesi in via di sviluppo era infatti quella di accusare, in sedi internazionali, i Paesi industrializzati di protezionismo, per il timore di perdere il proprio “vantaggio naturale “ relativo al basso costo del lavoro.

Anche le compagnie multinazionali seguirono un orientamento positivo e collaborativo, optando per quei fornitori che adempivano alle disposizioni sociali, al fine di elevare la propria immagine e reputazione internazionale.

In un primo momento le documentazioni fornite dall'Ilo, in seguito alle ispezioni, contenevano raccomandazioni finalizzate a generali miglioramenti, senza tuttavia menzionare il nome delle aziende che infrangevano la legge sul lavoro. Successivamente fu reso pubblico un nuovo *report* che identificava le compagnie inadempienti : si specificarono le misure attuate per garantire ottimali condizioni di lavoro, unitamente alla denuncia delle problematiche di violazione irrisolte riguardo ai diritti fondamentali o alla legislazione nazionale in materia di lavoro.

Obiettivo iniziale fu la verifica dell'osservanza delle disposizioni inerenti al lavoro minorile e alla discriminazione sessuale all'interno delle imprese cambogiane ; ricorrenti violazioni furono invece riscontrate nell'ambito dei pagamenti dei salari e degli eccessivi orari di lavoro.

La procedura sviluppata dall'Ilo agì quale forte incentivo per i produttori tessili per cui, in conclusione, la combinazione di incentivi positivi e trasparenza informativa si è dimostrata

⁵⁷ Il free-riding è un termine che indica lo sfruttamento di benefici , associati ad un servizio o un bene, da parte di un individuo che non ha contribuito a sostenerne il costo.

vincente in un Paese emergente quale la Cambogia ove la regolamentazione lavoristica è labile sia dal punto di vista dell'emanazione che sotto il profilo dell'*enforcement* .

Nonostante persistenti problematiche relative alle dinamiche sindacali, i lavoratori beneficiarono di incrementi salariali apprezzabili e di miglioramenti delle condizioni lavorative, che si tradussero in una maggiore dinamicità nel settore tessile stesso : nel 1998, quando ancora l'accordo non era in vigore, le compagnie dell'industria impiegavano 80.000 lavoratori e alla fine del 2004 l'occupazione raggiunse i 220.000 impiegati nel settore⁵⁸ .

4.1.2 United States - Jordan Free Trade Agreement : precursore del Trade Act

Siglato il 24 ottobre 2000 con la Giordania , rappresenta l'ultimo accordo stipulato dagli Stati Uniti durante l'amministrazione di Clinton, ma il primo a contenere *labor criteria* nel testo principale : le disposizioni giuslavoristiche sono infatti integrate nel corpus centrale del trattato e non allegate separatamente.

Questa caratteristica rappresenta un'importante svolta dal punto di vista formale poiché sottolinea l'interdipendenza dei due concetti fondamentali, il nesso tra commercio e diritti dei lavoratori , implicandone , almeno a livello teorico, la medesima garanzia di protezione.

Nonostante la stipulazione del Jordan Fta sia antecedente all'emanazione del *Trade Act* (2002) , ne anticipa presupposti e obiettivi, facendo anch'esso affidamento esplicito ai principi centrali che hanno contraddistinto la costituzione e l'operato dell'Ilo. Il riconoscimento del ruolo dell'Ilo quale referente principale per queste tematiche , ha contribuito a conferirgli maggiore forza giuridica.

La Giordania ha ratificato sette delle otto Convenzioni "*Core*" , relative ai quattro pilastri identificati dall'Ilo : a)Libertà di associazione e riconoscimento effettivo del Diritto di Contrattazione Collettiva; b)Eliminazione di tutte le forme di lavoro forzato e obbligato; c)Abolizione del lavoro infantile; d)Eliminazione della discriminazione nel rispetto dell'impiego e dell'occupazione.

Qualora la Giordania fosse inadempiente rispetto alle obbligazioni assunte verso l'Ilo, gli Stati Uniti sarebbero legittimati a impiegare il meccanismo di risoluzione delle dispute previsto dall'accordo.

⁵⁸ Tratto da : F. Arestoff-Izzo , R. Bazillier ,C. Duc , C. Granger-Sarrazin "The Use, Scope and Effectiveness of Labour and Social Provisions and Sustainable Development Aspects in Bilateral and Regional Free Trade Agreements" – European Commission Final Report , 15 settembre 2008 – p.68.

Elementi di stallo sono invece le caratteristiche che accomunano il trattato al Naalc ; tra queste spicca la modalità di applicazione delle leggi che rimane a livello nazionale, segue poi l'utilizzo di consultazioni quali strumento per ricercare soluzioni a questioni che , se irrisolte, possono condurre alla costituzione di un Comitato Congiunto (*Joint Committee*) e in extremis alla creazione di un Pannello.

Anche in questo caso è prodotta una documentazione finale che include raccomandazioni per la risoluzione della disputa ; qualora poi le controparti non abbiano raggiunto un consenso sono entrambe autorizzate a “*take any appropriate and commensurate measure*”⁵⁹.

Ma ancora una volta le sanzioni sono disattese : conferma di ciò sono gli scambi epistolari del 2001 in cui si ribadisce il mantenimento dei benefici degli Stati Uniti alla Giordania.

Naalc e Jordan Fta vedono Messico e Giordania reticenti nell'assumere posizione favorevole alla protezione della Libertà di Associazione e Organizzazione : tali diritti sono nel Naalc applicabili solo sulla base del primo livello risolutorio; similmente la Giordania evita di ratificare la Convenzione dell'Ilo inerente tali disposizioni (l'ottava Convenzione del nucleo dei diritti fondamentali) .

Amara consolazione risulta essere la clausola di salvaguardia, ovvero la “*anti-relaxation clause*” , con cui si proibisce agli Stati firmatari di modificare le proprie leggi nazionali indebolendo i *labour standard*, allo scopo di non ridurre le protezioni fornite al privato cittadino.

Il Jordan fta può essere valutato su due piani distinti : un modello da cui partire e i cui limiti superare / un documento di compromesso. Una terza opzione, forse più verosimile, ibrida le due prospettive in un'unica definizione che vede possibile la stipulazione di accordi, tra Paesi in via di sviluppo e Economie avanzate, solo in presenza di determinati fattori di adeguamento e mediazione.

Qualunque sia il trattato, in ogni caso, la sua efficacia dipende strettamente dall'impegno politico e sociale delle parti nel renderlo effettivo.

⁵⁹ Tratto da : F. H. Bieszcza “Labor provisions in Trade Agreements : from the Naalc to now” , Chicago - Kent College of Law , elaborato dalla Chicago - Kent Law Review, 2008 - p. 1398.

4.1.3 L'emanazione del *Trade Act* e il riconoscimento del ruolo dell'Ilo

Nel *Trade Act* del 2002 il Congresso sottolineò esplicitamente quali obiettivi gli Stati Uniti avrebbero adottato nelle negoziazioni commerciali ⁶⁰ :

- *to promote respect for worker rights and the rights of children consistent with core labor standards of the ILO... and an understanding of the relationship between trade and worker rights; ...*
- *to seek provisions in trade agreements under which parties to those agreements strive to ensure that they do not weaken or reduce the protections afforded in domestic environmental and labor laws as an encouragement for trade; (and)*
- ...
- *to promote universal ratification and full compliance with ILO Convention No. 182 Concerning the Prohibition and Immediate Action for the Elimination of the Worst Forms of Child Labor.*

Lo Statuto manifesta quindi un'attenzione particolare al rapporto tra commercio e diritti dei lavoratori, alla necessità che le controparti degli accordi commerciali futuri assicurino di non indebolire o ridurre le tutele domestiche all'ambiente e al lavoro e promuove infine la ratifica universale della Convenzione No. 182 dell'Ilo, relativa all'eliminazione delle peggiori forme di lavoro minorile.

E' poi presente un preciso riferimento ai “*core labour standard*” diffusi dall'Ilo quali : a) il diritto di associazione; b) il diritto di organizzazione e alla contrattazione collettiva; c) proibizione dell'uso di ogni forma di lavoro forzato o obbligato; d) età minima per l'impiego dei bambini; e) condizioni di lavoro accettabili e osservanza di salari minimi, ore di lavoro, salute e sicurezza sul posto di lavoro.

Il *Trade Act* ha contribuito senza dubbio a chiarire la posizione degli Stati Uniti nelle dinamiche commerciali internazionali , posizione che emergerà dalla valutazione degli accordi Dr-Cafta, Us-Bahrain, Us-Perù *fta*, che seguirono l'emanazione del presente atto.

Dal 2002 inoltre gli Stati Uniti siglano una serie di accordi bilaterali con i seguenti partner commerciali: Singapore, Cile, Australia, Bahrein e Marocco. Accordi che rassomigliano molto più

⁶⁰ Tratto da : F. H. Bieszczyk “Labor provisions in Trade Agreements : from the Naalc to now” , Chicago - Kent College of Law , elaborato dalla Chicago - Kent Law Review, 2008 - p. 1392.

al Jordan fta che al Naalc in quanto, oltre a coinvolgere solo due Paesi, includono le norme lavoristiche nel testo del trattato stesso.

Limiti comuni sono invece il riferimento alle legislazioni nazionali per l'applicazione delle disposizioni in materia di lavoro, la mancanza di meccanismi di *hard enforcement* e di richieste di adeguamento a più alti standard sociali.

4.1.4 Meccanismi di risoluzione delle controversie negli accordi : *Dr-Cafta, United States-Bahrain, United States-Perù fta*

Nella disamina dei suddetti *trade agreement* si riscontra un evidente parallelismo tra gli accordi siglati da Stati Uniti-Bahrain (2006) e Cafta-Dr (2006) : entrambi adottano formulazioni simili nelle sezioni che riguardano la materia del lavoro , rispettivamente i capitoli 15 e 16 (incorporati nel testo dell'accordo) .

Nello specifico questa corrispondenza si evince dalle seguenti affermazioni ⁶¹ :

- *“their obligations as members of the International Labour Organization [...] and their commitments under the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and its Follow-up (1998) ” ;*
- *“each Party shall strive to ensure that such labour principles and the internationally recognized labour rights [...] are recognized and protected by its law” ;*
- *“each Party shall strive to ensure that its laws provide for labour standards consistent with the internationally recognized labour rights [...] and shall strive to improve those standards in that light”*

Gli Stati firmatari riconfermano le proprie obbligazioni come membri dell'Ilo, sforzandosi di applicare gli standard di lavoro sulla base delle proprie legislazioni nazionali. I critici pongono l'accento sul termine “sforzarsi” (traduzione dall'originale “*strive*”) in quanto non rappresenta un requisito da soddisfare per appartenere all'area commerciale ma un'affermazione non vincolante.

⁶¹ Tratto da: E. Gravel , Q. Delpech “The comments of the ILO’s Supervisory bodies :Usefulness in the context of the sanctions-based dimension of labour provisions in US free trade agreements” , Ilo Research Paper n. 4, marzo 2013 ; pp. 3-4.

Infatti l'attribuzione di discrezione agli Stati nell'applicare le leggi può essere interpretata come un richiamo all'articolo 40 del Naalc ⁶² .

Ulteriore precisazione riguarda i diritti oggetto di queste affermazioni : libertà di associazione, diritto di organizzazione e contrattazione collettiva, eliminazione di tutte le forme di lavoro forzato obbligatorio , tutele lavoristiche per bambini e adolescenti includendo un'età minima per l'impiego e la proibizione ed eliminazione delle peggiori forme di lavoro infantile , condizioni accettabili di lavoro nel rispetto di salari minimi, orario di lavoro, sicurezza occupazionale e salute.

La massima penalità pecuniaria, cui si incorre in una particolare disputa, ammonta a 15 milioni di dollari all'anno per violazione, somma che dovrà essere indirizzata al risarcimento di quella violazione e che sarà devoluta in un fondo stabilito ad hoc.

Tabella 4 : Labour provisions in the Us-Perù, Dr-Cafta and Us-Bahrain Fta ⁶³

Name of the Ftas	Date of entry in force	References to Ilo Instruments	Scope and Content of Labour Provisions	Enforcement mechanism
Us - Bahrain Dr - Cafta	2006	Ilo 1998 Declaration Convention No. 182	“Strive to ensure” CIs (except non – discrimination) and minimum working conditions Enforcement of labour laws in these areas No encouragement of trade or investment through weakening of labour law in contravention of the labour principles contained in the agreement	Fines up to US\$ 15 million in the case of non –application of national labour law in these areas (to be paid into a special labour rights fund)
Us – Perù	2009	Ilo 1998 Declaration Convention No. 182	Ensure respect of CIs as contained in the Ilo Declaration and enforcement of related national laws No weakening of labour law in a manner affecting trade or investment of this contravenes CIs	Regular trade sanctions or monetary assessment under the regular dispute settlement mechanism of the agreement

⁶² Vedi p. 40 del presente elaborato.

⁶³ Tratto da: E. Gravel , Q. Delpéch “The comments of the ILO’s Supervisory bodies :Usefulness in the context of the sanctions-based dimension of labour provisions in US free trade agreements” , Ilo Research Paper n. 4, marzo 2013 - p.3.

La tabella (numero 4) è esplicativa di quanto appena esposto , evidenzia infatti le affinità e il parallelismo formale negli accordi stipulati tra Us-Bahrain e Dr-Cafta e costituisce un elemento di confronto con le disposizioni previste dall'accordo Us-Perù (2009) .

Aspetto centrale all'interno di questa analisi è però il meccanismo di risoluzione delle dispute ; le disposizioni lavoristiche contenute negli accordi tra Us-Bahrein ,Cafta-Dr e Us-Perù, stabiliscono procedure ufficiali per la ricezione delle denunce e delle richieste , note con il termine di submission , il cui contenuto formale è definito dalle linee guida dell' Office of Trade and Labour Affairs (OtlA) :

“The submission shall identify clearly the person filing the submission and shall be signed and dated. It shall state with specificity the matters that the submitter requests the OtlA to consider and include supporting information available to the submitter, including, wherever possible, copies of laws or regulations that are the subject of the submission. As relevant, the submission shall address and explain to the fullest extent possible whether : a) The matters referenced in the submission demonstrate action inconsistent with another Party’s commitments or obligations under a labour chapter [...], noting the particular commitment or obligation, b) there has been harm to the submitter or other person, and, if so, to what extent; c) the matters referenced in the submission demonstrate a sustained or recurring course of action or inaction of non-enforcement of labour law by the other Party; d) the matters referenced in the submission affect trade between the parties; e) relief has been sought under the domestic laws of the other Party, and, if so, the status of any legal proceedings; and f) the matters referenced in the submission have been addressed by or are pending before an international body.”⁶⁴

Gli Stati uniti dispongono poi di un'autorità competente in materie lavoristiche, *Division of Trade Agreement Administration and Technical Cooperation (TAATC)* che analizza le submission ed è il punto di contatto designato all'interno dell'OtlA.

⁶⁴ Tratto da: E. Gravel , Q. Delpech “The comments of the ILO’s Supervisory bodies :Usefulness in the context of the sanctions-based dimension of labour provisions in US free trade agreements” , Ilo Research Paper n. 4, marzo 2013 - p.5.

Trascorsi 60 giorni dalla ricezione della richiesta l'Otla decide l'accettazione sulla base dei seguenti elementi :

*“The submission raises issues relevant to any matter arising under a labour chapter [...]; b) a review would further the objectives of a labour chapter [...]; c) the submission clearly identifies the person filling the submission, is signed and dated , and is sufficiently specific to determine the nature of the request and permit an appropriate review; d) the statements contained in the submission , if substantiated, would constitute a failure of the other Party to comply with its obligations or commitments under a labour chapter [...]; e) the statements contained in the submission or available information demonstrate that appropriate relief has been sought under the domestic laws of the other Party, or that the matter or a related matter is pending before an international body; and f) the submission is substantially similar to a recent submission and significant, new information has been furnished that would substantially differentiate the submission from the one previously filed.”*⁶⁵

4.1.5 Casi di violazione in Guatemala

Il 23 aprile 2008 l'*American Federation of Labour and Congress of Industrial Organizations* (Afl-Cio) unitamente a sei sindacati del Guatemala elaborarono una *submission* evidenziando violazioni e mancata aderenza ai principi dichiarati nel capitolo (n. 16) giuslavoristico presente nel Dr-Cafta : si trattava di casi specifici in cui il governo del Guatemala aveva fallito nell'applicazione delle leggi in materia di lavoro e nel soddisfare gli impegni internazionali assunti in conformità ai diritti dei lavoratori.

Le tre disposizioni infrante contenute nel capitolo 16 corrispondevano ai seguenti articoli :⁶⁶

- *“Article 16.1 : Statement of Shared Commitment*

The Parties reaffirm their obligations as members of the International Labour Organization (Ilo) and their commitments under the Ilo Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and its Follow - Up (1998) (Ilo Declaration). Each Party shall strive to ensure that

⁶⁵ Tratto da: E. Gravel , Q. Delpuch *“The comments of the ILO’s Supervisory bodies :Usefulness in the context of the sanctions-based dimension of labour provisions in US free trade agreements”* , Ilo Research Paper n. 4, marzo 2013 ; pp.5-6.

⁶⁶ Tratto da : stessa fonte precedente, p. 10.

such labour principles and the internationally recognized labour rights set forth in Article 16.8 are recognized and protected by its law.”

- “Article 16.2 : *Enforcement of labour laws*

a) A Party shall not fail to effectively enforce its labour laws, through recurring course of action or inaction, in a manner affecting trade between the Parties, after the date of entry into force of this Agreement.”

- “Article 16.3 : *Procedural Guarantees and Public Awareness*

Each Party shall ensure that persons with a legally recognized interest under its law in a particular matter have appropriate access to tribunals for the enforcement of the Party’s labour laws. Such tribunals may include administrative , quasi-judicial, judicial, or labour tribunals, as provided in the Party’s domestic law.”

Nello specifico, risultò che le convenzioni fondamentali dell’Ilo poste in discussione furono la n. 87 e la n. 98 : dal 1990 infatti il Guatemala è stato supervisionato 18 volte dalla Ccas , in riferimento alla libertà di associazione, alla protezione del diritto di organizzazione (17 volte) e al diritto di contrattazione collettiva (1 volta) .

Costante è stato poi anche l’intervento del Ceadr contro le violente repressioni perpetrate nei confronti dei sindacati , connesse alla mancata applicazione delle convenzioni n. 87 e 98.

I corpi di supervisione dell’Ilo hanno documentato la reiterazione di problemi legali, pratiche discriminatorie in un clima di generale soffocamento delle forze sindacali caratterizzato da pericolose intimidazioni, violazione della libertà di assemblea, licenziamento e conseguenti problematiche di reinserimento.

Il 12 giugno del 2008 l’Otlà accettò la *submission* in quanto rispondeva ai criteri richiesti ; la documentazione prodotta richiamava , in maniera non esplicita, le osservazioni frutto del sistema di monitoraggio dell’Ilo, creando un’efficace corrispondenza tra il report dell’Otlà, nelle sue valutazioni amministrative e giudiziarie. In particolare emergono lacune a livello di *enforcement* e la necessità di un maggiore impegno da parte del governo nel fornire informazioni attendibili e dettagliate. Al momento risulta che tale *submission* abbia raggiunto, all’interno delle procedure di risoluzione, il livello preposto alla creazione di un pannello arbitrale.

Si riscontrano, quale risvolto positivo, la considerazione e l’importanza rivestite dalle osservazioni effettuate dall’Ilo e dai suoi organi supervisor , le cui analisi fungono da riferimento implicito nei

meccanismi di valutazione dell'Otla, dando luogo ad una forma di collaborazione che si spera possa un giorno evolvere in un ruolo ufficiale dell'Ilo stesso nella risoluzione delle dispute.

4.1.6 Casi di violazione in Bahrain e in Perù

Il 21 aprile 2011 l'Otla riceve una *submission* da Afl-Cio e dalla Federazione Generale dei Sindacati del Bahrain, avente per oggetto la violazione del capitolo 15 dell'accordo commerciale tra Stati Uniti e Bahrain. Il governo risulta non adempiere alle proprie obbligazioni assunte in conformità alla regolamentazione sul lavoro: in discussione il diritto di organizzazione e il divieto di discriminazione nei confronti dei sindacalisti.

Il caso si presenta complesso in termini di risoluzione e l'Otla, accolta la petizione nel giugno del 2011, decide successivamente di prolungare il periodo di analisi e valutazione, tanto che, a tutt'oggi, la questione è *under review*.

E' interessante osservare che il governo del Bahrain aveva ratificato le convenzioni fondamentali nn. 29, 105, 111, 138, 182, escludendo quindi quelle normative che, riguardando la libertà di associazione sindacale e il diritto di contrattazione collettiva (convenzioni n. 87 e n. 98), avrebbero costituito il fondamento per lo sviluppo di profonde riforme di diritto del lavoro.

L'evoluzione sociale purtroppo tarda ancora a verificarsi: risalta la reticenza dei Paesi emergenti nei confronti di libertà sindacali che, già ai tempi del Naalc, erano oggetto di scarsa tutela⁶⁷.

Analogamente si verificano condizioni simili nell'accordo stipulato tra Stati Uniti e Perù; l'inadempienza del governo si declina nuovamente in riferimento alla mancata osservanza del capitolo sul lavoro (17), incorporato nel negoziato commerciale.

L'Otla infatti riceve una petizione dal *Peruvian National Union of Tax Administration Workers* (Sinaut) il 29 dicembre 2010 e nel luglio dell'anno successivo ne accetta la richiesta, come denuncia di restrizioni al diritto di contrattazione collettiva.

Già dal 1990 gli organi supervisorii alle dipendenze dell'Ilo, Ceacr e Ccas, avevano prodotto utili osservazioni circa la mancata applicazione da parte del Perù delle convenzioni 87 e 98.

Nel 2001 evidenziarono profonde discrepanze tra la legislazione nazionale e la realtà lavorativa, in particolare rilevarono l'inadeguata protezione nei confronti dei sindacati, le significative restrizioni

⁶⁷ Vedi p. 48 del presente elaborato.

sulla contrattazione collettiva, sia nel pubblico che nel privato, e le lungaggini giudiziarie ricollegabili ad atti discriminatori anti sindacali.

Anche in tale contesto il ricorso all'Ilo, ai suoi strumenti e al *feedback* proveniente dal suo sistema di monitoraggio , ha rappresentato la principale fonte informativa prescelta dai *petitioner* e impiegata nella gestione dei casi di violazione; un tacito contributo di oggettività derivante dal sistema di supervisione e un supporto affidabile per denunciare le problematiche inique nel mondo del lavoro.

L'Ilo guadagna perciò ulteriore fiducia nei contesti dei Paesi emergenti che divengono sempre più consapevoli della validità dei suoi *report*.

Risvolto auspicabile potrebbe essere quello di investire tale Organizzazione di un ruolo ufficiale all'interno del processo di risoluzione dei casi di violazione : il caso dell' *United States – Cambodia textile agreement* risulta in effetti emblematico dei benefici e dei vantaggi traibili da una tangibile collaborazione tra l'Ilo e i Paesi in via di sviluppo.

4.2 Una rinnovata riflessione giuslavoristica negli Asian countries

La maggior parte degli accordi commerciali, finalizzati al libero scambio tra partner asiatici, non include disposizioni lavoristiche ; tuttavia risaltano alcune eccezioni ⁶⁸ non trascurabili sotto il profilo sociale :

- L'accordo tra Corea e Singapore non fa riferimento ai *labour standard* dell'Ilo ma , l'articolo 18.10 , intitolato "*Humain Resources Management and Development*", risulta focalizzato sull'educazione, sullo sviluppo delle competenze e delle qualifiche, proponendo inoltre linee guida al fine di promuovere spazi di collaborazione relativamente a queste tematiche;
- L'accordo tra Giappone e Malesia non contiene indicazioni circa i *core labour standard* dell'Ilo; le parti contraenti si impegnano a cooperare per il perseguimento dei seguenti principi (Articolo 139) : “ (a) to enhance socio-economic development; (b) to strengthen economic

⁶⁸ Tratto da : F. Arestoff-Izzo , R. Bazillier ,C. Duc , C. Granger-Sarrazin “The Use, Scope and Effectiveness of Labour and Social Provisions and Sustainable Development Aspects in Bilateral and Regional Free Trade Agreements” – European Commission Final Report , 15 settembre 2008 ; pp. 52-53.

competitiveness; (c) to advance human resource development; (d) to promote sustainable development; and (e) to improve overall well-being of the peoples of both countries.”

- L'accordo tra Giappone e Filippine incorpora una clausola relativa al lavoro nell'articolo 103, denominato “*investment and labour*”, che condanna il *social dumping* quale strumento per attrarre flussi d'investimenti esteri. Se uno dei Paesi firmatari dovesse indebolire la propria legislazione lavoristica sino all'estremo (*race to the bottom*), l'altra Parte è autorizzata a richiedere consultazioni. Nello specifico i diritti sul lavoro sono identificati nei seguenti principi : “*the following internationally recognized labour rights : (a) the right of association; (b) the right to organize and bargain collectively; (c) a prohibition on the use of any form of forced or compulsory labour; (d) labour protections for children and young people, including a minimum age for the employment of children and the prohibition and elimination of the worst forms of child labour; and (e) acceptable conditions of work with respect to minimum wages, hours of work, and occupational safety and health.”*

E' previsto inoltre un meccanismo di risoluzione delle dispute che includa la possibilità di istituire un tribunale arbitrale che emetta sanzioni nella forma , ad esempio, di restrizioni temporanee.

4.2.1 Valorizzazione delle politiche sociali nell'Asean

In merito alla questione sociale in ambito asiatico, si registrano alcuni importanti sviluppi verificatisi all'interno dell'accordo Asean , nel riconoscimento dell'importanza delle tematiche giuslavoristiche.

Nel 1961, Filippine, Malaysia e Thailandia fondano l'Associazione del Sud-Est Asiatico (ASA). Sei anni più tardi, nel 1967, i paesi dell'ASA, insieme a Singapore e Indonesia, danno vita all'Associazione dei Paesi del Sud-Est Asiatico (Asean), alla quale aderiscono, nel tempo, il Brunei (1984), il Vietnam (1995), il Laos (1997), il Myanmar (1997) e la Cambogia (1999).

Nel 1997 Giappone, Cina e Corea del Sud divengono parte costitutiva dell' ”ASEAN + 3 Framework for Cooperation”, creato dall'Asean al fine di instaurare un'ampia collaborazione in ambito economico, sociale, politico e culturale. Scopo condiviso è la costituzione di un'area di libero scambio (Eafta – East Asia Free Trade Area), con l'aspirazione ad espandersi a tutta la regione, attraverso un sistema di accordi bilaterali e organismi comuni in ambito economico, finanziario e monetario.

Nel 2003 i paesi dell'Asean concordano il perseguimento di una politica comune basata su tre pilastri o “communities” (*Security Community, Economic Community, Sociocultural Community*). Dal 2007, l'obiettivo dell'*Asean Economic Community* (AEC) è diventato quello di realizzare un mercato unico ed una base produttiva comune. Nell'*AEC Blueprint* sono indicate le tappe necessarie a raggiungere la piena operatività entro il 2015 ed i tempi del processo di integrazione. Grande importanza assumono però le occasioni di dialogo sociale sia all'interno che all'esterno di questa istituzione, piattaforme di discussione a livello internazionale e regionale per salvaguardare i diritti dei lavoratori impiegati in un così vasto raggio d'azione (600 milioni di persone).

Risultati salienti, frutto di una rinnovata riflessione sociale, sono costituiti da :

- “*Asean declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers*” (2007);
- “*Asean Socio – Cultural Community Blueprint*” (2009)
- “*Asean Guidelines on Good Industrial Relations Practices*” (2010);
- “*Asean Human Rights Declaration*” (18 novembre 2012) .

Quest'ultima Dichiarazione, in modo particolare interessante ai fini della presente analisi, pone l'accento sulle questioni sociali più urgenti toccando le seguenti tematiche : diritto al lavoro, libera scelta di impiego, condizioni di lavoro dignitose, schemi di disoccupazione, diritto di costituzione e associazione sindacale, divieto di lavoro infantile, diritti ai lavoratori emigranti, tutele alla maternità .

L'*Asean Socio – Cultural Community Blueprint* (2009) inoltre, delinea quali finalità prioritarie : sicurezza sociale assoluta e protezione dagli impatti negativi derivanti dall'integrazione e dalla globalizzazione, protezione e promozione dei diritti dei lavoratori migranti, promozione della responsabilità sociale delle imprese, promozione di lavoro dignitoso . E'richiesta inoltre la responsabilità individuale degli Stati membri ai fini dell'implementazione, ed è previsto un meccanismo di controllo all'interno del segretariato dell'Asean per monitorare il progresso nazionale compiuto rispetto agli obiettivi enunciati nel *Blueprint* .

Lo schema che segue (figura 5) illustra la pianificazione posta in essere dai ministri del lavoro, protagonisti dell'architettura istituzionale dell'Asean in riferimento al periodo 2010-2015 .

Figura 5 : ASEAN Labour Ministers' Work Plan 2010 - 15⁶⁹

4 Regional Priorities in the area of Labour

- **Legal**

Promoting best practices (comparative study underway)

Protection and promotion of labour rights, including migrants

- **Institutional capacity**

Compliance with labour laws

Labour Justice

Social protection

Employment Services

Public health at the workplace

- **Social Partners**

Strengthening tripartite cooperation

Promoting corporate social responsibility

Enhancing international cooperation

ASEAN Service Employees Trade Union Council

- **Labour Market and Workforce Development**

Addressing the employment impact of trade and the crisis

Promoting progressive labour policies

Labour mobility and enhancement

Strengthening labour market information and analysis

⁶⁹ Tratto da : R. Robert "Regional Social Policy – Issues in Nafta and Asean countries" , materiale a supporto del meeting Venice, 30 November 2012, Ca Foscari University .

Uno sguardo al futuro comporta l'assunzione di alcuni interrogativi circa l'estensione del progresso sociale: sarà interessante appurare se varcherà i confini nazionali evolvendo in un'ottica regionale ; sarà ancora più rilevante verificare la validità del meccanismo che assicuri l'applicazione dei *labour rights* dell'Asean , diritti di nuova matrice, e valutare se l'Unione Europea costituisca un modello d'ispirazione nelle politiche sociali del sud-est asiatico.

4.3 Il contributo dell'Unione Europea alla diffusione degli *International Labour Standard (Ils)*

4.3.1 Strategie comunitarie ispirate ai principi dell'Ilo

Esiste una stretta relazione tra gli *international labour standard (Ils)* e la legge europea sul lavoro. L'acquis comunitario ⁷⁰ relativo all'occupazione, alle politiche sociali e alle pari opportunità è stato infatti profondamente ispirato dagli standard internazionali. I principi e le misure dell'Ilo completano l'acquis nelle aree che non sono coperte, o solo parzialmente, dalla legislazione e dalle politiche della Comunità , come ad esempio : l'ispezione e l'amministrazione delle condizioni di lavoro, la libertà di associazione, il diritto di contrattazione collettiva così come l'introduzione di standard minimi nella sicurezza sociale.

L'influenza dei diritti giuslavoristici promossi dall'Ilo si declina nella realizzazione delle iniziative comunitarie, nei contenuti delle norme , nell'interpretazione delle procedure di legge ; risalta in modo particolare nei punti in cui si fa riferimento ai principi sociali garantiti dalle otto fondamentali Convenzioni dell'Ilo, richiamati dalla Carta di Nizza (annessa al Trattato di Lisbona) , nonché dai due trattati dell'Unione Europea : *Treaty on European Union (TEU)* e *Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU)* .

Nel 2001 uno scambio epistolare tra la Commissione Europea e l'Ilo conferisce nuovo vigore a quella lunga tradizione di collaborazione il cui ultimo atto formale risaliva al 1989.

Dimostrazione di “*mutual nurturing*” dei diritti sociali tra i due partner è costituita da una recente comunicazione sulla responsabilità sociale delle imprese su iniziativa della Commissione Europea :

⁷⁰ Tratto da : G. Casale “International Labour Standards and the EU Labour Law”; materiale a supporto del meeting Venice, 30 November 2012, Ca Foscari University.

il 25 ottobre 2011 adotta “*A renewed Eu strategy 2011-2014 for Corporate Social Responsibility*” che promuove gli standard dell’Ilo e ribadisce la necessità di un rinnovato impegno da parte delle imprese multinazionali con la seguente indicazione : “*All European-based multinational enterprises to make a commitment by 2014 to respect the Ilo Tripartite Declaration of Principles Concerning Multinational Enterprises and Social Policy*”⁷¹ .

Ancora, la Convenzione relativa alla pari retribuzione (n.100) del 1951 e la Convenzione inerente alla discriminazione (n.111) del 1958 adottate dall’Ilo, rappresentano argomenti d’ispirazione per la legislazione dell’Unione Europea nelle seguenti disposizioni :

- l’articolo 19 del TFEU che offre un fondamento legale finalizzato a combattere la discriminazione relativa al sesso, alla razza, alla religione, ai lavoratori disabili, all’età e all’orientamento sessuale; inoltre la European Court of Justice (ECJ) ha esteso e rafforzato lo scopo dell’articolo in molti giudizi importanti ;
- l’articolo 2 del TEU che condivide il principio del rispetto nei confronti dell’ individuo e dei gruppi ;
- gli articoli 20 – 26 della Carta di Nizza (2000) che costituiscono la chiave di lettura per i principi su menzionati;
- le direttive nn.2000/43 e 2000/78 che autorizzano provvedimenti contro la discriminazione indiretta e la rimozione degli ostacoli e impediscono l’implementazione del principio di non discriminazione . Tali disposizioni includono definizioni dettagliate circa la discriminazione diretta e indiretta.

Collaborazione e sinergia hanno contraddistinto il legame tra le due istituzioni ; gli sforzi congiunti compiuti a livello internazionale, finalizzati alla creazione di un sistema equilibrato e dinamico di *international labour standard*, sono fondati sull’assunzione che la “*Declaration on Social Justice for a Fair Globalization*” possa costituire la struttura di riferimento per l’implementazione delle politiche sociali dell’Ilo.

La promozione di attività di *soft law* accomuna gli intenti di Eu e Ilo e traspare dalle politiche internazionali sociali ed economiche; urge stabilire un corpus di principi giuslavoristici

⁷¹ Tratto da : G. Casale “*International Labour Standards and the EU Labour Law*”; materiale a supporto del meeting Venice, 30 November 2012, Ca Foscari University.

internazionali che concorra alla formulazione di un “*international labour code*” e che rafforzi ulteriormente il legame tra le due istituzioni, al fine di continuare in questo comune percorso. Una limitazione evidente è però lo status di *non - voting observer* del Consiglio Europeo, che dunque non ha facoltà di voto formale sull’adozione delle Convenzioni e Raccomandazioni.

4.3.2 Le disposizioni lavoristiche negli accordi commerciali dell’Unione Europea

L’Unione Europea ha siglato molti accordi bilaterali caratterizzati da disposizioni giuslavoristiche : Il preambolo all’accordo tra Unione Europea e Sud Africa (1999) si riferisce ai *core labour standard* dell’Ilo . L’articolo 86 sulle “*social issues* “ riconosce alle parti la responsabilità di garantire i diritti sociali di base.

Nel preambolo del *Partnership Agreement* con il Messico (2000) è brevemente menzionato il Summit di Copenhagen allo scopo di agevolare una collaborazione sugli affari sociali .

L’*Association Agreement* tra Unione Europea e il Cile , adottato nel 2002 , include un capitolo sulla cooperazione sociale ed è particolarmente rilevante negli articoli 44:1 e 44:4 : “*The Parties recognize the importance of social development . They will give priority to the creation of employment and respect for fundamental social rights, notably by promoting the relevant conventions of the International Labour Organization*” e “*The Parties will give priority to measures aimed at : (a) promoting human development, the reduction of poverty and the fight against social exclusion, by generating innovative and reproducible projects involving vulnerable and marginalized social sectors*”⁷² .

L’introduzione al *Cotonou Agreement*, posto a disciplinare le relazioni commerciali tra Unione Europea e i Paesi dell’area Acp (Africa-Caraibi-Pacifico), riporta numerose attenzioni agli aspetti sociali : l’articolo 25 inerente alla cooperazione e, ancor più importante , il capitolo sui “*trade – related matters*” in cui le parti riconfermano il loro impegno a sostenere i *core labour standard* dell’Ilo e ad intensificare la cooperazione .

Le negoziazioni per gli *Economic Partnership Agreements* (EU-EPA) ebbero inizio nel settembre del 2002. Questioni sociali quali la povertà, l’occupazione, la migrazione Sud-Sud sono considerati elementi chiave per lo sviluppo delle discussioni negli accordi di partenariato economico. Nello

⁷² Tratto da : F. Arestoff-Izzo , R. Bazillier ,C. Duc , C. Granger-Sarrazin “The Use, Scope and Effectiveness of Labour and Social Provisions and Sustainable Development Aspects in Bilateral and Regional Free Trade Agreements” – European Commission Final Report , 15 settembre 2008 ; p. 49.

specifico l'Epa , siglato il 16 dicembre 2007 con i Cariforum *countries* (Antigua e Barbuda, Commonwealth delle Bahamas, Barbados, Belize, Commonwealth di Dominica, Repubblica dominicana, Grenada, Repubblica della Guyana, Repubblica di Haiti, Giamaica, Saint Christopher e Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent e Grenadine, Repubblica di Suriname e Repubblica di Trinidad e Tobago) conferma ed estende gli impegni presi nel Cotonou Agreement (2000) . Nel preambolo le parti affermano “*CONSIDERING the need to promote economic and social progress for their people in a manner consistent with sustainable development by respecting basic labour rights in line with the commitments they have undertaken within the International Labour Organization and by protecting the environment in line with the 2002 Johannesburg Declaration*”⁷³ . Il capitolo 5 è poi dedicato ai “*social aspects*” , in particolare l’articolo 191 estende i termini dell’articolo 50 del *Cotonou Agreement* includendo lavoro dignitoso e commercio equo. L’articolo 192 riconosce “*the right of the Parties and Signatory Cariforum States to regulate in order to establish their own social regulations and labour standards in line with their own social development priorities.*” ; l’articolo 193 è inerente al “*social dumping*” , : “*the Parties agree not to encourage trade or foreign direct investment to enhance or maintain a competitive advantage by : (a) lowering the level of protection provided by domestic social and labour legislation; (b) derogating from, or failing to apply such legislation and standards.*”⁷⁴ .Su questa tendenza l’articolo 195 fornisce un processo di consultazione e monitoraggio che non deve superare i tre mesi (con un’aggiunta di tre mesi qualora una delle parti cerchi consigli dall’Ilo). Ciascuna parte ha poi la facoltà di richiedere la stesura di una documentazione finale affidata ad un Comitato di Esperti presieduto da una persona di nazionalità differente rispetto alle parti dell’accordo. Questo *report* sarà in seguito sottoposto al *Cariforum-Eu consultative committee*.
Miglioramenti sono dunque tangibili e costituiscono un nuovo punto di partenza e un modello ispiratore per le negoziazioni future .

⁷³ Tratto da : F. Arestoff-Izzo , R. Bazillier ,C. Duc , C. Granger-Sarrazin “The Use, Scope and Effectiveness of Labour and Social Provisions and Sustainable Development Aspects in Bilateral and Regional Free Trade Agreements” – European Commission Final Report , 15 settembre 2008 ; p. 50.

⁷⁴ Tratto da : stessa fonte precedente.

4.3.3 Il sistema delle preferenze generalizzate e il GSP+

Il più importante accordo commerciale preferenziale non reciproco dell'Unione Europea è il suo Sistema delle Preferenze Generalizzate (*Generalized System of Preferences – GSP*), in vigore dal 1971 (ancor prima degli Stati Uniti che utilizzarono tale meccanismo a partire dal 1974), rinnovato dal primo gennaio 2006 con la nuova regolamentazione “*Ec Council Regulation n.980/2005*”⁷⁵, che si estendeva sino al 31 dicembre 2008.

Si tratta di accordi commerciali preferenziali con 178 Paesi emergenti che si affacciano al mercato europeo con un meccanismo di accesso *duty-free* o di riduzioni tariffarie sulle proprie esportazioni verso l'Unione Europea. La struttura del sistema prevede l'applicazione di tre schemi principali⁷⁶:

- lo schema generale è riferito a 7200 prodotti: i non sensibili usufruiscono di accesso *duty free*, mentre i prodotti sensibili (generalmente quelli agricoli) godono di una riduzione del 3,5% sulla tariffa ad valorem della nazione più favorita e del 30% su tariffe specifiche;
- lo schema “Sistema delle Preferenze Generalizzate Plus (Gsp +)” attribuisce benefici addizionali a quei Paesi che non presentano sufficiente integrazione nel sistema commerciale multilaterale, fornendo incentivi speciali per accelerare lo sviluppo economico e sociale;
- lo schema “tutto fuorché le armi” (*Everything but arms – Eba*) prevede, a partire dal 2001, il libero accesso privo di restrizioni doganali o quantitative di tutti i prodotti, ad eccezioni di armi e munizioni, provenienti dai 49 Paesi meno avanzati.

Ai fini della presente ricerca è fondamentale rilevare il funzionamento dello schema Gsp +.

I Paesi beneficiari, considerati vulnerabili, sono soggetti all'obbligo di ratifica e implementazione delle Convenzioni internazionali elencate nell'Annex III della Regolamentazione 980/2005.

Tali Convenzioni sono classificate in due aggregati: quelle relative ai diritti dei lavoratori e ai diritti umani, associati rispettivamente alle Convenzioni fondamentali dell'Ilo e agli accordi significativi delle Nazioni Unite, la cui ratifica era prevista entro il 31 ottobre 2005, posticipabile al 31 dicembre 2006 nel caso di incompatibilità con la Costituzione del Paese; e quelle inerenti

⁷⁵ Tratto da: F. Arestoff-Izzo, R. Bazillier, C. Duc, C. Granger-Sarrazin “The Use, Scope and Effectiveness of Labour and Social Provisions and Sustainable Development Aspects in Bilateral and Regional Free Trade Agreements” – European Commission Final Report, 15 settembre 2008; p. 53.

⁷⁶ Tratto da: R. Marchetti, R. Matarazzo, F. Niglia, G. Merone, G. Graziani, A. S. Valenzano “Rapporti tra Unione Europea e Organizzazioni Internazionali”, Apes, 2010, a cura di E. Pfof, Prefazione di A. Fiorella.

all'ambiente e al principio di *good governance*. Per sette di queste convenzioni risultava obbligatoria la ratifica, la cui scadenza era prevista entro il 31 dicembre 2008, per quei Paesi che aspiravano a beneficiare dello *special arrangement*.

L'attribuzione dei vantaggi tariffari è però subordinata al corretto comportamento dei Paesi beneficiari, e infatti, un meccanismo sanzionatorio stabilito ad hoc, prevede la sospensione temporanea, inter alia, degli accordi preferenziali a causa di violazione delle Convenzioni, pratiche gravi e sistematiche di commercio sleale. La sospensione temporanea poggia su di una specifica procedura che implica il coinvolgimento di un Comitato e di una Commissione cui è affidato il compito di stabilire se esistano gli estremi per una investigazione e, successivamente, una raccomandazione di sospensione.

Durante il periodo coperto dalla regolamentazione 980/2005, quindici Paesi hanno potuto beneficiare del Gsp+ : Bolivia, Columbia, Costa Rica, Ecuador, Georgia, Guatemala, Honduras, Sri Lanka, Repubblica di Moldova, Mongolia, Nicaragua, Panama, Perù, El Salvador e Venezuela. Altri Paesi, quali Myanmar e Belarus, sono stati oggetto di sospensione.

4.3.4 Carta Sociale e normativa Ilo a confronto

Adottata a Torino nel 1961, entrata in vigore nel 1965, emendata dai protocolli del 1988, 1991, 1995, completamente riscritta nel 1996⁷⁷, la Carta sociale integra le disposizioni previste dalla Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, di cui costituisce un completamento sul piano economico e sociale. La stesura ha richiesto il coinvolgimento di una conferenza internazionale tripartita i cui componenti sono i rappresentanti dei governi, dei datori di lavoro e dei lavoratori, una struttura che richiama immediatamente l'architettura organizzativa dell'Ilo.

L'Ilo si è dimostrato infatti un prezioso collaboratore del Consiglio d'Europa durante la fase di elaborazione, ma tuttavia sussistono alcune diversità strutturali e concettuali.

Nello specifico, la Carta risolve in un'unica soluzione l'insieme dei diritti cui invece l'Ilo dedica formulazioni distinte; diversamente, arricchisce in alcuni punti il contenuto dei diritti conferendovi standard di tutela più elevati. Inoltre, a differenza dell'Ilo, sancisce e promuove il diritto allo

⁷⁷ Tratto da : A. Zanobetti Pagnetti "Il Diritto Internazionale del Lavoro – Norme Universali Regionali e Comunitarie", Pàtron Editore, Bologna, 2005 – p111.

sciopero ma, per quanto riguarda le condizioni di lavoro, il suo intervento è meno specifico limitandosi a garantire un equo trattamento.

Condizione sufficiente ai fini della ratifica della Carta sociale è l'accoglimento di 16 articoli su 31, in particolare, tra questi, almeno 6 devono appartenere al seguente nucleo essenziale della Carta :

- diritto al lavoro (art.1)
- diritti sindacali (art.5)
- diritto di negoziazione collettiva (art.6)
- diritto dei bambini e degli adolescenti ad una tutela (art.7)
- diritto alla sicurezza sociale (art.12)
- diritto all'assistenza sociale e medica (art.13)
- diritto della famiglia ad una tutela sociale giuridica ed economica (art.16)
- diritto dei lavoratori migranti e delle loro famiglie alla protezione e all'assistenza (art.19)
- diritto alla parità di opportunità e di trattamento in materia di lavoro e di professione senza discriminazioni basate sul sesso (art.20).

Questo conferimento di flessibilità, ratio fondante del sistema di ratifica, meglio permette ad uno Stato di aderire alla Carta senza doverne sposare i principi essenziali nella loro interezza, data la diversità strutturale dal punto di vista giuridico, sociale ed economico dei Paesi europei. Si instaura perciò un ulteriore punto di analogia con l'Ilo, che utilizza clausole di *souplesse* al fine di agevolare il processo di ratifica da parte degli Stati emergenti, flessibilità che tuttavia riguarda non tanto il nucleo essenziale quanto le tempistiche di adeguamento che dovrà essere graduale e non immediato. Di conseguenza le principali incongruenze della Carta sociale riguardano proprio l'imprescindibilità e l'universalità dei suoi principi. L'individuazione di un nucleo essenziale dovrebbe costituire presupposto per una ratifica totale dei nove principi; tuttavia, purché determinati diritti siano riconosciuti ai cittadini residenti all'estero, è necessario il loro accoglimento da parte dello Stato di appartenenza. Sussiste però una problematica di discriminazione generata dalla distinzione tra due categorie di individui : coloro che sono garantiti e coloro che sono esclusi da determinate tutele.

Anche la Carta sociale istituisce, al pari di molti contributi giuslavoristici internazionali, un meccanismo di controllo sotto il profilo dell'*enforcement*, definendo ulteriori corrispondenze con le modalità adottate dall'Ilo.

L'aspetto principale di tale processo è rappresentato dall'utilizzo di *report*, strumenti che permettono al Paese aderente di dichiarare quali provvedimenti sono stati assunti al fine di

adempiere alle disposizioni previste. Si tratta di specifici questionari formulati dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, che dovranno essere consegnati in copia alle organizzazioni di categoria dei lavoratori e dei datori di lavoro al fine di promuovere una partecipazione tripartita e uno scambio informativo completo.

L'invio di tali documentazioni è previsto negli anni dispari per le disposizioni fondamentali ; per le altre , divise in due gruppi, tale pratica avviene negli anni pari : maggior rilievo è perciò riconosciuto al nucleo essenziale che istituisce l'obbligo di fornire rapporti ogni due anni. Le documentazioni sono inoltre pubbliche e consultabili nel sito web del Consiglio d'Europa.

L'organo dedicato alla verifica dell'adempimento degli obblighi derivanti dalla Carta, è il Comitato Europeo dei Diritti sociali , le cui osservazioni sono sottoposte al Comitato Intergovernativo, composto dai rappresentanti degli Stati che valutano la situazione dei singoli Paesi e che , in caso di gravi violazioni , ricorrono ad “avvertimenti”, prima, e a raccomandazioni poi, in caso di inadempienza reiterata. Il reclamo non può pervenire da un singolo cittadino ma dovrà essere presentato dalle organizzazioni sindacali, dei datori di lavoro e dalle organizzazioni internazionali non governative .

Le risposte fornite dal Comitato europeo , raggruppate in un volume di “Conclusioni”, costituiscono valutazioni di carattere giuridico e quindi un fondamentale contributo interpretativo alla Carta ; questa può essere invocata avanti alle giurisdizioni nazionali poiché risulta vincolante nei Paesi che l'hanno ratificata.

4.3.5 Dalla Cso allo sviluppo di relazioni industriali transnazionali

La clausola sociale orizzontale (Cso) , risultato innovativo del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007, esprime le proprie potenzialità nell'articolo 9 del TFUE : “ Nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni , l'Unione tiene conto delle esigenze connesse con la promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale, la lotta contro l'esclusione sociale e un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana.”⁷⁸

⁷⁸ Tratto da : Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea , TFUE, Titolo II –Disposizioni di Applicazione generale, maggio 2008 .

L'ampio mandato che si evince dalla precedente enunciazione implica che una serie di obiettivi siano traslati a tutte le politiche e i progetti avallati dall'Unione , costituendo presupposto di una estensione trasversale delle finalità sociali in seno all'Europa , anche nei programmi di ricerca.

L'obiettivo principale della Cso è presente nelle comunicazioni ufficiali dell'Unione Europea : “Lo squilibrio che esiste tra lo sviluppo dell'integrazione economica nel mercato unico e il potenziamento della dimensione sociale dell'UE deve essere superato .” ⁷⁹

Gli strumenti di controllo predisposti al fine di promuovere l'applicazione della clausola sociale orizzontale sono molteplici, a partire dalle valutazioni sull'impatto sociale effettuate dal Comitato Economico e Sociale Europeo (Cese), organo consultivo costituito dai rappresentanti delle organizzazioni dei datori di lavoro, dei lavoratori e delle altre categorie appartenenti alla società civile dei 27 Stati membri . Attraverso un parere redatto annualmente, sarà verificata l'osservanza degli articoli 8,9,10⁸⁰ del TFUE, della Carta dei diritti fondamentali e delle disposizioni dal contenuto prettamente sociale del Trattato di Lisbona ⁸¹, infine del diritto derivato e delle differenti misure giuridiche e politiche. Il parere annuale del Cese terrà in debita considerazione la documentazione fornita dal comitato per la protezione sociale (Cps). Previa pubblicazione del parere sull'esito finale, il Cese terrà un'audizione durante la quale le parti interessate potranno partecipare e arricchire il quadro con le loro osservazioni .

Il Consiglio europeo, il Parlamento europeo, la Commissione, la Corte di giustizia e la Bce sono importanti destinatari di questa documentazione in quanto rappresentanti istituzionali dell'Unione europea . Nello specifico il Parlamento Europeo è investito di un particolare ruolo che prevede un contributo costante in tali valutazioni intraprese dagli organi europei. Saranno dunque i progetti incentrati sul dialogo sociale ad essere premiati e sostenuti dal Cese e dalla Confederazione Europea dei Sindacati (Ces).

⁷⁹ Tratto da : Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea , Osservazioni generali , 4.2 , gennaio 2012.

⁸⁰ Tratto da : Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, TFUE , Titolo II , Disposizioni di Applicazione generale, maggio 2008.

L'articolo 8 si dispiega nel seguente modo : “Nelle sue azioni l'Unione mira ad eliminare le ineguaglianze, nonché a promuovere la parità tra uomini e donne “.

L'articolo 9 è citato ad inizio paragrafo dato l'evidente collegamento alla Cso .

L'articolo 10 recita : “ Nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione mira a combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale “.

⁸¹ In particolare assumono rilevanza gli articoli dal 145 al 166 e 168 del TFUE .

L'applicazione della Cso si declina in maniera uniforme in quanto è prevista non solo a livello europeo ma anche da parte dei singoli Stati membri , convalidando in questo modo quel processo di valorizzazione sociale in essa contenuto.

La politica di inclusione sociale attiva dell'Unione Europea trova ulteriore riscontro nell'articolo 2 del codice degli appalti : “ Il principio di economicità può essere subordinato , entro i limiti in cui sia espressamente consentito dalle norme vigenti e dal presente codice, ai criteri, previsti dal bando, ispirati ad esigenze sociali, nonché alla tutela della salute e dell'ambiente e alla promozione dello sviluppo sostenibile “. ⁸²

Di conseguenza, in sede di appalto pubblico , oltre alla qualità complessiva del servizio , peso determinante sarà attribuito alla qualità sociale offerta dall'impresa nell'erogazione del servizio in questione . Gli appalti pubblici socialmente responsabili divengono strumento e modello di sviluppo nel momento in cui riescono a conciliare le necessarie dinamiche economiche con i seguenti aspetti : opportunità di occupazione, lavoro dignitoso, conformità con diritti sociali e lavorativi, inclusione sociale.

In particolare, con l'intento di fornire un riferimento vicino alla nostra realtà , si rileva che tali disposizioni si traducono nella Legge regionale del Veneto “Norme per la promozione e lo sviluppo della cooperazione sociale (23/2006 art.9, comma 3), che risponde coerentemente alle esigenze manifestate a livello europeo di coinvolgere la pubblica amministrazione in un processo di valorizzazione delle risorse umane, favorendo l'integrazione lavorativa delle fasce svantaggiate e deboli

Lo spazio sociale europeo, in conclusione, si distingue per la ricchezza di contributi offerti, tesi alla promozione di adeguati standard sociali, e ancor più diventa centro di aspettative di alcuni giuristi che ritengono che tale spazio possa costituire terreno fertile per la sperimentazione di politiche sovranazionali, che si estendano poi ad una dimensione globale come obiettivo finale ⁸³

Il mercato, che oggi è divenuto globale , richiede la creazione di strumenti atti alla sua regolazione ; attraverso una rinascita e una rivalutazione della vocazione sociale del movimento sindacale sarà possibile dare vita a relazioni industriali a livello globale. La realizzazione di reti sindacali

⁸² Tratto da : F. Panozzo “Inserimento lavorativo e clausole sociali: l'esperienza di Padova “, rivista mensile in rete Lavoro ed economia , aprile 2011

⁸³ Tratto da: T.Treu “ Gli accordi in deroga in Europa e la sfida dei sistemi contrattuali “, Quaderni di Rassegna Sindacale, n.1, 2011.

transnazionali assume perciò un ruolo cruciale nella realizzazione di una rinnovata democrazia che sia più attenta ai valori di equità sociale piuttosto che ai parametri tecnocratici di governance .⁸⁴

Questa particolare investitura riguarda quindi più da vicino le istituzioni comunitarie in quanto ritenute maggiormente idonee a raggiungere tale ambizioso obiettivo ; è necessario un impegno politico costante per utilizzare la varietà di strumenti di cui l'Unione può avvalersi in questo nuovo orizzonte.⁸⁵

Ma ancor più è auspicabile la collaborazione e la cooperazione tra le democrazie, le realtà istituzionali, i soggetti politici e civili in quanto ad ognuno è richiesto di relazionarsi a livello transnazionale , determinando così un maggior coinvolgimento e , quindi , una maggiore responsabilità sul fronte sociale.

⁸⁴ Tratto da: D. Carrieri " Le relazioni industriali possono aiutare la regolazione del mercato globale ? ", Quaderni di Rassegna Sindacale, 2011 .

⁸⁵ Tratto da: T.Treu " Gli accordi in deroga in Europa e la sfida dei sistemi contrattuali ", Quaderni di Rassegna Sindacale, n.1, 2011.

5 – Conclusioni

Il social dumping e la dottrina contemporanea

Social dumping e *race to the bottom* sono due fenomeni che trovano la loro ragion d'essere in una comune matrice, ove confluiscono aspetti tra loro complementari : in modo particolare le differenze di regolamentazione sociale tra gli ordinamenti dei Paesi emergenti che competono tra di loro in una corsa verso il basso, ovvero, la tendenza dei legislatori nazionali verso un progressivo abbassamento dei livelli di tutela giuslavoristica al fine di realizzare vantaggi competitivi ; la delocalizzazione della produzione in ambiti caratterizzati da livelli remunerativi e regimi normativi più favorevoli ⁸⁶ e l'importazione di prodotti a prezzi ridotti rispetto alla media di mercato, grazie al basso costo del fattore lavoro.

Se da un lato, uno stretto orientamento al mercato e il principio dell' "*invisible hand*" suggeriscono soluzioni di riequilibrio naturali, dall'altro, la realtà moderna spinge numerosi giuristi a elaborare teorie che identifichino soluzioni sintoniche ad una integrazione economica mondiale sensibile tanto alla redditività quanto alla dignità umana. Infatti, un processo di grave destrutturazione degli ordinamenti giuslavoristici ha equiparato i diritti dei lavoratori a parametri statistici di efficienza produttiva e gli stessi diritti finiscono col disperdersi nelle classifiche di attrattività economica privati del loro intenso valore intrinseco.

Una prospettiva di *hard law*, invece, suggerisce una risoluzione di tipo transnazionale , una regolazione della concorrenza sociale, guidata da principi, internazionalmente riconosciuti, di rispetto dei diritti fondamentali. L'intervento dovrà valorizzare gli elementi *extra business* attraverso una correlazione efficace delle regole del mercato globale con la tutela dei diritti sociali e della democrazia. ⁸⁷ . Coerentemente , la proposta di adottare uno strumento quale la clausola sociale, permetterebbe l'interiorizzazione delle Convenzioni fondamentali dell'Ilo nei trattati commerciali ; se, inoltre, supportata dall'istituzione del Wto , consentirebbe una tutela giurisdizionale adeguata ai diritti dei lavoratori e tale da trasformare il *free trade* in *fair trade* ⁸⁸

⁸⁶ Tratto da : A. Lyon Caen "A proposito di dumping sociale" in Lavoro e Diritto, 2011 – p.7 e ss.

⁸⁷ Tratto da : A. Perulli " Globalizzazione e dumping sociale :quali rimedi ? " in Lavoro e Diritto, 2011 - p.13 e ss.

⁸⁸ Tratto da : A. Lyon Caen "A proposito di dumping sociale" in Lavoro e Diritto, 2011 – p.7 e ss.

La letteratura, pur riconoscendo al Gatt e al Wto il merito dell'operato a livello di mercato globale, tuttavia rileva le difficoltà e gli ostacoli incontrati nel contemperare interessi commerciali ed esigenze sociali mediante discipline bilaterali, multilaterali e sovranazionali⁸⁹.

Proposta alternativa e parimenti significativa è riconoscere un ruolo attivo nell'ambito del diritto del lavoro internazionale ad istituzioni quali il Fondo Monetario Internazionale e la Banca Mondiale, affidando loro il compito di istituire un legame tra le politiche monetarie e i *common standard* sociali⁹⁰.

Un'altra via da percorrere volta a sradicare il fenomeno del *social dumping* è quella prospettata da strumenti di *soft law* che ben si contemperano in un contesto di "tramonto del dogma della statualità del diritto"⁹¹.

I pareri dei giuristi, in questo contesto, si concentrano sulle forme di autoregolamentazione e sulla responsabilità sociale d'impresa⁹² e, se da un lato, il carattere volontario dovrebbe comportare una maggiore applicazione e un'osservanza partecipata rispetto all'ipotesi di imposizione per eteroregolazione⁹³, dall'altro lato, la presenza di standard divergenti per obiettivi e per settore di appartenenza dell'impresa, ricollegati poi ad eterogenee fonti di attestazione, comporta un disorientamento generale dal quale non scaturisce una direzione univoca e condivisa, bensì una restrizione degli standard e dei principi giuslavoristici alle tematiche di settore: l'autoregolamentazione si riduce a mero strumento rivolto più verso l'interno che l'esterno dell'impresa⁹⁴.

Ulteriori contributi critici sono relativi all'efficacia estensiva delle forme di autoregolamentazione evidenziando come l'effettività dipenda fortemente dalla capacità di coinvolgere tutti gli attori che partecipano all'attività dell'impresa anche se risulta ancora necessario lo svolgimento di attività di controllo da parte di soggetti terzi⁹⁵.

⁸⁹ Tratto da: M. Ceruti, T. Treu "Organizzare l'altruismo. Globalizzazione e welfare", Roma, 2010.

⁹⁰ Tratto da: A. Perulli "Globalizzazione e dumping sociale: quali rimedi?" in Lavoro e Diritto, 2011 - p.13 e ss.; G.A. Sarfaty "Why Culture Matters in International Institutions: The Marginality of human rights at the World Bank", American Journal of International Law, vol.103, n. 4, 2009 - p.647 e ss.

⁹¹ Tratto da: F. Galgano "La globalizzazione nello specchio del diritto", il Mulino, Milano, 2005.

⁹² Vedi Introduzione del presente elaborato - p. 10 e ss.

⁹³ Tratto da: A. Antonucci, "La responsabilità sociale di impresa", in NGCC (nuova giurisprudenza civile commentata), 2007 - p.119 e ss.

⁹⁴ Tratto da: S. Scarponi "La privatizzazione delle norme internazionali di tutela del lavoro: codici etici di responsabilità sociale, accordi sindacali internazionali" in Lavoro e Diritto, 2009 - p.403 e ss.

⁹⁵ Tratto da R. Pessi "W.P. Libertà, lavoro e sicurezza sociale" Università degli Studi di Macerata, Facoltà di Giurisprudenza, Dipartimento di Diritto privato e del lavoro italiano e comparato, 2011 - pp.13-14

Ritornando al punto di partenza , all' esasperazione che caratterizza le legislazioni lavoristiche dei Paesi emergenti, una soluzione unicamente orientata al mercato e alla convenienza economica, implica il determinarsi di un mix di vincitori e vinti nel processo di apertura commerciale , una distribuzione di benefici che, a causa di imperfezioni e iniquità , penalizza determinati attori.

Tale distribuzione , per quanto attiene al profilo degli accordi commerciali , può essere analizzata sulla base di due dimensioni distinte :

- *between partner countries*, in cui i vantaggi possono concentrarsi in alcuni Paesi piuttosto che in altri , soprattutto quando l'esperienza bilaterale o regionale coinvolge realtà emergenti e avanzate e l'analisi del caso Nafta ne costituisce una conferma in quanto le dinamiche di compromesso prevalgono sul livellamento delle disuguaglianze giuslavoristiche.

L'accordo parallelo in materia di lavoro, il Naalc, nasceva con l'obiettivo di costituire il contrappeso sociale al libero scambio tra le parti firmatarie , tuttavia le sue debolezze costituiscono inerzie esecutorie , amministrative e interpretative , dando vita ad un sistema di risoluzione delle controversie caratterizzato da numerosi punti dolenti . L'analisi effettuata sull'evoluzione sociale dei *free trade agreement* dimostra che il dibattito sulle interconnessioni tra commercio, lavoro e sviluppo sostenibile è ancora lontano dal concludersi anche se è progredito in maniera significativa .

Gli effetti registrati nelle esperienze regionali e bilaterali variano a seconda della tipologia di lavoratori coinvolta , le loro qualifiche , l'industria di appartenenza e la localizzazione geografica ; tale variabilità si scontra con le dinamiche di globalizzazione , intesa ora in senso lato e non unicamente economico , che dovrebbero condurre , in campo giuslavoristico , alla diffusione di standard condivisi e uniformi internazionalmente riconosciuti.

L'attenzione riservata alle tematiche di diritto del lavoro internazionale e di sviluppo sostenibile all'interno degli accordi commerciali , rappresenta un costo opportunità nel processo di negoziazione dell'accordo che viene però ampiamente ripagato dalla creazione di valore aggiunto (*added value*) in termini di : maggiori garanzie per i lavoratori, contributo alla stabilità sociale e politica , maggiore approvazione dalla società civile , assorbimento delle distorsioni del commercio , consolidamento di una relazione positiva tra forze economiche e sociali e la promozione degli accordi internazionali .

- *within a country* , in modo particolare in quel Paese che risulta suddiviso in aree di differente sviluppo economico e che percepiscono , in diversa proporzione , i flussi di investimenti diretti esteri derivanti dalle disposizioni degli accordi commerciali. In tali Paesi i governi, che hanno

manifestato nei dibattiti internazionali la loro opposizione all'implementazione della clausola sociale in seno al Wto , risultano perciò tacitamente favorevoli al *race to the bottom* e al *social dumping* .

Sotto il profilo economico , i benefici complessivi risultanti dalla liberalizzazione commerciale sono comunque maggiori rispetto alle perdite : la maggiore disponibilità di beni , una più ampia scelta per consumatori e produttori nell'acquisto di beni di consumo , componenti intermedi , attrezzature, macchinari , la specializzazione nazionale che permette una migliore allocazione delle risorse , una più efficiente combinazione di *input* , incoraggianti economie di scala , miglioramenti nella ricerca e sviluppo tesa all'innovazione di prodotti e tecnologie e mercati più ampi per le compagnie basate sull'esportazione . A questo punto , utile riflessione appare quella inerente la compensazione dei *losers* ma, nella pratica , una redistribuzione di questo genere implica una regolamentazione che faccia riferimento ad un corpus uniforme di standard internazionalmente riconosciuti e un profondo coinvolgimento istituzionale.

Il progresso giuslavoristico, misurato sulla base di un livellamento internazionale delle disuguaglianze di diritto del lavoro , può partire dalla revisione dei meccanismi di controllo dei sistemi risolutivi esistenti affinché diventino efficaci sotto il profilo dell'*enforcement* , per giungere ad una clausola sociale che sia realmente priva di contraddizioni .

Una clausola sociale che permetta di assorbire le distorsioni commerciali derivanti dalla liberalizzazione degli scambi , di beneficiare dei risultati positivi conseguibili grazie alla globalizzazione neutralizzandone le esternalità negative e realizzando quell'evoluzione sociale tanto attesa e urgente in materia dei diritti dei lavoratori.

Bibliografia

- F. Arestoff-Izzo , R. Bazillier ,C. Duc , C. Granger-Sarrazin
“The Use, Scope and Effectiveness of Labour and Social Provisions and Sustainable Development Aspects in Bilateral and Regional Free Trade Agreements”
European Commission Final Report , 15 settembre 2008
Documentazione finale prodotta dalla Commissione Europea - Internet;
- A. Antonucci
“La responsabilità sociale di impresa”
La nuova giurisprudenza civile commentata (NGCC) , 2007
Internet ;
- F. H. Bieszczat
“Labor provisions in trade agreements : from the Naalc to now”
Chicago - Kent College of Law , Chicago - Kent Law Review, 2008
Elaborato accademico - Internet ;
- M. J. Bolle
“Nafta Labor Side Agreement : Lessons for the Worker Rights and Fast-Track Debate”
CSR Report for Congress, 2001
Working Paper - Internet ;
- M. Caroli
“Gestione delle Imprese Internazionali”
McGraw - Hill, Milano, 2011
Libro di testo ;
- D. Carrieri
“Le relazioni industriali possono aiutare la regolazione del mercato globale?”
da Quaderni di Rassegna Sindacale, 2011
Internet;
- G. Casale
“International Labour Standards and the Eu Labour Law”
Materiale a supporto del meeting : Venice, 30 November 2012, Ca Foscari University
Slide - Internet ;

- M. Ceruti, T. Treu
 “Organizzare l’altruismo. Globalizzazione e welfare”
 Roma, 2010
 Internet;

- A. Chan, R.J.S. Ross
 “Racing to the Bottom : International Trade Without a Social Clause”
 Third World Quarterly, vol 24, n.6 , pp 1011-1028, 2003
 Internet ;

- T. Colligsworth
 “An essential element of fair trade and sustainable development in the fta is an enforceable social clause”
 Richmond Journal of Global Law and Business, 2001
 Articolo di giornale- Internet;

- L.Delp, M.Arriaga, G.Palma, H. Urita, A.Valenzuela
 “Nafta’s Labor Side Agreement : Fading into Oblivion?”
 UCLA Center for Labor Research and Education , 2004
 Working Paper - Internet ;

- M. Dessing
 “The Social Clause and Sustainable Development”
 International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD), 2001
 Working Paper - Internet;

- F. Galgano
 “La globalizzazione nello specchio del diritto”
 Il Mulino, Milano, 2005
 Libro di testo;

- E. Gravel, Q. Delpech
 “The comments of the Ilo’s Supervisory bodies : Usefulness in the context of the sanction-based dimension of labour provisions in Us free trade agreements”
 Ilo Research Paper n. 4, Marzo 2013
 Internet;

- J. P. Isa
 “Testing the Naalc’s Dispute Resolution System : a case study”
 American University Washington College of Law - Journal of Gender and the Law, 1999
 Elaborato accademico - Internet ;

- T. Kay
 “Labor Transnationalism and Global Governance : The Impact of Nafta on Transnational Labor Relationships in North America”
 University of California, San Diego - American Journal of Sociology , 2005
 Articolo accademico – Internet ;

- M. A. Kose, G. M. Meredith, C. M. Towe
 “How Has Nafta Affected the Mexican Economy? Review and Evidence”
 International Monetary Fund (IMF) Working Paper, 2004
 Working Paper – Internet ;

- P. R. Krugman, M. Obstfeld
 “Economia Internazionale 1 – Teoria e Politica del Commercio Internazionale”
 Pearson, Milano, 2007
 Libro di testo ;

- V. A. Leary
 “The Wto and the Social Clause : Post Singapore”
 Buffalo Law School University, 1997
 Articolo accademico – Internet ;

- A. Lyon Caen
 “A proposito di dumping sociale”
 Dalla rivista Lavoro e Diritto, 2011
 Internet;

- S. Lucatello
 “Nafta : la nuova identità del Nordamerica”
 Dipartimento di Relazioni Internazionali - London School of Economics and Political Science (LSE), Londra, 2000
 Articolo accademico – Internet ;

- R. Marchetti, R. Matarazzo, F. Niglia, G. Merone, G. Graziani, A.S. Valenziano
 “Rapporti tra Unione Europea e Organizzazioni Internazionali”
 A cura di E. Pfoffi, prefazione di A. Fiorella, Apes editrice 2010
 Internet;

- F. Marrella
 “Regolazione internazionale e responsabilità sociale delle imprese multinazionali”
 capitolo 4 tratto dal libro di testo :
 “L’impresa responsabile – diritti sociali e corporate social responsibility”
 a cura di A. Perulli, Halley Editrice, 2007 ;

- F. Onida
 “Globalizzazione, standard sociali e del lavoro e ruolo dell’Ilo”
 Elaborato scritto per il gruppo Astrid su “Il governo della globalizzazione”
 Internet www.astrid-online.it ;

- A. Perulli
 “Globalizzazione e dumping sociale : quali rimedi? ”
 Dalla rivista Lavoro e Diritto, 2011
 Internet;

- A. Perulli
 “Corporate Social Responsibility e diritto del lavoro”
 capitolo 7 tratto dal libro di testo :
 “L’impresa responsabile – diritti sociali e corporate social responsibility”
 a cura di A. Perulli, Halley Editrice, 2007 ;

- A. Perulli
 “Diritto del Lavoro e Globalizzazione – Clausole sociali, Codici di Condotta e Commercio Internazionale”
 Cedam, Padova, 1999
 Libro di testo ;

- R. Pessi
 “W.P. Libertà, lavoro e sicurezza sociale”
 Università degli Studi di Macerata, Facoltà di Giurisprudenza, Dipartimento di diritto privato e del lavoro italiano e comparato, 2011
 Elaborato – Internet;

- F. Praussello
 “Rapporti tra multilateralismo e regionalismo economico”
 Associazione Universitaria di Studi Europei (Ause) con il contributo della Commissione Europea, 2006
 Internet;

- R. Robert
 “Regional Social Policy – Issues in Nafta and Asean countries”;
 Materiale a supporto del meeting : Venice, 30 November 2012, Ca Foscari University
 Slide - Internet ;

- G. A. Sarfaty
 “Why Culture Matters in International Institutions : The Marginality of Human Rights at the World Bank”
 American Journal of International Law, vol. 103, n. 4, 2009
 Internet;

- S. Scarponi
 “La privatizzazione delle norme internazionali di tutela del lavoro : codici etici di responsabilità sociale, accordi sindacali internazionali”
 Dalla rivista Lavoro e Diritto, 2009
 Internet;

- C. Scherrer, T. Greven, A. Leopold, E. Molinari
 “An Analysis of the Relative Effectiveness of Social and Environmental Norms in Free Trade Agreements”
 Study from : European Parliament’s Committee , 2009
 Internet;

- P. Stirling
 “The Use of Trade Sanctions as an Enforcement Mechanism for Basic Human Rights : a Proposal for Addition to the World Trade Organization”
 American University International Law Review , 1996
 Elaborato accademico - Internet ;

- T. Treu
 “Gli accordi in deroga in Europa e la sfida dei sistemi contrattuali”
 da Quaderni di Rassegna Sindacale, n.1, 2011
 Internet;

- M. A. Villarreal, M. Cid
 “Nafta and the Mexican Economy”
 Cornell University, ILR School, 2008
 Articolo accademico – Internet ;

- A. Zanobetti Pagnetti
“Il diritto internazionale del lavoro – Norme Universali regionali e comunitarie”
Pàtron Editore, Bologna, 2005
Libro di testo ;

- Gazzetta Ufficiale dell’Unione Europea;

- Naalc Official Website;

- Sole 24 ore;

- Wikipedia.