Adalberto Perulli

DIRITTI SOCIALI E MERCATO GLOBALE

Estratto dalla
Rivista Giuridica del Lavoro
e della Previdenza Sociale
Anno LI - 2000 - 4 - Dottrina

EDIESSE

Adalberto Perulli (*)

DIRITTI SOCIALI E MERCATO GLOBALE

SOMMARIO: 1. Premessa: la dimensione sociale del mercato globale. — 2. La clausola sociale e i diritti sociali fondamentali. — 3. Il Gatt-Wto. — 4. L'Accordo nordamericano di cooperazione sul lavoro (Naalc). — 5. Il sistema di preferenze generalizzate. — 6. I codici di condotta. — 7. Il *social labelling*. — 8. Il disegno di legge sui marchi sociali. — 9. Osservazioni conclusive.

1. — *Premessa: la dimensione sociale del mercato globale* — La crescente interdipendenza economica degli Stati-nazione e la rapida espansione del commercio mondiale, associati alla mobilità dei flussi finanziari internazionali, sono all'origine di un vasto dibattito sulle misure idonee a tutelare i diritti fondamentali dei lavoratori dall'accresciuta concorrenza dei mercati e dalla conseguente svalutazione competitiva delle politiche sociali nazionali. Le più recenti analisi sulle tendenze evolutive in tema di globalizzazione evidenziano due fondamentali implicazioni per i sistemi nazionali di diritto del lavoro: l'una attiene ai rapporti fra economia e Stato e riguarda l'eclisse del controllo statale-nazionale sulla regolazione del mercato (1); l'altra è relativa alla cd. deterritorializzazione delle attività economiche da parte delle imprese, specie multinazionali – in larga parte influenzate, nelle scelte di localizzazione produttiva, dalle differenze regionali nei costi del lavoro e nei programmi di sicurezza sociale – che innesta processi di «denazionalizzazione» e «decostruzione» degli ordinamenti giuslavoristici (2).

Entrambe le tendenze rischiano di provocare una armonizzazione al ribasso degli *standard* di lavoro, minacciati da quella che gli economisti istituzionali chiamano una «concorrenza distruttrice» (3) e dai conseguen-

---

(*) Professore straordinario di Diritto del lavoro nell'Università di Venezia - Ca' Foscari.

(1) M. D'Antona, *Diritto del lavoro di fine secolo: una crisi di identità?*, in q. *Riv.*, 1998, I, pp. 311 ss.

(2) D'Antona, *op. cit.*, p. 319; G. F. Mancini, *Argomenti per uno Stato europeo*, in *S.D.*, 1998, p. 22; ma v. già T. Treu, *L'internazionalizzazione dei mercati: problemi di diritto del lavoro e di metodo comparato*, in *Scritti in onore di Rodolfo Sacco*, I, Giuffrè, Milano, 1994, pp. 1119 ss.; S. Simitis, *Le droit du travail a-t-il encore un avenir?*, in *D.S.*, 1997, p. 655.

(3) Cfr. G. De Martino, *L'harmonisation des normes du travail dans une perspective internationaliste*, in *Syndicalisme et société*, 1998, pp. 265 ss.

ti processi di delocalizzazione mondiale della produzione, fenomeni cui consegue la svalutazione competitiva delle politiche sociali interne. La ricerca di maggiore competitività viene spesso perseguita, anche nei sistemi economici avanzati e consolidati, comprimendo i diritti sociali e praticando strategie di «*sweatshop*», piuttosto che attraverso la riprogettazione dei modelli organizzativi di produzione fondati sulla responsabilizzazione e il coinvolgimento dei lavoratori. Questi scenari generano dunque «un nuovo tipo di questioni di valore» (4), relative, da un lato, al trasferimento a istanze sovranazionali delle funzioni di governo del mercato finora svolte dagli Stati in ambito nazionale; dall'altro alla possibilità di condurre su binari rinnovati la tutela di *standard* sociali a livello mondiale, collocando il rispetto delle condizioni minime di protezione dei lavoratori nell'alveo degli istituti di regolazione del commercio transnazionale.

I negoziati dell'*Uruguay Round*, e il successivo accordo di Marrakech costituiscono una vittoria del commercio internazionale e dell'espansione dell'economia mondiale, ma non riservano una adeguata considerazione agli effetti che tale liberalizzazione può avere sui mercati del lavoro dei Paesi firmatari. In realtà l'accordo istitutivo della Wto, agevolando l'accesso ai mercati dei Paesi industrializzati e in particolare le importazioni specifiche dei Paesi in via di sviluppo (d'ora in poi Pvs), innesca forti tensioni specie nei settori a bassi salari dei Paesi con *standard* sociali più elevati e in quelli ad alti salari dei Paesi più arretrati (5). Se finora i vantaggi dei Pvs in termini di differenziali sociali erano compensati dai vantaggi dei Paesi industrializzati in termini di produttività e di qualità del prodotto, le nuove tecnologie produttive adattabili a contesti lavorativi poco qualificati consentono ormai ai Pvs di realizzare beni non solo a buon mercato ma anche di qualità, attirando flussi crescenti di investimenti diretti esteri (6). In sostanza, i sistemi sviluppati dell'Occidente subiscono, grazie all'eliminazione o riduzione delle barriere commerciali, una concorrenza non regolata con i Paesi emergenti, ove esiste un inesauribile «esercito di riserva» disposto a entrare nel mercato del lavoro a salari e *standard* sociali deteriori, che fatalmente sospinge le economie occidentali verso i livelli retributivi e le condizioni di sfruttamento della manodopera dei Paesi concorrenti (7).

---

(4) D'Antona, *op. loc. cit.*

(5) Cfr. M. Vellano, *Full Employment and Fair Labour Standards in the Framework of the Wto*, in *International Trade Law on the 50 Anniversary of the Multilateral Trade System*, Milano, 1999, pp. 390 ss.

(6) Cfr. R. Dore, *Cambiamento tecnologico e solidarietà sociale*, in *Stato e mercato*, 1996, p. 157, il quale sottolinea come «la rapidità alla quale i paesi poveri a bassi salari possono dominare la tecnologia di quelle industrie *labour-intensive* che hanno una tecnologia relativamente stabile, e sommergere i mercati dei Paesi ricchi, è oggi di gran lunga maggiore rispetto al passato».

(7) Per un'analisi riferita all'incidenza del costo del lavoro sulla mobilità del capitale in ambito europeo, cfr. C. L. Erickson e S. Kuruvilla, *Labor Costs and the Social Dumping Debate in the European Union*, in *Ind. Lab. Rel. Rev.*, 1994, 48, pp. 28 ss.; più in generale, circa gli effetti del commercio internazionale sul livello dell'occupazione e dei salari, cfr. R.

Questi fenomeni pongono l'esigenza di ricondurre la globalizzazione entro schemi politicamente condivisi, che forniscano legittimità all'azione del mercato: come ha scritto Lester Thurow, infatti, se «l'epoca delle legislazioni economiche nazionali è ormai esaurita, quella della legislazione economica globale non è ancora iniziata» (8). Nell'attuale contesto una simile prospettiva può essere coltivata solo nell'ambito di regolazione delle fonti sovranazionali – altri parlano di «reti intestatali rette dall'interdipendenza» (9) – istituite per favorire la collaborazione in ambiti spaziali più ampi di quelli circoscritti dalle singole comunità statali, che disciplinano i fenomeni economici su scala regionale (Ue, Nafta) o globale (Wto). Si tratta di un'esigenza cui concorrono due *ratio*, diverse ma non confliggenti: l'una rimanda alla progettazione e istituzionalizzazione di un ordine economico mondiale che non si riduca alla creazione e alla istituzionalizzazione giuridica dei mercati, ma che introduca elementi di volontà politica mondiale e attutisca le conseguenze sociali indesiderate della globalizzazione (10); l'altra è volta a evitare il *dumping* sociale quale fenomeno distorsivo della concorrenza che ostacola l'allocazione ottimale delle risorse su scala globale (11).

2. — *La clausola sociale e i diritti sociali fondamentali* — L'argomento competitivo, sin dalle origini intrecciato con ogni intervento di regolazione del lavoro – al punto che Alain Supiot ha scritto che «la questione del lavoro è contenuta in quella del commercio» (12), e Gerard Lyon-Caen che il diritto del lavoro nasce come «componente» del diritto della concorrenza (13) –, è attualmente riproposto e accentuato dalla globalizzazione economica, che rilancia i fenomeni di concorrenza basati sull'abbassamento dei costi sociali, la delocalizzazione delle attività produttive (anche nelle forme di *outward processing trade*, ossia lavorazione delle materie prime esportate in temporanea e poi reimportate al termine delle fasi di lavorazione), e il *dumping* sociale. Questi fenomeni, non con-

---

E. Baldwin, *Trade Policy in a Changing World Economy*, New York, 1988, pp. 181 ss.; N. Gaston, D. Trefler, *Protection, Trade and Wages: Evidence from U.S. Manufacturing*, in *Ind. Lab. Rel. Rev.*, 1994, 47, pp. 574 ss.

(8) L. C. Thurow, *The Future of Capitalism*, trad. it. *Il futuro del capitalismo*, Milano, 1997, p. 137.

(9) S. Cassese, *Poteri indipendenti, Stati, relazioni ultrastatali*, in *Foro it.*, 1996, V, 13.

(10) J. Habermas, *Die Postanationale Konstellation*, trad. it. *La costellazione postnazionale. Mercato globale, nazioni e democrazia*, Milano, 1999, p. 23.

(11) Cfr. A. Lyon-Caen, *Pérennité d'une interrogation*, in *Dimension sociale de la mondialisation de l'économie*, Université Montesquieu-Bordeaux IV, 1996, pp. 13 ss.

(12) A. Supiot, *Le travail en perspectives*, in *R.I.T.*, 1996, p. 663.

(13) G. Lyon-Caen, *L'infiltration du Droit du travail par le Droit de la concurrence*, in *Dr. Ouvr.*, 1992, p. 313.

trollabili con la sola attività sindacale né con la tradizionale azione normativa dell'Oil, possono formare oggetto di regolazione mediante utilizzo della politica commerciale internazionale, nuova cornice normativa nell'ambito di una collaborazione interstatale necessaria per ogni ulteriore sviluppo economico-sociale.

Tale prospettiva, che peraltro non intende ridurre i diritti fondamentali a meri corollari delle regole di concorrenza, si fonda sulla valorizzazione di una dimensione economica che utilizza gli *standard* sociali quale strumento per istituire un quadro di regole commerciali eque e rispettose della clausola *ceteris paribus*. Il congegno tecnico-giuridico atto a fissare condizioni minime di protezione dei lavoratori è la cd. clausola sociale: inserita nei trattati del commercio internazionale, essa designa peculiari norme aventi a oggetto i diritti sociali internazionalmente riconosciuti, il cui rispetto diviene condizione per il godere dei benefici indotti dalla liberalizzazione dei flussi commerciali ed evitare di incorrere in vere e proprie sanzioni economiche (14). Si tratta quindi di un criterio di *condizionalità sociale* nell'ambito del governo dei processi economici internazionali: una tipica clausola sociale consente di limitare o interdire le importazioni, o le importazioni sotto un regime preferenziale, di prodotti provenienti da Paesi, settori produttivi o imprese, ove i regimi lavorativi sono inferiori agli *standard* convenzionalmente stabiliti. Sotto il profilo dell'*enforcement* la clausola sociale si distingue sia dalle tradizionali convenzioni di diritto internazionale volte alla protezione dei diritti umani, sia dalle norme Oil, la cui effettività è, come ben noto, assai scarsa. Proprio per questo motivo la clausola sociale ha una storia così controversa, soggetta a un destino fallimentare (si pensi all'art. 7 della Carta dell'Avana sui *Fair Labour Standards*, che non trovò poi traduzione in seno al Gatt); per questo i Paesi in via di sviluppo accusano i Paesi avanzati di usare il tema delle clausole sociali come una forma di protezionismo mascherato, opponendosi fermamente a ogni ipotesi di inserimento di una clausola sociale nell'ambito della Wto.

È noto, al riguardo, il dibattito teorico e politico fra detrattori della clausola sociale, i quali lanciano accuse di protezionismo indiretto ai Paesi occidentali e si appellano alla teoria economica dei costi comparati per dimostrare il legittimo vantaggio comparativo dei Paesi in via di sviluppo con bassi *standard* sociali, e fautori della clausola sociale, i quali stigmatizzano i fattori di competitività dei Paesi poveri fondati, fra l'altro, sullo sfruttamento del lavoro minorile e sulla sistematica negazione dei più

(14) Ho sviluppato in dettaglio il tema della clausola sociale in Perulli, *Diritto del lavoro e globalizzazione*, Padova, 1999, cui sia consentito il rinvio anche per le ulteriori indicazioni bibliografiche.

elementari diritti sociali (15). Rimanendo sul terreno strettamente giuridico, un'attenta analisi delle fonti di diritto internazionale consente di enucleare un nucleo duro di diritti sociali «incondizionati», cioè non declinabili in ragione delle differenti situazioni economiche e culturali: questi diritti, già contemplati, oltre che da Convenzioni Oil, dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e dai Patti Onu del 1966 sui diritti civili e politici e sui diritti economici e sociali, sono stati riconosciuti come «basilari» dalla Dichiarazione di Copenaghen sullo sviluppo sociale (16) e infine consacrati dalla storica Dichiarazione adottata dalla Conferenza internazionale del lavoro, nella sua 86ª sessione (Ginevra 18 giugno 1998) (17). Si tratta della libertà di associazione e del diritto di contrattazione collettiva; del divieto del lavoro forzato e obbligatorio; della tutela del lavoro dei minori; del divieto di discriminazione (18). Questo «*set*» di *core labor standard* deve considerarsi dunque di applicazione universale, tanto che l'Oil ne richiede il rispetto agli Stati membri in virtù della mera appartenenza all'organizzazione. Proprio in ragione della valenza costituzionale delle convenzioni fondamentali, la Conferenza ha infatti dichiarato che «l'insieme dei membri, anche qualora non abbiano ratificato le convenzioni in oggetto, sono obbligate, per il solo fatto di appartenere all'organizzazione, di rispettare, promuovere e realizzare, in buona fede e secondo la Costituzione, i princìpi concernenti i diritti fondamentali che formano oggetto delle relative convenzioni» (art. 2). Si tratta, invero, di diritti dei lavoratori che si atteggiano essenzialmente come diritti umani internazionalmente riconosciuti, per i quali esiste con ogni probabilità una *opinio iuris* in base alla quale la comunità internazionale ne risulti vincolata quanto a osservanza. Si pensi, per esempio, all'utilizzo di manodopera infantile in rapporti di lavoro che, per loro natura o per le circostanze in cui si svolgono, mettano a repentaglio la salute fisica e morale dei minori, prassi questa da ricomprendersi nella nozione di «trattamenti crudeli, disumani e degradanti» (artt. 1 e 56 della Carta Onu) il cui divieto è senz'altro riconducibile allo (e sanzionabile secondo lo) *ius cogens* (19). Come dire

(15) Per un'utile rassegna delle posizioni vedi D. Carlà, *Diritti sociali fondamentali e commercio internazionale*, in *Dir. rel. ind.*, 1997, pp. 95 ss.

(16) Cfr. R. Carvin, *La déclaration de Copenhague sur le développement social (1995) et ses potentialités*, in *Syndacalisme et société*, 1998, pp. 149 ss.

(17) La dichiarazione è suddivisa in un preambolo, un dispositivo e una originale procedura di controllo (*mécanisme de suivi; follow-up mechanism*); per una descrizione vedi Kellerson, *La Déclaration de 1998 de l'Oit sur les principes et droits fondamentaux: un défi pour l'avenir?*, in *Rev. int. trav.*, 1999, pp. 244 ss.

(18) Per l'analisi di questi diritti fondamentali si rinvia a L. Betten, *International Labour Law*, Deventer, 1993.

(19) Cfr. J. M. Diller, D. A. Levy, *Child Labor, Trade and Investment: Toward the Harmonization of International law*, in *AJIL*, 1997, p. 673; sulla nozione di trattamento crudele, disumano e degradante, cfr. Conforti, *Le Nazioni Unite*, Padova, 1994, pp. 240 s.

che la clausola sociale ha funzione codificatoria di princìpi già operanti sul piano del diritto internazionale generale: i trattati commerciali che la ospitano dovrebbero di conseguenza interpretarsi come conferma, ampliamento e specificazione di norme consuetudinarie già esistenti (20).

3. — *Il Gatt-Wto* — Nonostante l'approdo sostanzialmente infruttuoso del dibattito sulla clausola sociale, il tema dei diritti fondamentali è destinato a entrare nell'agenda del cd. *Millenium round*, il negoziato multilaterale apertosi con la Conferenza di Seattle. La pressione esercitata dai Paesi industrializzati e le critiche avanzate dalle organizzazioni dei consumatori, dai sindacati dei lavoratori e dalle altre organizzazioni non governative interessate ai fallimenti «sociali» della *trade liberalization* rappresentano una garanzia per il rilancio in sede Wto del tema in oggetto (21). È peraltro utile, in attesa di quegli sviluppi, verificare l'*attuale* compatibilità di una clausola sociale con i princìpi vigenti in ambito Gatt – l'Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio –, accertando l'eventuale azionabilità di misure restrittive del commercio adottate da singoli Stati in funzione anti-*dumping* sociale.

Vengono in rilievo, al riguardo, una serie di disposizioni di notevole interesse, la cui analisi conduce a risultati problematici, ancorché possibilisti. Problematici, perché il concetto di *dumping* sociale non può essere tecnicamente ricondotto alla nozione di *dumping* sui prezzi ai sensi dell'art. VI del Gatt: il diritto del commercio internazionale, infatti, non riconosce il costo differenziale tra produttori come potenziale causa di *dumping*, ché anzi in un sistema a economia di mercato il ribasso del prezzo di un prodotto rientra negli obiettivi classici della libera concorrenza. Rileva invece, a quei fini, che il produttore venda lo stesso prodotto a prezzi differenti nel mercato domestico e in quello straniero di importazione: se il prezzo del bene *in entrambi i mercati* riflette i costi di produzione non c'è *dumping*. E poiché il *dumping* sociale non si basa su una discriminazione tra prezzo di vendita sul mercato domestico e prezzo di vendita sul mercato importatore – poiché anche nel primo dei due mercati il prezzo risulta altrettanto basso –, se ne deve concludere che esso non costituisce, in linea di principio, una pratica commerciale sleale ai sensi del Gatt (22).

---

(20) In una prospettiva di questo tipo si pone, sia pure con sfumature problematiche, O. D. A. Morello, *Liberalizzazione dei flussi commerciali internazionali, norme di diritto internazionale del lavoro e promozione della dignità umana*, in *Dir. com. sc. inter.*, 1998, p. 81.

(21) Cfr. per un accenno in tal senso, Treu, *Sviluppare la competitività e la giustizia sociale: le relazioni fra istituzioni e parti sociali*, in *Dir. rel. ind.*, 1998, pp. 423 ss.

(22) Cfr. Vellano, *op. cit.*, p. 397.

Più vicina alla prassi del *dumping* sociale è la nozione di sovvenzione pubblica alle esportazioni, caratterizzate dal fatto che il prezzo inferiore a quello normale deriva da aiuti concessi direttamente o indirettamente dagli Stati alle imprese; di fronte a tali prassi il Gatt, oltre a consentire agli Stati danneggiati di reagire con l'imposizione di dazi doganali «compensativi» (art. VI), disciplina il fenomeno limitando o proibendo la concessione di sovvenzioni. Ci si chiede allora se lo Stato che consenta alle imprese nazionali di violare le norme sociali non finisca di fatto per concedere loro una sovvenzione; si tratta di un'ipotesi interpretativa suggestiva, prospettata anche nel caso di *dumping* ecologico, che tuttavia si scontra con ostacoli di natura testuale, mancando i requisiti della sovvenzione delineati dal relativo accordo redatto nel corso dell'*Uruguay Round*, vale a dire un contributo finanziario dell'autorità e la specificità della sovvenzione (non è considerato sovvenzione l'aiuto *indifferenziato* al sistema delle imprese).

Il meccanismo della clausola sociale può inoltre essere commisurato alle cd. clausole di salvaguardia, disposizioni convenzionali che prevedono, a fronte di particolari situazioni, la facoltà di derogare temporaneamente alle norme di un trattato di cooperazione economica interstatale, con adozione di misure di protezione quali aumenti delle tariffe doganali, restrizioni quantitative, ovvero sovvenzioni alle imprese domestiche. Per esempio, tutti i Paesi Gatt possono limitare temporaneamente le proprie importazioni laddove la produzione nazionale sia suscettibile di venire perturbata da importazioni a basso prezzo (art. XIX); una medesima misura generale è prevista dall'art. 226 Tce, che prevede il caso di «difficoltà gravi» settoriali o regionali, nonché dall'art. 112 dell'accordo See. Una prospettiva che vede la clausola di salvaguardia operare quale strumento per reagire con misure di protezione a pratiche commerciali sleali per il mancato rispetto di *standard* sociali non può essere dunque esclusa, data la genericità delle circostanze dedotte in condizione che consentono in astratto di reagire a pratiche di *dumping* sociale che causino perturbazioni di mercato qualificabili come «difficoltà economiche o sociali». Del resto, proprio al fine di scongiurare il rischio di attivare il menzionato art. 112, i contraenti dell'accordo See hanno predisposto modalità di armonizzazione non solo in campo economico ma anche sociale e ambientale, in materia di sicurezza e salute dei lavoratori, divieto di discriminazioni retributive e dialogo sociale tra parti sociali.

L'unica norma rintracciabile nel *corpus* del Gatt riconducibile a una clausola sociale è costituita dall'art. XX, relativo a un regime di deroghe denominato «eccezioni generali», volto a stabilire una riserva di giurisdizione domestica a favore dei singoli Stati i quali vengono autorizzati a dare priorità a taluni interessi di politica nazionale rispetto alla liberalizzazione del commercio. In particolare, la norma consente alle parti di adottare mi-

sure restrittive degli scambi giustificate, oltre che da considerazioni relative alla protezione della morale e della vita e salute di persone, animali o piante, alla difesa dell'ambiente e delle risorse naturali, alla tutela del patrimonio artistico, del consumatore, per ragioni legate alla commercializzazione di articoli fabbricati nelle prigioni (art. XX, lett. e). In base a questo disposto gli Stati potrebbero quindi adottare misure restrittive del commercio internazionale per proteggere i loro mercati dall'importazione di manufatti prodotti con manodopera a basso costo. Si tratta di una norma che non risulta mai essere stata invocata da nessun Paese per giustificare restrizioni di tal genere, ma teoricamente rilevantissima, in quanto autorizza gli Stati ad adottare misure protezionistiche basate sulla valutazione dei *processi di produzione* di un bene straniero, laddove, invece, l'art. XX deve ritenersi in linea di principio applicabile in relazione alle qualità intrinseche di un bene e non in base ai relativi processi produttivi (23).

De iure condendo la via maestra dovrebbe condurre alla riformulazione dell'art. XX, inserendo delle nuove eccezioni relative al mancato rispetto di taluni diritti sociali fondamentali; tuttavia, già un'interpretazione estensiva delle misure «necessarie alla protezione della salute e della vita delle persone» potrebbe includere quantomeno il divieto di lavoro minorile e norme minime di sicurezza sul lavoro, consentendo agli Stati che subiscono il *dumping* sociale di adottare misure restrittive delle importazioni. Una simile lettura contrasta peraltro con l'approccio tradizionale, che privilegia il lato «privato» del Gatt sottovalutando i profili «pubblici» dell'accordo. Infatti, mentre la funzione di una clausola sociale si risolve nella tutela di interessi o beni pubblici sovranazionali – quindi comuni a tutte le parti contraenti – il sistema delle eccezioni generali di cui all'art. XX consente l'adozione di misure giustificate da esigenze puramente nazionali; resterebbe pertanto insoluta la contraddizione consistente nell'attribuire ai singoli Stati una sorta di potere di valutazione dell'altrui inadempimento di norme pubbliche e di rimediarvi facendo ricorso a strumenti privati. È significativo, del resto che nessuna delle misure unilaterali adottate da singoli Stati per evitare il *dumping* ecologico – misure cioè dirette a imporre agli Stati che praticano il cd. *shopping* ambientale – abbia superato il vaglio di compatibilità con il Gatt, risultando in contrasto con il principio del trattamento nazionale e con il divieto di restrizioni quantitative, e comunque ingiustificate alla stregua dell'art. XX (24).

---

(23) Cfr. *Wto Appellate Body «Japan-Taxes on Alcoholic Beverages»*, report 4 ottobre 1996, Doc. WT/DS8/AB/R, e *«Canada-Certain Measures Concerning Periodicals»*, report 30 giugno 1997, Doc. WT/DS31/AB/R.

(24) Cfr. P. Manzini, *Environmental Exceptions of Art. XX Gatt 1994 Revisited in the Light of the Rules of Interpretation of General International Law*, in *International Trade Law*, cit., pp. 811 ss.

4. — *L'Accordo nordamericano di cooperazione sul lavoro (Naalc)* — L'Accordo nordamericano di cooperazione sul lavoro (Naalc) rappresenta un peculiare caso di clausola sociale adottata nel contesto dell'Accordo plurilaterale di libero scambio tra Usa, Canada e Messico (Nafta). Si tratta, quindi, della prima intesa libero-scambista che appresta una specifica strumentazione normativa volta a incoraggiare la tutela lavoristica mediante un meccanismo procedurale che consente il contemperamento fra la *trade liberalization* e il rispetto dei diritti sociali fondamentali. Incorporando obiettivi diversi da quelli della liberalizzazione commerciale, il cd. *Nafta Labor Side Agreement* si propone dunque come modello per l'integrazione di valori sociali nei processi sovranazionali che regolano la globalizzazione economica (25).

Il Naalc si compone di un preambolo, di cinquantacinque articoli e sette allegati (*Annex*), che vengono considerati, ai sensi dell'art. 50, parte integrante dell'intesa (26). L'accordo impone a ciascuna parte contraente l'obbligo di rispettare in modo efficace la propria legislazione interna, disattendendo, in tal modo, l'aspirazione a una tutela universalistica dei diritti sociali; infatti i Paesi firmatari stabiliscono che i *Labor Principles* elencati nell'accordo non hanno lo scopo di fissare norme minime comuni, ma individuano a titolo indicativo delle «aree di interesse» in cui ciascuno, a proprio modo, ha stabilito leggi, regolamenti procedure e prassi di tutela (27). Posto che l'art. 2 riconosce il dirit-

(25) Cfr. M. Biagi, *L'accordo nordamericano di cooperazione sul lavoro*, in *L.G.*, 1994, p. 679; J. Cowie, J. D. French, *Nafta's Labor Side Accord: a textual analysis*, in *Latin American Labor News*, 1993-94; M. A. Moreau, *La clause sociale dans les traités internationaux: Bilan et Perspectives*, Nantes, 20 mars 1995; M. A. Moreau, G. Trudeau, *La clause sociale dans l'Accord de libre-echange nord-américain*, in *Rev. Int. Dr. Économ.*, 1995, pp. 395 ss.; P. Staelens, *Les conséquences sociales de l'intégration nord-américaine sur le Mexique*, in *Syndicalisme et société*, 1998, pp. 97 ss.

(26) Per l'analisi sia consentito il rinvio a Perulli, *op. cit.*, pp. 179 ss.

(27) L'*Annex* 1 definisce detti *Labor Principles* quali «valori guida» che le parti si impegnano a rispettare, e li individua nei seguenti ambiti tematici: 1) libertà di associazione e diritto di organizzazione sindacale; 2) diritto di contrattazione collettiva; 3) diritto di sciopero; 4) proibizione del lavoro forzato; 5) protezione del lavoro dei fanciulli e dei giovani; 6) protezione degli *standard* minimi di tutela dell'occupazione (ad esempio: minimi salariali e indennità per prestazioni di lavoro straordinario); 7) eliminazione delle discriminazioni sul lavoro; 8) diritto alla pari retribuzione tra uomini e donne aventi pari mansioni e operanti nella medesima impresa; 9) prevenzione delle malattie professionali e degli infortuni sul lavoro; 10) diritto di indennizzo in caso di malattie e infortuni sul lavoro; 11) protezione dei lavoratori migranti.

Si tratta di un'elencazione onnicomprensiva, che risponde a una tecnica redazionale accolta in altri trattati e accordi internazionali (cfr., ad esempio, i dodici princìpi enunciati nella Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989), seppure, nel caso di specie, assai avara nell'individuazione degli aspetti caratterizzanti le fattispecie individuate ai fini dell'interpretazione e applicazione della normativa regolatrice; nessuna menzione, in particolare, viene fatta alle relative Convenzioni dell'Oil, che i *Principles* dunque rispecchiano ma alle quali formalmente non rinviano. È importante segnalare, al riguardo, che detti princìpi non stabiliscono in alcun modo *standard* minimi comuni, ma solo «ampie aree di interesse» su cui le parti hanno sviluppato, ciascuna a proprio modo, «leggi, regolamenti, procedure e pratiche» volte alla «protezione degli interessi delle rispettive forze lavoro» (*Annex* 1).

to di ogni parte di «stabilire *standard* di lavoro e di adottarli e modificarli in accordo con le proprie leggi e i propri regolamenti», nulla impedirebbe agli Stati di abbassare i propri *standard* nel tentativo di attrarre capitali stranieri. Il rischio di una *social devaluation*, paventata da molti commentatori (28), può tuttavia essere evitato in virtù dell'impegno, prescritto dallo stesso art. 2 e gravante su ciascuna parte, «di garantire *labor standard* di alto livello e di sforzarsi costantemente di migliorarli». La *ratio* della norma è quindi di chiara impronta riformista: da un lato riconosce la reciproca potestà e autonomia legislativa degli Stati, assecondando la ritrosia di questi ultimi a cedere quote di sovranità; dall'altro provvede a imporre la direzione verso la quale gli ordinamenti devono muoversi, assoggettandoli a una sorta di «autolimitazione» o *self-restraint*.

Un secondo profilo critico riguarda la diversa tutela assicurata agli undici *Labor Principles*: l'accordo esclude dal livello più forte di tutela proprio gli strumenti di contropotere collettivo, riservando alla violazione dei diritti di organizzazione, contrattazione collettiva e sciopero non già sanzioni economiche bensì la mera attivazione di «consultazioni ministeriali». Solo la violazione di alcuni *labor standards* riguardanti materie attinenti alla sicurezza sul lavoro e alla salute, al lavoro minorile e al salario minimo consente di attivare la complessa procedura di *Review* che, attraverso l'iniziale esperimento di consultazioni interministeriali, giunge sino alla convocazione di un *Arbitral Panel*, il quale può concludersi con l'irrigazione di sanzioni finanziarie. L'ambito di operatività delle sanzioni è quindi rigorosamente circoscritto: queste scattano solo nel caso in cui le violazioni del patto, oltreché persistenti, si dimostrino «*trade-related*» e «*cover by mutually recognized labor laws*» (Naalc, art. 49, «*Definitions*»). In altre parole, non ogni violazione risulterà censurabile, ma solo quelle che, concretandosi nella mancata reazione nell'ambito dei rispettivi ordinamenti alle infrazioni commesse dai singoli soggetti economici per conseguire un indebito vantaggio comparativo, appaiono rilevanti ai fini dell'integrazione economico-commerciale perseguita dal Nafta; inoltre, la mancata applicazione dovrà riguardare discipline giuslavoristiche che abbiano ottenuto riconoscimento dai contraenti quanto alla capacità di rendere azionabili diritti e livelli di tutela (29).

Paradossalmente, tuttavia, le procedure di infrazione sin qui attivate hanno tutte a oggetto la violazione di diritti sindacali, mentre la procedura di *Review* ha dato esiti non trascurabili, grazie in particolare alla convocazione di *forum* pubblici di sensibilizzazione dell'opinione pubblica e alle

(28) Questa lettura dell'art. 2, avanzata in Perulli, *op. cit.*, pp. 208 ss., è parsa convincente a M. Biagi, R. Salomone, *L'Europa sociale e il diritto del lavoro: il ruolo della «European social charter»*, in *Lav. giur.*, 2000, p. 416.

(29) Cfr. M. Biagi, *L'accordo nordamericano di cooperazione sul lavoro*, cit.

conseguenti sanzioni «mediatiche», nonché alla collaborazione transnazionale fra Oo.Ss. in un'area in cui prevalgono fattori che non facilitano la solidarietà internazionale tra sindacati. Tale collaborazione è stimolata dalla necessità che una procedura di *submission* relativa a un Paese venga introdotta presso la struttura amministrativa (Nao) di altro Paese, da parte, quindi, di un'organizzazione straniera. È significativo ricordare a tal riguardo il collegamento – foriero anche di un significativo sostegno economico – che si è in tal modo venuto a creare tra Oo.Ss. messicane indipendenti (come il *Frente autentico del trabajo* o il *Sindicato de Telefonistas de la Republica Mexicana*) e Oo.Ss. canadesi e statunitensi.

Nonostante gli stretti limiti di operatività, la predisposizione di una clausola sociale assistita da un vero e proprio apparato sanzionatorio (che va ben al di là della «pressione morale» e della *mobilitation of shame*, in cui si risolve, in sostanza, l'azione dell'Oil) all'interno di un accordo multilaterale di libero scambio costituisce un fatto senza precedenti (30). Ciò segna, da un lato, una netta frattura con le passate esperienze di regolazione internazionale dell'economia e degli scambi commerciali, in particolare con il Gatt; e modifica, dall'altro, l'approccio unilaterale sin qui dominante nella politica commerciale Usa, rendendolo più consono ai princìpi del diritto internazionale e della disciplina multilaterale dei rapporti commerciali mondiali.

5. — *Il sistema di preferenze generalizzate* — Il trattamento preferenziale e non reciproco che i Paesi industrializzati sono stati richiesti di concedere ai Pvs in materia di scambi commerciali rappresenta un meccanismo di giustizia distributiva nel sistema del commercio internazionale con portata generale, in deroga alla normativa Gatt (31). La Ce ha concesso a partire dal 1971 preferenze tariffarie generalizzate per prodotti industriali finiti e semilavorati provenienti da Pvs, autorizzando un trattamento doganale più vantaggioso rispetto a quello normalmente praticato e consistente nell'abbattimento totale o parziale dei dazi all'importazione. Il Consiglio, adottando il 19 dicembre 1994 un nuovo Spg ha sancito per la prima volta un legame tra commercio e rispetto dei diritti sociali fondamentali con due tipi di misure: la prima è una sanzione negativa costituita

(30) Cfr. J. I. Garvey, *Trade Law and Quality of Life-Dispute Resolution under the Nafta Side Accords on Labor and the Environment*, in *Am. J. Int. L.*, 89, 1995, p. 453, che, sotto questo profilo, qualifica come «rivoluzionario» il Naalc.

(31) Cfr. T. M. Franck, *Fairness in International Law and Institution*, Oxford, 1995, p. 58; sulla deroga alla normativa Gatt v. G. Sacerdoti, *Introduzione alla Parte IV, Scambi internazionali*, in P. Picone, G. Sacerdoti, *Diritto internazionale dell'economia*, Milano, 1982, p. 419.

dal ritiro temporaneo totale o parziale dei vantaggi che si accompagnano allo schema di preferenze accordate nel caso di pratica di qualsiasi forma di schiavitù come definita nelle Convenzioni di Ginevra e nelle Convenzioni Oil n. 29 e n. 105, nonché nel caso di esportazione di prodotti fabbricati nelle carceri. Grazie a questa previsione il Consiglio ha sospeso l'accesso al Spg di Myanmar (24 marzo 1997).

La seconda previsione è di tipo promozionale: espressione di un approccio più cooperativo che punitivo, essa consiste nella concessione di uno speciale regime di incoraggiamento il cui obiettivo è di aiutare i Paesi destinatari a migliorare il loro sviluppo apprestando politiche sociali più avanzate. A partire dal 1° gennaio 1998 possono essere concesse delle preferenze supplementari (pari al 20 per cento *extra*) a quei Paesi, già ammessi al Spg, che presentino una domanda scritta in cui dimostrino di aver adottato e di applicare effettivamente disposizioni legislative interne contenenti nella sostanza le norme delle Convenzioni Oil n. 87 (libertà sindacale), n. 98 (organizzazione e contrattazione collettiva), n. 138 (età minima di ammissione al lavoro). Il Regolamento del Consiglio 11541/98 ha inoltre previsto che la domanda includa le misure intraprese per implementare e monitorare l'effettività della legislazione sociale nonché un impegno del governo interessato ad assumersi la piena responsabilità nel controllo e nello svolgimento delle procedure previste.

Nonostante il Spg costituisca uno strumento europeo e unilaterale, il Consiglio concederà i margini aggiuntivi sulla base di criteri accettati a livello internazionale, obiettivi e operativi e di un rapporto della Commissione che terrà conto dei risultati degli studi compiuti in ambito Oil, Wto e Ocse, ciò che promuove un inedito meccanismo di controllo basato sulla cooperazione tra diverse organizzazioni internazionali che dovrebbe costituire la spina dorsale di ogni futura ipotesi di inserzione di una clausola sociale nei trattati commerciali. Considerando l'espresso riferimento alle Convenzioni Oil, il sistema europeo si caratterizza nel complesso come maggiormente rispettoso dei princìpi di diritto internazionale rispetto a quello statunitense. Un elemento disfunzionale riguarda il meccanismo duale tra misure sanzionatorie e promozionali: in base alla logica descritta, un Paese che non rispetta i diritti sindacali può godere degli stessi trattamenti preferenziali concessi a un Paese che rispetta quegli stessi diritti, se quest'ultimo non viola il divieto di schiavitù e di lavoro forzato.

6. — *I codici di condotta* — Alla prospettiva offerta dalla clausola sociale si affiancano ulteriori strumenti di convergenza verso *standard* sociali sovranazionali. Ci si riferisce in particolare alle soluzioni volontarie e consensuali rappresentate dai cd. codici etici, o di buona condotta sociale:

da una parte i codici «esterni», promulgati da organismi internazionali, quali le *Guidelines* dell'Ocse e la Dichiarazione tripartita dell'Oil, dall'altro i codici «interni» adottati dalle imprese multinazionali. Dei primi, più risalenti e conosciuti (32), vanno sottolineati gli scarsi livelli di effettività: sono strumenti di *soft law*, le cui disposizioni vengono volontariamente adottate al di fuori di ogni meccanismo di *enforcement* e/o sanzionatorio. L'osservazione più recente (*Sixth Survey*) ha dimostrato i notevoli problemi di implementazione della Dichiarazione Oil, mentre è quantomeno dubbio che le *Guidelines* Ocse abbiano prodotto quel contributo alla promozione del *social welfare* che pure campeggia nel par. 1 del documento.

Dei secondi, di più recente adozione, uno spaccato assai rappresentativo è offerto dai codici adottati dalle multinazionali *leader* dell'abbigliamento sportivo (in particolare i codici di Nike, Reebok e Fila). I codici vengono portati a conoscenza delle aziende appaltatrici o fornitrici delle multinazionali per mezzo del contratto di appalto o di fornitura, del quale rappresentano una sorta di clausola predisposta, inclusa per esteso nel testo ovvero oggetto di rinvio: firmando il contratto l'appaltatore si impegna a rispettare le disposizioni del codice, pena l'applicazione delle sanzioni ivi previste, che possono giungere anche alla risoluzione del contratto. La maggior debolezza dei codici interni risiede nelle procedure di applicazione e monitoraggio; generalmente i sistemi di controllo vengono apprestati dalle stesse imprese e non da Oo.Ss. o Ong che garantiscano indipendenza e imparzialità di giudizio. Si prospetta quindi la necessità di pervenire a strumenti regolativi più avanzati e credibili, sulla base di codici di condotta negoziati con le parti sociali, sull'esempio dell'accordo di categoria siglato a livello europeo nel settore tessile abbigliamento dalla Federazione europea dei lavoratori tessili abbigliamento e cuoio (Etuf:Tcl) e l'organizzazione degli imprenditori (Euratex), il quale ha a oggetto un codice di condotta indirizzato alle imprese europee.

Il ricorso all'adozione di codici privati di buona condotta nell'ambito di una autoregolazione liberamente espressa dalle imprese evidenzia un fenomeno di interiorizzazione di regole minime di comportamento che gli operatori economici – incalzati dal controllo mediatico, dall'espansione del consumo etico, nonché da forme di vero e proprio boicottaggio – trasfondono nei modelli di comportamento autoprescritti (33). Le ragioni che sollecitano le aziende a imporsi obblighi di comportamento socialmente responsabili sono molteplici: anzitutto la necessità di instaurare un clima di fiducia nei rapporti con gli interlocutori dell'impresa, al fine di

(32) Cfr. F. Salerno, *La regolamentazione internazionale dei rapporti di lavoro con imprese multinazionali*, Milano, 1986; per una valutazione più aggiornata, Perulli, *op. cit.*, pp. 261 ss.

(33) Cfr. M. Magotti, M. Monaci, *L'impresa responsabile*, Torino, 1999.

ottenere risultati reciprocamente vantaggiosi. Un'impresa priva di dipendenti preparati, di fornitori affidabili, slegata dal consenso dell'ambiente socioeconomico, subisce ripercussioni sfavorevoli sul suo equilibrio economico-finanziario. Non meno decisivo è il fattore legato alla creazione dell'immagine di soggetto responsabile, e perciò degno di fiducia, che l'impresa vuole dare di sé ai clienti, ai fornitori e agli investitori. La costruzione di un'immagine pubblica positiva è un obiettivo di lungo termine che le aziende considerano sia come un valore, sia come una componente positiva di reddito da preservare e sviluppare, soprattutto nei mercati altamente concorrenziali. Le imprese, annunciando pubblicamente di aver sottoscritto un codice di condotta, o aderendo a un marchio sociale, espongono seriamente la loro credibilità: ogni violazione denunziata da organizzazioni sindacali o di consumatori, e propagata dai mezzi di comunicazione, potrà produrre ripercussioni, anche finanziarie, per la società.

I codici di condotta adottati dalle imprese dovrebbero fare riferimento, nel loro contenuto, alle Convenzioni fondamentali dell'Oil, *id est* a quelle che danno corpo a una serie di princìpi consacrati definitivamente come universali con la Dichiarazione adottata a Ginevra nella 86ª sessione della Conferenza internazionale del lavoro (18 giugno 1998), relativi alla libertà di associazione e di contrattazione, all'eliminazione di tutte le forme di lavoro forzato e obbligatorio, all'abolizione effettiva del lavoro minorile, al divieto della discriminazione in materia di lavoro e professione. In questa prospettiva il 22 settembre 1997 è stato firmato il menzionato accordo sindacale europeo di categoria nel settore industria. La Federazione europea dei lavoratori tessili, abbigliamento e cuoio (Etuf: Tcl) ha raggiunto, con la corrispondente organizzazione europea degli imprenditori del settore tessile-abbigliamento (Euratex), un'intesa avente a oggetto un codice di condotta indirizzato alle imprese europee che producono abbigliamento. Tale documento, concertato nell'ambito del dialogo sociale settoriale con l'assistenza della Dgv della Commissione europea, assume un particolare rilievo politico e sindacale: infatti, sino a ora i codici di condotta predisposti da grandi aziende multinazionali sono il frutto di concessioni unilaterali, al di fuori di ogni coinvolgimento dei soggetti collettivi. In questo caso, invece, siamo in presenza di un documento negoziato *ab externo*, che coinvolgerà soprattutto aziende di medie dimensioni costituendo, quindi, un precedente di rilievo nell'opera di sensibilizzazione delle multinazionali verso l'introduzione contrattata e non unilaterale dei codici etici. L'accordo riguarda prevalentemente i princìpi di fondo: in particolare nel testo non v'è alcun accenno a eventuali procedure di controllo volte a garantire la effettività delle previsioni; si prevede comunque che il negoziato fra le parti prosegua, nell'ambito del dialogo sociale settoriale europeo, al fine di definire la gestione del codice stesso. Com'è ovvio, la

questione cruciale consisterà nell'apprestare idonei meccanismi di verifica estesi non tanto alle imprese europee, quanto alle aziende subfornitrici.

Il codice si compone di alcune dichiarazioni preliminari in cui le parti rammentano il loro profondo attaccamento al rispetto dei diritti delle persone e affermano di sostenere un commercio mondiale aperto e leale, impegnandosi a operare in favore di un'industria tessile produttiva e competitiva, oltreché «fondata sul rispetto sia dei lavoratori, sia degli imprenditori». Il testo, che evidentemente recepisce le acquisizioni più recenti del dibattito svoltosi a livello internazionale sul tema dei *fair labour standards*, enuncia all'art. 1 quattro princìpi fondamentali: la condanna e l'abolizione del lavoro forzato e obbligatorio, la libertà di associazione e il diritto di contrattazione collettiva – riconosciuta a entrambe le parti come «completamente libera e indipendente» –, la condanna e l'abolizione del lavoro minorile, la non discriminazione dei dipendenti in base alla razza, alle opinioni politiche, al credo religioso, al sesso o alla loro posizione sociale. Per dare maggiore pregnanza ai princìpi, sottolineandone l'obbligatorietà, i contraenti richiamano le imprese e i lavoratori al puntuale rispetto delle Convenzioni Oil n. 29 e n. 105, n. 87 e n. 98, n. 138 e n. 111. All'art. 2 viene sommariamente disciplinata la diffusione del testo: le due organizzazioni si impegnano a tradurre il codice in tutte le lingue rilevanti e a farlo circolare fra i loro associati, ai quali chiedono di adottare le disposizioni e di favorirne l'applicazione nelle imprese.

Il rinvio alle Convenzioni dell'Oil e la previsione di una loro applicazione puntuale rappresenta il dato più interessante del codice europeo. Solitamente, infatti, i testi delle imprese transnazionali si limitano a richiamare i nudi princìpi delle suddette Convenzioni, peraltro alterandone in parte l'originaria formulazione, ciò che può causare delle distorsioni interpretative e applicative a discapito dei diritti dei lavoratori. Fondamentale pare anche un richiamo, contenuto nell'accordo, alle *Export Processing Zones*; proprio in queste aree, ove le Convenzioni Oil ratificate dal Paese rischiano di essere disapplicate in virtù delle particolari deroghe previste, l'applicazione del codice Euratex-Etuf:Tcl potrà contribuire a garantire il rispetto dei fondamentali diritti sociali.

È auspicabile che i modelli richiamati vengano scrupolosamente applicati, superando così le debolezze di fondo sin qui evidenziate dalla prassi applicativa dei codici interni. Oltre a imporre obbligazioni più stringenti e precise ai propri appaltatori, le imprese dovrebbero, anzitutto, affidare le procedure di applicazione dei codici non già – come spesso accade – ai controllori di qualità o agli agenti commerciali, bensì a soggetti competenti in tema di diritto del lavoro e di diritti umani, sull'esempio offerto dal

gruppo Gap (34). Il codice-tipo redatto dalla *Appareil Industry Partnership* (Aip), organismo composto da imprese, Ong e associazioni sindacali, rappresenta certo un progresso in questa direzione. La coalizione ha infatti elaborato dei *Principles of monitoring* che disciplinano il controllo dei codici, sia sotto il profilo del monitoraggio interno che esterno. Per quanto attiene al controllo interno è previsto l'impiego di soggetti esperti in materia di lavoro e di diritti umani, che compiono periodiche verifiche, annunciate o meno, presso gli stabilimenti degli appaltatori. Si prevede inoltre una consultazione regolare con le rappresentanze sindacali di associazioni di lavoratori legalmente costituite, con le istituzioni e organizzazioni locali che si occupino di diritti umani, cui vengono richieste opinioni sull'applicazione del codice. L'impresa dovrebbe anche assicurarsi che le procedure di attuazione del codice non contrastino con gli accordi frutto di negoziazioni collettive aziendali. Per quanto concerne il controllo esterno, la sezione *Obligations of indipendent external monitors* del codice Aip prevede l'attribuzione dei relativi compiti anche ad associazioni specializzate in diritti umani o del lavoro, mediante criteri di valutazione chiari, scritti e indipendenti da quelli che formano oggetto del controllo interno, basati su indagini periodiche, anche a sorpresa, su un campione rappresentativo di stabilimenti. La valutazione deve comprendere, fra l'altro, il grado di informazione dei dipendenti circa il contenuto del codice, l'esistenza di una procedura di *claim* che non esponga i dipendenti a rappresaglie, interviste a campione degli operai con l'assistenza di rappresentanti sindacali o di associazioni religiose.

7. — *Il* social labelling — Da alcuni anni si moltiplicano le iniziative private riguardanti il *social labelling*, ossia programmi volontari e consensuali volti a informare il consumatore circa le condizioni sociali di fabbricazione dei prodotti (35). I marchi sociali, riguardanti soprattutto la tutela del lavoro minorile, operano secondo il duplice effetto «finestra» e «specchio»: oltre a informare i consumatori sulle condizioni di produzione (cd.

(34) Nel 1995, in seguito al licenziamento discriminatorio di alcuni lavoratori sindacalmente attivi da parte di un appaltatore sudamericano di Gap, la multinazionale accettò di stabilire *negozialmente* con i lavoratori un procedimento di controllo indipendente che garantisse l'applicazione del codice elaborato dalla multinazionale. Venne a tal fine istituito un organo indipendente competente per il monitoraggio presso la *Mandarin International Apparel Factory* (l'appaltatore), il quale avrebbe dovuto verificare, tramite ispezioni allo stabilimento, che non si perpetrassero abusi a danno dei lavoratori; che venissero assicurate condizioni di lavoro sicure e dignitose; che vi fosse un meccanismo efficace per la risoluzione dei conflitti aziendali e che i lavoratori venissero coinvolti in tale processo; che le disposizioni del codice Gap e che le leggi locali venissero rispettate.

(35) Cfr. J. Hilovitz, *Label social et lutte contre le travail des enfants: quelques réflexions*, in *Rev. Int. Trav.*, 1997, pp. 240 ss.

«*window effect*»), contribuiscono a formare una positiva identità sociale dei *consumers* (cd. «*mirror effect*») determinando uno spostamento delle preferenze di acquisto e uso di beni e servizi. Peraltro, i sindacati internazionali e italiano hanno sempre ritenuto necessario che le iniziative di etichettatura sociale non si limitassero alla lotta contro il lavoro infantile, ma fossero estese al rispetto degli altri *core standards* fissati in sede Oil. L'esperienza ha infatti dimostrato che anche laddove l'impegno imprenditoriale si è concentrato nell'eliminazione del lavoro minorile, spesso le altre convenzioni fondamentali risultano eluse, con effetti pesanti sulle condizioni di lavoro e in termini di *social dumping*. In questa prospettiva si stanno muovendo la Commissione Ue – si veda al riguardo lo studio della *New Economics Foundation* per la Dgv/1 – e il Parlamento europeo, con il rapporto di Richard Howitt. L'obiettivo è di promuovere strumenti chiari, gestiti in modo partecipato, evitando la proliferazione di marchi sociali poco controllabili. Da parte sua, il *Council on Economic Priorities* (Cep) – associazione *leader* fondata nel 1969 e operante nel campo della responsabilità sociale delle imprese – ha elaborato, avvalendosi della collaborazione di associazioni sindacali, Ong e personalità del mondo accademico, un sistema di *auditing* e di controllo indipendente basato su talune tecniche definitorie di comportamento etico suscettibili di certificazione come Sa8000 (*Social Accountability 8000*). Il sistema prevede la definizione di alcuni *standard* di lavoro, la creazione di un'agenzia *non profit* – *Council on Economic Priorities Accreditation Agency* (Cepaa) – deputata a supervisionare il sistema di controllo, la istituzione di un albo delle agenzie di certificazione che, a giudizio del Cepaa, sono idonee a effettuare controlli indipendenti, e infine la creazione di un certificato da rilasciare alle imprese le quali, a seguito dei controlli, risultino in regola con gli *standard* stabiliti dal Cepaa. Secondo gli ideatori del sistema Sa8000 la certificazione può essere richiesta sia dalle imprese appaltatrici che dalle imprese appaltanti: mentre le prime non avranno altri obblighi se non quello di rispettare le convenzioni previste, le seconde debbono altresì attivarsi affinché i diritti dei lavoratori siano garantiti anche da parte delle imprese appaltatrici e fornitrici. Sa8000, sulla scia dei modelli di controllo di qualità e ambientali Iso 9000 e Iso 14000, intende promuovere *standard* trasparenti, misurabili e verificabili in nove aree essenziali: 1) *child labour*: le aziende certificate, oltre a non impiegare minori di quindici anni, devono impegnarsi nel finanziare l'educazione degli adolescenti che, in seguito all'adozione degli *standard* in oggetto, abbiano perso il lavoro; 2) lavoro forzato; 3) salute e sicurezza: le aziende devono adeguarsi alle norme di base in materia, incluse quelle relative alla potabilità dell'acqua, impianti igienici, equipaggiamento di sicurezza, formazione e informazione; 4) libertà di associazione, comprensiva del diritto di organiz-

zazione sindacale e di contrattazione collettiva; 5) discriminazione; 6) procedimenti disciplinari, che devono escludere l'irrogazione di pene corporali e/o implicanti forme di coercizione fisica o mentale nonché gli abusi verbali; 7) orario di lavoro, con la fissazione di un tetto settimanale di quarantotto ore, riposo compensativo minimo di un giorno settimanale e un massimo di dodici ore straordinarie remunerate con un'indennità; 8) retribuzione: i salari devono (almeno) allinearsi ai minimi legali ed essere comunque sufficienti per assicurare al lavoratore il soddisfacimento dei bisogni elementari; 9) *management*: il sistema definisce una serie di procedure gestionali che contemplano la responsabilità personale del *management* nell'implementazione e nel rispetto di Sa8000.

8. — *Il disegno di legge sui marchi sociali* — Il legislatore italiano pare intenzionato a recepire talune suggestioni del dibattito sul *social labelling* predisponendo un disegno di legge sui marchi sociali, che peraltro si inquadra nell'ambito degli impegni più volte assunti dal governo al fine di definire specifiche politiche e programmi di politica economica estera coerenti con l'esigenza di fondare una «dimensione sociale» del commercio mondiale.

Il testo unificato dei disegni di legge 2849, 3052, 3406 e 3693, recante norme sulla «certificazione di conformità sociale dei prodotti realizzati senza l'utilizzo di lavoro minorile», è stato approvato dal Senato il 2 giugno 1999. L'idea di fondo che anima la legge è di porre una norma – di chiara impronta promozionale – che offra alle aziende interessate la possibilità di adottare un marchio sociale, accedendo in tal modo alle incentivazioni pubbliche per la internazionalizzazione delle imprese italiane. In tale prospettiva, dopo aver richiamato la Convenzione Oil n. 138 e i trattati internazionali vigenti in materia di diritti dei minori (in particolare la Convenzione di New York del 1989 sui diritti del fanciullo), e al fine di «diffondere la conoscenza fra i consumatori italiani dei prodotti commercializzati sul territorio nazionale per i quali non viene utilizzata manodopera minorile durante le fasi di lavorazione dei medesimi», il disegno di legge prevede l'istituzione di un «Albo nazionale dei prodotti realizzati senza l'utilizzo di lavoro minorile e delle relative aziende». Un apposito marchio di conformità sociale, istituito dal Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato di concerto con il Ministro del commercio con l'estero, potrà essere di tal guisa utilizzato dalle aziende e apposto sulla propria produzione, ovvero sulla confezione dei propri prodotti o sui prodotti stessi iscritti all'albo, consentendo al consumatore «di identificare chiaramente e rapidamente il prodotto ottenuto senza l'impiego di manodopera minorile» (art. 1, comma 4).

Il congegno promozionale si basa sull'adesione volontaria, su richiesta dell'azienda interessata, incentivata, come s'è detto, dalla previsione secondo cui l'erogazione dei contributi finanziari concessi a valere sui fondi pubblici per favorire investimenti delle imprese italiane all'estero viene subordinata alla presentazione di una autocertificazione (*ex* art. 4 legge n. 15/1968) resa dal legale rappresentante dell'impresa richiedente, attestante «che in nessuna fase della lavorazione, posta sotto il suo diretto controllo e relativa al prodotto per il quale è stata richiesta l'iscrizione o ai prodotti stessi iscritti all'albo, viene utilizzata manodopera minorile» (art. 2, comma 1).

L'etichettatura sociale pone delicati problemi in merito all'individuazione dei soggetti abilitati alla certificazione e al controllo. Mentre infatti sul versante della certificazione di qualità le procedure vengono effettuate da soggetti privati, il *social labelling* richiede un approccio diverso: in tal caso non si tratta di vagliare le caratteristiche di un prodotto, bensì il comportamento sociale delle aziende nei confronti dei lavoratori. Di conseguenza, il soggetto certificatore dovrebbe essere costituito da una struttura di tipo pubblico, debitamente autorizzata e composta secondo criteri volti a valorizzare la più ampia rappresentanza delle parti sociali. Opportunamente, quindi, nel disegno di legge in esame il meccanismo di controllo viene affidato a un «comitato di sorveglianza» costituito con decreto dal Presidente del Consiglio; il comitato, al fine di realizzare le necessarie verifiche, si avvale di tutti gli strumenti ritenuti idonei – si pensi, ad esempio, alla possibilità di far svolgere indagini alla Guardia di finanza – e può stipulare convenzioni e accordi non onerosi con altri soggetti della pubblica amministrazione competenti in materia di condizioni di lavoro.

Precipuo compito del comitato è di verificare, attraverso controlli su base campionaria, la rispondenza dei processi produttivi alle dichiarazioni di conformità sociale rese dalle aziende. Nel caso venga accertata una non conformità, il comitato delibera la cancellazione dei prodotti o delle aziende dall'albo, dandone, ove lo ritenga opportuno, pubblica comunicazione.

Il disegno di legge approvato dal Senato, pur rappresentando un possibile strumento di incentivazione delle imprese nel quadro del rispetto dei diritti sociali fondamentali, lascia per molti versi insoddisfatti. Anzitutto il marchio di conformità sociale, per rispondere alle sfide della globalizzazione, dovrebbe riferirsi al rispetto di *tutte* le Convenzioni fondamentali dell'Oil e non limitarsi al lavoro minorile. Inoltre, anche al fine di rendere più effettiva la tutela, l'iniziativa legislativa andrebbe raccordata con programmi mirati di cooperazione tecnica e finanziaria nei Paesi in via di sviluppo dove le aziende interessate si trovano a operare. E ancora: prevedendo il meccanismo di iscrizione automatica e «immediata» all'albo (art. 2, comma 3) sulla base di una mera autocertificazione, viene del tutto esclusa ogni forma di controllo *ex ante*, laddove, al contrario, la concessione del marchio dovrebbe avvenire

solo a seguito di una attenta istruttoria, onde evitare il rischio di utilizzo illegittimo dell'etichetta sociale: è questa, del resto, la prassi consolidata in materia di qualità ambientale. Un prodotto, inoltre, può essere composto da più parti, acquistate da più fornitori di Paesi diversi e con materie prime provenienti da altri fornitori: tutto ciò imporrebbe di fornire all'autorità competente una serie di informazioni dettagliate relativamente all'intera catena di produzione (fornitori, consociate, subappalto, traffico di perfezionamento passivo ecc.) (36), nonché la fissazione di criteri e procedure di indagine e controllo mirati (con il sostegno dell'Oil, dell'Ice e delle ambasciate, ovvero prevedendo la possibilità di acquisire segnalazioni e denunce delle parti sociali e/o di associazioni circa il mancato rispetto della legge da parte delle aziende che hanno richiesto e ottenuto il marchio).

9. — *Osservazioni conclusive* — Dall'intensificazione della concorrenza internazionale alla transnazionalizzazione delle attività produttive, i cambiamenti indotti dalla globalizzazione economica hanno radicalmente messo in discussione la capacità dei sistemi giuridici nazionali di creare regole adatte alle nuove dimensioni dei mercati. È infatti ormai diffusa l'opinione, in sede sia dottrinale sia politica, che gli strumenti di regolazione dei rapporti di lavoro devono proiettarsi in ambiti macroregionali, conciliando gli imperativi della competitività globale con le esigenze della giustizia e dell'equità sociale. A fronte di un'azione normativa dell'Organizzazione internazionale del lavoro assai utile sul piano dell'individuazione di *standard* sociali universalmente riconosciuti ma scarsamente efficace su quello dell'effettività, è necessario mobilitare le istituzioni che esprimono comunità sovrastatali per promuovere la convergenza fra gli *standard* minimi di regolazione nel lavoro: riempiendo così «il vuoto giuridico lasciato dalla sovranità perduta degli Stati e rimpiazzando il loro diminuito controllo sui processi produttivi e sui meccanismi finanziari da cui dipendeva la capacità regolativa dei diritti nazionali del lavoro» (37).

Compito della dottrina è di contribuire a promuovere l'adozione di dispositivi giuridici al fine di disciplinare, mediante reti istituzionali adeguate alla nuova dimensione mondiale, quei fenomeni – a un tempo lesivi dei diritti sociali fondamentali e distorsivi della concorrenza internazionale – che vanno

(36) Il traffico di perfezionamento passivo è una procedura che consente alle imprese europee di trasferire alcune fasi produttive in Paesi a basso costo del lavoro, con possibilità di reimportare i prodotti finiti senza pagare dazi. Dalle ricerche condotte risulta che il settore nel quale si ricorre maggiormente al traffico di perfezionamento passivo è quello tessile, ma detta prassi sembra diffusa anche nel settore calzaturiero ed elettronico.

(37) Romagnoli, *Para un derecho laboral post-industrial y sopra-nacional*, Introduzione al ciclo di seminari tenuti dall'A. nella sede dell'Università di Bologna in Buenos Aires (17-19 novembre 1998). Una versione di questo scritto è in *Lav. dir.*, 1999.

sotto il nome di *dumping* sociale. In questo campo una sinergia tra le istituzioni e gli organismi internazionali e le loro capacità regolative è del resto reclamata dall'intreccio – che può comportare effetti virtuosi ovvero, all'opposto, condurre verso un'inarrestabile *race to the bottom* – tra giustizia sociale, crescita economica e regolazione della concorrenza internazionale. Lo stesso diritto internazionale del lavoro è, sin dai suoi albori, strettamente connesso alle preoccupazioni di carattere competitivo: le imprese che non «internalizzano» i costi sociali di produzione pongono in essere una pratica commerciale *unfair* e detengono un vantaggio concorrenziale sul mercato. Il rispetto di taluni *standard* sociali, capaci di assicurare un nucleo minimo di garanzie di cittadinanza sociale sovranazionale, rispecchia non solo esigenze valoriali di equità e giustizia sociale ma esprime, al contempo, quella funzione regolatrice della concorrenza svolta dalle norme giuslavoristiche.

L'idea della clausola sociale, quale dispositivo giuridico che accompagna la liberalizzazione degli scambi internazionali subordinando la fruizione dei connessi benefici tariffari al rispetto di alcuni princìpi sociali fondamentali, costituisce la prospettiva attualmente in discussione nell'ambito della comunità internazionale. Essa dovrebbe superare i tradizionali limiti intrinseci del diritto internazionale del lavoro, grazie a un più elevato livello di effettività garantito dalle sanzioni commerciali comminabili a quei Paesi che operano in dispregio delle più elementari regole di tutela dei diritti fondamentali dell'individuo. L'identificazione dei diritti sociali di base (*id est* «fondamentali», o «internazionalmente riconosciuti») mediante la ricognizione delle norme elaborate dalle organizzazioni internazionali (*in primis* Oil e Onu), ha consentito di avanzare l'ipotesi ricostruttiva che vede nelle clausole sociali non già strumenti di protezionismo mascherato – come denunciato da molti Paesi emergenti che si oppongono alla loro adozione –, bensì di rafforzamento operativo di diritti umani universalmente riconosciuti, già sanciti sul piano del diritto internazionale generale e, forse, dello stesso *ius cogens*. Si sono quindi individuate le possibili strategie di azione in ambito multilaterale, saggiando la compatibilità della clausola sociale con gli assetti vigenti del Gatt/Wto. Al riguardo, sono stati riconsiderati criticamente – in una prospettiva di valorizzazione dei profili «pubblici» del Gatt – alcuni dei princìpi che regolano il commercio internazionale, ipotizzando per loro tramite l'applicazione extraterritoriale degli *standard* sociali precedentemente individuati: immaginando, ad esempio, di qualificare la mancata adozione di strumenti di garanzia sociale da parte di un Paese nei termini di una «sovvenzione» concessa all'industria nazionale, suscettibile, in quanto tale, di misura compensativa; e nella medesima direzione interpretativa è stata analizzata la normativa Gatt in materia di clausole di salvaguardia, eccezioni generali e protezione delle concessioni e dei vantaggi, giungendo a conclusioni possibiliste, ancorché espresse in forma dubitativa.

Ma la clausola sociale è già di fatto operativa, specie sul piano dell'azione unilaterale: è il caso, in particolare, del sistema di preferenze generalizzate sperimentato dagli Usa e, più recentemente, dalla stessa Unione europea. L'esperienza statunitense è particolarmente significativa per la pervasività dei criteri di condizionalità sociale presenti nella legislazione commerciale (38), ma ha dimostrato i limiti della prospettiva unilaterale, che espone a un uso marcatamente politico, aggressivo e finanche arbitrario della clausola sociale. Non pare questo il caso, invece, della prassi europea, che si caratterizza per la maggior aderenza ai princìpi di diritto internazionale del lavoro ed evita ogni interpretazione selettiva e discrezionale dei diritti sociali contemplati.

Nell'ambito tematico della clausola sociale ampia riflessione merita l'accordo nordamericano di cooperazione in materia di lavoro (Naalc), che ha accompagnato in modo originale l'apertura di una fase di integrazione economica regionale, inaugurata con l'entrata in vigore dell'accordo nordamericano di libero scambio (Nafta). Si tratta di un'esperienza del tutto peculiare, che se da una parte non prevede meccanismi di armonizzazione sociale – ciò che consente agli Stati membri di conservare la loro piena sovranità sul piano giuridico-istituzionale – istituisce d'altra parte delle strutture istituzionali di sorveglianza e collaborazione interstatale, al fine di garantire l'impegno di promuovere l'osservanza delle rispettive legislazioni interne, assicurandone sia uno *standard* elevato sia un'applicazione efficace.

Ma la tutela dei *core labor standards* trova ulteriori veicoli di implementazione mediante soluzioni volontarie e consensuali, codificatorie di regole di buona condotta etico-sociale condivise dalle aziende multinazionali. Tra questi strumenti di regolazione *soft* primeggiano i codici di condotta, siano essi adottati da organismi internazionali quali l'Oil e l'Ocse, ovvero dalle stesse imprese multinazionali. Mentre i primi fanno affidamento sul processo di spontanea adesione dei destinatari, i secondi segnalano la crescente consapevolezza delle imprese a produrre e commercializzare prodotti in modo «socialmente» adeguato. In quest'ambito un ruolo significativo può essere infine giocato dai governi che adottano provvedimenti volti alla trasparenza delle condizioni sociali in cui avviene la produzione, vuoi imponendo alle imprese l'obbligo di redigere annualmente rapporti aventi a oggetto informazioni relative all'ambiente produttivo (39), vuoi mediante l'istituzione dei marchi sociali che garantiscano il consumatore circa il rispetto di taluni diritti fondamentali dei lavoratori.

(38) Cfr. Perulli, *op. cit.*, pp. 155 ss.

(39) In tal senso il disegno di legge n. 4016 comunicato alla Presidenza del Senato il 12 maggio 1999 d'iniziativa dei senatori Ripamonti, Manconi e altri.