ENCICLOPEDIA DEL DIRITTO

ESTRATTO

ANNALI VII

Adalberto Perulli

CLAUSOLA SOCIALE

pubblicazione fuori commercio

GIUFFRÈ

C

CLAUSOLA SOCIALE

SOMMARIO: 1. La dimensione sociale del mercato globale. — 2. Il collegamento tra sfera del commercio internazionale e i diritti sociali: la clausola sociale. — 3. Gli ambiti della regolazione. — 4. OMC e GATT. — 5. L'integrazione regionale: l'Unione europea. — 6. Le relazioni esterne dell'Unione europea e i diritti sociali. — 7. L'Accordo nordamericano di cooperazione sul lavoro (NAALC). — 8. L'Accordo di libero scambio dell'America centrale (CAFTA). — 9. Gli accordi bilaterali (FTA). — 10. L'azione unilaterale e il Sistema di preferenze generalizzate. — 11. Osservazioni conclusive.

1. *La dimensione sociale del mercato globale.* — L'idea dei diritti sociali fondamentali riveste da oltre mezzo secolo una funzione-guida delle democrazie avanzate (1). Radicati nelle Carte costituzionali di molti Paesi europei, i diritti sociali fondamentali hanno trovato la propria garanzia nel principio della sovranità e della legalità dello Stato nazionale, contribuendo al passaggio dallo Stato liberale classico a forme di democrazia sociale o progressiva (v. già DIRITTI SOCIALI). Tuttavia, il canone dei diritti sociali soffre oggi della crisi di legittimazione e di potere del sistema giuridico-istituzionale fondato su "ordinamento" e "localizzazione", la cui dissoluzione, già descritta da Carl Schmitt nella sua analisi sul *Nomos* dell'Europa moderna (lo *ius publicum europaeum* basato sul sistema di Stati sovrani), ha condotto alla formazione di « grandi spazi » eccedenti le territorialità statali, in cui « oltre, dietro e accanto ai confini politico-statali tipici di un diritto internazionale apparentemente interstatale, politico, si estendeva, onnipervasivo, lo spazio di un'economia libera, ovvero non stabile, che era un'economia mondiale » (2). A questa dissoluzione è seguita l'epoca delle Dichiarazioni universali, ed in seguito quella delle Dichiarazioni geograficamente circoscritte, in grado di sviluppare ordinamenti giuridici sopranazionali, le cui norme divengono direttamente applicabili negli ordinamenti interni.

Ma l'attuale crisi dell'ordine multilaterale basato sulle Nazioni Unite rende assai problematico il moto di estensione virtuosa della globalizzazione dalla sfera economica alle strutture costituzionali, con conseguenti rischi di unilateralismo e di aggravamento delle disuguaglianze globali. Ciò pone un problema generale di *governance* globale capace di far fronte al vuoto giuridico lasciato dalla sovranità perduta degli Stati nazionali. La costruzione di un ordine giuridico globale è ancora lontana, anche se la proposta di de-statualizzare e de-territorializzare la *governance* è meno velleitaria di quanto non possa sembrare (3), sia che si tratti di un modello fondato sulla trasposizione a livello globale del governo democratico tipico degli Stati federali, o invece di una prospettiva fondata sulla costruzione di un diritto comune sul quale far poggiare le diverse istituzioni o sistemi regionali e nazionali.

La globalizzazione economica, caratterizzata da una serie di fattori determinanti (crescente interdipendenza economica degli Stati-nazione, rapida espansione del commercio mondiale, mobilità dei flussi finanziari internazionali), ha quindi aperto un ampio dibattito sulle misure idonee a tutelare i diritti sociali fondamentali, sempre più minacciati dall'accresciuta concorrenza dei mercati e dalla svalutazione competitiva delle politiche sociali nazionali, che innesta processi di de-statualizzazione e decostruzione degli ordinamenti gius-

(1) Cfr. MENGONI, *I diritti sociali*, in *Arg. dir. lav.*, 1998, 1 ss.

(2) SCHMITT, *Der Nomos der Erde im Völkerrecht des Jus Publicum Europaeum*, Berlin, 1974, trad. it. *Il nomos della terra*, Milano, 1991, 299.

(3) ROMAGNOLI, *Per un diritto del lavoro post-industriale e sovranazionale*, in *Lav. dir.*, 1999, 218.

lavoristici (4). La ricerca di maggiore competitività viene infatti 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 » (5), relative, da un lato, al trasferimento verso istanze sovranazionali delle funzioni di governo del mercato finora svolte dagli Stati nazionali; dall'altro alla possibilità di integrare la tutela di *standard* sociali su scala globale collegandone il rispetto alla regolazione del mercato e del commercio internazionale.

Nell'attuale contesto, una simile prospettiva di regolazione può essere coltivata solo nell'ambito delle fonti internazionali e sovranazionali — o "reti interstatali rette dall'interdipendenza" — 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 (Unione europea; Accordo plurilaterale di libero scambio tra Usa, Canada e Messico - NAFTA) o globale (Organizzazione mondiale del commercio/*World Trade Organization* - OMC/WTO). Si tratta di un'esigenza cui concorrono due *rationes* diverse ma convergenti: l'una rimanda alla progettazione e istituzione di un ordine globale assiologicamente orientato, capace di correggere le conseguenze sociali indesiderate della globalizzazione (6); l'altra è volta ad evitare i fenomeni di distorsione della concorrenza che ostacolano l'allocazione ottimale delle risorse su scala globale (7).

L'analisi che segue intende mettere in correlazione queste due prospettive. Ciò significa, da un lato, interrogarsi sui nessi (storici, logici e funzionali) che collegano la liberalizzazione dei mercati e i diritti sociali e, d'altro lato, riconsiderare gli scenari della regolazione, valorizzando una prospettiva capace di connettere i tradizionali strumenti giuridici del diritto internazionale del lavoro (v. già LAVORO: *diritto internazionale pubblico*) con gli strumenti della *governance* economica, ed in particolare con il diritto internazionale dell'economia.

2. *Il collegamento tra sfera del commercio internazionale e i diritti sociali: la clausola sociale.* — La necessità di una *governance* globale, che superi l'artificiale separatezza tra sviluppo economico e istituzioni sociali, rappresenta uno dei grandi temi del mondo contemporaneo, in cui la ragionevole utopia di una « civilizzazione » del mercato convive con la « dogmatica della competizione universale » (8). Al termine della seconda guerra mondiale, con la Dichiarazione di Filadelfia del 10 maggio 1944 sugli scopi e sugli obbiettivi dell'Organizzazione internazionale del lavoro-OIL (v. ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE DEL LAVORO), successivamente integrata nella Costituzione dell'OIL, la consapevolezza di costruire un ordine internazionale fondato sul principio di giustizia sociale veniva espressa nel principio, coerente e lungimirante, secondo cui « tutti gli esseri umani, indipendentemente dalla razza, dalla religione e dal sesso a cui appartengono hanno il diritto di tendere al loro progresso materiale ed al loro sviluppo spirituale in condizioni di libertà, dignità, di sicurezza economica, e con possibilità uguali »: Costituzione OIL del 28 giugno 1919 (come mod. il 9 ottobre 1946), Allegato, punto II lett. *a*. La prospettiva di Filadelfia, tuttavia, sarà progressivamente oscurata dallo sviluppo di una competizione economica mondiale sempre più sorda al progresso sociale, ritenuto ammissibile nella misura in cui non turbi lo sviluppo dei rapporti commerciali e la libera circolazione di merci, capitali e servizi, che rappresenta uno dei vettori di base della globalizzazione.

Eppure, la liberalizzazione degli scambi e i diritti sociali trovano un singolare *trait d'union* sotto l'angolo della regolazione del commercio internazionale. Il collegamento tra sviluppo del mercato, internazionalizzazione degli scambi commerciali e diritti sociali costituisce un elemento fondativo del diritto internazionale del lavoro, al contempo nella costruzione della politica normativa dell'OIL e nelle relazioni tra questa e le organizzazioni internazionali a vocazione economica. In particolare, per quanto concerne la politica

(4) MANCINI, *Argomenti per uno Stato europeo*, in *Sociologia del diritto*, 1998, 22; ma v. già TREU, *L'internazionalizzazione dei mercati: problemi di diritto del lavoro e di metodo comparato*, in *Scritti in onore di Rodolfo Sacco. La comparazione giuridica alle soglie del 3° millennio* a cura di CENDON, I, Milano, 1994, 1117 ss.; SIMITIS, *Il diritto del lavoro ha ancora un futuro?*, in *Giorn. dir. lav.*, 1997, 609 ss.

(5) Cfr. D'ANTONA, *Diritto del lavoro di fine secolo: una crisi di identità*, in *Riv. giur. lav.*, 1988, I, 311 ss., ora in ID., *Opere* a cura di CARUSO e SCIARRA, I, Milano, 2000, 221 ss.

(6) HABERMAS, *Die postnationale Konstellation* (1998), trad. it. *La costellazione postnazionale. Mercato globale, nazioni e democrazia*, Milano, 1999, 23.

(7) Cfr. LYON-CAEN, *Pérennité d'une interrogation*, in *Dimension sociale de la mondialisation de l'économie* (Autori vari), in *Bulletin de droit comparé du travail et de la sécurité sociale*, 1996, 13 ss.

(8) Cfr. SUPIOT, *Giustizia sociale e liberalizzazione del commercio internazionale*, in *Lav. dir.*, 2011, 501 ss.

normativa, è apparso chiaro fin dalle origini che la funzione del diritto internazionale del lavoro consistesse nel contrastare l'opportunismo degli Stati che avrebbero condotto — o di fatto conducevano — a posporre la protezione dei diritti dei lavoratori rispetto all'interesse economico e concorrenziale delle loro imprese. Così, nel preambolo della Costituzione dell'OIL si legge che « *la non-adoption par une nation quelconque d'un régime de travail réellement humain fait obstacle aux efforts des autres nations désireuses d'améliorer le sort des travailleurs dans leurs propres pays* ». Ciò equivale a riconoscere come, sotto il peso della concorrenza internazionale, il progresso sociale di uno Stato dipenda in gran parte dall'atteggiamento degli altri, data la portata concorrenziale della normativa giuslavoristica. La dialettica ricorrente che collega le norme di diritto del lavoro agli scambi internazionali si ripresentava, poi, con maggior nettezza e precisione, nella formulazione della Carta dell'Avana del 24 marzo 1948, progenitrice della (mai costituita) Organizzazione internazionale del commercio, laddove si faceva espresso obbligo agli Stati ad essa aderenti di rispettare condizioni di lavoro eque, la necessità di un raccordo istituzionale tra Organizzazione internazionale del commercio e OIL, nella direzione di una proficua integrazione tra liberalizzazione degli scambi e *standard* sociali (art. 7).

Questo storico legame si concretizza nell'attuale contesto di globalizzazione economica, di cui l'espansione degli scambi rappresenta una componente fondamentale assieme al rinnovato impulso al regionalismo economico, cioè alla costituzione di zone di libero scambio, unioni doganali e mercati comuni implicanti forme di integrazione economica che vanno anche al di là del settore commerciale, riguardando materie quali i servizi e gli investimenti. Invero, posto che la globalizzazione riduce l'efficacia degli strumenti classici di regolazione sociale, sono ipotizzabili due diverse opzioni: l'una di stampo neo-liberista, centrata sulla deregolamentazione al fine di sopprimere le rigidità dei mercati (compreso quello del lavoro), i quali dovrebbero convergere verso un "ottimo", regolato dalla mano invisibile del mercato. In questa visione le allocazioni spontanee che si realizzano sul mercato globale sono per definizione efficaci e giuste, nel senso che ciascuno ne risulta remunerato conformemente al contributo che fornisce alla ricchezza complessiva.

Una diversa risposta, di tipo istituzionalista, si fonda sulla considerazione che tutti i rapporti di mercato risultano da una costruzione sociale e non dal confronto spontaneo degli agenti economici. In questa prospettiva si tratta di mobilitare i fattori della regolazione per sostituire alla razionalità del mercato una razionalità fondata su costrutti normativi, assiologicamente orientati; si pone, allora, la questione dell'integrazione delle norme sociali nella regolazione internazionale degli scambi, basata su due ordini di giustificazione: l'una riconducibile ad una razionalità strumentale "rispetto allo scopo", l'altra ad una razionalità assiologica, "rispetto al valore".

La prima giustificazione mette l'accento sull'interesse economico allo sviluppo armonioso del mercato e si fonda sull'idea di *fair trade*: la protezione delle norme sociali fondamentali assicurata nel quadro degli scambi internazionali si giustifica nella misura in cui la violazione di quegli *standard* da parte degli Stati esportatori è suscettibile di recar danno alle economie dei Paesi rispettosi di un *level playing field* sovranazionale. La nozione di *fair trade* si presenta allora come un mezzo per completare il gioco del libero scambio assicurando agli attori statali ed economici che tutti i *global players* non si approfitteranno dei vantaggi sleali che possono risultare dalla disapplicazione delle norme sociali: siano esse quelle nazionali (secondo il modello dell'Accordo nordamericano di cooperazione sul lavoro-NAALC, che non pone alcuna soglia minima sovranazionale: v. *infra*, § 7) o internazionali (gli *standard* dell'OIL: è la prospettiva delle relazioni esterne dell'UE: v. *infra*, § 6) o "internazionalmente riconosciute" (è il modello unilaterale sancito e praticato dagli USA: v. *infra*, § 10). Gli *standard* sociali penetrano dunque nella sfera regolativa del mercato e del diritto della concorrenza, quali strumenti per rendere effettivo un principio di equità negli scambi internazionali, idoneo a limitare i fenomeni distruttivi del *dumping* sociale (9).

Il secondo ordine di giustificazioni privilegia la dimensione assiologica dei diritti sociali fondamentali. Le esigenze di vincolare i trattati commerciali agli obiettivi delle agende sociali richiamano ancora l'uso di sanzioni commerciali generali nei confronti dei Paesi trasgressori, nonché l'uso di tattiche, come la sospensione o l'interdizione dell'accesso ai mercati per particolari prodotti che violano regole o accordi, ad esempio per i prodotti per i quali si impiega lavoro minorile o carcerario. In quanto fondati su di un postulato di valore, la

(9) Sulla doppia valenza delle norme sociali, quali strumenti di regolazione del mercato e dispositivi attinenti alla dimensione morale, cfr. HEPPLE, *Labour Laws and global trade*, Oxford, 2005, *passim*.

produzione socialmente equa e il commercio non falsato dalla mancata applicazione dei *core labour standards* esaltano la dimensione valoriale dei diritti fondamentali. Relegando in secondo piano le giustificazioni di ordine mercantile, ed operando come vettori di penetrazione nella *societas mercatorum* di un'etica extraeconomica — una *business ethics* limitativa della libertà commerciale degli attori —, questa prospettiva appare omogenea a quella offerta dall'ordine pubblico internazionale, non a caso considerato fattore di strutturazione della *lex mercatoria* e capace — nell'applicazione delle corti arbitrali — di inficiare la validità dei contratti in relazione al carattere immorale di certe transazioni, non solo in materia di corruzione ma anche avuto riguardo al rispetto dei diritti dell'uomo e alla riduzione in schiavitù. Un'espansione di questi *boni mores* verso imperativi di protezione dei diritti umani, nella loro complessa accezione di diritti civili, economici e « sociali », sollecita, di conseguenza, un'attenta riflessione circa l'individuazione di principi giuslavoristici della *lex mercatoria*, non declinabili in ragione delle differenti situazioni economiche e culturali, con effetti simili allo *ius cogens* (v. anche LEX MERCATORIA).

In entrambe le prospettive considerate, lo strumento di condizionalità sociale nella regolazione degli scambi è rappresentato dalla clausola sociale, dispositivo da inserire nei trattati del commercio internazionale, attraverso il quale realizzare il "collegamento internormativo" tra *standard* sociali e liberalizzazione del commercio. Con la locuzione « clausola sociale » si designano peculiari norme aventi ad oggetto i diritti sociali internazionalmente riconosciuti che gli Stati (nella loro attività di produzione e applicazione del diritto) e, conseguentemente, le imprese devono rispettare per poter fruire dei benefici indotti dalla liberalizzazione del commercio internazionale, ovvero per evitare di incorrere in vere e proprie sanzioni economiche (10). Il problema che si pone riguarda l'individuazione degli *standard* sociali oggetto del dispositivo, vale a dire quali siano le regole minime da rispettare perché, nel quadro delle regole del commercio equo, la clausola *ceteris paribus* trovi la sua piena realizzazione. Questa definizione necessita di un accordo ben più difficile da ottenere di quello relativo all'adozione di convenzioni multilaterali di lavoro in ambito OIL; e simili difficoltà amplificano quella che pone la creazione di eventuali meccanismi di messa in pratica delle sanzioni in seno all'Organizzazione mondiale del commercio; basti pensare al fatto che le misure commerciali di ritorsione autorizzate dal *Dispute Settlement Body* (organo di risoluzione delle controversie in seno all'OMC) sono considerate come compensazioni a pregiudizi commerciali subiti e non vere e proprie sanzioni, come invece propugnano i sostenitori della *social clause*.

Rimanendo sul terreno strettamente giuridico, l'analisi delle fonti di diritto internazionale consente di individuare 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 (10 dicembre 1948) e dai Patti ONU del 1966 (Patto sui diritti civili e politici e Patto sui diritti economici e sociali, 16 dicembre 1966) sono stati riconosciuti come « basilari » dalla Dichiarazione di Copenaghen sullo sviluppo sociale (14 marzo 1995) e infine consacrati dalla storica Dichiarazione sui principi e diritti fondamentali nel lavoro adottata dalla Conferenza internazionale del lavoro (Ginevra, 18 giugno 1998) (11). 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 (12). Questo *set* di *core labour standards* deve considerarsi dunque di applicazione universale; infatti l'OIL ne richiede il rispetto agli Stati membri in virtù della mera appartenenza all'Organizzazione, a prescindere dalla ratifica delle convenzioni (13). 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 principi concernenti i diritti fondamentali che formano oggetto delle relative convenzioni » (punto 2). Si tratta, invero,

(10) PERULLI, *Diritto del lavoro e globalizzazione*, Padova, 1999, 24.

(11) La Dichiarazione è suddivisa in un preambolo, un dispositivo e una originale procedura di controllo (*mécanisme de suivi; follow-up mechanism*); per una descrizione v. KELLERSON, *La Déclaration de 1998 de l'OIT sur les principes et droits fondamentaux: un défi pour l'avenir?*, in *Revue internationale du travail*, 1998, 243 ss.

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

(13) Cfr. BRONSTEIN, *International and comparative labour law. Current challenges*, Basingstoke-Geneva, 2009, 96 ss.

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 » (art. 1 e 56 della Carta ONU, 26 giugno 1945) il cui divieto è senz'altro riconducibile allo (e sanzionabile secondo lo) *ius cogens* (14). La clausola sociale ha dunque funzione codificatoria di principi 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. È ovvio che una simile prospettiva non venga universalmente accettata, specie dagli autori più legati ad una visione liberista della globalizzazione economica (15).

3. *Gli ambiti della regolazione.* — La logica della clausola sociale si sviluppa secondo i diversi "livelli" della regolazione e seguendo i diversi "soggetti" della regolazione. È necessario, anzitutto, definire le forme economiche degli scambi organizzati a livello globale, ciò che rinvia a spazi giuridici multipli o "multidimensionali" che si incrociano e si sovrappongono. Ogni spazio richiede di essere analizzato nella misura in cui assicura — o potrebbe assicurare — in modo differenziato la realizzazione operativa di un collegamento tra liberalizzazione degli scambi e rispetto delle norme sociali. Possiamo a tal fine distinguere quattro livelli pertinenti di analisi:

1) un primo spazio globale, regolato secondo criteri di centralizzazione decisionale nel quadro del multilateralismo (OMC); a questo livello sono generalmente assenti, o molto deboli e frammentati, i processi aggregativi e regolativi che investono i diritti sociali;

2) spazi regionali regolati secondo criteri plurilaterali e diversificati in ragione dell'intensità delle forme integrative (secondo la consueta modellistica internazionalistica: mercati integrati, zone di libero scambio, unioni doganali, ecc.), sul modello della Comunità/Unione europea o dell'Accordo di libero scambio nord-americano, o delle altre forme di integrazione regionale come il *Mercado Común del Sur* (MERCOSUR), l'*Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN), ecc., in correlazione all'esistenza o meno di organi sovranazionali dotati di poteri normativi e/o giudiziari direttamente incidenti nelle sfere dei Paesi membri; a questo livello l'integrazione investe altresì le normative del lavoro, con livelli diversificati e diversamente incidenti sulle misure normative destinate ad accompagnare l'allargamento, l'integrazione o l'apertura dei mercati;

3) spazi regolati per via unilaterale dagli Stati o da aggregazioni economiche di Stati; anche a questo livello la materia del lavoro è sovente presente sotto forma di condizionalità sociale alla liberalizzazione degli scambi;

4) spazi regolati in via autonoma dagli operatori economici. Gli scambi concernenti il commercio *intra-firms* hanno permesso di spiegare l'apparizione delle norme non statali che hanno dato corpo a spazi transnazionali a vocazione mercantile; in questo ambito si collocano sia la *lex mercatoria*, sia la rete dei rapporti extraterritoriali organizzati dalle imprese transnazionali, tra cui spiccano i codici di condotta delle imprese, non a caso considerati come facenti parte del *corpus* della *lex mercatoria* ed espressione di consuetudini internazionali o di principi di diritto generalmente accettati dalla comunità internazionale; ed è ben nota la dimensione anche sociale dei codici di condotta adottati dalle imprese a struttura multinazionale.

Se questa griglia multidimensionale è adeguata a rappresentare la complessità degli scenari della regolazione transnazionale in materia di commercio e lavoro, le parole chiave che emergono sono due: diversità e interdipendenza (o connessione): diversità degli spazi giuridici che organizzano lo sviluppo degli scambi, diversità degli attori degli scambi e della relativa regolazione, diversità delle tecniche giuridiche che determinano la produzione delle norme, diversità per quanto concerne le modalità secondo cui si governa il legame tra liberalizzazione degli scambi e norme sociali, diversità, infine, per quanto attiene alla forza e all'effettività delle regole che formalizzano quel legame; interdipendenza o, se si preferisce, connessione delle economie e degli attori degli scambi, interdipendenza delle logiche e delle giustificazioni che sono alla base delle norme che governano il collegamento funzionale tra liberalizzazione e promozione delle norme sociali. Come

(14) Cfr. DILLER e LEVY, *Child Labor, Trade and Investment: Toward the Harmonization of International Law*, in 91 *Am. journ. intern. Law*, 1997, 673.

(15) BHAGWATI, *In defense of Globalisation*, Oxford, 2004.

governare, dunque, questo pluralismo e questa interconnessione?

Per riprendere lo schema a quattro livelli, è possibile declinare le esperienze integrative sulla base di un *mix* di riferimenti rilevanti sia sotto il profilo geografico sia dal punto di vista dell'organizzazione politico-istituzionale.

4. *Omc e Gatt.* — Il primo livello si riferisce al coordinamento multilaterale globale nel quadro Omc-Gatt (*General Agreement on Tariffs and Trade*, 30 ottobre 1947), che non contempla la protezione dei *labour standards* (16). L'idea forte, coltivata da tempo sia negli studi dottrinali che nella prassi intergovernativa, ci riporta all'inserzione di una « clausola sociale » nel diritto dell'Omc, mediante la quale realizzare l'integrazione dei diritti sociali nello spazio destinato a regolare gli scambi internazionali.

Come è noto, questa prospettiva non ha sinora prodotto risultati concreti, incontrando l'opposizione dei Paesi in via di sviluppo che hanno sin qui bloccato i tentativi di inserire il tema dei *labour standards* nei negoziati dell'Organizzazione. Ma le ragioni delle difficoltà incontrate dalla clausola sociale a livello multilaterale globale si spiegano anche per l'incapacità istituzionale dell'Omc, nonché per motivi attinenti alla concezione della divisione internazionale del lavoro da essa accolta, fortemente ancorata alla teoria classica — di ascendenza ricardiana — dei vantaggi comparati. Nella Dichiarazione ministeriale dell'Omc di Singapore adottata il 13 dicembre 1996, le parti, pur rinnovando l'impegno al rispetto dei *core labour standards* internazionalmente riconosciuti, affermano infatti di rifiutare « l'uso delle norme del lavoro a fini protezionistici e convengono che il vantaggio comparato dei Paesi, in particolare dei Paesi in via di sviluppo a bassi salari, non devono essere in alcun modo messi in discussione » (punto 4). Il principio dei vantaggi comparati è fondato sull'idea di una integrazione delle economie nazionali nella divisione internazione del lavoro secondo le competenze e secondo la ricchezza in risorse naturali, mano d'opera e capitale. L'Omc ha dunque ereditato una concezione degli scambi incapace di rimediare alle distorsioni commerciali determinate dalla diversità delle legislazioni nazionali, specie riguardanti la gestione del fattore lavoro.

Nonostante l'approdo sostanzialmente infruttuoso del dibattito sulla clausola sociale e i fallimenti sociali della *trade liberalization*, è necessario verificare l'attuale compatibilità di una clausola sociale con i principi vigenti in ambito Gatt-Omc, accertando l'eventuale azionabilità di misure restrittive del commercio adottate da singoli Stati in funzione *anti-dumping* sociale.

Viene in rilievo, al riguardo, una serie di disposizioni di notevole interesse, la cui analisi conduce a risultati problematici, ancorché possibilisti.

Un primo aspetto riguarda il concetto di *dumping* sociale, che non può essere tecnicamente ricondotto alla nozione di *dumping* sui prezzi ai sensi dell'art. VI 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 — giacché 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.

Questa interpretazione recepita non tiene conto di quanto sostenuto dall'Ufficio internazionale del lavoro (*Bureau international du travail*-Bit) e, in particolare, da parte dello specifico "Gruppo di lavoro sulla dimensione sociale della liberalizzazione del commercio internazionale", secondo cui l'osservanza delle norme sociali inserite nelle convenzioni dell'Oil potrebbe provare che i prodotti destinati all'esportazione e fabbricati nel rispetto di quelle norme sono stati introdotti ad un prezzo non inferiore al loro "valore normale"; in caso contrario, si dovrebbe presumere l'esistenza di un *dumping* sociale. Si tratta allora di definire il livello "normale" della protezione sociale in termini altrettanto oggettivi di quanto accade per il "valore normale" di un prodotto: valore coincidente con l'assunzione di costi di produzione che internalizzano il rispetto dei *core labour standards*.

In questa prospettiva trova piena legittimazione l'introduzione di clausole sociali nei trattati commerciali internazionali multilaterali, volte al rispetto delle convenzioni fondamentali dell'Oil,

(16) Cfr. Doumbia-Henry e Gravel, *Free trade agreements and labour rights: recent developments*, in *International Labour Review*, 2006, 185 ss.

secondo linee di riforma dell'Omc in grado di "internalizzare le esternalità" prodotte dalla liberalizzazione degli scambi e di incorporare le istanze *non trade* nel governo del commercio mondiale; onde, sulla base dei trattati e delle norme internazionali in vigore negli Stati membri, valutare l'impatto sociale e ambientale delle decisioni dei *panel* e dell'organo di appello.

Sono ben note le tesi contrarie a questo orientamento. Tuttavia, le letture che ravvisano nella prospettiva della clausola sociale un rischio di unilateralismo aggressivo volto ad imporre condizioni protezionistiche al commercio dei Paesi poveri appaiono sempre meno convincenti. Non sono condivisibili le obiezioni riguardanti la mancanza in seno all'Omc di una struttura tripartita che consenta la partecipazione di governi e parti sociali nella definizione e nell'applicazione degli *standard* sociali; tantomeno appaganti risultano le obiezioni teoriche di fondo circa l'utilità di far leva sulle logiche di mercato nella modernizzazione dei rapporti economico-sociali internazionali. Non si capisce, invero, perché la convergenza forzosa venga tranquillamente imposta quando si tratti di costringere giurisdizioni recalcitranti ad accettare regole loro non gradite in materia commerciale — come è avvenuto nel caso dell'adozione dell'*Agreement on trade related aspects of intellectual property rights* (Trips) ad opera dei Paesi in via di sviluppo (Marrakesh, 15 aprile 1994) —, mentre la *coercion* non sia consentita quando si tratta di tutelare i diritti fondamentali dei lavoratori.

La stessa Oil ha solennemente affermato, con la Dichiarazione sulla giustizia sociale per una mondializzazione giusta, adottata a Ginevra il 10 giugno 2008, che « la violazione dei principi e dei diritti fondamentali del lavoro non può essere invocata né utilizzata come vantaggio comparato legittimo » (punto I lett. A n. iv, secondo alinea), con ciò definitivamente sconfessando la liceità delle pratiche di *social dumping* fondate sulla teoria, di origine ricardiana, dei vantaggi comparati delle nazioni.

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, nell'ipotesi qui immaginata, i requisiti della sovvenzione delineati dall'Accordo istitutivo dell'Omc (redatto nel corso dell'*Uruguay Round* e concluso a Marrakesh il 15 aprile 1994), vale a dire un contributo finanziario dell'autorità e la specificità della sovvenzione (non è, infatti, considerato come una sovvenzione l'aiuto indifferenziato al sistema delle imprese).

Il meccanismo della clausola sociale può inoltre essere commisurato alle cosiddette "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 dell'Omc possono limitare temporaneamente le proprie importazioni laddove la produzione nazionale sia suscettibile di venire perturbata da importazioni a basso prezzo (art. XIX Gatt). 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 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 un'analoga misura prevista nell'Accordo sullo Spazio economico europeo del 2 maggio 1992, i contraenti 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 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 misure 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 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; è noto che, invece, l'art. XX si ritiene in linea di principio applicabile in relazione alle qualità intrinseche di un bene, e non in base ai processi produttivi utilizzati per realizzarlo (17).

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 (18).

Un ultimo riferimento merita l'art. XXIII GATT, così come ampliato dalle *WTO Dispute Settlement Rules* (punto 2). La norma, relativa alla « Protezione delle concessioni e dei vantaggi », prevede il caso in cui una parte contraente consideri che un vantaggio risultante per essa dall'Accordo si trovi « annullato o compromesso », o che la realizzazione di uno degli obiettivi dell'Accordo sia compromesso a causa di comportamenti di altra parte contrari all'Accordo, ovvero « che esista un'altra situazione » tale da annullare o compromettere detto vantaggio. In queste ipotesi, una parte è legittimata a chiedere l'attivazione di un'inchiesta, che potrà sfociare nella sospensione di concessioni o altri obblighi derivanti dall'Accordo generale. Già un risalente documento ufficiale degli Stati Uniti dichiarava che « *trade problems stemming from unfair labor standard were already actionable under Article XXIII* » (19); e la medesima opinione fu sostenuta dal Congresso dei sindacati inglesi (*Trades Union Congress*-TUC), che invocava il ricorso all'art. XXIII per imporre sanzioni commerciali ai Paesi che violano gli *standard* internazionali in materia di lavoro (20). Questa prospettiva può essere convenientemente attualizzata. In effetti, sul piano strettamente giuridico, il riferimento all'esistenza di « un'altra situazione » tale da « annullare o compromettere » il vantaggio risultante dal GATT appare talmente indeterminato da costituire una sorta di *general clause* al cui interno far vivere una clausola sociale; ma non risulta che l'art. XXIII sia mai stato invocato a tal fine.

5. *L'integrazione regionale: l'Unione europea.* — Se la giustificazione operativa su cui si fonda la clausola sociale appare allo stato difficilmente praticabile a livello multilaterale globale, essa appare invece funzionale allo sviluppo dell'integrazione regionale. Ritroviamo, infatti, importanti esempi di condizionalità sociale sia nell'ambito della costruzione europea, sia nel quadro dell'integrazione mercantile nord-americana (e, in parte, centro-sud-americana), sia nei *free trade agreements* bilaterali di nuova generazione (sui quali v. *infra*, § 9).

Nella costruzione europea l'armonizzazione sociale è stata concepita sin dalle origini come funzionale ad evitare forme di *dumping* e distorsioni concorrenziali fondate su disparità normative giudicate sconvenienti rispetto al progetto volto ad assicurare uno sviluppo armonioso del mercato interno; per questa ragione il diritto sociale europeo ha seguito una razionalità strumentale, al servizio del mercato comune. In una visione funzionalista dell'integrazione l'obiettivo divisato dai fondatori del mercato comune era di evitare una concorrenza verso il basso nell'applicazione degli *standard* sociali, contrastando una deregolamenta-

(17) Cfr. WTO Appellate Body, *Japan – Taxes on Alcoholic Beverages*, Report, 4 ottobre 1996, doc. WT/DS8/AB/R, WT/DS10/AB/R, WT/DS11/AB/R; e WTO Appellate Body, *Canada – Certain Measures Concerning Periodicals*, Report, 30 giugno 1997, doc. WT/DS31/AB/R.

(18) « *a dynamic interpretation of Article XX of the GATT on general exceptions could be of relevance; which also allows addressing the conditions of production and process methods (PPMs) that violate human rights* »: cfr. BENEDEK, *The World Trade Organization and Human Rights*, in *Economic Globalisation and Human Rights* a cura di BENEDEK, DE FEYTER e MARRELLA, Cambridge, 2007, 164.

(19) U.S. Commission on Foreign Economic Policy, *Staff Papers*, febbraio 1954, 437 s. Cfr. sul punto CHARNOVITZ, *L'influence des normes internationales du travail sur le système du commerce mondial. Aperçu historique*, in *Revue internationale du travail*, 1987, 646; PEREZ-LOPEZ, *Conditioning Trade on Foreign Labor Law: The U.S. Approach*, in 9 *Comparative Labor Law Journal*, 1988, 257.

(20) Cfr. MURRAY, *Standard syndicaux équitables en matière de commerce international*, in *Monde du Travail libre*, 1961, 102.

zione sempre in agguato a causa delle carenze strutturali e alla mancanza di riferimenti comuni a una soglia minima di diritti sociali fondamentali.

Attualmente la visione funzionalista dell'integrazione è in via di definitivo superamento, grazie ad una ritessitura dei riferimenti normativi di base dei Trattati istitutivi — in particolare dopo il Trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997 e il Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 — e alla costituzionalizzazione dei diritti sociali fondamentali. Il terreno dei diritti sociali fondamentali si è progressivamente ampliato, e la considerazione di questi diritti, da ancillare al processo di costruzione economica dell'Europa, si è notevolmente accresciuta sino a varcare la soglia dell'equiordinazione con i principi di base dell'integrazione economica. Costretti a penetrare l'ordinamento giuridico comunitario grazie all'opera della Corte di giustizia, i diritti sociali sono stati definitivamente consacrati con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (Nizza, 7 dicembre 2000; Strasburgo, 12 dicembre 2007) e sono diventati con il Trattato di Lisbona i riferimenti costituzionali comuni in materia sociale. Si sono poste in tal modo le basi normative per superare quella sorta di schizofrenia consistente nel promuovere il rispetto dei diritti sociali fondamentali nel quadro delle relazioni esterne, così come, ad esempio, con il sistema di preferenze generalizzate (v. *infra*, § 10), registrando carenze strutturali sul piano interno (v. anche POLITICA SOCIALE: *diritto dell'Unione europea*).

Le alterne vicende del cosiddetto modello sociale europeo delineano uno scenario in cui i temi del lavoro e dell'occupazione non hanno mai primeggiato sulla scena dell'integrazione del mercato, correlata a valori strettamente economici e per questo alla base di una crescente sfiducia e disaffezione dei cittadini europei verso l'Europa e le sue istituzioni (21). Nondimeno, con lo sviluppo di una concezione "olistica" dell'integrazione europea (22), culminata con il Trattato di Lisbona, gli obiettivi della piena occupazione, del progresso sociale e della coesione sociale vengono decisamente rilanciati nella prospettiva di una nuova « economia sociale di mercato fortemente competitiva » (art. 3 § 3 Trattato UE) caratterizzata dalla lotta contro l'esclusione sociale e le discriminazioni, ed a favore della parità tra uomini e donne, della solidarietà intergenerazionale e della tutela dei diritti del minore (v. anche *infra*, DISCRIMINAZIONE E PARI OPPORTUNITÀ: *diritto del lavoro*). Nel perseguire questi obiettivi non commerciali il Trattato sul funzionamento dell'Unione contempla, per la prima volta nella storia dell'integrazione europea, una previsione (art. 9), definita dagli interpreti quale "clausola sociale orizzontale", espressione di un nuovo *social mainstreaming* nell'ambito di un rafforzamento dei rammentati orientamenti assiologici, espressi dagli art. 2 e 3 Trattato UE (23). È evidente che con tale previsione, cui la Commissione europea attribuisce valore fondamentale (24), ci troviamo di fronte ad obiettivi inclusivi di valori personalisti e sociali che si inseriscono nella trama del tessuto economico e che non risultano accantonabili nell'intento di promuovere uno sviluppo equilibrato e sostenibile del mercato (25). La clausola introduce una sorta di condizionalità sociale nelle « azioni » e nelle « politiche » dell'Unione, consistente nell'osservare vincoli derivanti dal rispetto di valori sociali: essa stabilisce infatti che, « 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 » (art. 9 TFUE). Questo principio di condizionalità sociale si ricollega con altre clausole orizzontali del Trattato, relative alla parità tra uomini e donne, tutela dell'ambiente e protezione dei consumatori e lotta alla discriminazione (art. 8, 10, 11 e 12 TFUE). Benché l'espressione « tiene conto » sia meno intensa rispetto ad altre previsioni contenute in queste ultime clausole orizzontali (in particolare quella di cui all'art. 11, a mente del quale le esigenze connesse alla tutela dell'ambiente « devono essere integrate » nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione), il valore precettivo della clausola

(21) Per un quadro d'insieme cfr. SCIARRA, *L'Europa e il lavoro. Solidarietà e conflitto in tempi di crisi*, Roma-Bari, 2013.

(22) Cfr. CRAIG e DE BÚRCA, *EU Law: Text, Cases and Materials*, Oxford, 2008, *passim*.

(23) Cfr. GOTTARDI, *Tutela del lavoro e concorrenza tra imprese nell'ordinamento dell'unione europea*, in *Il diritto del lavoro nel sistema giuridico privatistico* (Atti delle Giornate di studio di diritto del lavoro, Parma, 4-5 giugno 2010), Milano, 2011, 45.

(24) Comunicazione della Commissione, *Verso un atto per il mercato unico. Per un'economia sociale di mercato altamente competitiva. 50 proposte per lavorare, intraprendere e commerciare insieme in modo più adeguato*, COM(2010) 608 def., del 27 ottobre 2010.

(25) Cfr. GRISI, *Diritti e coesione sociale*, in *Riv. dir. priv.*, 2012, 484; v. in tal senso le conclusioni dell'avvocato generale Pedro Cruz Villalón nella causa C-515/08 (Santos Palhota e altri) decisa da C. giust. UE 7 ottobre 2010.

sociale si ricava sia dalla sua collocazione nel tit. II (« Disposizioni di applicazione generale ») (26), sia dall'essenzialità rispetto all'opera di concretizzazione del paradigma dell'economia sociale di mercato, altrimenti destinato a rimanere vuoto di significato o meramente programmatico (27). In questa prospettiva deve orientarsi l'interprete nella discussione se la clausola sociale orizzontale abbia valore prevalentemente politico e/o di orientamento interpretativo per la Corte di giustizia e di indirizzo per gli organi dell'Unione, oppure se sia ipotizzabile una sua precisa giustiziabilità. In effetti, solo se prevale quest'ultima opzione, l'art. 9 TFUE potrebbe essere correttamente annoverato tra le clausole sociali in senso stretto, caratterizzate da una componente *lato sensu* sanzionatoria, che oltrepassa la prospettiva della pura e semplice *moral suasion* nel conformare l'attività economica. A tal proposito vale anzitutto rilevare che la clausola impone alle istituzioni dell'Unione, ed in particolare alla Commissione, di dare conto delle proprie iniziative nel quadro dell'obbligo di motivazione *ex* art. 296 comma 2 TFUE; come dire che un atto contrario al contenuto della clausola sociale — perché, ad esempio, pregiudizievole per l'occupazione o per la protezione sociale — può essere annullato in quanto viziato da violazione dei Trattati istitutivi ai sensi dell'art. 263 TFUE (28).

Poiché orizzontale, tale clausola deve essere impiegata per introdurre obiettivi sociali in tutti i settori di rilievo, comprese le politiche economiche e commerciali, nonché per monitorare l'impatto delle politiche in una logica di integrazione e coordinamento in campo economico, sociale, occupazionale e ambientale. In tal prospettiva la clausola sociale fornisce un ampio mandato alle istituzioni dell'Unione di includere una serie di obiettivi sociali in tutte le pertinenti politiche, iniziative e attività dell'UE, trasformando lo sviluppo di un'Europa sociale in un compito trasversale, capace di superare la storica asimmetria tra sviluppo dell'integrazione economica del mercato unico e sfera sociale (29). La Commissione europea, a cui il Trattato di Lisbona ha affidato il compito di promuovere l'interesse generale dell'Unione (art. 17 TFUE), deve garantire che la clausola sociale venga applicata in modo efficiente e che tutti i documenti, così come i testi giudiziari pertinenti, vi facciano riferimento e ne tengano pienamente conto, assicurando che essa contribuisca effettivamente al perseguimento dei nuovi obiettivi del Trattato da parte sia dell'Unione europea sia degli Stati membri. In particolare, secondo quanto espresso dal Comitato economico e sociale europeo, la clausola in esame deve essere applicata agli ambiti generali e all'architettura globale della nuova *governance* socioeconomica dell'Unione, prevista dalla "Strategia Europa 2020" (30) e approvata dal Consiglio europeo di Bruxelles il 16-17 giugno 2010. L'art. 9 TFUE fornisce quindi una base giuridica nuova alla già esistente valutazione di impatto sociale (*social impact assessment*), procedura di valutazione *ex ante* delle politiche inaugurata al Consiglio europeo di Laeken (14-15 dicembre 2001), ed in seguito confermata dal rilancio, nel 2005, della Strategia di Lisbona per lo sviluppo e l'occupazione, un programma di riforme economiche adottato in occasione del Consiglio europeo di Lisbona del 23-24 marzo 2000 (31). La Commissione ha adottato un ambizioso meccanismo di valutazione di impatto sociale con le linee-guida del 2009 (32), nelle aree del mercato del lavoro, *standard* e diritti connessi alla qualità del lavoro, inclusione sociale, parità di trattamento e non discriminazione, accesso ed effetti della protezione sociale, sistema sanitario ed

(26) In tal senso LECOMTE, *Embedding Employment Rights in Europe*, in 17 *Columbia Journal of European Law*, 2011, 1 ss.

(27) Cfr. GRISI, *op. cit.*, 482, il quale sottolinea che la formula « economia sociale di mercato », lungi appunto dall'essere vuota di significato o solo genericamente programmatica, « sembra coniata per rappresentare un modello economico da seguire ».

(28) In tal senso VILLANI, *La politica sociale nel Trattato di Lisbona*, in *Riv. giur. lav.*, 2012, 47.

(29) Secondo il Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema « Rafforzare la coesione e il coordinamento dell'UE in campo sociale grazie alla nuova clausola sociale orizzontale di cui all'articolo 9 del TFUE » (parere di iniziativa), 2012/C 24/06, del 26 ottobre 2011, relatore Lechner (in G.U.U.E. 28 gennaio 2012, n. C 24, 29 ss.), l'attuazione della clausola sociale « potrebbe pertanto contribuire a ridurre il senso di insoddisfazione che perdura da tempo e a superare lo scetticismo sempre più profondo esistente in alcuni Stati membri per quanto concerne il valore aggiunto offerto dall'Unione europea, in particolare in termini di progresso economico, occupazionale e sociale » (punto 4.2, *ivi*, 33). Per un'analisi delle possibili applicazioni della clausola sociale in esame, cfr. FERRARA, *L'integrazione europea attraverso il « social test »: la clausola sociale orizzontale e le sue possibili applicazioni*, in *Riv. giur. lav.*, 2013, 2.

(30) Cfr. Comunicazione della Commissione, *EUROPA 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COM(2010) 2020 def., del 3 marzo 2010.

(31) Comunicazione del presidente Barroso d'intesa con il vicepresidente Verheugen al Consiglio europeo di primavera, *Lavorare insieme per la crescita e l'occupazione. Il rilancio della strategia di Lisbona*, COM(2005) 24 def., del 2 febbraio 2005.

(32) *Impact Assessment Guidelines*, SEC(2009) 92, del 15 gennaio 2009.

educativo, salute e sicurezza pubblica. Una particolare attenzione è dedicata all'impatto redistributivo, sulla povertà e sull'inclusione sociale, sia all'interno degli Stati membri sia nei confronti dei Paesi terzi, specie quelli in via di sviluppo, concorrendo all'obiettivo di garantire il rispetto delle disposizioni di politica sociale previste dal Trattato di Lisbona (v. in particolare gli art. 145-166 e 168 TFUE) e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione (in particolare nel tit. IV, sulla « Solidarietà »), alla quale l'art. 6 Trattato UE ha riconosciuto lo stesso valore giuridico dei Trattati fondativi. L'innovazione potrebbe quindi contribuire in maniera decisiva a riequilibrare il confronto tra diritti sociali e libertà economiche, oggetto di una giurisprudenza della Corte di giustizia sbilanciata a favore di una prospettiva mercantile.

Com'è naturale, i commenti generalmente svolti in dottrina hanno riguardato le ricadute che la clausola sociale orizzontale in esame può e deve avere con riferimento al mercato interno. Tuttavia la norma in esame, in quanto orizzontale, attiene a tutte le politiche dell'Unione e quindi anche a quelle relative alle relazioni esterne. L'Unione europea, come entità regionale con una « *global vocation* » nella promozione dei diritti umani (33), dispone ora di una nuova base normativa da impiegare per mobilizzare tutti gli strumenti di *governance* di cui dispone, in chiave sociale. Un campo particolarmente fertile e del tutto coerente con la clausola sociale orizzontale riguarda la promozione dei valori contenuti negli *UN Guiding Principles on business and human rights* del 2011 (34), che includono le *OECD Guidelines for Multinational Enterprises* del 2011, l'*ISO 26000 Social Responsibility Standard*, adottato dall'*International Organization for Standardization* nel 2010, l'*UN Global Compact*, istituito dalle Nazioni Unite nel 2000, ed altri strumenti di *corporate social responsibility* (CSR) internazionalmente riconosciuti. Il coinvolgimento dell'Unione europea nello sviluppo del progetto *UN "Protect, Respect, Remedy"* (che rappresenta il più importante punto di riferimento globale per le politiche di CSR) (35) costituisce un esempio importante di questo processo, che coinvolge il Parlamento europeo e le delegazioni dell'Unione in seno alle organizzazioni internazionali (36). La clausola sociale orizzontale dovrebbe essere in grado di fornire un maggiore impulso all'azione esterna dell'UE, reclamato dalle organizzazioni non governative che invocano l'impegno dell'Unione nel rilanciare la responsabilità delle imprese multinazionali operative nel territorio europeo per violazione dei diritti umani commessa dalle loro sussidiarie al di fuori dell'Unione (37). In particolare queste *guidelines* sociali dovrebbero collegarsi alla politica commerciale comune, fornendo — fra l'altro — una base normativa alla realizzazione di principi di CSR nell'ambito di iniziative, sprovviste di valore precettivo, già messe a punto in altre sedi: ad esempio, la Comunicazione sulla promozione delle norme fondamentali del lavoro, del 2001, e la Comunicazione sul partenariato per la crescita e l'occupazione, del 2006 (38), ove l'impegno a promuovere la CSR a livello globale, adoperarsi per l'inclusione negli accordi bilaterali dell'Unione di norme sullo sviluppo sostenibile, promuovere iniziative specifiche come il *Global Compact* e il cosiddetto processo di Kimberley (39). Ancora, l'art. 9 TFUE

(33) Cfr. CREMONA, *Rhetoric or Reticence: EU External Commercial Policy in a Multilateral Context*, in *Common Market Law Review*, 2001, 359 ss.; NOVITZ, *In search of a coherent social policy: EU import and export of ILO labour standards?*, in *The European Union and the Social Dimension of Globalization. How the EU Influences the World* a cura di ORBIE e TORTELL, London, 2009, 27 ss.

(34) *Guiding Principles on business and human rights. Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework* (United Nations, Human Rights Office of the High Commissioner), New York-Geneva, 2011.

(35) *Protect, Respect and Remedy: a Framework for Business and Human Rights*, Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises (Professor John Ruggie), A/HRC/8/5, 7 aprile 2008, presentato al Consiglio delle Nazioni Unite per i diritti umani nel giugno 2008.

(36) Come, ad esempio, l'*European Union Delegation to the United Nations*: v. European Union@United Nations, www.eu-un.europa.eu (*sub* « EU policies and declarations on UN-related issues », « human rights »).

(37) V., ad esempio, *Amnesty International's Recommendations to the Czech Presidency of the EU*, dicembre 2008, http://www.amnesty.eu/static/documents/2008/Czech_Presidency_Memorandum.pdf; Amnesty International EU Office e ECCJ (European Coalition for Corporate Justice), *Business and Human Rights: A Framework for the EU*, 11 maggio 2009 http://www.amnesty.eu/static/documents/2009/AI_ECCJonBusiness_andHR.pdf.

(38) Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale, *Promozione delle norme fondamentali del lavoro e miglioramento della governance sociale nel quadro della globalizzazione*, COM(2001) 416 def., del 18 luglio 2001; Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale, *Il partenariato per la crescita e l'occupazione: fare dell'Europa un polo di eccellenza in materia di responsabilità sociale delle imprese*, COM(2006) 136 def., del 22 marzo 2006.

(39) Si tratta di un accordo di certificazione (novembre 2002, in vigore dal luglio 2003) volto a garantire che i profitti ricavati dal commercio di diamanti non vengano usati per finanziare guerre civili.

potrebbe fornire una spinta decisiva per mettere in pratica quanto previsto nella Risoluzione del Parlamento europeo del 25 novembre 2010 (40) in punto di promozione dei valori sociali nei fori multilaterali del commercio internazionale, ovvero relativamente all'attuazione di un principio di extraterritorialità sulla base del quale uno Stato di origine possa esigere il rispetto della propria legislazione sociale anche nei confronti di imprese operanti al di fuori del proprio ambito territoriale (41). Altri terreni elettivi di iniziative adottabili sotto il cappello dell'art. 9 si collegano ad azioni di coordinamento in aree di interesse quali le politiche comuni sugli investimenti, che devono essere guidati dai principi e obiettivi dell'azione esterna dell'Unione (42), le politiche specifiche sul lavoro minorile (43), sul lavoro forzato, sul traffico di esseri umani e sulla *due diligence* nel settore minerario. Con riferimento all'azione esterna, i diritti sociali cominciano ad emergere quali tematiche rilevanti nel dialogo con i Paesi terzi, per esempio con Cambogia, Laos, e Cina (44); nonché nel quadro di iniziative mirate a garantire il rispetto dell'Agenda sul *Decent Work* dell'OIL nell'ambito di rapporti di cooperazione internazionale (45), come nel caso del Bangladesh (46). Ci si può dunque aspettare una spinta alla promozione dei diritti sociali fondamentali verso l'esterno dell'Unione, grazie all'inserimento di "clausole di CSR" in tutti gli accordi commerciali da essa stipulati, sulla scia di quanto avvenuto grazie ad un'altra clausola orizzontale, già presente nel tessuto normativo dei Trattati pre-Lisbona, relativa alla promozione dello sviluppo sostenibile (attuale art. 11 TFUE), che pure ha contribuito ad inserire il tema della sostenibilità nell'ambito delle relazioni commerciali esterne dell'Unione. Secondo il Parlamento europeo simili clausole di CSR da inserire nei futuri accordi commerciali dovrebbero prevedere l'assunzione da parte delle imprese di obblighi sociali di diligenza volti all'adozione di misure preventive di rispetto dei diritti umani nelle proprie filiere delocalizzate, con obbligo di pubblicare periodicamente i bilanci in materia di CSR.

6. *Le relazioni esterne dell'Unione europea e i diritti sociali.* — L'architettura europea più recente segna una tappa importante nel passaggio dal *free-trade* al *fair trade*, in una prospettiva di forte rilancio del *linkage* tra commercio internazionale e promozione dei *core labour standards* (47). Tra le novità introdotte dal Trattato di Lisbona spicca infatti il riferimento, del tutto inedito, ai principi ispiratori dell'azione esterna dell'Unione europea, che segnano un decisivo passo in avanti nella logica dell'internormatività tra politiche commerciali e tutela dei diritti sociali. Il nuovo art. 205 TFUE stabilisce che l'azione dell'Unione sulla scena internazionale riposa sui principi, persegue gli obiettivi e viene condotta in conformità delle disposizioni generali di cui al capo I del tit. V Trattato UE. Il riferimento è, in particolare, all'art. 21 § 1, ai sensi del quale i valori ispiratori dell'azione dell'Unione sono: « democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e di solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale ».

L'introduzione di queste disposizioni generali applicabili all'insieme delle azioni esterne dell'Unione, compreso il commercio internazionale, rappresenta una delle principali innovazioni sistematiche del Trattato di Lisbona, che apre prospettive inedite nella regolazione del mercato globale secondo principi non solo di profitto ma di democrazia e rispetto dei diritti umani. In questa chiave va letta un'altra significativa innovazione introdotta dal Trattato, relativamente agli obiettivi delle relazioni « con il resto del mondo », secondo la quale l'Unione afferma e promuove i suoi valori

(40) Risoluzione del Parlamento europeo del 25 novembre 2010 sui diritti umani e le norme sociali e ambientali negli accordi commerciali internazionali, 2009/2219(INI), doc. 2012/C 99E/07 (in G.U.U.E. 3 aprile 2012, n. C 99E, 31 ss.).

(41) Cfr. AUGENSTEIN e altri, *Study of the Legal Framework on Human Rights and the Environment Applicable to European Entreprises Operating Outside the European Union* (University of Edinbourgh), Study for the European Commission, ENTR/09/045, 2010.

(42) Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Verso una politica globale europea degli investimenti internazionali*, COM (2010) 343 def., del 7 luglio 2010.

(43) Council ot the European Union, *Council conclusions on child labour* (3023ª sessione del Consiglio Affari esteri, Lussemburgo, 14 giugno 2010).

(44) Cfr. GÓRSKA, *Mutual Influence: The Case of the EU and the UN Guiding Principles on Business and Human Rights*, in *European Yearbook on Human Rights*, 2012, 109 ss.

(45) V. *ILO Decent Work Country Programmes. A Guidebook* (International Law Organization), Geneva, 2005, 2ª ed. 2008, 3ª ed. 2011.

(46) Cfr. AUGENSTEIN e BEHRMANN, *Partnering with Civil Society: The EU's Approach to Promoting Human Rights and Decent Work in Bangladesh*, in *European Yearbook on Human Rights*, 2012, 97 ss.

(47) LYON-CAEN, *A proposito del* dumping *sociale*, in *Lav. dir.*, 2011, 7 ss.

e « contribuisce », fra l'altro, allo « sviluppo sostenibile della Terra », « alla solidarietà », « al commercio libero e equo », nonché « all'eliminazione della povertà e alla tutela dei diritti umani » (art. 3 § 5 Trattato UE).

Il Trattato di Lisbona rappresenta in tal senso una tappa peculiare verso un rinnovato impegno dell'Unione europea nella promozione dei *core labour standards* facilitando l'azione normativa dell'OIL e promuovendone il rispetto nell'ambito nelle sue relazioni esterne, con particolare (ma non esclusivo) riferimento alle politiche commerciali e di investimento comune. Bisogna dunque interrogarsi a fondo sul senso precipuo di questa innovazione e sulle possibilità operative che essa apre, con particolare enfasi sulla nozione di commercio « libero e equo ». Si può fondatamente sostenere, a tal proposito, che dietro questa formula — nonché a quella consimile dello « sviluppo sostenibile » — si celi un'idea di mercato e di commercio del tutto opposta a quella del libero mercato di ispirazione neoliberista, fondato sulla legittimazione del *dumping* sociale, sulla concorrenza darwiniana tra sistemi sociali e ordinamenti giuridici in funzione dell'ottimo economico. Una diversa visione, quella di un commercio *fair*, rispettoso di regole, di principi di equità, solidarietà e correttezza negli scambi; un commercio (ed uno sviluppo economico) che non può fondarsi sulla svalutazione competitiva dei regimi sociali, ma, all'opposto, diventa occasione di promozione dei valori e principi dell'Unione.

Invero, non è semplice svelare il significato del concetto di commercio equo. Secondo una prima e più restrittiva ipotesi, di natura meramente economica, il commercio equo allude ad una organizzazione degli scambi commerciali internazionali tale che sia assicurata una condivisione equa dei flussi commerciali. La quantità "giusta" di esportazioni e importazioni per ciascun Paese sarebbe allora quella che garantisce l'equilibrio della bilancia del commercio bilaterale con ciascun *partner*. L'argomento dell'equità può essere utilizzato anche per rivendicare un trattamento equo degli attori economici, in nome del quale i governi dovrebbero accordare alle proprie imprese nazionali gli stessi vantaggi di cui beneficiano i loro concorrenti stranieri. Si ritrova in questa accezione di equità l'idea di un terreno livellato tra *players* realizzabile sia attraverso l'eliminazione dei vantaggi sleali di cui godono le imprese straniere, sia attraverso meccanismi compensativi. Anche in questa prospettiva l'idea di commercio equo scardina uno dei capisaldi del *dumping* sociale, vale a dire il principio dei vantaggi comparati come fondamento delle politiche commerciali internazionali. Infatti il *social dumping*, ossia la definizione di *standard* lavorativi meno stringenti nei settori esportatori, è una possibile causa di distorsione dei flussi commerciali che può essere causata da un "fallimento" del governo nell'*enforcement* dei *labour rights*: qualificabile, in sostanza, proprio nei termini di un sussidio illegittimo, un "*unfair subsidy*" che legittima l'attivazione della procedura per imporre dazi compensativi, secondo una linea interpretativa suggerita in quei casi di *dumping* ecologico ove la tolleranza di alcuni Paesi verso il degrado ambientale (tipica in particolare dei Paesi in via di sviluppo e delle nuove economie emergenti) si tradurrebbe in una sorta di sovvenzione per l'industria nazionale. Un'interpretazione ancor più estensiva della nozione di commercio equo in senso sociale può essere espressa valorizzando la storica formulazione del citato art. 7 della Carta dell'Avana del 1948 (v. *supra*, § 2).

Tutto ciò considerato, l'idea di commercio equo rilancia altresì la tesi secondo cui il *dumping* sociale rientra nell'istituto delle sovvenzioni erogate dagli Stati, quale attribuzione di un vantaggio alle imprese che si riversa sul minor costo del prodotto. In questa prospettiva, comunque, l'utilizzo dell'art. XVI GATT in materia sociale — avanzato anche dalla Federazione internazionale dei lavoratori metalmeccanici (FIOM) ed analizzata dal BIT — presuppone un'interpretazione estensiva del concetto di sovvenzione, tale da includervi l'inerzia dello Stato il quale mantenga artificialmente, e con volontà attiva, condizioni di lavoro *sub-standard*.

La volontà di promuovere un'azione esterna coerente con la promozione e la tutela dei diritti sociali fondamentali si ricava dall'analisi degli accordi commerciali con Paesi terzi. Il più recente *Free Trade Agreement* con la Corea del Sud (15 ottobre 2009), e l'*EU-Cariforum Economic Partnership Agreement* (15 ottobre 2008) esemplificano l'approccio dell'Unione in questa materia, richiamando il rispetto, la promozione e la effettiva applicazione dei *core labour rights*, l'applicazione delle convenzioni dell'OIL, e l'impegno affinché le politiche di *foreign direct investment* non siano incoraggiate da compromissorie riduzioni nella legislazione interna in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro o nella deregolazione dei *core labour standards* (v. art. 72 *EU-Cariforum Agreement*). Nell'Accordo *Cariforum*, operativo nei rapporti tra l'Unione europea e tutti i Paesi

della Comunità caraibica (CARICOM), già il preambolo richiama l'impegno al rispetto dei diritti sociali fondamentali (« *basic labour rights* »), con un riferimento espresso ai « diritti » e non semplicemente a *standard* o principi; inoltre, le priorità della cooperazione prevedono un preciso impegno a facilitare lo sviluppo, e il rispetto, di *standard* sociali e ambientali internazionalmente riconosciuti (art. 8). In tal prospettiva la *compliance* con il diritto internazionale del lavoro risulta incorporata negli obiettivi di crescita e di sviluppo, al punto che — ed è questa la parte più innovativa dell'Accordo —, essendo il comportamento degli investitori direttamente interessato, essi devono agire « nel rispetto delle norme fondamentali del lavoro enunciate nella Dichiarazione dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) del 1998 sui principi e diritti fondamentali nel lavoro [...] » (art. 72 lett. *b*). Con maggior forza ancora, l'art. 73, relativo al mantenimento in essere degli *standard* sociali, statuisce che le parti dovranno assicurare che non favoriranno « gli investimenti diretti esteri rendendo meno severe la legislazione e le norme nazionali in materia di ambiente, lavoro, salute e sicurezza sul lavoro ». Nonostante l'*enforcement* di questa previsione sia affidata ai singoli Stati, ma sottoposta a controllo da parte dell'OIL, questa clausola lancia un chiaro messaggio ai potenziali investitori stranieri affinché dimostrino di adottare seriamente prassi di "responsabilità sociale", senza limitarsi a retorici quanto inoffensivi richiami di principi etico-sociali.

7. *L'Accordo nordamericano di cooperazione sul lavoro (NAALC).* — Il *North American Agreement on Labor Cooperation*, firmato il 14 settembre 1993, rappresenta un peculiare caso di clausola sociale adottata *a latere* dell'Accordo plurilaterale di libero scambio tra USA, Canada e Messico (*North American Free Trade Agreement*-NAFTA) siglato il 17 dicembre 1992, da cui la denominazione di *labor side agreement*. 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 cosiddetto NAFTA *Labor Side Agreement* si propone dunque come modello per l'integrazione di valori sociali nei processi sovranazionali che regolano la globalizzazione economica (48). Con il NAALC si riafferma, in un contesto d'oltreoceano caratterizzato da una prospettiva di integrazione debole, limitata alla materia economica, una logica funzionalista assai simile a quella che caratterizza la primitiva esperienza comunitaria europea. Tuttavia, nell'Accordo cambiano le tecniche e le finalità stesse della regolazione sociale sovranazionale. Il *Labor Side Agreement* ha per oggetto una procedura di sorveglianza e di cooperazione tra i Paesi *partner*, che può sfociare, ove il mancato rispetto degli obblighi contratti comporti un effettivo pregiudizio concorrenziale, in vere e proprie sanzioni economico-finanziarie. Il meccanismo può dunque essere letto come una clausola sociale, che, a differenza di quanto normalmente previsto nei trattati del commercio internazionale e nell'esperienza dell'integrazione europea (oltreché nella tradizione normativa del diritto internazionale del lavoro), non contempla il rispetto di uno *standard* minimo sovranazionale uniforme bensì la garanzia di effettività dei singoli *standard* sociali nazionali.

Nella logica dell'Accordo, il fondamento della clausola sociale è sostanzialmente economico: riguarda al tempo stesso la regolazione della concorrenza e la preservazione dei vantaggi comparati. Infatti, condizione dell'applicazione di una sanzione è la prova di un vantaggio concorrenziale derivante dal mancato rispetto della legislazione lavoristica interna di un dato Paese. L'art. 3 testimonia l'intenzione delle parti, che promuovono « il rispetto e l'effettiva applicazione delle proprie leggi in materia di lavoro attraverso appropriate azioni di governo »: non vi è, quindi, alcuna finalità di armonizzazione o, ancor più, di uniformazione dei livelli di protezione in materia sociale, che viene lasciata alla discrezionalità del legislatore nazionale. È vero che il NAALC individua dei « principi »; tuttavia — come può leggersi nell'allegato sui *Labor Principles* (all. 1), che fa parte integrante dell'Accordo — essi non rappresentano *standard* sociali sovranazionali, ma indicano "valori guida" e "aree di interesse" giuslavoristico nei

(48) COWIE e FRENCH, *NAFTA's Labor Side Accord: a textual analysis* (Duke-University of North Carolina Program in Latin American Studies), Durham, 1994; MOREAU, *La clause sociale dans les traités internationaux: Bilan et Perspectives* (Séminaires de la Maison des Sciences de l'homme, Nantes, 20 marzo 1995), in *Revue française des affaires sociales*, 1996, n. 1, 89 ss.; MOREAU e TRUDEAU, *La clause sociale dans l'Accord de libre-échange nord-américain*, in *Revue internationale de droit économique*, 1995, 393 ss.; STAELENS, *Les conséquences sociales de l'intégration nord-américaine sur le Mexique*, in *Syndicalisme et société*, 1998, 97 ss.

quali ciascun Paese ha fissato il proprio livello di regolazione.

Un profilo critico riguarda la diversa tutela assicurata agli undici *Labor Principles* (49): l'Accordo esclude dal livello più "forte" di tutela i diritti sindacali, 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'irrogazione 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* » (art. 49 NAALC, « *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 comparato, 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.

Paradossalmente, tuttavia, le procedure di infrazione sin qui attivate hanno tutte ad 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 conseguenti sanzioni "mediatiche", nonché alla collaborazione transnazionale fra organizzazioni sindacali, 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 (*National Administrative Office*-NAO) di altro Paese, da parte, quindi, di un'organizzazione straniera. È significativo ricordare a questo riguardo il collegamento che si è in tal modo venuto a creare tra organizzazioni sindacali messicane indipendenti (come il *Frente auténtico del trabajo* o il *Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana*) e organizzazioni sindacali 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 (50). 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 principi del diritto internazionale ed alla disciplina multilaterale dei rapporti commerciali.

8. *L'Accordo di libero scambio dell'America centrale (CAFTA).* — Il *Central America Free Trade Agreement* (CAFTA), siglato il 24 maggio 2004 tra Repubblica Domenicana, Costa Rica, El Salvador,

(49) L'*Annex* 1 definisce detti *Labor Principles* quali « principi 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 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 principi enunciati nella Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 9 dicembre 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 principi non stabiliscono in alcun modo *standard* minimi comuni, ma — come indicato all'inizio dell'all. 1 — 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 ».

(50) Cfr. GARVEY, *Trade Law and Quality of Life-Dispute Resolution under the NAFTA Side Accords on Labor and the Environment*, in 89 *Am. journ. intern. Law*, 1995, 453, che, sotto questo profilo, qualifica come « rivoluzionario » il NAALC.

Guatemala, Honduras, Nicaragua e Stati Uniti si aggiunge alla lista di accordi di libero scambio nei quali trova spazio, accanto alla finalità prioritaria di liberalizzazione degli scambi, il tema dei diritti dei lavoratori e delle condizioni applicate al rapporto. Dal preambolo dell'Accordo si evince che le parti si impegnano non solo alla promozione dell'integrazione intesa in senso puramente economico ma altresì a creare nuove opportunità per lo sviluppo sociale ed economico dei rispettivi territori, per proteggere e rafforzare i diritti dei lavoratori e la cooperazione in materia di lavoro tra le diverse istituzioni coinvolte, per creare nuove opportunità di impiego e migliorare le condizioni di vita e di lavoro.

Esaminando in particolare il capitolo dedicato al lavoro (cap. 16), può essere anzitutto utile precisare che il CAFTA poggia in larga parte sul modello proposto dal NAALC e dai recenti *Free Trade Agreements* stipulati dagli USA con il Marocco (15 giugno 2004), l'Australia (18 maggio 2004), il Cile (6 giugno 2003) e Singapore (6 maggio 2003). In questa prospettiva si pone quindi in linea di continuità con le precedenti esperienze, pur se non mancano segnali importanti nel senso del riconoscimento graduale dei diritti sociali che si affiancano alla pura razionalità economica del libero scambio.

Il cap. 16 dell'Accordo può idealmente scomporsi in due parti: mentre la prima ospita i riferimenti all'assetto di tutele riconosciuto ai lavoratori e agli strumenti funzionali a garantirne l'effettività, la seconda intende valorizzare e promuovere un modello partecipativo e collaborativo tra i diversi attori che intervengono nell'Accordo.

Dopo un primo rinvio ai principi sanciti nella Dichiarazione OIL del 1998, con la precisazione che le parti si impegnano tanto a rispettare i principi in parola quanto ad applicare la legislazione interna in modo tale da conformarsi alle norme internazionali sul lavoro, il testo prosegue riconoscendo in capo agli Stati aderenti il dovere di non incoraggiare pratiche commerciali attraverso l'indebolimento dell'assetto di tutele predisposte dalla legislazione interna. Così come è fatto divieto agli Stati, nel tentativo di promuovere gli scambi commerciali o di incoraggiare gli investimenti nel proprio territorio, e quindi risultare più competitivi nel mercato globalizzato, di applicare condizioni di lavoro inferiori rispetto a quelle garantite dai principi di diritto internazionale (*labor laws*). Nello specifico, come precisato nell'art. 16.8, quando l'Accordo fa riferimento ai « *labor laws* » intende riferirsi alle norme introdotte dai Paesi aderenti e direttamente correlate ai principi internazionalmente riconosciuti, quali il diritto di associazione, il diritto di organizzarsi e di contrattazione collettiva, il divieto di utilizzo di ogni forma di lavoro forzato, l'età minima di accesso al lavoro, il divieto e l'eliminazione di forme di sfruttamento del lavoro minorile, il diritto a condizioni accettabili di lavoro in particolare per ciò che concerne il salario minimo, l'orario di lavoro e la salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

L'art. 16.2 introduce un vero e proprio obbligo per le parti stipulanti; nel caso non venga rispettato, dev'essere attivata la procedura prevista nell'Accordo, a seguito della quale nei confronti della parte inadempiente si provvede con idonee sanzioni commerciali.

Quanto agli strumenti introdotti per rendere effettive le previsioni sul rispetto dei principi OIL e sull'esigenza di rafforzare la legislazione interna per garantire il miglioramento dello *status* sociale e professionale dei lavoratori, sono stabilite una procedura di garanzia e la responsabilità dello Stato al fine di assicurare a coloro che ne hanno interesse di accedere in modo imparziale all'autorità giudiziaria per far valere i propri diritti. Il procedimento dev'essere equo, libero e trasparente. I sottoscrittori dell'Accordo devono quindi impegnarsi affinché il titolare di un interesse legalmente riconosciuto nel Paese di appartenenza possa rivolgersi all'autorità giudiziaria per rivendicare le proprie ragioni.

La seconda parte del capitolo riflette l'intenzione di potenziare quanto più possibile la cooperazione e lo scambio tra i Paesi aderenti così da monitorare l'attuazione dell'Accordo e gli eventuali nodi problematici che possono sorgere nella fase applicativa. In questa prospettiva si spiega sia la costituzione di un *Labor Affaire Council* (LAC), con compiti di verifica periodica dello stato di implementazione dell'Accordo, di consultazione, di coordinamento tra le parti stipulanti l'Accordo medesimo, sia la previsione di un sistema (*law cooperation and capacity building mechanism*) volto a promuovere e rafforzare la cooperazione, al miglioramento degli *standard* di lavoro, a favorire le consultazioni e i momenti di incontro tra le parti.

Se volessimo trarre qualche considerazione sulla portata del CAFTA, certamente non può trascurarsi il fatto che la parte dedicata al lavoro rientra a tutti gli effetti nell'Accordo per il libero scambio; non si tratta, insomma, di un semplice allegato o *labor side agreement* (come il NAALC) ma di un'elencazione di principi sociali che sono parte

integrante dell'Accordo. L'attenzione rivolta alle questioni del lavoro riveste quindi una sua autonoma importanza, pur se deve essere posta in relazione con le esigenze dettate dal mercato, nel quadro del trattato.

In secondo luogo l'Accordo intende focalizzare ogni sforzo sugli strumenti attraverso i quali garantire l'effettività delle tutele, problema, questo, emerso rispetto a tutti gli accordi di libero scambio fino ad oggi stipulati. Come risulta infatti dai rapporti annuali dell'OIL, nei Paesi dell'America centrale e nella Repubblica Domenicana non possono dirsi assenti le previsioni che riconoscono e promuovono il rispetto dei *core labour standards*. Il problema si pone, invece, per quanto concerne l'applicazione concreta delle norme di tutela dei lavoratori, da cui l'interesse per strumenti che, nell'ambito degli accordi commerciali, forniscano modalità aggiuntive per l'*enforcement* dei diritti sociali.

9. *Gli accordi bilaterali (FTA).* — Gli accordi negoziati successivamente al NAALC rappresentano un terreno di elezione per lo sviluppo delle clausole sociali. I *free trade agreements* (FTA) bilaterali di nuova generazione confermano la volontà degli Stati firmatari di affrontare seriamente la questione del *linkage* tra diritti sociali e commercio internazionale, superando molte delle ambiguità presenti nei precedenti trattati commerciali (51). Di questi accordi è opportuno ricordare le novità positive: essi integrano le norme sulle *fair labor practices* nel *corpus* stesso del trattato, senza ricorrere ad accordi "paralleli", come nel caso del NAALC; gli *standard* sociali di riferimento sono espressamente quelli dell'OIL, onde non si fa più generico e ambiguo riferimento ai diritti dei lavoratori internazionalmente riconosciuti; il diritto internazionale del lavoro diventa quindi il *domestic benchmark* per valutare l'efficacia della regolazione lavoristica interna; la violazione delle norme sociali è equiparata alla violazione delle *fair trade practices*, utilizzando i medesimi congegni procedurali e sanzionatori (52).

Il più significativo accordo commerciale che incorpora indicazioni relative agli *standard* di lavoro è quello siglato dagli USA con la Giordania il 24 ottobre 2000 ed entrato in vigore nel 2001. Lo *US-Jordan FTA* rappresenta il primo tentativo di porre rimedio agli aspetti critici individuati nel suo predecessore. La formula che ne è risultata ha contribuito positivamente ad innovare il quadro regionale americano, al punto di aggiudicarsi l'appellativo di « *gold standard for labor provisions in free trade agreements* »: al modello proposto da questa intesa hanno, infatti, aderito, con maggiore o minore intensità, gli accordi successivi. Il primo passo in avanti nel percorso di riconoscimento dei diritti dei lavoratori è senza dubbio rappresentato dall'inclusione delle disposizioni in materia di lavoro nel corpo principale dell'Accordo: non si tratta, quindi, di un semplice allegato, ma di una elencazione di principi che sono parte integrante dell'intesa, al pari delle disposizioni commerciali. Il tema dei diritti dei lavoratori e l'importanza di favorire un modello collaborativo si evincono già dal preambolo: le parti si impegnano, oltre a perseguire la finalità prioritaria della liberalizzazione degli scambi, a promuovere elevati *standard* di lavoro, facendo leva sui rispettivi impegni internazionali, a rafforzare la collaborazione in materia ed a garantire un'efficace applicazione dei sistemi giuslavoristici nazionali. Le disposizioni domestiche devono, quindi, essere integrate dal rispetto degli *standard* internazionali: l'art. 6 § 1, dopo aver sottolineato l'appartenenza dei sottoscrittori all'Organizzazione internazionale del lavoro e aver ribadito il loro impegno ai sensi della Dichiarazione OIL del 1998, chiede alle parti di « sforzarsi per assicurare » che i principi del lavoro internazionalmente riconosciuti siano protetti dalle rispettive legislazioni nazionali, nonché di verificare la conformità dei *labor standards* ai principi di diritto internazionale (*labor laws*) e di impegnarsi a migliorarli. L'Accordo fa quindi riferimento agli *international labor standards*: come accennato, una sorta di *domestic benchmark* per la valutazione dell'efficienza delle *labor laws*. È predisposto un unico *iter* di consultazione e di risoluzione delle controversie che si applica indistintamente a tutte le violazioni riscontrate ai sensi dell'*US-Jordan FTA*, così da garantire agli *standard* di lavoro lo stesso accesso al meccanismo di denuncia previsto per le controversie commerciali. In tal senso l'Accordo ha fornito un nuovo modello: « *The Parties shall make every attempt to arrive at a mutually agreeable resolution through consultations under Article 16, whenever: (i) a dispute arises concerning the interpretation of this Agreement* [...] » (art. 17 § 1 lett. *a*).

(51) Cfr. CABIN, *Labor Rights in the Peru Agreement: Can Vague Principles Yield Concrete Change?*, in *Columbia Law Review*, 2009, 1047 ss.; per un'analisi sintetica cfr. LUKAS e STEINKELLNER, *Social Standards in Sustainability Chapters of Bilateral Free Trade Agreements* (Ludwig Boltzmann Institute of Human Rights), trad. inglese, Wien, 2010.

(52) MEILS, *A Lesson from NAFTA: Can the FTAA Function as a Tool for Improvement in the Lives of Working Women?*, in 78 *Indiana Law Journal*, 2003, 895 ss.

Questo nuovo modello presenta, tuttavia, alcuni elementi di regressione rispetto al NAALC. Le principali debolezze dell'*US-Jordan FTA* sono imputabili all'utilizzo di un linguaggio vago, che diminuisce la forza delle disposizioni relative al processo di risoluzione delle controversie e che potrebbe prestarsi a facili abusi (53). La forza delle obbligazioni in materia di lavoro, infatti, è direttamente correlata al meccanismo esecutivo previsto dall'intesa: l'art. 17 definisce una procedura risolutiva *multi-step*. A fronte di una violazione ai sensi dell'Accordo, gli Stati Uniti e la Giordania devono, *in primis*, compiere ogni tentativo per giungere ad una soluzione reciprocamente accettabile attraverso le consultazioni. Se la controversia non trova composizione entro sessanta giorni, ciascuna parte ha il diritto di rinviare la questione ad un *joint committee*: si tratta di un organismo permanente, composto da rappresentanti delle parti, istituito per supervisionare sull'attuazione dell'Accordo. Il *joint committee* ha novanta giorni di tempo per risolvere la controversia, allo scadere dei quali si chiede l'intervento di un *dispute settlement panel*, autorizzato a pronunciare raccomandazioni non vincolanti, delle quali deve tener conto il *joint committee*, per porre rimedio alla disputa nei successivi trenta giorni. Se alla conclusione dell'*iter* la controversia rimane irrisolta, « *the affected Party shall be entitled to take any appropriate and commensurate measure* ». Questa disposizione, che autorizza le parti ad adottare « ogni misura appropriata e proporzionata », ha sollevato particolare perplessità: il linguaggio adottato rende l'interpretazione della norma particolarmente flessibile e, per tanto, il riferimento ad « *any appropriate and commensurate measure* » potrebbe comprendere una vasta gamma di misure, tra cui sanzioni commerciali, multe, tagli ai programmi di aiuto ed una varietà di opzioni ulteriori.

Un altro celebre modello è rappresentato dall'Accordo bilaterale *USA-Cambodia* nel settore tessile, firmato il 20 gennaio 1999, che ha dimostrato l'incidenza positiva del *linkage* nello sviluppo — realmente accertato dall'OIL — dei *labor standards* (ovvero nella tendenza ad evitare deterioramenti dei *labor standards*) nei settori coperti dall'Accordo (54). Il programma "*Better Factories Cambodia*", negoziato nel 2001 tra Stati Uniti e Cambogia, prevede un collegamento stretto tra l'espansione dei prodotti del Paese asiatico sul mercato americano e il miglioramento degli *standard* sociali, con l'OIL implicata nell'Accordo in qualità di attore del monitoraggio attraverso ispezioni e rapporti rigorosi, nonché assistenza tecnica al governo cambogiano. L'implementazione di questo modello di ibridazione tra tecniche *hard* (clausola sociale) e *soft* (assistenza tecnica, cooperazione) ha di fatto realizzato una promozione della competitività fondata sull'innalzamento delle condizioni di lavoro, che hanno determinato un aumento della produttività capace a sua volta di compensare i più elevati costi della manodopera, con benefici ulteriori in termini macroeconomici e di stabilità politica.

La stessa OIL, che riconosce le ripercussioni delle politiche commerciali e finanziarie sull'occupazione e sui diritti sociali, auspica la realizzazione di un « approccio integrato » nella promozione del lavoro decente, attuando legami con le organizzazioni internazionali e regionali che hanno mandati su materie "connesse": « *D'autres organisations internationales et régionales* [...] *peuvent apporter une contribution importante à la mise en oeuvre de cette approche intégrée.* [...] *La politique relative aux échanges commerciaux et aux marchés financiers ayant des répercussions sur l'emploi, il incombe à l'OIT d'évaluer ces effets afin d'atteindre son objectif qui consiste à placer l'emploi au coeur des politiques économiques* » (*Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation equitable*, 10 giugno 2008, parte II lett. C).

10. *L'azione unilaterale e il Sistema di preferenze generalizzate.* — Il livello della regolazione unilaterale volta a coniugare liberalizzazione del commercio e rispetto dei diritti sociali è esemplificato dall'esperienza europea e statunitense. Le modalità sperimentate nella politica domestica degli Stati Uniti si basano sulla nozione di lealtà applicata agli scambi commerciali; non a caso nella cultura giuridica americana la nozione di lealtà appare come un concetto chiave sia nel diritto della concorrenza sia in quello del lavoro. La *section* 301 del *Trade Act* del 1974 ha permesso di ampliare il campo di operatività della lealtà commerciale giudicando come sleali le prassi interne degli Stati con i quali gli USA intrattengono rapporti mercantili. Si tratta di pratiche commerciali qualificate dalla legislazione americana come « ingiustificabili », « discriminatorie » e « irragionevoli », categoria, quest'ultima, capace di compren-

(53) Cfr. ELLIOTT, *Labor Standards and the Free Trade Area of the Americas*, Institute for International Economics - Working Paper Series, n. 03-7, 2003, www.iie.com/publications/wp/03-7.pdf, p. 15.

(54) Cfr. DICAPRIO, *Are labor provisions protectionist? Evidence from nine labor-augmented US trade arrangements*, in *Comparative Labor Law and Policy Journal*, 2004, 1 ss.

dere la violazione dei « diritti dei lavoratori internazionalmente riconosciuti »: nozione che non coincide con i diritti sociali fondamentali consacrati dall'OIL, ciò che pone la questione di conoscere la natura giuridica di questi diritti, probabilmente ricavabili con una metodologia eclettica dai diritti dell'uomo enumerati nella Dichiarazione universale e dai principi generali del diritto internazionale (ad esempio, divieto di trattamenti disumani e degradanti, ecc.).

Nell'ambito dell'azione esterna dell'Unione europea volta a riannodare la trama internormativa comprensiva del commercio internazionale e dei diritti sociali emerge il Sistema di preferenze generalizzate (*Generalized System of Preferences* - GSP), che rappresenta la via "più mite" alla clausola sociale (55).

Il trattamento preferenziale e non reciproco che i Paesi industrializzati sono stati richiesti di concedere ai Paesi in via di sviluppo in materia di scambi commerciali rappresenta un meccanismo di giustizia distributiva nel sistema del commercio internazionale con portata generale, in deroga alla normativa GATT (56). La Comunità economica europea aveva concesso a partire dal 1971 preferenze tariffarie generalizzate per prodotti industriali finiti e semilavorati provenienti da Paesi in via di sviluppo, 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 con il reg. CE 19 dicembre 1994, n. 3281/94 un nuovo GSP, ha sancito per la prima volta un legame tra commercio e rispetto dei diritti sociali fondamentali, sostanziando questo principio con uno strumento commerciale della Comunità europea. Tale *linkage* è stato in seguito confermato dal reg. CE del Consiglio 21 dicembre 1998, n. 2820/98 e dal reg. CE del Consiglio 10 dicembre 2001, n. 2501/2001 (57).

Ai sensi reg. CE n. 3281/94, cit., i Paesi richiedenti devono infatti dimostrare di aver adottato e applicato le Convenzioni OIL n. 87 e n. 98 per quanto riguarda il rispetto dei principi del diritto di organizzazione e di contrattazione collettiva, e la Convenzione OIL n. 138 concernente l'età minima di ammissione al lavoro (art. 7 § 1), nonché ulteriori convenzioni dell'OIL relative a tematiche ambientali (art. 8 § 1).

Con il reg. CE n. 2820/98, cit., relativo all'applicazione di uno schema pluriennale di preferenze tariffarie generalizzate per il periodo 1° luglio 1999-31 dicembre 2001, vengono definite le misure adottate per garantire l'esecuzione e il controllo del rispetto di tali convenzioni, e le eventuali limitazioni all'applicabilità di tali misure; nonché l'impegno del governo del Paese beneficiario del regime ad assumersi la totale responsabilità del controllo dell'applicazione del regime speciale e dei metodi di cooperazione amministrativa ad esso relativi (art. 11). L'entrata in vigore del reg. CE n. 2501/2001, cit., sull'applicazione di uno schema di preferenze tariffarie generalizzate per il periodo 1° gennaio 2002-31 dicembre 2004, giuridifica ben quattro regimi preferenziali: un regime speciale di incentivazione per la tutela dei diritti dei lavoratori (art. 8), un regime speciale di incentivazione per la tutela dell'ambiente (art. 8), un regime speciale a favore dei Paesi meno sviluppati (art. 9) e un regime speciale a favore della lotta contro la produzione e il traffico di droga (art. 10). A seconda di quale regime fanno parte i prodotti esportati dai Paesi beneficiari vengono applicate regole differenti in materia di dazi.

Rispetto al regolamento del 1998, il nuovo schema prevede che un Paese beneficiario (tra quelli elencati nell'all. I del reg. CE n. 2501/2001, cit.) per usufruire del regime speciale di incentivazione per la tutela dei diritti dei lavoratori debba dimostrare di aver adottato una legislazione interna e delle misure di applicazione dirette alla protezione di tutti i diritti fondamentali dei lavoratori (*core labour standards*): le Convenzioni OIL n. 29 e n. 105 sul lavoro forzato, n. 87 e n. 97 concernenti la libertà di associazione e il diritto alla negoziazione collettiva, n. 100 e n. 111 sull'eliminazione delle discriminazioni in materia di occupazione e di professioni, e n. 138 e n. 182 sul lavoro minorile (art. 14 § 2 reg. CE n. 2501/2001, cit.). Si noti, peraltro, che il regolamento non richiede l'adesione formale alle convenzioni, ma che la legislazione nazionale riprenda nella sostanza le norme in esse contenute.

Quando le convenzioni OIL sono applicate in alcuni settori, il Paese beneficiario può chiedere il regime speciale di incentivazione solo per i settori

(55) PANTANO e SALOMONE, *Trade and Labour within the European Union Generalized System of Preferences*, New York University School of Law - Jean Monnet Working Paper Series, n. 15/08, 2008.

(56) Cfr. FRANCK, *Fairness in International Law and Institutions*, Oxford, 1995, 58; BARTELS e HÄBERLI, *Binding Tariff Preferences for Developing Countries Under Article II Gatt*, in *Journal of International Economic Law*, 2010, 969 ss.

(57) Cfr. NOVITZ, *The European Union and International Labour Standards: The Dynamics of Dialogue between the EU and the ILO*, in *Labour Rights as Human Rights* a cura di ALSTON, Oxford, 2005, 214 ss.

di applicazione (art. 15 § 4 reg. CE n. 2501/2001, cit.).

La Commissione europea nel 2004 ha inviato una Comunicazione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale europeo concernente il nuovo ruolo del Sistema di preferenze generalizzate della Comunità per il decennio 2006-2015 (58). A seguito di questa Comunicazione il nuovo reg. CE del Consiglio 27 giugno 2005, n. 980/2005 ha semplificato il regime speciale di incentivazione stabilendo un regime speciale a favore dei Paesi meno sviluppati nonché un regime di incentivazione dello sviluppo sostenibile e del buon governo (59).

Il Sistema di preferenze generalizzate dell'Unione europea costituisce dunque un esemplare modello di *linkage* positivo tra commercio internazionale e diritti sociali. Costruito in base ad una condizionalità positiva, conosciuta come GSP+, il sistema ha conosciuto una recente evoluzione capace di immettere nuovo dinamismo nel collegamento virtuoso tra globalizzazione (*sub specie* di liberalizzazione del commercio) e rispetto dei diritti sociali, come dimostra l'incremento dei Paesi desiderosi di avvalersi delle incentivazioni accordate dal reg. CE n. 980/2005, cit. (60). Tale regolamento appare assai più conveniente rispetto al precedente reg. CE n. 2501/2001, cit.: mentre quest'ultimo sanciva che ai prodotti dei Paesi inclusi nei regimi speciali di incentivazione per la tutela dei diritti dei lavoratori i dazi della tariffa doganale comune fossero ulteriormente « ridotti » rispetto al regime generale (art. 8 § 1), il regolamento del 2005 stabilisce che i dazi *ad valorem* della tariffa doganale comune su tutti i prodotti elencati nell'all. II originari di un Paese incluso nel regime speciale di incentivazione per lo sviluppo sostenibile e il buon governo sono « sospesi » (art. 8 § 1). Il passaggio dalla riduzione alla sospensione ha determinato una reazione positiva dei Paesi in via di sviluppo, che hanno rivalutato l'utilizzo dello schema di preferenze generalizzate. Il nuovo reg. CE del Consiglio 22 luglio 2008, n. 732/2008 ha semplificato il regime speciale di incentivazione, sostituendo i tre regimi precedenti con i due attuali: il regime speciale a favore dei Paesi meno sviluppati e il regime speciale di incentivazione dello sviluppo sostenibile e del buon governo, concedibile solo ai Paesi che abbiano « ratificato ed effettivamente applicato » le convenzioni di cui all'all. III (tra le quali figurano otto convenzioni fondamentali dell'OIL), e che si impegnino « a mantenere la ratifica delle convenzioni e delle relative leggi/misure di attuazione e che accettino che l'applicazione sia periodicamente soggetta a verifica e riesame a norma delle disposizioni di attuazione delle convenzioni che hanno ratificato » (art. 8 § 1 lett. *a* e *b*).

Analizzando più da vicino il regime speciale di incentivazione intitolato allo sviluppo sostenibile e al buon governo, si osserva come, *ex* art. 9 § lett. *a* e *b* reg. CE n. 980/2005, cit., questo possa essere concesso solo ai Paesi che abbiano ratificato ed effettivamente applicato le convenzioni internazionali in materia di tutela dei diritti umani (elencate nell'all. III parte A del reg. CE n. 980/2005, cit.) (61) e almeno sette delle convenzioni ambientali e sulla lotta alla corruzione, alla produzione e al traffico di stupefacenti (cosiddetto buon governo; tali convenzioni sono indicate nella parte B dell'all. III) (62). Gli Stati, oltre ad essere obbligati a mantenere la ratifica, le leggi e le misure di attuazione delle convenzioni, devono collaborare effettivamente con gli organi internazionali preposti al controllo del rispetto di queste convenzioni internazionali, accettando che la loro applicazione sia periodicamente soggetta a verifica e riesame (art. 9 § 1 lett. *d*).

La mancata conclusione degli accordi a tutela dei diritti umani o la mancata adozione delle norme interne di attuazione degli accordi in questione comporta l'impossibilità di ottenere gli ulteriori benefici tariffari previsti dal regime speciale. Invece la mancata conclusione di alcune fra le convenzioni internazionali a tutela dell'ambiente e del buon governo, oppure la mancata adozione di misure interne attuative delle stesse convenzioni, fino ad un massimo di quattro convenzioni, non impedisce allo Stato interessato di inoltrare la richiesta per ottenere ulteriori vantaggi (art. 9 § 1 lett. *c* e *d*).

(58) Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale europeo, *Paesi in via di sviluppo, commercio internazionale e sviluppo sostenibile: il ruolo del Sistema delle preferenze generalizzate (SPG) della Comunità per il decennio 2006/2015*, COM(2004) 461 def., del 7 luglio 2004.

(59) Ai sensi dell'art. 1 reg. CE n. 980/2005, cit., il Sistema comunitario di preferenze generalizzate si applica dalla data di entrata in vigore del regolamento fino al 31 dicembre 2008.

(60) Cfr. BARTELS e HÄBERLI, *op. cit.*

(61) Fanno parte dei diritti umani anche i *core labour standards*.

(62) Sul tema relativo al legame tra l'ambiente e il SPG v. SWITZER, *Environmental protection and the generalized system of preferences: a legal and appropriate linkage?*, in *57 Intern. Law Quart.*, January 2008, 113 ss.; MCKENZIE, *Climate change and the generalized system of preferences*, in *Journal of International Economic Law*, 2008, 679 ss.

La maggior attenzione riservata alla tutela dei diritti umani è, in realtà, indebolita dalla deroga prevista al § 2 dell'art. 9, ai sensi del quale il regime speciale può essere comunque concesso a quegli Stati che non abbiano ratificato ed effettivamente applicato un massimo di due delle sedici convenzioni in materia di diritti umani, laddove la mancata ratifica dipenda da vincoli costituzionali cui gli Stati in questione devono far fronte (63). Infine, ulteriore ed ultima condizione per beneficiare delle preferenze aggiuntive del nuovo regime speciale consiste nella qualifica di « Paese vulnerabile » che deve rivestire lo Stato richiedente (64).

Obiettivo del nuovo regime speciale è quello di sollecitare gli Stati richiedenti all'adozione di politiche nazionali di tutela di tutti i diritti umani, e non solo, come previsto da uno dei precedenti regimi speciali, dei diritti sociali fondamentali. La semplificazione dei sistemi speciali d'incentivazione è dovuta anche al recente Rapporto dell'Organo d'appello dell'Omc relativo alla controversia tra l'India e la Comunità europea su uno dei regimi speciali d'incentivazione previsti dal reg. Ce n. 2501/2001, cit., ed esattamente il regime speciale a favore della lotta alla produzione e al traffico di stupefacenti (65). L'Organo d'appello ha ritenuto « discriminatorio » il trattamento tariffario preferenziale accordato dalla Comunità europea ad alcuni Stati in virtù del regime speciale « droga » ed ha raccomandato alla Comunità di modificare lo schema di preferenze tariffarie in modo tale da renderlo conforme al diritto dell'Omc.

Per quanto riguarda il regime speciale a favore dei Paesi meno sviluppati i dazi della tariffa doganale comune sono totalmente sospesi (66) per i Paesi classificati dalle Nazioni Unite come meno sviluppati. È però la Commissione che decide sull'esclusione del Paese dal regime e la fissazione di un periodo transitorio di almeno tre anni (art. 12 § 7 reg. Ce n. 980/2005, cit.).

(63) Lo Stato in causa doveva comunque impegnarsi formalmente, entro il 31 ottobre 2005, o a concludere ed applicare le rimanenti convenzioni, una volta accertato che non esisteva alcuna incompatibilità con la sua Costituzione, oppure, in caso di accertata incompatibilità, a concludere ogni rimanente convenzione entro il 31 dicembre 2006.

(64) Ad oggi, sono qualificati Paesi vulnerabili, ad esempio, Bolivia, Colombia, Congo, Repubblica Dominicana, Ecuador. Per una lista completa v. il sito http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/july/tradoc_139963.pdf.

(65) Wto Appellate Body, *European Communities – Conditions for the Granting of tariff preferences to developing countries*, Report, 7 aprile 2004, doc. WT/DS246/AB/R.

(66) Per effetto dell'iniziativa "*Everything but arms*", del 2001.

Con il reg. Ce n. 732/2008, cit., come mod. dal reg. Ue del Parlamento europeo e del Consiglio 11 maggio 2011, n. 512/2011, sono state apportate alcune, non rilevanti modifiche al Sistema di preferenze generalizzate. Per quanto riguarda le condizioni di ammissione al regime speciale di incentivazione dello sviluppo sostenibile e del buon governo (67), si osserva che quest'ultimo può essere concesso solo ai Paesi che abbiano ratificato ed effettivamente applicato tutte le convenzioni elencate all'all. III del regolamento suddetto e che siano considerati Paesi vulnerabili.

Per quanto riguarda il regime speciale a favore dei Paesi meno sviluppati, sono compresi nella colonna D dell'all. I gli stessi Stati ammessi a beneficiare del regime speciale di incentivazione nei reg. Ce n. 2501/2001, cit. e n. 980/2005, cit.

Ai sensi del regolamento più recente, reg. Ue del Parlamento europeo e del Consiglio 25 ottobre 2012, n. 978/2012, un Paese in via di sviluppo beneficia delle preferenze tariffarie se considerato vulnerabile e se ha ratificato le convenzioni Oil elencate nell'all. VIII (art. 9 § 1 lett. *a* e *b*). Essenziale, a tal fine, è il giudizio espresso dagli organi di controllo competenti, ai quali spetta il compito di verificare se sussistono o meno gravi carenze nell'attuazione di tali convezioni.

Il Paese in via di sviluppo, dopo esser stato ammesso al regime speciale di incentivazione per lo sviluppo sostenibile ed il buon governo, deve impegnarsi a garantire l'attuazione delle convenzioni e accettare senza riserve gli obblighi di rendicontazione imposti da ciascuna convenzione e impegnarsi in modo vincolante ad accettare che l'attuazione sia periodicamente oggetto di monitoraggio e riesame (art. 9 § 1 lett. *d* ed *e*).

Chiariti i requisiti che i Paesi in via di sviluppo devono rispettare per godere dei benefici doganali del Sistema di preferenze generalizzate, consideriamo ora i casi nei quali gli stessi Paesi possono subire la revoca temporanea delle preferenze tariffarie.

Con il reg. Ce n. 3281/94, cit., il ritiro delle preferenze tariffarie concesse dal regime generale è previsto nel caso vengano praticati comportamenti lesivi dei diritti umani, come qualsiasi forma

(67) Sul tema Mola, *I diritti umani nelle relazioni economiche esterne dell'Unione europea: il Sistema di preferenze generalizzate*, in *La tutela dei diritti umani in Europa. Tra sovranità statale e ordinamenti sovranazionali* a cura di Caligiuri, Cataldi e Napoletano, Padova, 2010, 229 ss; Randazzo, *La condizionalità nel sistema di preferenze generalizzate della Comunità europea: le recenti innovazioni e i possibili problemi di compatibilità con la normativa dell'OMC*, in *Dir. Un. eur.*, 2007, 609 ss.

di schiavitù (68), esportazione di prodotti fabbricati nelle carceri, insufficienti controlli in materia di esportazioni, di transito di droga (prodotti illeciti e precursori) nonché di riciclaggio di denaro, frodi, pratiche commerciali sleali (cosiddette condizionalità negative) (art. 9 § 1 reg. CE n. 3281/94, cit.). Il reg. CE n. 2820/98, cit. ha introdotto un ulteriore caso di revoca, ovvero il « palese contrasto con gli obiettivi delle convenzioni internazionali, quali l'Organizzazione della pesca dell'Atlantico nord-occidentale (NAFO), la Convenzione per la pesca nell'Atlantico nord-orientale (NEAFC), la Commissione internazionale per la conservazione di tonni dell'Atlantico (ICCAT) e l'Organizzazione per la conservazione del salmone nell'Atlantico (NASCO), relative alla difesa e alla gestione delle risorse alieutiche » (art. 22 § 1 lett. *f*). Ulteriore ragione di revoca è stata introdotta con il reg. CE n. 2501/2001, cit., secondo cui l'eventuale ritiro dei regimi preferenziali può essere deciso nel caso in cui venga accertata la « pratica » di qualsiasi forma di schiavitù o di lavoro forzato, nonché in caso di sfruttamento del lavoro minorile, mentre con riguardo alla libertà di associazione, al diritto di negoziazione collettiva e al principio di non discriminazione in materia di occupazione e di professioni, secondo le definizioni previste dalle pertinenti convenzioni dell'OIL, è necessario che la loro violazione si qualifichi come « grave e sistematica » (art. 26 § 1 lett. *a* e *b*).

Fatti salvi i motivi di revoca suddetti, i regimi speciali di incentivazione per la tutela dei diritti dei lavoratori o per la tutela dell'ambiente possono essere temporaneamente revocati, nei confronti di tutti o di alcuni prodotti contemplati dai regimi stessi e originari di un Paese beneficiario, qualora la legislazione nazionale non rispetti più le disposizioni OIL e il Paese richiedente non eserciti il controllo sull'applicazione del regime speciale di incentivazione (art. 15 § 1 e art. 22 § 1 reg. CE n. 2501/2001, cit.).

Il reg. CE n. 980/2005, cit. ha apportato delle novità in tal senso, confermate dal reg. CE n. 780/2008, cit. e, da ultimo, dal reg. UE n. 978/2012, cit., estendendo la revoca temporanea dei regimi di cui all'art. 1 § 2 del regolamento attualmente in vigore a tutti o alcuni prodotti in caso di violazioni gravi e sistematiche dei principi contenuti nelle convenzioni sui diritti umani e sui *core labour standards* (all. III parte A del reg. CE n. 732/2008, cit.; all. VIII parte A del reg. UE n. 978/2012, cit.) sulla base delle conclusioni dei pertinenti organismi di controllo. A differenza del reg. CE n. 980/2005, cit., non è espressamente prevista la revoca in caso di violazione delle convenzioni internazionali a tutela dell'ambiente.

Le ipotesi di revoca temporanea per tutti o alcuni prodotti relativa al solo regime speciale d'incentivazione dello sviluppo sostenibile e del buon governo sono quelle previste dall'art. 9 reg. UE n. 978/2012, cit. A un Paese in via di sviluppo ammesso al regime speciale di sviluppo sostenibile e buon governo possono essere revocati temporaneamente i benefici tariffari concessi quando non soddisfi più le condizioni di Paese vulnerabile, o non si impegni in modo vincolante a mantenere la ratifica delle convenzioni pertinenti (di cui all'allegato VIII del regolamento) o quando sciolga la riserva di collaborare e di sottoporsi a controlli e riesami da parte della Commissione europea riguardo alla ratifica delle convenzioni pertinenti (art. 10 § 5 reg. UE n. 978/2012, cit.).

11. *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.

(68) Quale definita nelle Convenzioni di Ginevra del 25 settembre 1926 e del 7 settembre 1956, e nelle Convenzioni OIL n. 29 e n. 105. La Convenzione OIL n. 29, sul lavoro forzato, adottata il 28 giugno 1930, statuisce all'art. 2 § 1 che il termine « lavoro forzato o obbligatorio » indica ogni lavoro o servizio estorto a una persona sotto minaccia di una punizione o per il quale detta persona non si sia offerta spontaneamente, mentre all'art. 2 § 2 elenca una serie di casi eccezionali di lavoro forzato o obbligatorio consentito: 1) quello richiesto dalla legge sul servizio militare obbligatorio; 2) quello che deriva da normali obblighi civili dei cittadini di un Paese che si governi in piena indipendenza; 3) quello richiesto da situazioni di emergenza: guerra, calamità, ecc.; 4) quello di interesse collettivo. A parte queste eccezioni, se il Paese pratica lavoro forzato allora deve procedere immediatamente con la sua abolizione, in base alla Convenzione OIL n. 105, del 25 giugno 1957.

Compito della ricerca giuridica è di contribuire a promuovere l'adozione di dispositivi capaci di regolare effettivamente quei fenomeni di *dumping* sociale — ad un tempo lesivi dei diritti sociali fondamentali e distorsivi della concorrenza internazionale — e di promuovere il progresso sociale e i diritti fondamentali. 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 indebito 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 originaria 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 principi 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*. Il punto centrale della clausola sociale così intesa non consiste nel cancellare i vantaggi competitivi — su base comparata — delle economie in via di sviluppo e in transizione, ma di creare entro il sistema di libero scambio i requisiti necessari affinché siano rispettate condizioni minimali di equità sociale e sindacale (69). Si sono quindi individuate le possibili strategie di azione in ambito multilaterale, saggiando la compatibilità della clausola sociale con gli assetti vigenti del GATT-OMC. Al riguardo, è necessario riconsiderare criticamente — in una prospettiva di valorizzazione dei profili "pubblici" del GATT — alcuni dei principi 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 dovrebbe venire analizzata la normativa GATT in materia di clausole di salvaguardia, eccezioni generali e protezione delle concessioni e dei vantaggi.

Ma la clausola sociale è già di fatto operativa, specie sul piano dell'azione bilaterale (FTA) e unilaterale. L'esperienza statunitense è particolarmente significativa per la radicalità dei criteri di condizionalità sociale presenti nella legislazione commerciale, ma dimostra i limiti della prospettiva unilaterale, che espone ad 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 principi di diritto internazionale del lavoro ed evita ogni interpretazione selettiva e discrezionale dei diritti sociali contemplati (70).

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 collabora-

(69) Cfr. HELD, *Global Covenant. The Social Democratic Alternative to the Washington Consensus*, Cambridge, 2004.

(70) Cfr. BARTELS e HÄBERLI, *Binding Tariff Preferences for Developing Countries*, cit.

zione interstatale, al fine di garantire l'impegno di promuovere l'osservanza delle rispettive legislazioni interne, assicurandone sia uno *standard* elevato sia un'applicazione efficace.

La tutela dei *core labour standards* trova, inoltre, 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 predisposti da organismi internazionali quali l'Oil e l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (Ocse), ovvero autoprescritti 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, vuoi mediante l'istituzione di marchi sociali che garantiscano il consumatore circa il rispetto di taluni diritti fondamentali dei lavoratori.

Adalberto Perulli

Fonti. — Diritto internazionale: oltre agli art. VI, XIX, XX, XXIII *General Agreement on Tariffs and Trade* (Gatt), firmato il 30 ottobre 1947, e all'art. 7 Carta dell'Avana, adottata il 24 marzo 1948, v. in particolare *North American Agreement on Labor Cooperation* (Naalc), firmato il 14 settembre 1993; *Central America Free Trade Agreement* (Cafta), firmato il 24 maggio 2004; *EU-Cariforum Economic Partnership Agreement*, firmato il 15 ottobre 2008;

diritto dell'Unione europea: art. 2, 3, 6 Trattato Ue; art. 8, 9, 10, 11, 12, 17, 205, 296, 263 Tfue; reg. Ce del Consiglio 19 dicembre 1994, n. 3281/94, recante applicazione di uno schema pluriennale di preferenze tariffarie generalizzate per il periodo 1995-1998 a taluni prodotti industriali originari di Paesi in via di sviluppo; reg. Ce del Consiglio 21 dicembre 1998, n. 2820/98, relativo all'applicazione di uno schema pluriennale di preferenze tariffarie generalizzate per il periodo 1° luglio 1999-31 dicembre 2001; art. 8-10 reg. Ce del Consiglio 10 dicembre 2001, n. 2501/2001, relativo all'applicazione di uno schema di preferenze tariffarie generalizzate per il periodo 1° gennaio 2002-31 dicembre 2004; reg. Ue del Parlamento europeo e del Consiglio 11 maggio 2011, n. 512/2011, che modifica il reg. Ce del Consiglio 22 luglio 2008, n. 732/2008 relativo all'applicazione di un sistema di preferenze tariffarie generalizzate per il periodo 1° gennaio 2009-31 dicembre 2011;

diritto straniero: *section* 301 *USA Trade Act*, 1974.

Letteratura. — Augenstein e altri, *Study of the Legal Framework on Human Rights and the Environment Applicable to European Entreprises Operating Outside the European Union* (University of Edinbourgh), Study for the European Commission, ENTR/09/045, 2010; Augenstein e Behrmann, *Partnering with Civil Society: The EU's Approach to Promoting Human Rights and Decent Work in Bangladesh*, in *European Yearbook on Human Rights*, 2012, 97 ss.; Bartels e Häberli, *Binding Tariff Preferences for Developing Countries Under Article II Gatt*, in *Journal of International Economic Law*, 2010, 969 ss.; Benedek, *The World Trade Organization and Human Rights*, in *Economic Globalisation and Human Rights* a cura di Benedek, De Feyter e Marrella, Cambridge, 2007, 137 ss.; Betten, *International Labour Law*, Deventer, 1993; Bhagwati, *In defense of Globalisation*, Oxford, 2004; Bronstein, *International and comparative labour law. Current challenges*, Basingstoke-Geneva, 2009, 86 ss.; Cabin, *Labor Rights in the Peru Agreement: Can Vague Principles Yield Concrete Change?*, in *Columbia Law Review*, 2009, 1047 ss.; Charnovitz, *L'influence des normes internationales du travail sur le système du commerce mondial. Aperçu historique*, in *Revue internationale du travail*, 1987, 635 ss.; Compa, *The North American Free Trade Agreement (NAFTA) and the North American Agreement on Labor Cooperation (NAALC)*, in *International Encyclopaedia of Laws, Labour Law and Industrial Relations*, Alphen aan den Rijn, 2008; Cowie e Frenchi, *NAFTA's Labor Side Accord: a textual analysis* (Duke-University of North Carolina Program in Latin American Studies), Durham, 1994; Craig e de Búrca, *EU Law: Text, Cases and Materials*, Oxford, 2008; Cremona, *Rhetoric or Reticence: EU External Commercial Policy in a Multilateral Context*, in *Common Market Law Review*, 2001, 359 ss.; D'Antona, *Diritto del lavoro di fine secolo: una crisi di identità*, in *Riv. giur. lav.*, 1988, I, 311 ss., ora in Id., *Opere* a cura di Caruso e Sciarra, I, Milano, 2000, 221 ss.; DiCaprio, *Are labor provisions protectionist? Evidence from nine labour-augmented US trade arrangements*, in *Comparative Labor Law and Policy Journal*, 2004, 1 ss.; Diller e Levy, *Child Labor, Trade and Investment: Toward the Harmonization of International Law*, in 91 *Am. journ. intern. Law*, 1997, 663 ss.; Doumbia-Henry e Gravel, *Free trade agreements and labour rights: recent developments*, in *International Labour Review*, 2006, 185 ss.; *Elementi di diritto dell'Unione Europea. Parte speciale. Il diritto sostanziale*[3] a cura di Draetta e Parisi, Milano, 2010; Elliott, *Labor Standards and the Free Trade Area of the Americas*, Institute for International Economics - Working Paper Series, n. 03-7, 2003, www.iie.com/publications/wp/03-7.pdf; Garvey, *Trade Law and Quality of Life-Dispute Resolution under the NAFTA Side Accords on Labor and the Environment*, in 89 *Am. journ. intern. Law*, 1995, 439 ss.; Górska, *Mutual Influence: The Case of the EU and the UN Guiding Principles on Business and Human Rights*, in *European Yearbook on Human Rights*, 2012, 109 ss.; Gottardi, *Tutela del lavoro e concorrenza tra imprese nell'ordinamento dell'unione europea*, in *Il diritto del lavoro nel sistema giuridico privatistico* (Atti delle Giornate di studio di diritto del lavoro, Parma, 4-5 giugno 2010), Milano, 2011, 21 ss.; Grisi, *Diritti e coesione sociale*, in *Riv. dir. priv.*, 2012, 479 ss.; Habermas, *Die postnationale Konstellation* (1998), trad. it. *La costellazione postnazionale. Mercato globale, nazioni e democrazia*, Milano, 1999; Hepple, *Labour Laws and global trade*, Oxford, 2005; Kellerson, *La Déclaration de* 1998 *de l'OIT sur les principes et droits fondamentaux: un défi pour l'avenir?*, in *Revue internationale du travail*, 1998, 243 ss.; Lecomte, *Embedding Employment Rights in Europe*, in 17 *Columbia Journal of European Law*, 2011, 1 ss.; Lukas e Steinkellner, *Social Standards in Sustainability Chapters of Bilateral Free Trade Agreements* (Ludwig Boltzmann Institute of Human Rights), trad. inglese, Wien, 2010; Lyon-Caen, *Pérennité d'une interrogation*, in *Dimension sociale de la mondialisation de l'économie* (Autori vari), in *Bulletin de droit comparé du*

travail et de la sécurité sociale, 1996, 13 ss.; ID., *A proposito del* dumping *sociale*, in *Lav. dir.*, 2011, 7 ss.; MANCINI, *Argomenti per uno Stato europeo*, in *Sociologia del diritto*, 1998, 7 ss.; MENGONI, *I diritti sociali*, in *Arg. dir. lav.*, 1998, 1 ss.; MOREAU, *La clause sociale dans les traités internationaux: Bilan et Perspectives* (Séminaires de la Maison des Sciences de l'homme, Nantes, 20 marzo 1995), in *Revue française des affaires sociales*, 1996, n. 1, 89 ss.; MOREAU e TRUDEAU, *La clause sociale dans l'Accord de libre-échange nord-américain*, in *Revue internationale de droit économique*, 1995, 393 ss.; MURRAY, *Standard syndicaux équitables en matière de commerce international*, in *Monde du Travail libre*, 1961, 102 ss.; NOVITZ, *In search of a coherent social policy: EU import and export of ILO labour standards?*, in *The European Union and the Social Dimension of Globalization. How the EU Influences the World* a cura di ORBIE e TORTELL, London, 2009, 27 ss.; PANTANO e SALOMONE, *Trade and Labour within the European Union Generalized System of Preferences*, New York University School of Law - Jean Monnet Working Paper Series, n. 15/08, 2008; PEREZ-LOPEZ, *Conditioning Trade on Foreign Labor Law: The U.S. Approach*, in 9 *Comparative Labor Law Journal*, 1988, 253 ss.; PERULLI, *Diritto del lavoro e globalizzazione*, Padova, 1999; ID., *Globalisation and Social Rights*, in *Economic Globalisation and Human Rights* a cura di BENEDEK, DE FEYTER e MARRELLA, cit., 2007, 93 ss.; ID., *Fundamental Social Rights, Market Regulation and EU External Action*, in 30 *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 2014, n. 1, 27 ss.; ROMAGNOLI, *Per un diritto del lavoro post-industriale e sovranazionale*, in *Lav. dir.*, 1999, 209 ss.; SALVI, *Diritto civile e principi costituzionali europei e italiani*, Torino, 2012; SCHMITT, *Der Nomos der Erde im Völkerrecht des Jus Publicum Europaeum*, Berlin, 1974, trad. it. *Il nomos della terra*, Milano, 1991; SCIARRA, *L'Europa e il lavoro. Solidarietà e conflitto in tempi di crisi*, Roma-Bari, 2013; SIMITIS, *Il diritto del lavoro ha ancora un futuro?*, in *Giorn. dir. lav.*, 1997, 609 ss.; STAELENS, *Les conséquences sociales de l'intégration nord-américaine sur le Mexique*, in *Syndicalisme et société*, 1998, 97 ss.; SUPIOT, *L'esprit de Philadelphie. La justice sociale face au marché total*, Paris, 2010; ID., *Giustizia sociale e liberalizzazione del commercio internazionale*, in *Lav. dir.*, 2011, 501 ss.; THOMAS, *The WTO and Labor Rights: Strategies of Linkage*, in *The World Trade Organization and Human Rights. Interdisciplinary Perspectives* a cura di JOSEPH, KINLEY e WAINCYMER, Cheltenham, 2009, 257 ss.; TREU, *L'internazionalizzazione dei mercati: problemi di diritto del lavoro e di metodo comparato*, in *Scritti in onore di Rodolfo Sacco. La comparazione giuridica alle soglie del 3° millennio* a cura di CENDON, I, Milano, 1994, 1117 ss.