



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO

Dipartimento di Scienze Giuridiche

**GLOBALIZZAZIONE,  
RESPONSABILITÀ SOCIALE  
DELLE IMPRESE E  
MODELLI PARTECIPATIVI**

a cura di  
STEFANIA SCARPONI

2 0 0 7

ALCUNE RIFLESSIONI SULLA TUTELA DEI  
DIRITTI FONDAMENTALI DEI LAVORATORI  
NEL DIRITTO INTERNAZIONALE

*Adalberto Perulli*

SOMMARIO: 1. *La dimensione sociale dei processi di integrazione dei mercati* - 2. *L'esigenza di governance globale dei processi economici e sociali* - 2.a) *La promozione dei diritti sociali a livello internazionale* - 2.b) *Le potenzialità del livello macroregionale* - 2.c) *La produzione giuridica extrastatuale* - 3. *Conclusioni*.

*1. La dimensione sociale dei processi di integrazione dei mercati*

Il tema della globalizzazione e degli effetti sul diritto del lavoro, al di là dei suoi profili più legati all'attualità e in qualche modo anche alle mode intellettuali che richiama, rappresenta una materia importante, sulla quale anche i giuristi del lavoro dovranno confrontarsi assieme agli altri scienziati sociali nei prossimi anni.

Mi soffermerò soprattutto sulle questioni connesse alla tutela dei diritti fondamentali, rispetto alle quali, se dovessi prendere in considerazione in particolare il diritto internazionale del lavoro tradizionale, sviluppatosi sulla base dell'azione normativa dell'Organizzazione internazionale del lavoro, dovrei limitarmi ad affermare che non vi sono novità di rilievo per quanto concerne gli strumenti tradizionali di tutela dei diritti fondamentali.

La capacità di incidenza del diritto internazionale del lavoro, per quanto concerne la sua missione, cioè la tutela dei diritti sociali fondamentali, desta molta preoccupazione, perché sotto questo profilo, che costituisce il punto di vista focale, sconta una drammatica perdita di effettività e anche una drammatica situazione

di difficoltà sul piano dei meccanismi di funzionamento istituzionale dell'Organizzazione internazionale del lavoro<sup>1</sup>.

Basti pensare che, per dare una cifra, i tre quinti dei 177 paesi membri dell'Organizzazione internazionale del lavoro ratificano meno di un quarto delle convenzioni e, addirittura, più di un quinto del totale di questi 177 paesi ratifica meno di 20 convenzioni. Il dato è già di per sé eclatante, senza contare gravi problemi di ineffettività che riguardano poi l'applicazione delle norme internazionali del lavoro anche da parte di quei paesi che le convenzioni le ratificano.

Le considerazioni che seguono sono dunque piuttosto incentrate sui meccanismi alternativi alle modalità tradizionali di tutela dei diritti fondamentali, ovvero sui congegni giuridici che pur collocandosi nell'ambito del diritto internazionale, tendono a sviluppare un rapporto di complementarità tra le dimensioni della tutela dei diritti fondamentali, per un verso, e la dimensione più propriamente economica della globalizzazione, per altro verso. Non si tratta certo di un tema nuovo, ma anzi di per sé abbastanza tradizionale, come si può riscontrare se si riflette sulla concezione sulla quale si basa la stessa Organizzazione internazionale del lavoro<sup>2</sup>.

Quando nel Preambolo, che fa parte della costituzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro, si scrive che «la mancata adozione da parte degli Stati delle norme di protezione del lavoro, degli standard sociali, crea un ostacolo a che gli altri Stati membri dell'organizzazione facciano altrettanto», e quando nel medesimo preambolo dell'Organizzazione internazionale del lavoro

<sup>1</sup> Rapporto OIL 2004, Commissione mondiale sulla dimensione sociale della globalizzazione, *Fair globalisation – creating opportunities for all*, in [www.ilo.org](http://www.ilo.org).

<sup>2</sup> M. A. MOREAU, *Norme sociale, droit du travail et mondialisation*, Paris, 2006; P. ALSTON, *Facing up to the complexity of the Oil labour standard agenda*, in *European Journal of international law*, vol. 14, 2005, p. 467.

si pone il principio di reciprocità, non si sottolinea solamente un fatto evidente – cioè che nei rapporti internazionali vale appunto il principio *ceteris paribus* e valgono le regole della reciprocità – ma si sottolinea anche in modo esplicito il valore concorrenziale dei diritti sociali. In sostanza il valore che i diritti sociali hanno non solo sul piano della tutela individuale della persona che lavora, ma anche sul piano sistematico della regolazione internazionale e sovranazionale del mercato e dell'economia. Ciò riflette, in altre parole, la funzione di regolazione del commercio internazionale, innanzitutto, e più in generale dei fenomeni economici che si svolgono a livello internazionale e sovranazionale<sup>3</sup>.

Va ribadito, quindi, che il tema del collegamento tra diritti fondamentali (e, in particolare, diritti sociali fondamentali) e sfera della regolazione economica non è affatto nuovo, anzi trova le sue radici nella fondazione stessa dell'Organizzazione internazionale del lavoro. Se ora ha ripreso una grande attualità è a causa del fatto che ci troviamo in una fase di accentuata internazionalizzazione dell'economia, ed al contempo di accentuata integrazione dei mercati, come è quella che si è manifestata in seguito alla globalizzazione, ove il tema del raccordo tra norme sociali fondamentali e sfera degli scambi, che riguarda la sfera della regolarizzazione dei fenomeni economici, diventa cruciale dal punto di vista dell'ottica “regolazionista”, anche se quest'ultima non è affatto scontata<sup>4</sup>.

È noto che non solo negli ambienti accademici ma anche negli ambienti economici, come negli ambienti delle organizzazioni internazionali che svolgono o potrebbero svolgere un ruolo

<sup>3</sup> A. PERULLI, *Lavoro e commercio internazionale*, in *Digesto, discipline privatistiche, Sez. Comm.*, IV ed., 2000, p. 444. V. inoltre S. SANNA, *Diritti dei lavoratori e disciplina del commercio nel diritto internazionale*, Milano, 2004.

<sup>4</sup> G. BESSE, *Mondialisation des échanges et droits fondamentaux de l'homme au travail: quel progrès possible aujourd'hui?*, in *Droit Social*, n. 4, 2002, p. 841.

importante dal punto di vista della tutela dei diritti sociali fondamentali, la filosofia che è spesso propugnata è diversa: è quella di un mercato globale che segue una propria logica, un sistema di mercato che sostanzialmente si autoregola. Da tale autoregolazione deriverebbero effetti positivi in termini di sviluppo, benessere, prosperità per tutti. La visione descritta – che respinge l'idea di interventi esterni regolativi del mercato – è quella propugnata dalla dottrina economica ortodossa neoclassica attualmente dominante ed in grado di influenzare anche il punto di vista delle istituzioni economiche internazionali.

Diversamente, dal punto di vista di chi sposa un'ottica regolazionista, il mercato, qualunque mercato e anche, quindi, il mercato globale è un costruito sociale e non è il frutto dello spontaneo incontrarsi di razionalità individuali ed egoistiche. Secondo tale visione pertanto diventa ineludibile il raccordo tra logiche economiche, meccanismi di regolazione del mercato, funzioni di regolazione della concorrenza e tutela dei diritti sociali fondamentali, ipotizzando un collegamento che è ponte necessario tra le due dimensioni, economica e sociale. Si tratta di un collegamento che riguarda anzitutto il tema dei diritti sociali fondamentali, ma riguarda più in generale il tema dei diritti umani.

## 2. *L'esigenza di governance globale dei processi economici e sociali*

Dal '98 ad oggi la commissione dell'ONU sui diritti umani ha adottato dapprima una risoluzione nel '99 su "Liberalizzazione sugli scambi e il suo impatto sui diritti umani". Successivamente: nel 2000 una risoluzione su "Diritti di proprietà intellettuale e diritti umani", nel 2001 una risoluzione su "Liberalizzazione degli scambi nei servizi e diritti umani", ancora nel 2001 un'altra risoluzione su "Diritti di proprietà industriale e diritti umani", nel 2002 una risoluzione su "Diritti umani, commercio e investimenti", nel 2003

una risoluzione su "Responsabilità delle imprese multinazionali e diritti umani" e nel 2004 una risoluzione su "Diritto all'alimentazione, diritto all'assistenza sanitaria e commercio internazionale". Questo dimostra come questo *linkage* si è evidentemente accresciuto nell'attuale contesto di globalizzazione perché, evidentemente, la globalizzazione, come ha scritto un filosofo, è soprattutto «una comunità di destini che si sovrappongono». Se se ne traggono tutte le implicazioni, questo significa che noi tutti siamo connessi in misura crescente in tutte le attività dell'esistenza, nel lavoro, nelle comunicazioni, nell'ambiente, negli scambi commerciali, nella cultura, ecc. E allora, se la globalizzazione è, appunto, una comunità di destini sovrapposti, la chiave in una prospettiva regolazionista, ovvero in una prospettiva di regolazione dei fenomeni economici, non può che essere la chiave dell'interdipendenza e della connessione.

Un fenomeno rilevante, riguardo a questo tema, è la progressiva divaricazione, forse una vera e propria asimmetria, tra la sfera della produzione internazionalmente integrata, da una parte, e la *governance* globale, o quella che dovrebbe essere la *governance* globale, dei processi economici e sociali, dall'altra. Si manifesta infatti una progressiva denazionalizzazione e autonomizzazione delle logiche economiche, a cui corrisponde un processo di affievolimento delle capacità di controllo e di indirizzo degli Stati nazionali nel campo delle politiche macroeconomiche e sociali, e una debolezza degli attori sopranazionali che dovrebbero regolare e indirizzare il governo della sfera economica. Questi ultimi, anziché essere sensibili alla necessità di creare raccordi e di sviluppare vincoli di interdipendenza, continuano sovente ad opporre e riaffermare idee di separazione tra queste sfere.

Molti argomenti possono dimostrare la necessità di sviluppare l'interdipendenza tra versante economico e tutela dei

diritti. Non intendo però affrontarli dettagliatamente, preferisco citare un evento particolarmente significativo, che è accaduto quando al capo delegazione cinese nell'ambito di un'importante conferenza sullo sviluppo delle relazioni tra UE e Cina. Quando gli fu chiesta la ragione più importante per la Cina per sviluppare e rafforzare i diritti umani, tra lo stupore di molti, il capo delegazione cinese rispose che il motivo più importante era l'entrata della Cina nell'Organizzazione mondiale del commercio<sup>5</sup>. Tale atteggiamento è ispirato non tanto ad una logica di razionalità assiologica (per usare un concetto appunto di razionalità weberiana, una razionalità orientata a un valore), quanto di razionalità strumentale. Prevale in sostanza un ragionamento del tipo: «A me interessa raggiungere un obiettivo e per raggiungerlo sono disposto a forzare, nell'ambito del mio paese, i valori di fondo, a sviluppare una strategia politica di rafforzamento dei diritti umani».

L'episodio è importante perché dimostra che il rafforzamento dei diritti può passare anche per vie opportunistiche di razionalità strumentale e non necessariamente essere sviluppato in una prospettiva eticamente orientata. In proposito non intendo certo assumere una prospettiva così riduttiva della tutela dei diritti fondamentali dei lavoratori nel diritto internazionale. Però non possiamo dimenticare che questa ibridazione tra razionalità assiologica e razionalità strumentale sta alla base proprio dei processi di contaminazione e di interdipendenza descritti.

Essi rappresentano una delle possibili frontiere della regolazione sovranazionale in materia di diritti fondamentali, e letture di questo genere possono ben adattarsi anche al tema della responsabilità sociale dell'impresa. Ciò non significa che la responsabilità sociale dell'impresa sia riducibile ad una strategia opportunistica che vede nella tutela dei diritti una mera "opzione

<sup>5</sup> In merito si veda anche il contributo di W. Däubler in questo volume.

commerciale", poiché il ragionamento che riguarda il valore economico dell'immagine dell'impresa è assai più complesso, ma sicuramente nel grande caleidoscopio della responsabilità sociale dell'impresa anche argomenti di questo genere sono ben presenti.

Per entrare più direttamente nel cuore della tematica sulla tutela dei diritti fondamentali, occorre approfondire quali sono gli strumenti che possono promuovere e poi governare il collegamento e sviluppare quindi un rapporto sinergico tra la sfera economica e quella dei diritti.

La via più naturale ed evidente è quella di creare dei collegamenti tra la regolazione del commercio internazionale e i diritti sociali, convergenza di cui esistono esempi a più livelli e in relazione a più attori.

#### 2.a) *La promozione dei diritti sociali a livello internazionale*

Un primo livello che riveste grande importanza è quello globale. La regolazione degli scambi a livello globale è gestita dall'Organizzazione mondiale del commercio che sviluppa una propria logica, tipicamente economica.

Secondo una parte degli studiosi e dei governi, tuttavia, l'organizzazione potrebbe svolgere un ruolo importante anche nell'ambito della promozione e della tutela dei diritti sociali fondamentali e, più in generale, delle questioni non commerciali, quelle che nella letteratura si chiamano i *non trade issues*, le questioni non direttamente economiche ma pur sempre correlate all'economia e allo sviluppo economico. Si tratta in primis dell'ambiente, ma anche più in generale del processo di sviluppo, della tutela dei diritti umani e di quelli sociali. Questi ultimi vengono affrontati non secondo una concezione di separatezza rispetto agli altri diritti umani, ma in una visione paritaria.

Si è sostenuto che l'Organizzazione mondiale del commercio (d'ora in poi OMC) potrebbe rappresentare la base per un raccordo istituzionale tra di essa e l'Organizzazione internazionale del lavoro. Secondo tale indicazione, quest'ultima potrebbe continuare a svolgere il suo ruolo di monitoraggio e di supporto tecnico allo sviluppo economico e sociale nel mondo a livello globale, ma il collegamento con l'OMC garantirebbe un apparato sanzionatorio, che attualmente manca, mediante la predisposizione di sanzioni commerciali, nel caso di mancato rispetto da parte dei paesi membri dell'organizzazione dei diritti sociali fondamentali. La base di valori condivisa dovrebbe essere data dalla circostanza che la maggior parte dei paesi che fanno parte dell'Organizzazione mondiale del commercio sono paesi che fanno parte anche dell'Organizzazione internazionale del lavoro e che, quindi, ne condividono i valori di cui è portatrice.

Tale prospettiva merita di essere approfondita alla luce di altre valutazioni.

Pur nel deserto che è riscontrabile nel tessuto normativo a livello globale, si segnala una norma di carattere generale, anche se precedente alla costituzione dell'Organizzazione mondiale del commercio, ma presente nel GATT, nell'accordo generale del '47<sup>6</sup>.

La disposizione in questione – art. 20 del GATT intitolato "Eccezioni generali" – consente agli Stati che fanno parte dell'Organizzazione mondiale del commercio di adottare misure sanzionatorie di natura commerciale, quindi misure da un certo punto di vista protezionistiche, nei confronti di paesi che immettono sul mercato interno beni prodotti con lavoro carcerario. Questa è l'unica clausola sociale esistente a livello multilaterale globale, cioè a livello di accordo GATT che, pur essendo una norma poi assai poco

<sup>6</sup> E. ALBEN, *Gatt and the fair wage: a historical perspective on the labour trade link*, in *Columbia Law Review*, vol. 101, p. 1410.

effettiva e assai poco utilizzata anche sul piano concreto, è di grandissimo interesse "concettuale" e di grandissima potenzialità anche espansiva. La norma, se debitamente interpretata e ben utilizzata, potrebbe produrre degli effetti che vanno ben al di là della stretta materia del lavoro carcerario. Infatti altre sezioni della disposizione si riferiscono, per esempio, a questioni diverse non collegate al commercio, come la tutela della salute, la tutela dell'ambiente, della fauna, della flora. Si tratta quindi di tutela di beni comuni, la cui violazione da parte dei paesi esportatori può legittimare l'adozione di misure compensatorie o di misure di ritorsione o, comunque, di misure sanzionatorie sul piano dei rapporti commerciali. Esso è un primo modello in cui si realizza la costituzione di meccanismi, di congegni normativi che garantiscano il rispetto dei diritti sociali fondamentali mediante l'adozione di sanzioni commerciali in caso di mancato rispetto di questi obblighi.

Un ulteriore riferimento al tema delle *non trade issues*, cioè della rilevanza nell'ambito dell'OMC di valori non mercantili, permette di riscontrare una sia pur debole e timida evoluzione su altri fronti, in particolare sul fronte relativo alla tutela ambientale. Interessanti indicazioni in merito provengono dal contenzioso in materia di pesca.

Una decina di anni fa, nel celebre contrasto tra Stati Uniti e Messico in relazione alle ritorsioni commerciali che gli Stati Uniti avevano adottato nei confronti del Messico, poiché faceva la pesca dei tonni usando delle tecniche di pesca che distruggevano i delfini, gli Stati Uniti hanno perso la causa nel panel OMC, perché quest'ultimo ha escluso che gli Stati Uniti potessero applicare delle contromisure commerciali che riguardano non già il prodotto in sé, ma le modalità con cui il prodotto viene in qualche modo realizzato e, quindi, nel caso, il tipo di pesca. In sostanza, il ragionamento si fondava sulla legittimità delle contromisure commerciali soltanto se

il tonno esportato presentasse delle caratteristiche intrinseche che potessero essere dannose per la salute, ecc., negando però la possibilità di entrare nel merito delle tecniche di produzione.

Allo stato attuale, *mutatis mutandis*, qualcosa sta cambiando. Con riferimento all'interpretazione della cornice giuridica inerente alle tecniche di pesca non più del tonno ma dei gamberetti, il panel del GATT ha sancito per la prima volta il principio secondo il quale le tecniche di pesca dei gamberetti che uccidono le tartarughe marine sono illecite, cioè legittimano l'adozione di contromisure sanzionatorie di natura economica.

Ciò significa che, nell'ambito stesso del GATT, si sta spostando l'attenzione, per quanto concerne la tutela dell'ambiente, dalla valutazione del prodotto in sé alla valutazione delle modalità con cui il prodotto viene trattato e confezionato, conclusione di grandissimo rilievo in una prospettiva in cui, attraverso questo meccanismo, si intendesse garantire la tutela dei diritti sociali fondamentali.

Si potrebbe sostenere, ad esempio, che il prodotto del lavoro minorile, oppure il prodotto del lavoro carcerario va valutato, non tanto come prodotto in sé, ma dal punto di vista delle modalità con cui il bene è stato realizzato, che rilevano ai fini dell'applicazione delle sanzioni.

La prospettiva multilaterale globale offre quindi prospettive di ampio respiro. Si tratta peraltro di tematiche sulle quali va registrata la pervicace resistenza da parte dell'OMC a negare l'accesso nell'ambito della costituzione dell'organizzazione ad una logica di questo tipo. Le resistenze sono ancora molto forti e dunque vi è molta strada ancora da compiere.

## 2.b) *Le potenzialità del livello macroregionale*

L'altro livello che va preso in considerazione è quello macroregionale, ricomprendente accanto al modello comunitario europeo quello americano, e che presenta particolare interesse ai nostri fini. Oltre al NALC (l'accordo parallelo all'accordo di libero scambio), si segnala il CAFTA, che è stato siglato tra gli Stati Uniti e i paesi del bacino caraibico per fornire un quadro di regolamentazione dei rapporti di lavoro nell'ambito di un processo di liberalizzazione degli scambi<sup>7</sup>.

Per la prima volta, nell'ambito di un accordo di libero scambio a livello centro- e nord-americano, un'intera sezione dell'accordo è dedicata al lavoro, che così non è più oggetto di un accordo separato, e parallelo, come è stato nel caso del NAFTA<sup>8</sup>, ma è trattato all'interno dell'accordo integrante l'accordo di libero scambio che riguarda il lavoro. Inoltre, per la prima volta, viene fatto espresso riferimento alle convenzioni fondamentali dell'Organizzazione internazionale del lavoro e viene stabilito che il mancato rispetto di queste convenzioni può determinare l'adozione da parte dei paesi firmatari dell'accordo di contromisure commerciali. È un primo esempio di come una clausola sociale venga inserita all'interno di un trattato di libero scambio.

## 2.c) *La produzione giuridica extrastatale*

Infine, va preso in considerazione il terzo livello, che è quello che riguarda il ruolo degli attori non statali: da una parte i

<sup>7</sup> A. ELLIOTT KIMBERLY, *Labour Standard development and Cafta*, in *Internationale Economics policy Brief*, Institute for Internationale Economics and Centre for Global Development, March 2004, [www.iie.com](http://www.iie.com). V. inoltre S. CHARNOVITZ, *Labour dimension of the emerging free trade area of the Americas*, in *Labour rights as human rights*, 2005.

<sup>8</sup> M. BIAGI, *L'accordo nordamericano di cooperazione sul lavoro*, in *LG*, n. 7, 1994, p. 677.

soggetti non governativi e dall'altra le imprese, soprattutto se multinazionali. Da questo punto di vista qualche progresso è riscontrabile con riferimento alla qualità di certi codici di condotta adottati dalle imprese multinazionali.

Il più recente accordo-mondo della Peugeot Citroen è particolarmente avanzato, così come è particolarmente avanzato l'accordo-mondo di Arcelor.

In proposito si segnala come soluzione di particolare interesse la definizione del campo di applicazione: nell'accordo Arcelor si dice che l'accordo riguarda non solo le società del gruppo, come è ovvio, ma riguarda tutte le società con le quali il gruppo è in "rapporti commerciali". La formulazione è da interpretare in senso lato, perché qui si parla non solo di aziende o gruppi rispetto ai quali Arcelor esercita un'influenza dominante, ma di tutte le società che stipulano con Arcelor contratti commerciali e di fornitura. L'estensione del campo di applicazione, quindi, conferma una tendenza ad inglobare tutti i partner commerciali. Il rispetto delle convenzioni dell'Organizzazione mondiale del lavoro è, secondo quanto dice l'accordo, la base per la creazione di relazioni reciproche e stabili, e durature, tra Arcelor e i suoi partner commerciali; come dire, il rispetto dei diritti sociali fondamentali diventa consapevolmente criterio selettore strategico nei rapporti interaziendali a livello Mondo, e cioè a livello globale.

### 3. Conclusioni

In conclusione, per tornare alle considerazioni iniziali, la prospettiva di una razionalità strumentale, ovvero che concepisce la tutela dei diritti sociali come strumento per sviluppare una più ampia strategia economica, non esaurisce il tema. In proposito, non può negarsi che il tema della tutela dei diritti sociali fondamentali debba nutrirsi anche di un'utopia, di una ragionevole utopia, cui io mi sento

di aderire, cioè un'utopia che si fonda su una visione più avanzata dello sviluppo economico-sociale, in una prospettiva in cui i diritti sono, come scrive Amartya Sen, una parte costitutiva dello sviluppo economico e una preconditione dello sviluppo economico. Dunque le ragioni economiche che stanno alla base di certe strategie di implementazione dei diritti sociali vanno di pari passo con una più importante prospettiva in cui i diritti cessano di essere meramente strumentali rispetto alla logica del mercato, ma diventano strumenti essi stessi di costruzione e di governo del mercato in una dimensione, questa volta sì, assiologica e valoriale.