

Dumping sociale e leale cooperazione nella World Trade Organization *

di Lorenzo Moroni **
(30 luglio 2018)

Sommario: 1. Il principio di leale cooperazione nelle organizzazioni economiche sovranazionali: il caso WTO. - 2. *Dumping sociale* e leale cooperazione: termini del problema. - 3. L'accezione *sociale* del *dumping* nella regolamentazione della WTO. - 4. L'istituzionalizzazione della cooperazione tra la WTO e l'ILO e l'introduzione in via interpretativa dei c.d. *core labour standards*. - 5. L'impatto normativo della c.d. clausola sociale.

1. Il principio di leale cooperazione nelle organizzazioni economiche sovranazionali: il caso WTO.

In tutte le forme di organizzazione a base consensuale è necessario, per l'esistenza e il funzionamento di queste, che vi sia una forma di cooperazione tra i membri, ossia una partecipazione collettiva all'esecuzione di attività e una collaborazione finalizzata al raggiungimento di un obiettivo comune.

Tuttavia, affinché la cooperazione possa considerarsi *leale*, sarebbe opportuno che essa fosse rivolta, certo, al perseguimento dei fini statutari, ma nel rispetto della *ratio* per i quali essi sono stati stabiliti. Ragionando *a contrario*, qualora venisse considerata comunque leale l'attività di cooperazione che si discosti dal perseguimento dei fini statutariamente previsti, nonché in detrimento della *ratio* per la quale essa è stata stabilita, verrebbe meno l'opportunità stessa dell'esistenza della leale cooperazione quale istituto giuridico volto a garantire l'attività *sinergica* dei membri al raggiungimento di un obiettivo comune. Con specifico riguardo alla *World Trade Organization*¹ (di seguito anche WTO), risulta particolarmente significativo il Preambolo dell'Accordo istitutivo, nella parte in cui afferma che gli obiettivi di eliminazione dei trattamenti discriminatori nelle relazioni commerciali internazionali e di liberalizzazione degli scambi debbano essere perseguiti, letteralmente, «with a view to raising standards of living, ensuring full employment and a large and steadily growing volume of real income [...] while allowing for the optimal use of the world's resources in accordance with the objective of sustainable development [...]».

Al riguardo, si è affermato, sia che l'unico obiettivo che la WTO deve perseguire consista nella sola liberalizzazione degli scambi; sia che la liberalizzazione debba essere bilanciata con le esigenze di natura sociale, ossia con i diritti fondamentali dei lavoratori; sia, infine, che i diritti fondamentali dei lavoratori certamente debbano rilevare, ma solo quale strumento utile allo sviluppo economico. In realtà, si può affermare che nessuno dei

* Scritto sottoposto a *referee*.

1 Nel luglio del 1944, nella Conferenza di Bretton Woods si riorganizzò il sistema economico mondiale tramite l'istituzione del Fondo Monetario Internazionale e la Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo, con la finalità di evitare che nuove crisi economiche mondiali, come quella degli anni Venti e Trenta, potessero dare origine ad un nuovo conflitto mondiale. Il quadro però necessitava di essere completato con la creazione di un'organizzazione dedicata al commercio. Inizialmente si pensò di istituire un'agenzia specializzata per il commercio all'interno delle Nazioni Unite, ma nel 1947 si giunse alla firma dell'Accordo Generale sulle Tariffe ed il Commercio (GATT). Quest'ultimo, pur essendo di natura provvisoria, stabilì le basi per un sistema multilaterale di relazioni commerciali con le finalità di liberalizzare il commercio mondiale e garantire l'equità degli scambi. Soltanto nel 1994, a seguito dell'Accordo di Marrakech, venne istituita l'Organizzazione Mondiale del Commercio che, entrando in vigore il 1° gennaio 1995, inglobò il GATT e ulteriori accordi quali GATS e TRIPS. La WTO è un'organizzazione intergovernativa dotata personalità giuridica internazionale, in grado di stipulare accordi internazionali con altre organizzazioni o Stati terzi, si veda F. GALGANO, G. MARRELLA, *Diritto del commercio internazionale*, Cedam, 2011, p. 44 ss.

tre orientamenti anzidetti convince pienamente. Difatti, se da una parte non può non riconoscersi che tra gli obiettivi della WTO vi sia quello di liberalizzazione del commercio, d'altra parte, però, è lo stesso Accordo Istitutivo a disporre che la liberalizzazione debba essere finalizzata all'accrescimento del benessere della collettività attraverso una crescita sostenibile, e quindi equamente distribuita.

Pertanto, dopo aver delineato gli elementi caratterizzanti il principio di leale cooperazione nella WTO, si tenterà di dimostrare la fondatezza di quel quarto orientamento che individua un "principle of pre-eminence of human rights over WTO trade agreements". In seguito a ciò, si arriverà al cuore del presente contributo, consistente nel tentativo di far emergere la crisi del principio di *leale* cooperazione nella WTO attraverso lo studio di un suo elemento sintomatico: il c.d. *dumping* sociale².

Dopo aver effettuato lo studio delle forme di cooperazione in tre sistemi giuridici di riferimento³, si è proceduto con l'individuazione del principio di leale cooperazione nell'Organizzazione Mondiale del Commercio. Esso può declinarsi in due accezioni: quella interna, intercorrente fra Stati membri, e quella esterna, ossia tra la WTO e le altre organizzazioni internazionali.

Con riguardo alla cooperazione interna, sebbene sia *non scritta*, differentemente da quanto rinvenuto nel sistema tedesco⁴, è produttrice di *obblighi giuridici*. Ad esempio, è in forza della vigenza dell'obbligo di cooperazione che le decisioni sulle politiche della WTO devono essere prese necessariamente tramite *rounds*⁵; ancora, è l'esigenza di

2 Con tal locuzione, stante l'analisi semantica che verrà effettuata entro il secondo paragrafo, per ora ci si può limitare ad intendere l'esportazione di beni ad un prezzo inferiore rispetto a quello del mercato di destinazione, poiché, a causa della lesione dei diritti fondamentali dei lavoratori, è più basso il costo del fattore lavoro.

3 La Germania, l'Italia e l'Unione Europea.

4 La *Bundestreue*, individuabile come origine di quello che si è soliti chiamare principio di leale o sincera cooperazione, è un principio costituzionale (*BVerfGE* 1,299) *non scritto* (*ex plurimis*, *BVerfGE* 4,115 (140) che, data l'accessorietà (*BVerfGE* 86, 148), non può essere fonte di diritti e doveri, cfr. A. ANZON, *La Bundestreue e il sistema federale tedesco: un modello per la riforma del regionalismo in Italia?*, Giuffrè, 1995, p. 51 ss. La sua nascita, seppur rinvenibile fin dalla Confederazione di Stati del 1815 (*Deutsche Bundeskte*), viene individuata in dottrina in un saggio di Rudolf Smend del 1916, *Unterschiedenes Verfassungsrecht im monarchischen Bundesstaat* (*Diritto costituzionale non scritto nello Stato federale monarchico*), v. A. ANZON, *La Bundestreue e il sistema federale tedesco*, cit., p. 49; A. GRATTERI, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale cooperazione*, in *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, a cura di E. BATTINELLI e F. RIGANO, Giappichelli, 2004, p. 416; R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario compost: le relazioni intergovernative di Belgio, Italia, Repubblica Federale di Germania e Spagna nell'Unione Europea*, Cedam, 1995, cit., p. 80 ss.; al sostantivo *Bundestreue* si attribuisce il significato non letterale di "lealtà federale", tale locuzione viene ricondotta alla citazione di un celebre discorso tenuto da Otto Von Bismark dinnanzi al *Bundesrat* il 1 aprile 1888 e riportata da H.A. SCHWARZ-LIEBERMANN VON WAHLENDORF, *Une notion capitale du droit constitutionnel allemand: la Bundestreue (fidélité fédérale)*, in *Revue du droit public et science politique*, 1979, 775; in seguito, nonostante il *Bundestreue* non sia stato valorizzato nella Costituzione di Weimar del 1919, fu invece in occasione dell'emanazione della *Grundgesetz*, nel 1949, che si fece strada l'idea che il cammino verso la democrazia e il federalismo dovesse passare necessariamente attraverso il consolidamento dei rapporti in chiave tanto cooperativo-verticale, tra il *Bund* e i *Länder*, quanto cooperativo – orizzontale tra i *Länder*, per approfondimenti si veda S. PAPA, *La sussidiarietà alla prova: i poteri sostitutivi nel nuovo ordinamento costituzionale*, Giuffrè, 2008, p. 22 ss.; S. ANGIERI, P. CONGIUSTA, S. DI MARTINO, C. DI NUZZO, L. MASOERO, G. PRISCO, M.T. SEMPREVIVA, *L'organizzazione dello Stato in Germania*, cit., Capitolo II; P.J. CULLEN, K.H. GOETZ, *Constitutional Policy in Unified Germany*, Routledge, 2013.

5 Anche detti "cicli di negoziati", l'origine è da rintracciarsi nell'Accordo Generale sulle Tariffe ed il Commercio (GATT) il quale, avendo natura provvisoria, non si è mai dotato né di organi esecutivi né di una struttura organizzativa, di conseguenza, l'unica modalità con la quale era possibile prendere decisioni che fossero eseguite dagli Stati membri erano, appunto, i *rounds*; i cicli di negoziati sotto la vigenza del GATT

cooperazione che ha determinato l'istituzione della *cooperazione tecnica*⁶ e ha permesso la creazione delle clausole della *nazione più favorita*⁷ e del *trattamento nazionale*⁸; è sempre la cooperazione che, in assenza di organi esecutivi, ha portato gli Stati membri a collaborare per istituire l'*organo di conciliazione*⁹, affinché fosse proprio un organo giurisdizionale a vigilare sull'adempimento degli obblighi¹⁰.

Per quanto concerne la cooperazione esterna¹¹, analogamente a quanto constatato per quella vigente in Italia¹² e nell'Unione Europea¹³, è *scritta* entro l'art. V dell'Accordo Istitutivo e può essere sia *obbligatoria* che *facoltativa*. Al riguardo, il comma 1¹⁴ della disposizione in parola statuisce l'obbligo¹⁵ in capo al Consiglio Generale di garantire la cooperazione con le organizzazioni intergovernative¹⁶. All'opposto, invece, il comma 2

sono stati 7, si veda P. LOVE, R. LATTIMORE, *Trade Rounds and the World Trade Organization, in International Trade Free, Fair and Open?*, OECD Publishing, 2009, p. 79 ss., in seguito di particolare importanza ci fu l'*Uruguay round*, dal quale nacque la WTO, per approfondimenti si veda W. MARTIN, L.A. WINTERS, *The Uruguay Round: Widening and Deepening the World Trading System*, World Bank Publications, 1995., e il *Doha Development Agenda*, il primo avvenuto interamente sotto la vigenza della WTO, per maggiori approfondimenti si veda A.E. RITCHER, *Doha Development Round: Why Did it Fail?*, Anchor Academic Publishing, 2014, p. 8 ss.

6 Gli Stati membri della WTO vengono distinti in paesi sviluppati, in via di sviluppo e sotto sviluppati, e la finalità della cooperazione tecnica è proprio fornire il giusto bagaglio di *know how* agli Stati in via di sviluppo e sottosviluppati affinché possano partecipare concretamente alle attività dell'organizzazione; l'art. 67 del TRIPs statuisce il dovere degli Stati sviluppati di coadiuvare quelli in via di sviluppo e sottosviluppati fornendo cooperazione tecnica e finanziaria in diversi ambiti come, ad esempio, la preparazione di leggi e regolamenti per la protezione del diritto alla proprietà intellettuale; le modalità con le quali viene fornito il servizio ai beneficiari è stabilito sulla base del *Technical Assistance and Training Plan* di cadenza biennale, predisposto dall' *Institute for Training and Technical Cooperation* (ITTC) in realizzazione del *Trade Related Technical Assistance (TRTA)* e, in poco più di 15 anni, l'attività dei partecipanti all'assistenza tecnica è più che quadruplicata, arrivando nel 2014 a circa 14.700 soggetti (WT/COMTD/W/209, WT/COMTD/W/209/Corr. 1); per maggiori informazioni sull'evoluzione dell'istituto in parola attraverso le 3 fasi del *ad hoc technical assistance, technical cooperation e capacity building* si veda M. KOSTECKI, *Technical Assistance Services in Trade-Policy: a contribution to the discussion on capacity-building in the WTO*, in *Sustainable Development and Trade Issues*, ICTSD Resource Paper n. 2, 2001, p. 6 ss.; per informazioni sugli ambiti in cui si svolge tale cooperazione si veda M. KOSTECKI, *Technical Assistance*, cit., p. 28 ss.

7 La clausola della nazione più favorita è sancita entro l'art. 1, par. 1 del GATT, il quale stabilisce che tutti i vantaggi impositivi concessi in favore di un prodotto proveniente da uno Stato membro si estendono automaticamente a quelli simili di tutti gli altri membri, senza che ciò avvenga tramite ulteriori negoziazioni e condizioni. Ad esempio, se uno Stato membro garantisce ad un altro membro una condizione speciale, come una tariffa doganale più bassa in relazione a determinati beni, allora dovrà garantire la medesima condizione favorevole a tutti gli Stati membri della WTO, si veda S.N. FARD, *Reciprocity in International Law: Its Impact and Function*, Routledge, 2015, p. 108 ss.; W.J. DAVEY, *Non-discrimination in the World Trade Organization: The Rules and Exceptions*, AIL-Pocket, Maubeuge, 2012, p. 66 ss.

8 La regola del trattamento nazionale è sancita entro l'art. 3, parr. 1 e 2 del GATT, il quale stabilisce che, una volta dispensati dai dazi doganali, i beni importati da Stati contraenti non debbano subire, direttamente o indirettamente, alcuna forma di tassazione o imposizione interna diversa o superiore da quella che grava sopra i beni simili interni, con la finalità di proteggere il mercato nazionale. Come per la clausola della nazione più favorita, anche in questo caso, vige il principio di *non discriminazione* tra beni simili interni, dunque prodotti nell'ambito nazionale, e quelli importati. In questo modo, inoltre, la cooperazione volta all'abbattimento delle misure doganali e altre misure tariffarie di confine non viene alterata da altre forme d'imposizione tariffaria interna che renderebbero nulli gli sforzi volti all'abbattimento dei dazi. Bisogna constatare che nei trattati moderni è quasi consuetudine inserire congiuntamente la *clausola della nazione più favorita* e quella del *trattamento nazionale*, cosicché le facilitazioni accordate ad un Paese contraente sulla base della seconda possano essere estese automaticamente a tutte le parti in forza della prima clausola, si veda P. PICONE, A. LIGUSTRO, *Diritto dell'Organizzazione mondiale del commercio*, Cedam, 2002, p. 291; L.J. PIKE, *Encyclopedia of Disputes Installment 10*, Elsevier, 2014, p. 462.

statuisce la semplice *facoltà* in capo al Consiglio Generale di provvedere alla cooperazione con le organizzazioni non-governative.

Ebbene, nonostante la leale cooperazione assuma le forme di un principio non scritto nel profilo interno e scritto in quello esterno, esso fa sorgere obblighi giuridici. In ragione di quanto affermato, si ritiene quindi, che vi sia un obbligo di leale cooperazione anche nella misura in cui l'obiettivo di liberalizzazione del mercato, conformemente a quanto stabilito dall'Accordo istitutivo della WTO, debba essere finalizzato al perseguimento di una crescita sostenibile e, quindi, all'accrescimento del benessere dei popoli. Ma ad oggi così non è stato. Infatti, l'attività della WTO, anche influenzata dal mito della mano invisibile¹⁷, si è colpevolmente disinteressata della tutela dei diritti dei lavoratori, così perseguendo il

9 Entrato in vigore il 1° gennaio del 1995 a seguito delle negoziazioni dell'Uruguay round, in sostanza consiste in una sessione speciale del Consiglio Generale, organo collegiale nel quale siedono tutti i rappresentanti dei paesi membri della WTO, convocata per dirimere una controversia intercorrente fra due o più Stati membri contendenti, vedi A.B. MARIA, *European Economic Law*, Walters Kluwer Law, 2009, p. 274; il procedimento di soluzione delle controversie, disciplinato dal Dispute Settlement Understanding (DSU), è divisibile in tre fasi: nella prima, precontenziosa, v'è la consultazione delle parti; nel caso in cui non dovesse andare a buon fine la prima, s'instaura la seconda, questa contenziosa, ossia la costituzione *Panel*, il quale si pronuncerà con un *report* che verrà sottoposto alla deliberazione del DSB; non v'è l'anzidetta deliberazione del DSB se una delle parti propone appello, e qui s'instaura la terza fase, dinnanzi all'*Appellate body* il quale, per soli motivi di diritto, può confermare, modificare o annullare le conclusioni del *panel* le quali, poi, assumeranno efficacia vincolante quando il DSB le adotterà con la regola del *consensus* negativo, per maggiori approfondimenti sulle fasi si veda si veda P. PICONE, A. LIGUSTRO, *Diritto dell'Organizzazione*, cit. p. 575 ss.; A. PETERS, *International Dispute Settlement: A Network of Cooperational Duties*, cit., p. 5 ss., J.H. JACKSON, *International Law Status of WTO Dispute Settlement Reports: Obligation to Comply or Option to "Buy Out"?*, in *The American Journal of International Law*, Vol. 98, No. 1, 2004, p. 114; M.L. MOVESIAN, *Enforcement of WTO rulings: an interest group analysis*, in *Hofstra Law Review*, Vol. 32, No. 1, Hofstra University School of Law, 2003, p. 7 ss.

10 I casi in cui uno Stato membro può fare ricorso all'organo di conciliazione sono disciplinati dall'articolo XIII del GATT 1994.

11 Durante il periodo di vigenza del GATT, la cooperazione esterna con altre organizzazioni intergovernative non era considerata fondamentale, tant'è che le uniche esplicitamente menzionate erano l'FMI e l'ONU; in seguito all'Uruguay round, però, si comprese che per garantire efficacia alle misure emanate in tema di commercio internazionale, era necessario coinvolgere le organizzazioni le quali attività riguardassero la materia presa in considerazione e, in forza di quanto detto, il numero delle OIG menzionate nell'Accordo WTO aumentò esponenzialmente, ad esempio: la FAO, l'ILO, l'ITU ecc.; per una sommaria classificazione delle organizzazioni internazionali intergovernative sulla base della materia oggetto di cooperazione con la WTO si veda la tabella 5.1 in C. VAN GRASSTEK, *The History and Future of the World Trade Organizations*, WTO Publications, 2013, p. 154.

12 Quello di leale collaborazione è un principio *costituzionale*, *scritto* entro l'art. 120, comma 2, della Costituzione, nonché *obbligatorio* (*ante* riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione, l'obbligatorietà è riconducibile fin dalla sent. Corte Cost. n. 359/1985), ovvero fonte *ex se* di obblighi giuridici. Con riguardo alla sua nascita la dottrina si divide tra coloro i quali la riconducono alla sent. Corte Cost. n. 49/1958, v. C. SALERNO, *Note sul Principio di Leale Cooperazione prima e dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Amministrazione in Cammino*, 2010, p. 2, e coloro i quali la fanno risalire alla sent. Corte Cost. n. 219 del 1984, v. S. BARTOLE, *La Corte Costituzionale e la ricerca di un contemperamento fra supremazia e collaborazione nei rapporti fra Stato e Regioni*, in *Le Regioni*, il Mulino, 1989, p. 587 e R. BIN, *La leale collaborazione nel nuovo Titolo V della Costituzione*, Roma, 2008, p. 1. L'art. 120, comma 2, Cost. vincola esplicitamente lo Stato ad esercitare i poteri sostitutivi nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale cooperazione. Tale disposizione non deve essere letta limitatamente ai poteri di sostituzione in essa esplicitamente previsti, ma in combinato disposto con l'art. 5, il quale conferisce al principio una portata generale tale da permettere che si applichi ogni qualvolta non sia definibile neppure una generica prevalenza, data la frammentarietà delle competenze tra Stato e Regione, si veda N. VICECONTE, *La Giurisprudenza Costituzionale 2010*, in *Sesto rapporto sullo stato del regionalismo in Italia*, Giuffrè, 2011, p. 316 ss.; sempre sul punto v'è una parte della giurisprudenza (*ex plurimis* Corte Cost. n. 370/2003 e nn. 50 e

solo obiettivo di liberalizzazione, il quale ha prodotto, sì, ricchezza, ma distribuita in maniera iniqua.

2. *Dumping* sociale e leale cooperazione: termini del problema.

Preliminarmente allo studio della connessione tra il fenomeno del *dumping* sociale e il principio di leale cooperazione, è necessario¹⁸ prendere posizione in ordine ad una delle più importanti *vexatae quaestiones* concernenti l'attività della World Trade Organization: se tra gli obiettivi perseguiti dall'Organizzazione vi sia la sola liberalizzazione degli scambi commerciali *ex se*, o se questa, piuttosto, debba implicare un bilanciamento con esigenze

231/2005) che ritiene, inoltre, che l'art. 120 comma 2 Cost. debba essere letto anche in combinato disposto con gli altri articoli della Costituzione a cui la Corte aveva ricondotto il principio precedentemente alla riforma costituzionale del 2001, ossia: l'art. 9 della Costituzione (Corte Cost., sent. n. 94/1985) v. F. RIMOLI, *Il principio di cooperazione tra Stato e Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale: riflessioni su una prospettiva*, in *Diritto e Società*, 1988, p. 380 ss.; l'art. 32 della Cost. (Corte cost., sent. n. 294/1986); l'art. 97 Cost. (Corte cost., sent., n. 214/1988 e n. 138/1990); *Contra*, A. ANZON, *I poteri delle regioni dopo la riforma*, cit. p. 210 ss. Con riguardo agli istituti costituzionali di cooperazione *pre* riforma del Titolo V, parte II, della Cost., si veda ad esempio: artt. 75, co. 1, 132, 133, 83 co. 2, 121 Cost., cfr. T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, 2008, p. 129 ss.; per quanto concerne gli istituti della cooperazione *post* riforma, si veda ad esempio: artt. 116, co. 2, 117 co. 5, 118 co. 1 e 3 Cost., cfr. A. GRATTERI, *La faticosa emersione del principio*, cit., p. 441

13 Diversamente da quanto è accaduto in Italia e Germania, nei quali ordinamenti giuridici le disposizioni sancenti il principio cooperativo hanno succeduto la fase di consuetudinaria vigenza fra i livelli statali, nell'ordinamento comunitario il principio di cooperazione, quantomeno nella sua accezione *verticale* (tra Istituzioni e Stati membri), venne cristallizzato immediatamente; difatti, fin dal Trattato di Parigi del 18 aprile 1951, il quale sancisce la nascita della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA), all'articolo 86 CECA venne previsto l'obbligo degli Stati Membri di adottare misure necessarie per assicurare l'adempimento delle obbligazioni derivanti da decisioni prese dalle istituzioni dell'organizzazione ed agevolarne l'assolvimento dei compiti, v. R. SCHULZE, *Foreign affairs and the EU Constitution: Selected Essays*, Cambridge University Press, 2014, p. 14; ancora, in occasione del Trattato di Roma del 25 marzo 1957, il quale diede contemporaneamente vita alla Comunità Economica Europea (CEE) ed alla Comunità Europea dell'Energia Atomica (CEEA o Euratom), venne ribadita la codificazione del principio di cooperazione rispettivamente agli articoli 5 e 192, con testi pressoché identici tra loro, nonché con quello dell'art. 86 CECA, per maggiori approfondimenti si veda T.J. LANG, *Article 5 of the EEC Treaty: The Emergence of Constitutional Principles in the Case Law of the Court of Justice*, *Fordham International Law Journal*, Vol. 10, Issue 3, 1986; infine, prima di giungere definitivamente entro gli artt. 4 par. 3 e 13 del TUE, il principio di cooperazione è convogliato, in occasione del Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992, dall'anzidetto art. 5 CEE all'art. 10 del Trattato che istituisce la Comunità Europea (TCE). Con riguardo al profilo *orizzontale* (tra Stati membri), la sua nascita è da rintracciarsi nell'attività giurisprudenziale della Corte di Giustizia che, a seguito di una prima storica interpretazione estensiva del 10 febbraio 1983 (causa C-230/81, Lussemburgo c. Parlamento Europeo, in particolare si veda il punto c del par. 12), intimò al Parlamento Europeo di utilizzare tutti mezzi necessari per facilitare la cooperazione fra le istituzioni con la finalità di disciplinare adeguatamente la propria organizzazione interna per garantirne il buon funzionamento, sul punto si veda L.F. BRAVO, A. RIZZO, *Codice dell'Unione europea: il Trattato dell'Unione Europea e il Trattato istitutivo della Comunità Europea modificati dai Trattati di Maastricht, Amsterdam e di Nizza e dai Trattati di adesione, con annotazioni di giurisprudenza della Corte di Giustizia e del Tribunale di primo grado: i documenti rilevanti*, Giuffrè, 2008, p. 76. Gli strumenti di cooperazione orizzontale generalmente utilizzati sono: lo scambio di lettere tra le istituzioni, soprattutto tra Consiglio Europeo e Commissione, si veda tra gli altri, L.S. ROSSI, *Le organizzazioni internazionali come strumenti di governo multilaterale*, Giuffrè, 2006, p. 87 ss.; M. KOLB, *The European Union and the Council of Europe*, Palgrave Macmillian, 2013, p. 37 ss.; gli istituti di c.d. *soft law* caratterizzati da non vincolatività pur, comunque, avendo effetti giuridici, *ergo* non semplici dichiarazioni politiche, L. SENDEN, *Soft Law in European Community Law*, Hart Publishing, 2004; A. DI PASCALE, *La responsabilità sociale dell'impresa nel diritto dell'Unione Europea*, Giuffrè, 2010, p. 44, come, ad esempio, le dichiarazioni comuni, ossia atti atipici che avvengono molto spesso tra Parlamento, Consiglio e Commissione e concernono la procedura di bilancio, i diritti fondamentali nonché diritto ambientale, ad

di natura sociale, o se, addirittura, i diritti umani debbano essere intesi come mero strumento utile allo sviluppo economico

Ebbene, per le ragioni che verranno brevemente esplicate di seguito, si ritiene di dover prendere posizione in favore di un quarto orientamento.

Innanzitutto, si ritiene che non vi dovrebbero essere particolari dubbi che il perseguimento degli obiettivi della WTO debba implicare anche la considerazione delle esigenze di natura sociale.

Al riguardo, l'Accordo Istitutivo della WTO è inequivocabile nel delineare quello che è stato definito da J. Ruggie, *embedded liberalism*¹⁹, ossia l'equilibrio tra esigenze di liberalizzazione del mercato e tutela delle esigenze dell'individuo.

esempio le dichiarazioni comuni del summit di Johannesburg del 2002 e del Forum Mondiale sull'Acqua di Kyoto del 2003 e Città del Messico del 2006, L. CASINI, V. GALLERANI, D. VIAGGI, *Acqua, Agricoltura e Ambiente nei nuovi scenari di politica comunitaria*, FrancoAngeli, 2008, p. 69.

14 L'articolo V, co. 1, letteralmente prevede: «the General Council shall make appropriate arrangements for *effective cooperation with other intergovernmental organizations* that have responsibilities related to those of the WTO» (il corsivo è aggiunto), da tale disposizione si comprende, innanzitutto, che l'adozione di quanto necessario per garantire cooperazione spetta al Consiglio Generale, ossia l'organo esecutivo che decide col *consensus*, poi, che le organizzazioni intergovernative riguardate sono solo quelle che statutariamente prevedono il perseguimento di finalità analoghe a quelle della WTO.

15 Al riguardo, non si può non rilevare che tale obbligo sia rimasto parzialmente inattuato, dal momento che le attività di cooperazione scaturenti, come il "Millennium" e il "Sustainable Development Goals", non sono legalmente vincolanti. Il *Millennium Development Goals* si articolava in 8 obiettivi da raggiungere entro il 2015: 1) Eradicate extreme poverty and hunger; 2) Achieve universal primary education; 3) Promote gender equality and empower women; 4) Reduce child mortality; 5) Improve maternal health; 6) Combat HIV/AIDS, malaria and other diseases; 7) Ensure environmental sustainability; 8) Develop a Global Partnership for Development, per visionare anche tutte le sottosezioni dei singoli obiettivi si veda la tabella 1 di F.O.C. Nwonwu, *Millennium Development Goals: Achievements and Prospects of Meeting the Targets in Africa*, Africa Institute of South Africa, 2008, p. 4; al *Millennium* è succeduto il *Sustainable Development Goals* il quale, ispirato dalle medesime finalità del precedente programma, è vigente dal 1° gennaio 2016 e si articola in 17 obiettivi da raggiungere entro il 2030, per approfondimenti sugli obiettivi v. OECD-WTO, *Aid for Trade at a Glance 2015: Reducing Trade Costs for Inclusive, Sustainable Growth*, OECD Publishing, 2015, p. 239.

16 Ossia, quelle organizzazioni internazionali costituite da tre o più Stati che hanno personalità giuridica distinta da quella degli Stati che la compongono.

17 Con tal locuzione, A. Smith, si riferisce all'automatismo per cui, al perseguimento degli interessi meramente individuali degli agenti del mercato, consegua l'ottenimento del benessere economico della collettività, per maggiori approfondimenti si veda nota 35.

18 Difatti, qualora si dovesse ritenere che le esigenze di natura sociale siano totalmente avulse dagli obiettivi della WTO, allora non avrebbe alcun senso affrontare lo studio in parola che, invece, nasce dal presupposto che proprio sulla base di quanto statuito nell'Accordo Istitutivo della WTO i diritti sociali debbano avere un'importanza centrale nell'attività della WTO.

19 «That is a regime in which markets would be allowed to expand within limits that would not undermine the preconditions of social cohesion at the national level», così J. RUGGIE, *International Regimes, Transaction and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order*, in *International Organization*, 1982, pp. 375 ss., prendendo ispirazione da Karl Polanyi, che introdusse il concetto di mercato *disembedded*, definisce l'espressione in nota; peraltro, tale espressione è stata utilizzata relativamente al GATT, ma è utilizzabile tutt'oggi con riferimento alla WTO, come evidenziato da L. GRADONI, *L'Organizzazione Mondiale del Commercio*, in *Le Organizzazioni Internazionali come strumento di governo multilaterale*, L.S. Rossi (a cura di), Giuffrè, 2006, pp. 313 ss.; con tal locuzione si fa riferimento ad un liberalismo integrato in un contesto di regolamentazione pubblica e, quindi, controllato e limitato dai legislatori degli Stati sovrani, i quali si trovavano nella necessità di controbilanciare le esigenze di liberalizzazione del mercato, ad esempio di deregolamentazione, con l'esigenza di tutelare i diritti sociali dei popoli.

Difatti, all'interno del Preambolo è statuito che gli obiettivi di eliminazione dei trattamenti discriminatori nelle relazioni commerciali internazionali e di liberalizzazione degli scambi²⁰ - attraverso l'abolizione delle tariffe doganali²¹ - debbano essere finalizzati «with a view to raising standards of living, ensuring full employment and a large and steadily growing volume of real income [...] while allowing for the optimal use of the world's resources in accordance with the objective of sustainable development [...]»²².

In ragione di quanto esposto, si ritiene di dover divergere rispetto a quell'orientamento dottrinale, seppur sostenuto da autorevoli esponenti²³, il quale concepisce i diritti umani come mero strumento utile allo sviluppo economico. Infatti, in quest'ottica, i diritti umani fondamentali verrebbero individuati nell'alveo delle mere libertà

20 Entro il Preambolo dell'Accordo istitutivo della WTO, co. 3: «being desirous of contributing to these objectives by entering into reciprocal and mutually advantageous arrangements directed to the substantial reduction of tariffs and other barriers to trade and to the elimination of discriminatory treatment in international trade relations», il corsivo è aggiunto.

21 Preambolo Accordo istitutivo della WTO, co. 4: «resolved, therefore, to develop an integrated, more viable and durable multilateral trading system encompassing the General Agreement on Tariffs and Trade, the results of past trade liberalization efforts, and all of the results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations».

22 Peraltro, tale interpretazione orientata degli obiettivi della WTO in direzione della loro "dimensione sociale", v. C. DI TURI, *Globalizzazione dell'economia e diritti umani fondamentali in materia di lavoro: il ruolo dell'OIL e dell'OMC*, Giuffrè, 2007, p. 31, è confermata fin dalle dichiarazioni del precedente Direttore Generale Pascal Lamy il quale, nell'invocare l'instaurazione del *Geneva Consensus* con l'obiettivo di promuovere il progresso economico e sociale, a Santiago del Cile, il 30 gennaio 2006, ha affermato: «we need to remember that trade is only a tool to elevate the human condition; the ultimate impact of our rules on human beings should always be at the centre of our consideration. We should work first for human beings and for the well-being of our humanity», "*Humanising Globalization*"; v. G. MARCEAU, "*Trade and Labour*", in *The Oxford Handbook of International Trade Law*, D. Bethlehem, D. McRae, R. Neufeld, I. Van Damme (a cura di), 2009, p. 568 ss.; sempre P. LAMY, *The Geneva Consensus: Making Trade Work for All*, Cambridge University Press, 2013, p. 9, così afferma: «trade opening today is much more than just lowering tariffs and establishing tariff quotas. It is much more than just goods and services. [...] It is also about the interactions between trade and [...] human rights. [...] It is also about how open trade is embedded into a framework of fairer global competition. Finally, trade opening is not just about creating opportunities. It is also about ensuring that opportunities translate into results by helping developing countries improve their capacity to trade».

23 Su tutti E.U. PETERSMANN, *Human Rights and International Trade Law: Defining and Connecting the Two Fields*, in *Human Rights and International Trade Law: Defining and Connecting the Two Fields*, (a cura di) T. Cottier, J. Pauwelyn, E. Burgi, Oxford, 2005, pp. 10-11, il quale letteralmente afferma: «modern economic theory rightly emphasizes the instrumental role of human rights for economic and personal development, e.g. as an incentive for saving and investing; as a legal precondition of professional freedom and transfer of property rights in an exchange economy; and as a defensive right promoting the 'internalization of external effects' through contractual agreements or court litigations»; E.U. PETERSMANN, *Constitutional Economics, Human Rights and the Future of WTO*, in *Außenwirtschaft*, 2003, p. 49 ss.; E.U. PETERSMANN, *Theories of Justice, Human Rights and the Constitution of International Markets*, European University Institute Working Paper, Law, 2003/17; E.U. PETERSMANN, *Human Rights in European and Global Integration Law: Principles for constitutionalizing the World Economy*, in *European Integration and International Coordination*, A. Bogdandy, P. Mavroidis, Y. Meny (a cura di), The Hague, 2002, p. 383 ss.; E.U. PETERSMANN, *How to constitutionalize the United Nations? Lessons from the International Economic Law Revolution*, in *Liber amicorum G. Jaenicke*, V. Gotz, P. Selmer, R. Wolfrum (a cura di), Springer, Berlino 1998, p. 313 ss.; E.U. PETERSMANN, *Trade Policy as a Constitutional Problem. On the "Domestic Policy Functions" of International Trade Rules*, in *The World Trading System. Critical Perspectives on the World Economy*, R. Howse (a cura di), Routledge, 1998, p. 121 ss.; *Constitutional functions and Constitutional problems of international economic law*, Fribourg University Press, 1991, p. 288 ss.

di mercato²⁴ e, di conseguenza, la loro concessione verrebbe assoggettata ad un semplice bilanciamento di costi-benefici economici.

Di contro, invece, si ritiene di dover condividere un quarto orientamento che individua l'esistenza di un "principle of pre-eminence of human rights over WTO trade agreements"²⁵ il quale, conformemente a quanto statuito nel Preambolo dell'Accordo Istitutivo sopra richiamato, ridimensionerebbe l'attività di cooperazione della WTO volta alla liberalizzazione del commercio, ad un ruolo meramente *accessorio* rispetto a quello che deve essere considerato l'obiettivo principale: lo sviluppo sostenibile, ovverosia, l'innalzamento del tenore di vita dei popoli.

Oltre a ciò, in sostegno della validità del principio di preminenza dei diritti umani a discapito dell'orientamento opposto che inquadra questi ultimi come strumento utile allo sviluppo economico, si ritiene esservi anche l'argomento ermeneutico della coerenza della disciplina giuridica della WTO con quella dell'UN.

In primo luogo, è necessario premettere che in caso di contrasto tra gli obblighi assunti dagli Stati membri dell'UN con l'Carta delle Nazioni Unite e quelli assunti dai medesimi con altro accordo internazionale, ad esempio quelli che promanano dai trattati della WTO, l'art. 103²⁶ della Carta statuisce che debbano prevalere quelli di cui all'UN.

Ebbene, l'art. 1, punto 3²⁷, della Carta UN stabilisce che tra i fini dell'Organizzazione vi sia quello di promozione del rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, senza distinzione di razza, sesso, lingua o religione²⁸.

Ciò detto, quali conseguenze determinerebbe la circostanza in cui l'adempimento di uno degli obblighi assunti in ragione dell'appartenenza alla WTO mettesse uno Stato membro di entrambe le organizzazioni²⁹ nelle condizioni di violare l'art. 1, punto 3, della Carta UN, nella parte in cui promuove e tutela i diritti fondamentali dell'uomo?

Lo Stato membro avrà la possibilità, da una parte, di non adempiere gli obblighi di cui alla WTO, violando così le relative disposizioni; d'altra parte, però, risulta quasi scontato affermare che esso potrebbe avere la possibilità d'interpretare e adempiere gli obblighi conformemente al rispetto dei diritti fondamentali, non foss'altro che, qualora si condivida la concezione dei diritti umani come strumentali allo sviluppo economico, allora tale interpretazione orientata potrebbe non essere possibile, poiché dovrebbe passare il vaglio della convenienza in termini di costi-benefici di natura meramente economica.

24 C. DI TURI, *Globalizzazione dell'economia e diritti umani*, cit., p. 34.

25 G. HABBARD, M. GUIRAUD, *L'OMC et les droits de l'homme*, in International Federation of Human Rights, Paris, 2001, come individuato da C. DI TURI, *Globalizzazione dell'economia e diritti umani*, cit., p. 34. Con riguardo alle varie declinazioni del rapporto tra sviluppo e diritti umani si veda K.N. SCHEFE, *Social Regulation in the WTO. Trade Policy and International Legal Development*, Edward Elgar publishing, 2010, p. 241 ss.

26 Art. 103 della Carta UN: «in the event of a conflict between the obligations of the Members of the United Nations under the present Charter and their obligations under any other international agreement, their obligations under the present Charter shall prevail».

27 Art. 1, punto 3, della Carta UN statuisce letteralmente: «to achieve international co-operation in solving international problems of an economic, social, cultural, or humanitarian character, and *in promoting and encouraging respect for human rights and for fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion*», il corsivo è aggiunto.

28 Con riguardo all'affermazione e al rispetto dei diritti umani fondamentali quale presupposto indefettibile per l'ottenimento di relazioni pacifiche e durature fra gli Stati, la Carta UN, all'art. 55, lett c) stabilisce: «[...] the United Nations shall promote: [...] universal respect for, and observance of, human rights and fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion».

29 Circostanza, peraltro, assai probabile, considerato che la WTO conta 164 membri e l'ONU 193.

In conseguenza di quanto detto, proprio in ragione dell'ammissione dell'esistenza di un principio di preminenza dei diritti umani, il quale vincola il perseguimento degli obiettivi di natura economica al rispetto dei diritti umani, è possibile ammettere la rilevanza di questi ultimi in organizzazioni internazionali ritenute comunemente, ma ingiustificatamente, incompetenti in materia, come la WTO. Giunti al cuore del problema, è importante definire con maggior chiarezza possibile l'espressione "*dumping* sociale", la quale, nata come appartenente al linguaggio politico, è stata utilizzata dagli amministratori della cosa pubblica e dai giornalisti per descrivere, o meglio denunciare, un insieme eterogeneo di fenomeni. L'origine semantica è indubitabilmente rinvenibile nell'anglicismo *dumping*, proprio del lessico economico, il quale indica la vendita nel mercato estero di una merce a prezzi inferiori a quelli applicati nel mercato interno³⁰. Dissimilmente, però, la locuzione *dumping* "sociale" ha preso le distanze dal significato della sua matrice, assumendone diversi, su cui peraltro non v'è consenso univoco.

Esso, talune volte, viene utilizzato per denunciare le importazioni di prodotti da paesi in cui vi sono condizioni di lavoro lesive dei diritti dei lavoratori; talaltre volte, condanna le c.d. "prestazioni di servizio transfrontaliere", in ragione delle quali le imprese erogatrici del servizio utilizzano manodopera straniera, meno costosa di quella locale; ancora, è stato utilizzato per criticare il meccanismo della c.d. "esternalizzazione delle produzioni" verso territori che offrono salari ai lavoratori ben al di sotto dei minimi stabiliti nel paese di riferimento; infine, le proteste non riguardano le sole imprese, ma soprattutto gli Stati, laddove, con l'esigenza di conservare i posti di lavoro, abroghino norme sociali a tutela del lavoratore, determinando così un abbassamento del costo del lavoro e una maggiore appetibilità per gli investitori stranieri³¹. Dall'analisi dei suddetti fenomeni, risulta che il loro minimo comune denominatore è rappresentato dalle differenze di regolamentazione sociale dei singoli ordinamenti che determina, di conseguenza, una diversità del costo del lavoro.

Pertanto, non può che condividersi l'opinione di quella dottrina³² che identifica il *dumping* sociale nell'utilizzo che le imprese fanno dell'anzidetta diversa regolamentazione

30 Sul punto, M. GERBINO, alla voce "Dumping", in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1965, p. 110 ss., distingue, dipendentemente dalle ragioni che lo determinano, il *dumping*: diretto a sfruttare la legge della produttività crescente; causato da una crisi di sottoconsumo nel mercato interno; "bellico", ossia, effettuato in regime di perdita col solo scopo di conquistare il mercato estero ed eliminare la concorrenza; il *dumping* "valutario", il quale, in seguito ad un processo di svalutazione o inflazione, si verifica uno squilibrio fra il potere di acquisto della moneta all'interno ed il potere di acquisto all'estero e, fino a quando i costi all'interno non siano aumentati a tal punto da equilibrare la svalutazione rispetto all'estero, le esportazioni del Paese a moneta svalutata ricevono un notevole impulso, così da far risultare, in termini di cambio, i costi di produzione inferiore a quelli dei Paesi a valuta sana. La condizione necessaria per l'efficacia del *dumping* è la presenza, nel paese esportatore, di una notevole protezione doganale, affinché non possa verificarsi la circostanza che il prodotto *dumped*, dopo essere confluito nel mercato estero, ritorni in quello interno ad un prezzo inferiore rispetto a quello praticato nel mercato nazionale. Per difendersi dalle pratiche in parola, il Paese colpito può applicare il contingentamento delle importazioni o dazi compensativi per riequilibrare il prezzo del prodotto importato e quello del prodotto nazionale.

31 A. LYON-CAEN, *A proposito del dumping sociale*, in *Lavoro e diritto*, 1, Il Mulino, 2011, p. 7 ss.; F. GAUDU, *Libéralisation des marches et droit du travail*, in *Droit sociale*, p. 505 ss. In maniera più generica, W. GOODE, *Dictionary of Trade Policy Terms*, 5th edn, Cambridge University Press, 2007, pp. 330 ss., definisce il dumping sociale come: «an imprecise term for actions assumed to occur when goods produced by prison or sweated labour are exported at very low prices».

32 A. Lyon-Caen, *A proposito del dumping sociale*, cit., p. 9; J.E. STIGLITZ, *La Globalizzazione che funziona*, Einaudi, 2006; R. PESSI, *Dumping sociale e diritto del Lavoro*, in *W.P. Libertà, lavoro e sicurezza sociale*, 3/2011, p. 2.

per localizzare la propria attività, innescando, di conseguenza, la c.d. *race to the bottom*³³, ossia, la tendenza dei legislatori nazionali, in particolare dei paesi in via di sviluppo, ad abbassare il livello di garanzie sociali per mantenere adeguatamente competitivo il costo del fattore lavoro. Circoscritto il contesto entro il quale si deve ragionare, è necessario tracciare un filo conduttore con l'obiettivo di delineare con chiarezza i termini del problema. Come già è stato osservato a inizio paragrafo, l'Accordo istitutivo della WTO, precisamente entro il Preambolo, ha previsto esplicitamente che l'obiettivo di liberalizzazione del mercato deve essere coniugato con una crescita sostenibile, finalizzando, quindi, l'attività economica all'ottenimento di un incremento delle condizioni di vita delle popolazioni.

Pertanto, in ragione di quanto sopraddetto, l'attività delle istituzioni della WTO, nonché dei suoi Stati membri, dev'essere volta a cooperare col fine di perseguire, sì, obiettivi di natura economica, ma senza slegarli dai valori sociali. Ma così non è stato. Ad oggi, non si può che registrare una crisi della leale cooperazione all'interno del World Trade Organization, così come fatto emergere dalla presenza di uno dei suoi elementi sintomatici: il *dumping* sociale. Sicché, se da una parte, alla WTO non si può non riconoscere il merito di aver raggiunto l'obiettivo di creare un *forum negoziale*³⁴ mondiale, d'altra parte, però, non si può non constatare il mancato raggiungimento dell'obiettivo di connettere la creazione del mercato globale agli interessi sociali i quali, secondo il principio di preminenza dei diritti umani sugli accordi commerciali, deve essere considerato precipuo. Indubbiamente le ragioni del suddetto fallimento, conseguenza della crisi di leale cooperazione, sono molteplici e, come si vedrà nel successivo paragrafo,

33 La dottrina si divide in ordine all'esistenza o meno del fenomeno in parola, v'è, chi esprime perplessità in ordine alla sua esistenza, ad esempio J. HARRISON, *The Human Rights Impact of the World Trade Organisation*, Hart, Oxford, 2007, pp. 77 ss., ma, d'altra parte, v'è chi lo ritiene indubbiamente esistente, si veda B. HEPPLER, *Labour Laws and Global Trade*, Hart, 2005, pp. 10 ss.; S. CHARNOVITZ, *Labor in the American Free Trade Area*, in *Labour Rights as Human Rights*, (P. Alston ed.), Oxford University Press, 2005, pp. 163 ss., S. JOSEPH, *Blame it on the WTO? A Human Rights Critique*, Oxford University Press, 2011, pp. 132 ss.

34 Con tal locuzione, diffusamente utilizzata dalla dottrina, viene definita l'Organizzazione Mondiale del Commercio da parte di G. SACERDOTI, *Profili istituzionali dell'OMC e principi base degli accordi di settore*, in SIDI, *Diritto e organizzazione mondiale del commercio dopo la creazione dell'Organizzazione Mondiale del Commercio, Il Convegno, Milano 5-7 giugno 1997*, Napoli, 1998, pp. 1 e 18.

probabilmente, sono da ricondurre al perdurare del mito della *invisible hand*³⁵ nelle politiche e, di conseguenza, nella regolamentazione della World Trade Organization.

3. L'accezione sociale del *dumping* nella regolamentazione della WTO.

In seguito al trionfo dell'economia capitalista, si può considerare pacifico che la trasposizione delle economie nazionali in un mercato globale, oramai, ha fatto emergere con forza il tema relativo alla dimensione sociale della liberalizzazione del commercio internazionale. Al riguardo però, come asserito in conclusione del precedente paragrafo, la WTO è rimasta, sia dal punto di vista delle politiche, che da quello della regolamentazione, anacronisticamente influenzata da un concetto di liberalizzazione che risente del mito della mano invisibile, in forza del quale, col perseguimento degli interessi economici individuali si otterrebbe, come naturale conseguenza, anche il benessere della collettività.

Difatti, la problematica del *dumping* sociale viene rimossa a favore, invece, di un'impostazione più aderente alla prospettiva della dottrina economica pura. Quest'ultima, conformemente a quanto in sostanza prevede la WTO, individua il vantaggio del commercio internazionale, nella convenienza di ciascun Stato di specializzarsi nella produzione di un determinato numero di beni, rispetto ai quali possiede un vantaggio comparato³⁶. Di conseguenza, il livello basso dei salari riscontrabile nei paesi in via di sviluppo, non è considerato il sintomo della patologia chiamata *dumping* sociale, bensì, al contrario, la conseguenza fisiologica dell'abbondanza del fattore lavoro che caratterizza questi paesi, rispetto, invece, ad ulteriori fattori quali, ad esempio, il capitale o il *know-how* tecnologico, caratteristici dei paesi sviluppati³⁷.

Nell'ottica della dottrina economica pura, nonché della WTO, quindi, l'estrema divergenza salariale che si riscontra tra i paesi sviluppati e quelli in via di sviluppo, altro

35 « [...] As every individual, therefore, endeavours as much as he can both to empty his capital in the support of domestic industry, and so to direct that industry that its produce may be of the greatest value... He generally, indeed, neither intends to promote the public interest, nor knows how much he is promoting it [...] and by directing that industry in such a manner as its produce may be of the greatest value, he intends only his own gain, and he is in this, as in many other cases, led by an *invisible hand* to promote an end which was no part of his intention. Nor is it always the worse for the society that it was no part of it. By pursuing his own interest he frequently promotes that of the society more effectually than when he really intends to promote it. I have never known much good done by those who affected to trade for the public good [...]», il corsivo è aggiunto, con queste parole A. SMITH, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations - Books I, II, III, IV* -, ed. S.M. Soares, MetaLibri Digital Library, 2007, Book IV, p. 349; con tal espressione, Smith, si riferisce alla capacità del mercato, con la sua *mano invisibile*, di orientare il perseguimento degli interessi meramente individuali degli agenti del mercato, verso l'ottenimento del benessere economico della collettività; questo modello di società di mercato, così come idealizzata da Smith, viene definita da D. RODRIK, *La Globalizzazione Intelligente*, Laterza, Bari, 2015, p. 327, come "Capitalismo 1.0", il quale si caratterizza anche per il ruolo marginale dello Stato "sentinella": i governi, per garantire la divisione del lavoro e il benessere economico sociale, dovrebbero semplicemente limitarsi a far rispettare il diritto di proprietà, mantenere la pace e riscuotere un quantitativo esiguo di tasse per pagare una limitata quantità di beni pubblici, come la difesa nazionale.

36 Con vantaggio comparato, la cui teoria è riconducibile all'economista inglese David Ricardo (1772-1823) nella sua opera *Principles of Political Economy and Taxation*, s'intende la capacità di un individuo o, nel caso di specie, di uno Stato, di produrre un bene con un costo-opportunità inferiore rispetto agli altri paesi. Questo si distingue dal vantaggio assoluto, ossia, la capacità di un paese di produrre un bene utilizzando meno risorse rispetto ad un altro paese. Ebbene, mentre il vantaggio assoluto si basa sulla quantità di risorse utilizzate per produrre un bene, quello comparato, invece, si basa sul costo opportunità, che si misura in termini di altri beni la cui produzione dev'essere sacrificata, per maggiori approfondimenti si veda G.N. DE VITO, C. PIETROBELLI, E. PUGLIESE, *Economia, Vasi pratici e teorici*, Apogeo editore, 2007, p. 171 ss.; M. LIEBERMAN, R. HALL, *Principi di economia*, Maggioli editore, 2014, p. 46 ss.

37 R. PESSI, *Dumping sociale e diritto del Lavoro*, p. 3.

non è che un fattore inevitabile, poiché il prezzo basso dei salari rappresenta il principale elemento di competitività nel mercato globale³⁸. La conferma dell'adesione della WTO alla teoria della liberalizzazione, nonché della mano invisibile, è rinvenibile entro il suo apparato normativo. Innanzitutto, non è statuito un divieto di *dumping* ma, individuando quest'ultimo come possibile fonte di concorrenza sleale, in deroga al principio di non discriminazione negli scambi internazionali³⁹, in talune circostanze autorizza l'apposizione dei c.d. dazi anti-*dumping*⁴⁰; ancora, a riprova di un'influenza tutt'ora forte della mano invisibile nella incompiuta disciplina normativa della WTO, v'è la totale assenza di disposizioni concernenti l'accezione "sociale" del *dumping*.

Sul punto, l'articolo VI del GATT⁴¹, rubricato "Anti-dumping and Countervailing Duties", prevede lo stesso solamente nell'accezione dell'*international price discrimination*⁴². Difatti, il comma 1⁴³ della disposizione in parola, regola il *dumping* esclusivamente quale esportazione di un prodotto ad un valore inferiore a quello

38 M. VOLPE, *Delocalizzazione e dumping sociale. La prospettiva delle teorie economiche*, in *Lavoro e Diritto*, 1/2011, p. 45 ss.; M. AGGARWAL, *International trade, labor standards, and labor market conditions: an evaluation of the linkages*, U.S. International Trade Commission, Office of Economics, Working Paper No. 95-06-C, 1996.

39 Il principio di non discriminazione negli scambi internazionali, all'interno della regolamentazione della WTO, è espresso dalle regole della clausola della nazione più favorita, che disciplina il valore doganale, e del trattamento nazionale, che concerne l'origine delle merci. Sul punto, agli Stati membri è concesso derogare alla regola della nazione più favorita, la quale impone che tutti i vantaggi concessi ad un paese in termini di tariffe o procedure doganali debbano essere estesi anche tutti gli altri Stati membri, nelle circostanze in cui sia necessario adottare determinate misure protettive del mercato interno; ad esempio, quando si debbano contrastare fenomeni di *dumping* attraverso l'applicazione di dazi antidumping e misure di salvaguardia. Con riguardo alla regola del trattamento nazionale, questa impone che ai prodotti importati, una volta assolti i dazi doganali, sia garantito un trattamento equivalente ai prodotti interni, sia dal punto di vista tributario, che da quello degli oneri e norme che disciplinano la vendita, l'acquisto, il trasporto e la distribuzione, cfr. S. ARMELLA, *Diritto Doganale*, Egea editore, 2015, p. 22 ss.; per maggiori approfondimenti sulla clausola della nazione più favorita e sul trattamento nazionale, anche con riguardo ad ulteriori riferimenti bibliografici, si veda note 6 e 7.

40 Per maggiori approfondimenti in tema di misure anti dumping si veda P.C. MAVROIDIS, *The Regulation of International Trade. The WTO Agreements on Trade in Goods*, Vol. 2, The MIT Press, 2016, p. 67 ss.

41 General Agreement on Tariff and Trade, per maggiori informazioni si veda nota 1.

42 A conferma di ciò, v'è anche l'art. 2, comma 1, dell'Agreement on Implementation of Article VI of the GATT 1994, che statuisce: «for the purpose of this Agreement, a product is to be considered as being dumped, i.e. introduced into the commerce of another country at less than its normal value, if the export price of the product export from one country to another is less than the comparable price, in the ordinary course of trade, for the like product when destined for consumption in the exporting country».

43 Art. VI GATT, co. 1: «the contracting parties recognize that dumping, by which products of one country are introduced into the commerce of another country at less than the normal value of the products, is to be condemned if it causes or threatens material injury to an established industry in the territory of a contracting party or materially retards the establishment of a domestic industry. For the purposes of this Article, a product is to be considered as being introduced into the commerce of an importing country at less than its normal value, if the price of the product exported from one country to another: (a) is less than the comparable price, in the ordinary course of trade, for the like product when destined for consumption in the exporting country, or, (b) in the absence of such domestic price, is less than either (i) the highest comparable price for the like product for export to any third country in the ordinary course of trade, or (ii) the cost of production of the product in the country of origin plus a reasonable addition for selling cost and profit. Due allowance shall be made in each case for differences in conditions and terms of sale, for differences in taxation, and for other differences affecting price comparability», in corsivo la determinazione di quando un prodotto si può considerare essere venduto ad un prezzo più basso rispetto a quello normale. Per maggiori approfondimenti in ordine alla determinazione del *dumping*, si veda l'art. 2 dell'Agreement on Implementation of Article VI of the GATT 1994.

“normale”. Ove, con tal ultima espressione, s’intende l’applicazione di un prezzo inferiore a quello praticato nel mercato interno del paese esportatore, ovvero un prezzo insufficiente a coprire i costi di produzione.

Peraltro, l’art. VI GATT, per quanto rispondente alla *ratio* di prevenire la pratica commerciale sleale consistente nella discriminazione dei prezzi, non vieta il *dumping*, come già detto, ma autorizza il Paese importatore, ai sensi del comma 2⁴⁴, a neutralizzare l’effetto distorsivo del mercato attraverso l’imposizione di dazi anti-*dumping*.

Ciò detto, affinché si possa indirizzare il commercio internazionale, nonché le politiche della WTO, dal *free trade*, unicamente rivolto alla liberalizzazione e che, ad oggi, si sta realizzando anche attraverso la svalutazione competitiva dei regimi sociali⁴⁵, al *fair trade*⁴⁶, il quale, riportando la cooperazione sul piano della lealtà, orienterebbe l’obiettivo di liberalizzazione del commercio a quello, già richiamato e preminente, dell’innalzamento del tenore dei popoli e quindi rispettoso dei principi di equità e solidarietà, è necessaria un’innovazione della regolamentazione della WTO.

Tal rinnovamento potrebbe coniugarsi nelle forme della previsione di una clausola che sancisca il principio di leale cooperazione che, *mutatis mutandis*, similmente a quanto accade con il *principle of loyal cooperation* nell’Unione Europea, possa assurgere a meccanismo giuridico per colmare i *vulnus* del tessuto normativo della WTO. Sul punto, si pensi alla sentenza *Commission v United Kingdom* (C-640/13) del 18 dicembre del 2014, con la quale la Corte di Giustizia, nell’individuare la colpevolezza del Regno Unito per aver limitato retroattivamente il diritto dei contribuenti alla restituzione delle imposte illegittimamente riscosse in violazione del diritto comunitario, ha rintracciato l’origine del principio di effettività direttamente nel principio di leale cooperazione, così colmando quel *vulnus* di normativa specifica in materia che altrimenti non avrebbe permesso di emettere una sentenza di condanna⁴⁷.

44 Art. VI GATT., co. 2: «*in order to offset or prevent dumping, a contracting party may levy on any dumped product an anti-dumping duty not greater in amount than the margin of dumping in respect of such product. For the purposes of this Article, the margin of dumping is the price difference determined in accordance with the provisions of paragraph 1*», il corsivo è aggiunto.

45 La Conferenza di Singapore, WT/MIN(96)/DEC, al par. 4) relativo ai core labour standards, statuisce: «we...agree that the comparative advantage of countries, particularly low-wage developing countries, must in no way be put into question»; al riguardo la WTO, nel legittimare incondizionatamente il ricorso ai bassi salari quale vantaggio comparato dei PVS ha rafforzato la già esistente pratica della svalutazione dei regimi sociali per essere più competitivi nel mercato internazionale, ad esempio, attraverso l’abbassamento del costo del fattore lavoro, anche a costo di pregiudicare il rispetto dei diritti fondamentali dei lavoratori.

46 Espressione mutuata da A. LYON-CAEN, *A proposito del dumping sociale*, cit., p. 7.

47 Ulteriori esempi sono la decisione *Rewe Zentralfinanz* del 29 marzo 2007, causa C-347/04, nonché la decisione *Surgicare* del 12 febbraio 2015, causa C-662/13, nelle quali la Corte di Giustizia, in assenza di normativa specifica sul punto, ha limitato l’autonomia procedurale degli Stati membri sancendo che una eventuale eccessiva difficoltà procedurale stabilita dallo Stato membro nell’adire la Corte di Giustizia, violi il principio di effettività del diritto il quale fondamento, come si è visto, è rinvenibile nel principio di leale cooperazione anch’esso, di conseguenza, violato, per maggiori approfondimenti si veda G. DE BAERE, T. ROES, *EU Loyalty*, cit., p. 836. Sul punto, vi sono numerose decisioni della Corte di Giustizia, tra le quali: la sent. Corte Giust. del 10 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90 (caso *Francovich*); sent. Corte Giust. del 26 marzo 1996, causa C-392/93 (caso *British Communications*), sent. Corte Giust. del 23 maggio 1996, causa C-5/94 (caso *Hedley Lomas*), sent. Corte Giust. del 29 marzo 2007, causa C-347/04 (caso *Rewe Zentralfinanz*); sent. Corte di Giust. del 12 febbraio 2015, causa C-662/13 (caso *Surgicare*); sent. Corte Giust. del 16 luglio 2015, caso C-425/13 (*Commission v Council*); sent. Corte Giust. C-364/10 (*Hungary v Slovakia*); sent. Corte Giust. 11 giugno 1991, caso C-251/89 (caso *Athanasopoulos and Others*), sent. Corte Giust. del 30 aprile 2009, caso F-65/97 (caso *Aayhan and Others v Parliament*), sent. Corte Giust. del 18 dicembre 2014, caso C-640/13 (caso *Commission v United Kingdom*).

Tuttavia, se da una parte, dalla cristallizzazione del principio di leale cooperazione potrebbe giovare l'intero ordinamento della WTO, ad esempio, prevenendo, *ex ante*, il verificarsi di conseguenze negative derivanti dal mancato recepimento di fenomeni come il *dumping* sociale da parte della Conferenza ministeriale⁴⁸, d' altra parte, però, tale norma non sarebbe sufficientemente specifica per contrastare efficacemente il fenomeno in parola. Infatti, la disposizione che sancisce il principio di leale cooperazione assurgerebbe a "clausola generale"⁴⁹ il cui contenuto, però, dovrebbe essere determinato dalla giurisprudenza del *Dispute Settlement Body* (DSB) il quale, logicamente, necessiterebbe di essere investito sulla questione tramite l'adizione da parte di un Paese portatore d'interesse concreto ed attuale al risolvimento di una controversia vertente sul punto⁵⁰.

Di conseguenza, a fronte della facoltà di adizione della procedura di soluzione delle controversie⁵¹ in ragione della violazione della disposizione che sancisce la cooperazione,

48 È l'organo politico più importante, riunisce almeno ogni 2 anni i rappresentanti di tutti gli Stati membri e, ex art. IV, co. 1, dell'Accordo istitutivo: «[...] shall carry out the functions of the WTO and take actions necessary to the effect. The Ministerial Conference shall have the authority to take decisions on all matter under any of the Multilateral Trade Agreements, if so requested by a Member, in accordance with the specific requirements for decision-making in this Agreement and in the relevant Multilateral Trade Agreement»; negli intervalli di tempo tra una riunione e l'altra, le funzioni della Conferenza ministeriale sono svolte dal Consiglio Generale, il quale, ai sensi dell'art. IV, comma 2, dell'Accordo istitutivo: «[...] shall also carry out the functions assigned to it by this Agreement. The General Council shall establish its rules of procedure and approve the rules of procedure for the Committees provided for in paragraph 7», per maggiori approfondimenti sugli organi WTO si veda P. PICONE, A. Ligustro, *Diritto dell'Organizzazione*, cit., pp. 36 ss.

49 «[...] le clausole generali indicano un criterio di giustizia ma non dettano regola alcuna delegando all'interprete la funzione di elaborarla, osservando i c.d. *standards* valutativi esistenti nella realtà sociale, cui si sommano quelli logici di una determinata società, latamente assimilabili alla massima esperienza e agli aforismi», cfr. F. GAZZONI, *Manuale di Diritto Privato*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2017, p. 49; sempre il medesimo autore, inoltre, constata l'effettività del pericolo che l'organo giudiziario, tramite l'applicazione di tal clausole, possa svalutare la centralità della legge scritta a favore della ricerca del "diritto giusto", in guisa di quella dottrina che propugna la sostituzione dell'uomo di diritto al diritto. Sul punto, risulta molto più critico P. PERLINGERI, *Manuale di diritto civile*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2002, pp. 17 ss. che definisce le clausole generali come: «[...] frammenti di disposizioni normative caratterizzati da un particolare tipo di vaghezza [...] nella clausola generale è incerto il parametro di valutazione». Per maggiori approfondimenti sulla semantica delle clausole generali si veda V. VELLUZZI, *Le Clausole Generali. Semantica e Politica del Diritto*, Giuffrè editore, 2010, pp. 45 ss.

50 Ai sensi dell'art. 3, co. 1, DSU, il quale rinvia all'art. XXIII GATT 1994, un Membro può attivare le procedure conciliative: «if any contracting party should consider that any benefit accruing to it directly or indirectly under this Agreement is being nullified or impaired or that the attainment of any objective of the Agreement is being impeded as the result of (a) the failure of another contracting party to carry out its obligations under this Agreement, or (b) the application by another contracting party of any measure, whether or not it conflicts with the provisions of this Agreement, or (c) the existence of any other situation [...]», ove, il primo viene detto ricorso con infrazione e concerne un assunto comportamento illecito, il secondo concerne un comportamento lecito e, infine, il terzo una qualsiasi altra situazione, anche detta in inglese c.d. *situation complain*.

51 Gli unici legittimati a ricorrere alla procedura di conciliazione sono gli Stati Membri, e non anche gli organi dell'Organizzazione, di conseguenza sprovvista di alcuna funzione di interesse generale di controllo della legalità, G. VENTURINI, *L'Organizzazione Mondiale del Commercio*, Giuffrè, 2015, p. 305; per maggiori approfondimenti, con particolare riguardo al superamento del predetto limite, si veda C.D. ZIMMERMANN, *Rethinking the Right to Initiate WTO Dispute Settlement Proceedings*, in *Journal of World Trade*, vol. 45, Issue 5, Kluwer Law International, 2011, p. 1057 ss. Inoltre, non sono legittimati a promuovere la procedura nemmeno i singoli privati, neanche nella circostanza in cui siano i singoli trattati ad attribuire diritti ed obblighi in capo ai singoli consociati, posto che tale scelta è rimessa ai singoli Membri i quali generalmente la escludono per non compromettere le posizioni negoziali che essi potrebbero assumere, dal momento che lo stesso meccanismo di risoluzione delle controversie offre alternative all'immediata cessazione dell'illecito, ad esempio, qualora due parti raggiungano un accordo nella prima fase pre-contenziosa, cfr. L. GRADONI,

a causa della genericità di quest'ultima, con ragionevole probabilità si arriverebbe al punto morto in cui nessuno degli Stati interessati la utilizzerebbe per impugnare le pratiche riconducibili al *dumping* sociale, sicché essa finirebbe per risultare una scatola vuota, inutilizzata per contrastare il fenomeno in parola.

Pertanto, la cristallizzazione del principio di leale cooperazione nella WTO, per quanto si ritenga possa implementare notevolmente il tessuto normativo rendendolo più dinamico rispetto al recepimento di fenomeni socio-economici in costante evoluzione, difficilmente riuscirebbe ad assolvere la funzione di limitare le pratiche sottese al *dumping* sociale. Un'ulteriore proposta potrebbe consistere nella sola emendazione dell'anzidetto art. VI del GATT, con l'inserimento dell'accezione "sociale" del *dumping* la quale legittimerebbe, di conseguenza, anche in tali ultimi casi l'applicazione dei dazi anti-*dumping*.

Sul punto, però, sorge un'immediata criticità: l'improbabilità del raggiungimento del *consensus*⁵² per l'approvazione di un emendamento di tal tipo. Infatti, un intervento simile, come detto, legittimerebbe l'applicazione di misure antidumping le quali, già di per sé, sono viste in maniera scettica dagli Stati in via di sviluppo, per via dell'ipotesi che possano essere utilizzate dagli Stati sviluppati con fini meramente protezionistici; a ciò deve aggiungersi che il timore di un utilizzo financo arbitrario dei dazi antidumping, il quale potrebbe celare finalità protezionistiche, verrebbe acuito dalla mancanza di specificazione del significato di *dumping* sociale al quale, come analizzato in precedenza, sono state ricondotte molteplici condotte. Ebbene, è necessario che il rinnovamento della regolamentazione della WTO passi attraverso una progressiva implementazione delle sue

L'Organizzazione Mondiale del Commercio, cit., p. 313 ss.; P. MENGOZZI, *Private International Law and WTO Law*, in *RCADI*, vol. 292, 2002, p. 249 ss.; P. MENGOZZI, *L'invocabilità in giudizio delle regole dell'OMC e la giurisprudenza comunitaria*, in *Scritti in onore di Gaetano Arangio Ruiz*, Napoli, 2004, p. 551 ss. Con riguardo all'ambito di applicativo, le regole e le procedure previste dal *Dispute Settlement Understanding*, ai sensi dell'art. 1, co. 1, DSB: « [...] shall apply to disputes brought pursuant to the consultation and dispute settlement provisions of the agreements listed in Appendix 1 to this Understanding (referred to in this Understanding as the "covered agreements"). The rules and procedures of this Understanding shall also apply to consultations and the settlement of disputes between Members concerning their rights and obligations under the provisions of the Agreement Establishing the World Trade Organization (referred to in this Understanding as the "WTO Agreement") and of this Understanding taken in isolation or in combination with any other covered agreement».

⁵² L'art. X dell'Accordo istitutivo regola la disciplina degli emendamenti stabilendo, entro il comma 1, la disciplina generale: «any Member of the WTO may initiate a proposal to amend the provisions of this Agreement or the Multilateral Trade Agreements in Annex 1 by submitting such proposal to the Ministerial Conference. The Councils listed in paragraph 5 of Article IV may also submit to the Ministerial Conference proposals to amend the provisions of the corresponding Multilateral Trade Agreements in Annex 1 the functioning of which they oversee. Unless the Ministerial Conference decides on a longer period, for a period of 90 days after the proposal has been tabled formally at the Ministerial Conference any decision by the Ministerial Conference to submit the proposed amendment to the Members for acceptance shall be taken by consensus. Unless the provisions of paragraphs 2, 5 or 6 apply, that decision shall specify whether the provisions of paragraphs 3 or 4 shall apply. If consensus is reached, the Ministerial Conference shall forthwith submit the proposed amendment to the Members for acceptance. If consensus is not reached at a meeting of the Ministerial Conference within the established period, the Ministerial Conference shall decide by a two-thirds majority of the Members whether to submit the proposed amendment to the Members for acceptance. Except as provided in paragraphs 2, 5 and 6, the provisions of paragraph 3 shall apply to the proposed amendment, unless the Ministerial Conference decides by a three-fourths majority of the Members that the provisions of paragraph 4 shall apply», il corsivo è aggiunto. Come evidenziato nella seconda parte del testo in corsivo, qualora non si dovesse raggiungere l'unanimità, la Conferenza Ministeriale potrebbe decidere di sottoporre l'emendamento all'accettazione dei Membri a seguito del raggiungimento di una maggioranza qualificata dei 2/3 anche se, è necessario sottolineare, tale ipotesi derogatoria della regola del *consensus* non è mai stata adottata per le modificazioni più rilevanti.

norme, le quali siano specificamente rivolte a eliminare il *dumping* sociale e a ristabilire un equilibrato sistema di cooperazione. Per far ciò, si è pensato a una progressione d'interventi normativi destinata a concludersi con l'introduzione di strumenti di *hard law*⁵³, che indeboliscano il concetto di autoregolamentazione del mercato attraverso la cristallizzazione dell'obbligo degli Stati membri alla cooperazione nel perseguimento dell'*embedded liberalism*⁵⁴. Sul punto, sono due le tappe fondamentali: la prima, che verrà analizzata nel successivo paragrafo, prevede dapprima l'istituzionalizzazione della cooperazione tra la WTO e l'*International Labour Organization* (ILO), e, in un secondo momento, l'introduzione in via interpretativa dei c.d. *core labour standards*; la seconda, che verrà analizzata nel quinto paragrafo, prevede il rafforzamento della dimensione sociale all'interno della WTO attraverso l'istituzione di una clausola sociale che renda vincolanti gli standard in materia di lavoro e conceda o revochi benefici commerciali a quegli Stati che li rispettino o violino.

4. L'istituzionalizzazione della cooperazione tra la WTO e l'ILO e l'introduzione in via interpretativa dei c.d. *core labour standards*.

L'*International Labour Organization* (ILO)⁵⁵, istituita nel 1919 contestualmente alla Società delle Nazioni⁵⁶, dal 1946 è l'agenzia specializzata delle Nazioni Unite⁵⁷ che si

53 L'introduzione di regole di tal tipo, inoltre, farebbe beneficiare gli Stati membri, nonché la stessa WTO, di maggiore credibilità in ordine al perseguimento di una crescita sostenibile che coinvolga, e non semplicemente sfrutti, anche i Paesi in via di sviluppo. Con la locuzione *hard law* si fa riferimento a quelle regole giuridiche da cui nascono per i destinatari diritti e obblighi o, più in generale, situazioni giuridiche soggettive (si pensi alle facoltà o i poteri i quali, peraltro, sono anch'essi traducibili in diritti e obblighi, ad esempio, il diritto di agire in forza di una facoltà, nonché il corrispettivo potere o obbligo di non ostacolare il predetto esercizio), ovvero come regole secondarie, strumentali all'attuazione delle primarie; dall'anzidetto *hard law*, si distingue il *soft law*, categoria particolarmente discussa, che concerne tutta una serie di regole la cui caratteristica non riesce a realizzarsi, quantomeno del tutto, si pensi a quegli strumenti di per sé *hard* (ad esempio i trattati o atti solitamente obbligatorio) che data l'estrema vaghezza della disposizione non risultano idonei ad essere tradotti in prescrizioni o divieti precisi ed esigibili (ad esempio quegli obblighi che vincolano i soggetti a tenere determinati comportamenti "nel limite del possibile", oppure volti a "sforzarsi" per realizzare "gradualmente" o "progressivamente" un determinato risultato; gli atti non vincolanti più diffusi sono le raccomandazioni e gli accordi non vincolanti), cfr. L. CONDORELLI, *Fonti (Diritto Internazionale)*, in *Dizionario di Diritto Pubblico*, vol. III, Giuffrè, Milano, 2006, p. 2571 ss. Per maggiori approfondimenti sull'*hard* e *soft law*, con particolare riferimento alla loro incidenza sulla *governance* internazionale, si veda G.C. SHAFFER, M.A. POLLACK, *Hard vs. Soft Law: Alternatives, Complements, and Antagonists in International Governance*, in *Minnesota Law Review*, vol. 94, Minneapolis, 2010, pp. 706 ss.

54 Si veda nota 19.

55 Essa presenta una struttura istituzionale "tripartita", particolarmente ispirata al principio di democraticità. Difatti, in seno ai tre organi principali, ossia la Conferenza internazionale del lavoro, il Consiglio di amministrazione e l'Ufficio internazionale del lavoro, presieduto dal Direttore Generale, è garantita la rappresentanza di tutti i 187 Stati membri, delle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori, G. RODGERS, E. LEE, L. SWEPSTON, J. VAN DAELE, *The International Labour Organization and the Quest for Social Justice, 1919-2009*, International Labour Office, 2009, p. 12 ss.; C. DI TURI, *Globalizzazione dell'economia e diritti umani*, cit., p. 47 ss.; J.M. SERVAIS, *International Labour Organization (ILO)*, Wolters Kluwer, 2011, p. 37 ss.

56 Istituita dalle potenze vincitrici della Prima guerra mondiale con la firma del trattato di Versailles del 28 giugno 1919 e sciolta il 10 aprile 1946 con l'entrata in vigore dell'ONU, fu una delle prime organizzazioni internazionali create con lo scopo di mantenere la pace e sviluppare la cooperazione internazionale nel campo economico e sociale.

57 Sono organizzazioni internazionali che presentano una personalità giuridica distinta da quella dell'ONU, assolvono al fine di garantire l'*International Economic and Social Co-operation* (Capitolo IX della Carta ONU) in diversi campi, tra i quali, ex art. 56: «[...] economic, social, cultural, educational, health, and related fields [...]».

occupa di promuovere il lavoro dignitoso e produttivo in condizioni di libertà, uguaglianza, sicurezza e dignità umana⁵⁸. Tra le produzioni normative di primaria importanza che l'ILO ha adottato col fine di creare una dimensione sociale del commercio internazionale, come anticipato, meritano un particolare approfondimento i c.d. *core labour standards*. Si tratta di quattro categorie che racchiudono i diritti fondamentali dei lavoratori, sancite dalla Conferenza internazionale del lavoro il 18 giugno 1998 nella *ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*, precisamente entro l'art. 2. Esse sono: la libertà di associazione e riconoscimento effettivo del diritto di contrattazione collettiva; l'eliminazione di ogni forma di lavoro forzato o obbligatorio; l'abolizione effettiva del lavoro minorile; l'eliminazione della discriminazione in materia di impiego e professione⁵⁹.

Al riguardo, nonostante la disposizione in parola abbia sancito l'obbligo per tutti i membri dell'ILO di rispettare, promuovere e realizzare i principi riguardanti i diritti fondamentali dei lavoratori, in forza della sola appartenenza all'Organizzazione⁶⁰ e indipendentemente dalla circostanza che abbiano ratificato le singole Convenzioni⁶¹

58 Sempre con riguardo agli obiettivi, la Costituzione dell'ILO del 1919, all'art. 1, statuisce che l'organizzazione permanente in parola è stata istituita per promuovere il programma previsto entro il Preambolo, il quale, a sua volta, stabilisce che: «whereas universal and lasting peace can be established only if it is based upon social justice; and whereas conditions of labour exist involving such injustice, hardship and privation to large numbers of people as to produce unrest so great that the peace and harmony of the world are imperilled; and an improvement of those conditions is urgently required; as, for example, by the regulation of the hours of work, including the establishment of a maximum working day and week, the regulation of the labour supply, the prevention of unemployment, the provision of an adequate living wage, the protection of the worker against sickness, disease and injury arising out of his employment, the protection of children, young persons and women, provision for old age and injury, protection of the interests of workers when employed in countries other than their own, recognition of the principle of equal remuneration for work of equal value, recognition of the principle of freedom of association, the organization of vocational and technical education and other measures; Whereas also the failure of any nation to adopt humane conditions of labour is an obstacle in the way of other nations which desire to improve the conditions in their own countries»; gli scopi e gli obiettivi di cui al suddetto Preambolo, nel 1944, a seguito della crisi internazionale che aveva portato alla II Guerra Mondiale, sono stati parzialmente ribaditi dalla Conferenza Internazionale del Lavoro con la Dichiarazione di Filadelfia, precisamente entro gli artt. 1, lett. a), b), c), nonché 2, lett. a), i quali rispettivamente hanno sancito: «the Conference reaffirms the fundamental principles on which the Organization is based and, in particular, that: (a) labour is not a commodity; (b) freedom of expression and of association are essential to sustained progress; (c) poverty anywhere constitutes a danger to prosperity everywhere» e «(a) all human beings, irrespective of race, creed or sex, have the right to pursue both their material well-being and their spiritual development in conditions of freedom and dignity, of economic security and equal opportunity»; per maggiori approfondimenti si veda G. RODGERS, E. LEE, L. SWEPSTON, J. VAN DAELE, *The International Labour Organization*, cit., p. 37 ss.; con riguardo alle differenze, soprattutto relativamente al concetto di "giustizia sociale", tra quanto affermato dalla Dichiarazione e dalla Costituzione, si veda C. DI TURI, *Globalizzazione dell'economia e diritti umani*, cit., p. 50 ss.

59 L'art. 2 della *ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*, letteralmente statuisce le seguenti quattro categorie: «(a) freedom of association and the effective recognition of the right to collective bargaining; (b) the elimination of all forms of forced or compulsory labour; (c) the effective abolition of child labour; and (d) the elimination of discrimination in respect of employment and occupation».

60 Differentemente da altri diritti, quali, ad esempio, quello in materia di orario di lavoro, di retribuzione, di ferie, di protezione dei soggetti con disabilità, e via discorrendo, che rimangono pertinenza esclusiva di ciascun ordinamento statale in ragione delle proprie esigenze domestiche, sul punto G.S. FIELDS, *International Labor Standards and Decent Work: Perspectives From the Developing World*, in *International labor standards: Globalization, trade, and public policy*, R. J. Flanagan & W. B. Gould IV (a cura di), Stanford University Press, pp. 61; P. FABRIS, *Diritti fondamentali al lavoro e responsabilità degli Stati*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, L. Spagnuolo Vigorita, M. Biagi (a cura di), Fasc. 2/XI, Giuffrè, 2001, p. 169 ss.

oggetto delle suddette categorie di diritti⁶², non si può affermare che essi siano *de facto* vincolanti. Infatti, malgrado siano state previste delle procedure per il controllo del rispetto dei *core labour standards*⁶³, non essendo stata stabilita alcuna conseguenza, che sia una sanzione o la revoca di un beneficio commerciale, l'accertamento della violazione degli stessi assume i connotati di una semplice dichiarazione di condanna morale.

Proprio dalla mancanza di effettività della disciplina dell'ILO in materia di libertà di associazione e contrattazione collettiva, lavoro forzato, obbligatorio e minorile, e discriminazione nella professione, nonché dal bisogno di collegare la regolamentazione del commercio internazionale ai diritti sociali, sorge la necessità di comprendere

61 I due strumenti principali utilizzati dall'ILO sono le raccomandazioni, ossia atti con i quali l'ente recepisce solitamente principi già enunciati nelle convenzioni limitandosi ad auspicare l'adozione da parte dei membri di normativa domestica che li attuino, e convenzioni, adottate dalla Conferenza e rispetto alle quali, comunque, non vige alcun obbligo né di ratifica, né di sottoposizioni alle autorità interne degli Stati membri per la decisione sulla ratifica, ma se quest'ultima avviene sorgono obblighi giuridici (art. 19 della Costituzione ILO), per maggiori informazioni si veda C. DI TURI, *Globalizzazione dell'economia e diritti umani*, cit., p. 53 ss.; ILO, *Handbook of procedures relating to international labour Conventions and Recommendations*, International Labour Standards Department, 2012, p. 2 ss.; con riguardo, invece, alle singole convenzioni oggetto delle categorie di diritti fondamentali dei *core labour standards* è necessario, per mere esigenze di completezza, citare le principali. Relativamente alla libertà di associazione e il diritto di contrattazione sono state fondamentali la convenzione n. 87 del 1948, con cui è stato stabilito il diritto dei lavoratori di istituire propri sindacati e di organizzare l'attività e le condizioni di lavoro tramite statuti, per maggiori informazioni si veda *ILO Convention 87/1948 Freedom of Association and Protection of the Right to Organise*, nonché la Convenzione n. 98 del 1949 che statuisce l'indipendenza dei sindacati dalle organizzazioni dei datori di lavoro e delle imprese, le quali hanno l'obbligo di informare i lavoratori stessi delle condizioni economiche delle imprese, per maggiori informazioni si veda *ILO Convention 98/1949 Right to Organise and Collective Bargaining*; con riguardo al divieto di lavoro forzato o obbligatorio è necessario citare le Convenzioni nn. 29 del 1932 e 105 del 1957 che hanno vietato lo sfruttamento dell'attività lavorativa dei carcerati da parte delle imprese, il lavoro forzato per i soggetti condannati per le proprie opinioni politiche, per aver partecipato a scioperi, o in ragione di discriminazione razziale, sociale, religiosa o nazionale, per maggiori informazioni si vedano *ILO Forced Labour Convention 29/1930* e *ILO Abolition of Forced Labour Convention 105/1957*, nonché N. BOSCHIERO, *Proibizione della schiavitù e del lavoro forzato*, in *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, S. Bartole, B. Conforti, G. Raimondi (a cura di), Cedam, 2001, p. 77 ss.; per quanto concerne l'abolizione del lavoro minorile sono di notevole importanza le Convenzioni nn. 138 del 1973 e 182 del 1999, con le quali è stata stabilita l'età minima per l'impiego di manodopera in 15 anni per i paesi sviluppati, e 14 per i PVS, nonché l'abolizione di qualsiasi forma di schiavitù, prostituzione infantile e lavoro minorile in attività psicofisicamente pericolose, per maggiori informazioni si veda *ILO Minimum Age Convention 138/1973* e *ILO Worst Forms of Child Labour Convention 182/1999*, nonché G. NESI, L. NOGLER, M. PERTILE, *Child Labour in a Globalized World. A Legal Analysis of ILO Action*, Routledge, 2008, p. 17 ss.; infine, con riguardo all'eliminazione della discriminazione in materia d'impiego e professione, non si possono non citare le Convenzioni nn. 100 del 1951 e 111 del 1960, con le quali sono stati stabiliti i principi di equa retribuzione in rapporto alla mansione svolta, e non al sesso, nonché il divieto di discriminazione durante le fasi dell'assunzione e dell'occupazione, per maggiori informazioni si veda *ILO Equal Remuneration Convention 100/1951* e *ILO Discrimination in Respect of Employment and Occupation Convention 111/1960*.

62 Al riguardo, l'art. 2 della *ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*, nella prima parte statuisce che: «[...] all Members, even if they have not ratified the Conventions in question, have an obligation arising from the very fact of membership in the Organization to respect, to promote and to realize, in good faith and in accordance with the Constitution, the principles concerning the fundamental rights which are the subject of those Conventions [...]», il corsivo è aggiunto.

63 V'è un procedimento a carattere permanente, regolato dall'art. 22 della Costituzione ILO, e due procedimenti esperibili su istanza di parte, regolato dagli artt. 24, 25 e 26 della Costituzione ILO, per maggiori approfondimenti si veda C. DI TURI, *La liberalizzazione dei flussi commerciali internazionali, norme del diritto internazionale del lavoro e promozione della dignità umana*, in *Diritto del Commercio e degli*

l'adeguatezza di introdurre i succitati *core labour standards* entro la regolamentazione della WTO.

Si tratta di una tematica sulla quale tanto la dottrina, sia giuridica che economica, quanto gli stessi Stati, sviluppati ed in via di sviluppo, divergono notevolmente, dividendosi tra coloro i quali ritengono tali misure produttive di effetti positivi e coloro i quali le ritengono controproducenti. Le critiche avanzate ai *core labour standards* sono numerose⁶⁴: v'è chi ritiene che la loro applicazione possa introdurre ulteriori costi di produzione per i paesi in via di sviluppo e, di conseguenza, l'aumento dei prezzi dei prodotti, nonché il peggioramento del benessere economico dei consumatori⁶⁵; vi sono altri che sostengono che l'applicazione degli standard in parola determinerebbe l'aumento dei salari oltre il livello di produttività del fattore lavoro, causando il licenziamento dei lavoratori⁶⁶; infine, la critica maggiormente diffusa, che accomuna una buona parte della dottrina economica liberista e dei paesi in via di sviluppo, è quella relativa all'ipotesi che dietro alla volontà di affermare i *core labour standards* non vi sia il proposito di affermare i diritti fondamentali dei lavoratori, bensì quella di introdurre, a opera dei paesi sviluppati, una forma di protezionismo mascherato per far fronte ad una concorrenza internazionale sempre più spietata⁶⁷, attraverso il ridimensionamento del vantaggio comparato dei paesi in via di sviluppo⁶⁸. Al contrario, però, non può non condividersi la posizione di quella parte

Scambi Internazionali, 1998, p. 75 ss.; C. DI TURI, *Globalizzazione dell'economia e diritti umani*, cit., p. 110 ss.

64 Per maggior approfondimenti si veda C. DI TURI, *Globalizzazione dell'economia e diritti umani*, cit., p. 70 ss.

65 D. BROWN, A. DEARDORFF, R. STERN, *International Labour Standards and Trade: a Theoretical Analysis*, in *Fair Trade and Harmonization: Prerequisites for Free Trade?*, Vol. 1, J. Bhagwati, R. Hudec (a cura di), Cambridge, 1996, p. 227 ss.; J. BHAGWATI, *Free Trade Today*, Princeton University Press, 2002.

66 R. STERN, K. TERRELL, *Labour standards and the World Trade Organization*, Discussion paper n. 499, University of Michigan, 2003, p. 7 ss.

67 T.N. SRINIVASAN, *Trade and Human Rights*, Discussion paper n. 765, Economic Growth Center, Yale University, 1996, p. 34; J. BHAGWATI, *Policy Perspectives and Future Directions: a view from Academia*, in *International Labour Standards and Global Economic Integration: Proceedings of a Symposium*, US Department of Labour, 1994, p. 57 ss.

68 Ad esempio, nel 1994, il Primo Ministro della Malesia Mohammad Mahathir, così aveva espresso la sua contrarietà in ordine all'introduzione di un salario minimo: «western governments openly propose to eliminate the competitive edge of East Asia. The recent proposal for a world-wide minimum wage is a blatant example. Westerners know that this is the sole comparative advantage of the developing countries. All other comparative advantages (technology, capital, rich domestic markets, legal frameworks, management and marketing networks) are with the developed states. It is obvious that professed concern about workers' welfare is motivated by selfish interest. Sanctimonious pronouncements on humanitarian, democratic and environmental issues are likely to be motivated by a similar selfish desire to put as many obstacles as possible in the way of anyone attempting to catch up and compete with the West», in M. MAHATHIR, *East Asia Will Find Its Own Roads to Democracy*, International Herald Tribune, 17 maggio 1994, p. 6, così come individuato da M. EWING-CHOW, *First do not Harm: Myanmar Trade Sanctions and Human Rights*, in *Norhwestern Journal of International Human Rights*, Article 1, Vol. 5, Issue 2, Spring, 2007, p. 171. Ancora, Maran Murasoli, ministro del commercio e dell'industria dell'India, con espressioni ancora più esplicite, in un articolo del New York Times datato 17 dicembre 1999, affermava: «the Western world, the industrialized world, wants to take away our comparative advantage. It is a pernicious way of robbing our comparative advantage. The developing countries consider it as a maneuver by wealthy nations to force our wages up, to undermine our competitiveness. This is the secret», così come individuato da G.S. FIELDS, *International Labor Standards and Decent Work: Perspectives From the Developing World*, in *International labor standards: Globalization, trade, and public policy*, R.J. Flanagan, W.B. Gould IV (a cura di), Stanford University Press, 2003, p. 69.

della dottrina, nonché dei Paesi sviluppati, che ritengono produttiva di effetti favorevoli l'applicazione delle misure a tutela dei diritti fondamentali dei lavoratori.

Le ragioni sono molteplici: innanzitutto, l'introduzione dei *core labour standards* entro la normativa WTO, in applicazione del "principle of pre-eminence of human rights over WTO trade agreements"⁶⁹ e del Preambolo di cui all'Accordo istitutivo, rafforzerebbe la leale cooperazione orientando l'attività della WTO di liberalizzazione del commercio a un ruolo accessorio rispetto all'obiettivo principale, ossia l'innalzamento del tenore di vita dei popoli attraverso una crescita sostenibile. Inoltre, il recepimento dei diritti fondamentali dei lavoratori rafforzerebbe la giustizia sociale, da considerarsi una condizione essenziale per la stabilità politica. Entrambe sono la chiave per la pace⁷⁰, senza la quale non è ipotizzabile una crescita economica stabile e sostenibile. Infine, l'applicazione dei *core labour standards* permetterebbe di eliminare o, quantomeno, limitare il fenomeno del *race to the bottom*⁷¹ e, di conseguenza, del *dumping* sociale, così contribuendo a ristabilire la leale cooperazione all'interno della WTO. Difatti, in forza del primo fenomeno, i paesi in via di sviluppo stanno abbassando le tutele sociali dei lavoratori e, di conseguenza, stanno modificando al ribasso i salari nominali⁷², così da poter diminuire (slealmente) il costo di produzione dei beni per da poterli vendere a prezzi più concorrenziali, a discapito della tutela dei diritti dei lavoratori; però, non si può non constatare che, se da una parte i paesi in via di sviluppo stanno rafforzando il loro vantaggio comparato nell'utilizzazione di maggiore forza lavoro a costi inferiori, d'altra parte, non stanno facendo altro che condannare le loro sorti a un futuro non prospero: infatti, la qualità della vita rimarrà bassa poiché, secondo la logica del profitto a breve termine, converrà sempre più investire le risorse reperite sull'implementazione della quantità della forza lavoro, anziché sulla qualità⁷³, vera matrice di ricchezza nel medio-lungo termine.

In considerazione di quanto anzidetto, un primo passo verso l'eliminazione del *dumping* sociale e, di conseguenza, verso il ripristino della lealtà nella cooperazione all'interno della WTO, è l'introduzione dei *core labour standards* entro il suo tessuto normativo.

Certamente si tratterebbe di un'innovazione cruciale⁷⁴ che avrebbe dei risvolti determinanti sulle politiche dell'Organizzazione, pertanto, anche nel rispetto del principio di leale cooperazione che caratterizza la stessa, è auspicabile che i principi fondamentali in parola vengano introdotti dapprima in via interpretativa, contestualmente ad un crescente rafforzamento della cooperazione tra WTO e ILO e solo in un secondo momento vengano cristallizzati attraverso la c.d. clausola sociale, di cui si tratterà nel successivo paragrafo.

69 Vedi nota 25.

70 W. PLASA, *Reconciling International Trade and Labor Protection. Why we need to bridge the gap between ILO standards and WTO rules*, Lexington books, 2015, p. 2.

71 Per maggiori approfondimenti si veda nota 33.

72 Per maggiori approfondimenti si veda L. EMMERY, *Contemporary challenges for labour standards resulting from globalization*, in *International Labour Standards and Economic Interdependence*, W. Sengerberger, D. Campbell (a cura di), ILO, 1994, p. 319 ss.

73 Da intendersi in termini di investimenti in: tecnologia, capitale, know-how legale e aziendale.

74 L'incorporazione degli *standards* stabiliti dall'ILO all'interno della regolamentazione WTO non costituirebbe un caso senza precedenti, infatti, è già accaduto che, ad esempio, siano stati introdotti nel TRIPS gli *standards* statuiti dalla *World Intellectual Property Organization* (WIPO), in materia di proprietà intellettuale, per maggiori approfondimenti si veda F.M. ABBOTT, *Distributed Governance at the WTO-WIPO: an evolving model for open-architecture integrated governance*, in *Journal of International Economic Law*, vol. 3, Issue 1, 2000, p. 63 ss.

Al riguardo, nonostante la cooperazione tra la WTO e l'ILO sia stata sancita fin dalla Dichiarazione di Singapore del 1996, ove è stata riconosciuta la competenza dell'ILO ad individuare i *core labour standards* nonché è stato meramente auspicato, senza alcun effetto vincolante, che gli Stati membri della WTO li osservino⁷⁵, comunque, non si può dire che siano stati compiuti progressi dall'anzidetta Dichiarazione.

Pertanto, in primo luogo, risulta necessario⁷⁶ istituzionalizzare la cooperazione tra le due organizzazioni in parola, ad esempio, attribuendo lo *status* di osservatore all'ILO, quantomeno in seno al Consiglio Generale della WTO. Pur, tuttavia, senza avere diritto di voto, ciò permetterebbe all'ILO di partecipare attivamente alle sedute del Consiglio della WTO in cui vengono trattate tematiche socialmente rilevanti, così rafforzando la cooperazione tra i due istituti⁷⁷. Tale necessità di istituzionalizzazione della cooperazione tra le due organizzazioni in parola, inoltre, è rafforzata dalla presenza dell'art. V, comma 1, dell'Accordo WTO il quale, come già affermato nel primo paragrafo relativamente alla cooperazione "esterna", statuisce in capo al Consiglio Generale l'obbligo di garantire la cooperazione con le organizzazioni intergovernative.

In secondo luogo, non può non rilevarsi che, ancora oggi, i *core labour standards* non sono parte del *corpus* normativo della WTO e, pertanto, la circostanza che questi vengano rispettati o meno, non è produttiva di alcun effetto giuridico.

Da ciò la necessità di comprendere come, da un punto di vista tecnico-giuridico, la normativa dell'ILO in tema di libertà di associazione e contrattazione collettiva, lavoro forzato, obbligatorio e minorile, e discriminazione nella professione possa entrare nella regolamentazione WTO in via interpretativa.

Sul punto, le norme più idonee per introdurre un'interpretazione evolutiva dell'Accordo WTO, finalizzato all'applicazione dei *core labour standards*, potrebbero essere quelle di cui agli artt. XX, lett. a), b), d), e), GATT e XIV, lett. a) (limitatamente alla moralità pubblica), b), c), GATS.

Esse fungono da collegamento tra le esigenze di liberalizzazione del commercio e quelle di promozione di altri valori e interessi sociali. Nello specifico, regolano le eccezioni generali⁷⁸ al divieto di applicazione di misure nazionali che possano alterare l'equilibrio di mercato.

⁷⁵ Con la precisazione, però, che questi non vengano utilizzati con fini protezionistici a discapito della teoria del vantaggio comparato, al riguardo, la Dichiarazione Ministeriale di Singapore, al punto 4, così statuisce letteralmente: «*we renew our commitment to the observance of internationally recognized core labour standards. The International Labour Organization (ILO) is the competent body to set and deal with these standards, and we affirm our support for its work in promoting them. We believe that economic growth and development fostered by increased trade and further trade liberalization contribute to the promotion of these standards. We reject the use of labour standards for protectionist purposes, and agree that the comparative advantage of countries, particularly low-wage developing countries, must in no way be put into question. In this regard, we note that the WTO and ILO Secretariats will continue their existing collaboration*», il corsivo è aggiunto. Quanto appena affermato, è stato rimarcato in occasione della Dichiarazione Ministeriale di Doha del 20 novembre 2001 (WT/MIN(01)/DEC/1) ove, al punto 8, è stato affermato letteralmente: «*we reaffirm our declaration made at the Singapore Ministerial Conference regarding internationally recognized core labour standards. We take note of work under way in the International Labour Organization (ILO) on the social dimension of globalization*».

⁷⁶ Considerato anche che la WTO, non essendo un Istituto specializzato dell'ONU, non è soggetto nemmeno all'indirizzo del Consiglio economico e sociale di cui all'art. 62 ss. dello Statuto della Nazioni Unite, per le questioni concernenti la cooperazione internazionale economica e sociale.

⁷⁷ Un'ulteriore modalità con la quale è possibile incrementare la cooperazione tra WTO e ILO è utilizzare la facoltà di cui all'art. V dell'Accordo istitutivo della WTO, il quale statuisce che il Consiglio Generale: «[...] shall make appropriate arrangements for effective cooperation with other intergovernmental organizations that have responsibilities related to those of the WTO».

Entrambe le disposizioni presentano il medesimo preambolo, c.d. *chapeau*⁷⁹, nel quale si afferma che la misura adottata dallo Stato membro in deroga alle disposizioni GATT o GATS non debba costituire mezzo di ingiusta o arbitraria discriminazione, ovvero una restrizione mascherata al commercio internazionale⁸⁰.

Entrando nel merito delle singole eccezioni, le lettere a) degli artt. XX GATT e XIV GATS⁸¹ prevedono la possibilità di applicare le misure necessarie a proteggere la moralità pubblica, la quale debba intendersi «the standards of right and wrong conduct maintained by or on behalf of a community or nation»⁸².

Ciò detto, con riguardo alla lettura della clausola generale della moralità pubblica, non può che condividersi l'interpretazione fornita da Robert Howse, il quale pone a base della stessa i diritti umani e, più precisamente, afferma che «in the modern world, the very idea of public morality has become inseparable from the concept of human personhood, dignity and capacity reflected in fundamental rights»⁸³. Di conseguenza, dovendosi ricondurre al concetto di moralità pubblica anche la tutela dei diritti fondamentali dell'uomo,

78 Ulteriori eccezioni, più specifiche, sono quelle: per motivi di sicurezza, di cui all'art. XXI GATT e XIV bis GATS; per emergenza economica, ex art. XIX GATT e dell'*Agreement on Safeguards*; per l'integrazione regionale, di cui agli artt. XXIV GATT e V GATS; del bilanciamento dei pagamenti, di cui agli artt. XII e XVII, lett. b), GATT e XII GATS; per lo sviluppo economico, ex art. XVII, lett. a), GATT e la "Enabling Clause" del 1979, statuita in occasione del Tokyo Round.

79 Così generalmente definito dall'*Appellate Body*, come nel caso *United States-Standards for Reformulated and Conventional Gasoline*, WT/DS2/R, del 20 maggio 1996, nel quale viene statuito: «the chapeau by its express terms addresses, not so much the questioned measure or its specific contents as such, but rather the manner in which that measure is applied. It is, accordingly, important to underscore that the purpose and object of the introductory clauses of Article XX is generally the prevention of "abuse of the exceptions [...] the chapeau is animated by the principle that while the exceptions of Article XX may be invoked as a matter of legal right, they should not be so applied as to frustrate or defeat the legal obligations of the holder of the right under the substantive rules of the Geneva Agreement. If those exceptions are not to be abused or misused, in other words, the measures falling within the particular exceptions must be applied reasonably, with due regard both to the legal duties of the party claiming the exception and the legal rights of other parties concerned» (p. 22 ss.), per maggiori informazioni si veda M. DIXON, R. MCCORQUODALE, S. WILLIAMS, *Cases & Materials on International Law*, Oxford University Press, 2011, p. 489; P.C. MAVROIDIS, *Trade in Goods*, Oxford University Press, 2013, p. 355 ss.

80 L'art. XX GATT, prevede: «subject to the requirement that such measures are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where the same conditions prevail, or a disguised restriction on international trade, nothing in this Agreement shall be construed to prevent the adoption or enforcement by any contracting party of measures [...]»; l'art. XIV GATS, prevede: «subject to the requirement that such measures are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where like conditions prevail, or a disguised restriction on trade in services, nothing in this Agreement shall be construed to prevent the adoption or enforcement by any Member of measures [...]»

81 Gli artt. XX GATT e XIV GATS, alla lett. a), statuiscono rispettivamente: «necessary to protect public morals» e «necessary to protect public morals or to maintain public order». Per necessità di contenenza espositiva non si potrà approfondire il concetto di ordine pubblico del quale, si riporta solamente la seguente definizione: «the preservation of the fundamental interests of a society, as reflected in public policy and law», fornita dall'*Appellate Body* nel caso *United States - Gambling*, al paragrafo 6.467.

82 Così definita dall'*Appellate Body*, in relazione al caso *United States - Measures Affecting the Cross-Border Supply of Gambling and Betting Services*, il 7 aprile 2005, WT/DS285/AB/R, AB-2005-1, al paragrafo 6.461.

83 Si veda R. HOWSE, *Back to Court After Shrimp/Turtle? Almost but not yet: India's shortlived challenge to labour and environmental exceptions in the European's Union's generalized system of preferences*, *American University International Law Review*, vol. 18, no. 6, 2003, p. 1368, il quale aggiunge: «a conception of public morals or morality that excluded notions of fundamental rights would simply be contrary to the ordinary contemporary meaning of the concept».

compresi quelli dei lavoratori, non si può che ritenere valido l'utilizzo della clausola generale in parola per introdurre in via interpretativa, nella regolamentazione della WTO, i *core labour standards*.

A sostegno di quanto affermato, v'è anche l'art. 31⁸⁴, commi 1 e 2, della *Vienna Convention on the Law of Treaties* (di seguito anche VCLT), il quale prevede che i trattati⁸⁵ debbano essere interpretati secondo buona fede, tenuto conto del significato comune dei termini nonché alla luce del suo oggetto e dello scopo (comma 1); ancora, ai fini dell'interpretazione, rilevano il testo del trattato e il preambolo, oltre gli allegati, compresi accordi e strumenti disposti dalle parti in occasione della conclusione dello stesso (comma 2). Proprio in ragione delle norme statuite dall'articolo in parola, acquistano importanza determinante per l'introduzione in via interpretativa dei diritti fondamentali dei lavoratori attraverso le lettere a) degli artt. XX GATT e XIV GATS, i richiami contenuti nel Preambolo dell'Accordo istitutivo della WTO, nella parte in cui statuisce che gli obiettivi di liberalizzazione debbano essere finalizzati «[...] to raising standards of living, ensuring full employment» conformemente all' «[...] objective of sustainable development [...]».

Proseguendo con l'analisi delle disposizioni attraverso le quali si potrebbero introdurre in via interpretativa i *core labour standards*, entro le lettere b) degli artt. XX GATT e XIV GATS⁸⁶ è prevista la possibilità di applicare le misure necessarie alla protezione della vita o della salute dell'uomo, nonché degli esseri animali o vegetali.

Contrariamente a quanto potrebbe suggerire il dato letterale, l'introduzione dei diritti fondamentali attraverso la disposizione in parola potrebbe risultare complessa. Difatti, dai lavori preparatori del GATT 1947 si desume che la lettera b) sia stata concepita avendo riguardo solo all'incidenza delle misure sanitarie e fitosanitarie sulla salute e la vita dell'uomo, e non come norma sulla tutela dei suoi diritti fondamentali⁸⁷. Inoltre, essa riguarderebbe tre dei quattro *core labour standards*⁸⁸, ossia: l'eliminazione di ogni forma di

84 Article 31, General Rule of Interpretation: «1. A treaty shall be interpreted in good faith in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in the light of its object and purpose. 2. The context for the purpose of the interpretation of a treaty shall comprise, in addition to the text, including its preamble and annexes: (a) Any agreement relating to the treaty which was made between all the parties in connexion with the conclusion of the treaty; (b) Any instrument which was made by one or more parties in connexion with the conclusion of the treaty and accepted by the other parties as an instrument related to the treaty. 3. There shall be taken into account, together with the context: (a) Any subsequent agreement between the parties regarding the interpretation of the treaty or the application of its provisions; (b) Any subsequent practice in the application of the treaty which establishes the agreement of the parties regarding its interpretation; (c) Any relevant rules of international law applicable in the relations between the parties. 4. A special meaning shall be given to a term if it is established that the parties so intended».

85 Per maggiori approfondimenti si veda M.E. VILLIGER, *The Rules Interpretation: Misgivings, Misunderstandings, Miscarriage? The 'Crucible' Intended by the International Law Commission*, in *The Law of Treaties Beyond the Vienna Convention*, E. Cannizzaro (a cura di), Oxford University Press, 2011, p. 105 ss.; U. LINDERFALK, *On The Interpretation of Treaties: The Modern International Law as Expressed in the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*, Springer, 2007, p. 133 ss.

86 Gli artt. XX GATT e XIV GATS, alla lett. b), statuiscono con la medesima locuzione: «necessary to protect human, animal or plant life or health».

87 Come individuato da C. DI TURI, *Globalizzazione dell'economia e diritti umani*, cit., p. 209 ss.; WTO, *Guide to GATT Law and Practice: Analytical Index*, (Vol. 1), Bernan Press, 1995, p. 565; *Contra*, S. CHARNOVITZ, *Exploring the environmental exceptions in GATT art. XX*, *Journal of World Trade*, Vol. 25, Issue 5, Wolters Kluwer, 1991, p. 37 ss.

88 Non potendo ricomprendersi, in ragione del significato della locuzione "human...life or health", la libertà di associazione e riconoscimento effettivo del diritto di contrattazione collettiva.

lavoro forzato o obbligatorio, l'abolizione effettiva del lavoro minorile e l'eliminazione della discriminazione in materia di impiego e professione⁸⁹.

D'altro canto, però, a sostegno dell'interpretazione evolutiva della clausola generale in parola, v'è, innanzitutto, il già richiamato art. 31, commi 1 e 2, della VCLT, il quale indirizza l'interpretazione delle lettere b) in ragione degli obiettivi di innalzamento del tenore di vita dei popoli, dell'assicurazione dell'occupazione lavorativa e della realizzazione della crescita sostenibile, statuiti nel Preambolo dell'Accordo istitutivo della WTO; ancora, nell'interpretare la normativa WTO, non può non tenersi in debita considerazione la Dichiarazione "Health-for-all policy for the twenty-first century" dell'Organizzazione Mondiale della Sanità, la quale riconosce che l'obiettivo ultimo di sviluppo economico e sociale, ossia l'incremento delle condizioni di salute e benessere dei popoli, sia raggiungibile solo attraverso i concetti etici di equità, solidarietà e giustizia sociale⁹⁰ che, nel caso di specie, verrebbero raggiunti all'interno della WTO col recepimento dei *core labour standards*⁹¹.

Proseguendo, l'art. XX, lett. e), GATT prevede la possibilità di applicare le misure necessarie a ostacolare la commercializzazione degli articoli fabbricati in regime di detenzione carceraria⁹².

Delle disposizioni analizzate fin ora, questa è l'unica che può dirsi avere un richiamo diretto alle condizioni dei lavoratori, nonostante la *ratio* della norma, inizialmente, non fosse quella di tutelarli da questioni di ordine etico o morale, bensì di proteggere gli Stati membri da forme di concorrenza sleale come la produzione di beni a costo zero⁹³.

Però, rispetto a quanto rilevato in occasione dell'analisi delle lettere b) degli artt. XX GATT e XIV GATS, in cui la formulazione letterale degli articoli poteva indurre in una semplicistica risposta positiva al quesito del recepimento dei diritti dei lavoratori, nel caso in parola è esattamente il contrario. Difatti, nonostante parte della dottrina⁹⁴, in forza

⁸⁹ In questo caso, con particolare riferimento alle patologie psichiche lavoro correlate.

⁹⁰ La World Health Organization attraverso la World Health Declaration, *Health for All-Policy for the twenty-first century* del 19 maggio 1998 (WGA51.7), all'art. II afferma letteralmente: «*we recognize that the improvement of the health and well-being of people is the ultimate aim of social and economic development. We are committed to the ethical concepts of equity, solidarity and social justice and to the incorporation of a gender perspective into our strategies. We emphasize the importance of reducing social and economic inequities in improving the health of the whole population. Therefore, it is imperative to pay the greatest attention to those most in need, burdened by ill-health, receiving inadequate services for health or affected by poverty. We reaffirm our will to promote health by addressing the basic determinants and prerequisites for health. We acknowledge that changes in the world health situation require that we give effect to the "Health-for- All Policy for the twenty-first century" through relevant regional and national policies and strategies*», il corsivo è aggiunto; cfr. R. HOWSE, *Back to Court After Shrimp/Turtle?*, cit., p. 1373.

⁹¹ In aggiunta a quanto detto, potrebbero suggerire un'interpretazione estensiva degli artt. XX GATT e XIV GATS, lettere b), l'art. 12, comma 1, della International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR), che statuisce: «the States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health», nonché gli artt. 6, comma 1 e 7, dell'International Covenant on Civil and Political Rights, i quali statuiscono, rispettivamente: "every human being has the inherent right to life [...]" e «no one shall be subjected to torture or to cruel, inhuman or degrading treatment [...]"».

⁹² L'art. XX, lett. e, GATT statuisce letteralmente: «relating to the products of prison labour».

⁹³ Cfr. F. LENZERINI, *International Trade and Child Labour Standards*, in *Environment, Human Rights and International Trade*, F. Francioni (a cura di), Oxford, 2001, p. 301; C. DI TURI, *Globalizzazione dell'economia e diritti umani*, cit., p. 213.

⁹⁴ F. FRANCONI, *Environment, Human Rights and the Limits of Free Trade*, in *Environment, Human Rights and International Trade*, F. Francioni (a cura di), Oxford, Portland, 2001, p. 18; C. DI TURI, *Globalizzazione dell'economia e diritti umani*, cit., p. 213;

dell'art. 31, comma 2, VCLT, si sia dichiarata possibilista in ordine ad un'interpretazione evolutiva della locuzione "prison labour" che tenga conto di quanto stabilito nel già richiamato Preambolo dell'Accordo istitutivo della WTO, comunque, appaiono tutt'altro che infondate le contestazioni di altra parte della dottrina⁹⁵ che, in applicazione dell'art. 31, comma 1⁹⁶, VCLT, ritengono difficilmente ampliabile l'interpretazione di una locuzione che fa riferimento precisamente al solo lavoro carcerario.

Al più, le forme di lavoro forzato svolte in condizioni assimilabili a quelle di prigionia potrebbero trovare accesso attraverso l'art. XX, lett. d), GATT e l'art. XIV, lett. c), GATS⁹⁷, nelle parti in cui statuiscono la possibilità di applicare le misure necessarie all'osservanza delle leggi e dei regolamenti che non siano incompatibili con i rispettivi accordi. Infatti, premessa la necessità che la normativa WTO non vada interpretata in maniera isolata rispetto al diritto internazionale pubblico⁹⁸, ormai è pacifico che il diritto di non essere costretti a svolgere un lavoro forzato o obbligatorio rientri nello *jus cogens* quale diritto umano fondamentale⁹⁹. Inoltre, l'osservanza di una disposizione di tal fatta, non sarebbe (e non potrebbe essere¹⁰⁰) confliggente con gli accordi presi in seno all'ILO e, pertanto,

95 L. NOGLER, M. PERTILE, *Child Labour in a Globalized World*, cit., p. 335; S. CHARNOVITZ, *The Moral Exception in Trade Policy*, in *Virginia Journal of International Law Association*, 1998 p. 4; S. JOSEPH, *Blame it on the WTO?*, cit., p. 104; R. HOWSE, *Back to Court After Shrimp/Turtle?*, cit., p. 1373 ss.

96 Nella parte in cui è stabilito che i trattati devono essere interpretati in buona fede, in base al senso comune da attribuire alle parole.

97 Gli artt. XX lett. d), GATT e XIV, lett. c), GATS, con la stessa formulazione, nella prima parte statuiscono: «necessary to compliance with laws or regulations which are not inconsistent with the provisions of this Agreement [...]».

98 L'Organo di Appello WTO, nel Report "United States: Standards for Reformulated and Conventional Gasoline", WT/DS2/9 del 20 maggio 1996, ha affermato letteralmente: « [...] the General Agreement is not to be read in clinical isolation from public international law», p. 17; per maggiori approfondimenti S. BAL, *International Free Trade Agreements and Human Rights: Reinterpreting Article XX of the GATT*, *Minnesota Journal of Global Trade*, vol. 10, Issue 62, Heinonline, 2001, p. 95 ss.

99 Nel Report "Forced Labour in Myanmar (Burma)" del 2 luglio 1998, la commissione d'inchiesta formata ex articolo 26 della Costituzione ILO per indagare sull'osservanza della Convenzione sul Lavoro Forzato n. 29 del 1930 da parte del Myanmar, nel riconoscere che il divieto di lavoro forzato è uno dei diritti fondamentali, che rappresenta un'obbligazione *erga omnes* e la sua violazione costituisce crimine contro l'umanità, al par. 203 ha letteralmente statuito: «*the Commission concludes that there exists now in international law a peremptory norm prohibiting any recourse to forced labour and that the right not to be compelled to perform forced or compulsory labour is one of the basic human rights. A State which supports, instigates, accepts or tolerates forced labour on its territory commits a wrongful act for which it bears international responsibility; furthermore, this wrongful act results from a breach of an international obligation that is so essential for the protection of the fundamental interests of the international community that it could be qualified, if committed on a widespread scale, as an international crime under the terms of article 19 of the draft articles of the International Law Commission on state responsibility. Similarly, the International Court of Justice has qualified the obligation to protect the human person against slavery as an obligation erga omnes since, in view of importance of this right, all States can be held to have a legal interest in its protection*», il corsivo è aggiunto; per maggiori approfondimenti si veda J. ALLAIN, *The Law and Slavery: Prohibiting Human Exploitation*, Brill Nijhoff, 2015, p. 14 ss.

100 Difatti, l'art. 53 del VCLT statuisce la nullità di qualsiasi trattato che al momento della sua conclusione (o, ex art. 64 VCLT, successivamente) sia in contrasto con norme imperative di diritto internazionale generale, ossia una norma che è riconosciuta dalla Comunità internazionale quale inderogabile, se non da una nuova norma di diritto internazionale generale del medesimo carattere. Pertanto, a pena di nullità, le norme del GATT e del GATS, nonché degli altri trattati della WTO, non possono confliggere con lo *jus cogens*, per maggiori approfondimenti si veda S. BAL, *International Free Trade Agreements and Human Rights*, cit., p. 93 ss.

non può che ammettersi un'interpretazione evolutiva delle lettere d) degli articoli in parola, volta ad applicare entro la regolamentazione della WTO i *core labour standards*¹⁰¹.

Ebbene, analizzata e confermata l'ipotesi che un riequilibrio tra l'obiettivo di liberalizzazione del mercato e le esigenze di natura sociale possa essere perseguito attraverso l'introduzione in via interpretativa dei diritti fondamentali dei lavoratori entro la regolamentazione della WTO, affinché possa essere data concretezza e stabilità ad un'innovazione di tal portata, si ritiene necessario che gli stessi, in un secondo momento, vengano recepiti attraverso l'utilizzo di una clausola sociale.

5. L'impatto normativo della c.d. clausola sociale.

Come anticipato, l'introduzione dei diritti sociali nel *corpus* normativo della WTO acquisirebbe un'indubbia stabilità attraverso la loro cristallizzazione entro una "clausola sociale". Con tal locuzione ci si riferisce ad una condizione in un accordo commerciale volta a rimuovere le forme più estreme di sfruttamento del lavoro, consentendo ai paesi importatori di adottare misure commerciali contro gli esportatori che non osservano, nel caso di specie, i *core labour standards* concordati a livello internazionale e specificamente individuati dall'ILO¹⁰².

L'idea di inserire una clausola sociale negli accordi della WTO, nel caso di specie entro gli artt. XX GATT e XIV GATS¹⁰³, che assolvano il fine di collegare il commercio al rispetto dei diritti dei lavoratori non è nuova. Infatti, una proposta simile venne avanzata fin dai negoziati sul GATT dell'*Uruguay Round*¹⁰⁴, per poi concludersi definitivamente in occasione della Dichiarazione Ministeriale di Singapore¹⁰⁵, per la contrarietà di buona parte degli Stati membri.

Similarmente a quanto già osservato relativamente ai *core labour standards*, anche con riguardo all'inserimento di una clausola sociale, la dottrina, sia giuridica che economica nonché gli stessi Stati sviluppati e in via di sviluppo, si suddividono tra i favorevoli e i contrari.

101 Con particolare riferimento all'eliminazione di ogni forma di lavoro forzato o obbligatorio, alla libertà di associazione e riconoscimento effettivo del diritto di contrattazione collettiva, così da poter garantire condizioni ottimali di lavoro, nonché all'abolizione effettiva del lavoro minorile.

102 Per maggiori approfondimenti si veda, G. VAN LIEMT, *The Multilateral Social Clause in 1994, International Coalition for Development Action Discussion Paper*, agosto, 1994, p. 1 ss.; H. LIM, *The Social Clause: Issues and Challenges*, International Labor Organization, Bureau for Workers Activities, 2001, par. 3.1; A.M. LA ROSA, C. DI TURI, voce *Clause sociale*, in *Dictionnaire de Droit International Public*, Bruxelles, 2002, p. 186.

103 Essi regolano le eccezioni generali al divieto di applicazione di misure nazionali che possano alterare l'equilibrio di mercato, e legittimano gli Stati membri ad adottare idonee misure commerciali, per maggiori approfondimenti si veda il paragrafo 4.

104 In particolar modo, nell'ambito del *Preparatory Committee-Worker Rights* del GATT, Prep. Com. (86)W/43 del 25/06/1986, gli Stati Uniti, considerato che: «the preamble to the GATT itself states that relations among countries in the field of trade [...] should be conducted with a view to raising standards of living, ensuring full employment [...]. Denial of worker rights can lead to trade distortions, particularly if differentially lower standards are officially sanctioned in particular sectors or industries [...] Inadequate worker rights or standards in one country, through their effect on trade, can influence conditions in other countries [...] Trade based on denial of worker rights and artificially low labour standards does not benefit workers in either exporting or importing countries [...]» (p. 2), chiesero alle Parti: «to consider possible ways of dealing with worker rights issues in the GATT so as to ensure that expanded trade benefits all workers in all countries» (p. 1), ma tal invito non trovò accoglimento nella Dichiarazione di Punta del Este.

105 Si veda nota 75, con particolare riferimento alle parti in corsivo, ove si afferma il rigetto dell'utilizzo dei *labour standards* per finalità protezionistiche, a favore, invece, della tutela del vantaggio comparato degli Stati, soprattutto quelli in via di sviluppo.

Anche con riguardo all'inserimento della clausola sociale sono state avanzate diverse censure, e di seguito verranno riportate le tre principali. La critica indubbiamente più diffusa è che essa, contrariamente a quella che sarebbe la sua *ratio* volta alla tutela dei diritti fondamentali, celi uno scopo meramente protezionistico¹⁰⁶. Inoltre, l'inserimento di una clausola che vincoli i membri a rispettare i *core labour standards*, determinerebbe un inevitabile aumento del costo del fattore lavoro che i paesi in via di sviluppo non potrebbero permettersi di sostenere¹⁰⁷. In aggiunta, tale aumento del costo del fattore lavoro minerebbe alle fondamenta il relativo vantaggio comparato dei paesi in via di sviluppo e, di conseguenza, la loro competitività nel mercato internazionale¹⁰⁸.

Per quanto concerne le prime due osservazioni, si ritiene che possa essere data adeguata risposta attraverso l'inserimento di una clausola sociale di tipo "compliance"¹⁰⁹. Con essa si deve intendere una clausola che vincoli la concessione, o la revoca, di benefici commerciali al rispetto dei diritti di cui ai *core labour standards*. In tal modo, gli effetti positivi che si otterrebbero sono molteplici. Innanzitutto, incentivando il rispetto dei diritti dei lavoratori con la concessione di benefici commerciali, e non con la mera irrogazione di eventuali sanzioni, si fornisce un aiuto concreto agli Stati in via di sviluppo nel sostenere l'innalzamento del costo del fattore lavoro e, inoltre, verrebbe scongiurato l'utilizzo delle sanzioni che potrebbero celare finalità meramente protezionistiche; ancora, il rafforzamento di modalità di irrogazione di benefici economici già esistenti, come il *technical assistance*¹¹⁰, garantirebbe un concreto apporto alla crescita sostenibile degli Stati in via di sviluppo e, di conseguenza, al rafforzamento della leale cooperazione all'interno della WTO.

Ancora, vi sono fondate ragioni per ritenere che una clausola sociale del tipo anzidetto possa fornire un'adeguata risposta alla terza osservazione, avente ad oggetto l'ipotesi che un aumento del costo del fattore lavoro possa incidere negativamente sul vantaggio comparato dei paesi in via di sviluppo.

Tenendo a mente che un aumento delle tutele sociali determina necessariamente un aumento del costo del fattore lavoro, nel 2014, comunque, il 41% degli accordi commerciali bilaterali o plurilaterali contenevano clausole sociali; le stesse sono previste in

106 J. BHAGWATI, *After Seattle: Free Trade and the WTO*, in *International Affairs*, vol. 1, issue 77, 2001, p. 15 ss.; J. BHAGWATI, *Trade Liberalization and 'Fair Trade' Demands: Addressing Environmental and Labour Standards Issues*, in *The World Economy*, 18, 1995, p. 745 ss.

107 C. CARRÈRE, M. OLARREAGA, D. RAESS, *Labor Clauses in Trade Agreements: worker protection or protectionism?*, Working Paper 200, *Foundation Pour Les Etudes et Recherches sur le Developpement International*, 2017, p. 10.

108 S.S. GOLUB, *International Labor Standards and International Trade*, IMF Working Paper WP/97/37, 1997, p. 18 ss.; A. PANAGARIYA, *Trade and Labor Standards: A Trade Economist's View*, in *Integration and Trade*, vol. 10, p. 261 ss.

109 Esse si distinguono dalle clausole "promotional", che sono accordi di tipo cooperativo tra Stati contraenti e non prevedono alcuna forma di sanzione, o conseguenza economica, a seguito della violazione delle disposizioni in materia di diritti umani. Dalle anzidette, si distinguono le clausole "pre-ratification conditionality", le quali statuiscono che il rispetto degli standard sociali è una condizione per la stipulazione degli accordi commerciali, si veda T. TREU, *Globalizzazione e diritti umani. Le clausole sociali dei trattati commerciali e negli scambi internazionali fra imprese*, Working Paper 133, *Centre for the Study of European Labour Law "Massimo D'Antona"*, 2017, p. 15 ss. Vi sono anche altri tipi di classificazioni, ad esempio C. DI TURI, *Globalizzazione dell'economia e diritti umani*, p. 200, distingue semplicemente tra le clausole sociali "positive" o "promozionali", che mirano ad accordare benefici commerciali alle Parti contraenti che si impegnano a rispettare gli standards lavorativi, e quelle "negative" che, in caso di violazione, prevedono conseguenze quali, ad esempio, la revoca totale o parziale di benefici economici.

110 Per maggiori approfondimenti sull'istituto del *technical assistance* si veda nota 6.

più della metà degli accordi firmati dopo il 2008 e in circa la metà di quelli stipulati dopo il 2012¹¹¹. Tali dati suggeriscono un'irrefrenabile diffusione dell'utilizzo di clausole sociali le quali, creando regimi di tutela dei diritti dei lavoratori differenziati tra coloro i quali fanno parte dell'accordo commerciale e gli altri che rimangono esclusi, altro non fanno che incentivare l'utilità della violazione dei diritti dei lavoratori per abbassare il costo del fattore lavoro e, di conseguenza, sfruttare tal vantaggio comparato soprattutto nelle produzioni o nel commercio con gli Stati con i quali non v'è alcun accordo in cui sia presente una clausola sociale.

Al contrario, invece, l'inserimento entro gli artt. XX GATT e XIV GATS di una clausola che renda vincolanti globalmente gli stessi *labour standards* per tutti i paesi, farebbe venir meno il timore, altrimenti fondato, che la stessa possa incidere negativamente sul vantaggio comparato dei paesi in via di sviluppo¹¹².

In aggiunta, l'inserimento di una clausola di tal fatta, contribuirebbe in maniera determinante a rendere leale la competizione tra gli stessi Stati in via di sviluppo dal momento che, come condivisibilmente ha individuato buona parte della dottrina¹¹³, l'ipotesi che la stessa celi un intento protezionistico da parte dei paesi sviluppati ai danni di quelli in via di sviluppo è infondato. Difatti, il vantaggio comparato consistente nell'utilizzazione di una forza lavoro quantitativamente maggiore a costi inferiori, non riguarda tanto il Nord rispetto al Sud del mondo, bensì i paesi del Sud tra loro, dal momento che quelli sviluppati investono maggiormente sulla qualità, come, ad esempio, il *know-how*.

Ciò detto, i rappresentanti degli Stati in via di sviluppo, comunque, potrebbero obiettare che un innalzamento del costo del fattore lavoro, benché omogeneo in tutti i paesi che vertono nelle medesime condizioni socio-economiche, potrebbe disincentivare gli investimenti esteri, così arrivando ad impoverirli ulteriormente.

Sul punto, però, non può non sottolinearsi che non vi sono prove che dimostrino la tendenza degli investimenti stranieri ad allocarsi ove vi sia un inadeguato regime di tutela dei diritti, e quindi un basso costo del fattore lavoro¹¹⁴. D'altra parte, anzi, i fattori che guidano i capitali esteri sono molteplici e vanno, sì, dal costo del fattore lavoro, ma anche all'adeguatezza delle infrastrutture e alla tutela giuridica della proprietà privata, passando per il livello di criminalità e corruzione¹¹⁵. Di conseguenza, un aumento delle tutele dei diritti dei lavoratori determinerebbe, sì, un aumento del costo del lavoro ma, d'altra parte, l'incremento del benessere si risolverebbe indubbiamente in un aumento della produttività¹¹⁶. Risulta che ciò lo abbiano compreso soprattutto gli stessi lavoratori dal

111 Lo studio, condotto da C. Carrère, M. Olarreaga, D. Raess, *Labor Clauses*, cit., p. 15 ss., ha preso in considerazione 487 accordi commerciali stipulati tra il 1990 e il 2014, di cui 437 ai fini dell'analisi della previsione di normativa sulle condizioni lavorative.

112 Cfr. C. VALOR, *What if all trade was fair trade? The potential of a social clause to achieve the goals of fair trade*, in *Journal of Strategic Marketing*, vol. 14, Routledge, 2006, p. 268 ss.

113 R.J.S. ROSS, A. CHAN, *From North-South to South-South: The True Face of Global Competition*, in *Foreign Affairs*, vol. 18, n. 5, 2002, p. 70 ss.; S. CHARNOVITZ, *The (Neglected) Employment Dimension of the World Trade Organization*, in *Social Issues, Globalization and International Institutions: Labour Rights and The EU, ILO, OECD and WTO*, V. Leary, D. Warner (a cura di), Martinus Nijhoff editore, 2006, p. 18 ss.

114 v. B. HEPPEL, *Labour Laws*, cit., p. 14 ss.

115 Si veda S. JOSEPH, *Blame it on the WTO?*, cit., p. 132 ss.

116 La teoria dell'innovazione prevede che la scelta di adottare standard lavorativi migliori, se da una parte aumenta i costi di produzione e, nel breve, determina una diminuzione della competitività delle esportazioni, da altra parte, nel medio periodo incentiva gli Stati ad una migliore utilizzazione del capitale umano, così aumentando la produttività e la competitività, cfr. A. MORATO, *Le clausole sociali e il Sistema di Preferenze Generalizzate dell'Unione Europea*, in *Ricerche Giuridiche*, vol. 2, n. 1, edizioni Ca'Foscari, 2013, p. 198.

momento che, contrariamente a quanto affermato da buona parte degli Stati di appartenenza, taluni dei sindacati più rappresentativi a livello mondiale si sono spesi a favore dell'inserimento della clausola sociale¹¹⁷.

Infine, l'inserimento di una clausola sociale che renda vincolanti i *core labour standards* entro la WTO, servirebbe a porre un freno importante alla svalutazione competitiva dei regimi sociali a favore di un'attività dell'Organizzazione ispirata dal principio di *leale* cooperazione poiché volta, conformemente a quanto statuito dall'Accordo nonché dal *principle of pre-eminence of human rights over WTO trade agreements*, ad una crescita sostenibile orientata all'innalzamento del tenore di vita dei popoli.

A partire dalla fine degli anni Settanta si è assistito alla crisi del principio di leale cooperazione entro la *World Trade Organization*. Difatti, il perseguimento degli obiettivi di eliminazione dei trattamenti discriminatori nelle relazioni commerciali internazionali e di liberalizzazione degli scambi non sono stati perseguiti secondo quanto statuito dal Preambolo dell'Accordo Istitutivo della WTO, «with a view to raising standards of living, ensuring full employment and a large and steadily growing volume of real income [...] while allowing for the optimal use of the world's resources in accordance with the objective of sustainable development [...]».

Tuttavia, se fino a 10 anni addietro il disgiungimento tra l'obiettivo di liberalizzazione e quello di benessere e crescita sostenibile poteva essere giustificato col mito della "mano invisibile"¹¹⁸, oggi, tale mito, deve considerarsi sfatato. Pertanto, non essendo più, il perseguimento del benessere, affidabile ad un presunto automatismo del mercato, si ritiene che debba essere la WTO ad evolversi in tale direzione, financo mutando il proprio indirizzo di politica economica¹¹⁹ e prevedendo strumenti che garantiscano che l'attività di cooperazione sia *leale*.

In conseguenza di quanto asserito, tenendo a mente che si deve considerare lesiva del principio di leale cooperazione l'attività di perseguimento degli obiettivi statuari che rimanga slegata dalla *ratio* che li ha ispirati, si deve concludere che, nel caso di specie, la crisi di cooperazione leale si manifesti nella misura in cui l'attività di liberalizzazione sia posta in essere senza che venga finalizzata all'ottenimento del "raising standards of living" e del "sustainable development". È proprio nel contesto anzi descritto che s'inserisce il fenomeno del *dumping* sociale, il quale altro non è che la conseguenza dell'attività della

117 Si sono dichiarati ufficialmente favorevoli, ad esempio, l'*International Confederation of Free Trade Unions* (ICFTU), il quale rappresenta più di 157 milioni di lavoratori appartenenti a 226 organizzazioni affiliate, provenienti da 148 paesi; la *Korean Confederation of Trade Unions* (KCTU); la *Malaysian Trade Union Congress* (MTUC); la *Congress of South African Trade Unions* (COSATU), nonché la maggior parte di quelle presenti in America Latina; ad onor del vero, è necessario constatare anche l'esistenza di organizzazioni contrarie all'inserimento della clausola sociale, tra queste: una buona parte di quelle presenti in Cina, che sono organizzazioni sindacali semi-governative, nonché di quelle presenti in India, per maggiori approfondimenti si veda A. CHAN, R.J. ROSS, *Racing to the bottom: international trade without a social clause*, in *Third World Quarterly*, vol. 24, n. 6, Carfax, 2003, p. 1012 ss.; G. GRIFFIN, C. NYLAND, A. O'ROURKE, *Trade Unions and the Social Clause: A North-South Union Divide?*, Working Paper n. 81, *National Key Centre in Industrial Relations*, 2002, p. 4 ss.

118 Secondo il quale al perseguimento degli interessi individuali promanerebbe automaticamente un accrescimento del benessere di tutte le frange della popolazione, per maggiori approfondimenti si veda nota 35.

119 Come auspicato da M. BETZU, *Stati e istituzioni economiche sovranazionali*, Giappichelli, 2018, p. 130, il quale, riferendosi alle istituzioni nascenti dal compromesso di Bretton Woods, citando Federico Caffè, sottolinea come queste organizzazioni non abbiano consacrato *ab origine* all'interno dei loro Statuti l'approccio neoliberista, bensì una più generale cooperazione economica internazionale che facesse perno sulla compatibilità e tolleranza fra i vari sistemi economici.

WTO volta unicamente al perseguimento della liberalizzazione del mercato, a totale detrimento del benessere dei lavoratori nonché della crescita sostenibile.

In una parentesi storica come quella attuale nella quale a farla da padrone sono le derive nazionaliste e populistiche, si ritiene necessario non indebolire, bensì rafforzare quelle istituzioni sovranazionali come la WTO, le quali, in costanza di globalizzazione, hanno sempre rappresentato un'efficace ancora di salvezza in termini di dialogo, cooperazione e, quindi, di pace. È auspicabile, dunque, che la WTO crei solidi ponti fra il mercato e i diritti sociali, sì da permettere alla cooperazione di rientrare entro i confini della lealtà e della buona fede, e contribuire ad orientare l'attività degli Stati membri all'ottenimento di una crescita sostenibile e all'incremento del benessere di tutti i popoli, non solo dei più ricchi.

** Dottore in Giurisprudenza, Università di Cagliari.