



COMMISSIONE DELLE COMUNITA' EUROPEE

Bruxelles, 24.07.1996
COM(96) 402 def.

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO

**LA RELAZIONE TRA
IL SISTEMA COMMERCIALE
E
LE NORME DI LAVORO INTERNAZIONALMENTE
RICONOSCIUTE**

**LA RELAZIONE TRA IL SISTEMA COMMERCIALE E LE NORME
DI LAVORO INTERNAZIONALMENTE RICONOSCIUTE**

1. Introduzione

2. Il dibattito internazionale e le definizioni delle norme fondamentali di lavoro

- a) Le decisioni in seno all'Unione europea
- b) Lo studio dell'OCSE
- c) Lavori nell'ambito dell'OIL
- d) La conferenza del G-7 sull'occupazione del 1° e 2 aprile 1996 a Lilla e il vertice del G-7 a Lione (28, 29 e 30 giugno 1996)
- e) Il vertice sociale
- f) Definizione delle norme "fondamentali" di lavoro

3. Le strade seguite dall'Unione europea

- a) Iniziative autonome
- b) Cooperazione bilaterale con i paesi terzi

4. I settori d'iniziativa multilaterale

- a) Il rafforzamento del ruolo dell'OIL
- b) Il ruolo dell'OMC

1. Introduzione

In occasione della riunione ministeriale di Marrakesch dell'aprile 1994, la relazione tra il sistema multilaterale di commercio e le norme di lavoro internazionalmente riconosciute figurava, nelle conclusioni della presidenza, tra gli argomenti di cui alcuni partecipanti hanno domandato l'analisi nel quadro dell'OMC.

Da Marrakesch, la questione è stata oggetto di discussioni e di dibattiti nell'ambito delle organizzazioni internazionali così come in seno al Consiglio dell'Unione europea. La Commissione ha espresso la sua posizione nella sua comunicazione sull'accesso ai mercati¹ secondo la quale "la conferenza ministeriale di Singapore potrebbe assumere un ruolo trainante nel dibattito e istituire un gruppo di lavoro OMC che esamini la questione dei collegamenti tra commercio internazionale e condizioni di lavoro".

Secondo le conclusioni del comitato 113, di cui il Consiglio Affari generali ha preso nota il 13 maggio 1996, "la possibilità di affrontare questa questione all'OMC meriterebbe di essere esplorata. La Comunità continuerà a partecipare attivamente ai lavori che si svolgono in altri ambiti internazionali".

In parallelo, nel quadro delle discussioni informali svoltesi a Ginevra in vista della preparazione della conferenza ministeriale di Singapore del dicembre 1996, gli Stati Uniti e la Norvegia hanno presentato due documenti non ufficiali riguardanti la questione delle norme di lavoro internazionalmente riconosciute e del sistema multilaterale di commercio (allegato I).

La presente comunicazione esplora in modo più particolareggiato le prospettive per una discussione nell'ambito dell'OMC, prendendo in considerazione il principio fondamentale del rispetto dei vantaggi comparativi dei paesi in via di sviluppo legati all'esistenza di una manodopera abbondante e a basso costo.

Lo sviluppo economico, favorito in particolare dalla liberalizzazione degli scambi è una condizione essenziale per il progresso sociale. Nei paesi in via di sviluppo il rafforzamento della protezione sociale diviene un obiettivo politico condiviso da tutti allorché il reddito nazionale raggiunge un livello in cui è possibile conseguire tali obiettivi. A lungo termine, la soluzione consisterà in gran parte nell'aiutare quei paesi a realizzare le condizioni necessarie alla crescita della domanda interna e al miglioramento del tenore di vita. La scelta delle legislazioni di lavoro riguarda la sovranità degli Stati nazionali e riflette al tempo stesso il livello di sviluppo economico e le priorità di ordine politico e sociale. Tuttavia, le necessità dello sviluppo non devono essere un pretesto per pratiche abusive nel campo del lavoro, e in particolare

¹ COM (96) 53 def.

per giustificare il mancato rispetto delle norme di lavoro fondamentali considerate di applicazione universale.

L'interesse che l'Unione europea può portare alla questione delle norme di lavoro internazionalmente riconosciute trova origine nei fondamenti sociali dell'Unione stessa: principio della solidarietà, coesione sociale e rispetto dei diritti fondamentali, così come nella sua vocazione a difendere i principi della democrazia e dei diritti dell'uomo, vocazione che si riflette negli aspetti della sua politica esterna in senso lato. Tra gli obiettivi del TUE (articolo F 2), della PESC e della politica di cooperazione allo sviluppo dell'Unione figurano pertanto lo sviluppo e il potenziamento della democrazia e dello Stato di diritto, come pure il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Allo stesso modo, gli Stati membri dell'Unione hanno sottoscritto all'unanimità la Carta delle Nazioni Unite, la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e i Patti internazionali relativi ai diritti civili e politici, economici, sociali e culturali, nonché una serie di altri strumenti universali ed europei per la salvaguardia dei diritti umani. Tra gli strumenti dell'Organizzazione internazionale del lavoro, a parte la Costituzione OIL, si possono menzionare le convenzioni n. 29 e 105 sulla proibizione della schiavitù e del lavoro coatto, le convenzioni n. 87 e 98 sulla libertà di associazione e il diritto alla contrattazione collettiva, le n. 100 e 111 sulla parità salariale e sulla non discriminazione e la n. 138 sull'età minima di accesso al lavoro. I principi generali comuni a tali strumenti internazionali sono riconosciuti come universalmente vincolanti dalla comunità internazionale, anche in considerazione della Dichiarazione di Vienna e del Programma di azione adottati dalla conferenza mondiale sui diritti umani del giugno 1993, della Dichiarazione del vertice sociale di Copenaghen del marzo 1995 e di altri simili strumenti approvati all'unanimità in recenti conferenze mondiali. L'Unione europea insiste perché vengano rispettati da tutti i suoi partner e riconosce a sua volta gli obblighi che gliene derivano, come dimostrato dalla prassi vigente in materia di trattati bilaterali.

Di conseguenza i cittadini europei e le autorità politiche non possono rimanere indifferenti di fronte al mancato rispetto dei diritti dell'uomo nei rapporti di lavoro, sotto forma della privazione delle libertà fondamentali, quale la schiavitù o il lavoro coatto, lo sfruttamento dei minori, la proibizione del diritto di associazione e di contrattazione collettiva.

In questo modo l'Unione europea non si prefigge l'armonizzazione delle politiche sociali tra paesi aventi un livello di sviluppo economico diverso, nonché strutture sociali differenti. Non si propone neppure come obiettivo un risultato economico privando quei paesi in cui la manodopera è abbondante e a buon mercato, ma anche poco qualificata, della possibilità di sfruttare i vantaggi comparativi che ne derivano. Al contrario l'Unione deve cercare di garantire il rispetto di quelle libertà fondamentali capaci di creare condizioni di lavoro e di vita adatte al livello di sviluppo economico e delle strutture sociali dei vari paesi.

2. Il dibattito internazionale e la definizione delle norme fondamentali di lavoro

a) Le decisioni in seno all'Unione europea

La Comunità non si è ancora pronunciata in modo preciso sui contenuti di questa questione. Un certo numero di prese di posizione delle Commissioni o della Comunità sono tuttavia pertinenti dal punto di vista del rapporto tra commercio e norme di lavoro internazionalmente riconosciute.

Il Libro bianco della Commissione intitolato "Crescita, competitività, occupazione: le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo" conclude esplicitamente che né il livello di rispetto delle norme di lavoro internazionalmente riconosciute, né, in modo più ampio, i differenziali di costo del lavoro rappresentano fattori esplicativi delle difficoltà dell'Europa in materia di competitività e di occupazione. Il Libro bianco riconosce che queste difficoltà sono dovute a distorsioni strutturali interne alla Comunità, e non propone, logicamente, l'introduzione di restrizioni commerciali nei confronti dei paesi a basso costo di manodopera. Al contrario, le linee d'azione proposte si riferiscono alla necessità di fissare delle regole a livello multilaterale invece di misure unilaterali, di introdurre politiche di cooperazione economica positive senza servirsi della discriminazione commerciale come leva e di preparare il dibattito sugli strumenti più appropriati per migliorare il rispetto degli accordi presenti e futuri nel settore della politica sociale (allegato II).

In occasione del suo intervento del 29 marzo 1994 di fronte alla commissione delle relazioni economiche esterne del Parlamento europeo, Sir Leon Brittan ha sottolineato che l'inclusione delle questioni sociali nell'agenda dell'OMC era un obiettivo ben preciso della Commissione.

Da allora il Parlamento europeo ha continuato a discutere del problema: l'esempio più recente è il parere del comitato per gli affari sociali e l'occupazione sul legame tra il commercio e le norme sociali, in cui si invita il Consiglio a "incaricare la Commissione di adoperarsi attivamente per la creazione da parte della conferenza ministeriale di Singapore di un gruppo di lavoro sul commercio e sulle norme di lavoro".

A Marrakech, la Commissione ha dichiarato che l'OMC doveva affrontare problemi quali lo sfruttamento minorile, il lavoro coatto o ancora il rifiuto di acconsentire alla libera espressione o alla libera associazione dei lavoratori. Ha ugualmente sottolineato la necessità di misure di protezione adeguate contro l'unilateralismo o contro gli abusi protezionistici e il diritto dei paesi in via di sviluppo di valorizzare i loro vantaggi comparativi.

Il Libro bianco sulla politica sociale europea (1994) affronta "le questioni sociali legate al commercio internazionale" e si pronuncia perché questo aspetto sia affrontato in seno all'OMC e perché il rispetto dei diritti sociali fondamentali, in particolare il diritto di associazione e il diritto di contrattazione collettiva, come pure la questione del lavoro coatto e del lavoro minorile, siano presi in considerazione. Nel giugno 1994, il Consiglio europeo riunito a Corfù ritiene nella sue conclusioni che gli aspetti sociali dovrebbero essere discussi nel quadro dell'Organizzazione mondiale del commercio. Nel 1995, in seno al Consiglio Affari sociali del 27 marzo, si svolge un importante dibattito. Sulla base di questa discussione, il Consiglio Affari generali del 12 giugno 1995 fornisce le seguenti conclusioni:

"La Commissione e gli Stati membri contribuiranno attivamente agli studi in corso, in particolare in ambito OCSE. In questa prospettiva, il Consiglio invita la Commissione a fornire la propria valutazione della situazione per il dibattito interno all'Unione".

La Commissione ha recentemente trasmesso al Consiglio un documento concernente "la strategia d'accesso ai mercati per l'Unione europea" in cui si fa riferimento a negoziati multilaterali oppure a programmi di studi che potrebbero essere avviati su alcuni dei temi proposti dai ministri a Marrakesh. In considerazione dell'evoluzione del dibattito internazionale sul tema del commercio e delle norme di lavoro, la Commissione ha ritenuto che dovrebbe essere adottato un approccio graduale, basato su un concetto dei diritti fondamentali dell'uomo che non dovrebbe rimettere in discussione il diritto dei paesi in via di sviluppo a utilizzare il vantaggio comparativo di una manodopera abbondante e a buon mercato. La Commissione ha proposto infine nella sua comunicazione che la conferenza di Singapore crei un gruppo di lavoro OMC allo scopo di studiare il problema.

Come già indicato, il comitato 113 ha discusso della possibilità di affrontare la questione nell'ambito dell'OMC e ha concluso che essa meriterebbe di essere approfondita. Ha comunicato le sue conclusioni al Consiglio che ne ha preso nota il 13 maggio 1996.

b) Lo studio dell'OCSE

Lo studio è iniziato nel 1994 in seguito a una richiesta ministeriale di intraprendere un'analisi delle "aree in cui può essere necessario un ulteriore progresso nel campo della liberalizzazione e del rafforzamento del sistema multilaterale"; tali aree includono "il commercio, l'occupazione e le norme di lavoro internazionalmente riconosciute".

La discussione in proposito si è svolta sotto la responsabilità della commissione per il commercio dell'OCSE e della commissione sull'occupazione, il lavoro e gli affari sociali (Committee on Employment, Labour and Social Affairs, ELSA) nell'arco di due anni, poiché si tratta di un problema molto controverso. Alla conclusione si è pervenuti ad un accordo su un rapporto congiunto ai ministri. Nessun consenso è stato invece raggiunto sullo studio stesso che è stato presentato sotto la sola responsabilità del Segretariato generale dell'OCSE.

Lo studio è suddiviso in tre parti:

1. Viene indicato un complesso di norme di lavoro "fondamentali": la libertà di associazione e di contrattazione collettiva, l'eliminazione delle forme di sfruttamento del lavoro minorile, la proibizione del lavoro coatto, la non discriminazione sul lavoro;

Tali norme di lavoro fondamentali sono caratterizzate dai diritti umani, sono universalmente riconosciute e costituiscono condizioni quadro per altre norme di lavoro. Sono inoltre incluse nelle convenzioni dell'OIL e negli strumenti previsti dalle Nazioni Unite.

Lo studio dell'OCSE rappresenta un'innovazione quando accenna a "eliminare le forme di sfruttamento del lavoro minorile" invece di "eliminare il lavoro minorile"; sottolinea infatti che la convenzione OIL sul lavoro minorile (n. 138) stabilisce un'età minima per il lavoro minorile ma non contempla disposizioni sullo sfruttamento e gli abusi. La convenzione ONU sui diritti del bambino (adottata nel 1989) contiene tali disposizioni. Di fatto, l'organo direttivo dell'OIL ha espresso l'intenzione di includere la questione del lavoro minorile nell'agenda per la Conferenza internazionale sul lavoro del 1998 allo scopo di dotare l'arsenale normativo OIL di un nuovo strumento vincolante destinato a bandire le forme più intollerabili di lavoro minorile.

2. La seconda parte dello studio si concentra sul ruolo che le norme di lavoro fondamentali potrebbero avere nell'economia. Si tratta della "parte analitica"; l'analisi è tuttavia limitata e lo studio stesso fa riferimento alle difficoltà incontrate nella stesura di questa parte.

Lo studio conclude che gli effetti economici delle norme di lavoro fondamentali sono probabilmente di portata limitata; i paesi in via di sviluppo non devono perciò temere che tali norme influiscano negativamente sui loro risultati economici o sulla loro competitività internazionale. Riguardo al rapporto tra flusso degli scambi e norme fondamentali, lo studio sottolinea che non c'è alcuna prova che paesi con norme di basso livello godano di migliori risultati commerciali globali rispetto a paesi con norme di alto livello. Il dato più evidente è che vi è un chiaro legame nel tempo tra riforme commerciali applicate con successo e progressi nel settore delle norme fondamentali.

A proposito degli investimenti esteri diretti, lo studio ritiene che, se le norme di lavoro possono non essere sistematicamente assenti nelle decisioni di localizzazione degli investitori OCSE in favore delle destinazioni non OCSE, i DFI (Direct Foreign Investments - Investimenti esteri diretti) aggregati suggeriscono che le norme di lavoro fondamentali non rappresentano determinanti importanti nella maggioranza dei casi. I paesi ospitanti hanno la possibilità di potenziare le norme di lavoro fondamentali senza rischiare ripercussioni negative sui flussi DFI.

Per quanto riguarda la disoccupazione, e in particolare il timore che il commercio con paesi con norme di basso livello influisca sulla disoccupazione dei lavoratori non qualificati e/o sulla crescente sperequazione salariale nei paesi industrializzati, lo studio dimostra che lo spostamento sul totale dell'occupazione associato ai cambiamenti dei modelli commerciali dovrebbe essere di portata ridotta, sebbene non vi sia consenso tra gli studiosi sull'ampiezza dell'impatto degli scambi sui modelli settoriali di occupazione relativi all'influsso di altre forze, quali ad esempio il progresso tecnologico e i cambiamenti istituzionali.

3. Riguardo i meccanismi, il problema principale era il ruolo dell'OMC e di porre su una base di uguaglianza i meccanismi già in atto volti a promuovere le norme di lavoro fondamentali (in quanto OIL) e la possibile inclusione di nuovi meccanismi nell'Organizzazione mondiale del commercio. Il testo definitivo approvato riconosce le differenze di opinione tra gli Stati membri dell'OCSE.

In occasione della discussione durante il Consiglio dei ministri di Parigi (21/22 maggio), i ministri si sono impegnati "a proseguire nell'opera di promozione delle norme di lavoro fondamentali in tutto il mondo. Hanno approvato le conclusioni del rapporto OCSE sul commercio, l'occupazione e le norme di lavoro come un importante contributo alla comprensione del problema. Hanno sollecitato i governi membri a discutere queste conclusioni, come pure il documento analitico del Segretariato sullo stesso argomento, con un maggior numero di interlocutori, anche non membri, in vista di qualsiasi iniziativa futura; la discussione potrebbe avere inizio nel quadro della politica di dialogo con le economie dinamiche degli Stati non membri prevista in autunno."

c) Lavori nell'ambito dell'OIL

a) Lavori del gruppo di studi sulla dimensione sociale della liberalizzazione del commercio internazionale

Il consiglio di amministrazione ha creato nel 1994 un gruppo di lavoro tripartito sulla dimensione sociale della liberalizzazione del commercio internazionale per discutere di tutti gli "aspetti pertinenti alla dimensione sociale della liberalizzazione del commercio internazionale". Al termine delle prime riunioni, in considerazione delle difficoltà incontrate, il gruppo si è accordato per abbandonare la questione delle sanzioni commerciali e per sospendere ogni ulteriore discussione sul rapporto da stabilire tra il commercio internazionale e le norme di lavoro per mezzo di una clausola sociale e di un meccanismo di sanzioni.

In occasione della sua ultima riunione del marzo 1996, il gruppo di studio ha adottato alcuni indirizzi riguardanti il futuro programma di lavoro, in particolare lo studio delle conseguenze della mondializzazione dell'economia, al fine di programmare quanto è necessario per trarre profitto dai suoi effetti positivi e attenuarne gli effetti negativi. È stato ugualmente previsto l'invio di un questionario agli Stati membri (ciò che poi è

stato fatto) come pure la realizzazione di studi per ogni paese e l'analisi delle attività svolte negli altri organismi internazionali quali l'OCSE.

Il gruppo di studio seguirà ugualmente le iniziative prese nel campo dell'eliminazione del lavoro minorile e della ratifica delle norme fondamentali (cfr. b). Il prossimo incontro del gruppo di studio si terrà nel novembre 1996, a breve distanza dalla riunione ministeriale di Singapore. Si deve anche notare che in vista della riunione è stata avanzata l'idea di una eventuale dichiarazione.

b) Lavori negli altri ambiti OIL

Il lavoro minorile: in questo settore, comincia ad avvertirsi la necessità di una nuova convenzione riguardante le forme più intollerabili di lavoro minorile. In effetti, le convenzioni attuali non riguardano che l'età minima di accesso al lavoro. Il consiglio di amministrazione ha deciso di iscrivere questa questione all'ordine del giorno della conferenza internazionale sul lavoro del giugno 1998.

Esame della politica normativa dell'OIL: un gruppo di lavoro del consiglio di amministrazione ha proceduto nel 1995 a uno studio dettagliato della politica normativa dell'OIL. Il consiglio d'amministrazione ha ugualmente avviato e proseguirà una analisi sulle possibilità di estrapolare i meccanismi di controllo esistenti nel campo della libertà sindacale ai settori del lavoro coatto e della parità di salario (i governi e i datori di lavoro tuttavia non si sono sempre mostrati favorevoli a questa iniziativa). Infine, una campagna in favore della ratifica delle convenzioni fondamentali dell'OIL è stata lanciata nel novembre 1995 con l'invio di un questionario indirizzato dal direttore generale dell'OIL all'insieme degli Stati membri con la richiesta di spiegare gli ostacoli incontrati nella ratifica delle suddette convenzioni.

d) La conferenza del G-7 sull'occupazione (1° e 2 aprile 1996 a Lilla) e il vertice del G-7 a Lione (28, 29 e 30 giugno 1996)

La questione delle norme sociali di base è stata oggetto di discussione in occasione della recente conferenza del G-7 a Lilla. Le conclusioni della presidenza riconoscono l'importanza di "migliorare le norme fondamentali di lavoro a livello mondiale e di esaminare la relazione tra queste e il commercio internazionale nelle sedi di discussione appropriate".

In occasione del vertice del G-7 a Lione, questa questione è stata nuovamente sollevata al momento della discussione sull'ampliamento del calendario dell'OMC in vista della conferenza ministeriale di Singapore. I capi di Stato hanno constatato che "esiste una volontà di affrontare la questione del commercio e delle norme di lavoro internazionalmente riconosciute".

e) Il vertice sociale

Dalla descrizione del dibattito in seno all'OCSE e all'OIL, è possibile prendere in considerazione alcuni orientamenti. In primo luogo, sembra che si stia formando un consenso sulla scelta di alcuni principi che potrebbero essere definiti come "norme di lavoro fondamentali". Tali norme di lavoro possono essere considerate come inglobanti alcuni diritti fondamentali dell'uomo, quali sono ripresi nella Dichiarazione universale, e per questo motivo sono generalmente riconosciute come dotate di carattere universale. Esse possono avere un impatto diretto sul miglioramento delle condizioni di lavoro e possono servire da cornice per stabilire altre norme. Possono anche essere considerate come condizioni preliminari allo sviluppo sociale.

I principi relativi alle norme di lavoro sono meglio riflessi nelle convenzioni dell'OIL in materia. Questo è stato riconosciuto nella dichiarazione del vertice sociale di Copenaghen del marzo 1995, il cui testo recita:

"Ci adopereremo per garantire posti di lavoro di qualità e per difendere i diritti e gli interessi elementari dei lavoratori e, a tale scopo, per *liberamente* promuovere il rispetto delle convenzioni pertinenti dell'Organizzazione internazionale del lavoro, comprese quelle riguardanti la proibizione del lavoro coatto e del lavoro minorile, la libertà di associazione, il diritto di organizzazione e di contrattazione collettiva, e infine il principio di non discriminazione".

f) Definizione delle norme "fondamentali" di lavoro

Il riconoscimento da parte dei capi di Stato e di governo dei paesi del mondo intero di queste norme di lavoro è assai significativo perché conferma il loro carattere universale e rafforza il loro carattere di diritti fondamentali.

Mentre l'ONU, l'OIL e altre organizzazioni internazionali hanno adottato un ampio ventaglio di diritti umani e di norme di lavoro, alcuni dei quali di carattere molto specifico, negli ultimi anni il dibattito internazionale sul commercio e i diritti fondamentali dei lavoratori si è concentrato su una base minima di diritti generalmente riconosciuti come dotati di applicazione universale. Particolare attenzione è stata rivolta alla proibizione della schiavitù e del lavoro coatto, alla libertà di associazione e al diritto di contrattazione collettiva, all'eliminazione di ogni discriminazione sul lavoro e all'eliminazione dello sfruttamento del lavoro minorile.

La proibizione della schiavitù e del lavoro coatto compare in una serie di strumenti internazionali, comprese la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, la Convenzione internazionale sui diritti civili e politici, la Convenzione sulla schiavitù del 1926 con le successive convenzioni aggiuntive, come pure nelle convenzioni OIL n. 29 e 105. Tale proibizione è da tempo riconosciuta come valida nel diritto internazionale ed è inclusa nei principi generali del diritto internazionale a cui non è ammessa alcuna deroga (norme imperative del diritto internazionale).

La libertà di associazione e il diritto di fondare e di iscriversi ad un'organizzazione sindacale sono riconosciuti nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e nella Costituzione dell'OIL. In particolare due convenzioni OIL, le n. 87 e 98, nonché le Convenzioni internazionali del 1966, stabiliscono norme più dettagliate in proposito, includendo anche il diritto alla contrattazione collettiva. I principi generali espressi in tali strumenti sono quantomeno compresi nei principi generali del diritto internazionale.

L'eliminazione di ogni tipo di discriminazione è generalmente riconosciuta in pressoché tutti gli strumenti internazionali relativi ai diritti umani. L'articolo 26 della Convenzione internazionale sui diritti civili e politici contiene una clausola generale anti-discriminatoria egualmente applicabile al settore dei diritti economici e sociali. Inoltre, la proibizione della discriminazione riguardo ai diritti riconosciuti in conformità a ciascun particolare strumento figura, tra l'altro, all'articolo 2 della Dichiarazione universale, all'articolo 2 (2) della Convenzione internazionale sui diritti economici, sociali e culturali e nei relativi strumenti OIL. In questo contesto assumono particolare rilievo la convenzione OIL n. 111 riguardante la discriminazione in materia di lavoro e occupazione e la convenzione OIL n. 100 relativa alla parità salariale tra manodopera maschile e femminile per lavori di uguale valore. E' indubbio che, ad esempio, l'esclusione formale di segmenti della popolazione dal mercato del lavoro sulla base di considerazioni di razza o di sesso costituirebbe una violazione del diritto internazionale comune.

Riguardo alla questione dello sfruttamento del lavoro minorile, l'articolo 10 (3) della Convenzione internazionale sui diritti economici, sociali e culturali e l'articolo 32 della Convenzione del 1989 sui diritti del bambino stabilisce che i minori devono essere protetti dallo sfruttamento economico e da lavori pericolosi o a rischio. Agli Stati si richiede di stabilire una età minima di accesso al lavoro. La convenzione OIL n. 138 contiene norme più specifiche al riguardo. Mentre, ad esempio, l'impiego di bambini per lavori che possono nuocere alla loro salute o al loro sviluppo è chiaramente illegale e può di fatto essere considerato come schiavitù o lavoro coatto, l'OIL ha iniziato i preparativi per una nuova convenzione che dovrebbe chiarire la questione di ciò che costituisce sfruttamento illegale del lavoro minorile.

3. Le strade percorse dall'Unione europea

In considerazione dei principi della sua politica propria, quali sono gli strumenti di cui l'Unione europea dispone per agire in questa direzione? Sono necessarie iniziative di vasta portata, poiché problemi sociali diversi richiederanno all'UE serie diverse di strumenti strategici. Nel campo dello sfruttamento dei minori, ad esempio, è bene considerare che se una esigua minoranza viene sfruttata nelle industrie di esportazione, un numero assai maggiore lo è nell'agricoltura di sussistenza o nell'edilizia locale.

a) Iniziative autonome

Fin da ora nel nuovo regime SPG² (Sistema di preferenze tariffarie generalizzate) dell'Unione sono state recepite alcune considerazioni relative ai diritti dell'uomo e, in modo più concreto, alle norme di lavoro, dando origine a due tipi di misure:

Possibilità di annullamento totale o parziale delle preferenze accordate in caso di pratiche di schiavismo o di lavoro coatto.

In sé, la possibilità di annullare i benefici SPG a motivo di alcuni comportamenti non è nuova. Essa è inerente al carattere autonomo dell'SPG e del resto è stata applicata in passato in casi di pratiche commerciali discriminatorie o di frode. In questo caso, si fa preciso riferimento alle pratiche di qualsiasi forma di lavoro coatto nella definizione delle convenzioni di Ginevra del 25 settembre 1926 e del 7 settembre 1956 e nelle convenzioni OIL n. 29 e 105.

L'annullamento del beneficio è deciso dal Consiglio su proposta della Commissione in seguito ad un'inchiesta. La procedura consente a ciascuna parte in causa di far valere le sue ragioni, dopo la fase istruttoria condotta in seno al comitato di gestione.

Un secondo tipo di misure riguarda i "regimi speciali d'incoraggiamento" il cui principale obiettivo è di aiutare i paesi beneficiari a migliorare la qualità dello sviluppo dotandosi di politiche sociali e ambientali più avanzate.

Nel campo delle norme di lavoro è previsto che, a partire dal 1° gennaio 1998, possono essere accordate preferenze supplementari ai paesi che ne facciano richiesta e che rispettino effettivamente le convenzioni dell'OIL n. 87 e n. 98 relative alla libertà sindacale e al diritto di contrattazione collettiva e n. 138 relativa al lavoro minorile.

Le modalità di attuazione e l'intensità di tali preferenze (margine supplementare) verranno definiti sulla base di un rapporto della Commissione che terrà conto dei risultati di studi compiuti da altri organismi internazionali quali l'OIL, l'OMC e l'OCSE.

b) Cooperazione bilaterale con i paesi terzi

Il rispetto e la promozione dei principi relativi ai diritti dell'uomo e alla democrazia è uno degli obiettivi generali della politica della Comunità nel settore della cooperazione allo sviluppo.

Sul piano bilaterale, gli accordi di cooperazione conclusi dall'Unione con i paesi terzi prevedono forme di cooperazione nei settori economico e sociale.

² Regolamento (CE) n. 1256/96 del Consiglio, 20 giugno 1996 e regolamento (CE) n. 3281/94 del Consiglio del 19 dicembre 1994.

Di conseguenza, l'Unione organizza e finanzia in collaborazione con altre istituzioni internazionali (la Banca mondiale, l'OIL) programmi di assistenza finanziaria e tecnica nel settore dell'istruzione o della partecipazione femminile alle attività economiche, che possono riguardare: a) la costruzione di scuole; b) la formazione professionale; c) la formazione di insegnanti per l'istruzione secondaria (laddove spesso viene praticata una evidente discriminazione nei confronti delle donne); d) l'istruzione informale (minori che hanno abbandonato molto presto gli studi, adulti, insegnamento in ambiente rurale). Questo tipo di aiuti può essere accordato sia ai governi sia alle organizzazioni non governative.

In considerazione degli impegni internazionali sottoscritti al vertice mondiale di Copenaghen, l'Unione potrebbe proporre, sul modello degli attuali casi di nuovi accordi ad esempio con il Pakistan o con il Bangladesh, di includere negli accordi di cooperazione con i paesi terzi una menzione degli obiettivi di sviluppo sociale, come pure un riferimento specifico alla necessità di salvaguardare i diritti fondamentali dei lavoratori, tenendo conto dei principi dei relativi strumenti dell'OIL, compresi quelli riguardanti la proibizione del lavoro coatto e del lavoro minorile, il diritto di organizzazione e di contrattazione collettiva e il principio di non discriminazione.

Sulla stessa linea, la dichiarazione del 1995 del Comitato per l'assistenza allo sviluppo dell'OCSE sul "Development Partnership in the New Global Context" definisce nella sua impostazione delle strategie per recepire gli strumenti più efficaci atti a eliminare il lavoro minorile: anzitutto combattere la povertà (agendo anche a livello del nucleo familiare), investire nel settore dell'educazione, creare opportunità di lavoro per gli adulti, promuovere la partecipazione femminile allo sviluppo economico.

In questo stesso contesto, l'Ufficio internazionale del lavoro ha formulato la proposta di compensare la perdita subita dalle famiglie in seguito alla scolarizzazione dei figli.

Riferimenti ai diritti dell'uomo

Nelle sue relazioni esterne, l'Unione europea ha elaborato una politica in materia di diritti umani e di libertà fondamentali che copre un ampio ventaglio di iniziative. In questa prospettiva la Commissione ha pubblicato nel novembre 1995 una Comunicazione su "L'Unione europea e gli aspetti esterni della politica dei diritti umani: da Roma a Maastricht e oltre".

Per quanto riguarda in particolare le relazioni con i paesi terzi, dal 1992 deve essere inserita una clausola che definisce i diritti umani come elementi essenziali degli accordi con questi paesi. Tale clausola si riferisce all'insieme dei diritti non soltanto civili e politici, ma comprende il diritto allo sviluppo e ai diritti economici, sociali e culturali. Nella comunicazione del maggio 1995 "Sulla considerazione del rispetto dei principi democratici e dei diritti dell'uomo negli accordi tra la Comunità e i paesi terzi" la Commissione ha sviluppato il significato di questa clausola.

4. I settori di iniziativa multilaterale

Senza voler diminuire l'importanza del contributo degli organismi internazionali che attraverso il dialogo politico possono avere un impatto indiretto sulla promozione delle norme fondamentali di lavoro, il presente documento si concentra soprattutto su:

l'Organizzazione internazionale del lavoro che per vocazione appare come l'istituzione più appropriata per esaminare il problema della promozione delle norme di lavoro;

l'Organizzazione mondiale del commercio, che si pone come la sede di discussione del rapporto tra commercio e norme di lavoro.

In realtà, l'obiettivo della promozione delle norme di lavoro implica il potenziamento dei sistemi di sorveglianza e del grado di efficienza dell'OIL. D'altro canto, pur evitando la politicizzazione del sistema multilaterale del commercio, il processo di liberalizzazione degli scambi può forse ignorare taluni esempi di violazione dei diritti dell'uomo?

La questione è ancor più significativa se si tiene conto dell'interazione tra lo sviluppo economico, la liberalizzazione degli scambi e il progresso sociale descritta negli studi dell'OCSE e dell'OIL. La liberalizzazione degli scambi avrà dunque un impatto positivo sullo sviluppo economico e di conseguenza sul miglioramento del tenore di vita, mentre mantenere un livello artificialmente basso delle condizioni sociali è di impedimento alla crescita e al commercio.

a) Il rafforzamento del ruolo dell'OIL

L'OIL dispone di meccanismi di controllo dell'effettiva applicazione delle convenzioni internazionali sul lavoro. La commissione di esperti sull'applicazione delle convenzioni e raccomandazioni esamina i rapporti periodici che gli Stati membri sono tenuti a presentare riguardo l'attuazione delle convenzioni da essi stessi ratificate. Le conclusioni della commissione sono oggetto di dibattito da parte della Conferenza internazionale del lavoro. Esiste inoltre un meccanismo particolare in materia di libertà sindacale. Il comitato sulla libertà sindacale è infatti competente a esaminare i casi riguardanti l'insieme degli Stati membri dell'OIL, che essi abbiano o no ratificato le convenzioni pertinenti a questo settore. Infine, la Costituzione dell'OIL prevede una procedura di denuncia (su iniziativa di ciascuno degli organi tripartiti dell'OIL) nel caso in cui uno Stato membro non assicuri in modo soddisfacente l'applicazione di una convenzione da esso stesso ratificata. Questa procedura può comportare il ricorso a una commissione d'inchiesta. È tuttavia necessario sottolineare che al termine di nessuna di queste procedure sono previste sanzioni.

L'OIL dispone inoltre di strumenti di incentivazione quali il dialogo con il paese interessato e l'assistenza tecnica. Al tempo stesso ha messo a punto un programma specificamente destinato all'eliminazione progressiva del lavoro minorile nel mondo (International Program for the Elimination of Children Work, IPEC).

Il sistema dell'OIL è dunque caratterizzato dal volontarismo e dalla persuasione. I meccanismi hanno un'influenza morale (in particolare sull'opinione pubblica) e non coercitiva. La pressione esercitata dai governi e dai partner sociali è ugualmente molto importante.

In seno all'OIL il dibattito è già aperto su una serie di iniziative suscettibili di rendere il suo ruolo ancora più efficace. Qualsiasi strategia europea riguardante il problema delle norme di lavoro dovrà tenere in considerazione questo dibattito, del quale si forniscono di seguito alcuni elementi:

In primo luogo, bisognerebbe sostenere l'OIL nel dialogo e nei contatti diretti con i governi come pure nelle iniziative di assistenza tecnica, in particolare il programma IPEC, per le quali sono necessarie risorse finanziarie.

Sostenere il principio secondo cui il rispetto delle norme di lavoro fondamentali diventa un impegno implicito per tutti i membri dell'organizzazione, indipendentemente dal fatto che abbiano o meno ratificato le relative convenzioni. In altri termini, si dovrebbe prevedere lo stesso tipo di procedura già esistente per la libertà di associazione, che permette l'apertura di un'inchiesta senza l'autorizzazione preventiva del governo interessato.

Trattare in modo più mirato i problemi legati alle forme intollerabili di sfruttamento del lavoro minorile. L'OIL nel 1998 si occuperà del modo migliore di condurre inchieste e di redigere rapporti, ma al tempo stesso di lavorare su regimi di incentivo alla scolarizzazione dei minori (aiuto diretto alle famiglie, distribuzione di pasti nelle scuole).

Potenziare il grado di ratifica. L'Ufficio internazionale del lavoro ha già lanciato una campagna di ratifica chiedendo ai governi di ratificare le convenzioni o di spiegare i motivi che impediscono loro di farlo.

Sono da tenere in considerazione altri tipi di intervento:

Azioni possibili nel settore dei "codici di buon comportamento" su iniziativa delle autorità pubbliche o del settore privato. Si ricorda in proposito il codice di comportamento che l'Unione europea aveva indirizzato su base volontaria alle imprese europee installate in Sudafrica, come pure la prassi applicata da alcune imprese private riguardante i loro propri regolamenti in termini di lavoro o i criteri di scelta per i paesi in cui investire o infine le condizioni che impongono ai loro fornitori. Al di là della dichiarazione di principi tripartita sulle imprese multinazionali e sulla politica sociale adottata dall'OIL, si possono prendere in considerazione azioni volte a rendere più trasparenti e a valorizzare questo tipo di iniziative.

Esaminare il possibile contributo dell'esperienza dell'OIL nel caso del "social labelling".

Si assiste a un moltiplicarsi delle iniziative private riguardanti il "social labelling" ed esistono già programmi volti a informare il consumatore che il prodotto che gli viene offerto è stato fabbricato in condizioni sociali adeguate. Sebbene non spetti all'OIL stabilire i propri programmi di "social labelling", l'organizzazione potrebbe interessarsene allo scopo di fornire assistenza tecnica, pur tenendo conto dei rischi di snaturamento di tali iniziative a fini protezionistici. In questo contesto le norme dell'OMC avrebbero ugualmente grande rilievo.

b) Il ruolo dell'OMC

Dalla conferenza di Marrakech in poi, il problema dell'interdipendenza tra la liberalizzazione degli scambi, lo sviluppo economico e il progresso sociale è oggetto di dibattiti approfonditi in seno agli organismi internazionali. In questo contesto, i seguenti aspetti della questione si sono rivelati significativi:

la convergenza tra gli obiettivi del sistema multilaterale del commercio e la promozione delle norme di lavoro;

l'approccio multilaterale di fronte all'emergere di politiche commerciali autonome legate alla promozione delle norme di lavoro;

le conseguenze dell'applicazione delle norme fondamentali di lavoro sulla competitività internazionale, con particolare riguardo ai paesi in via di sviluppo.

(i) La convergenza degli obiettivi

Nel testo attuale degli accordi GATT/OMC, soltanto l'articolo XX, comma e) stabilisce un collegamento tra lavoro svolto negli istituti penitenziari e restrizioni commerciali e autorizza una parte contraente ad adottare o a rafforzare sanzioni relative ai prodotti del lavoro svolto da detenuti. L'articolo XX precisa, del resto, che tali misure non devono essere applicate in modo da costituire uno strumento di discriminazione arbitraria o ingiustificata tra parti soggette alle stesse condizioni, né una restrizione velata al commercio.

L'impostazione delle disposizioni dell'articolo XX è di tipo "restrittivo" poiché autorizza misure limitative del commercio. Un tale approccio può determinare deviazioni a fini protezionistici che sarebbero contrarie all'obiettivo della promozione delle norme di lavoro. In effetti sviluppo economico, progresso sociale e incremento del commercio si rafforzano a vicenda e dunque la strada da seguire è quella della liberalizzazione e non della restrizione degli scambi.

In quest'ordine di idee, gli obiettivi del sistema multilaterale del commercio non appaiono così lontani dalla promozione delle norme di lavoro fondamentali.

Non si deve dimenticare che in sostanza sono gli stessi Stati ad essere membri sia dell'OMC sia dell'ONU sia dell'OIL; si può ritenere che i principi da essi volontariamente sottoscritti sono, nei tre casi, complementari.

L'accordo di Marrakech che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio riafferma il principio dell'interazione tra liberalizzazione degli scambi, sviluppo economico e progresso sociale, poiché i firmatari hanno ripreso il testo del preambolo del GATT riconoscendo che "i loro rapporti nei settori commerciale ed economico devono essere orientati verso il miglioramento del tenore di vita, la realizzazione della piena occupazione e di un livello elevato e sempre crescente del reddito reale e della domanda effettiva ...".

Infine, dal momento che la liberalizzazione degli scambi va di pari passo con la libertà individuale di negoziare e contrattare, è fondamentale aggiungervi la libertà dei lavoratori di poter negoziare le loro condizioni di lavoro e di vita.

Già nella *Carta dell'Avana* (allegato III) si faceva riferimento a condizioni di lavoro non eque e si prevedeva di introdurre il principio dell'ottenimento delle norme di lavoro, in particolare per i prodotti destinati all'esportazione. L'accordo generale sulle tariffe e il commercio si era inizialmente limitato agli aspetti tariffari riguardanti unicamente il settore delle merci; soltanto con il Tokio Round è stato riconosciuto l'impatto delle misure non tariffarie sugli scambi, ciò che ha permesso di negoziare codici relativi alle sovvenzioni, le licenze d'importazione, il valore in dogana, ecc. ... estendendo così il campo d'applicazione delle regole multilaterali del GATT al di là degli aspetti tariffari.

Con la conclusione dell'Uruguay Round, inizia un nuovo periodo. L'Organizzazione mondiale del commercio differisce sostanzialmente dal GATT, non soltanto perché il suo campo d'applicazione si è esteso sino a coprire altri problemi quali i servizi, ma anche dal punto di vista istituzionale. In effetti, l'OMC è più che un insieme di regole tra parti contraenti; essa costituisce un quadro costituzionale comune per la discussione di ogni problema relativo al commercio³. Di conseguenza, la creazione di un gruppo di lavoro sul legame tra commercio e norme di lavoro internazionalmente riconosciute non implica, in modo quasi automatico, alcuna conseguenza al livello delle discipline commerciali.

³ L'accordo di Marrakech che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio - articolo III, pag. 1 "L'OMC parteciperà all'applicazione, all'amministrazione e al funzionamento del presente accordo e degli accordi commerciali multilaterali e favorirà la realizzazione dei loro obiettivi ...".

D'altra parte, l'instaurazione di un gruppo di lavoro nell'ambito dell'OMC non deve essere visto come una via alternativa al rafforzamento dell'OIL. Si tratta al contrario di due procedure complementari, in considerazione soprattutto del ruolo dell'OIL a livello internazionale quale organo legislativo e anche come istituto di controllo.

(ii) *La necessità di un quadro multilaterale*

Nella realtà economica e politica emergono esempi del rapporto tra commercio e norme di lavoro, sia nel settore delle politiche preferenziali autonome (SPG - USA/UE), sia nell'ambito di un'integrazione regionale (NAFTA). Queste iniziative autonome, bilaterali o multilaterali, stabiliscono criteri diversi e misure che gradualmente costituiranno un insieme di testi normativi non sempre organici o conformi ai principi della liberalizzazione degli scambi.

Al tempo stesso, non si può ignorare la pressione di un'opinione pubblica, sempre più preoccupata dell'aspetto umanitario delle condizioni di lavoro nel mondo intero, che richiede l'intervento delle autorità pubbliche, attraverso tra l'altro l'adozione di misure restrittive alle importazioni. Questa pressione si concretizza ugualmente in iniziative di organizzazione dei consumatori che possono prendere la forma sia del "social labelling", sia del boicottaggio di prodotti provenienti da taluni paesi. Un esempio assai noto del primo caso è quello della "Rugmark Foundation" che rilascia certificati "sociali" ad alcune compagnie che fabbricano tappeti fatti a mano. La seconda via, il boicottaggio di prodotti, presenta il rischio di manipolazioni a fini protezionistici, nel caso in cui prodotti simili vengano fabbricati dall'industria locale.

Si deve sottolineare che il settore privato ha già cominciato a reagire e che alcune imprese (soprattutto nei settori dell'abbigliamento o delle calzature) hanno adottato regole da rispettare relative alle norme di lavoro applicate dalle loro filiali o dai loro fornitori.

L'assenza di un quadro multilaterale riguardante il rapporto tra commercio e norme di lavoro presenta il rischio dell'adozione di misure commerciali unilaterali che non possono che avere un effetto destabilizzante sui progressi realizzati nell'ambito della liberalizzazione degli scambi con la conclusione dei negoziati dell'Uruguay Round. Negli anni a venire, l'Organizzazione mondiale del commercio dovrà confermare il suo ruolo di gestione del sistema del commercio. L'impresa sarebbe più difficile se l'OMC dovesse essere confrontata a restrizioni commerciali unilaterali, non compatibili con le regole multilaterali e che aprirebbero la strada a una serie di risoluzioni di controversie i cui risultati rischierebbero di diminuire la credibilità dell'organizzazione stessa.

(iii) L'impatto sulla competitività e i paesi in via di sviluppo

I paesi in via di sviluppo percepiscono la discussione sulle norme di lavoro nell'OMC come un tentativo dei paesi sviluppati di imporre, con la minaccia di ritorsioni commerciali, norme di lavoro e livelli salariali sproporzionati al loro grado di sviluppo. Di conseguenza, o verrebbe ad essere annullato uno dei loro vantaggi comparativi, o le economie industrializzate potrebbero utilizzare il riferimento alle norme di lavoro allo scopo di erigere barriere protezionistiche per i settori economici meno redditizi.

Il dibattito prende così molto spesso il carattere di un conflitto Nord-Sud tra paesi ad alto livello e paesi a basso livello salariale, ciò che non fa che rendere ancora più confuse le dimensioni del problema e allontanare la possibilità di ottenere il consenso politico indispensabile per aprire un dibattito all'interno dell'OMC.

È dunque fondamentale assicurare i paesi in via di sviluppo precisando che l'obiettivo non è quello di insidiare la loro posizione di concorrenza sul mercato internazionale, ma è invece quello di garantirli contro abusi protezionistici. Il primo tipo di garanzia consiste nella scelta di limitare il dibattito unicamente alla promozione delle norme di lavoro fondamentali, allontanando ogni prospettiva di discussione relativa alle differenze salariali.

Tale scelta è ancora più significativa se si tiene conto dei risultati dello studio dell'OCSE secondo cui "i timori dei paesi in via di sviluppo che l'applicazione delle norme di lavoro fondamentali nuoccia alla loro competitività sono infondati. Al contrario, è teoricamente possibile che l'applicazione delle norme rafforzi a lungo termine i risultati economici di tutti i paesi".

Per di più, una discussione su tutti gli aspetti nel quadro multilaterale costituisce ugualmente una garanzia contro manipolazioni a fini protezionistici, anche in considerazione di tutte le iniziative autonome dei governi o del settore privato sviluppatesi in tal senso.

Infine, si deve insistere sul fatto che l'OMC non dispone di competenze sufficienti nel settore delle norme di lavoro e che pertanto s'impone il coordinamento con l'OIL.

Conclusioni

L'Unione europea è per tradizione uno dei promotori dei diritti dell'uomo nel mondo. Essa ha una responsabilità storica, come possono testimoniare le attese dei suoi partner. L'UE risponde a tali attese con i mezzi di cui dispone nell'ambito della sua politica esterna e della sua politica di aiuti allo sviluppo.

Attualmente si sta formando un consenso internazionale sulla necessità di promuovere talune norme di lavoro qualificate come fondamentali, considerate dotate di un

carattere universale e comprendenti aspetti legati ai diritti dell'uomo. Si tratta delle norme relative all'abolizione del lavoro coatto e della schiavitù, all'eliminazione dello sfruttamento del lavoro minorile, alla libertà sindacale, al diritto di contrattazione collettiva e alla non discriminazione sul lavoro. Gli Stati membri dell'Unione hanno ritenuto, in sede del comitato 113, che la possibilità di affrontare il problema della promozione di queste norme all'interno dell'OMC meriti di essere tenuta in considerazione.

Ci si dovrebbe adoperare per mantenere un equilibrio tra il potenziamento del ruolo dell'OIL, a cui spettano di diritto le competenze nel settore delle norme di lavoro, e l'apertura di una discussione all'interno dell'OMC.

L'OMC ha un ruolo concreto da svolgere nel settore, nel rispetto dei vantaggi comparativi dei paesi in via di sviluppo e del loro diritto a definire le politiche nazionali.

L'esame di questa questione all'interno dell'OMC è nel contempo necessario per favorire il libero scambio e limitare gli abusi sotto forma di misure autonome unilaterali o di iniziative private che rischiano di degenerare o di venire manipolate a fini protezionistici.

Il punto di partenza di questo dibattito all'OMC dovrebbe essere la convergenza tra gli obiettivi del sistema multilaterale del commercio e la promozione delle norme fondamentali di lavoro, quale risulta dal testo del preambolo del GATT, ripreso nell'accordo di Marrakech, che stabilisce un legame tra liberalizzazione degli scambi, sviluppo economico e progresso sociale. La via da seguire è dunque quella dello sviluppo degli scambi in un sistema multilaterale aperto e non discriminatorio e non certo quella delle restrizioni commerciali.

Sulla base di questa analisi, l'inclusione delle questioni sociali nel programma di lavoro dell'OMC dovrebbe costituire un obiettivo ben preciso dell'Unione. La Commissione propone perciò al Consiglio, in occasione della conferenza ministeriale di Singapore, di creare un gruppo di lavoro preposto all'analisi del rapporto tra il sistema multilaterale di commercio e le norme fondamentali di lavoro, come pure dei settori nei quali l'OMC potrebbe intervenire in collaborazione con le altre istituzioni internazionali per contribuire alla promozione di tali norme.

In questa prospettiva la Commissione propone del pari al Consiglio di approvare un documento che delinei l'impostazione dell'UE al riguardo, allo scopo di presentarlo in tempi brevi a Ginevra.

Conferenza ministeriale OMC - Singapore, 1996
Norme fondamentali in materia di lavoro e sistema commerciale multilaterale
Elementi di un accordo

Documento non ufficiale della delegazione degli Stati Uniti
15 maggio 1996

1. Un accordo raggiunto a Singapore richiamerebbe gli obiettivi del sistema multilaterale del commercio e l'opportunità di promuovere norme fondamentali internazionalmente riconosciute in materia di lavoro. Considerando che la promozione delle norme fondamentali di lavoro contribuisce probabilmente a rafforzare i risultati economici a lungo termine di tutti i paesi, i membri dell'OMC ne prenderebbero atto in una dichiarazione volta a trarre vantaggio da questa opportunità per continuare a potenziare e sviluppare il sostegno al sistema degli scambi. Nel contempo, e nella stessa dichiarazione, i membri dell'OMC dovrebbero confermare il loro appoggio ad un sistema commerciale aperto e non discriminatorio, impegnarsi nella direzione di un'ulteriore liberalizzazione degli scambi e ad evitare atti o iniziative protezionistici che rimettano in discussione i legittimi vantaggi comparativi degli stessi membri OMC. Tale dichiarazione di politica multilaterale non creerebbe in sé nuovi diritti o obblighi giuridicamente sanzionabili all'interno dell'OMC. La dichiarazione di Marrakech sulla coerenza a livello globale nella definizione delle politiche economiche rappresenta un possibile modello.
2. La dichiarazione di Singapore dovrebbe essere strettamente limitata alle norme "fondamentali" di lavoro, basate sui seguenti standard di diritti umani sui quali i membri OMC hanno raggiunto un accordo in sede ONU e in altri fori multilaterali.
 - libertà di associazione
 - diritto di organizzazione e contrattazione collettiva
 - divieto del lavoro coatto
 - eliminazione delle forme di sfruttamento del lavoro infatile
 - non discriminazione sul lavoro e nell'occupazione.

Il fatto di limitare le norme di lavoro discusse ai punti summenzionati dovrebbe rassicurare i membri OMC preoccupati che l'esame di questo problema possa condurre a una discussione economica sui differenziali salariali.

3. L'accordo di Singapore dovrebbe avviare una successiva analisi all'interno dell'OMC, sotto forma di un gruppo di lavoro OMC incaricato di identificare le relazioni tra gli obiettivi e le disposizioni dell'OMC e le norme fondamentali di lavoro, le iniziative collegate di altre organizzazioni, principalmente l'OIL, e gli strumenti che consentirebbero all'OMC una migliore cooperazione nel settore con altre istituzioni. I risultati dell'azione del gruppo di lavoro dovrebbero essere recepiti in una successiva riunione ministeriale allo scopo di considerare il contributo che l'OMC potrebbe dare per una maggiore osservanza delle norme fondamentali di lavoro e per definire le modalità di

azione in tal senso, nel quadro del mantenimento di un sistema commerciale aperto e non discriminatorio.

13 maggio 1996

**PROMOZIONE DELLE NORME DI LAVORO FONDAMENTALI NELL'AMBITO DEL
COMMERCIO INTERNAZIONALE - L'impostazione della Norvegia.**

La Norvegia è fortemente impegnata nella promozione di norme di lavoro internazionalmente riconosciute, vale a dire la libertà di associazione, il diritto di organizzazione e di contrattazione collettiva, la proibizione del lavoro coatto, l'eliminazione delle forme di sfruttamento del lavoro infantile e la non discriminazione sul lavoro e nell'occupazione. Se i governi nazionali e le parti sociali restano i principali responsabili della promozione di tali norme, anche la comunità internazionale ha una parte di responsabilità nel controllare i progressi e nell'assistere gli Stati nei loro sforzi di migliorare dette norme.

La globalizzazione dell'economia e un sistema internazionale degli scambi più aperto e dinamico hanno contribuito a concentrare nuovamente l'attenzione sulle norme di lavoro nell'ambito del commercio. Il commercio è visto al tempo stesso come un mezzo per raggiungere migliori standard attraverso la crescita economica indotta dagli scambi e come un'area internazionale di interazione basata sul comune obbligo di rispettare e promuovere i diritti umani fondamentali, di cui le norme di lavoro in questione sono parte integrante.

Un recente studio OCSE ha indicato che il commercio può essere associato al miglioramento delle norme di lavoro. La Norvegia è interessata a portare avanti lo studio, con l'obiettivo di coinvolgere un maggior numero di paesi, in particolare quelli in via di sviluppo, in una discussione aperta sulle strategie più efficaci atte a innalzare il livello globale delle norme di lavoro, e su come il commercio possa contribuire a questo scopo. La Norvegia ha preso l'iniziativa di creare un gruppo di studio OCSE, con la partecipazione di Stati non membri, per presentare lo studio e le conclusioni che se ne possono ricavare. Tale dibattito dovrebbe anche sostenere le attività dell'OIL volte a migliorare il controllo e l'applicazione delle convenzioni sulle norme di lavoro, compresa una nuova convenzione sul lavoro minorile.

La Norvegia prevede una discussione all'interno dell'OMC per chiarire il problema e identificare gli eventuali collegamenti che si potrebbero instaurare nell'ambito dell'area di competenza dell'Organizzazione. In tale contesto riconosciamo quanto sia importante evitare l'introduzione di misure commerciali unilaterali. Un dibattito all'interno dell'OMC, che metta a frutto l'attività di altre organizzazioni internazionali, potrebbe sfociare in iniziative per migliorare le norme di lavoro come parte integrante di una strategia volta alla crescita economica e all'incremento del commercio. Al tempo stesso potrebbe contribuire a sfatare la convinzione che norme di lavoro lassiste producano vantaggi commerciali.

Anche un consolidamento dei legami tra istituti di ricerca sul lavoro nazionali e regionali potrebbe contribuire ad una discussione più serena in questo settore.

La Norvegia ritiene che una strategia di dialogo pacato e sereno che coinvolga tutte le parti interessate e che consideri tutti gli strumenti validi per assistere i singoli Stati nei loro sforzi per un graduale miglioramento delle norme di lavoro potrebbe essere la più indicata per innalzarne il livello su scala globale e per migliorare il tenore di vita delle popolazioni coinvolte. Per parte sua l'OMC dovrebbe analizzare il possibile contributo del sistema multilaterale di commercio al raggiungimento di questi obiettivi.

f) Aumentare la competitività

La politica economica e commerciale non può sostituirsi allo sviluppo, da parte delle aziende, di prodotti commerciabili e di mezzi idonei a farli giungere sui mercati mondiali in tempo ed ai livelli di costo e di qualità necessari. Per quanto riguarda i costi sociali, i timori relativi al cosiddetto dumping sociale sono esagerati se si fondano sul convincimento che in alcuni paesi il livello di protezione sociale viene tenuto artificialmente basso al fine di ottenere vantaggi competitivi in altri paesi. La divisione tra paesi industriali con salari alti e paesi in via di sviluppo con salari bassi è troppo

semplificistica e pertanto inaccettabile. Basarsi unicamente sulle differenze nel costo della manodopera può condurre a giudizi erronei. È vero che la tecnologia moderna si diffonde più rapidamente e con maggiore facilità che in passato in aree diverse del mondo. Ma il basso livello d'istruzione, di know-how, di investimenti di capitale complessivi e un'infrastruttura inadeguata sono elementi che contribuiscono a neutralizzare il possibile vantaggio presentato dai salari bassi.

Ciò non significa che la Comunità non incontri difficoltà nel competere con paesi dove la manodopera abbonda. Tuttavia la causa del declino della competitività europea non va ricercata tanto nell'impatto delle differenze internazionali tra costi sociali in alcuni settori, quanto nelle distorsioni strutturali delle quali l'Europa risente. Nei paesi in via di sviluppo, la realizzazione di un sistema di protezione sociale più elaborato diviene normalmente un obiettivo politico nel momento in cui i redditi nazionali raggiungono un livello tale da rendere tale obiettivo realistico. A lungo termine, una delle soluzioni migliori consiste nell'aiutare tali paesi a creare le condizioni necessarie allo sviluppo della domanda nazionale e al miglioramento delle condizioni di vita.

La ricerca di una maggiore competitività mediante misure politiche, commerciali e di altro genere non vuol dire che il livello di protezione sociale debba subire un'erosione in Europa o essere ignorato all'estero. La Comunità può andare giustamente fiera della sua politica in materia, che è all'altezza delle più avanzate al mondo, e deve continuare ad impegnarsi per stabilire, ove è opportuno, norme per la protezione sociale a livello europeo.

La Comunità ed i suoi Stati membri possono approfittare di tutte le occasioni appropriate per richiamare l'attenzione dei paesi interessati sull'esigenza di effettuare i cambiamenti giuridici necessari. La Comunità può offrire un incoraggiamento sotto forma di misure positive, ad esempio fornendo consulenze giuridiche o cooperazione tecnica dove necessario. Si tratta di

obiettivi legittimi dell'aiuto allo sviluppo e della cooperazione economica. Ma la politica commerciale non rappresenta uno strumento adatto per raggiungere tali obiettivi.

La Comunità obietta giustamente alle azioni unilaterali intraprese da altri che intendono imporre all'Europa la loro visione di come dovrebbe essere disciplinato il mondo. Il rispetto delle regole multilaterali da parte della Comunità deve essere valutato dalle organizzazioni internazionali responsabili delle stesse. Lo stesso principio si applica alla valutazione del rispetto delle regole da parte di altri.

I livelli di intervento sono tre:

- fornire maggiori informazioni nel quadro dei dibattiti comunitari in corso sul dumping sociale, spiegando i motivi per i quali la Comunità auspica un sistema multilaterale di fissazione delle regole e non dovrebbe consentire a singoli paesi di erigersi a giudici unilaterali delle leggi nazionali degli altri o del loro rispetto degli accordi internazionali;
- sviluppare una politica comunitaria positiva di cooperazione economica al fine di migliorare gli standard sociali in tutto il mondo, ma senza fare leva sull'introduzione di discriminazioni commerciali unilaterali;
- prepararsi alle discussioni che si renderanno necessarie, nell'ambito dell'OIL e altrove, in seguito all'Uruguay Round, sul modo migliore di rafforzare il rispetto degli accordi attuali e futuri nel settore della politica sociale.

Conferenza delle Nazioni unite sul commercio e l'occupazione - L'Avana, aprile 1948 - Articolo 7,
pagina 7

Norme di lavoro eque:

- 1. I membri riconoscono che le misure relative all'occupazione devono tenere pienamente conto dei diritti dei lavoratori in derivanti dalle dichiarazioni, dalle convenzioni e dagli accordi intergovernativi. Riconoscono altresì che è interesse comune di tutti i paesi il conseguimento e il mantenimento di norme di lavoro eque in materia di produttività, e dunque il miglioramento dei salari e delle condizioni di lavoro per quanto lo consenta la produttività. I membri riconoscono che condizioni di lavoro inique, in particolare nella produzione per l'esportazione, creano difficoltà nel commercio internazionale e, di conseguenza, ciascun membro intraprenderà qualsiasi azione possa considerarsi appropriata e fattibile per eliminare tali condizioni all'interno del suo territorio.**
- 2. I membri che fanno parte anche dell'Organizzazione internazionale del lavoro collaborano con detta organizzazione all'attuazione di questo impegno.**
- 3. Per qualsiasi questione relativa alle norme di lavoro che possa riferirsi all'Organizzazione in conformità alle disposizioni degli articoli 94 o 95, l'Organizzazione si consulta e collabora con l'Organizzazione internazionale del lavoro.**

ISSN 0254-1505

COM(96) 402 def.

DOCUMENTI

IT

02 04 05 11

N. di catalogo : CB-CO-96-416-IT-C

ISBN 92-78-07878-6

Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee

L-2985 Lussemburgo