

**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI BERGAMO**

Facoltà di Giurisprudenza

Tesi di Dottorato in

Diritto Pubblico e Tributario nella dimensione europea

Ciclo XXI

**LA POLITICA DI COOPERAZIONE  
ALLO SVILUPPO DELL'UNIONE EUROPEA  
E IL FENOMENO DEL SOCIAL DUMPING**

**La tutela dei diritti sociali fondamentali**

Relatore:

Prof. Massimo Condinanzi

Tesi di Dottorato di:  
Elena Galateri di Genola  
Matr. n. 700225

Anno Accademico 2008-2009

**LA POLITICA DI COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO DELL'UNIONE  
EUROPEA E IL FENOMENO DEL SOCIAL DUMPING**

**La tutela dei diritti sociali fondamentali**

**INDICE**

INTRODUZIONE.....4

**CAPITOLO I**

**IL DIRITTO INTERNAZIONALE DELLO SVILUPPO E LA TUTELA DEI  
“CORE LABOUR STANDARDS”**

1.1 Il quadro storico del diritto internazionale dello sviluppo..... 6

1.2 La tutela internazionale dei diritti sociali dei lavoratori nelle Convenzioni  
OIL e nel sistema OMC.....13

1.3 La Banca Mondiale e la tutela dei diritti fondamentali in materia di lavoro..25

1.4 La cooperazione allo sviluppo in ambito commerciale: l'UNCTAD e il  
WTO.....34

1.5 Il ruolo della società civile nel diritto internazionale dello sviluppo: le ONG e  
le imprese multinazionali.....44

1.6 Il Millenium Development Goals e la governance internazionale dell'ONU  
sullo sviluppo.....52

## **CAPITOLO II**

### **IL DIRITTO COMUNITARIO DELLO SVILUPPO**

- 2.1. La nascita della politica comunitaria di cooperazione allo sviluppo: il quadro normativo e istituzionale di riferimento.....57
- 2.2. La nuova strategia comunitaria in materia di cooperazione allo sviluppo e la dichiarazione comune del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione del 20 dicembre 2005 sul Consenso europeo.....67
- 2.3. Il partenariato europeo e la rilevanza dell'Accordo di Cotonou nel diritto comunitario dello sviluppo. I contratti OMD quale strumento di attuazione della nuova strategia di cooperazione allo sviluppo dell'Unione europea.....75
- 2.4. Il nuovo ruolo degli attori non statali nella politica di sviluppo dell'Unione europea e la responsabilità sociale delle imprese.....88
- 2.5. La cooperazione allo sviluppo e la protezione dei diritti umani fondamentali: il ruolo della c.d. clausola di condizionalità democratica negli accordi di terza generazione.....95
- 2.6. La tutela dei diritti sociali dei lavoratori nell'ordinamento giuridico comunitario e il nuovo sistema di preferenze generalizzate dell'Unione europea: il regime speciale d'incentivazione per lo sviluppo sostenibile e il buon governo.....103

## **CAPITOLO III**

### **LA POLITICA COMMERCIALE QUALE STRUMENTO DELLA POLITICA DI SVILUPPO COMUNITARIA ED IL FENOMENO DEL SOCIAL DUMPING**

- 3.1. La legittimità dei regimi speciali d'incentivazione alla luce dell'art. 133 del Trattato CE e i problemi di compatibilità con il sistema WTO.....111

3.2.	L'impatto del commercio equo e solidale sull'economia dei paesi del sud del mondo.....	114
3.3.	La strategia dell'UE in materia di aiuti agli scambi commerciali a favore dei paesi in via di sviluppo e la Risoluzione del Parlamento europeo dell'8 ottobre 2009 sul Vertice del G20 di Pittsburgh.....	122
3.4.	La disciplina comunitaria del <i>dumping</i> e delle sovvenzioni come strumenti di politica commerciale di protezione del mercato unico contro le importazioni illegittime da paesi terzi.....	128
3.5.	Gli effetti negativi del social <i>dumping</i> sul mercato europeo: il caso della Repubblica popolare di Cina.....	132
	3.5.1 L'adesione della Cina all'Organizzazione Mondiale del Commercio e i meccanismi di difesa OMC-UE contro le importazioni illegittime cinesi...	134
	3.5.2 L'attuazione della disciplina anti- <i>dumping</i> dell'Organizzazione Mondiale del Commercio nell'ordinamento cinese e il ruolo della Commissione europea a tutela dell'industria comunitaria.....	142
	CONCLUSIONI.....	145
	BIBLIOGRAFIA.....	148

## INTRODUZIONE

Il presente studio affronta la tematica dei diritti fondamentali dei lavoratori, *i c.d. core labour standards*, nel commercio internazionale e nel diritto comunitario dello sviluppo.

Nella prima parte della trattazione viene esaminata la disciplina internazionale dei *c.d. core labour standards*, identificati con la Dichiarazione sui diritti fondamentali dei lavoratori dell'OIL del 18 giugno 1998 nella libertà di associazione e di organizzazione sindacale, nel divieto assoluto del lavoro forzato e del lavoro minorile e nell'eliminazione di ogni forma di discriminazione del lavoro. Tali diritti costituiscono quel nucleo di diritti *umani* fondamentali dei lavoratori, il cui rispetto dovrebbe essere garantito dagli Stati a prescindere dal livello di sviluppo di ogni Paese. La violazione dei *core labour standards*, infatti, oltre ad integrare una violazione di diritti umani fondamentali provoca gravi pregiudizi al commercio internazionale, permettendo l'immissione nei mercati occidentali di prodotti fabbricati con costi bassissimi di manodopera, dotati di un vantaggio comparativo. Tuttavia, come è stato affermato dalla Commissione europea nella comunicazione del 14 febbraio del 1996, "*se è impensabile privare i Paesi in via di sviluppo dal vantaggio comparativo rappresentato dal basso costo della manodopera, alcune prassi come il divieto di associarsi liberamente e l'impiego di manodopera forzata non sono giustificabili in termini di livello di sviluppo economico*".

Dopo aver messo in evidenza gli effetti negativi del *c.d. fenomeno del social dumping* e la problematica derivante dalla mancanza di accordi internazionali idonei ad imporre la *c.d. clausola sociale* a livello multilaterale, il lavoro prosegue facendo riferimento alla politica di cooperazione allo sviluppo dell'Unione europea, dando conto anche delle recenti modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1 dicembre 2009. In particolare, si analizzeranno tre strumenti principali attraverso i quali il diritto europeo affronta la tematica dei diritti fondamentali dei lavoratori e cioè: le clausole di condizionalità democratica, il Sistema di Preferenze Generalizzate (SPG) e il commercio equo e solidale.

A partire dagli anni novanta, infatti, l'Unione europea inserisce in ogni accordo commerciale di cooperazione allo sviluppo (*i c.d. accordi di terza generazione*) una

clausola essenziale sui diritti dell'uomo, in virtù della quale i benefici previsti dall'accordo vengono sospesi in caso di violazione di detti diritti. Tale clausola, riferendosi in via generale ai diritti dell'uomo, contempla anche i diritti fondamentali dei lavoratori per cui, in caso di violazione di questi diritti, l'Unione europea, in base all'art. 60 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, può sospendere l'accordo di cooperazione allo sviluppo.

In relazione al tema delle preferenze generalizzate, già da tempo l'Unione europea attribuisce determinati vantaggi commerciali e fiscali, quali, ad esempio, la totale o parziale riduzione dei dazi doganali per alcune tipologie di prodotti, ai PVS che siano rispettosi dei principali *core labour standards*. Riguardo a tale aspetto si analizzerà il nuovo regime speciale d'incentivazione per lo *sviluppo sostenibile* e il *buon governo* introdotto dal Regolamento CE n. 732/2008 relativo al SPG per il periodo 1 gennaio 2009 - 31 dicembre 2011. Tale regime può essere concesso solo a quei paesi che abbiano ratificato ed effettivamente applicato le sedici Convenzioni fondamentali dell'ONU e dell'OIL.

In terzo luogo l'Unione europea promuove il rispetto dei diritti fondamentali dei lavoratori attraverso la diffusione della pratica del commercio equo e solidale nel mondo. In tale ambito si procederà ad esaminare la recente Comunicazione della Commissione europea del maggio 2009 sul ruolo del commercio equo e solidale nella promozione dello sviluppo economico, sociale e sostenibile dei PVS.

Infine, per comprendere l'effettiva portata del fenomeno del *social dumping* ed i rischi che questa pratica comporta per l'industria comunitaria, si farà riferimento a un particolare caso di *dumping* sociale concernente i prodotti fabbricati nella Repubblica popolare di Cina, con costi bassissimi del lavoro derivanti dalla mancanza di standard minimi di trattamento sociale dei lavoratori. In particolare, l'analisi si svilupperà su due fronti: in primo luogo, verrà evidenziata la normativa antidumping comunitaria e le misure di difesa previste dall'Unione europea contro le importazioni illegittime cinesi, spesso concernenti prodotti fabbricati con lo sfruttamento della manodopera dei prigionieri e dei minori; in secondo luogo, verrà esaminata l'attuazione della disciplina antidumping prevista dall'Organizzazione Mondiale del Commercio nell'ordinamento cinese, evidenziando al contempo il ruolo fondamentale della Commissione europea a tutela dell'industria comunitaria.

## CAPITOLO I

### IL DIRITTO INTERNAZIONALE DELLO SVILUPPO E LA TUTELA DEI “CORE LABOUR STANDARDS”

#### 1.1. Il quadro storico del diritto internazionale dello sviluppo

Il diritto internazionale dello sviluppo è quella branca del diritto internazionale dell'economia che studia i problemi dei PVS e il ritardo di sviluppo che essi hanno rispetto ai Paesi industrializzati<sup>1</sup>. Il diritto internazionale dello sviluppo presenta una struttura eterogenea affondando le sue radici nel diritto internazionale generale, nel diritto del commercio internazionale e nella disciplina finanziaria e monetaria internazionale. Le sue fonti sono rappresentate dalle numerose risoluzioni e dichiarazioni in materia di cooperazione allo sviluppo dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite e da una serie di convenzioni internazionali, bilaterali e multilaterali, come, ad esempio, il GATT, le Convenzioni di Lomè e gli Accordi di Cotonou.

Il concetto di sviluppo ha subito una notevole evoluzione nel corso degli anni; nel secondo dopoguerra, il termine sviluppo era infatti considerato soltanto come mera

---

<sup>1</sup> In tal senso vedi, M. GIULIANO, *Cooperazione allo sviluppo e diritto internazionale*, Milano, 1985 p. 11; M. VIRALLY, *Vers un droit international du développement*, in *Ann. Franc. Droit int.*, 1965, p. 3 ss; G. FEUER, *Sur l'évolution du droit international du développement*, in *Rev. gen. droit. int. pub.*, 1985, p. 822 ss. ; C. FORTE, *Diritto e cooperazione allo sviluppo tra Governance internazionale ed europea*, Parte prima, p.21 ss, Napoli, 2006. In senso contrario, A. FRAU, *Il diritto della cooperazione internazionale allo sviluppo*, Padova, 2005, p. 26 ss. secondo cui il diritto internazionale dello sviluppo deve essere considerato come una dimensione del diritto internazionale dell'economia dai fondamenti giuridici incerti quali lo jus cogens e le risoluzioni dell'Assemblea Generale dell'ONU; S. CANTONI, *Cooperazione multilaterale e finanziamento dello sviluppo*, Napoli, 2004, p. 29; A. LUCCHINI, *Cooperazione e diritto allo sviluppo nella politica esterna dell'Unione europea*, Milano, 1999, p. 15ss. L'A., al di là del dibattito dottrinale circa l'individuazione del diritto dello sviluppo come branca autonoma del diritto internazionale pubblico, pone in luce i principi tradizionali su cui si fonda il diritto dello sviluppo: il principio di *sovranità*, il principio di *uguaglianza* e di *solidarietà*. Secondo il principio di sovranità gli interventi di cooperazione debbono essere attuati nel rispetto della sovranità politica di ciascun Paese beneficiario, di modo da non condizionare l'esercizio di tale sovranità. Il principio di uguaglianza richiede l'assoluta giustizia sostanziale nei rapporti economici internazionali e il principio di solidarietà è strettamente correlato al principio secondo cui lo sviluppo di ciascun Stato riguarda lo sviluppo dell'intera comunità internazionale in un quadro di cooperazione non soltanto Nord-Sud ma anche Sud-Sud, attraverso la cooperazione regionale e sub-regionale. Il principio di solidarietà è stato confermato anche dall'Organizzazione delle Nazioni Unite sul Commercio e lo Sviluppo (UNCTAD). Vedi sul tema, anche A. SANTA MARIA, *Il diritto internazionale dell'economia*, in AAVV, *Istituzioni di diritto internazionale*, Torino, 2006, p. 497 e R. CADIN, *L'evoluzione storico-giuridica del concetto di sviluppo nel diritto internazionale*, in *Sviluppo e diritti umani nella cooperazione internazionale*, Torino 2007, p. 44 ss.

crescita economica in riferimento all'incremento del prodotto nazionale lordo e del reddito pro-capite che ciascun Stato poteva evidenziare. Tuttavia, ci si rese conto ben presto che la crescita economica di un Paese non sempre era accompagnata dalla crescita del livello di vita della popolazione. Proprio tale considerazione portò negli anni sessanta all'elaborazione del concetto di "sviluppo sociale"<sup>2</sup>.

Iniziarono così ad essere analizzati altri indicatori di sviluppo oltre al PNL e al reddito pro-capite, quali la crescita dei prodotti industriali e l'aumento della popolazione nelle città ed il miglioramento del livello di vita di modo che i cittadini dei PVS fossero in primo luogo i beneficiari dei vantaggi derivanti dalla crescita economica del Paese. In tal senso l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 1969 adottò la Risoluzione n. 2542 dal titolo "*La dichiarazione in merito al progresso e allo sviluppo sociale*" che per la prima volta mise in discussione la nozione classica di sviluppo affermando la necessaria presenza dei due elementi chiave dello sviluppo di uno Stato: la crescita economica e la distribuzione<sup>3</sup>.

Nello stesso periodo i PVS iniziarono a porre l'accento sul concetto di commercio più che sull'assistenza finanziaria e tecnica da parte degli Stati industrializzati al fine di ottenere un trattamento commerciale più favorevole.

I PVS infatti si resero conto ben presto che la sola assistenza finanziaria e tecnica non riusciva a contenere il deficit economico causato dalla diminuzione delle importazioni delle loro materie prime e dei prodotti agricoli e dal corrispondente aumento del numero delle esportazioni. Per far fronte a tale perdita nei primi anni

---

<sup>2</sup> Sulla ricostruzione della nozione di sviluppo nel diritto internazionale, vedi C. FORTE, *Diritto e cooperazione allo sviluppo tra Governance internazionale ed europea*, cit. L'Autore, sottolinea come nella seconda metà degli anni cinquanta l'osservazione di nuovi indicatori quali l'indice di povertà, la malnutrizione, il numero di analfabeti, la mortalità infantile, ecc.. portò a riconsiderare la nozione classica di sviluppo. Vedi anche A. FRAU, *Il diritto della cooperazione internazionale allo sviluppo*, cit., p. 21 ss.; M. VIRALLY, *Vers un droit international du développement*, cit.. e G. FEUER, *Sur l'évolution du droit international du développement*, cit., p. 822 ss. In merito agli aspetti sociali della nozione di sviluppo, cfr. M. TOMMOSOLI, *Lo sviluppo partecipativo*, Roma, 2006.

<sup>3</sup> Il ruolo svolto dalle Nazioni Unite nella cooperazione allo sviluppo internazionale ed europea è di fondamentale importanza. Gli organi che vengono in rilievo in tale ambito sono l'Assemblea Generale, il Consiglio economico e sociale e gli organi sussidiari da essi istituiti come l'Organizzazione delle Nazioni Unite per lo sviluppo industriale (UNDP e UNIDO) e l'Organizzazione sul Commercio e lo Sviluppo (UNCTAD) che ha il compito di promuovere il commercio internazionale e di integrare le economie dei PVS nel mercato globale facilitando la negoziazione degli accordi commerciali multilaterali. In particolare l'Assemblea Generale con la risoluzione n. 1710 del 19 dicembre 1961 ha istituito il primo decennio delle Nazioni Unite per lo sviluppo che ha dato origine ad una prassi costante in materia; di regola i c.d. "decenni per lo sviluppo" fissano obiettivi economici e sociali quali ad esempio il raggiungimento per i PVS nell'arco dei dieci anni di una crescita economica almeno del 5% del PNL e la ripartizione equa delle ricchezze, del livello di impiego ecc.. Il decennio attuale è definito dalla *Dichiarazione del Millennio sullo Sviluppo* adottata dall'AG con la Risoluzione n. 55/2 dell'8 settembre del 2000.

settanta i PVS elaborarono quella che un'autorevole dottrina definisce come la *strategia giuridica* dei Paesi ad economia più arretrata che prediligeva l'adozione di dichiarazioni di principio da parte dell'AG delle Nazioni Unite e l'elaborazione di trattati internazionali al fine di regolare i rapporti commerciali tra Nord e Sud del mondo<sup>4</sup>.

Grazie a tale strategia, i PVS riuscirono a ottenere nel 1974 l'adozione, in sede ONU, della Dichiarazione sul *Nuovo Ordine Economico Internazionale* (NOEI), recante un Programma d'azione ben preciso e una Carta dei diritti e doveri economici degli Stati, portando il tema dello sviluppo in primo piano nell'agenda della comunità internazionale<sup>5</sup>.

Il NOEI partiva dalla considerazione che le relazioni economiche internazionali erano fondate su un sistema creato ai tempi del colonialismo, oramai inadeguato all'evoluzione delle relazioni politiche ed economiche contemporanee, caratterizzate da uno stretto legame tra la ricchezza degli Stati del Nord e la crescita e lo sviluppo dei Paesi del Sud del mondo.

Nei primi paragrafi della Dichiarazione, infatti, si legge “*Si è dimostrato impossibile ottenere uno sviluppo uniforme e bilanciato della comunità internazionale in base all'attuale ordine economico internazionale che è stato creato quando la maggior parte dei Paesi in via di sviluppo non esistevano come Stati indipendenti. L'attuale ordine economico internazionale è in diretto contrasto con gli sviluppi odierni delle relazioni internazionali, politiche ed economiche... Il mondo in via di sviluppo è diventato un fattore importante, la cui influenza si fa sentire in tutti i settori dell'attività internazionale. Questi irreversibili mutamenti nei rapporti di forze nel mondo hanno bisogno della partecipazione piena ed eguale dei Paesi in via di sviluppo nella formulazione ed applicazione di tutte le decisioni che interessano la comunità internazionale* (par. 1-2).”

---

<sup>4</sup> In tal senso, A. CASSESE, *Diritto Internazionale*, Seconda Parte, Bologna, 2004, p. 196 ss. Vedi anche A. CASSESE, *International Law*, Second Edition, Oxford, 2005 p. 503 ss. L'Autore mette in evidenza come i PVS al fine di conseguire i loro obiettivi politici ed economici non potevano fare affidamento sul tradizionale processo di formazione di norme consuetudinarie rispondenti ai loro bisogni poiché essi avevano urgenza di raggiungere tali cambiamenti nel più breve tempo possibile.

<sup>5</sup> Più precisamente l'Assemblea Generale con le risoluzioni n. 3201 e n. 3202 del 1 maggio 1974 ha adottato per *consensus* (ma con le riserve di Stati Uniti, Regno Unito, Repubblica federale tedesca, Francia e Giappone) la *Dichiarazione relativa all'instaurazione di un Nuovo ordine economico internazionale* ed il *Programma di azione* per l'instaurazione del suddetto Ordine e nel dicembre dello stesso anno ha proclamato la Carta dei diritti e doveri economici degli Stati con la risoluzione n. 3281.

In particolare, nella Dichiarazione è sottolineato il ruolo fondamentale della cooperazione internazionale diretta a garantire l'uguaglianza sovrana e la graduale eliminazione del divario tra Stati industrializzati e PVS (par. 3)<sup>6</sup>.

Nel Programma d'azione concernente l'instaurazione di un *nuovo ordine economico internazionale* (Risoluzione dell'AG n. 3202 del 1 maggio 1974) sono poi specificate le azioni da intraprendere per dare effettiva applicazione al contenuto della Dichiarazione. Infatti, vengono enunciate una serie di politiche dirette a favorire lo sviluppo economico, sociale e culturale dei PVS concernenti diverse materie, quali, ad esempio, il sistema monetario internazionale e il finanziamento dello sviluppo; il settore dell'industrializzazione; il trasferimento delle tecnologie, l'adozione di una Carta dei diritti e dei doveri economici degli Stati ecc.. In particolare, al paragrafo 10 si fa riferimento al Programma Speciale consistente in una serie di misure di emergenza dirette a sostenere nell'immediato i Paesi in via di sviluppo in forte crisi economica, primi fra tutti i Paesi meno avanzati (PMA)<sup>7</sup>.

Il 12 dicembre del 1974 (con la Risoluzione dell'AG n. 3281) fu adottata la Carta dei diritti e dei doveri economici degli Stati al fine di stabilire una serie di norme intese a regolare i rapporti economici internazionali. La parte più interessante della Carta è rappresentata sicuramente dal Capitolo II, contenente 28 articoli sui diritti e doveri

---

<sup>6</sup> Nella risoluzione n. 3201 si dichiarava obiettivo principale del NOEI l'uguaglianza tra i Paesi, l'eliminazione del gap tra Paesi sviluppati e PVS ed un accelerato sviluppo economico e sociale dei PVS. Vedi A. LUCCHINI, *Cooperazione e diritto allo sviluppo nella politica estera dell'Unione europea*, Milano, cit. L'A. pone in evidenza come la Dichiarazione in questione enuncia una serie di principi regolatori del Nuovo ordine economico internazionale quali ad esempio il principio di autodeterminazione dei popoli, il principio dell'integrità territoriale e della non ingerenza negli affari degli altri Stati, il diritto di ogni Paese ad adottare il sistema economico e sociale che ritiene più adeguato al proprio sviluppo, il trattamento preferenziale e senza clausola di reciprocità per i PVS. Secondo altra dottrina il testo del NOEI enuncia anche il c.d. *principio dell'autonomia collettiva* in base al quale bisogna prediligere le relazioni commerciali tra i PVS favorendo il dialogo Sud-Sud. In tal senso, v. FORTE, *Diritto e cooperazione allo sviluppo tra governance internazionale ed europea*, cit., p. 29

<sup>7</sup> Storicamente la nozione di Paese in via di sviluppo (PVS) identificava tutte le ex-colonie. Negli anni sono state effettuate diverse classificazioni per identificare una categoria precisa dei PVS facendo riferimento a una serie di indicatori, quali ad esempio il PNL pro-capite, l'indice di sviluppo umano comprensivo di diverse variabili come il reddito pro-capite, la distribuzione dei benefici economici tra la popolazione, il grado di scolarità ecc.. Tuttavia, non si è mai giunti ad una definizione precisa della categoria. Sicuramente deve essere ricordata la distinzione operata dalle Nazioni Unite nel 1964, in sede UNCATD, tra PVS e Paesi meno avanzati (PMA) sulla base di tre indicatori: i) il PNL pro-capite; ii) il basso apporto industriale nel PIL totale; iii) il livello di istruzione. I PMA, a causa della loro particolare condizione di arretratezza sociale ed economica, godono di alcuni vantaggi commerciali rispetto agli altri Paesi in via di sviluppo (ad esempio la CE accorda un sistema di preferenze commerciali ai Paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico i Paesi ACP, facenti parte del gruppo dei PMA). L'identificazione della categoria dei PMA, in rapporto a una serie di parametri economici e sociali prestabiliti, viene periodicamente aggiornata dal Comitato per la programmazione e lo sviluppo delle Nazioni Unite.

economici degli Stati tra cui meritano di essere ricordati: il diritto di ogni Stato sovrano a scegliere il proprio sistema economico senza interferenze esterne; il diritto alla sovranità completa e permanente su tutte le sue ricchezze, risorse naturali ed attività economiche; il diritto a partecipare al commercio internazionale e alla cooperazione economica senza subire discriminazioni a causa del proprio sistema politico, economico e sociale ed il diritto per lo Stato a partecipare effettivamente ai processi decisionali delle organizzazioni internazionali per la soluzione di qualsiasi problema a carattere economico<sup>8</sup>.

Il NOEI ha avuto sicuramente il merito di portare il tema dello sviluppo e commercio al centro dei dibattiti internazionali in sede UNCTAD, incentivando così l'adozione di nuove regole e principi per il funzionamento del sistema di commercializzazione e di distribuzione dei prodotti di base, agricoli ed industriali. Tuttavia, merita di essere sottolineato come, nonostante il valore politico e chiarificatore della Dichiarazione, il NOEI non possa essere considerato una tappa fondamentale dello sviluppo del diritto internazionale dell'economia, riferendosi a norme di natura meramente programmatica, non vincolanti e, in gran parte, non attuabili nel mercato globale<sup>9</sup>.

Successivamente, nel decennio 1980-1990, venne introdotta una nuova componente nella nozione di sviluppo legata alla tutela ambientale: il c.d. "sviluppo sostenibile" secondo cui lo sviluppo economico di un Paese deve essere rispettoso dell'ambiente al fine di assicurarne i benefici alle generazioni presenti e future<sup>10</sup>.

Nello stesso periodo in sede del Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo (PNUS) venne elaborato il concetto di sviluppo umano diretto a garantire l'accessibilità dello sviluppo a tutta la popolazione. Ma è solo nel 1994 con l'Agenda

---

<sup>8</sup> Vedi sul tema, R. CADIN, *L'evoluzione storico-giuridica del concetto di sviluppo nel diritto internazionale*, cit., p. 31 ss.

<sup>9</sup> In questo senso vedi, A. FRAU, *Il diritto della cooperazione internazionale allo sviluppo*, cit., p. 14; A. LUCCHINI, *Cooperazione e diritto allo sviluppo nella politica esterna dell'Unione europea*, cit., p. 30; DIEZ DE VELASCO *Istituciones de derecho internacional público*, Madrid, 2004 p. 647. In senso contrario vedi A. CASSESE, *Diritto Internazionale*, Seconda Parte, cit, p. 18 in cui l'A. afferma come in realtà alcuni meccanismi del NOEI si sono rivelati attuabili nella pratica quali il Codice sulle restrizioni alle pratiche commerciali adottato nel 1980 dall'AG delle Nazioni Unite come codice di condotta, o il Fondo comune sui beni primari entrato in vigore nel 1989 per assistere i paesi emergenti produttori di materie prime.

<sup>10</sup> Il principio della responsabilità intergenerazionale in campo ambientale è stato enunciato per la prima volta nel Report prodotto nel 1987 dalla *Commissione Mondiale sull'Ambiente e lo Sviluppo* istituita dall'AG dell'ONU nel 1983 con la risoluzione n. 38/161. In questo periodo, in seno alle Nazioni Unite, venne adottata anche la *Dichiarazione sul diritto allo sviluppo* del 1986 che qualificò il diritto allo sviluppo come un "diritto inalienabile in virtù del quale ogni essere umano e ogni popolo ha il diritto di partecipare, contribuire e beneficiare dello sviluppo economico, sociale, culturale e politico"(art.1 della Dichiarazione).

per lo Sviluppo, presentata dall'allora Segretario Generale delle Nazioni Unite, Boutros Boutros Ghali, che vennero definite per la prima volta tutte le componenti dello sviluppo ovvero la pace, la crescita economica, l'ambiente, la giustizia sociale e la democrazia<sup>11</sup>.

Al riguardo, il report del Segretario Generale delle Nazioni Unite identifica la dimensione sociale come l'area di intervento più importante dello sviluppo, da perseguire, a livello nazionale, attraverso il coinvolgimento di tutta la società civile, comprese le Associazioni non statali e le Organizzazioni non governative<sup>12</sup>.

Nonostante gli attuali dibattiti dottrinali in relazione all'affermazione di un autonomo diritto internazionale dello sviluppo, rimane indiscussa a livello internazionale l'esigenza di conciliare la tutela ambientale e sociale con la nozione di sviluppo economico.

In tal senso, si può affermare che l'evoluzione della nozione di sviluppo nei termini sopra considerati ha contribuito a rafforzare il concetto stesso di comunità internazionale basata su alcuni valori fondamentali quali i principi di sovranità, uguaglianza e solidarietà<sup>13</sup>.

Inoltre, nella Conferenza Mondiale dei Diritti Umani, che si è tenuta a Vienna nel 1993, il diritto allo sviluppo è stato consacrato tra i diritti umani in conformità a quanto già espresso nella Dichiarazione sul diritto allo sviluppo del 1986<sup>14</sup>.

Tuttavia, nonostante il diritto internazionale allo sviluppo sia stato formalmente riconosciuto come diritto individuale, manca ancora oggi a livello internazionale una norma consuetudinaria o anche pattizia che vincoli i Paesi più industrializzati a

---

<sup>11</sup> Sulla base di tale documento il 20 giugno del 1997 l'Assemblea Generale adottò la risoluzione n.51/240 recante un report dal medesimo titolo "*Agenda per lo Sviluppo*" che riprende in molti punti la proposta del Segretario Generale Boutros Ghali. Sul tema, vedi, C. FORTE, *Diritto e cooperazione allo sviluppo tra governance internazionale ed europea*, cit., p. 33 ss. In merito al Report del Segretario Generale Boutros Boutros Ghali cfr., A. CARUSO, *Le Nazioni Unite e l'azione per lo sviluppo all'alba del terzo Millennio: l'Agenda per lo Sviluppo*, in *CI*, 1994, p. 769 ss.

<sup>12</sup> Cfr., *An Agenda for development Report by the Secretary General*. UN doc. A/48/935 del 6 maggio 1994, paragrafi 94-106. Le riflessioni in merito alla nozione di giustizia sociale vennero poi approfondite nelle conclusioni del *Summit Mondiale sullo Sviluppo Sociale*, che ebbe luogo a Copenaghen nel marzo del 1995. In tale summit venne elaborata la c.d. formula del 20/20, poi ripresa dall'Agenda per lo Sviluppo del 1997, in base alla quale gli Stati debbono destinare il 20% della spesa pubblica interna alle politiche sociali e il 20% degli stanziamenti per la cooperazione allo sviluppo a programmi che favoriscano tale tematica.

<sup>13</sup> Vedi *sopra* nota n.1 Grazie al diritto internazionale dello sviluppo infatti la comunità internazionale ha iniziato ad affrontare le tematiche ambientali e sociali attraverso diverse norme internazionali. Vedi sul tema, S. CANTONI, *Cooperazione multilaterale e finanziamento dello sviluppo*, Napoli, 2004, p.5 ss.

<sup>14</sup> Nella Dichiarazione del 1986 il diritto allo sviluppo viene qualificato come *diritto inalienabile dell'uomo* e di ogni popolo di partecipare e contribuire allo sviluppo economico, sociale e culturale e come tale meritevole di tutela negli ordinamenti nazionali e nella comunità internazionale.

aiutare i PVS al fine di favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale. La mancata individuazione di una norma, generale o pattizia che sia, sul diritto allo sviluppo come diritto inalienabile dell'uomo, comporta l'impossibilità per l'individuo di esercitare tale diritto di fronte agli organi nazionali e internazionali, di fatto privandolo della tutela giuridica, accordata agli altri diritti umani, civili e politici<sup>15</sup>.

In dottrina, così come in sede ONU, si è cercato spesso di ricondurre l'obbligo internazionale alla cooperazione allo sviluppo in un dovere etico, non giuridico, facendo talvolta riferimento ai c.d. diritti di "terza generazione" ovvero ai diritti di solidarietà<sup>16</sup>.

Certamente merita di essere ricordato come il rispetto dei diritti dell'uomo sia divenuto col tempo un principio condizionante gli interventi di cooperazione allo sviluppo.

L'Unione europea, infatti, così come la Banca Mondiale, riconosce il principio di condizionalità democratica come principio base di tutti gli interventi di cooperazione, concedendo più aiuti agli Stati rispettosi dei diritti dell'uomo, dei principi di democrazia e dello Stato di diritto. Come si avrà modo di analizzare nel capitolo successivo, l'Accordo di Cotonou che regola le relazioni tra la Comunità europea e i Paesi del gruppo ACP (Africa, Carabi e Pacifico), dedica un intero titolo alla dimensione politica, sottolineando l'importanza dei diritti umani e dei principi democratici basati sullo Stato di diritto e su una gestione trasparente degli affari pubblici.

---

<sup>15</sup> In virtù della Convenzione di Roma del 1950 sui diritti dell'uomo ogni persona umana può esercitare i propri diritti inalienabili facendo ricorso alla Corte europea dei diritti umani. Al riguardo, cfr., E. SPATAFORA, *Sviluppo, diritti umani e solidarietà internazionale per un mondo libero dalla paura*, in *Sviluppo e diritti umani nella cooperazione internazionale*, Torino, 2007 p. 262 ss.

<sup>16</sup> Vedi sul tema, P. DI FRANCO, *Verso un diritto dei popoli allo sviluppo? Alcune riflessioni su problemi e prospettive*, in *RIDU*, 1995, p. 677 ss. I diritti di terza generazione, così chiamati in quanto contrapposti ai diritti civili e politici (diritti di prima generazione) e ai diritti economici, sociali e culturali (diritti di seconda generazione), sarebbero i diritti nuovi quali lo stesso diritto allo sviluppo, il diritto alla pace ecc. che necessitano di un'azione solidale da parte degli individui e degli Stati. Al riguardo, l'Autore sottolinea come i diritti di prima generazione dovrebbero imporre dei limiti allo Stato mentre i diritti di seconda generazione, cioè i diritti economici, sociali e culturali dovrebbero essere promossi dagli ordinamenti nazionali. Cfr., anche R. MONACO, *Osservazioni sul diritto allo sviluppo come diritto dell'uomo*, in *RIDU*, 1998, p. 18 ss. Per una ricostruzione recente in tema di diritti dell'uomo e diritto allo sviluppo si veda, C. FORTE, *Diritto e cooperazione allo sviluppo tra governance internazionale ed europea*, cit., p. 45ss.

## 1.2. La tutela internazionale dei diritti sociali dei lavoratori nelle Convenzioni OIL e nel sistema OMC

Ai fini del presente lavoro è opportuno considerare il diritto internazionale dello sviluppo in relazione all'analisi dell'inserimento delle tematiche sociali dei lavoratori nel quadro delle relazioni commerciali internazionali. Si tratta di comprendere se alcuni diritti sociali fondamentali, quali, ad esempio, il divieto di sfruttamento del lavoro minorile o del lavoro forzato, il rispetto di regole minime di assistenza e di previdenza a favore del lavoratore, siano o meno favorevoli e quindi compatibili con la necessità di sviluppo economico dei PVS.

Le organizzazioni internazionali che vengono in rilievo in materia di promozione e controllo di standard minimi di trattamento dei lavoratori, riconosciuti a livello universale, sono l'Organizzazione Mondiale del Commercio, l'Unione europea e, prima fra tutte, l'Organizzazione Internazionale del Lavoro. Tralasciando per il momento il sistema comunitario, che sarà analizzato in dettaglio nei capitoli successivi, merita di essere considerato innanzitutto il ruolo dell'OIL.

L'OIL, come è noto, è stata creata il 28 giugno del 1919, in occasione della Conferenza di Pace di Versailles, con il fine principale di estendere a livello mondiale le conquiste che i lavoratori avevano ottenuto all'interno degli Stati più industrializzati, quali la regolamentazione della durata del lavoro notturno, il riconoscimento del diritto di sciopero, l'abolizione del lavoro forzato ecc..<sup>17</sup>.

In seguito, con l'accordo del 30 maggio del 1945, l'OIL è divenuta la prima agenzia specializzata delle Nazioni Unite, caratterizzata dalla presenza di organi formati non solo dagli Stati membri dell'ONU, ma anche da lavoratori e datori di lavoro riuniti in

---

<sup>17</sup> Cfr., U. DRAETTA e M. FUMAGALLI, *Il diritto delle organizzazioni internazionali*, Milano, 2005, p. 96 ss.

L'OIL presenta una struttura tripartita che si basa su tre organi fondamentali: i) la *Conferenza Internazionale del Lavoro* che è composta da quattro delegati per ogni Stato membro (due del governo, uno per gli imprenditori e uno per i sindacati) ciascuno con diritto di voto indipendente. La Conferenza ha il compito di definire le politiche e i programmi dell'organizzazione e si riunisce una volta all'anno a Ginevra nel mese di giugno; ii) il *Consiglio di Amministrazione* che è composto da ventotto delegati per ogni Stato membro (quattordici rappresentanti della categoria degli imprenditori e quattordici della categoria dei sindacati) con la funzione principale di gestire e coordinare l'attività della Conferenza; iii) l'*Ufficio Internazionale del Lavoro*, sempre con funzioni operative e sede a Ginevra.

OIL è la sigla italiana dell'organizzazione, nota a livello internazionale con la sigla ILO (Internazional Labour Organization) e BIT (Bureau International du Travail).

un impegno comune al fine di migliorare la protezione e le condizioni di vita e di lavoro in tutto il mondo<sup>18</sup>.

In seguito all'intensificarsi del commercio e degli scambi internazionali, l'OIL iniziò a recepire nuove istanze dei lavoratori, tra cui l'uguaglianza delle retribuzioni, la sicurezza sociale e la tutela della maternità, dirette a promuovere il progresso sociale e più in generale a favorire una vera e propria politica attiva del lavoro<sup>19</sup>.

Nel corso degli anni vennero così adottate una serie di significative convenzioni internazionali aventi ad oggetto la tutela dei *core labor standards* ovvero dei diritti fondamentali del lavoro: le Convenzioni n. 87 e n. 98 del 1948-1949 sulla libertà di associazione ed il diritto di contrattazione; le Convenzioni n. 29 e n. 105 del 1957 sul divieto del lavoro forzato o obbligatorio; le Convenzioni n. 100 e n. 111 del 1950 e del 1959 sull'eliminazione di discriminazioni in materia di professioni e le Convenzioni n. 138 e n. 182 sull'età minima per l'accesso al lavoro e sul divieto di sfruttamento del lavoro minorile (1973 e 1999)<sup>20</sup>.

Le Convenzioni n. 87 e numero 98 dell'OIL rappresentano gli accordi più rilevanti, in quanto individuano una serie di diritti fondamentali in materia d'associazione e di contrattazione collettiva. In particolare, la Convenzione n. 87 stabilisce il diritto dei lavoratori di istituire i propri sindacati e di organizzare le proprie attività redigendo i propri statuti e le proprie regole riguardo gli orari di lavoro, i salari e in generale le condizioni di lavoro<sup>21</sup>. In base al Comitato OIL sulla Libertà d'Associazione, qualora una legislazione statale ostacoli in qualunque modo la libertà di contrattazione dei lavoratori è da considerarsi contraria alla Convenzione n. 87.

---

<sup>18</sup> Cfr., U. DRAETTA e M. FUMAGALLI, *cit.* Riguardo le origini, gli scopi e le attività di ricerca dell'OIL, vedi B. CHIGARA, *Latecomers to the ILO and the Authorship and Ownership of the International Labour Code*, in *Human Rights Quarterly*, Vol. 29, N.3, 2007, p. 707 ss. L'A. pone in evidenza la rilevanza della strategia di lavoro dei Comitati in seno al Consiglio d'Amministrazione dell'OIL, con particolare riferimento al Comitato sugli Affari Legali e gli Standards Internazionali in materia di Lavoro ( *Committee on Legal Issues and International Labour Standards – LILS* ).

<sup>19</sup> Al riguardo, la Dichiarazione di Filadelfia, parte integrante dell'accordo istitutivo dell'OIL, all'art. 3 sancisce formalmente l'obbligo per l'OIL di favorire programmi idonei a realizzare la possibilità per tutti di una equa partecipazione ai benefici del progresso in materia di salari e redditi, durata e condizioni di lavoro. Da ciò discende un obbligo per ogni Stato membro di promuovere il progresso sociale rendendo i lavoratori partecipi dei suoi frutti.

<sup>20</sup> Tali convenzioni furono ratificate dalla maggior parte degli Stati membri con un consenso quasi unanime ad eccezione delle due Convenzioni internazionali relative al lavoro minorile. Al riguardo, Cfr., C. BLENGINO, *La dimensione sociale del commercio internazionale*, in *Studi di diritto internazionale dell'economia*, a cura di G. PORRO, Torino, 2006, p. 267 e in particolare C. BLENGINO, *Il lavoro infantile e la disciplina del commercio internazionale*, Milano, 2003, p. 143 ss.

<sup>21</sup> Cfr., ILO, *Freedom of Association and Protection of the Right to Organize Convention*, 1948, n. 87.

La Convenzione n. 98 enuncia l'indipendenza dei sindacati dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dalle imprese che sono obbligate a informare i lavoratori circa l'effettiva situazione economica delle imprese stesse.

In relazione alle Convenzioni sull'eliminazione di qualsiasi forma di lavoro forzato va osservato che l'ambito di applicazione delle Convenzioni comprende una serie di divieti di lavoro forzato: il lavoro dei detenuti da parte di imprese; il lavoro obbligatorio di soggetti che esprimono le proprie opinioni politiche; il lavoro coercitivo per aver partecipato a scioperi e il lavoro forzato in virtù di discriminazioni razziali, sociali, nazionali e religiose<sup>22</sup>.

Le Convenzioni n. 138 e n. 182, invece, disciplinano il divieto di sfruttamento del lavoro minorile fissando un età minima per l'impiego di manodopera infantile: 15 anni per gli Stati industrializzati; 14 anni per i PVS e 18 anni o 16 per l'impiego di minori in attività lavorative pericolose. La Convenzione n. 182 rispetto alla Convenzione n. 138 rappresenta un notevole passo in avanti in quanto abolisce formalmente qualsiasi forma di schiavitù, prostituzione infantile, e uso di lavoro minorile in attività pericolose per la salute e la sicurezza morale dei bambini<sup>23</sup>.

Infine, le Convenzioni n. 100 e n. 111 sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nel lavoro stabiliscono il principio dell'equa retribuzione dei lavoratori per lo stesso tipo di lavoro in relazione all'opera prestata e non al sesso del soggetto che la svolge e il divieto di ogni forma di discriminazione al momento dell'assunzione del lavoro e durante la fase di occupazione<sup>24</sup>.

Per impulso dell'OIL, nel 1976, fu adottata inoltre la celebre "*Dichiarazione Tripartita di Principi sulle Imprese Multinazionali e la Politica Sociale*", con l'obiettivo di incoraggiare i benefici che le imprese multinazionali possono apportare

---

<sup>22</sup> Cfr., OIL, *Abolition of Forced Labour Convention*, 1957. Sul tema, vedi 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*, (a cura di) S. BARTOLE, B.CONFORTI, G. RAIMONDI, Padova, 2001, p. 77 ss. e G. CASALE, *Lavoro Forzato: un Piano d'Azione Internazionale per combatterlo*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2005, Fasc. 4, , p. 1260 ss.

<sup>23</sup> Cfr., OIL, *Worst Forms of Child Labour Convention*, 1999, n. 182. Sul tema, vedi, M.R. CUTILLO, *La Convenzione OIL n. 182 relativa alla proibizione delle peggiori forme di lavoro minorile ed all'azione immediata per la loro eliminazione: un passo contro lo sfruttamento del lavoro dei minori*, in *Riv. Int. Dei Dir. Dell'Uomo*, 1999, p. 721 ss.

<sup>24</sup> Riguardo gli effetti negativi della discriminazione nel lavoro, Vedi, C. DI TURI, *Il ruolo dell'OIL nella promozione e nella garanzia dei diritti umani in campo economico e sociale*, Relazione al Convegno su "*I diritti economici, sociali e culturali nell'epoca della globalizzazione*, Milano 11 marzo, 2008, in *IUS*, 2008, Fasc. 2-3, p. 467 ss.

alle economie dei PVS, al fine di realizzare condizioni di lavoro più dignitose e di migliorare i livelli di vita delle popolazioni più svantaggiate<sup>25</sup>.

Tale Dichiarazione ha sicuramente il merito di aver incentivato l'adozione di numerosi atti e iniziative in tema di politiche sociali, con particolare riferimento all'occupazione, alla formazione, alle condizioni di lavoro e di vita e alle relazioni industriali<sup>26</sup>.

Successivamente, con la Dichiarazione sui diritti fondamentali dei lavoratori del 18 giugno 1998, l'OIL ha identificato quattro categorie fondamentali di diritti dei lavoratori: la libertà di associazione e di organizzazione sindacale; l'eliminazione di ogni forma di lavoro forzato o imposto in condizioni non adeguatamente remunerate; l'effettiva eliminazione del lavoro minorile e l'eliminazione di ogni forma di discriminazione del lavoro.

Nel preambolo della Dichiarazione si legge: *“la garanzia dei principi e dei diritti fondamentali dei lavoratori riveste un'importanza e un significato particolari fornendo agli stessi la possibilità di rivendicare liberamente la partecipazione alle ricchezze che essi stessi hanno contribuito a creare”*<sup>27</sup>.

Tali diritti costituiscono i *c.d. core labour standards*, il cui rispetto dovrebbe essere garantito dagli Stati a prescindere dal livello di sviluppo di ogni Paese a differenza di altri diritti quali, ad esempio, i diritti in materia di orario di lavoro, retribuzione ecc.

---

<sup>25</sup> Cfr., ILO, *Tripartite Declaration of Principles Concerning Multinational Enterprises and Social Policy*, 1977, Geneva, 1978, 17 ILM 422. Tale atto è stato adottato con l'accordo di governi, organizzazioni sindacali e organizzazioni imprenditoriali, imprese multinazionali ed è stato revisionato nel 2001 al fine di inserire un espresso richiamo alla *Dichiarazione sui principi e sui diritti fondamentali del lavoratore* del 18 giugno del 1998. Il documento si rivolge principalmente alle imprese multinazionali. Sul tema, vedi, *infra*, par. 1.5 relativo al ruolo della società civile nel diritto internazionale dello sviluppo.

<sup>26</sup> Nella Dichiarazione Tripartita viene dato particolare rilievo al diritto alla sicurezza e alla salute sul posto di lavoro; al paragrafo 8 infatti si enuncia: *“Multinational enterprises should maintain the highest standards of safety and health, in conformity with national requirements, bearing in mind their relevant experience with the enterprise as a whole, including any knowledge of special hazards”*. Sul tema, vedi, F. BORGIA, *La responsabilità sociale delle imprese multinazionali*, Napoli, 2007, p. 103-111 ove l'Autrice svolge un'analisi dettagliata delle varie sezioni della Dichiarazione Tripartita dedicate al tema della politica generale, dell'occupazione, della formazione, delle condizioni di lavoro e di vita e delle relazioni industriali.

<sup>27</sup> Si tratta di principi che già la Conferenza delle N.U. di Copenaghen del 1995 (*World Social Summit*) aveva identificato come parametri fondamentali del diritto del lavoro internazionale - *core labour standards*. La Dichiarazione ottenne 273 voti a favore e 43 astensioni, e nessun voto contrario. Il quorum richiesto era di 264 voti. Sul tema vedi, C. DI TURI, *La Dichiarazione sui principi e diritti fondamentali sul lavoro dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro*, in *Diritto del Commercio e degli Scambi Internazionali*, 2000, p. 167 ss.

che sono di pertinenza di ciascun ordinamento statale in base alle proprie esigenze interne<sup>28</sup>.

Quanto alle procedure di controllo del rispetto dei *core labour standards*, volte a prevenire, e nel caso fosse necessario a accertare, le eventuali violazioni commesse dagli Stati membri, il sistema OIL prevede due diversi procedimenti: un primo procedimento a carattere permanente e un secondo esperibile ad istanza di parte<sup>29</sup>.

Per quanto concerne la prima procedura, l'articolo 22 della Costituzione dell'OIL sancisce un obbligo generale per gli Stati membri di presentare alla Conferenza un rapporto annuale sulle misure adottate per dare attuazione alle convenzioni a cui essi hanno aderito. Tale rapporto viene annualmente analizzato da una Commissione di esperti, organo sussidiario del Consiglio di Amministrazione, che ha il compito di redigere a sua volta un rapporto in merito all'adeguatezza tra le misure legislative adottate a livello nazionale e la convenzione internazionale<sup>30</sup>. Laddove la Commissione di esperti constati degli inadempimenti, gli Stati hanno il diritto di presentare le proprie osservazioni in merito.

Gli articoli 24, 25 e 26 della Costituzione OIL disciplinano le due procedure occasionali esperibili su istanza di parte. La prima procedura, attivabile su reclamo di una organizzazione di lavoratori o di datori di lavoro nei confronti di uno Stato membro dell'organizzazione, è quella meno incisiva e prevede, in caso di persistente inadempienza da parte di detto Stato, che il Consiglio di Amministrazione (art. 24) possa rendere pubblico il ricorso e la risposta del governo trasgressore (art. 25) con conseguente danno di immagine per lo Stato.

La seconda procedura, di cui all'articolo 26, stabilisce la possibilità per il Consiglio di Amministrazione di nominare una Commissione d'inchiesta con il compito di depositare un rapporto riguardo l'inadempienza dello Stato; qualora lo Stato

---

<sup>28</sup> In tal senso P. FABRIS, *Diritti fondamentali al lavoro e responsabilità degli Stati*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, Fasc.2, p. 169 ss.

<sup>29</sup> Vedi sul tema, 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 Scambi Internazionali*, 1998, p. 75 ss. e I.D., *La Dichiarazione sui principi e diritti fondamentali sul lavoro dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro*, cit. Cfr., anche R. ADAM, *Attività normative e di controllo dell'OIL ed evoluzione della comunità internazionale*, Milano, 1992 e A. CASSESE, *Il controllo internazionale sul rispetto della libertà sindacale nel quadro delle attuali tendenze in materia di protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, in *Comunicazioni e Studi*, XII, Milano, 1966 p. 293ss.

<sup>30</sup> La Commissione di esperti è formata da giuristi altamente qualificati, tra cui i giudici della Corte Internazionale di Giustizia. Le osservazioni fornite da tale ente vengono poi analizzate dall'apposita Commissione sull'applicazione delle convenzioni e delle raccomandazioni dell'International Labour Conference. A tale organismo partecipano sia i governi coinvolti sia i delegati delle organizzazioni nazionali dei lavoratori e dei datori di lavoro.

inadempiente continui a rimanere tale il Consiglio di Amministrazione può adottare misure volte ad assicurare l'attuazione delle raccomandazioni della Commissione d'inchiesta (art. 33). Questo secondo procedimento è esperibile su istanza del Consiglio di Amministrazione, di uno Stato parte della Convenzione violata, o da un delegato alla Conferenza. Tali misure vengono poi pubblicate e possono essere impugnate dinanzi alla Corte Internazionale di Giustizia<sup>31</sup>.

Vi è infine una terza procedura di controllo in materia di libertà sindacale che prevede un meccanismo in parte simile a quello da ultimo considerato, ma con effetti meno incisivi al pari della procedura di cui agli articoli 24-25 della Costituzione<sup>32</sup>.

Titolari del diritto di presentare ricorso sono, in quest'ultimo caso, uno Stato membro dell'OIL, una organizzazione di lavoratori o di datori di lavoro.

Il Comitato sulla libertà sindacale, organo appositamente creato nel 1950, ha il compito di esaminare il reclamo e di fornire un rapporto in merito all'inadempienza dello Stato, che verrà poi trasmesso al Consiglio di Amministrazione, il quale se lo riterrà opportuno invierà la relazione alla Commissione di investigazione e conciliazione. Nel caso in cui la Commissione constati l'inadempienza da parte dello Stato, essa farà le proprie osservazioni in merito ed il Consiglio adotterà ulteriori misure allo scopo di porre fine alla violazione.

Correlata alle procedure di controllo sopra esaminate, seppur non rientrante nelle stesse, è la c.d. procedura dei contatti diretti che ha l'obiettivo di consentire ad uno Stato membro dell'OIL di applicare correttamente una convenzione attraverso il sostegno di un rappresentante del Consiglio di Amministrazione. Tale procedura, di regola, è attivata dalla richiesta formale dello Stato interessato ad un contatto diretto.

Alcuni Autori considerano il sistema di controllo del rispetto dei *core labour standards* dell'OIL come uno dei migliori sistemi di sorveglianza a livello internazionale; ed in quanto tale esempio di sistema che tutti gli Stati dovrebbero adottare<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> In tal senso, C. BLENGINO, *La dimensione sociale del commercio internazionale*, cit., p. 278 ss.

<sup>32</sup> Il procedimento speciale in materia di libertà sindacale non è disciplinato dalla Costituzione OIL ma è stato istituito con apposita delibera del Consiglio di amministrazione nel 1950 dopo un accordo tra il Consiglio Economico e Sociale dell'ONU e dell'ILO. Tale procedimento può riguardare anche Stati che non hanno ratificato le Convenzioni in materia di libertà sindacale e contrattazione collettiva (Convenzioni n. 87/1948 e 98/1949). Vedi, C. BLENGINO, *La dimensione sociale del commercio internazionale*, cit., p. 248.

<sup>33</sup> In tal senso, N. VALTICOS, *Once more about the ILO System of Supervision: in what respect is still a model? Towards more effective supervision by international Organizations*, *Essays in honor of Henry G. Scherrus*, vol. 1., Niels Blokker e Sam Muller, 1994.

Nonostante le procedure di controllo del rispetto dei *core labour standard* in sede OIL abbiano un forte valore dichiarativo e morale, va sottolineato come non sia prevista alcuna sanzione nei confronti dello Stato trasgressore. Pertanto il ruolo dell'OIL, in materia di promozione e controllo di standard minimi di trattamento dei lavoratori, riconosciuti a livello universale, trova un forte limite nella mancanza di misure volte a sanzionare l'inosservanza da parte degli Stati membri delle raccomandazioni adottate dagli organi OIL.

In dottrina, c'è chi ha cercato di superare tale limite facendo riferimento alle norme e alle procedure del sistema OMC al fine di poter sanzionare il mancato rispetto dei *core labour standard*. Secondo tale corrente di pensiero, l'art. XX del Gatt 1947, che consente l'adozione o il mantenimento di misure restrittive degli scambi internazionali per ragioni di ordine pubblico (lett. a), per la protezione della salute e della vita umana e degli animali (lett. b), per tutelare l'ambiente (lett. g) e per prevenire ed ostacolare il commercio di merci fabbricate con il lavoro dei detenuti (lett. e) legittimerebbe agli Stati membri la possibilità di rifiutare l'ingresso nel proprio territorio di merci fabbricate senza il rispetto di forme di assistenza e di previdenza del lavoratore.<sup>34</sup>

Tuttavia, l'orientamento prevalente in dottrina non ritiene ammissibile far discendere l'esistenza della c.d. clausola sociale internazionale dall'art. XX del Gatt (lett. b o e)<sup>35</sup>.

Rimane comunque indiscusso a livello internazionale l'impegno dei membri OMC al rispetto e alla promozione dei *core labour standard* così come riconosciuti dalle Convenzioni OIL. La dichiarazione ministeriale di Singapore, infatti, atto conclusivo della prima conferenza OMC del 1996, ha riconosciuto formalmente l'esigenza per gli Stati membri di garantire l'osservanza dei diritti sociali dei lavoratori, rifiutando

---

<sup>34</sup> In tal senso, F. MAUPAIN, *La protection internationale des travailleurs et la libéralisation du commerce international: un lien ou un frein?* In *Rev. Gen. Dr. Internat. Pub.*, 1996, p. 78 ss.

<sup>35</sup> Vedi, *ex multis*, A. SANTA MARIA, *Il diritto internazionale dell'economia*, in AAVV, *Istituzioni di diritto internazionale*, Torino, 2003, P. 484-485. L'A. ritiene inammissibile anche il ricorso alle misure di salvaguardia, di cui all'art. XII del Gatt, in quanto misure temporanee non idonee a giustificare la legittimità della c.d. clausola sociale internazionale e C. DI TURI, *La liberalizzazione dei flussi commerciali internazionali, norme del diritto internazionale del lavoro e promozione della dignità umana*, cit. ove l'A. pone in evidenza come la funzione della clausola sociale internazionale, diretta a tutelare interessi pubblici, mal si concilia con le eccezioni di cui all'art. XX del Gatt giustificate da esigenze meramente nazionali. In una posizione intermedia si pone l'Autrice BLENGINO, secondo la quale l'esistenza della clausola sociale internazionale potrebbe discendere dall'art. XX. Lett. h) che consente agli Stati di adottare delle misure restrittive in esecuzione di obbligazioni internazionali su prodotti di base, assunti in conformità a criteri accettati dalle parti. In tal senso, C. BLENGINO, *La dimensione sociale del commercio internazionale*, cit., p. 290 ss.

ogni intento protezionista e affermando la competenza dell'OIL a trattare di questi temi<sup>36</sup>.

In seguito, l'OIL nella *Dichiarazione sui diritti e principi fondamentali sul lavoro* nel 1998, riprendendo il testo della Dichiarazione ministeriale di Singapore, ha affermato che i diritti umani fondamentali dei lavoratori, quali il diritto di associazione e di contrattazione collettiva, l'eliminazione del lavoro forzato e dello sfruttamento del lavoro minorile e il principio di non discriminazione nel lavoro non devono essere utilizzati con fini protezionistici<sup>37</sup>.

In particolare, la comunità internazionale appare da tempo schierata in due parti: da un lato, vi sono gli Stati più industrializzati e potenti che sottolineano l'importanza dell'inserimento della clausola sociale nel sistema OMC, primi fra tutti gli Stati Uniti e l'Unione europea, e, dall'altro lato, vi sono i maggiori PVS, quali India, Egitto, Pakistan, Indonesia, Cina, Brasile, Sudafrica e Singapore che si oppongono fortemente all'inserzione di tale clausola.<sup>38</sup> Secondo i PVS il rispetto dei *core labour standard* comporterebbe un notevole aumento dei costi del lavoro tali da renderli meno competitivi sul mercato.

Inoltre, secondo tali Stati, il richiamo alla clausola sociale internazionale da parte degli Stati più industrializzati nasconderebbe in realtà finalità protezionistiche più che essere diretto a tutelare i diritti fondamentali dei lavoratori.

Nella prassi internazionale per far fronte a questa situazione si è dato avvio ad un meccanismo di tipo premiale che comporta una serie di vantaggi commerciali a favore delle merci di quegli Stati che si mostrano rispettosi degli standard sociali

---

<sup>36</sup> Cfr., il testo della Dichiarazione Ministeriale di Singapore del 9-13 dicembre del 1996, par. 4 (WT/MIN(96)DEC) ove si legge: “*We renew our commitment to the observance of internationally recognized labour standard. The International Labour Organization 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 standard for protectionist purposes and agree that comparative advantages of countries, particularly low wage developing countries, must in no way be put in question. In this regard we note that the WTO and ILO Secretariats will continue their existing collaboration.*”

<sup>37</sup> Nello stesso anno della Conferenza Ministeriale di Singapore, anche l'OCSE, in occasione di uno studio effettuato sul commercio e le condizioni di lavoro, ha identificato tali diritti fondamentali dei lavoratori nella categoria dei *core labour standards*.

<sup>38</sup> Vedi sul punto, A. MAZZONI, *Globalizzazione, commercio internazionale e giustiziabilità di pretese private fondate su norme internazionali*, in *Rivista del Diritto del Commercio Internazionale*, 2006, vol. II, p. 259-263.

richiesti, senza prevedere sanzioni economico-finanziarie per quei Paesi che commettono *social dumping*.<sup>39</sup>

Con l'espressione *social dumping* si suole indicare quel fenomeno che comporta effetti distorsivi del commercio internazionale a causa dell'importazioni di merci provenienti da PVS non rispettosi dei diritti sociali dei lavoratori, con costi di produzione ben inferiori a quelli europei ed americani.<sup>40</sup>

In dottrina, sono stati identificati una serie di effetti negativi derivanti da tale fenomeno quali: i tagli alla spesa sociale a favore di programmi diretti alla formazione della forza lavoro nei PVS; una sorta di gara al ribasso di norme a protezione sociale al fine di attirare gli investitori stranieri; aumento dei tassi di disoccupazione nei paesi industrializzati a causa della delocalizzazione della manodopera a basso costo nei PVS; violazione di diritti umani fondamentali quali i principali diritti dei lavoratori identificati nei *c.d. core labour standards*.<sup>41</sup>

Un significativo modello in materia è offerto dall'esperienza nord-americana che accanto all'Accordo di libero scambio tra USA, Messico e Canada (NAFTA) ha affiancato un accordo di cooperazione sul lavoro, il *North American Agreement on Labor Cooperation* (NAALC), che prevede una procedura di sorveglianza e di cooperazione tra le parti in base alla quale vengono adottate delle vere e proprie sanzioni finanziarie nei confronti dei Paesi non rispettosi delle proprie norme giuslavoristiche.

---

<sup>39</sup> In tal senso, A. SANTA MARIA, *Il diritto internazionale dell'economia*, in AAVV, *Istituzioni di diritto internazionale*, cit., 2003, p. 484-485. Vedi anche A. MAZZONI, cit. secondo il quale il meccanismo di tipo premiale rispetto a quello sanzionatorio ha come vantaggio immediato quello di evitare il perseguimento di finalità protezionistiche da parte dei Paesi più industrializzati e tendenzialmente importatori. Sul tema, cfr. anche C. GRANGER e J.M. SIROEN, *Core Labour Standards in Trade Agreements: From Multilateralism to Bilateralism in JWT*, vol. 40, 2006, p. 813 ss e in particolare le conclusioni (p. 835-836) ove si sottolinea l'importanza del ricorso a entrambi i tipi di sanzioni: negative, quali l'imposizione di dazi e i blocchi all'importazione e positive, quali la concessione di determinati vantaggi fiscali e commerciali. In tal senso si dichiara: "*Both types of sanctions may be used simultaneously, for example when fines or duties paid by offending firms are paid back to a country, in order to sustain social programmes. Moreover, it is useful to define core labour standards reference instruments*".

<sup>40</sup> Vedi A. SANTA MARIA, *Diritto commerciale europeo*, cit. L'A. sottolinea come in dottrina l'espressione *social dumping* abbia assunto una accezione negativa in quanto diretta a descrivere i vantaggi commerciali (come ad esempio applicazione della clausola della nazione più favorita, trattamento nazionale) ottenuti da quei PVS non rispettosi di standard minimi di trattamento sociale dei lavoratori a danno di Stati nei quali sono in vigore, invece, rigorose norme a tutela dei *core labor standard*. Inoltre, l'A. precisa la valenza meramente definitoria del termine *social dumping*, non rientrante nella regolamentazione antidumping prevista dal sistema GATT/WTO. Vedi, anche A. COMBA, *Il neo liberismo internazionale – Strutture giuridiche a dimensione mondiale dagli accordi di Bretton Woods all'Organizzazione Mondiale del Commercio*, Milano, 1995, p. 113.

<sup>41</sup> Vedi, E. RADIGHIERI, *I diritti fondamentali dei lavoratori nel commercio internazionale*, in *Commercio internazionale sostenibile?*, Bologna, 2003, p. 100 ss.; ALBER, *Social dumping, catch-up or convergence?*, in *Journal of European Social Policy, Special Issue*, 10, 2001, p. 5.

Più precisamente nel NAALC sono previste tre diverse procedure di controllo a seconda delle diverse categorie di diritti.

I diritti relativi alla libertà di associazione e di organizzazione sindacale possono essere oggetto solo di discussioni. I diritti che concernono il divieto di ogni forma di lavoro forzato, di discriminazione sul luogo del lavoro e sulla protezione dei lavoratori migranti possono essere oggetto di procedure di inchiesta. Infine, in relazione al divieto di lavoro infantile, al diritto di sicurezza e salute sul lavoro e al diritto sulla retribuzione minima possono essere inflitte delle sanzioni pecuniarie in caso di violazioni dell'accordo.

Condizione *sine qua non* per la clausola sociale del NAALC è la prova di un vantaggio concorrenziale per lo Stato trasgressore. Come è stato correttamente osservato in dottrina, tale procedura, più che a assicurare il rispetto di uno standard minimo di trattamento sociale dei lavoratori, come nei sistemi OIL e OMC, mira a garantire l'effettività dei singoli standard sociali degli Stati parti dell'accordo<sup>42</sup>.

Un altro importante modello americano è rappresentato dall'accordo di libero scambio del 27 luglio 2005 tra Stati Uniti e i Paesi del Centro America (Costa Rica, Repubblica Domenicana, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicaragua). L'accordo, noto come CAFTA, dedica una particolare attenzione ai diritti dei lavoratori e alla cooperazione in materia di lavoro tra le Parti contraenti. Già nel Preambolo, infatti, si afferma l'esigenza per gli Stati di promuovere un'integrazione economica e sociale dei propri territori al fine di migliorare le condizioni di vita e di lavoro dei propri cittadini<sup>43</sup>.

Nel CAFTA è sancito l'obbligo per gli Stati di rispettare i diritti sociali fondamentali garantiti dal diritto internazionale, ed il divieto di applicare standards di trattamento

---

<sup>42</sup> In tal senso, A. PERULLI, *Diritti sociali e libertà economiche*, in *Governance globale e diritti dell'uomo*, a cura di M. NORDIO e V. POSSENTI, Reggio Emilia, 2007, p. 71 ss. Secondo l'Autore l'originalità dell'Accordo di cooperazione sul lavoro risiede proprio nella finalità: garantire l'effettività dei singoli standard sociali nazionali senza imporre uno standard minimo di protezione sovranazionale come nelle convenzioni OIL. Così anche i principi contenuti nell'allegato dell'Accordo (All. sui *Labor Principles*) sono da considerare delle linee guida in materia giuslavoristica e non degli standard sociali sovranazionali. Vedi sul tema, anche G.RYNBERG, V.QALO, *Labor Standards in Us and Eu Preferential Trading Arrangements*, in *Journal of World Trade*, 2006, p. 626. In senso contrario, C. BLENGINO, *La dimensione sociale del commercio internazionale*, cit., p. 294. Secondo l'A. il fatto che il NAALC non crei degli standards universali in materia di core labour standards e né faccia alcun riferimento a quelli espressi dall'OIL costituisce il limite dell'Accordo. Proprio per tale ragione secondo l'A. il NAALC non può essere considerato un modello da seguire a livello internazionale, avendo come unico obiettivo il rafforzamento delle legislazioni nazionali di ciascuno dei tre Stati membri.

<sup>43</sup> Cfr., A.PERULLI, *Diritti sociali e libertà economiche*, cit. e G.RYNBERG, V.QALO, *Labor Standards in Us and Eu Preferential Trading Arrangements*, cit., 638.

sociale inferiori a quelli previsti dalle Convenzioni OIL, quali, ad esempio, il diritto di organizzazione e di contrattazione collettiva, il divieto del lavoro forzato, lo sfruttamento del lavoro minorile ecc.<sup>44</sup>.

Qualora le Parti non rispettino gli obblighi sanciti nell'accordo, l'art. 16 al punto 2, prevede l'attivazione di una apposita procedura diretta, per un verso a sanzionare la parte inadempiente, e per l'altro a garantire agli interessati l'effettività della tutela giudiziaria dei propri diritti. A tal fine l'Accordo prevede anche la costituzione di un *Consiglio per gli affari sociali (Labour affaire council - LAC)* con il compito di verificare periodicamente l'osservanza delle norme da parte degli Stati, al fine di assicurare e rafforzare il rispetto degli standard sociali nazionali.

L'esperienza americana rappresenta un importante modello per la comunità internazionale in materia di promozione e rispetto dei *core labour standard* riconosciuti a livello internazionale. I meccanismi sanzionatori previsti dal NAALC e dal CAFTA consentono, infatti, di tutelare il mercato del lavoro nazionale contro le prassi socialmente scorrette poste in essere dalle aziende.

Tuttavia, in merito alla relazione tra diritti sociali e sviluppo economico, al fine di fornire una risposta all'interrogativo da cui ha preso inizio la presente indagine, ovvero comprendere se alcuni diritti dei lavoratori siano o meno compatibili con lo sviluppo economico dei PVS, va osservato come il rispetto di tali diritti, pur rappresentando senza dubbio una parte costitutiva dello sviluppo economico - ed in quanto tale meritevole di tutela - sia da considerare allo stato attuale una ragionevole utopia per la maggior parte dei PVS.

In aree caratterizzate dalla mancanza di infrastrutture e servizi pubblici essenziali, da attività agricole e manifatturiere spesso condotte su base familiare, ed in generale da una produttività del lavoro che si mantiene a un livello particolarmente basso, appare utopistico richiedere ai governi dei PVS il rispetto di standard minimi di trattamento sociale dei lavoratori<sup>45</sup>.

Per affrontare realisticamente tale problema, al fine di tutelare il mercato nazionale contro le prassi socialmente scorrette poste in essere dalle aziende multinazionali che subappaltano parte delle loro produzioni a aziende locali non rispettose dei *core labour standard*, senza privare, peraltro, i PVS del vantaggio comparativo, legittimo,

---

<sup>44</sup> Cfr., articolo 16 dell'Accordo CAFTA.

<sup>45</sup> Riguardo le principali caratteristiche del sistema economico dei paesi in via di sviluppo, cfr., A. CASSESE, *Diritto Internazionale*, Seconda Parte, Bologna, 2004, p. 194 -196.

rappresentato dal basso costo della manodopera, una soluzione potrebbe risiedere nel far riferimento direttamente agli attori privati coinvolti (produttori, investitori e consumatori), piuttosto che alle politiche governative.

Così, quando si tratti di imprese a conduzione familiare di piccole dimensioni o di associazioni di piccoli agricoltori o artigiani locali che avviano progetti favorevoli allo sviluppo economico e sociale di aree particolarmente svantaggiate, l'Associazione Internazionale per lo Sviluppo (IDA, *International Development Association*) potrebbe incentivare attraverso piccoli finanziamenti e agevolazioni commerciali l'impegno di tali attori a rispettare i diritti sociali fondamentali, ad iniziare dal divieto di sfruttamento del lavoro minorile e dall'uso del lavoro forzato<sup>46</sup>. D'altra parte, le aziende multinazionali dovrebbero essere obbligate, attraverso l'imposizione di regole vincolanti, a garantire il rispetto dei *core labour standard* da parte delle imprese a cui subappaltano le loro produzioni; e, qualora le imprese subappaltatrici non si attenessero a tali disposizioni, potrebbero essere comminate delle sanzioni di natura economica da un apposito organismo creato *ad hoc* in seno all'OIL<sup>47</sup>.

In tal senso, un'importante campagna di sensibilizzazione sull'adozione di norme vincolanti potrebbe essere svolta in sede MIGA (*Multilateral Investment Guarantee Agency*)<sup>48</sup>.

I consumatori, infine, dovrebbero essere posti sempre nella condizione di poter riconoscere i prodotti fabbricati nel rispetto di tali diritti fondamentali dei lavoratori attraverso i c.d. programmi di social labelling<sup>49</sup>. Tali programmi hanno lo scopo di informare il consumatore sulle condizioni sociali di produzione del bene e presentano tutti le seguenti caratteristiche: presenza di un marchio a garanzia del rispetto di determinati standard nella produzione dei prodotti; previsione di procedure di controllo dirette a garantire che nella sostanza tali standard siano stati effettivamente rispettati; campagne di pubblicizzazione per informare i consumatori dell'importanza

---

<sup>46</sup> Riguardo all'IDA e agli altri organismi del gruppo della Banca Mondiale vedi, *infra*, capitolo 1.3.

<sup>47</sup> Grazie alla consulenza dell'OIL spesso le imprese multinazionali adottano volontariamente dei codici di condotta; essi sanciscono l'impegno dell'impresa ad adottare alcune misure sociali ed economiche dirette a migliorare le condizioni dei lavoratori in relazione alla retribuzione, alla sicurezza e alla salute e al divieto di sfruttamento del lavoro minorile. Spesso l'adozione di un codice di condotta avviene in risposta alla forte pressione esercitata in tal senso da parte dell'opinione pubblica.

<sup>48</sup> Riguardo al ruolo svolto dalla MIGA nel diritto internazionale dello sviluppo vedi, *infra*, capitolo 1.3.

<sup>49</sup> Sul modello del marchio europeo di qualità ecologica Eco-label. Riguardo l'importanza del sistema di etichettatura e di certificazione sociale vedi, *infra*, capitolo terzo, paragrafo 3.2 p. 118-119

sociale di tali prodotti; una percentuale dei fondi raccolti dalle vendite dei prodotti viene destinata a migliorare le condizioni di vita e di lavoro nelle regioni dove avviene la produzione<sup>50</sup>.

### 1.3. La Banca Mondiale e la tutela dei diritti fondamentali in materia di lavoro

La Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (la BIRS) è stata creata nel luglio del 1944 nel corso della Conferenza di Bretton Woods al fine di ricostruire le economie degli Stati danneggiati dalla seconda guerra mondiale ed incentivare gli investimenti produttivi nei Paesi a basso tasso di risparmio.<sup>51</sup>

La BIRS è un'organizzazione intergovernativa, divenuta nel 1947 agenzia specializzata delle Nazioni Unite, a capo del c.d. *Gruppo della Banca Mondiale* che comprende altri istituti internazionali ad essa collegati: la Società Finanziaria Internazionale (IFC - *International Finance Corporation*), l'Associazione Internazionale per lo Sviluppo (IDA - *International Development Association*), il Centro Internazionale per la risoluzione e le controversie in materia di investimenti diretti esteri (ICSID - *International Center for Settlement of Investment Disputes*) e l'Agenzia Multilaterale per la garanzia agli investimenti (MIGA - *Multilateral Investment Guarantee Agency*).<sup>52</sup>

In base al proprio Statuto, la Banca deve promuovere lo sviluppo di risorse e strutture produttive nei PVS e finanziare le forniture di beni primari quali acqua, elettricità e le infrastrutture di base di quegli Stati.

L'attività principale della BIRS consiste, infatti, nell'effettuare prestiti a lungo termine (15-20 anni) per incentivare gli investimenti stranieri nei PVS e nel

---

<sup>50</sup> In tal senso, C. BLENGINO, *La dimensione sociale del commercio internazionale*, cit., p. 300. Sull'importanza del diritto del consumatore ad essere informato riguardo la provenienza sociale del prodotto vedi, S. LA PORTA, *I diritti del Consumatore Fratello nell'ambito della cooperazione internazionale allo sviluppo*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubbl. Comunitario*, 2006, Vol. 5, p. 865.

<sup>51</sup> Cfr., T. TREVES, voce *Banca Mondiale*, in *Dig. Pubbl.*, 1993, p. 172 ss.

<sup>52</sup> Vedi C. FORTE, *Diritto e cooperazione allo sviluppo tra governance internazionale ed europea*, cit., p. 91 ss ove l'A. sottolinea come il concetto di Gruppo risiede nel fatto che le quattro istituzioni (SFI, IDA, ICSID e MIGA), nonostante svolgano compiti differenti, sono state create per gemmazione con la BIRS. In tal senso afferma l'Autore "si parla di legame di famiglia, in quanto la partecipazione agli altri istituti non può avvenire senza che il paese richiedente faccia parte della BIRS". Inoltre, dal momento che possono essere membri della BIRS solo quegli Stati che sono Membri del FMI, il legame di famiglia si estenderebbe anche a tale istituzione. Vedi al riguardo, J.J. REY, *Institutions Economiques internationales*, Bruxelles, 1988.

concedere garanzie per i progetti di sviluppo rientranti nelle finalità statutarie di cui agli articoli III e IV dello Statuto.<sup>53</sup>

Possono essere membri della BIRS solo gli Stati membri del Fondo Monetario Internazionale (FMI); ciascun Stato membro della Banca è titolare di quote azionarie del capitale sociale, il cui ammontare viene stabilito sulla base delle quote fissate per la partecipazione al FMI<sup>54</sup>.

In tal senso, la BIRS si caratterizza per avere un capitale di proprietà degli Stati membri. Tuttavia, essa si finanzia anche attraverso un capitale proprio, mediante l'emissione e la vendita di prestiti obbligazionari.

Attualmente gli Stati membri della BIRS sono 185 e ogni Stato dispone di duecentocinquanta voti più un voto per ogni azione di cui è titolare. I poteri di voto, infatti, sono ponderati in funzione del contributo finanziario al capitale di ogni Stato membro, così come per le altre istituzioni del gruppo. Pertanto, il potere decisionale è nelle mani degli Stati con più partecipazioni finanziarie, vale a dire di quegli più ricchi.

---

<sup>53</sup> F. GALGANO, F. MARRELLA, *Diritto del commercio internazionale*, Padova, 2007, p. 58 ss. In particolare si distinguono due tipologie di accordi: gli *accordi di prestito* che riguardano la Banca Mondiale e lo Stato beneficiario e gli *accordi di garanzia* che concernono il finanziamento ad un'impresa privata di uno Stato membro il quale garantisce della restituzione del prestito.

<sup>54</sup> Il FMI è un istituto specializzato dell'ONU, dotato di propria personalità giuridica con l'obiettivo di promuovere la cooperazione monetaria internazionale e di agevolare lo sviluppo degli scambi internazionali. Inoltre, il FMI ha l'obiettivo di promuovere la stabilità dei tassi di cambio e di evitare il ricorso a svalutazioni competitive e di far fronte agli squilibri delle bilance dei pagamenti finanziando gli Stati membri che si trovino in difficoltà. E' dotato di due organismi principali: un *Consiglio dei Governatori* al vertice dell'organizzazione e titolare di tutte le competenze del FMI, salvo quelle demandate al Consiglio d'Amministrazione. Il Consiglio dei Governatori è composto da un Governatore per ogni Stato membro, in totale 185. Ventiquattro dei governatori si riuniscono due volte l'anno in seno al Comitato monetario e finanziario internazionale; un *Consiglio d'Amministrazione* composto da 24 direttori esecutivi, di cui 8 sono nominati dagli Stati che detengono più quote: Stati Uniti, Giappone, Francia, Germania e Regno Unito, Cina, Russia e Arabia Saudita mentre gli altri 16 sono eletti con un mandato ogni due anni. Il Consiglio d'Amministrazione nomina il Direttore Generale che resta in carica 5 anni ed è a capo del personale. Come per la BIRS le delibere riflettono le posizioni degli Stati più industrializzati, maggiori contribuenti del FMI e in particolare degli Stati Uniti che detengono una quota superiore al 15% e che di fatto permette loro di disporre di un potere di veto sulle deliberazioni più importanti che richiedono una maggioranza dell'85% dei voti. Le decisioni di regola vengono assunte per maggioranza assoluta dei voti ma per alcune materie come si è detto vengono richiesti quorum costitutivi elevati pari al 70% o 85%. Le risorse economiche derivano dalle quote che gli Stati membri depositano al momento dell'adesione; solo un quarto di queste quote sono costituite da moneta convertibile o da diritti speciali di prelievo (DSP), mentre per la restante parte sono inutilizzabili. Pertanto l'attività del FMI dipende dal prestito degli Stati più industrializzati che sottopongono tra l'altro l'erogazione dei fondi per il risanamento delle economie degli Stati in difficoltà al rispetto di determinate condizioni (c.d. politica della condizionalità). Vedi sul tema, F. GALGANO, F. MARRELLA, *op. cit.*; A. SANTA MARIA, *Diritto commerciale europeo*, Milano, 2008, p. 353 ss e A. VITERBO, *A proposito delle nuove forme di finanziamento dello sviluppo e della loro funzione nell'ambito della comunità internazionale*, in *Il diritto dell'economia*, 1-2008, p. 142 ss.

La struttura della BIRS si articola in quattro organi principali: il *Consiglio dei Governatori* a cui partecipano due rappresentanti per ogni Stato membro, che restano in carica per cinque anni con la funzione principale di adottare decisioni in materia di aumento o di diminuzione del capitale, di distribuire gli utili e di coordinare la cooperazione con le altre istituzioni finanziarie internazionali; un *Collegio degli Amministratori*, che vengono eletti ogni due anni dal Consiglio in base al sistema del voto ponderato (cinque amministratori sono in realtà nominati dagli Stati aventi più partecipazioni finanziarie, quali Stati Uniti, Giappone, Francia, Germania e Inghilterra e gli altri sono designati dal Consiglio in funzione dei raggruppamenti di Stati). Ogni amministratore dispone di un voto; un *Presidente* che coordina l'attività degli amministratori, fornendo le linee guida di azione della Banca ed è designato da quest'ultimi, a condizione che non sia in carica come rappresentante del Consiglio dei Governatori o come membro del Collegio degli Amministratori. Il Presidente non ha diritto di voto.

Vi è, poi, un *Consiglio consultivo* che riunisce sette membri esperti del settore bancario, commerciale, industriale ed agricolo, nominati dal Consiglio dei Governatori, con la funzione di aiutare gli organi principali della Banca nelle loro attività. La carica dei membri del Consiglio consultivo dura due anni. Infine il sistema organizzativo del gruppo della Banca mondiale prevede anche un *Tribunale Amministrativo*, composto da sette giuristi di grande notorietà, con lo scopo di risolvere le controversie del personale delle istituzioni di tutto il Gruppo.<sup>55</sup>

Inizialmente la BIRS concedeva solo prestiti a lungo termine con tassi di interesse di mercato diretti a finanziare progetti esclusivamente di carattere tecnico ed economico.

Negli anni, al fine di andare incontro alle esigenze dei PVS ed in particolare ai Paesi con più basso reddito, la BIRS ha modificato le proprie condizioni di prestito operando una differenziazione dei tassi di interesse sui prestiti (più alti per i Paesi industrializzati e minori per i PVS).

Inoltre, nel 1960, alla Banca Mondiale si è affiancata anche l'Associazione Internazionale per lo Sviluppo (nota come IDA, *International Development Association*), con il compito specifico di promuovere lo sviluppo economico dei

---

<sup>55</sup> Vedi al riguardo, F. GALGANO, F. MARRELLA, *Diritto del commercio internazionale*, cit. p. 60 e R. CADIN, *Gli attori e le modalità operative della cooperazione allo sviluppo*, in AA.VV., *Sviluppo e diritti umani nella cooperazione internazionale*, Torino, 2007, p. 178.

Paesi a basso reddito attraverso l'erogazione di prestiti a lungo termine e a condizioni più vantaggiose rispetto a quelle ottenibili dalla BIRS. L'IDA effettua prestiti per la durata di 30 anni, con un primo periodo di 10 anni senza interessi, e con una spesa di gestione di tre quarti dell'1% annuo. Le risorse finanziarie dell'IDA sono costituite dai contributi degli Stati membri della Banca mondiale, sia attraverso le quote di capitale azionario sottoscritte sia attraverso contributi volontari versati da alcuni di essi.<sup>56</sup>

Oltre alla concessione di prestiti, gli Stati e le imprese private possono richiedere un finanziamento all'Associazione al fine di promuovere un progetto di sviluppo socio economico di un PVS, purchè si tratti di zone a basso reddito pro-capite e a condizione che sia stato fatto precedentemente ricorso alle procedure di assistenza tecnica di competenza della BIRS.<sup>57</sup>

Al fine di promuovere gli investimenti stranieri nei paesi in via di sviluppo, il sistema del gruppo della Banca mondiale ha previsto anche l'istituzione della Società Finanziaria Internazionale (IFC), del Centro Internazionale per la Risoluzione e le Controversie in materia di investimenti diretti esteri (ICSID) e dell'Agenzia Multilaterale per la Garanzia agli Investimenti (MIGA).

L'International Finance Corporation, creata nel 1956 con il fine principale di favorire gli investimenti diretti stranieri nei PVS, funziona come una vera e propria banca di investimento: acquista partecipazioni societarie, concede prestiti a condizioni più favorevoli di quelli della BIRS, emette titoli azionari, promuove le fusioni e le *joint ventures* tra società, e fornisce anche consulenza tecnica e legale agli operatori. L'IFC ha personalità giuridica e ha un proprio bilancio separato da quello della Banca mondiale.

L'attività di consulenza tecnica e legale alle imprese in formazione o già attive nel Paese beneficiario è finanziata dal *Technical Assistance Trust Funds Program* le cui risorse finanziarie sono costituite da contributi volontari di alcuni Stati membri. Non sono previsti accordi di garanzia con i governi dei paesi ove avrà luogo

---

<sup>56</sup> Cfr., A. CASSESE, *Diritto Internazionale*, cit., p. 202 –203. L'A. pone in evidenza la peculiarità dell'Associazione Internazionale per lo Sviluppo che accoglie le istanze dei PVS, prevedendo una maggiore partecipazione di questi paesi al processo decisionale. Ciò nonostante, anche nell'IDA opera il sistema del voto ponderato in funzione del contributo finanziario al capitale azionario di ogni Stato membro, così come nella BIRS; pertanto i paesi più ricchi detengono sempre la maggioranza dei voti.

<sup>57</sup> Vedi, R. CADIN, *Gli attori e le modalità operative della cooperazione allo sviluppo*, cit., p. 180-181.

l'investimento, e i prestiti, che normalmente hanno una durata tra i 7 e i 12 anni, sono concessi a tassi di interesse di mercato.<sup>58</sup>

L'ICSID è stato istituito nel 1966 con la Convenzione firmata a Washington il 18 marzo del 1965 e ha la finalità di risolvere le eventuali controversie sorte tra investitori privati e gli Stati beneficiari degli investimenti stranieri.

In particolare, l'ICSID è competente per la soluzione delle dispute derivanti dall'applicazione di un contratto di investimento tra l'investitore privato e lo Stato beneficiario. La procedura di conciliazione o quella arbitrale ha inizio per espressa volontà, in forma scritta, delle parti e termina con la redazione di un verbale da parte della commissione di conciliazione o con una sentenza del tribunale arbitrale. Nonostante il ricorso all'ICSID abbia natura volontaria, le parti dopo aver fatto ricorso per iscritto al centro non possono sottrarsi in via unilaterale al parere espresso nel verbale né al contenuto della sentenza. Per quanto riguarda il diritto applicabile alla controversia, è lasciata ampia libertà di scelta alle parti.<sup>59</sup>

Nel 1974 il Consiglio di Amministrazione dell'ICSID ha introdotto un apposito meccanismo, chiamato *Additional Facility Rules*, che concerne controversie non direttamente derivanti da operazioni di investimento e dispute, che pur avendo ad oggetto un investimento, vedono come parti Stati non membri del centro.

Negli ultimi anni il numero delle controversie sottoposte all'ICSID è aumentato molto; ciò è dovuto principalmente al carattere obbligatorio dei lodi non solo tra le parti, ma anche tra gli Stati contraenti, in quanto la tutela dell'investitore privato, in ipotesi di mancata esecuzione del lodo arbitrale, ne risulta rafforzata.<sup>60</sup>

---

<sup>58</sup> Al riguardo, vedi A. FRAU, *Il diritto della cooperazione internazionale allo sviluppo*, cit., p. 127-128. L'A. sottolinea come l'IFC si occupa solo indirettamente della gestione delle società di cui detiene le quote azionarie: la sua funzione infatti è quella di incoraggiare gli investimenti di altri enti in quella stessa società ma non di gestirla direttamente. L'IFC svolge principalmente attività di assistenza alle imprese multinazionali; favorisce gli investimenti stranieri soprattutto nell'Europa centrale ed orientale e nell'Africa sub-sahariana; privatizza e ristruttura le imprese pubbliche e promuove gli investimenti diretti nel settore delle telecomunicazioni e nel settore energetico.

<sup>59</sup> L'art. 42 della Convenzione di Washington dichiara: "Il Tribunale si pronuncia sulla controversia conformemente alle norme di diritto convenute tra le parti. In difetto di accordo tra le parti, il Tribunale applica la legge dello Stato contraente parte nella controversia, ivi comprese le norme relative ai conflitti di legge, come pure i principi di diritto internazionale in materia. Il Tribunale non può rifiutarsi di giudicare eccedendo il silenzio o l'oscurità della legge. Le disposizioni dei precedenti paragrafi non pregiudicano la facoltà del Tribunale, se le parti sono d'accordo in tal senso, di statuire *ex aequo et bono*."

<sup>60</sup> In materia di controversie inerenti a investimenti esteri, cfr., F. GALGANO, F. MARRELLA, *Diritto del commercio internazionale*, cit., p. 746 ss. Per ottenere il riconoscimento e l'esecuzione del lodo ICSID occorre presentare copia del lodo, certificata come conforme dal Segretario Generale del Centro, al tribunale competente dello Stato in cui si richiede l'esecuzione. L'A. sottolinea come

L'Agenzia Multilaterale per la garanzia agli investimenti (MIGA), è stata istituita con la Convenzione di Seul dell'11 ottobre 1985. Essa ha il compito di promuovere gli investimenti diretti esteri nei PVS fornendo agli investitori garanzie contro certi rischi di natura non commerciale: rischi di valuta, che si verificano quando il governo del PVS in cui è stato effettuato l'investimento adotta restrizioni relative alla conversione della valuta e al suo trasferimento; l'espropriazione, a seguito della quale l'investitore si vede privato della sua proprietà o del suo controllo; l'inadempimento contrattuale da parte del governo ricevente; il rischio di un conflitto armato o di guerre civili.<sup>61</sup>

Le garanzie vengono rilasciate sempre dopo un'attenta analisi dell'impatto economico, sociale e ambientale dei progetti di investimento, con una durata di 15 anni e in casi eccezionali, anche di 20 anni. Qualora il progetto sia particolarmente complesso e sollevi diversi problemi di carattere economico, la MIGA si consulta con la BIRS e l'IFC.

Al fine di favorire gli investimenti stranieri, l'Agenzia per la garanzia degli investimenti offre anche attività di consulenza agli investitori circa i programmi politici e legislativi dei PVS, svolgendo una rilevante attività promozionale attraverso l'organizzazione di conferenze, seminari e convegni.

La MIGA è stata creata in risposta alla diminuzione del volume di investimenti esteri degli anni Ottanta, a causa della continua insolvenza nei PVS a fronte dei ripetuti rischi politici.

I PVS temevano inizialmente che la creazione di un apposita agenzia multilaterale di garanzia tutelasse solamente gli interessi degli Stati industrializzati. In realtà, ciò non si è verificato poiché l'istituzione della MIGA ha favorito notevolmente il flusso degli investimenti tra gli Stati membri offrendo un'adeguata attività di consulenza agli investitori e creando un clima di fiducia negli investimenti attraverso il meccanismo assicurativo.<sup>62</sup>

---

"l'adozione di un qualsiasi procedimento che non si limitasse alla verifica dell'autenticità del titolo esecutivo è da considerare contrario alla Convenzione di Washington del 1965".

<sup>61</sup>Al riguardo, vedi F. GALGANO, F. MARRELLA, *Diritto del commercio internazionale, cit.*, p. 678-679 ove l'A. pone in evidenza come l'assicurazione da parte della MIGA avviene attraverso un contratto internazionale ad hoc di garanzia ove sono precisate la durata, l'indennizzo, i tipi di rischi, e la volontà delle parti a ricorrere all'arbitrato ICSID in caso di controversie. *Cfr.*, anche S. CANTONI, *Il Gruppo della Banca Mondiale*, in *Studi di diritto internazionale dell'economia*, a cura di G.Porro, Torino, 2006, p. 183 ss.

<sup>62</sup>Vedi, R. CADIN, *Gli attori e le modalità operative della cooperazione allo sviluppo, cit.*, p. 179 e C. FORTE, *Diritto e cooperazione allo sviluppo tra governance internazionale ed europea, cit.*, p. 95-

Quanto descritto sino ad ora rappresenta il modello tradizionale di cooperazione finanziaria attuato dalla Banca mondiale. Tuttavia, a causa dei molteplici errori di valutazione politica ed economica da parte della BIRS e delle conseguenti difficoltà dei PVS a partecipare ai programmi di cooperazione, la Banca mondiale, a partire dal 1997, ha attuato un nuovo piano di sviluppo indicato nello “*Strategic Compact*”.<sup>63</sup>

Tale programma riorganizza il personale della Banca in riferimento a quattro settori principali: i) sviluppo umano e sviluppo sostenibile; ii) finanza; iii) settore privato e infrastrutture; iv) riduzione della povertà e gestione economica, al fine di consentire una migliore integrazione sulle tematiche dello sviluppo. Ciò ha portato all’elaborazione di una nuova strategia di assistenza, denominata “*Comprehensive Development Framework*” (CDF) che ha la finalità di ottimizzare al meglio le risorse finanziarie della Banca.

Il *Comprehensive Development Framework* prende in considerazione tutti gli elementi necessari allo sviluppo sostenibile di uno Stato (strutturali, infrastrutturali e umani), valorizzando il ruolo di ciascun attore: i Governi, le organizzazioni internazionali coinvolte, la società civile e il settore privato.<sup>64</sup> Questo approccio è stato integrato da un ulteriore strumento operativo, “il *Country Assistance Strategies*” (CAS), che individua una strategia di assistenza relativa a ciascun Paese, nel quale si valutano gli strumenti finanziari utilizzati nel corso dei tre anni precedenti e si delineano i futuri programmi di azione nel Paese.

In particolare, il CAS presta una maggiore attenzione agli aspetti sociali e ambientali dello sviluppo, alla good governance, alla condizione della donna, alla lotta contro la corruzione, al settore finanziario e al rispetto dei *core labour standard*. Ed è proprio nell’elaborazione del CAS che risiede l’importanza del ruolo della Banca mondiale nella tutela e nella promozione dei diritti sociali dei lavoratori.

---

96. L’A. sottolinea come molti PVS, interessati agli investimenti privati, partecipino ora al capitale della MIGA; ciò a dimostrazione del fatto che l’Agenzia Multilaterale per la garanzia degli investimenti ha trovato col tempo l’appoggio e il consenso dei PVS.

<sup>63</sup> Lo *Strategic Compact* è un documento a carattere programmatico approvato dal Consiglio dei Governatori nel marzo del 1997. Le critiche mosse all’organizzazione della Banca Mondiale sono principalmente le stesse che vengono da sempre mosse al FMI, ovvero l’eccessivo potere e condizionamento degli interventi in mano ai paesi più ricchi.

<sup>64</sup>Al riguardo, vedi A. FRAU, *Il diritto della cooperazione internazionale allo sviluppo*, cit, p. 117 ss ove il *Comprehensive Development Framework* viene definito come uno schema logico di coordinamento di tutte le attività di cooperazione nei singoli PVS. A tal proposito l’A. parla di “matrice dello sviluppo” diretta a fornire per ogni paese un quadro di riferimento operativo (descrizione della situazione politica, dei programmi in atto, delle attività da intraprendere ecc..)

E' suo compito infatti, da un lato, sostenere anche finanziariamente l'impegno dei PVS a garantire la tutela di standard minimi di trattamento sociale dei lavoratori e, dall'altro lato, promuovere gli investimenti stranieri delle imprese multinazionali rispettose di tali diritti. Tanto più se si considera il ruolo fondamentale che continua a svolgere la MIGA organizzando conferenze e seminari per promuovere il dialogo tra manager locali e stranieri ed incentivare gli investimenti diretti nei PVS.

Gli incontri organizzati dall'Agenzia Multilaterale per la garanzia degli investimenti potrebbero rappresentare, a mio avviso, una sede opportuna per la discussione e la promozione del rispetto dei *core labour standard* a livello internazionale.

In tema di diritti sociali dei lavoratori si assiste a una rilevante contraddizione: da una parte, gli Stati più industrializzati pretendono il rispetto di tali diritti in quanto componenti sociali dello sviluppo economico di un Paese, dall'altra sono proprio le imprese multinazionali di quegli stessi Stati a beneficiare di politiche legislative deficitarie sotto tale profilo e a non voler supplire alla scarsa protezione di un lavoratore in un dato Paese.

Come è noto le aziende straniere e in particolare le imprese multinazionali, al fine di risparmiare nei costi di produzione, tendono a delocalizzare gli investimenti e gli scambi nei Paesi che hanno standard di tutela dei diritti dei lavoratori minori rispetto ai parametri occidentali. Ciò incentiva, a sua volta, i PVS a ridurre ogni forma di tutela nei confronti dei diritti dei lavoratori, al fine di attrarre gli investimenti stranieri.<sup>65</sup>

Un triste esempio, in tal senso, è rappresentato dal noto caso "Chicco" del 19 novembre del 1993, nella città cinese di Kuyong.

In una fabbrica di giocattoli, (di nome *Zhili*), di proprietà della Tri-Co Industrial Ltd, società con sede legale a Hong Kong, scoppiò un grosso incendio a seguito del quale morirono carbonizzate ottantasette ragazze, la maggior parte delle quali minorenni, e altre quarantasei rimasero ustionate, con gravi invalidità a vita.

La *Zhili* produceva giocattoli per l'impresa italiana Artsana-Chicco e le indagini, condotte da una commissione investigativa cinese, verificarono che l'incendio fu provocato a causa di un corto circuito. Tuttavia, la commissione rilevò che il numero elevato di morti e feriti fu causato dalla mancanza di norme di base a tutela dei lavoratori all'interno del locale di lavoro: le porte e le finestre del locale erano

---

<sup>65</sup> Cfr., C. BLENGINO, *Il lavoro infantile e la disciplina del commercio internazionale*, Milano, 2003 p. 75 s.

bloccate dall'interno poichè davanti c'era del materiale accatastato e le finestre erano sprangate dall'esterno.<sup>66</sup>

Il Tribunale di Kuiyong, in seguito, condannò il proprietario dell'impresa a due anni di reclusione, anche per aver pagato una tangente al comandante dei vigili del fuoco affinché falsificasse gli esiti dell'ispezione, e a pagare una rendita vitalizia alle famiglie delle vittime; tuttavia l'impresa fu dichiarata fallita senza avere alcuna copertura assicurativa contro gli incendi.<sup>67</sup>

Da parte sua, la Chicco, chiamata in giudizio dal Tribunale di Kuiyong, non effettuò alcun pagamento, sostenendo di non aver un obbligo legale in tal senso.

A seguito di questo triste epilogo, i sindacati nazionali e molte organizzazioni non governative italiane hanno lanciato negli anni una proposta all'associazione dei produttori di giocattoli in Italia affinché venga adottato un codice di condotta, sul modello offerto dall'OIL, che le impegni a rifornirsi solo da produttori locali rispettosi dei diritti fondamentali dei lavoratori.<sup>68</sup> Altre associazioni umanitarie si sono invece rivolte ai consumatori affinché boicottino le multinazionali che continuano ad appaltare la produzione di giocattoli ad imprese locali mettendo a grosso repentaglio la vita dei lavoratori.

Come ho già osservato, per risolvere il problema, più che far riferimento alle politiche governative dei PVS, è agli attori privati che ci si deve rivolgere pretendendo da ogni categoria, produttori, investitori e consumatori, il rispetto dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori. Il problema è che attualmente la Banca Mondiale continua nella maggior parte dei casi a finanziare prestiti nei PVS a progetti statali o in ogni caso garantiti dai governi locali che spesso non sono democratici né trasparenti.

---

<sup>66</sup> Cfr., M. G. SALARIS, *Lo sfruttamento lavorativo dei minori, dal Trattato della responsabilità civile e penale in famiglia*, a cura di Paolo Cendon, Padova, 2004, p. 1484 ss. L'A. riferisce che con molta probabilità il bilancio dei morti è stato sicuramente maggiore, dal momento che diversi testimoni videro passare ben tre camion carichi di cadaveri. Purtroppo gran parte di questi ragazzi lavoratori non furono mai identificati poiché lavoravano in nero e non erano stati inseriti nei registri degli assunti.

<sup>67</sup> Il Governo cinese intervenne con un versamento a tantum a favore dei familiari delle ragazze decedute; mentre nulla fu versato a favore delle famiglie delle ragazze rimaste invalide a seguito dell'incendio.

Cfr., Centro Nuovo Modello di Sviluppo, *Sulla pelle dei bambini*, Pisa, 1995, p. 94 ss.

<sup>68</sup> L'OIL con la Dichiarazione Tripartita sulle imprese multinazionali e la politica sociale del 30 novembre del 1977 ha fornito un modello di codice di condotta in materia di organizzazione del lavoro e relazioni industriali, indirizzato ai governi degli Stati, alle associazioni di lavoratori, e agli imprenditori. Nella Dichiarazione viene sottolineato il ruolo fondamentale rivestito dalle imprese multinazionali.

#### 1.4 La cooperazione allo sviluppo in ambito commerciale: l'UNCTAD e il WTO

Come ho già avuto modo di analizzare nei paragrafi precedenti, al termine della seconda guerra mondiale, con la conferenza di Bretton Woods del 1945, è stato definito un quadro istituzionale di organizzazioni internazionali in campo commerciale con il compito di controllare e disciplinare l'economia internazionale: la BIRS per ricostruire le economie distrutte o turbate dalla guerra e incentivare lo sviluppo di risorse e investimenti diretti nei PVS; il FMI per garantire la stabilità monetaria e finanziaria internazionale e una terza organizzazione, l'OIC (l'Organizzazione Internazionale del Commercio) con il compito di disciplinare il commercio internazionale.

L'OIC, istituita con la Carta dell'Avana del 21 novembre 1948, in realtà non ebbe alcun seguito poichè venne fin da subito a mancare il sostegno del soggetto principale ideatore dell'accordo: gli Stati Uniti che rappresentavano anche la principale potenza economica mondiale.<sup>69</sup>

Tuttavia nel corso della riunione di Ginevra del 30 ottobre del 1947 venne stipulato un Accordo relativo al solo commercio delle merci: l'Accordo Generale sulle Tariffe e il Commercio (*General Agreement on Tariff and Trade*, "GATT 1947"), che pur non dando vita ad una organizzazione operò comunque come il principale strumento di cooperazione multilaterale in materia di commercio internazionale.

Il GATT aveva il compito principale di abolire le restrizioni agli scambi internazionali che impedivano l'affermarsi della piena liberalizzazione del commercio di beni. A tal fine l'Accordo Generale prevedeva una serie di obblighi per gli Stati contraenti: l'obbligo di non discriminazione attraverso la "clausola della nazione più favorita"; l'obbligo del trattamento nazionale e il principio della progressiva e reciproca riduzione dei dazi doganali attraverso una serie di negoziati bilaterali o multilaterali (i c.d. rounds – art. XXVIII *bis*).<sup>70</sup>

---

<sup>69</sup> Cfr., *ex multis*, M. GIULIANO, *La cooperazione degli Stati nel commercio internazionale*, Milano, 1978, p. 151 ss.; J. JACKSON, *The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations*, Cambridge, 1989; G. VENTURINI, *L'accordo generale sulle tariffe doganali e il commercio (GATT)*, Milano, 1988, p. 1ss.

<sup>70</sup> Vedi, A. SANTA MARIA, *Il diritto internazionale dell'economia*, cit., p. 483.

In particolare, la clausola della nazione più favorita consiste nell'estendere ogni condizione di commercio più favorevole, accordata da una parte contraente a un altro Stato, a tutti gli altri Stati contraenti, al fine di instaurare gradualmente un regime di uguaglianza nelle relazioni commerciali internazionali.

Così se gli Stati applicano lealmente questo principio ne consegue che, gradualmente, le discriminazioni commerciali che operano nei loro rapporti reciproci vengono meno, realizzando in tal modo l'obiettivo comune del libero commercio.

In genere, la concessione di un trattamento commerciale più favorevole avviene sempre in via di reciprocità; pertanto quando i membri del GATT si accordano l'un l'altro determinati vantaggi commerciali, questi si estendono automaticamente a tutti gli altri membri.

La clausola del trattamento nazionale consiste nel garantire ai prodotti che entrano in un mercato lo stesso trattamento riservato a equivalenti prodotti interni.

Così, mentre la clausola della nazione più favorita assicura un trattamento non discriminatorio rispetto alle importazioni provenienti da diversi paesi, il principio in questione impone di trattare allo stesso modo la merce importata e quella nazionale simile. In base all'art. III del GATT, infatti, le merci importate non debbono essere trattate in modo meno vantaggioso rispetto a quelle nazionali soggette a tassazione o a misure regolamentari interne.

Nonostante l'introduzione nel 1964 nel GATT 1947 della Parte IV intitolata "Commercio e Sviluppo," diretta a integrare le economie dei PVS nel mercato internazionale attraverso l'aumento delle esportazioni dei PVS e l'accesso al mercato per i loro prodotti, il GATT non ha mai dedicato grande attenzione ai problemi dei PVS.<sup>71</sup>

---

<sup>71</sup> Cfr., La Parte IV del GATT 1947, art. XXXVI, par. 8, che impone l'obbligo per i Paesi industrializzati di ricorrere alla clausola di reciprocità laddove siano state negoziate riduzioni tariffarie o altre agevolazioni commerciali favorevoli ai PVS. Tale obbligo, noto come clausola di abilitazione, venne poi meglio definito nel 1979 nel corso dei negoziati del Tokyo Round, con l'inserimento di uno specifico riferimento al sistema del trattamento preferenziale generalizzato. In virtù dell'*Enabling Clause*, i membri del GATT parti di un accordo commerciale sono autorizzati ad accordare un trattamento differenziato e più favorevole ai PVS senza concedere il medesimo trattamento alle altri parti contraenti. Tale clausola disciplina in realtà una facoltà, in quanto i paesi industrializzati non sono obbligati ad accordare ai PVS il trattamento da essa previsto, ma sono solo autorizzati a concederlo. Vedi sul tema, C. FORTE, *Diritto e cooperazione allo sviluppo tra governance internazionale ed europea*, cit., p. 96 ss.

Diversamente l'Organizzazione delle Nazioni Unite sul Commercio e lo Sviluppo, (UNCTAD), si è da sempre caratterizzata come un importante centro di impulso per il dibattito sulle tematiche legate allo sviluppo ed il commercio internazionale.<sup>72</sup>

L'UNCTAD ha come obiettivo principale quello di promuovere lo sviluppo dei PVS favorendo la loro integrazione nell'economia e nel commercio mondiale.

Secondo quanto previsto dalla Conferenza di Bangkok del febbraio del 2000, il programma di lavoro dell'UNCTAD è incentrato su quattro tematiche principali: i) *La ricerca ed analisi delle dinamiche della globalizzazione; interdipendenza e sviluppo* al fine di sfruttare al meglio le opportunità di business per i Paesi ad economia emergenti; ii) *Commercio e sviluppo* con l'obiettivo di favorire la partecipazione dei PVS ai negoziati degli accordi commerciali internazionali attraverso il rafforzamento delle istituzioni (*capacity building*) dei PVS e delle loro capacità, a livello nazionale, di competere sui mercati mondiali; iii) *Investimenti e sviluppo* al fine di incentivare gli investimenti diretti esteri nei PVS, creando legami tra investimenti esteri e piccole e medie imprese locali e assistendo i PVS nella stipulazione dei relativi accordi multilaterali; iv) *Paesi meno avanzati, senza sbocco del mare e insulari* per favorire l'inserimento di tali paesi nell'economia mondiale attraverso interventi di *capacity building* in linea con le politiche commerciali del WTO incentrate sulla liberalizzazione e piena apertura dei mercati mondiali.

Nonostante l'UNCTAD abbia da sempre adottato solo atti non vincolanti, in quanto raccomandazioni, il valore esortativo di tali atti non è da trascurare; essi hanno spesso portato all'adozione di accordi internazionali e incoraggiato l'attività di altre organizzazioni.

Sotto l'egida dell'UNCTAD, infatti, sono stati avviati i negoziati che nel 1971 hanno contribuito ad inserire nel GATT l'accordo sul Sistema di Preferenze Generalizzate (SPG), in virtù del quale i Paesi più industrializzati concedono un trattamento

---

<sup>72</sup> Il Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo, istituito con la Risoluzione dell'AG n. 2029 del 22 novembre del 1965, è dotato di un Consiglio di Amministrazione, composto da trentasei rappresentanti degli Stati che ha il compito di attuare le politiche formulate dall'AG e le misure di coordinamento disposte dal Consiglio economico e sociale e da un Amministratore con competenze di natura direttiva ed esecutiva. Inoltre, nella struttura dell'UNDP sono presenti altri due organismi, *l'Ufficio per la Politica dello Sviluppo* e *l'Ufficio per le Risorse e le Partnerships Strategiche*, con funzioni di carattere programmatico. Tali organismi pianificano ed esaminano i processi di coordinamento concernenti i soggetti che agiscono nel quadro dello sviluppo (Stati, organizzazioni internazionali, organizzazioni non governative ecc.). Il Programma delle Nazioni unite per lo Sviluppo è finanziato attraverso il versamento di contributi volontari degli Stati membri, in conformità ad un piano d'azione presentato ogni anno nella Conferenza convocata a tal proposito dal Segretario Generale.

commerciale più favorevole ad una serie di prodotti provenienti dai PVS, senza clausola di reciprocità. Grazie al SPG, cioè grazie all'assenza dei dazi doganali, i prodotti beneficiari dei PVS possono competere nel mercato internazionale aumentando il numero delle esportazioni e dunque dei livelli produttivi nei PVS, favorendo così il loro sviluppo economico e sociale<sup>73</sup>.

In seguito, nel 1989, sempre per impulso dell'UNCTAD, è stato adottato un sistema di preferenze tariffarie relative al traffico di merci Sud-Sud (il Sistema globale di preferenze commerciali – SPGC), con l'obiettivo di incrementare le relazioni commerciali internazionali tra i PVS, in conformità a quanto espresso nel NOEI.<sup>74</sup> Così anche tutti gli accordi commerciali internazionali sui prodotti di base, quali, ad esempio, quelli conclusi per il cacao, lo zucchero, la gomma naturale ecc.. sono stati stipulati grazie all'opera dell'UNCTAD.<sup>75</sup>

Da ciò risulta evidente che fino della nascita dell'OMC, avvenuta nel 1994 con gli Accordi di Marrakesh, le iniziative e gli accordi internazionali relativi alle problematiche dei PVS sono sempre stati conclusi grazie all'attività dell'UNCTAD, e solo in minima parte in seno al GATT.

Il cambiamento si ebbe a partire dai negoziati dell'Uruguay Round per la revisione del GATT 1947, quando fu deciso di dar vita a una vera e propria Organizzazione Mondiale del Commercio (WTO). I PVS furono chiamati in causa per decidere se partecipare attivamente ai negoziati o se farli fallire, bloccando ogni proposta di revisione della normativa GATT. Così dopo una prima fase di stallo dei negoziati, iniziati a Punta del Este nel 1986, fu firmato a Marrakesh, il 15 aprile del 1994, l'accordo istitutivo dell'Organizzazione Mondiale del Commercio, entrato in vigore il 1 gennaio 1995.<sup>76</sup>

---

<sup>73</sup> Al fine di promuovere la creazione di un Sistema di Preferenze Generalizzate a beneficio dei PVS, così come raccomandato dall'UNCTAD nel 1968, è stato necessario modificare l'art. 1 del GATT, attraverso l'introduzione di un'apposita deroga al divieto di discriminazione.

<sup>74</sup> Riguardo alla Dichiarazione del Nuovo Ordine Economico Internazionale, vedi, *sopra*, p. 3, par. 1.1.

<sup>75</sup> Vedi, C. FORTE, *Diritto e cooperazione allo sviluppo tra governance internazionale ed europea*, cit., p. 101-103. L'A. riporta diversi esempi di iniziative e di accordi commerciali internazionali conclusi negli anni grazie all'opera dell'UNCTAD. Vedi anche A. FRAU, *Diritto della cooperazione internazionale allo sviluppo*, cit., p. 149 ove l'A. pone in evidenza come l'azione dell'UNCTAD ha portato anche alla stipulazione di numerose convenzioni internazionali in materia di trasporti tra i PVS senza sbocco al mare e di transito e l'insieme dei paesi donatori (1995). Infine, la cooperazione tecnica dell'UNCTAD assiste i PVS attraverso servizi di consulenza a livello regionale e nazionale di un paese o di organizzazioni intergovernative e favorendo interventi di *capacity building* con programmi di qualificazione e di sviluppo delle risorse umane.

<sup>76</sup> Vedi sul tema, G. VENTURINI, G. COSCIA, M. VELLANO, *Le nuove sfide per l'OMC a dieci anni dalla sua istituzione*, Milano, 2005; P. VA DEN BOSSCHE, *The Law and Policy of the World*

La WTO è a tutti gli effetti un'organizzazione intergovernativa, avente personalità giuridica internazionale; in grado dunque di stipulare accordi internazionali con altre organizzazioni o con Stati terzi.<sup>77</sup>

La partecipazione alla WTO comporta l'accettazione anche degli accordi commerciali multilaterali contenuti nei primi tre Allegati dell'Accordo istitutivo di cui sono parte integrante.<sup>78</sup> Nell'art. IV dell'OMC sono contenute le deroghe previste

---

*Trade Organization, Text, Cases and Materials*, Cambridge, 2005; P. PICONE, A. LIGUSTRO, *Diritto dell'Organizzazione Mondiale del Commercio*, Milano, 2002. La struttura dell'OMC è articolata su tre organismi principali: i) una *Conferenza dei ministri*, composta dai rappresentanti di tutti gli Stati membri, che si riunisce almeno una volta ogni due anni con il compito di adottare decisioni sulle materie oggetto degli Accordi Multilaterali commerciali e di istituire nuovi organi in seno all'OMC; ii) un *Consiglio Generale*, composto sempre dai rappresentanti di tutti gli Stati membri, che si riunisce più frequentemente e svolge funzioni di controllo e di natura operativa e anche esso può istituire organi sussidiari; il *Segretariato*, diretto da un Direttore Generale, incaricato di svolgere funzioni di natura amministrativa e di assistenza tecnica e consultiva nella fase di negoziazione e di applicazione degli accordi commerciali. Il Direttore Generale è assistito nel suo operato da quattro Vicedirettori. Riguardo i rapporti tra l'OMC e l'Organizzazione Internazionale del Lavoro, vedi, A. SANTA MARIA, *L'organizzazione dell'economia internazionale: il ruolo degli Stati*, in (a cura di) N. BOSCHIERO, R. LUZZATTO, *I rapporti economici internazionali e l'evoluzione del loro regime giuridico*, XII Convegno SIDI, Milano 8-9 giugno 2007, Napoli, 2008 p. 34-38.

<sup>77</sup> Cfr., F. GALGANO, F. MARRELLA, *Diritto del Commercio Internazionale*, cit., p. 44 ss. Nell'art. III dell'Accordo istitutivo dell'OMC si dichiara che: 1. "L'OMC favorisce l'attuazione, l'amministrazione e il funzionamento del presente accordo e degli accordi commerciali multilaterali, ne persegue gli obiettivi funge da quadro per l'attuazione, l'amministrazione e il funzionamento degli accordi commerciali plurilaterali; 2. L'OMC favorisce un contesto nel cui ambito si possono svolgere negoziati tra i suoi Membri per quanto riguarda le loro relazioni commerciali multilaterali nei settori contemplati dagli accordi riportati in allegato al presente accordo. L'OMC può inoltre fungere da ambito per ulteriori negoziati tra i suoi Membri per quanto riguarda le loro relazioni commerciali multilaterali e da contesto per l'applicazione dei risultati di tali negoziati, secondo le modalità eventualmente decise da una Conferenza dei Ministri; 3. L'OMC amministra l'Intesa sulle norme e sulle procedure che disciplinano la soluzione delle controversie denominata *Dispute Settlement Understanding – DSU*, riportata nell'Allegato n. 2 dell'Accordo istitutivo; 4. L'OMC amministra il meccanismo di esame delle politiche commerciali denominato "TPRM" (*Trade Policy Review Mechanism*) di cui all'Allegato n. 3 dell'Accordo istitutivo; 4. Al fine di rendere più coerente la determinazione delle politiche economiche a livello globale, l'OMC coopera, se del caso, con il Fondo Monetario Internazionale e con la Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo e con le agenzie ad essa affiliate". All'art. VIII, par. 1, si stabilisce che "la WTO ha personalità giuridica e ciascuno dei suoi membri le riconosce le capacità giuridiche necessarie per l'esercizio delle sue funzioni". Sul tema vedi, A. SANTA MARIA, *L'organizzazione dell'economia internazionale: il ruolo degli Stati*, sopra cit., p. 26-27 ove l'A. sottolinea come, se da un lato, la personalità giuridica internazionale deve essere verificata caso per caso in funzione delle norme di ciascuna organizzazione, dall'altro, l'art. VIII, par. 1 ha la finalità di riconoscere alla WTO una "posizione forte nella comunità internazionale".

<sup>78</sup> Il primo Allegato (All. 1 A) contiene il GATT 1994 cioè l'Accordo generale sulle tariffe doganali e il commercio 1947 rivisto, emendato e modificato (il GATT 1994 è giuridicamente distinto dal GATT 1947); contiene inoltre gli accordi sull'agricoltura, sulle misure sanitarie, sui prodotti tessili, sugli ostacoli tecnici al commercio, sulle misure commerciali relative agli investimenti (TRIMS), sui dazi anti-dumping e sulle sovvenzioni, sulle misure compensative e sulle misure di salvaguardia; ed infine l'Accordo generale sugli scambi di servizi (GATS) e l'Accordo sui diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio (TRIPs).

Il secondo Allegato ha ad oggetto l'Intesa sulla soluzione delle controversie (*Dispute Settlement Understanding – DSU*) ed il terzo Allegato infine contiene il meccanismo di esame delle politiche commerciali denominato "TPRM" (*Trade Policy Review Mechanism*).

a favore dei PVS, che prevedono un periodo transitorio più lungo per uniformarsi alla disciplina contenuta nell'Accordo istitutivo.

L'art. XI par. 2 dell'Accordo istitutivo della WTO, dichiara che: “*i paesi meno avanzati, riconosciuti tali dalle Nazioni Unite, saranno tenuti ad assumersi impegni e riconoscere concessioni solo nella misura in cui ciò sia compatibile con le loro specifiche esigenze commerciali, finanziarie e di sviluppo o con le loro capacità amministrative e istituzionali*”.

Al di là di tale disposizione di carattere generale, le singole convenzioni allegate all'accordo della WTO regolano, settore per settore, i contenuti del trattamento speciale differenziato accordato ai PVS.

Al riguardo, merita una particolare attenzione l'Allegato n. 2 relativo all'Intesa sulla soluzione delle controversie (*Dispute Settlement Understanding – DSU*) che contiene numerose disposizioni favorevoli per i PVS.

Innanzitutto, rispetto al GATT, il sistema di risoluzione delle controversie previsto nel quadro WTO rappresenta un notevole passo in avanti, avendo carattere giurisdizionale e non essendo più influenzato da valutazioni di natura politica. Qualora sorga una controversia tra due Stati Membri, il primo strumento esperibile è quello della consultazione tra le parti; in caso di fallimento, e previo accordo tra le stesse la soluzione della controversia viene affidata al Direttore Generale che interviene in qualità di conciliatore. In assenza d'accordo delle parti, la parte lesa può richiedere l'attivazione del Consiglio Generale nella sua configurazione di *Dispute Settlement Body* ovvero di organismo per la risoluzione delle dispute. Questo ha il compito di nominare entro 30 giorni un *Panel* di esperti, di controllare l'esecuzione delle decisioni e delle raccomandazioni del *Panel* e dell'*Appellate Body* e di autorizzare le misure di ritorsione contro gli Stati inadempienti.

E' inoltre prevista la possibilità di ricorrere in secondo grado a un apposito organo giurisdizionale composto da sette giudici: l'*Appellate Body*, il quale è tenuto a presentare entro 90 giorni una relazione conclusiva, soggetta all'approvazione, entro ulteriori 30 giorni del *Dispute Settlement Body*.

Se lo Stato rimane inadempiente, la parte lesa può chiedere al DSB di autorizzarla a sospendere concessioni e obblighi nei confronti dell'altra parte.<sup>79</sup>

---

<sup>79</sup> Riguardo le innovazioni istituzionali e procedurali introdotte nel sistema del DSB con l'Atto Finale dell'Uruguay Round vedi A. SANTA MARIA, *Diritto commerciale europeo*, cit., p. 376 ss.

Ben sette articoli del *Dispute Settlement Understanding* disciplinano un trattamento preferenziale per i PVS al fine di considerare l'impatto delle sanzioni commerciali sull'economia di tali paesi e offrirgli la possibilità di preparare ed affrontare il caso, e di dare effettiva esecuzione alle decisioni e alle raccomandazioni degli organi OMC.<sup>80</sup>

In tal senso l'art. 4 par. 10 del DSU dichiara: "*During consultations Members should give special attention to the particular problems and interests of developing country Members*" e l'art. 12 paragrafo 10 dispone che nell'ambito delle consultazioni che riguardano una misura presa da un PVS Membro le parti possono concordare di estendere i periodi previsti nei par. 7-8 dell'art. 4; e qualora scaduto il relativo periodo, le parti coinvolte nella consultazione non sono d'accordo sul fatto che le consultazioni sono concluse, il presidente del DSB potrà decidere dopo aver consultato le Parti se estendere o meno il relativo periodo a favore del PVS Membro. Infine, sempre in base all'art. 12 par. 10, il panel, nell'esaminare una contestazione contro un PVS Membro, è tenuto ad accordare un tempo sufficiente a quest'ultimo per preparare e presentare le proprie argomentazioni.

Le critiche mosse spesso dai PVS al sistema del DSU riguardano la possibilità per i Paesi industrializzati di adottare misure protezionistiche attraverso le procedure di difesa commerciale (antidumping, antisovvenzioni, regolamento sugli ostacoli agli scambi).

Un esempio in tal senso è rappresentato dal noto caso *Banane*, ove il DSB ha dato ragione ai PVS ricorrenti, e in particolare all'Ecuador, ad adottare misure ritorsive nei confronti della Comunità europea in risposta agli ingenti danni causati dal regime protezionista europeo.<sup>81</sup>

---

<sup>80</sup> Vedi, Allegato 2, "*Understanding on rules and procedures governing the settlement of disputes*", art. 3 par. 12; art. 4 par. 10; art. 8 par. 10; art. 12 par. 10-11; art. 21 par. 7-8; art. 22 par. 2; e infine l'art. 24 interamente dedicato alle procedure speciali a favore dei Paesi Membri meno avanzati (PMA).

Di particolare interesse è la disposizione che attribuisce ai PVS la possibilità di ricorrere ad assistenza tecnica nelle procedure del DSU, data la complessità dell'intero sistema.

<sup>81</sup> Vedi, European Communities – Regime for Importation, Sale and Distribution of Banane, WT/DS27/AB/R. Al riguardo Cfr., A BREWER, T. YOUNG, *WTO disputes and developing countries*, in *Journal of World Trade*, 1999, p. 169 ss.

In dottrina è stato osservato come la partecipazione dei PVS al DSU sia, nella realtà, poco attuabile a causa degli ingenti costi del contenzioso e dalla impossibilità di ottenere il risarcimento dei danni causati dalla violazione del diritto.<sup>82</sup>

Nell'apparato istituzionale dell'OMC, in merito ai rapporti commerciali con i PVS, svolge un ruolo importante il *Comitato sul Commercio e lo Sviluppo (Committee on Trade and Development)*, istituito dalla Conferenza dei ministri nel 1995.

Tale organo ha il compito di elaborare e attuare i programmi di cooperazione finanziaria con i PVS sulla base dei sistemi preferenziali generalizzati e di accordi tariffari preferenziali con particolari aree in via di sviluppo quali ad esempio il MERCOSUR. In ausilio al *Comitato sul Commercio e lo Sviluppo* sempre nel 1995, è stato istituito il *Sotto-Comitato sui Paesi Sottosviluppati (Sub-Committee on Least-Developed Countries)* che svolge anche esso attività di cooperazione tecniche e finanziarie per favorire lo sviluppo economico e sociale dei PVS.

A partire dalla Conferenza di Singapore del 1996 le tematiche sociali, ambientali e dei diritti umani hanno iniziato a assumere una posizione rilevante nel dibattito internazionale, accanto alle tradizionali tematiche legate alle relazioni commerciali.

Proprio in quegli anni si diffuse per la prima volta l'idea che lo sviluppo economico e sociale dei PVS potesse avvenire soltanto attraverso una crescita economica equilibrata e durevole nel rispetto dell'ambiente, al fine di garantire l'accesso alle risorse e la distribuzione dei benefici a tutti i livelli della popolazione.<sup>83</sup>

Di conseguenza, le azioni di cooperazione allo sviluppo delle organizzazioni internazionali si sono sempre più concentrate sul rafforzamento delle strutture istituzionali (*institutional building*) e sulla creazione e il rafforzamento delle capacità locali (*capacity building e capacity development*) per una migliore gestione delle risorse ambientali.

---

<sup>82</sup> In tal senso, L. ZOPPO, *L'esecuzione delle decisioni dell'organo di risoluzione delle controversie nell'ambito dell'OMC: questioni aperte e prospettive di riforma*, in *Diritto Comunitario degli Scambi Internazionali*, 2008, vol. II, p. 271 ss. L'A. sottolinea come, nonostante le effettive difficoltà di raggiungere una posizione di eguaglianza tra PVS e Paesi industrializzati in merito alla partecipazione al sistema di risoluzione delle controversie, meritino di essere menzionate delle valide iniziative adottate in tal senso. Tra queste, assume particolare rilevanza l'istituzione nel 2001 a Ginevra dell'Advisory Centre on WTO Law (ACWL), organismo intergovernativo indipendente che ha la finalità di fornire consulenze ai PVS e ai Paesi con economie in transizione sul diritto dell'OMC. Tale centro inoltre finanzia parte delle spese giudiziarie a sostegno dei PVS.

<sup>83</sup> Sono gli anni in cui le Nazioni Unite elaborano il concetto di sviluppo umano sostenibile che serve ad identificare la crescita del livello di benessere individuale e l'ISU (Indice di Sviluppo Umano) il quale misura i risultati di un Paese facendo riferimento a tre fattori: la longevità, le conoscenze e lo standard di vita. Le variabili che vengono in rilievo sono l'aspettativa di vita, il livello di istruzione, e il PIL pro-capite. Vedi, *sopra*, par. 1.1, p. 6ss.

Gravi pregiudizi al commercio internazionale, infatti, analoghi a quelli già esaminati in tema di “social dumping”, si verificano quando i bassi costi della produzione sono determinati dall’assenza di normative idonee a garantire il rispetto dell’ambiente di produzione e a disciplinare l’igiene ambientale nei luoghi di lavoro.

La tematica è qui “*ancora più delicata perché non soltanto determina nel produttore agevolato forme di indebito vantaggio sul piano del commercio internazionale, ma perché (e soprattutto) i prodotti fabbricati (senza regole a tutela dell’igiene ambientale), in mancanza di adeguati controlli nei paesi di esportazione, possono pericolosamente incidere sulla salute dei consumatori, destinatari finali di quei prodotti in tali Paesi*”.<sup>84</sup>

Per contrastare i comportamenti degli Stati e delle imprese situate in questi ultimi, incompatibili con lo sviluppo sostenibile, e che di conseguenza danno origine a fenomeni che possiamo definire di “dumping” ecologico, vengono adottate nella prassi delle misure che colpiscono il commercio in funzione di tutela ambientale, note anche sotto l’acronimo TREMs (*Trade-Relations Environmental Measures*).<sup>85</sup>

Tali misure consistono nella previsione di restrizioni o divieti alle importazioni di beni prodotti in violazione di norme poste a tutela ambientale.

In realtà, non sempre le TREMs rispondono a esigenze poste a tutela dell’ambiente poiché facilmente possono nascondere obiettivi protezionistici. Inoltre, la loro efficacia è strettamente legata alla forza economica e politica degli Stati agenti e ciò concorre ad accentuare il conflitto già esistente tra Paesi del Sud e Paesi del Nord del mondo.

Per quanto concerne la legittimità delle TREMs alla luce delle regole GATT-WTO, è opportuno considerare che le misure di cui stiamo parlando tendono a porsi in contrasto con le norme poste a tutela del regime di libero scambio: ciò vale in particolare per alcune norme GATT, tra cui l’obbligo, sancito all’art. XI del *General Agreement on Tariffs and Trade*, di eliminazione delle restrizioni quantitative

---

<sup>84</sup> In tal senso, A. SANTA MARIA, *Diritto commerciale europeo, cit.*, p. 367. L’A. sottolinea come la questione sia particolarmente pericolosa soprattutto in merito alla produzione di prodotti farmaceutici ed alimentari oggetto di esportazioni e I.D., *Cina: regole internazionali e dumping sociale e monetario*, in *Dir. del Comm. Int.*, 2003, p. 685-687 ove viene citato il caso americano della *Food and Drug Administration* (FDA), creata nel 1938 con il *Federal Food, Drug and Cosmetic Act* quale esempio significativo (in positivo) di un’Autorità dotata di poteri di verifica e certificazione dei siti di produzione ovunque localizzati, al fine di controllare il rispetto della sussistenza di standard qualitativi di qualunque prodotto alimentare, cosmetico o medico-farmaceutico prodotto all’estero e diretto a entrare nel territorio americano.

<sup>85</sup> Cfr., F. MUNARI, *Tutela internazionale dell’ambiente*, in *Istituzioni di diritto internazionale*, A.A.V.V., Torino, 2006, p. 475-477.

all'importazione o all'esportazione, e l'obbligo di non applicare in modo discriminatorio eventuali restrizioni (art. XIII). E anche se l'art. XX contiene una clausola di salvaguardia che opera come deroga rispetto ai principi di libero scambio, poiché tale articolo permette agli Stati di adottare misure unilaterali necessarie alla protezione della salute o della vita umana purchè non applicate in modo arbitrario o ingiustificato, vi è grande incertezza sul fatto di poter interpretare tale clausola in relazione al diritto ambientale.<sup>86</sup>

Ciò detto, non va comunque trascurato il ruolo significativo delle tematiche sociali e ambientali nel commercio internazionale. Negli ultimi anni, infatti, le azioni di cooperazione allo sviluppo in ambito commerciale, ed in particolare in seno all'UNCTAD e alla WTO, si sono concentrate sulla promozione e sul rafforzamento delle tematiche sociali e ambientali a livello internazionale, in quanto componenti fondamentali della nozione di sviluppo.

---

<sup>86</sup> Vedi, F. MUNARI, *Tutela internazionale dell'ambiente*, cit. ove l'A. sottolinea, infatti, come in un primo momento, tale possibilità venne del tutto esclusa: in una famosa controversia tra Stati Uniti e Messico, concernente la legittimità ai sensi delle norme GATT di un embargo posto dai primi all'importazione da altri membri del GATT, e tra questi il Messico, di tonno catturato in alto mare con tecniche tali da determinare un alto tasso di mortalità di delfini, il panel chiamato a risolvere la controversia esclude che gli Stati Uniti potessero imporre restrizioni all'importazione di tonno provenienti da Paesi terzi. In quanto, il panel dichiarò che l'art. XX GATT non permetteva l'adozione di misure ambientali unilaterali. Col passare del tempo, tuttavia, la crescente importanza della tutela ambientale e le numerose critiche emerse in seguito alla decisione *Tonno-Delfini* hanno contribuito ad un ripensamento sul rapporto tra commercio e ambiente. Così nella giurisprudenza del Dispute Settlement Body dell'OMC si ritrova un'evoluzione verso un'interpretazione della normativa GATT più in linea con i principi di diritto internazionale dell'ambiente. E un esempio significativo è costituito dal caso *Gamberetti I* che concerneva la legittimità di un divieto, posto dagli Stati Uniti, alle importazioni di gamberetti catturati con tecniche non selettive e quindi idonee ad uccidere le tartarughe marine protette dalla normativa americana. Poiché anche se nella fattispecie le misure restrittive statunitensi vennero ritenute illegittime, in quanto attuate in modo arbitrario e ingiustificato ai sensi dell'art. XX del GATT, è significativo che il DSB, nel condannare tali misure, ha precisato che nel raggiungere questa conclusione non si è voluto togliere importanza alla protezione e alla conservazione dell'ambiente. Settore che invece, al di là del caso specifico, riveste una notevole importanza. Non solo ma il DSB ha anche precisato che è diritto e allo stesso tempo dovere di uno Stato agire in seno al WTO o ad altri fori internazionali per proteggere le specie in pericolo e più in generale l'ambiente.

### 1.5 Il ruolo della società civile nel diritto internazionale dello sviluppo: le ONG e le imprese multinazionali

La società civile è di regola identificata in quei movimenti dei cittadini, rappresentativi di interessi collettivi, che hanno l'obiettivo di mediare tra le esigenze economiche e sociali di uno Stato e il governo di quest'ultimo.<sup>87</sup>

A livello internazionale, la società civile è rappresentata da movimenti sociali che si occupano di tematiche quali la pace, i diritti umani, la democrazia, l'ambiente ecc.

Si tratta di organizzazioni non governative, imprese multinazionali, enti religiosi, associazioni di imprenditori, sindacati che hanno tutti come obiettivo principale quello di promuovere e difendere gli interessi di una particolare o generale categoria di soggetti.

Tutti gli attori non statali (ANS) svolgono una rilevante attività di sensibilizzazione dell'opinione pubblica, sono creati per iniziativa volontaria dei cittadini, e sono autonomi rispetto allo Stato.

Tra quegli attori, nel campo della cooperazione internazionale, si collocano le organizzazioni non governative di sviluppo ovvero quelle ONG che operano nello specifico settore della cooperazione internazionale per lo sviluppo (ONGS).<sup>88</sup>

Tutte le ONGS nascono come associazioni volontarie, sono senza scopo di lucro, hanno un proprio statuto, in cui sono elencate le finalità dell'organizzazione e sono dotate di una struttura organizzativa stabile e permanente.

Le ONGS possono essere istituite sia negli Stati sviluppati sia nei PVS e agiscono nel contesto della società civile, attraverso importanti attività di sensibilizzazione pubblica, ma anche a livello governativo attraverso azioni di *lobbying* volte a promuovere la realizzazione dei progetti di cooperazione.

Tutte le ONG di sviluppo realizzano attività di cooperazione internazionale a sostegno di popolazioni svantaggiate, ma ogni organizzazione ha una propria strategia di intervento: alcune operano con l'aiuto immediato per far fronte a situazioni di emergenza; altre intervengono in diversi settori con l'obiettivo di

---

<sup>87</sup> In tal senso, F. ROBINSON, *Human Rights Discourse and Global Civil Society: Contesting Globalization?*, New Orleans, 2002 p. 7.

<sup>88</sup> Riguardo alla disciplina internazionale delle ONG, cfr., *la Convenzione europea relativa al riconoscimento della personalità delle ONG internazionali*, adottata dal Consiglio d'Europa il 24 aprile 1986. La Convenzione, entrata in vigore il 1 gennaio 1981, è stata ratificata solo da 8 Stati: Austria, Belgio, Francia, Grecia, Portogallo, Regno Unito, Slovenia e Svizzera.

rendere le popolazioni delle comunità locali autosufficienti; infine vi sono le ONGS c.d. *di terza generazione* che promuovono la partecipazione delle istituzioni locali e internazionali, e il coinvolgimento delle comunità locali attraverso progetti diretti a istruire e formare la popolazione dei PVS.<sup>89</sup>

Negli ultimi anni, anche grazie al sostegno delle ONG del Nord, si sono moltiplicate in seno alle società dei Paesi del Sud del mondo le ONG che si occupano dei problemi di sviluppo. Il loro ruolo assume particolare rilevanza in quei Paesi ove le istituzioni locali sono disattente alle tematiche qui in considerazione, vi è una scarsa democraticità degli organi politici ed è necessario un intervento di cooperazione *bottom-up*<sup>90</sup>. Di regola, le attività di cooperazione delle ONGS si caratterizzano per mettere direttamente in relazione le popolazioni del Nord e del Sud del mondo concependo la cooperazione come un rapporto di collaborazione tra Nord e Sud.

Un altro elemento che caratterizza il *modus operandi* di tali enti risiede nella loro completa autonomia dalle politiche statali; le ONGS infatti possono intervenire anche in settori non ritenuti come prioritari dalla politica estera del proprio Paese.<sup>91</sup>

Ciò che va sottolineato è l'importanza del ruolo delle ONGS a livello nazionale e internazionale, poiché tali organizzazioni attraverso la messa in atto di progetti di cooperazione spesso intervengono in rilevanti settori, quali ad esempio l'agricoltura, l'istruzione o la sanità, nei quali gli Stati non riescono ad intervenire.

L'attività di questi enti, non va considerata soltanto attraverso la componente economica dello sviluppo, intesa come mero trasferimento di capitali, ma anche nelle dimensioni sociali e culturali di tale nozione. In tal senso, i progetti di cooperazione delle ONGS comportano anche il trasferimento di conoscenze istituzionali e sociali di modo che l'aiuto economico non sia finalizzato a sé stesso, ma costituisca il presupposto per un successivo processo di sviluppo delle comunità locali.

In ragione di ciò le ONGS sono in condizioni di conoscere i contesti in cui operano, e spesso agiscono in partenariato con altre associazioni no-profit locali.

Un qualche ruolo viene loro riconosciuto dall'ONU, infatti, l'art. 71 della Carta delle Nazioni Unite attribuisce al Consiglio economico e sociale la facoltà di consultare le

---

<sup>89</sup> In materia vedi, D.C. KORTEN, *Third generation NGO strategies: a key to peoplecentered development*, in *World Development*, Vol. 15, Suppl., p. 145 – 159.

<sup>90</sup> Gli interventi di cooperazione *bottom-up* tengono in considerazione i reali bisogni delle comunità locali dei PVS attraverso la loro partecipazione in ogni fase del progetto (a differenza della logica di intervento *top-down* che ha caratterizzato tutte le attività di cooperazione passate).

<sup>91</sup> L'autonomia delle ONG non è da interpretare in senso assoluto, in quanto una ONG può avere una certa dipendenza economica dal governo, o essere soggetta ad alcune disposizioni normative ecc..

ONG interessate alle questioni che rientrino nella sua competenza. Inoltre, con la risoluzione n. 31 del 25 luglio 1996, il Consiglio economico e sociale ha riconosciuto lo *status* consultivo dell'ONU a quelle ONG che offrono serie garanzie di operatività, che perseguono un fine comune a quelli delle Nazioni Unite, che sono considerate particolarmente competenti nel loro settore di intervento e che rappresentino degli interessi meritevoli di tutela, sono dotate di un proprio statuto democratico e di un sistema di rappresentanza controllabile dai membri di modo che vi sia conformità tra le opinioni dei rappresentanti e quelle dell'organizzazione e dispongono di risorse per la maggior parte provenienti da contributi di privati e in minima parte da sovvenzioni statali ben identificabili.<sup>92</sup>

In particolare, la Risoluzione n. 31 distingue tre tipologie di *status* consultivi per le ONG: quello generale, relativo a più settori di competenza del Consiglio economico e sociale, quello speciale rivolto alle ONG operanti in specifici settori, e quello occasionale che consente alle ONG inserite in una apposita lista (denominata lista Roster) di essere consultate solo su alcuni casi e su alcuni argomenti, in via occasionale.

Dal 1948 le ONG hanno creato una propria Confederazione (CONGO) al fine di coordinare al meglio la loro attività con il Consiglio economico e sociale. La Confederazione è costituita da un'apposita assemblea che si riunisce tre volte all'anno.

Le ONG, prive di *status* consultivo presso il Consiglio, possono partecipare a tutte le conferenze internazionali e tavole rotonde organizzate dalle Nazioni Unite su svariate tematiche: commercio, ambiente e sviluppo sostenibile, diritti umani, agricoltura ecc.. In particolare, la Risoluzione n. 31 del 1996 attribuisce alle ONG un diritto di accreditamento, previa domanda per iscritto al Segretario Generale.

Negli ultimi anni, oltre al sistema delle Nazioni Unite, anche la WTO ha riconosciuto un qualche ruolo alle ONG nella cooperazione internazionale. L'art. 13 del DSU riconosce alle ONG la facoltà di intervenire, dinnanzi agli organi giurisdizionali internazionali in qualità di *amicus curiae*. Qualora tali organi ritengano utile la presenza di una ONG ai fini della soluzione di una controversia tale organizzazione

---

<sup>92</sup> Cfr., Risoluzione del Consiglio economico e sociale 1996/31 del 25 luglio 1996. Vedi, in particolare paragrafi: 9 –14. Anche le relazioni che le ONG intrattengono con il Segretario Generale dell'ONU sono di carattere consultivo. Vedi sul tema, C. CARLETTI, *Gli attori e le modalità della cooperazione internazionale per lo sviluppo*, cit., p. 225-226. In particolare il Segretario può chiedere loro di formulare pareri, fare indagini e studi su alcune tematiche, e a tal fine, le fornisce di tutti i mezzi logistici di supporto.

ha il diritto di fornire gli elementi di diritto e di fatto utili alla definizione del caso in esame, senza peraltro che tali elementi vincolino in alcun modo il destinatario.<sup>93</sup>

Anche la Comunità europea, a partire da metà degli anni settanta, ha progressivamente formalizzato il ruolo e la funzione delle ONG come *partners* nel quadro della cooperazione allo sviluppo comunitaria. Le ONG possono infatti stipulare contratti direttamente con l'Unione europea per la realizzazione di determinati progetti di sviluppo proposti dalla Commissione europea, oppure possono accedere, attraverso appositi bandi, ai finanziamenti comunitari.

Un'altra tipologia di attori non statali che assume rilevanza nel quadro della cooperazione allo sviluppo è costituita dalle imprese multinazionali. Tali soggetti, a prescindere dalle dimensioni, dal fatturato e dagli utili, si caratterizzano per avere la sede dell'amministrazione in uno Stato, ma il campo di attività in diversi mercati nazionali.<sup>94</sup> Di regola l'attività economica delle imprese multinazionali viene svolta in un PVS.

L'attività di tali imprese a livello microeconomico contribuisce a aumentare il volume degli scambi commerciali internazionali e a favorire quindi lo sviluppo dei Paesi ad economia più arretrata. Tuttavia, gravi danni possono derivare dall'assenza di una regolamentazione delle modalità e dei limiti di svolgimento delle loro attività, in quanto, mirando esclusivamente al massimo profitto, sono destinatarie di particolari attenzioni ad evitare che commettano violazioni di norme nazionali o internazionali.

Per far fronte a questa situazione l'OIL nel 1977 adottò la già menzionata *Dichiarazione Tripartita di Principi sulle Imprese Multinazionali e la Politica Sociale* diretta ai governi, alle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori

---

<sup>93</sup> Sul tema, vedi, A. SANTA MARIA, *Diritto commerciale europeo, cit.*, p. 390 s. L'A. pone in evidenza come, se da un lato, gli organi del DSU non hanno l'obbligo giuridico di accettare e prendere in considerazione memorie non richieste da parte di organizzazioni esterne alla WTO, dall'altro lato hanno l'autorità di analizzare e utilizzare memorie fornite da una ONG, in qualità di *amicus curiae* anche in appello se necessario alla risoluzione del caso. Cfr. anche, WT/DS138/AB/R, del 10 maggio 2000, United States – *Imposition of Countervailing Duties on Certain Hot Rolled Lead and Bismuth Carbon Steel Products Originating in the United Kingdom*, parr. 39-42; WT/DS231/AB/R del 23 ottobre 2002, EC – *Trade Description of Sardines*, par. 160.

<sup>94</sup> In generale sul tema delle imprese multinazionali, vedi F. GALGANO, F. MARRELLA, *Diritto del commercio internazionale, cit.*, p. 93 ss. Riguardo la definizione di imprese multinazionali, vedi A. SANTA MARIA, *Diritto internazionale dell'economia*, in Istituzioni di diritto internazionale, (a cura di S. CARBONE, R. LUZZATTO, A. SANTA MARIA) Torino, 2006, p. 499. L'A. pone in evidenza come non vi sia nel diritto internazionale una nozione precisa di "impresa multinazionale" e identifica l'elemento comune di tali enti nell'esercitare l'attività economica tramite più di un soggetto giuridico e in più ordinamenti. Vedi anche C. FORTE, *Diritto e cooperazione allo sviluppo tra governance internazionale ed europea, cit.*, p. 115 ss.

degli Stati membri e dei PVS e alle imprese multinazionali aventi sede in tali Paesi<sup>95</sup>. In particolare, nella Dichiarazione Tripartita si sottolinea il ruolo fondamentale delle imprese multinazionali in materia di occupazione, sicurezza sul lavoro, relazioni industriali, principio di non discriminazione sul lavoro e divieto del lavoro minorile. Alle imprese multinazionali è richiesto di rispettare gli obiettivi di politica generale stabiliti dai PVS in cui esse operano e ai governi di tali paesi è richiesto di porre in essere norme e politiche conformi agli obiettivi della Dichiarazione<sup>96</sup>.

In materia di occupazione, le imprese sono tenute a decidere l'utilizzo della manodopera locale con le autorità competenti e le organizzazioni nazionali dei datori di lavoro e dei lavoratori, al fine di rispettare le politiche nazionali in materia sociale<sup>97</sup>. Ove possibile, enuncia la Dichiarazione, deve essere favorito l'utilizzo delle materie prime locali e la trasformazione *in loco*, al fine di promuovere l'occupazione nei PVS e di integrare le loro economie nel mercato globale<sup>98</sup>.

Di particolare rilevanza appare la Sezione IV della Dichiarazione, dedicata ai principi relativi alle condizioni di vita e di lavoro dei lavoratori. In essa è stabilito che i salari e le altre condizioni di lavoro previste *in loco* dalle imprese multinazionali non devono essere inferiori a quelle praticate dai datori di lavoro dei PVS ospiti e, laddove non è possibile fare un corretto paragone, debbono essere accordate delle condizioni di lavoro sufficienti a soddisfare i bisogni essenziali dei lavoratori e delle loro famiglie.<sup>99</sup>

Nonostante la rilevanza dei principi contenuti nella Dichiarazione Tripartita dell'OIL, la natura non vincolante dell'atto non ha permesso di arginare il fenomeno del *social dumping*<sup>100</sup>.

---

<sup>95</sup> Cfr., ILO, *Tripartite Declaration of principles Concerning Multinational Enterprises and Social policy*, Geneva, 1978, 17 ILM 422. La Dichiarazione Tripartita ha subito un'importante revisione nel 2001, a seguito della quale è stato inserito un espresso richiamo alla Dichiarazione OIL sui principi fondamentali dei lavoratori del 18 giugno del 1998.

<sup>96</sup> Cfr., punto 10 della Dichiarazione Tripartita.

<sup>97</sup> Cfr., punto 17 della Dichiarazione Tripartita. Inoltre, al punto 19 si afferma l'esigenza che le tecniche di produzione utilizzate dalle imprese multinazionali siano funzionali alla creazione di nuovi posti di lavoro e adattate alle necessità e alle caratteristiche dei PVS.

<sup>98</sup> Cfr., punto 20. Vedi anche punti 24-28 della Dichiarazione relativi all'adozione di misure da parte delle imprese multinazionali finalizzate ad assicurare un'occupazione stabile alla manodopera locale. Al punto 24 infatti si afferma: "governments should carefully study the impact of multinational enterprises on employment in different industrial sectors. Governments, as well as multinational enterprises themselves, in all countries should take suitable measures to deal with the employment and labour market impacts of the operations of multinational enterprises".

<sup>99</sup> Cfr., punto 34. In relazione alle disposizioni in materia di sicurezza e igiene sul lavoro e in materia di relazioni industriali vedi punti 38 e 41 della Dichiarazione.

<sup>100</sup> Riguardo ai meccanismi di controllo delle Convenzioni OIL e della Dichiarazione Tripartita, vedi, J. DILLER, *Social Conduct in Transnational Enterprise Operations: the Role of International Labour*

Nel 1980, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite adottò una risoluzione contenente una sorta di codice di condotta che imponeva agli Stati di applicare le normative nazionali dirette a regolamentare in modo equo e trasparente le attività transnazionali delle proprie imprese<sup>101</sup>. In seguito, anche l'UNCTAD dichiarò in diverse occasioni l'esigenza di tutelare i PVS dalle prassi scorrette delle imprese multinazionali, attraverso la fissazione di principi generali e codici di condotta.<sup>102</sup>

Sotto tale impulso, il Segretario Generale delle Nazioni Unite nel 1999, nel corso del Forum Economico Mondiale, promosse l'adozione di un nuovo Codice di Condotta, denominato *Global Compact*, indirizzato agli Stati, agli organi delle Nazioni Unite, alle organizzazioni non governative, ai rappresentanti del mondo imprenditoriale e dei lavoratori con l'obiettivo di fornire dei principi regolatori per gli investimenti esteri nei PVS<sup>103</sup>.

Più di recente, il 13 agosto 2003, la Sottocommissione delle Nazioni Unite per la Promozione e la Protezione dei diritti umani ha approvato il Testo sulle "*Norme delle Nazioni Unite sulla Responsabilità delle Imprese Transnazionali ed Altre Imprese Riguardo ai Diritti Umani*"<sup>104</sup>. Tali regole attengono a una serie di principi base per le imprese in materia di diritti umani quali: il principio di non

---

*Organization*, in R. BANPLAIN ed., *Multinationals Enterprises and the Social Challenges of XXI st Century*, Kluwer, The Hague, 2000, p. 21 e F. BORGIA, *La responsabilità sociale delle imprese multinazionali*, cit., p. 111. L'Autrice pone in evidenza come in relazione all'applicazione della Dichiarazione Tripartita sia prevista una procedura di risoluzione delle controversie secondo cui le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori e gli Stati possono adire l'OIL in caso di contrasto sull'applicazione di una o più disposizioni della Dichiarazione al fine di ottenere un'interpretazione corretta della disposizione in esame. Tale richiesta, se ritenuta ammissibile, viene poi sottoposta al Comitato sulle imprese multinazionali che ha il compito di garantire la corretta applicazione della Dichiarazione, il cui parere dopo essere stato discusso e approvato dal Consiglio di Amministrazione dell'OIL deve essere pubblicato sul Bollettino Ufficiale.

<sup>101</sup> Cfr., Risoluzione AG 35/6 del 5 dicembre 1980. Tale atto non ebbe in realtà un grande riscontro, a causa della genericità delle sue disposizioni e per la chiarezza dei singoli impegni da trasformare in obblighi per gli Stati.

<sup>102</sup> Vedi Report dell'UNCTAD dal titolo, *World Investment Report 1997: Transnational Corporations, Market Structure and Competition Policy*, New York – Ginevra, 1997.

<sup>103</sup> Il Global Compact fissa nove principi regolatori della prassi delle imprese multinazionali che possono essere così riassunti: 1) promozione e tutela dei diritti umani riconosciuti a livello internazionale; 2) non essere complici di alcuna violazione dei diritti umani; 3) riconoscimento della libertà d'associazione e del diritto di contrattazione collettiva; 4) eliminazione di tutte le forme di lavoro forzato; 5) divieto di sfruttamento del lavoro minorile; 6) eliminazione di ogni forma di discriminazione nel quadro di lavoro; 7 e 8) considerazione dell'impatto che ogni intervento può avere sull'ambiente presente e futuro e promozione di una maggiore responsabilità ambientale; 9) incentivare lo sviluppo e l'utilizzo di tecnologie sostenibili. In tal senso, vedi, C. CARLETTI, *Gli attori e le modalità operative della cooperazione internazionale per lo sviluppo*, cit., p. 236-237.

<sup>104</sup> Cfr., UNITED NATIONS, *Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights*, 13 August 2003, Sub-Com Res 2003/16, in *Report of the Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights on its Fifty-Fifth Session, 20 October 2003*, E/CN.4/Sub.2/2003/43.

discriminazione; la protezione dei civili e le leggi di guerra; l'uso delle forze di sicurezza; i diritti dei lavoratori; la corruzione e la protezione dei consumatori, la promozione dei diritti economici, sociali e culturali e la tutela dell'ambiente<sup>105</sup>.

In particolare, in materia di diritti sociali dei lavoratori, le Norme sottolineano il divieto dell'uso del lavoro forzato e dello sfruttamento dei minori, il diritto di associazione e di contrattazione collettiva e il dovere per le imprese di garantire un ambiente di lavoro sano e sicuro e una remunerazione che garantisca una qualità della vita adeguata in base agli standard locali<sup>106</sup>.

In sede di WTO, il ruolo delle imprese multinazionali è stato affrontato seriamente in tutti i negoziati più recenti (Singapore, Seattle, Doha) ove è emersa la necessità di regolamentare le loro attività transnazionali al fine di evitare pratiche scorrette e negative per lo sviluppo della produzione e del commercio internazionale.

In particolare, le imprese multinazionali provocano gravi danni in campo ambientale allorché non rispettano le risorse naturali di un Paese e le utilizzano in maniera irrazionale.

Inoltre, come già ho avuto modo di anticipare, in relazione alla tutela dei diritti sociali dei lavoratori, le imprese multinazionali per loro natura beneficiano delle politiche legislative carenti su queste tematiche e non sono interessate a supplire a tale assenza normativa. Pertanto, le attività delle società transnazionali spesso contribuisce ad acuire il fenomeno del social dumping.<sup>107</sup>

Oltre al caso Chicco, sopra considerato, posso ricordare altri casi internazionali che hanno coinvolto grosse imprese multinazionali, tra i quali l'Adidas, la Gap e la Nike che subappaltavano le loro produzioni ad aziende locali non rispettose dei *core labour standard*, approfittando dei bassi costi di produzione.

La Gap, ad esempio, colosso della vendita dell'abbigliamento a dettaglio, subappaltava una parte della produzione a diverse imprese sud americane, in Salvador, che sfruttavano la manodopera minorile.<sup>108</sup> Così come l'Adidas e la Nike sono state diverse volte messe sotto accusa dell'opinione pubblica mondiale per aver

---

<sup>105</sup> Vedi, in dottrina, F. BORGIA, *La responsabilità sociale delle imprese multinazionali*, Napoli, 2007, p. 124 ss.

<sup>106</sup> Cfr., UNITED NATIONS, *Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights*, cit.

<sup>107</sup> Per la definizione di social dumping, vedi *sopra*, par. 1.3., p. 13.

<sup>108</sup> Cfr., S. Proulx, *Il libro nero delle multinazionali americane*, Roma, 2005, p. 113 ss. Si trattava di sfruttamento di ragazze tredicenni che cucivano abiti per conto di imprese locali appaltatrici della Gap.

pagato miseri salari ai loro dipendenti indonesiani e aver impiegato un considerevole numero di bambini in varie fasi della produzione.

Per combattere il fenomeno del *social dumping*, come già si è avuto modo di sottolineare, sembrerebbe più opportuno in termini di efficacia rivolgersi agli attori privati piuttosto che alle politiche governative dei PVS. Pertanto, al fine di contrastare le prassi socialmente scorrette delle imprese multinazionali, bisognerebbe vincolarle in sede MIGA al rispetto di determinati diritti sociali dei lavoratori, attraverso l'adozione di appositi codici di condotta vincolanti.<sup>109</sup> Tali regole dovrebbero poi estendersi anche alle imprese multinazionali già operative nei mercati esteri.

La soluzione prospettata merita sicuramente di essere inserita nel più ampio dibattito sulla Responsabilità Sociale di Impresa (nota come CSR - *Corporate Social Responsibility*), definita dalla Commissione europea come "l'integrazione su base volontaria da parte delle imprese, delle preoccupazioni sociali ed ecologiche nelle loro operazioni commerciali e nei rapporti con le parti interessate".

Secondo la Commissione essere socialmente responsabili significa non solo rispettare gli obblighi giuridici applicabili ma anche investire nel capitale umano, nell'ambiente e nei rapporti con le altre parti interessate<sup>110</sup>. La CSR si basa su iniziative volontarie delle imprese desiderose di adottare comportamenti socialmente responsabili, la cui correttezza è verificata da organismi di autoregolamentazione che rilasciano delle "etichette sociali" alle imprese rispettose dei requisiti richiesti<sup>111</sup>.

---

<sup>109</sup> Un tentativo in questo senso è rappresentato dalla elaborazione di diversi codici di condotta adottati dalla Sotto-Commissione delle Nazioni Unite per la Promozione e la Protezione dei diritti umani nell'agosto del 2003 che hanno tutti l'obiettivo di individuare una responsabilità delle imprese multinazionali per la violazione dei diritti umani, come ad esempio le "*Draft Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights*".

<sup>110</sup> Cfr., *Libro Verde – Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese*, del 18 luglio 2001, doc. (COM) 366.

<sup>111</sup> Sul tema della CSR si rimanda al capitolo secondo par. 2.4., *infra*, p. 85 ss.

## 1.5 Il Millennium Development Goals e la governance internazionale dell'ONU sullo sviluppo

Con la Risoluzione n. A/55/2 dell'8 settembre del 2000 l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite adottò la Dichiarazione del Millennio, a cui parteciparono 191 Stati, molti dei quali rappresentati dai propri Capi di Stato o di Governo. La Dichiarazione, che prende in considerazione diverse tematiche fondamentali, quali la pace, la sicurezza e il disarmo, l'ambiente, i diritti umani e la democrazia, la solidarietà sociale e le particolari necessità dell'Africa, dedica un intero capitolo, il Capitolo III, al tema dello sviluppo e alla eliminazione della povertà.<sup>112</sup>

Nel Capitolo III, infatti, viene enunciato l'obiettivo principale della promozione dello sviluppo e dello sradicamento della povertà, da una parte, attraverso il coinvolgimento diretto dei PVS alle relazioni economiche internazionali e, dall'altra, attraverso un coordinamento delle azioni di cooperazione allo sviluppo al fine di orientare al meglio gli aiuti.

Il macro obiettivo dello sviluppo e dell'eliminazione della povertà si presenta suddiviso in obiettivi senza scadenza e obiettivi con scadenza.

Nella prima categoria di obiettivi, di cui ai paragrafi 11-18 e 20, ritroviamo principi di portata generale quali ad esempio l'impegno a rendere il diritto allo sviluppo una realtà per ognuno, la creazione di un ambiente nazionale e internazionale favorevole alla promozione dello sviluppo, il principio del buon governo e della corretta gestione dei sistemi finanziari, monetari e commerciali ecc.

Nella seconda categoria, di cui al paragrafo 19, rientrano obiettivi più precisi perseguibili in un lasso di tempo determinato, come l'impegno a dimezzare la proporzione della popolazione che vive sotto la soglia della povertà, ovvero con un reddito inferiore a un dollaro al giorno, entro il 2015; l'obiettivo entro la medesima

---

<sup>112</sup> La Dichiarazione del Millennio è articolata in otto capitoli dedicati rispettivamente: I. Ai valori e ai principi condivisi dalle Nazioni Unite; II. Al tema della pace, sicurezza e disarmo; III. Alla promozione dello sviluppo e alla eliminazione della povertà; IV. Alla tutela dell'ambiente; V. Alla promozione e al rispetto dei diritti umani, democrazia e buon governo; VI. Al tema della solidarietà sociale nei confronti delle fasce della popolazione più svantaggiate; VII. Alla questione africana, al fine di promuovere la pace e lo sviluppo sostenibile nel Continente; VIII. Al consolidamento delle Nazioni Unite.

data di ridurre la percentuale di persone che non hanno accesso all'acqua potabile e che soffrono la fame ecc..<sup>113</sup>

Rispetto alle precedenti raccomandazioni delle Nazioni Unite, la Dichiarazione del Millennio ha il merito di aver trasformato degli obblighi internazionali in obiettivi oggettivi e precisi, la cui verifica del corretto adempimento è alla portata di tutti. Pertanto, la mancata attuazione di tali obblighi entro le date previste sarebbe considerato dall'opinione pubblica internazionale come un fallimento dell'intera comunità internazionale, oltre che dei singoli Stati donatori.<sup>114</sup>

Il 18 marzo del 2002, sempre nell'ambito delle Nazioni Unite, venne convocata in Messico la conferenza di Monterrey al fine di discutere nuovamente delle problematiche legate allo sviluppo, con particolare riferimento alle questioni relative al suo finanziamento. A conclusione della conferenza venne adottato il c.d. *Monterrey Consensus* in cui sono contenute le posizioni comuni in tema di raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio, delle somme da destinare allo sviluppo, della questione del debito pubblico e della necessità di una riforma del sistema monetario internazionale, ovvero della c.d. *global economic governance*<sup>115</sup>.

Al fine di assicurare il corretto adempimento degli Obiettivi del Millennio, nel 2005, per iniziativa dell'allora Segretario Generale delle Nazioni Unite, Kofi Annan, è stato pubblicato un *Progress Report* contenente le *best practices* adottate a distanza di cinque anni dalla Dichiarazione e le difficoltà oggettive riscontrate nella realizzazione degli obiettivi. Tale *Report* evidenzia come nel suddetto lasso di tempo siano stati raggiunti solo parte degli obiettivi fissati: accanto ai progressi raggiunti

---

<sup>113</sup> Al riguardo vedi, C. FORTE, *Diritto e cooperazione allo sviluppo tra governance internazionale ed europea*, cit., p.42-43 e C. CARLETTI, *Gli attori e le modalità della cooperazione internazionale per lo sviluppo*, cit., p. 138 ss ove l'A. sottolinea come gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio possono essere suddivisi come segue: 1) nell'impegno a radicare la povertà estrema e la fame entro il 2015; 2) nell'impegno a garantire entro la data del 2015 l'obiettivo dell'istruzione primaria a livello universale; 3) nella promozione dell'eguaglianza di genere e l'empowerment delle donne; 4) e 5) nella riduzione entro il 2015 di due terzi del tasso di mortalità infantile sotto i cinque anni e di tre quarti della mortalità materna rispetto ai tassi attuali; 6) nel combattere la diffusione, e nel cominciare a ridurre entro il 2015, l'HIV/AIDS, il flagello della malaria e delle altre importanti malattie che infliggono l'umanità; 7) nel garantire la sostenibilità ambientale di cui al Cap. IV della Dichiarazione; 8) nella promozione di una partnership globale per lo sviluppo.

<sup>114</sup> In tal senso, C. FORTE, cit. L'A. pone in evidenza il ruolo fondamentale dell'opinione pubblica e dei media nel monitorare la conformità delle azioni degli Stati agli obiettivi fissati nella Dichiarazione del Millennio.

<sup>115</sup> Sul tema della *global governance* dell'economia vedi, A. COMBA, (a cura di) *Neoliberalismo e global economic governance*, Torino, 2008 ove l'A. sottolinea la necessità di una riforma della global economy, al fine di garantire maggior trasparenza e maggior partecipazione dei PVS ai processi decisionali. Riguardo gli impegni assunti nella conferenza di Monterrey va ricordato, in particolare, che gli Stati fissarono l'obiettivo di destinare lo 0,15%- 0,20% del PNL all'aiuto allo sviluppo per i PMA entro il 2010 e l'obiettivo finale dello 0,7% per i PVS entro il 2015.

nel settore dell'istruzione primaria in Asia meridionale e Oceania si evidenzia infatti la continua situazione di estrema povertà dell'Africa sub-sahariana e dell'Asia; importanti iniziative sono state adottate nel campo della salute dei bambini e delle donne ma allo stesso tempo non sono stati effettuati passi in avanti nella lotta contro l'HIV/AIDS ecc.

Il mancato conseguimento di parte degli impegni contenuti nella Dichiarazione del Millennio viene di regola attribuito a due fattori: in primo luogo, al comportamento dei Paesi industrializzati che non si impegnano realmente a trasferire ai PVS le risorse tecnologiche e i flussi finanziari e commerciali e, in secondo luogo, allo scarso coordinamento dei donatori nelle azioni di cooperazione internazionale<sup>116</sup>.

Al riguardo, merita di essere ricordato il nuovo modello di cooperazione del Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo (UNDP, United Nations Development Programme) incentrato sulla good governance e sulla promozione dei diritti umani e della sicurezza umana.<sup>117</sup>

Tale Programma dal 2001, in conformità agli Obiettivi di Sviluppo del Millennio, individua sei settori prioritari di intervento: il buon governo, l'eliminazione della povertà, la prevenzione e il supporto post-conflitto, l'informazione e la comunicazione tecnologica, l'energia e l'ambiente, e la lotta contro l'HIV/AIDS.

Di particolare interesse appare la prima area di intervento: la governance democratica. In quest'ambito l'UNDP, in stretto contatto con il Paese in Via di Sviluppo beneficiario, promuove la diffusione delle nozioni basilari dell'educazione civica, stabilendo un rapporto preferenziale con gli organi parlamentari e supportando finanziariamente la trasparenza dei processi elettorali e l'indipendenza delle istituzioni che conducono le elezioni. Inoltre nel rafforzare la good governance dei PVS, l'UNDP promuove la tutela dei diritti umani, al fine di garantire un sistema della giustizia trasparente ed equo. In tal senso, il Programma esamina il grado di accesso alle informazioni per i cittadini, il livello di riforme istituzionali, la condizione di corruzione del paese e il ruolo delle autorità locali nel processo di decentramento politico-amministrativo e legislativo. Tuttavia, la complessità dell'intero sistema delle Nazioni Unite e l'insufficiente coordinamento tra le stesse

---

<sup>116</sup> Vedi C. CARLETTI, *cit.*, p. 140 ss.

<sup>117</sup> Riguardo alla struttura dell'UNCTAD, vedi, sopra, nota n. 63

agenzie specializzate inficiano la governance dell'ONU in materia di cooperazione allo sviluppo.<sup>118</sup>

La Comunità europea, che costituisce il maggior donatore a livello internazionale della cooperazione allo sviluppo, in quanto fornisce il 55% dell'aiuto pubblico allo sviluppo mondiale, ha elaborato una clausola di verifica al fine di controllare le spese dell'ONU effettuate con i finanziamenti comunitari.

Secondo la Commissione europea la cooperazione internazionale tra l'UE e l'ONU sarebbe molto più efficace se avvenisse con partner ONU strategici individuati in base ai principi dell'efficacia e trasparenza dei finanziamenti e rispettosi del principio del consolidamento della democrazia e dello Stato di diritto, nonché del rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali di cui agli artt. 2 e 6 del Trattato dell'UE.

Come è stato osservato in dottrina, se la Comunità europea, che rappresenta il maggior finanziatore in materia di cooperazione allo sviluppo, considera la mancanza di coordinamento tra le agenzie specializzate dell'ONU uno degli ostacoli maggiori alla *good governance* delle Nazioni Unite dimostra che i problemi di coordinamento degli interventi di cooperazione internazionale sono problemi reali.<sup>119</sup>

Tralasciando le varie soluzioni prospettate in dottrina nel tentativo di individuare una nuova governance nella cooperazione allo sviluppo in sede ONU, ai fini del presente lavoro procederò ad esaminare in dettaglio il contributo dell'Unione europea agli obiettivi di sviluppo del Millennio.<sup>120</sup>

---

<sup>118</sup> In tal senso, nella Comunicazione n. 231 del 2001 della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo in merito a come “*Sviluppare un partenariato efficace con le Nazioni Unite nei settori dello sviluppo e delle questioni umanitarie*”, la complessità dell'intero sistema delle Nazioni Unite e l'insufficiente coordinamento tra le agenzie (Segretariato generale ed agenzie, fondi e programmi con diversi livelli di autonomia e sovrapposizione dei compiti) viene considerato come uno degli ostacoli maggiori allo sviluppo di una cooperazione programmatica a lungo termine con l'ONU. Nella suddetta comunicazione vengono identificati come ostacoli per un efficiente partenariato UE-ONU anche altri fattori quali ad esempio l'insufficiente informazione sull'attuazione da parte degli organismi ONU, in termini di operatività e di tempistica; l'individuazione di una serie di carenze nella gestione delle operazioni umanitarie in varie crisi, dovute alle restrizioni ONU in materia di sicurezza; la scarsa visibilità del finanziamento comunitario nelle operazioni realizzate dall'ONU.

<sup>119</sup> Vedi C. FORTE, *cit.*, p. 167ss.

<sup>120</sup> Tra le proposte più significative di riforma della governance ONU in materia di cooperazione allo sviluppo ricordiamo: i) l'ipotesi di rafforzare il ruolo di coordinamento del Comitato di Coordinamento Amministrativo (CCA), organo consultivo dell'ECOSOC composto dai capi esecutivi di tutte le Agenzie Specializzate dell'ONU. Il limite di tale proposta è di natura politica, in quanto i leaders delle varie Agenzie tendono ad attuare in maniera autonoma le azioni di cooperazione. In tal senso, vedi K. DE FEYTER, *World Development Law*, Oxford, 2001, p. 89; ii) la proposta della *Commission on global governance* di riformare tutto l'apparato istituzionale dell'ONU, a partire dalla creazione di un nuovo ECOSOC con funzioni più operative in materia di cooperazione allo sviluppo sul modello del Consiglio di Sicurezza.

Nei capitoli successivi, infatti, mi soffermerò su come la governance europea, che presenta sia elementi del diritto internazionale dello sviluppo, sia elementi peculiari propri delle politiche degli Stati membri e dell'Unione europea, rappresenti l'esempio più significativo di *good governance* in materia di *development cooperation*.

## CAPITOLO II

### IL DIRITTO COMUNITARIO DELLO SVILUPPO

#### 2.1 La nascita della politica comunitaria di cooperazione allo sviluppo: il quadro normativo e istituzionale di riferimento

La politica comunitaria allo sviluppo ha origine nell'associazione dei Paesi e territori oltre mare (PTOM) alla CE al momento della firma del Trattato nel 1957 e nelle Convenzioni di Yaoundè del 1963 e del 1969 con i Paesi africani, che prevedevano una zona di libero scambio e la concessione della clausola della nazione più favorita agli Stati della Comunità.

Tuttavia, è solo dopo l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, nel 1993, che la cooperazione comunitaria allo sviluppo dispone di un vero e proprio fondamento giuridico agli artt. 177-181 TCE (ora artt. 208-211 del Trattato sul funzionamento dell'UE). Il Trattato dell'UE, infatti, ha previsto che la cooperazione allo sviluppo rientrasse tra le politiche comunitarie, introducendo un apposito titolo, il Titolo XX (ora Titolo III – Capo I del TFUE), espressamente dedicato alla cooperazione allo sviluppo con l'obiettivo di: favorire lo sviluppo economico e sociale dei PVS; integrare i PVS nell'economia mondiale; ridurre la povertà globale; promuovere lo sviluppo e il consolidamento della democrazia, lo Stato di diritto e il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali nei PVS. Nel TFUE, all'art. 208, si fa riferimento soltanto all'obiettivo principale dell'Unione europea di ridurre e di eliminare la povertà globale<sup>121</sup>.

L'art. 208 del TFUE (ex art. 177 del TCE), in particolare afferma che la politica comunitaria allo sviluppo integra l'azione svolta dagli Stati membri in materia sostituendola e coordinandola, restando quindi nell'ambito del principio delle competenze concorrenti e del principio di sussidiarietà. Tutti gli atti legislativi adottati in materia di cooperazione allo sviluppo sono decisi dal Consiglio dei ministri e dal Parlamento secondo la procedura legislativa ordinaria (art. 294 TFUE

---

<sup>121</sup> Cfr. artt. 208 -211 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (ex artt. 177- 181 del Trattato CE) ove è espressamente sancito anche il rispetto, da parte dell'Unione, degli impegni e degli obiettivi delle Nazioni Unite e delle altre organizzazioni internazionali che operano in materia di cooperazione allo sviluppo (art. 208 Punto 2).

ex art. 251 TCE), che prevede il parere conforme del Consiglio e del Parlamento europeo per l'adozione degli atti legislativi proposti dalla Commissione<sup>122</sup>.

L'art. 210 inoltre, ex art. 180 del TCE, tra gli strumenti di cooperazione allo sviluppo, prevede un importante obbligo di coordinamento e di consultazione per l'Unione e per gli Stati membri.

In particolare, la politica dell'Unione nel settore della cooperazione allo sviluppo si basa sui principi c.d. delle tre "c": i) *il principio del coordinamento* dell'azione comunitaria con l'azione degli Stati membri; ii) *il principio della coerenza* tra la politica comunitaria allo sviluppo e le altre politiche comunitarie, al fine di coordinare al meglio le azioni di cooperazione; iii) *il principio della complementarità* dell'azione comunitaria con l'azione degli Stati membri<sup>123</sup>.

L'Unione europea dispone di una serie di strumenti giuridici e finanziari con cui intraprende le azioni di cooperazione con i vari PVS.

Gli strumenti giuridici si fondano in primo luogo su un sistema di natura convenzionale basato sulla conclusione di accordi internazionali, in particolare gli accordi di associazione di cui all'art. 217 del TFUE ( ex art. 310 del TCE) che possono essere multilaterali nella misura in cui si affiancano all'Unione un vasto numero di Paesi (come le Convenzioni di Lomè) o bilaterali quando regolano le relazioni tra l'Unione e un Paese specifico (ad esempio ciascuno dei Paesi del Maghreb)<sup>124</sup>.

Gli accordi di associazione, previsti in particolare per i Paesi PTOM, rappresentano da sempre lo strumento giuridico principalmente utilizzato nelle relazioni esterne della Comunità con i PVS<sup>125</sup>.

---

<sup>122</sup> Cfr., art. 209 del TFUE che dichiara espressamente: "*Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le misure necessarie per l'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo, che possono riguardare programmi pluriennali di cooperazione con i paesi in via di sviluppo o programmi tematici*".

<sup>123</sup> In tal senso, la Dichiarazione comune del Consiglio e dei rappresentanti degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione, del 20 dicembre 2005, sulla politica di sviluppo dell'Unione europea nota come "*Il consenso europeo*", in GUUE C 46 del 24.02.2006 .

<sup>124</sup> Vedi, art. 209 TFUE (ex art. 181 TCE) ove si dichiara che le azioni di cooperazione dell'Unione possono formare oggetto di accordi internazionali con i Paesi interessati senza per questo pregiudicare la competenza degli Stati membri a concludere accordi internazionali. Inoltre, in base all'art. 212 del TFUE, l'Unione, nel quadro delle sue competenze, intraprende azioni di cooperazione economica, finanziaria e tecnica con i Paesi terzi diversi dai paesi in via di sviluppo in maniera complementare a quella degli Stati membri.

<sup>125</sup> Sugli accordi di associazione nel diritto comunitario si vedano, *ex multis*, R. DE NOVA, *Rilevazioni comparative sugli accordi di associazione alla C.E.E.*, in *Riv. Dir. Int.*, 1971, p. 347 ss ;

Gli accordi di associazione sono adottati dal Consiglio all'unanimità, previa approvazione del Parlamento europeo e su iniziativa della Commissione, o dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza quando l'accordo riguarda esclusivamente o principalmente la politica estera e di sicurezza comune<sup>126</sup>.

Pertanto, per la conclusione degli accordi di associazione è prevista la procedura di parere conforme da parte del Parlamento europeo che attribuisce allo stesso un vero e proprio potere di veto.

Gli accordi di associazione sono spesso conclusi nella forma di accordi misti che vedono coinvolti sia l'Unione europea che gli Stati membri, ciò nonostante la conclusione di tali accordi è considerata dal TFUE e dalla Corte di Giustizia come competenza esclusiva dell'Unione.<sup>127</sup> Spesso gli accordi ex art. 310 TCE (ora art. 217 TFUE) sono stati adottati dalla Comunità europea allo scopo di avviare una politica di adesione all'Unione europea dello Stato associato, come nel caso della Grecia e di numerosi Paesi dell'est Europa.<sup>128</sup>

Tali accordi, oltre a determinare diritti e obblighi in capo alle parti, si caratterizzano per la predisposizione di azioni e di misure in comune e per la previsione di meccanismi istituzionali finalizzati ad assicurarne l'attuazione per garantire la stabilità del vincolo ed assicurare la gestione del rapporto. In particolare è prevista sempre l'istituzione di un Consiglio di associazione composto da rappresentanti della Comunità e dello Stato associato che delibera all'unanimità e definisce la strategia per la realizzazione degli obiettivi comuni. Tale organo ha funzioni esecutive e rappresenta il Parlamento europeo e il Parlamento dello Stato associato.

---

F.LUCHAIRE, *Les associations a la Communauté économique européenne*, in *Recueil des Cours*, 1975, I, p.247 ss ; G. GAJA, *Introduzione al diritto comunitario*, Roma, 2007.

<sup>126</sup> Vedi art. 218 TFUE (ex art. 300 TCE), punto 3.

<sup>127</sup> In tal senso *Cfr.*, CG, *causa 12/86*, sentenza *Demirel* del 30 settembre 1987 ove si afferma che l'art. 310 TCE (oggi art. 217 TFUE) attribuisce alla Comunità la competenza ad assumere gli impegni nei confronti degli Stati terzi in tutti i settori disciplinati dal Trattato (Vedi in particolare punti 9,10 e 11). Al riguardo, vedi, G. GAIA, *Relazioni esterne della Comunità europea*, in *Digesto*, vol. XIII, 1997, p. 151.

<sup>128</sup> Di recente sono entrati in vigore numerosi accordi di associazione stipulati tra la CE e gli Stati membri con Paesi dell'Est Europa proprio in vista di un futuro ingresso di tali Paesi nell'Unione. In tal senso, vedi, *ex multis*, l'Accordo di associazione con la Repubblica di Albania in vigore dal 1 aprile 2009 ove si afferma nei considerando "la disponibilità dell'Unione europea ad integrare il più possibile l'Albania nel contesto politico ed economico dell'Europa e lo status di tale paese quale potenziale candidato all'adesione all'Unione europea sulla base del TUE e del rispetto dei criteri definiti dal Consiglio europeo del giugno 1993 ... Disposizioni analoghe si ritrovano negli accordi di associazione tra la Ce e gli Stati membri con la Macedonia, la Serbia e il Kosovo, il Montenegro e la Bosnia Erzegovina.

In secondo luogo gli strumenti giuridici della politica di cooperazione allo sviluppo dell'Unione europea si basano su un sistema unilaterale fondato sugli artt. 207 e 352 del TFUE (ex art 133 e 308 del Trattato CE).

L'art. 207 regola la politica commerciale comune, la quale costituisce la base del Sistema di preferenze generalizzate (c.d. SPG) che consiste in riduzioni o totali esenzioni dai dazi doganali per i prodotti industriali lavorati o semilavorati, per alcuni prodotti agricoli e tessili dei PVS senza alcuna clausola di reciprocità per i paesi beneficiari, il cui solo obbligo rimane quello di applicare la clausola della nazione più favorita e di non praticare alcuna discriminazione tra i paesi della Comunità. L'obiettivo del SPG è quindi triplice: favorire l'aumento degli introiti dovuti all'esportazione per i PVS, promuoverne l'industrializzazione e accelerarne la crescita economica.

Fin dal 1971 la CE ha istituito un proprio SPG basato sull'art. 133 del TCE e attualmente le preferenze generalizzate vengono utilizzate a livello comunitario non solo per favorire l'ingresso dei PVS nel mercato mondiale ma anche per promuovere l'attuazione di norme a tutela dei diritti umani, dei diritti dei lavoratori e dell'ambiente. Vengono stabiliti infatti dei speciali regimi di incentivazione per i paesi rispettosi di determinate convenzioni ONU/OIL e delle norme che contribuiscono alla lotta contro la produzione e il traffico di droga<sup>129</sup>.

Tali regimi preferenziali possono essere sospesi nei confronti di alcuni Paesi beneficiari qualora essi violino le Convenzioni essenziali ONU/OIL sui diritti umani e sul diritto del lavoro. In tal senso l'art. 15 del Regolamento CE del Consiglio n. 732/2008 relativo all'adozione del sistema di preferenze generalizzate per il periodo 1 gennaio 2009-31 dicembre 2011 elenca tra le cause di revoca temporanea del regolamento "le violazioni gravi e sistematiche dei principi contenuti nelle convenzioni dell'allegato III, parte A, sulla base di pertinenti conclusioni degli organismi di controllo"<sup>130</sup>.

Oltre all'art. 207 del TFUE (ex art. 133 del TCE), il sistema unilaterale a cui fa riferimento la politica di cooperazione allo sviluppo dell'Unione è basato sull'art. 352 del TFUE (ex. art. 308 TCE) che introduce la possibilità per l'Unione europea di

---

<sup>129</sup> Sul tema vedi, *infra*, par. 2.6.

<sup>130</sup> Cfr., Art. 15 del R. CE n. 732/2008 del 22 luglio 2008, in GU L 211 del 6.08.2008, pagg. 1-39. All'allegato III, parte A, del Regolamento ove sono elencate tutte le Convenzioni internazionali dell'ONU e dell'OIL sui diritti fondamentali dell'uomo e sui diritti dei lavoratori. Per un'analisi più dettagliata dei Sistemi di preferenze generalizzate e delle clausole da essi previsti vedi, *infra*, par. 2.6 e Capitolo III, par. 3.1

intraprendere tutte le azioni di cooperazione necessarie al raggiungimento degli obiettivi previsti agli artt. 208-211 del TFUE (ex art. 177-181 TCE) anche laddove non espressamente previste dai Trattati.<sup>131</sup> Inoltre, in base all'art. 212 del TFUE (ex art. 181 A TCE introdotto dal Trattato di Nizza) la Comunità può adottare tali accordi non più all'unanimità (come richiesto invece dall'art. 212 del TFUE) ma a maggioranza qualificata, previa consultazione del Parlamento europeo.<sup>132</sup> Dopo aver esaminato gli strumenti giuridici di cui si avvale la politica di cooperazione allo sviluppo dell'Unione europea sembra opportuno analizzare gli strumenti finanziari di cooperazione. In tale ambito possiamo distinguere uno strumento a carattere più generale rappresentato dal bilancio comunitario e strumenti finanziari più specifici che ricomprendono il Fondo Europeo di Sviluppo e la Banca europea per gli investimenti.

Per quanto concerne il bilancio comunitario va osservato che storicamente gli stanziamenti dedicati alla cooperazione allo sviluppo si basano su due diversi approcci: un approccio geografico ripartito su tre diverse zone (Mediterraneo, Asia e America latina e Sudafrica) che è caratterizzato da un'assistenza tecnica e finanziaria sotto forma di prestiti a fondo perduto; e un approccio tematico o settoriale che si rivolge a tutti i PVS del mondo, compresi gli Stati ACP, e che si concretizza attraverso finanziamenti specifici in importanti settori quali ad esempio il soccorso alimentare, l'aiuto umanitario e la cooperazione con le ONG ecc..

La disciplina di tale strumento a carattere generale è ora stabilita dal regolamento CE 1905/2006 relativo allo "*Strumento per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo*" che migliora il quadro precedente in quanto riunisce i vari strumenti geografici e tematici in un unico strumento. In tale ambito la Comunità finanzia azioni di cooperazione dirette a sostenere la cooperazione geografica con i PVS

---

<sup>131</sup> Cfr., art. 352 TFUE che offre la possibilità per l'Unione europea di adeguare le proprie competenze agli obiettivi del Trattato quando quest'ultimo non ha previsto i poteri necessari per conseguire tali obiettivi. Il testo dell'articolo dichiara infatti: "*Se un'azione dell'Unione appare necessaria, nel quadro delle politiche definite dai trattati, per realizzare uno degli obiettivi di cui ai trattati senza che questi ultimi abbiano previsto i poteri di azione richiesti a tal fine, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo, adotta le disposizioni appropriate. Allorché adotta le disposizioni in questione secondo una procedura legislativa speciale, il Consiglio delibera altresì all'unanimità su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo*".

<sup>132</sup> Sul tema, vedi, S. CANTONI, *Cooperazione multilaterale e finanziamento dello sviluppo* cit. p. 134ss. In particolare l'Autrice pone in rilievo il problema di determinare quali azioni (intraprese con gli accordi internazionali di cui all'art. 181A TCE) possono rientrare effettivamente nella politica di cooperazione comunitaria senza pregiudicare la ripartizione di competenze tra Comunità e Stati membri.

compresi nell'elenco stabilito dal Comitato per l'aiuto allo sviluppo dell'OCSE, di cui all'allegato 1 del suddetto Regolamento.<sup>133</sup> I programmi geografici interessano principalmente cinque aree differenti: l'America latina; l'Asia; l'Asia Centrale, il Medio Oriente e il Sudafrica. In queste aree l'attività di cooperazione si ispira agli Obiettivi del Millennio e riserva particolare attenzione alla promozione del buon governo, della democrazia, dei diritti umani e delle riforme istituzionali<sup>134</sup>. Tali programmi geografici sono realizzati mediante i Country Strategy Papers e i Regional Strategy Papers, documenti di strategia nazionale e regionale, che sono soggetti al controllo democratico del Parlamento europeo.

Nell'ambito dello *Strumento per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo* rientrano anche importanti programmi settoriali che riguardano uno specifico settore di interesse per un insieme di PVS, non individuati su base geografica.

In particolare, sono previste cinque aree tematiche principali: gli investimenti nelle risorse umane; l'ambiente e la gestione sostenibile delle risorse; gli attori non statali; il miglioramento della sicurezza alimentare e la cooperazione in materia di migrazione. Tali programmi sono realizzati mediante i Thematic Strategy Papers, documenti strategici tematici, che sono soggetti al controllo democratico del Parlamento europeo.

Lo *Strumento per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo* non si applica ai 78 paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico ovvero il gruppo dei Paesi ACP. La cooperazione con tali Paesi si basa su strumenti che fuoriescono dalla struttura comunitaria, quale l'Accordo di Cotonou concluso tra gli Stati membri dell'Unione europea e i Paesi ACP, e i finanziamenti provengono dal Fondo Europeo per lo Sviluppo (FES).

Il FES, annoverato tra gli strumenti finanziari originari previsti dal Trattato per l'aiuto ai Paesi ACP e ai PTOM all'epoca ancora colonizzati dagli Stati membri, è costituito da contributi volontari degli Stati membri e pertanto la sua dotazione non

---

<sup>133</sup> Cfr., REG. CE 1905/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2006 che istituisce uno strumento per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo per il periodo 1 gennaio 2007 - 31 dicembre 2013. I Paesi beneficiari dei finanziamenti sono compresi nell'elenco stabilito dal Comitato per l'aiuto allo sviluppo dell'OCSE (elencati nell'allegato 1 del Regolamento che può essere modificato solo dalla Commissione.) Il Regolamento sottolinea l'importanza del "*consenso europeo*" come quadro di riferimento in materia di cooperazione allo sviluppo.

<sup>134</sup> L'art. 2, Titolo I, del REG CE 1905/2006, relativo agli obiettivi e principi generali enuncia infatti come obiettivo principale del regolamento "*l'eliminazione della povertà nei PVS, il perseguimento degli Obiettivi del Millennio, nonché la promozione della democrazia, della buona governance e del rispetto dei diritti umani e dello Stato di diritto*".

rientra nel bilancio generale della Comunità. All'incirca ogni cinque anni viene negoziata la sua ricostituzione e ratificata dai Parlamenti nazionali.<sup>135</sup> Per la sua costituzione e funzionamento è necessario che gli Stati membri stipulino un apposito accordo internazionale con la Comunità e che il Consiglio adotti un regolamento ad hoc che ne contenga le modalità di utilizzo. Ancora oggi il FES rappresenta il principale strumento finanziario di cooperazione allo sviluppo per i PTOM e i Paesi ACP. Nelle altre aree geografiche i diversi programmi di cooperazione allo sviluppo sono sostenuti direttamente dal bilancio generale della Comunità attraverso lo strumento per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo previsto dal Regolamento del Consiglio n. 1905/2006, sopra menzionato.

L'attuale decimo FES, che copre il periodo 2008-2013 dispone di una dotazione finanziaria di 22,682 miliardi di euro. Di questo importo 21,966 miliardi di euro, sono stanziati in via esclusiva per le azioni di cooperazione con i Paesi ACP; 286 milioni per i PTOM e 430 milioni di euro per la Commissione a sostegno della programmazione e attuazione del FES.<sup>136</sup>

Nel 2003, la Commissione europea ha ripreso una proposta, già avanzata negli anni settanta, per l'iscrizione del FES nel bilancio generale dell'Unione europea, a partire dal 2007. La proposta, che attualmente non ha ancora trovato attuazione, comporterebbe l'applicazione del FES ai criteri utilizzati per le risorse del bilancio e sottoporrebbe l'utilizzo del fondo alla procedura di codecisione. Ciò permetterebbe una maggiore equità delle attività di cooperazione dettata dal fatto che ogni intervento sarebbe sottoposto al parere conforme del Parlamento europeo.

---

<sup>135</sup> A partire dal primo accordo di partenariato tra la CE e i Paesi ACP nel 1959-1964, ogni cinque anni, in parallelo alle successive convenzioni di partenariato, sono stati costituiti i vari cicli del FES come segue: Secondo FES (1964-1970) con la Convenzione di Yaoundè I; Terzo FES (1970-1975) con la Convenzione di Yaoundè II; Quarto FES (1975- 1980) con la I Convenzione di Lomè; Quinto FES (1980-1985) con la II Convenzione di Lomè; Sesto FES (1985-1990) con la III Convenzione di Lomè; Settimo FES (1990-1995) con la IV Convenzione di Lomè; Ottavo FES (1995-2000) con la Convenzione di Lomè IV e sua revisione IVbis; Nono FES (2000-2007) con gli Accordi di Cotonou e Decimo FES (2008-2013), che è attualmente in vigore, con gli Accordi di Cotonou rivisti.

La gestione del FES è di competenza di un apposita sezione della Direzione Generale per lo Sviluppo della Commissione europea.

<sup>136</sup> Consulta il sito dell'Unione europea nella sezione dedicata al FES: <http://europa.eu/scadplus/leg/it/lvb/r12102.htm> ove si enuncia anche la ripartizione dell'importo di 21,966 miliardi di euro destinato ai Paesi ACP. In particolare la cifra totale è così suddivisa: 17.766 milioni di euro per il finanziamento dei programmi indicativi nazionali e regionali, 2700 milioni di euro per il finanziamento della cooperazione intra-ACP e interregionale e 1500 milioni di euro per il finanziamento del fondo d'investimento. Una percentuale maggiore del finanziamento è prevista quindi per i programmi regionali; ciò deriva dall'importanza che riveste l'integrazione economica e regionale ai fini dello sviluppo nazionale e locale.

Altro strumento finanziario specifico è rappresentato dalla Banca Europea per gli Investimenti (la BEI) che concede prestiti nel quadro delle proprie attività esterne.

La BEI è stata creata nel 1958 come istituzione finanziaria dell'Unione europea con il compito di accordare finanziamenti a lungo termine per investimenti diretti a promuovere lo sviluppo economico all'interno dell'Unione europea. Col tempo è stata autorizzata ad operare in tutte le aree geografiche tramite risorse proprie e risorse di bilancio dell'Unione europea o degli Stati membri per cofinanziare progetti di sviluppo. La BEI opera in quest'ambito attraverso due categorie di interventi: prestiti individuali per progetti di grandi dimensioni che superano l'ammontare di 20-25 milioni di euro e prestiti globali per progetti di piccola e media dimensione, al di sotto cioè dei 20-25 milioni di euro. Nella pratica la BEI concede questi finanziamenti ad istituzioni finanziarie intermedie che operano all'interno dei vari PVS, le quali poi ripartiscono successivamente i fondi in vari sotto-prestiti per progetti minori selezionati e approvati con la collaborazione della stessa BEI. Quindi saranno i soggetti privati a dover richiedere i prestiti alle relative banche intermedie locali beneficiarie del credito BEI.

Da un punto di vista istituzionale, la politica di cooperazione allo sviluppo dell'Unione europea è demandata alla Commissione europea. In particolare, le Direzioni Generali della Commissione che vengono in rilievo in materia di cooperazione sono: la DG Sviluppo (*Development*) e al suo interno l'ufficio *EuropeAid*; la DG Allargamento (*Enlargement*); la DG Relazioni Esterne (*External Relations*); la DG Commercio (*Trade*); e l'Ufficio Aiuti Umanitari (*Echo-Humanitarian Aid Office*).

Particolare importanza riveste l'Ufficio di Cooperazione EuropeAid, che gestisce i programmi di aiuto esterno dell'Unione europea e si occupa della distribuzione degli aiuti in tutto il mondo finanziati a carico del bilancio dell'Unione o del FES. In tale organismo opera un Consiglio, composto dai Direttori Generali a capo delle DG Sviluppo, Relazioni Esterne, Aiuti Umanitari, Allargamento, Commercio e Affari Economici e Monetari<sup>137</sup>.

Il Consiglio è presieduto dal commissario per le relazioni esterne che, è anche il Responsabile dell'Ufficio di cooperazione EuropeAid. Obiettivo principale di

---

<sup>137</sup> In tal senso, C. CARLETTI, *Gli attori e le modalità operative della cooperazione internazionale per lo sviluppo*, in AA.VV., *Sviluppo e diritti umani nella cooperazione internazionale*, Torino, 2007, p. 209-210.

EuropeAid è di far giungere nel più breve tempo possibile gli aiuti nei PVS che necessitano di interventi di cooperazione. Prima di erogare dei fondi viene condotta un'attenta analisi al fine di assicurare che una determinata azione di sostegno allo sviluppo sia messa in atto nel migliore dei modi assicurando anche un elevato standard di qualità.

Gli aiuti sono erogati attraverso appositi bandi consultabili sul sito di EuropeAid e distinti in due tipologie: *Call for Tender* che sono bandi di gara per appalti di servizi, forniture e lavori a cui accedono di regola le imprese e *Call for proposal*, che sono inviti a presentare proposte per ottenere un finanziamento a un progetto di cooperazione allo sviluppo<sup>138</sup>.

Oltre alla Commissione, anche il Parlamento europeo svolge un importante ruolo nella politica di cooperazione allo sviluppo comunitaria.

All'interno del Parlamento europeo vi è infatti un'apposita Commissione permanente per lo sviluppo (DEVE) che si occupa delle relazioni dell'Unione europea con i PVS<sup>139</sup>. In particolare, la Commissione per lo sviluppo ha il compito di promuovere il dialogo politico con i PVS, di controllare l'attuazione degli accordi internazionali relativi a tale materia e di promuovere il rispetto dei principi del buon governo, dei diritti umani e dello Stato di diritto nei PVS. A tal fine, essa è impegnata al raggiungimento degli Obiettivi di sviluppo del Millennio e all'eliminazione della povertà globale. In tale ambito la commissione svolge un ruolo centrale nello sviluppo e nel rafforzamento delle relazioni tra l'Unione europea e i Paesi ACP, controllando l'attuazione dell'accordo di Cotonou e partecipando all'Assemblea parlamentare paritetica ACP-UE.

Compito principale della commissione per lo sviluppo è l'adozione degli atti legislativi nei suoi settori di competenza. In base all'art. 209 del TFUE (ex art. 179 TCE) tali atti devono essere adottati secondo la procedura legislativa ordinaria, il che significa che per l'adozione è necessario il parere conforme del Parlamento europeo. In passato sono stati adottati diversi regolamenti che disciplinavano le azioni di

---

<sup>138</sup> Riguardo le modalità con cui l'Ufficio di cooperazione EuropeAid seleziona e valuta le proposte progettuali delle ONG che accedono alle *Call for Proposal*, vedi, *infra*, paragrafo 2.4.

<sup>139</sup> Come tutti i parlamenti, anche il Parlamento europeo svolge funzioni legislative e di controllo e ha poteri in materia di bilancio. La Commissione per lo sviluppo è una delle venti commissioni permanenti del Parlamento europeo e, in qualità di organismo specializzato, esamina tutte le questioni inerenti alla propria sfera di competenza e presenta all'occorrenza le sue relazioni, contenenti delle risoluzioni, all'adozione finale della seduta plenaria. Solo le risoluzioni adottate in via definitiva in seduta plenaria diventano la posizione ufficiale del Parlamento europeo.

cooperazione dell'Unione, ma alla fine del 2006 sono state tutte superate dal regolamento 1905/2006 denominato *Strumento di finanziamento della cooperazione allo sviluppo*<sup>140</sup>.

La Commissione per lo sviluppo, inoltre, svolge un importante ruolo di controllo del bilancio generale dell'Unione europea, cui apporta gli emendamenti riguardanti i PVS<sup>141</sup>. Essa è responsabile delle linee di bilancio raggruppate al titolo 20 relative al commercio con i PVS, al titolo 21 concernente lo Sviluppo e le relazioni tra gli Stati ACP e delle linee al titolo 23 relative agli aiuti umanitari. Inoltre, controlla anche le linee di bilancio inerenti l'Asia e l'America latina, il Mediterraneo e il settore dei diritti umani e dello sviluppo (titolo 19). Infine, verifica il bilancio amministrativo dei servizi della Commissione che si occupano di cooperazione allo sviluppo<sup>142</sup>.

Con l'adozione del Regolamento 1905/2006 il Parlamento ha iniziato a esercitare più pregnanti poteri di controllo sulla legislazione: un potere formale di controllo attraverso il quale il Parlamento segnala i casi in cui la Commissione abusa dei poteri conferitegli dalla legislazione e un potere informale di controllo che ha luogo attraverso uno scambio di corrispondenza tra i commissari delle DG Relazioni Esterne e Sviluppo<sup>143</sup>.

Le commissioni permanenti del Parlamento europeo esercitano tali funzioni di controllo sull'esecutivo avvalendosi dei seguenti strumenti: le audizioni dei

---

<sup>140</sup> Vedi, sopra, note 113 e 114.

<sup>141</sup> Nella procedura di approvazione del bilancio è il Parlamento europeo ad avere l'ultima parola per le linee di bilancio relative alla cooperazione allo sviluppo.

<sup>142</sup> Al riguardo *Cfr.*, INFO KIT, *Il Parlamento europeo e il mondo in via di sviluppo*, DEVE, *Commissione per lo sviluppo*, ad opera del Segretariato della commissione per lo sviluppo e del Co-segretariato dell'Assemblea parlamentare paritetica ACP-UE. La procedura di bilancio ha inizio ogni anno nel mese di marzo in coincidenza con la Strategia di politica annuale della Commissione, la quale partecipa alla preparazione della posizione di Parlamento in vista dei negoziati con il Consiglio e la Commissione nel corso dell'esercizio di bilancio. In settembre la Commissione vota i suoi emendamenti alla posizione del Consiglio in prima lettura. I suoi membri negoziano gli emendamenti della Commissione DEVE con la commissione per i bilanci e all'interno dei gruppi politici e in ottobre viene definita la posizione del Parlamento europeo per la prima lettura, ma i negoziati continuano finché il Parlamento vota il bilancio definitivo in dicembre. La procedura di adozione del bilancio termina con la firma del bilancio da parte del Presidente del Parlamento. Durante l'anno successivo, la commissione DEVE controlla l'esecuzione del bilancio da parte della Commissione e verifica che le spese siano conformi con quanto deciso dal Parlamento. Infine, dopo ogni esercizio di bilancio ha inizio la procedura di scarico. Il Parlamento esamina se le linee di bilancio comunitario sono state utilizzate correttamente e concede o rifiuta il scarico in merito alla sua esecuzione. Tale procedura riguarda anche il FES.

<sup>143</sup> Il potere di controllo formale del Parlamento è stabilito dalla Decisione del Consiglio 1999/468/CE del 28 giugno 1999 recante modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione. In aggiunta ai poteri di controllo, il Parlamento in base all'art. 263 del TFUE (ex 230 TCE) può adire direttamente la Corte di Giustizia per chiedere l'annullamento di una decisione della Commissione che ritiene essere stata adottata in abuso di potere.

Commissari; le riunioni con la Presidenza del Consiglio; le riunioni con i Commissari; le interrogazioni al Consiglio e alla Commissione e le audizioni di esperti.

All'inizio di ogni mandato della Commissione, il Parlamento europeo organizza audizioni per i Commissari designati prima dell'approvazione della Commissione nel suo complesso in seduta plenaria. Durante le audizioni i deputati parlamentari possono interrogare i commissari proposti sul loro futuro programma d'azione e sulle loro posizioni concernenti l'Unione europea.

Per quanto riguarda il settore della cooperazione, la Commissione permanente per lo sviluppo ha organizzato l'audizione per il commissario responsabile dello sviluppo e degli aiuti umanitari, e ha partecipato alle audizioni organizzate per il Commissario per le relazioni esterne, e per il Commissario per il commercio estero. Al termine delle audizioni le commissioni permanenti esprimono un giudizio sull'idoneità o meno di ciascun candidato commissario<sup>144</sup>.

Nelle riunioni con la Presidenza del Consiglio, il Presidente del Consiglio di turno è invitato dinanzi alla commissione permanente per lo sviluppo all'inizio e al termine di ogni semestre. Inoltre, il Commissario responsabile dello sviluppo e degli aiuti umanitari è periodicamente invitato a partecipare alle riunioni della commissione permanente per lo sviluppo e i deputati possono interrogare il Consiglio e la Commissione nelle sedute plenarie in relazione al loro operato in materia di cooperazione allo sviluppo.

## 2.2. La nuova strategia comunitaria in materia di cooperazione allo sviluppo e la dichiarazione comune del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione del 20 dicembre 2005 sul Consenso europeo

La strategia della politica di cooperazione allo sviluppo comunitaria degli ultimi anni dimostra un notevole cambiamento rispetto allo schema tradizionale basato principalmente, sugli accordi commerciali preferenziali e sull'assistenza tecnica finanziaria.

---

<sup>144</sup> Vedi, INFO KIT, *Il Parlamento europeo e il mondo in via di sviluppo*, cit., Nota informativa n. 4

Il nuovo approccio si basa, innanzitutto, sul consolidamento della democrazia (*good governance*) ed il rispetto dei diritti umani attraverso interventi di sostegno per rafforzare e riformare le strutture istituzionali (sanità, istruzione ecc.).

In secondo luogo, nella politica comunitaria allo sviluppo viene data particolare rilevanza al coinvolgimento della società civile, comunità locali, Organizzazioni Non Governative e imprese, (c.d. cooperazione decentrata) ed è sempre richiesta la sostenibilità ambientale di qualsiasi azione di cooperazione.

Infine, la nuova strategia comunitaria in materia di sviluppo prevede la complementarità e il coordinamento di ogni intervento di cooperazione non solo tra la Comunità e gli Stati membri ma anche con gli altri donatori internazionali, siano essi Stati o organizzazioni.

A tal proposito l'Unione europea ha ideato una strategia europea per lo sviluppo di ogni singolo PVS beneficiario (c.d. *Country Strategy Paper*) al fine di conformare gli aiuti alle necessità e alle situazioni specifiche di ciascun paese in via di sviluppo.

In questo senso vanno collocati tutti i numerosi atti comunitari, regolamenti, comunicazioni, decisioni, dichiarazioni del Consiglio, Parlamento europeo e Commissione degli ultimi anni. Tra questi ricordiamo la Comunicazione della Commissione 218/1999 relativa alla “*Complementarità delle politiche della Comunità e degli Stati membri nel settore della cooperazione allo sviluppo*” ove si afferma la necessità di garantire un coordinamento e una maggiore complementarità dell'azione comunitaria. A livello di ogni singolo PVS, la complementarità riguarda da una parte i contributi a programmi di riforme macroeconomiche, ove la complementarità è prevalentemente finanziaria e dall'altra i contributi alle politiche settoriali e ai progetti di cooperazione. In questa seconda tipologia di contributi la forma della complementarità dipende da vari criteri quali ad esempio: il paese beneficiario dell'intervento, l'entità del progetto, gli interventi di cooperazione da parte di altri donatori ecc.<sup>145</sup>.

Per quanto riguarda le modalità di attuazione degli aiuti comunitari la Commissione, nella Comunicazione 218, individua come settori di maggior interesse quelli della promozione dello Stato di diritto, del buon governo e dei diritti umani, della creazione di partenariati globali politici, economici e finanziari tra l'UE, gli Stati membri e i paesi beneficiari, della promozione di politiche commerciali, del

---

<sup>145</sup> Cfr., COM 218/1999 della Commissione.

rafforzamento del processo di integrazione regionale e delle politiche della sicurezza alimentare.

Inoltre, si sottolinea l'importanza di elaborare specifiche strategie nazionali dei singoli paesi beneficiari al fine di garantire una migliore complementarità ed efficacia degli aiuti comunitari<sup>146</sup>.

Su impulso della Comunicazione 218, la Commissione, nel gennaio 2001, ha creato l'Ufficio di cooperazione EuropeAid, già menzionato, proprio al fine di semplificare la gestione e l'attuazione degli aiuti comunitari e di renderla più efficace possibile.

In seguito alla Comunicazione 218, l'importanza della complementarità è stata richiamata dalla Dichiarazione del Consiglio e della Commissione del 20 novembre del 2000 relativa alla politica di sviluppo della Comunità europea<sup>147</sup>. Tale dichiarazione, al fine di migliorare la qualità e l'impatto degli interventi comunitari in materia di cooperazione allo sviluppo, ridefinisce le attività della Comunità nei settori più rilevanti quali commercio, integrazione e cooperazione regionali, sostegno alle politiche macroeconomiche, trasporti, sicurezza alimentare e sviluppo rurale, potenziamento delle capacità istituzionali. In particolare, in relazione al nesso tra commercio e sviluppo, si sottolinea come le politiche commerciali degli Stati membri debbano tenere in dovuta considerazione gli obiettivi delle strategie nazionali dei PVS nonché la loro particolare situazione economica, cercando di migliorarne l'accesso ai mercati. Inoltre, la Dichiarazione pone in evidenza l'importanza di integrare le questioni orizzontali legale al rispetto e alla promozione dei diritti umani, del buon governo, dello Stato di diritto, della tutela dell'ambiente in tutti gli interventi di cooperazione allo sviluppo.

Per la prima volta si afferma la necessità per la Commissione di preparare un vero e proprio programma di azione che illustri la strategia di cooperazione comunitaria, e l'elaborazione di una relazione annuale, da presentare al Parlamento europeo e al Consiglio, sui progressi compiuti.

---

<sup>146</sup> In tal senso nella Comunicazione 218 si dichiara che la Commissione e gli Stati membri dovrebbero aiutare insieme i paesi beneficiari a elaborare la loro strategia nazionale.

<sup>147</sup> *Cfr.* la Dichiarazione del Consiglio e della Commissione del 20 novembre 2000 relativa alla *politica di sviluppo della Comunità europea*. In tale Dichiarazione si afferma l'importanza del coordinamento, della cooperazione e della complementarità nella politica di sviluppo tra gli Stati membri e la Comunità, al fine di ottimizzare gli interventi di cooperazione. A tal fine si fa riferimento alla necessaria divisione dei compiti all'interno dei documenti di strategia per Paese tra la Comunità, gli Stati membri e gli altri donatori.

In tal senso, vanno letti anche i successivi atti della Comunità in materia di cooperazione tra cui ricordiamo la Comunicazione della Commissione n. 598/2002 relativa alla partecipazione degli attori non statali nella politica di sviluppo della CE; il Regolamento 1659/98 come modificato dal Regolamento n. 955/2002 in tema di “Cooperazione decentrata” e il Regolamento n. 2493 del 2000 per la realizzazione del principio dello sviluppo sostenibile diretto a sostenere misure volte a promuovere la totale integrazione della dimensione ambientale nel processo di sviluppo dei PVS. Particolare rilevanza merita la dichiarazione comune del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione sulla politica di sviluppo dell’Unione europea, nota come “*Il consenso europeo*” del 20 dicembre del 2005 e pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea il 24 febbraio 2006.

La dichiarazione comune, firmata dai Presidenti della Commissione, del Parlamento e del Consiglio, per la prima volta in cinquanta anni di operato, definisce il quadro dei principi comuni in cui l’Unione e gli Stati membri intendono attuare la politica di cooperazione allo sviluppo prendendo in considerazione gli Stati membri non solo in quanto componenti del Consiglio dei ministri, ma anche in qualità di importanti donatori bilaterali<sup>148</sup>.

La dichiarazione consta di due parti: la prima parte, intitolata “*The European vision of development*” enuncia la visione dell’Unione europea in materia di sviluppo e la seconda, dal titolo “*The European Community development policy*”, concerne le modalità di attuazione della politica di sviluppo comunitaria.

In particolare, nella prima parte, vengono enunciati gli obiettivi e i principi che gli Stati membri e la Comunità, in uno spirito di complementarità, si impegnano ad osservare in materia di cooperazione, al fine di integrare i PVS nell’economia mondiale. Obiettivo principale è quello di eliminare la povertà globale, promuovendo

---

<sup>148</sup> La Dichiarazione sul consenso europeo è stata firmata il 20 dicembre del 2005 dal Presidente della Commissione europea, José Manuel Barroso, dal Presidente del Parlamento europeo, Josep Borrell i Fontelles, e dall’allora Presidente di turno del Consiglio dei ministri, Tony Blair. Nella parte introduttiva, intitolata “*The European consensus on development*”, al punto 2 si dichiara “*Development cooperation is a shared competence between the European community and the member States. Community policy in the sphere of development cooperations shall be complementary to the policies pursued by the Member States. Developing countries have the prime responsibility for their own development. But developed countries have a responsibility too. The EU, both at its Member States and Community levels, is committed to meeting its responsibilities, Working together, the EU is an important force for positive change. The EU provides over half of the world’s aid and has committed to increase this assistance, together with its quality and effectiveness. The EU is also the most important economic and trade partner for developing countries, offering specific trading benefits to developing countries..*”

al contempo il buon governo e il rispetto dei diritti umani<sup>149</sup>. Accanto a tali obiettivi vengono identificati altri principi comuni regolatori dell'attività di cooperazione allo sviluppo comunitaria quali: il partenariato, il coinvolgimento della società civile, la parità tra i sessi e il dialogo politico approfondito.

Inoltre, viene enunciato l'impegno da parte dell'Unione europea di portare gli stanziamenti della cooperazione allo sviluppo allo 0,7% del PIL dei vari Stati membri entro il 2015 continuando a dare priorità al sostegno ai Paesi meno avanzati. A tal fine l'Unione si impegna a promuovere un migliore coordinamento e una maggiore complementarità tra i donatori attraverso una programmazione pluriennale congiunta, basata sulle strategie di sviluppo per paese, sui meccanismi comuni di attuazione e sul ricorso a cofinanziamenti.

Inoltre, al punto 36, della Parte I della Dichiarazione, si fa riferimento al principio della coerenza della politica di sviluppo comunitaria (*Policy coherence for development – PCD*). Secondo quel principio ogni progetto di cooperazione comunitaria deve essere coerente con le altre politiche europee in atto in un determinato Paese, con particolare riferimento al settore del Commercio, Ambiente, Cambiamenti climatici, Sicurezza, Agricoltura, Pesca, Migrazione, Ricerca e Innovazione, la dimensione sociale della globalizzazione, Informazione, Trasporto ed Energia. A tal fine, ogni intervento deve essere sempre inserito in un contesto ben specifico e complementare con le altre azioni presenti sul territorio<sup>150</sup>.

Nella Parte II, intitolata “*The European Community Development Policy*”, vengono indicate le modalità concrete di attuazione della politica di sviluppo comunitaria.

In primo luogo, vengono nuovamente richiamati i principi delle “3 C” - ovvero coordinamento, complementarità e coerenza - dell'azione comunitaria con quella degli Stati membri sottolineando come la Comunità, attraverso la promozione della democrazia, dei diritti umani e del buon governo, del rispetto del diritto internazionale e della partecipazione della società civile, apporta un valore aggiunto in materia di cooperazione allo sviluppo. In tal modo si intende porre in rilievo il ruolo fondamentale dell'Unione nella promozione dello Stato di diritto, della *good*

---

<sup>149</sup> Cfr., la Dichiarazione comune del Consiglio, Commissione e Parlamento europeo del 20 dicembre 2005, Parte I, punto 1.6 ove vengono richiamati espressamente gli obiettivi della Dichiarazione del Millennio delle Nazioni Unite, quali: eliminare la povertà globale e la fame nel mondo; assicurare l'istruzione primaria a tutti; promuovere la parità tra i sessi; ridurre la mortalità infantile; migliorare la salute materna; sconfiggere l'HIV e l'AIDS, la malaria e le altre malattie; promuovere un ambiente sostenibile e realizzare un partenariato mondiale per lo sviluppo.

<sup>150</sup> Cfr., Punto 6 della Dichiarazione comune sul consenso europeo.

*governance* e del dialogo politico, al di là del trasferimento di ingenti somme di denaro nei PVS<sup>151</sup>.

Al punto 1, infatti, si sottolinea il ruolo fondamentale della Commissione europea nella promozione della politica di cooperazione comunitaria, facendo riferimento: alla rete delle delegazioni locali della Commissione presenti nella maggior parte dei PVS, che, in molti casi, rappresentano anche l'unico partner europeo; alla coerenza della politica di cooperazione allo sviluppo con le altre politiche comunitarie; alla promozione delle *best practice* in materia di sviluppo quali ad esempio, il sostegno al bilancio dei PVS e l'aiuto ai settori più rilevanti; all'incremento della partecipazione della società civile attraverso il sostegno del Comitato europeo economico e sociale che svolge un importante ruolo nella promozione del dialogo politico con i principali partner economici e sociali.

In secondo luogo, la Dichiarazione pone in evidenza come le modalità dell'aiuto comunitario si debbano conformare alle necessità e alle situazioni specifiche di ciascun paese individuate attraverso la predisposizione di appositi documenti sulla strategia regionale e nazionale di ciascun PVS (*Country and Regional Strategy papers*). In relazione alle diverse tipologie di aiuti comunitari il Consenso europeo fa riferimento a differenti modalità di sostegno quali il finanziamento a specifici programmi settoriali, l'aiuto umanitario e l'assistenza a situazioni di emergenza, il supporto alla società civile e alle riforme istituzionali, e il sostegno al bilancio.

La Commissione europea, infatti, per quanto concerne l'erogazione degli aiuti sceglie di regola tra tre diversi tipi di approccio: i) l'approccio per progetti che viene utilizzato per mettere a disposizione un finanziamento destinato a conseguire obiettivi specifici entro un determinato termine e nell'ambito di uno stanziamento specifico (solitamente viene utilizzato per cofinanziare i progetti di cooperazione allo sviluppo delle ONG); ii) l'approccio settoriale che lascia ai Paesi partner un margine decisionale più ampio in campo strategico e finanziario rispetto al tradizionale approccio per progetti ed assicura la gestione da parte dei governi dei Paesi

---

<sup>151</sup> In tal senso, vedi anche, la Risoluzione del Parlamento europeo sull'aiuto allo sviluppo del 13 febbraio 2006 in GU C 290 del 29 novembre 2006, p. 396, paragrafo 6 ove in relazione all'erogazione degli aiuti finanziari si afferma che: "*occorre che l'aumento della quantità proceda di pari passo con un aumento della qualità, vale a dire che l'efficacia degli aiuti deve essere migliorata attraverso la regola delle 3 C, coordinamento, complementarità e coerenza, nonché riducendo i costi di transazione degli aiuti, migliorando i meccanismi di aiuto più prevedibili e sostenibili, aumentando la rapidità di consegna degli aiuti, svincolando ulteriormente questi ultimi, ricercando soluzioni per oneri debitori insostenibili, promuovendo la good governance e lottando nei modi opportuni contro la corruzione, nonché aumentando la capacità di assorbimento dei beneficiari degli aiuti*".

beneficiari delle spese, dello sviluppo politico e delle strategie di cooperazione; iii) il sostegno al bilancio che consente alla Commissione di erogare un finanziamento direttamente al governo del paese beneficiario<sup>152</sup>.

In terzo luogo, vengono identificati i principali settori di attività dell'Unione che direttamente e indirettamente contribuiscono a integrare le economie dei PVS nel mercato internazionale: il commercio, l'ambiente e la gestione delle risorse in maniera sostenibile, le risorse idriche e l'energia, lo sviluppo rurale, l'agricoltura e la sicurezza alimentare, il buon governo, la democrazia, i diritti dell'uomo e il sostegno alle riforme economiche e istituzionali, la prevenzione dei conflitti armati tra gli Stati, lo sviluppo umano, la coesione sociale e l'occupazione<sup>153</sup>.

Numerosi finanziamenti comunitari negli ultimi anni sono stati stanziati proprio per la promozione e il consolidamento della democrazia e il rispetto dei diritti umani e la riforma delle strutture istituzionali di base nei PVS. In tal senso, nella Relazione annuale del 30 giugno 2009 sulle politiche comunitarie in materia di sviluppo e assistenza esterna e sulla loro attuazione nel 2008, la Commissione europea sottolinea come diversi programmi geografici e tematici sono stati adottati al fine di promuovere lo sviluppo istituzionale e i processi democratici, quali le elezioni<sup>154</sup>. Tali programmi rappresentano un concreto sostegno ai parlamenti nazionali, alle istituzioni per la difesa dei diritti umani e della società civile e contribuiscono a garantire un miglior svolgimento di elezioni democratiche nei PVS.

---

<sup>152</sup> Cfr., il sito dell'ufficio di cooperazione EuropeAid, [http://ec.europa.eu/europeaid/index\\_it.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/index_it.htm) che in relazione all'erogazione degli aiuti comunitari distingue tre diversi tipi di approcci utilizzati, di volta in volta, dalla Commissione. In particolare il sostegno al bilancio viene identificato come il trasferimento delle risorse finanziarie da un'agenzia di finanziamento al tesoro nazionale di un PVS che utilizza poi tali risorse in conformità al proprio sistema di gestione finanziaria pubblica.

<sup>153</sup> In tal senso, anche la Relazione del Parlamento europeo sugli "Obiettivi di Sviluppo del Millennio – bilancio intermedio" dell'11 giugno 2007, A6-0220/2007, Pag. 8 sottolinea che la lotta alla povertà globale, quale scopo principale della politica di cooperazione allo sviluppo dell'Unione, non si limita alla mera crescita economica di un Paese ma è strettamente correlata allo sviluppo della democrazia, alla promozione dei diritti umani fondamentali, allo stato di diritto e ai principi di giustizia, equità e trasparenza che devono sempre essere considerati temi centrali di qualsiasi azione di cooperazione in materia.

<sup>154</sup> Cfr., Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo "Relazione annuale 2009 sulle politiche comunitarie in materia di sviluppo e assistenza esterna e sulla loro attuazione nel 2008", COM/2009/0296 def. ove si afferma che il principale strumento tematico dell'Unione per la democrazia e i diritti umani nel mondo (lo Strumento finanziario istituito dal regolamento n. 1889/2006 per il 2007-2013 che è subentrato a quello precedente relativo all'EIDHR), è l'esempio più significativo dell'importanza che l'unione europea attribuisce a queste tematiche. Tale strumento interviene anche in paesi in cui l'Unione europea non è presente, senza il consenso dei relativi governi. Di regola i beneficiari sono piccoli organismi della società civile che si battono per la promozione della democrazia, dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Sul tema, vedi, *infra*, paragrafo 2.5, p. 87 ss.

L'attenzione rivolta alle tematiche della *good governance* e della tutela dei diritti umani da parte dell'Unione europea, risulta evidente anche da un'analisi delle *Call for Proposal* pubblicate ogni giorno sul sito di EuropeAid che funge quale strumento operativo per l'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo comunitaria<sup>155</sup>. La Commissione europea utilizza quei bandi per sostenere iniziative promosse da organizzazioni della società civile, da enti non a scopo di lucro, da organismi parlamentari a livello nazionale e da organizzazioni intergovernative internazionali e regionali<sup>156</sup>.

In particolare, con il Regolamento CE 1889/2006 del 20 dicembre 2006, è stato istituito, per il periodo 2007-2013, uno specifico strumento finanziario per la promozione della democrazia e dei diritti umani nel mondo. Il regolamento appena citato ha come obiettivo principale la promozione della democrazia partecipativa e rappresentativa attraverso il coinvolgimento delle organizzazioni della società civile e la promozione della libertà d'associazione e di assemblea, oltre al rafforzamento dello Stato di diritto e all'indipendenza del potere giudiziario.

Dopo aver messo in luce gli aspetti più significativi della nuova strategia di sviluppo comunitaria appare opportuno considerare le modalità di attuazione di tale strategia, al fine di porre in evidenza l'effettiva portata del sistema e gli eventuali limiti.

---

<sup>155</sup> Cfr., <http://www.europa.eu/europeaid> nell'apposita sezione dedicata alle *Call for Proposal*.

<sup>156</sup> Cfr. RE CE 1889/2006 “*Uno strumento finanziario per la promozione della democrazia e dei diritti umani nel mondo (2007-2013)*” in GU L 386 del 29.12.2006. La maggior parte delle *Call for Proposals* è indirizzata alle organizzazioni non governative di sviluppo - ONGS.

### 2.3. Il partenariato europeo e la rilevanza dell'Accordo di Cotonou nel diritto comunitario dello sviluppo. I contratti OMD quale strumento di attuazione della nuova strategia di cooperazione comunitaria

Nell'analizzare la politica di cooperazione allo sviluppo comunitaria deve essere dedicata particolare attenzione alla politica di cooperazione condotta dalla Comunità europea con i PVS africani.

La cooperazione comunitaria con i Paesi ACP, ovvero quei Paesi dell'Africa subsahariana, Carabi e Pacifico, infatti, rappresenta da sempre l'esempio più significativo di accordo di partenariato europeo con i PVS<sup>157</sup>.

Fin dalle sue origini la CE ha intrattenuto importanti relazioni commerciali con i PVS africani, concedendo ai loro prodotti un trattamento non discriminatorio e concludendo accordi commerciali (sulla base dell'art. 133 TCE ora art. 207 TFUE) e accordi di associazione (art. 310 TCE ora art. 217 TFUE). Successivamente, nel 1963 e nel 1969, vennero stipulate la prima e la seconda Convenzione di Yaoundè tra la Comunità e un primo gruppo di Stati africani membri dell'Associazione degli Stati Africani e Malgasci (ASAM) con l'obiettivo di estendere la zona di libero scambio ai prodotti e alle materie prime provenienti da tali Paesi<sup>158</sup>. Da parte loro gli Stati dell'ASAM si impegnavano a ridurre gradualmente i dazi doganali e le altre misure restrittive alle importazioni dei prodotti provenienti dalla Comunità.

Le Convenzioni di durata quinquennale prevedevano, sulla base dell'ex. art. 310 TCE, ora art. 217 TFUE, la creazione di istituzioni rappresentative di entrambe le parti, come, ad esempio, il Consiglio dei ministri ACP-CE, la Commissione e l'Assemblea<sup>159</sup>.

---

<sup>157</sup> In dottrina, vedi, *ex multis*, A. LUCCHINI, *Cooperazione e diritto allo sviluppo nella politica esterna dell'Unione europea*, Milano, 1999, p. 115 ss.; K. ARTS, *Integrating Human Rights into Development Cooperation: the case of the Lomé Convention*, The Hague, 2000 e C. CARLETTI, *Gli attori e le modalità operative della cooperazione internazionale per lo sviluppo*, cit., p. 212 ss;

<sup>158</sup> Al riguardo, cfr., *Memorandum* della Commissione europea al Consiglio, in *Boll. CE* n. 9-10, 1960, p. 32 ove si sottolineava l'esigenza di concludere nuovi accordi di associazione anche con gli Stati ex colonie che avevano raggiunto l'indipendenza. Sulla base di tali disposizioni venne stipulata il 20 luglio del 1963 la prima Convenzione di Yaoundè che raggruppava i Paesi della Comunità da una parte e 18 Paesi africani dall'altra.

<sup>159</sup> Le istituzioni rappresentative delle parti contraenti, quali ad esempio il Consiglio dei Ministri ACP-CE, la Commissione e l'Assemblea sono organismi che caratterizzeranno poi tutto il partenariato europeo con i PVS africani. Infatti, sono istituzioni che ritroviamo poi anche nelle successive Convenzioni di Lomé con maggiori poteri e funzioni.

A partire dal 1975 le relazioni con i Paesi ACP e la Comunità sono state regolate dalle Convenzioni di Lomè che hanno stabilito tra le parti uno stretto e profondo partenariato basato su una cooperazione economica e commerciale e una cooperazione allo sviluppo. In particolare, la I Convenzione di Lomè prevedeva un regime di preferenze generalizzate basato sulla totale esenzione di dazi doganali ai prodotti lavorati e agricoli provenienti dai Paesi ACP e entranti nella Comunità, senza clausola di reciprocità; i Paesi ACP erano in tal modo tenuti unicamente ad applicare la clausola della Nazione più favorita e a non praticare alcuna discriminazione tra i Paesi europei<sup>160</sup>.

La cooperazione allo sviluppo era invece realizzata attraverso interventi specifici in settori particolari quali la sanità, l'istruzione, l'ambiente ecc.

I principali strumenti finanziari e tecnici del partenariato erano basati sul FES e sulle risorse della BEI sotto forma di aiuti non rimborsabili e di prestiti. Con la I Convenzione di Lomè fu instaurato per la prima volta un dialogo politico tra le Parti basato sulla creazione di tre istituzioni principali: il Consiglio dei Ministri, il Comitato degli ambasciatori, e l'Assemblea paritetica.

In generale i rinnovi della I Convenzione di Lomè si sono susseguiti nel tempo, ogni cinque anni, fino ad arrivare alla IV Convenzione nel 1989 che a differenza delle precedenti ha introdotto delle rilevanti modifiche<sup>161</sup>.

Nonostante gli strumenti finanziari e commerciali previsti nelle Convenzioni di Lomè non abbiano raggiunto gli obiettivi previsti, tali accordi hanno avuto il merito di aver costituito il primo passo verso la democratizzazione e il consolidamento dei principi dello Stato di diritto e del buon governo all'interno dei singoli PVS e soprattutto di aver posto per la prima volta le parti contraenti sullo stesso piano<sup>162</sup>. In tal senso, già nelle prime tre Convenzioni di Lomè, gli organi istituiti dalle Parti hanno garantito un eguale partecipazione degli Stati al processo decisionale e un eguale importanza dei Paesi ACP rispetto ai paesi comunitari.

---

<sup>160</sup> Vedi, I Convenzione di Lomè tra la Comunità e ben 46 Stati ACP in GUCE del 30 gennaio 1976, entrata in vigore il 1 aprile 1976.

<sup>161</sup> La II Convenzione di Lomè, in GUCE L 347 del 22 dicembre 1980, è stata stipulata il 31 ottobre 1979 ed è entrata in vigore il 1 gennaio 1981 coinvolgendo ben 58 Stati africani. La III Convenzione di Lomè, in GUCE L 86 del 31 marzo 1986, è stata stipulata l'8 dicembre 1984 da 64 Stati ACP ed è entrata in vigore il 1 maggio 1986.

<sup>162</sup> Vedi, A. LUCCHINI, *Cooperazione e diritto allo sviluppo nella politica esterna dell'Unione europea*, cit., p. 117 ove l'A. pone in evidenza come in dottrina venga da sempre identificato come difetto principale delle Convenzioni di Lomè la mancata previsione di un sistema completo di cooperazione tra la Comunità e l'insieme dei Paesi ACP, avendo privilegiato al contrario le relazioni commerciali tra la Comunità e i singoli Paesi ACP.

La IV Convenzione di Lomè, a differenza delle precedenti, è stata conclusa per una durata di dieci anni con la possibilità per le Parti, dopo i primi cinque, di revisionare il testo della Convenzione ai fini di un'eventuale modifica della stessa, oltre alla revisione obbligatoria del Settimo FES, previsto fin dall'inizio per una durata quinquennale<sup>163</sup>.

L'elemento chiave del partenariato può essere identificato nella promozione dei diritti umani e nel rispetto della democrazia; le parti in occasione della revisione della IV Convenzione nel 1994, infatti, si sono accordate, seppur dopo un lungo travaglio<sup>164</sup>, sull'applicazione della clausola di condizionalità democratica di sospensione degli aiuti comunitari nel caso di violazione dei diritti e delle libertà fondamentali dell'uomo, dei principi democratici, e del consolidamento dello Stato di diritto e del buon governo<sup>165</sup>.

Tale innovazione ha permesso di coinvolgere maggiormente gli Stati ACP nella programmazione dell'assistenza tecnica e finanziaria della Comunità e di potenziare il ruolo delle donne all'interno di questi PVS.

Inoltre, la IV Convenzione di Lomè ha identificato nuovi obiettivi nella politica di cooperazione allo sviluppo quali il potenziamento del ruolo delle donne e la sostenibilità ambientale di ogni intervento di cooperazione, e ha fatto riferimento per la prima volta alla c.d. cooperazione decentrata<sup>166</sup>.

La IV Convenzione di Lomè è scaduta il 29 febbraio del 2000 ed è stata superata da un nuovo accordo di partenariato firmato a Cotonou, nel Benin, il 23 giugno del 2000

---

<sup>163</sup> La IV Convenzione di Lomè, in GUCE L 229 del 17 agosto 1991, p. 1 ss è stata firmata il 15 dicembre 1989 da 71 Stati ACP ed è entrata in vigore il 1 settembre 1991.

<sup>164</sup> Gli Stati ACP ritenevano inizialmente che l'introduzione della clausola di condizionalità democratica negli accordi di partenariato comunitari avrebbe messo a rischio la loro sovranità permettendo di fatto alla Comunità di condizionare le scelte di politica interna dei vari Paesi e del regime economico e politico di questi Stati, in contrasto con quanto affermato dalla Carta dei diritti e doveri economici del 1974, da sempre rivendicata dai PVS come corollario del principio di autodeterminazione dei popoli.

<sup>165</sup> Con la quarta Convenzione di Lomè, infatti, il principio di condizionalità democratica non è più citato nel Preambolo dell'accordo, bensì nel testo stesso della Convenzione e viene definito fondamentale per la prosecuzione delle relazioni commerciali tra la Comunità e gli Stati ACP. L'Accordo di revisione di Mauritius, entrato in vigore il 1 novembre del 1998, dichiara espressamente: "*se una delle Parti ritiene che l'altra sia venuta meno agli obblighi derivanti da uno dei principi fondamentali... essa invita la Parte interessata, salvo i casi particolarmente urgenti, ad avviare consultazioni intese a valutare la situazione nei dettagli, e se necessario, a porvi rimedio*". Per un'analisi dettagliata del ruolo della clausola di condizionalità democratica negli accordi di cooperazione allo sviluppo della Comunità europea, vedi, *infra*, paragrafo 2.5, p. 95 ss.

<sup>166</sup> Nella IV Convenzione di Lomè, infatti, viene data particolare rilevanza al coinvolgimento della società civile come base per la realizzazione degli interventi di cooperazione comunitaria nei vari PVS.

ed entrato in vigore il 1 aprile del 2003<sup>167</sup>. Tale accordo, in conformità alla nuova strategia di sviluppo comunitaria delineata nel paragrafo precedente, ha introdotto un nuovo approccio diretto a rafforzare l'aspetto politico della cooperazione con gli Stati ACP e ad aumentare la responsabilità di questi Stati.

Gli Stati ACP che hanno aderito a questo nuovo accordo di cooperazione sono in totale 78 distinti in PVS, come le Bahamas, le Barbados, il Camerun, il Congo, la Costa d'avorio e PMA (Paesi Meno Avanzati) quali, ad esempio, il Benin, il Burkina Faso, il Burundi, il Ciad, l'Uganda, che beneficiano di un trattamento commerciale preferenziale in ragione della loro particolare situazione di arretratezza economica e sociale. L'accordo è stato firmato per una durata ventennale con l'obiettivo principale di accelerare lo sviluppo economico, sociale e culturale degli Stati ACP e di contribuire alla pace, alla sicurezza internazionale e di favorire un clima politico, stabile e democratico.

Nel 2005 tale accordo è stato in parte modificato, per espressa previsione dell'art. 95 che ne consente la revisione e l'eventuale modifica ogni cinque anni, eccetto per quanto riguarda le disposizioni in materia di cooperazione economica e commerciale<sup>168</sup>.

La struttura istituzionale costituita sin dalla I Convenzione di Lomè è rimasta invariata e risulta pertanto ancora oggi basata su tre organismi principali.

Il *Consiglio dei Ministri* è composto dai membri delle istituzioni comunitarie, Consiglio e Commissione, e da un rappresentante governativo per ogni Stato ACP. Tale organo viene convocato ogni anno dalla Presidenza, che è attribuita a rotazione ad un membro del Consiglio e ad un rappresentante degli Stati ACP, e ha l'obiettivo di adottare tutte le decisioni necessarie ai fini di dare adeguata applicazione ai contenuti dell'Accordo. Al riguardo, va osservato che il Consiglio dei Ministri riserva una particolare attenzione alla promozione del dialogo politico con gli Stati ACP con l'intenzione di salvaguardare i principi della c.d. clausola di condizionalità democratica. Le sue decisioni sono vincolanti per le Parti e può formulare anche risoluzioni, raccomandazioni e pareri.

---

<sup>167</sup> Cfr., Accordo di partenariato tra i membri del gruppo degli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altro, firmato a Cotonou il 23 giugno 2000, in GU L 317 del 15.12.2000, pag. 3.

<sup>168</sup> Cfr., l'Accordo tra la Comunità europea e i suoi Stati membri, da un lato, e i Paesi ACP, dall'altro firmato a Lussemburgo il 25 giugno del 2005 e pubblicato in GUUE L 209 dell'11.8.2005, pag. 27.

Il *Comitato degli Ambasciatori* è costituito dai rappresentanti permanenti di ciascun Stato membro presso l'Unione europea e da un capo missione di ogni Stato ACP, insieme ad un delegato della Commissione, ha il compito di supportare il Consiglio dei Ministri nel suo operato. La presidenza è esercitata, come per il Consiglio dei Ministri, a turno da un rappresentante permanente di uno Stato membro e da un capo missione di uno Stato ACP.

Infine vi è l'*Assemblea Paritetica*, ovvero l'*Assemblea Parlamentare Congiunta*, organo consultivo composto in ugual numero da membri del Parlamento europeo e da rappresentanti dei parlamenti nazionali dei Paesi ACP e si riunisce due volte l'anno, alternativamente nell'Unione europea e in uno Stato ACP, con lo scopo di adottare risoluzioni e raccomandazioni che poi, vengono, sottoposte all'attenzione del Consiglio dei Ministri. Un apposito Ufficio, istituito in seno all'Assemblea, si occupa di tutta l'organizzazione dei lavori delle sessioni plenarie e della discussione delle tematiche in materia di cooperazione con gli Stati ACP ed è assistito nel suo operato da tre Comitati Permanenti che formulano le proposte che vengono poi discusse ed esaminate nelle due sessioni plenarie dell'Assemblea.

Sotto il profilo dei contenuti, l'Accordo di Cotonou si fonda su cinque pilastri fondamentali che indicano gli obiettivi principali della politica di cooperazione allo sviluppo della Comunità con gli Stati ACP.

In primo luogo, l'Accordo sottolinea l'importanza della dimensione politica come impegno globale degli Stati ACP a promuovere un dialogo costante tra le parti e a consolidare la pace e il sistema di prevenzione e risoluzione dei conflitti armati all'interno di questi Paesi<sup>169</sup>. In quest'ambito, il partenariato si concentra soprattutto su iniziative regionali e sul rafforzamento delle infrastrutture locali.

In particolare, vi sono delle disposizioni dell'Accordo che mirano a garantire che i finanziamenti comunitari non siano destinati a spese militari, ma a obiettivi di

---

<sup>169</sup> In tal senso, vedi artt. 8-11 dell'Accordo di Cotonou. In particolare l'art.8, "Dialogo Politico", dichiara: "*The objective of this dialogue shall be to exchange information, to foster mutual understanding, to facilitate the establishment of agreed priorities and shared agendas, in particular by recognising existing links between the different aspects of the relations between the Parties and the various areas of cooperation as laid down in this Agreement. The dialogue shall facilitate consultation between the Parties within international fora. The objective of the dialogue shall also include preventing situations arising in which one Party might deem it necessary to have recourse to the non-execution clause*"(comma 2)... "*.....through dialogue, the parties shall contribute to peace, security, and stability, and promote a stable and democratic political environment. It shall encompass cooperation strategies as well as global and sectoral policies, including environment, gender, migration, and questions related to the cultural heritage* (comma 3)".. ... "*The dialogue shall also encompass a regular assessment of the developments concerning the respect of human rights, democratic principles, the rule of law and good governance* (comma 4)".

sviluppo sociale, economico e culturale dei Paesi ACP; gli Stati partner si impegnano, da parte loro, a cooperare per prevenire attività mercenarie e di criminalità internazionale nonché a creare le basi necessarie per la ratificazione e l'applicazione dello Statuto di Roma sulla Corte Penale Internazionale<sup>170</sup>.

Il I Pilastro della dimensione politica pone l'accento anche sul rispetto e la tutela dei diritti umani e dei principi democratici basati sullo Stato di diritto e su una gestione trasparente degli affari pubblici. Nell'art. 97 dell'Accordo è stata elaborata una nuova procedura specifica da applicare nei casi di grave corruzione, riguardanti i finanziamenti nell'ambito del FES e più in generale nel caso di qualsiasi Paese in cui la corruzione rappresenti un ostacolo allo sviluppo<sup>171</sup>.

Inoltre, nell'art. 96 dell'Accordo di Cotonou, è prevista un'apposita procedura di intervento da adottare nel caso di violazione degli elementi essenziali di cui all'art. 9 dell'Accordo, relativi al mancato rispetto dei diritti umani, dei principi democratici e dello Stato di diritto. La clausola di condizionalità democratica prevede una prima procedura di consultazione per tentare di conciliare le parti e, nell'eventualità in cui non sia raggiunta alcuna intesa, è prevista la possibilità di adottare delle misure più appropriate, compresa la sospensione parziale dell'Accordo. In caso di sospensione totale il Consiglio agisce all'unanimità. L'invito a tenere consultazioni e l'eventuale adozione immediata delle misure viene poi notificata allo Stato ACP e al Consiglio dei ministri ACP-CE<sup>172</sup>.

Proprio in base all'art. 96 dell'Accordo, in seguito al colpo di Stato nella Repubblica di Guinea del 23 dicembre 2008 e al conseguente fallimento delle consultazioni con

---

<sup>170</sup> La Corte Penale Internazionale, istituita il 17 luglio del 1998 e in vigore dal 1 luglio 2002, giudica sui crimini più gravi nel contesto internazionale concernenti la comunità internazionale nel suo insieme. Si tratta di crimini internazionali dell'individuo quali il genocidio, i crimini contro l'umanità e i crimini di guerra. La Corte esercita una competenza complementare a quella di un tribunale nazionale, potendo giudicare solo laddove questo non intenda o non sia in grado di svolgere correttamente l'indagine o di iniziare il processo. Sul tema, vedi, B. NASCIMBENE, *La tutela internazionale dei diritti umani*, in S. M. CARBONE, LUZZATTO, A. SANTA MARIA (a cura di) *Istituzioni di diritto internazionale*, terza ed., Torino, 2006, p. 401 ss.

<sup>171</sup> Vedi, art. 9, comma 3, dell'Accordo di Cotonou, ove si legge "*The Parties agree that only serious cases of corruption, including acts of bribery leading to such corruption, as defined in Article 97 constitute a violation of that element*". L'art. 97 prevede una particolare procedura di consultazione e l'adozione di determinate misure da applicare in caso di grave corruzione.

<sup>172</sup> Vedi, Accordo 2000/771/CE tra i rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, relativo a "*provvedimenti da prendere e alle procedure da seguire per l'applicazione dell'accordo di partenariato ACP-CE*" in GU L 317 del 15.12.2000. In particolare, nell'Allegato si specifica che le misure così adottate dal Consiglio dei ministri rimangono in vigore fintantoché il Consiglio, su iniziativa della Commissione o di uno Stato membro, non decida di revocarle o modificarle. La decisione adottata dal Consiglio è pubblicata nella GUUE. La stessa procedura è prevista per i casi di grave corruzione di cui all'art. 97.

il Paese al fine di ripristinare un governo democratico, la Commissione europea, il 25 giugno 2009, ha proposto al Consiglio di adottare una decisione relativa all'adozione di misure appropriate nei confronti del Paese per garantire il rispetto dei diritti umani, della *good governance* e del principio dello Stato di diritto<sup>173</sup>. Nel corso degli ultimi anni, sempre in virtù della clausola di condizionalità democratica, di cui all'art. 96, analoghi atti sono stati adottati dall'Unione europea per ristabilire la democrazia in numerosi Paesi africani<sup>174</sup>.

In secondo luogo, l'Accordo di Cotonou considera fondamentale il coinvolgimento della società civile e delle Organizzazioni Non Governative nell'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo comunitaria. In tal senso vanno lette tutta una serie di disposizioni dell'Accordo, dirette a promuovere e a rafforzare il ruolo degli attori non statali nella programmazione e nell'attuazione delle strategie di sviluppo. Basti pensare ad esempio alla rilevanza dei *partners* economici e sociali negli interventi di cooperazione.

Il III pilastro dell'Accordo è dedicato alle strategie di sviluppo e alla riduzione della povertà globale che viene identificato come obiettivo prioritario della cooperazione comunitaria con i Paesi ACP. La lotta alla povertà, secondo le disposizioni dell'Accordo di Cotonou, deve essere perseguita attraverso la promozione di strategie di sviluppo non solo economico, sociale e culturale ma anche attraverso la cooperazione regionale Nord-Sud e Sud-Sud, a prescindere dalle diverse situazioni di sviluppo dei singoli Stati ACP<sup>175</sup>.

---

<sup>173</sup> Cfr., COM/2009/0320 final, "*Proposal for a Council Decision concerning the conclusion of consultation with the Republic of Guinea under article 96 of the revised Cotonou Agreement*".

<sup>174</sup> Cfr., Decisione del Consiglio del 9 aprile 2001, in GU L 120 del 28.04.2001, pag. 33-35 che pone fine alle consultazioni con la Repubblica delle Figi, in seguito al Colpo di Stato del 2000. Tale decisione rappresenta uno dei primi casi di applicazione della clausola di condizionalità democratica prevista dall'Accordo di Cotonou. Di recente, vedi, la Decisione del Consiglio del 19 febbraio 2009 che proroga il periodo di applicazione delle misure previste dalla decisione 2002/148/CE, che conclude le consultazioni con lo Zimbabwe ai sensi dell'art. 96 dell'accordo di partenariato ACP-UE in GU L 49 del 20.02.2009, pag. 15-17.

<sup>175</sup> Vedi Parte III dell'Accordo, "*Cooperation Strategies*" pag. 13-27. In particolare, la strategia di sviluppo economico delineata dall'Accordo si basa sulla promozione degli investimenti diretti e sullo sviluppo del settore privato quale ad esempio il potenziamento delle esportazioni, sul rafforzamento delle politiche macroeconomiche (come la liberalizzazione del regime commerciale) e su politiche settoriali come lo sviluppo del turismo, dell'industria e degli scambi. La strategia sullo sviluppo sociale, invece, si basa sulla promozione di politiche sociali settoriali come sanità e istruzione, sulle problematiche legate alla gioventù e alla tutela dei diritti dei bambini, e sul rafforzamento dello sviluppo culturale, come il riconoscimento del patrimonio culturale di un popolo. Infine, la strategia che concerne l'integrazione e la cooperazione regionale prende in considerazione lo sviluppo di tutti i settori con l'obiettivo di agevolare la diversificazione delle economie dei Paesi ACP e di promuovere gli scambi tra i paesi ACP e i Paesi terzi.

L'Accordo di Cotonou introduce inoltre un nuovo quadro per la cooperazione economica e commerciale (c.d. IV Pilastro) che ha apportato delle profonde modifiche al sistema economico precedente delle Convenzioni di Lomè per renderlo conforme alle norme dell'Organizzazione Mondiale del Commercio. Al fine di garantire una piena partecipazione degli Stati ACP al commercio internazionale, infatti, l'Accordo di Cotonou prevede la negoziazione di nuovi accordi commerciali, consentendo così la liberalizzazione degli scambi tra le parti e ponendo fine al Sistema di Preferenze Generalizzate non reciproche di cui gli Stati ACP hanno goduto fino al 2008<sup>176</sup>.

Dalla fine del 2008 sono entrati in vigore i nuovi accordi di cooperazione economica e commerciale, con un periodo di transizione di dodici anni. I negoziati dei nuovi accordi di partenariato economico regionali (EPA – *Economic Partnership Agreements*) sono iniziati nell'ottobre del 2003 con la CEMAC (Comunità Economica e Monetaria dell'Africa Centrale) e con l'ECOWAS (Comunità Economica degli Stati dell'Africa Occidentale). Tali accordi, basati sia su settori tradizionali sia su settori più recenti, quali, ad esempio, la tutela dei diritti di proprietà intellettuale, le norme in materia di lavoro ecc., hanno l'obiettivo di promuovere a livello regionale i processi di sviluppo economico e sociale caratterizzanti ciascun Stato africano.

In particolare, in tema di diritti dei lavoratori l'art. 50 dell'Accordo di Cotonou dichiara espressamente che le Parti contraenti si impegnano a rispettare i *core labour standards*, così come riconosciuti dalle Convenzioni OIL, con particolare riferimento alla libertà d'associazione, al diritto di contrattazione collettiva, al divieto del lavoro forzato, all'eliminazione del lavoro minorile e al divieto di discriminazione nel lavoro<sup>177</sup>. In tale prospettiva, l'Accordo prevede che vengano finanziate una serie di attività di cooperazione dirette: a incentivare lo scambio di informazioni tra le Parti in materia di legislazione e diritto del lavoro; a promuovere la costituzione di un

---

<sup>176</sup> Fino al 31 dicembre 2008 era in funzione il solo Sistema delle Preferenze Generalizzate non reciproche che prevedeva un regime generale e un regime speciale diretto a promuovere la *Capacity Building* e la *Good Governance*, oltre allo sviluppo economico dei Paesi ACP. Inoltre, era previsto un regime speciale anche per i PMA (Paesi Meno Avanzati – Least Developed Countries) i quali già dal 2005 beneficiano dell'esenzione di tutti i dazi doganali per l'esportazione di quasi tutti i beni da essi prodotti. Tale speciale regime commerciale a favore dei PMA è tuttora in vigore.

<sup>177</sup> Cfr. art 50 dell'Accordo di Cotonou che dichiara " *The Parties reaffirm their commitment to the internationally recognised core labour standards, as defined by the relevant International Labour Organization, (ILO) Conventions, and in particular the freedom of association and the right to collective bargaining, the abolition of forced labour and non-discrimination in respect to employment*".

sistema nazionale sul lavoro e di rafforzare le norme in materia già esistenti; ad adottare infine programmi che educino al rispetto di tali principi internazionali.<sup>178</sup>

Inoltre, è sancito l'obbligo per le Parti, in particolare per gli Stati più industrializzati, di non ricorrere ai *core labour standards* per perseguire finalità commerciali protezionistiche<sup>179</sup>.

Infine, il V Pilastro dell'Accordo prevede una riforma della cooperazione finanziaria con l'obiettivo di semplificare e razionalizzare gli strumenti di cooperazione relativi al FES, che rappresenta da sempre lo strumento principale di assistenza comunitaria agli Stati ACP. Accanto agli strumenti tradizionali utilizzati dal FES per erogare i finanziamenti o gli aiuti a fondo perduto non rimborsabili, è stato introdotto un nuovo strumento finanziario costituito da capitali di rischio e prestiti del settore privato gestito dalla BEI, la quale potrà investire sotto forma di prestiti, di fondi, propri o non propri, e anche fornire garanzie a sostegno di investimenti privati domestici ed esteri<sup>180</sup>.

L'esecuzione finanziaria degli stanziamenti del fondo è assicurata dalla Commissione ed i compiti relativi all'esecuzione vera e propria sono garantiti dagli Stati ACP beneficiari degli interventi.

Tale sistema si basa su una programmazione degli aiuti e degli investimenti che coinvolge in prima persona gli Stati beneficiari, che sono chiamati a elaborare in unione con la Commissione europea le c.d. Strategie di Cooperazione Nazionale dirette ad illustrare le misure necessarie a porre in essere i vari interventi di cooperazione. Tali documenti possono essere modificati annualmente ed è previsto che gli operatori locali partecipino attivamente al riesame annuo, in conformità al principio del decentramento.

La nuova riforma finanziaria conferisce dunque maggiore responsabilità agli Stati ACP nella definizione degli obiettivi, delle strategie e degli interventi e nella gestione dei programmi di cooperazione.

Con riguardo agli strumenti finanziari caratterizzanti le relazioni dell'Unione europea ed i Paesi ACP è stata introdotta di recente una nuova modalità di erogazione degli

---

<sup>178</sup> Cfr., art. 50, comma II, dell'Accordo.

<sup>179</sup> Vedi, art. 50 comma III che dichiara: "*The parties agree that labour standards should not be used for protectionist trade purposes*".

<sup>180</sup> In tal senso, Parte IV, "*Development Finance Cooperation*" dell'Accordo di Cotonou, pp. 27-36.

aiuti finanziari, denominata “Contratto OMD”, che si basa sulle disposizioni del Titolo IV dell’Accordo di Cotonou<sup>181</sup>.

Nonostante non vi sia ancora una definizione precisa di Contratti OMD, da una recente Relazione del Parlamento europeo, approvata il 20 febbraio del 2009 ed avente per l’argomento ad oggetto i *contratti relativi agli Obiettivi di Sviluppo del Millennio* (OMD), si deducono gli elementi caratterizzanti tali accordi in riferimento alle parti, all’oggetto, allo scopo, e alla durata<sup>182</sup>.

I contratti OMD sono stipulati tra la Commissione europea e un PVS per l’erogazione di un aiuto finanziario che deve essere poi speso in settori specifici definiti nel contratto stesso (quali, ad esempio, sanità di base, istruzione primaria, settore agricolo ecc..) e prevedono come requisito di ammissibilità il rispetto dell’articolo 9 dell’accordo di Cotonou sui diritti dell’uomo, sui principi democratici e lo Stato di diritto<sup>183</sup>.

In particolare, l’obiettivo del contratto OMD è di migliorare l’efficacia del sostegno al bilancio ai PVS, accelerando il raggiungimento degli obiettivi del Millennio per i Paesi che ne hanno più bisogno e al contempo aumentando la prevedibilità dei fondi erogati<sup>184</sup>.

Per conseguire quello scopo, i contratti OMD assicurano un minimo livello garantito di supporto finanziario ai PVS (pari al 70% dell’importo totale) e prevedono un sistema di monitoraggio su base annuale diretto a controllare i risultati raggiunti in riferimento agli obiettivi del Millennio e alle riforme istituzionali ed economiche realizzate<sup>185</sup>. Il Parlamento europeo, nella recente Relazione sui *contratti relativi agli*

---

<sup>181</sup> Cfr., Documento della Commissione del 19 giugno 2007 “*Il contratto OMD, un approccio per un aiuto finanziario a più lungo termine e più prevedibile*” (*Technical Discussion Paper on a “MDG Contract” – A Proposal for Longer Term and More Predictable General Budget Support*)

<sup>182</sup> Cfr., La Relazione del Parlamento europeo sui *contratti relativi agli obiettivi di sviluppo del Millennio*, Commissione per lo sviluppo, A6 -0085/2009 che richiama espressamente, il contenuto del documento della Commissione del 19 giugno 2007 “*Il contratto OMD, un approccio per un aiuto finanziario a più lungo termine e più prevedibile*”. I Contratti OMD hanno come obiettivo principale di contribuire al miglioramento dell’efficacia degli aiuti comunitari e di promuovere la realizzazione degli obiettivi di sviluppo del millennio per i paesi che ne hanno più bisogno.

<sup>183</sup> Vedi, considerando AD e punto 19 della Relazione del Parlamento europeo, A6 -0085/2009 ove si chiede alla Commissione di condizionare il suo aiuto finanziario ai risultati raggiunti dai PVS in materia di *good governance, institutional building, e human rights* con particolare riferimento alle fasce più deboli come le persone disabili, le minoranze, le donne e i bambini.

<sup>184</sup> In tal senso, *Technical Discussion Paper on a “MDG Contract” – A Proposal for Longer Term and More Predictable General Budget Support*, Punto 3. “*Objectives and key Features*”.

<sup>185</sup> Vedi, *Technical Discussion Paper on a “MDG Contract” – A Proposal for Longer Term and More Predictable General Budget Support*, Punto 3. “*Objectives and key Features*” ove si specifica che le performance saranno analizzate in base a un modello pluriennale che prenderà in considerazione le performance precedenti e le prospettive future. Per tale ragione, l’MDG contract sarà utilizzato solo

*Obiettivi di Sviluppo del Millennio (OMD)*, chiede espressamente alla Commissione europea di adottare una comunicazione per formalizzare l’iniziativa del contratto OMD e di estendere tale iniziativa anche ai Paesi non ACP che soddisfino i criteri di ammissibilità.

Nella loro forma attuale, infatti, tali contratti si rivolgono in via esclusiva agli Stati ACP e il documento relativo ai contratti OMD della Commissione europea del 19 giugno 2007 non prevede alcun calendario per la realizzazione di tali contratti, nonostante essi siano stati concepiti per coprire un periodo di sei anni, a partire dal primo anno del decimo FES<sup>186</sup>. In via generale, è noto solo l’obiettivo di definire un seguito annuale a tali contratti al fine di ottenere dei risultati in materia di sicurezza e istruzione, e di instaurare un dialogo politico tra le parti<sup>187</sup>.

Nel Burkina Faso sono in corso dei negoziati per la realizzazione di un accordo OMD con la Commissione ma attualmente non è disponibile alcuna informazione riguardo ai contenuti del suddetto contratto<sup>188</sup>. Secondo il Parlamento europeo, gli aiuti finanziari erogati dalla Commissione sono caratterizzati in via generale da una scarsa trasparenza e dalla mancanza di coinvolgimento della società civile<sup>189</sup>.

La relazione del Parlamento europeo del 20 febbraio del 2009, infatti, appare incentrata proprio sull’esigenza di chiarezza e di trasparenza degli accordi di finanziamento conclusi dalla Commissione europea con i Paesi ACP. In tal senso l’art. 14 dichiara: *“Invece di imporre condizioni unilaterali ai beneficiari, i donatori dovrebbero promuovere il buon governo, la democrazia, e la stabilità nei paesi beneficiari servendosi di criteri trasparenti stabiliti in cooperazione con questi paesi”* e all’articolo 18 viene messo in evidenza lo scarso ruolo finora svolto dall’Assemblea Parlamentare Paritetica ACP–UE nella programmazione e negoziazione dei contratti OMD.

---

con i PVS aventi sufficienti capacità ed esperienza in modelli di monitoraggio pluriennali. (“*The MDG Contract would only be available for countries with a sufficiently strong track record and multi-annual monitoring framework*”)

<sup>186</sup> I contratti OMD non hanno implicazioni di bilancio, poiché non rappresentano un nuovo strumento finanziario, ma rientrano nella programmazione del FES (Fondo Europeo per lo Sviluppo). Al riguardo, la Commissione ha chiesto agli Stati membri di cofinanziare i contratti OMD con contributi volontari aggiuntivi rispetto al FES.

<sup>187</sup> Vedi la Motivazione della Relazione A6 – 0085/2009.

<sup>188</sup> Sul sito della delegazione della Commissione nel Burkina Faso, infatti non è rinvenibile alcuna informazione al riguardo. Inizialmente i contratti OMD sono stati approvati per sette Paesi ACP: Burkina Faso, Ghana, Mali, Mozambico, Ruanda, Uganda e Zambia, che rappresentano oltre il 40% del sostegno al bilancio generale programmato nel decimo FES.

<sup>189</sup> In tal senso, vedi considerando AJ ove si sottolinea che solo raramente gli accordi di finanziamento tra l’UE e un PVS sono resi pubblici.

Il Parlamento europeo critica anche la tendenza della Commissione a condizionare gli aiuti allo sviluppo alla politica del Fondo Monetario Internazionale, che subordina l'erogazione dei fondi a numerose condizioni, in contrasto con il principio di proprietà nel paese beneficiario.<sup>190</sup>

In particolare, ai fini del presente lavoro, la Relazione del Parlamento europeo del 20 febbraio 2009 offre importanti spunti di riflessione in merito alle modalità di attuazione della nuova strategia di cooperazione allo sviluppo comunitaria incentrata, come si è visto, sul rispetto dei diritti umani, della good governance e sullo Stato di diritto e altresì sul coinvolgimento della società civile.

Dall'esame sia della proposta di risoluzione sia della motivazione emerge quello che sembra costituire il limite più grande della politica di cooperazione allo sviluppo comunitaria che risiede nelle modalità cui è soggetta l'erogazione dei fondi da parte della Commissione europea. Già si è detto, in riferimento al sistema di erogazione degli aiuti allo sviluppo, che la Commissione sceglie di volta in volta tra tre diversi tipi di approccio: l'approccio per progetti, l'approccio settoriale e il sostegno al bilancio<sup>191</sup>. Quest'ultimo, di regola, è utilizzato dalla Commissione per tutti i finanziamenti ai PVS e consiste nel trasferimento di risorse finanziarie da un'agenzia di finanziamento dell'Unione europea al tesoro nazionale di un PVS beneficiario dell'aiuto, che utilizzerà poi tali risorse in conformità al proprio sistema di gestione finanziaria pubblica. Ed è proprio in quella circostanza che risiede il limite del sostegno al bilancio cioè nella totale appropriazione dei finanziamenti da parte dei governi dei PVS, con la conseguente esclusione delle organizzazioni della società civile e dei parlamentari che non partecipano in alcun modo al dialogo politico tra la Commissione e i governi dei PVS<sup>192</sup>. Ne deriva che spesso i cittadini di questi Paesi non beneficiano dei finanziamenti comunitari poiché i loro governi sono corrotti e utilizzano i fondi per finanziare prevalentemente spese militari e soltanto in minima

---

<sup>190</sup> Vedi, considerando AG e punto n. 22 della Relazione A6 -0085/2009 ove si afferma: *“Considerando che la Commissione ha previsto che i paesi ammissibili sono quelli che avranno ottenuto risultati soddisfacenti a livello macroeconomico e di gestione del bilancio nell'attuazione degli aiuti finanziari e che la Commissione si distingue in ciò dagli altri fornitori di aiuti finanziari, come il FMI o la Banca Mondiale, che subordinano il rispettivo aiuto a numerose condizioni in contrasto con il principio di proprietà nel paese beneficiario”*.

<sup>191</sup> Vedi, *sopra*, paragrafo 2.2, p. 66.

<sup>192</sup> Cfr., la Motivazione della Relazione del Parlamento europeo A6 -0085/2009 p. 15.

parte per spese sociali e sanitarie<sup>193</sup>. Gli accordi di finanziamento inoltre vengono raramente pubblicati e ciò contribuisce ulteriormente a screditarne l'efficacia.<sup>194</sup>

Nella Relazione annuale 2009 sulle politiche comunitarie in materia di sviluppo e assistenza esterna e sulla loro attuazione nel 2008, la Commissione europea dichiara espressamente che *“il sostegno di bilancio, mediante il quale si trasferiscono fondi nei conti del tesoro nazionale del paese beneficiario, sta gradualmente sostituendo il finanziamento diretto legato ai progetti”*. In linea con tale assunto, la Commissione subordina l'erogazione dei fondi alla dimostrazione da parte dei paesi beneficiari di essere in grado di gestire le finanze pubbliche<sup>195</sup>.

In realtà, soltanto un'effettiva partecipazione dei rappresentanti delle organizzazioni della società civile e dei parlamentari nei dialoghi politici tra la Commissione e i governi dei PVS, in veste di “sorveglianti” del corretto operato dei governi di quei Paesi, garantirebbe la corretta assegnazione e distribuzione degli aiuti allo sviluppo.

Come ha affermato il Parlamento europeo in occasione del bilancio intermedio sugli obiettivi di sviluppo del Millennio nel giugno 2007, gli Stati donatori attraverso il FES dovrebbero finanziare il potenziamento della capacità dei parlamenti dei Paesi ACP di esaminare i bilanci e le politiche dei relativi governi. Al riguardo, occorrerebbe una maggiore vigilanza anche da parte dell'Assemblea parlamentare paritetica ACP-UE nella sua qualità di organismo competente a vigilare sui rapporti giuridicamente vincolanti tra i parlamentari dell'Unione europea e quelli dei Paesi ACP<sup>196</sup>.

---

<sup>193</sup> Nella Relazione del Parlamento europeo A6 0085/2009, al punto 7, il Parlamento *“chiede ai governi dei PVS di aumentare la loro spesa per la sanità fino al 15% del bilancio nazionale in conformità alla Dichiarazione di Abuja, e la loro spesa per l'istruzione fino al 20% del bilancio nazionale come richiesto dalla campagna mondiale per la sanità”*.

<sup>194</sup> Cfr., la Motivazione della Relazione del Parlamento europeo, *cit.*, p. 15. Inoltre, la Commissione per lo sviluppo del Parlamento europeo sottolinea l'esigenza di alleggerire l'eccessiva pesantezza delle procedure amministrative relative all'erogazione dei fondi forniti dalla Commissione. Tale circostanza spesso fa sì che vi sia un ritardo nell'erogazione degli aiuti finanziari con la conseguenza che i Paesi beneficiari talvolta debbono impiegare gli aiuti allo sviluppo prima che questi siano effettivamente concessi e senza la certezza che un giorno lo saranno.

<sup>195</sup> Cfr., Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo *“Relazione annuale 2009 sulle politiche comunitarie in materia di sviluppo e assistenza esterna e sulla loro attuazione nel 2008”*, COM/2009/0296 def. ove si sottolinea che un'efficace gestione delle finanze pubbliche è essenziale per garantire che i governi dei PVS siano responsabili del denaro erogato dall'UE a beneficio delle loro popolazioni.

<sup>196</sup> In tal senso, la Motivazione della Relazione del Parlamento europeo, *“Sugli obiettivi di sviluppo del Millennio – bilancio intermedio”* dell'11 giugno 2007, A6-0220/2007, pag. 26.

#### 2.4. Il nuovo ruolo degli attori non statali nella politica di sviluppo dell'Unione europea e la responsabilità sociale delle imprese

Come si è già avuto modo di analizzare nel capitolo precedente, gli attori non statali (ANS) sono di regola creati per iniziativa volontaria dei cittadini e sono enti autonomi rispetto allo Stato<sup>197</sup>.

Tra i rappresentanti della società civile, anche nel contesto europeo, svolgono un ruolo non secondario talune organizzazioni non governative che operano nello specifico settore della cooperazione allo sviluppo (ONG), e le imprese multinazionali<sup>198</sup>.

Quest'ultime sono per la maggior parte destinatarie dei bandi comunitari di gara per appalti, servizi e forniture (*Call for Tender*) e degli "Inviti a presentare proposte" per specifici progetti di cooperazione (*Call for Proposal*).

Con la Risoluzione n. A3 -0029712 del 14 maggio 1992 il Parlamento europeo ha formalizzato il ruolo e i compiti delle ONGS nella cooperazione comunitaria<sup>199</sup>.

Le ONGS sono rappresentate a Bruxelles da due specifici organismi: il *Liaison Committee of Development NGOs* (CLONG) e l'Assemblea Generale delle ONGS europee, alla quale partecipano accanto alle delegazioni delle varie ONG, un funzionario della Commissione ed un membro del *Comitato sullo Sviluppo e la Cooperazione del Parlamento europeo*, in qualità di osservatori<sup>200</sup>. Obiettivo principale dell'Assemblea Generale delle ONG europee è di promuovere il dialogo politico tra le ONG e le istituzioni europee al fine di rafforzare le politiche e i programmi comunitari relativi alla tutela dei diritti umani e al settore sociale.

---

<sup>197</sup> Cfr., *sopra*, paragrafo 1.4, p. 37. Gli attori non statali sono organizzazioni non governative, imprese multinazionali, enti religiosi, associazioni di imprenditori, sindacati che hanno tutti come obiettivo principale quello di promuovere e difendere gli interessi di una particolare o generale categoria di soggetti.

<sup>198</sup> Riguardo le caratteristiche principali delle ONGS *cfr.*, *sopra*, paragrafo 1.4., p. 37-40. In dottrina, vedi S. BRUNEL, *La cooperation Nord-Sud*, Paris, 1997; L. CURINI, *Il dilemma della cooperazione. Capitale sociale, sviluppo, frammentazione*, Milano, 2004 e F. MARCELLI, *Diritto internazionale, movimenti globali e cooperazione fra comunità*, Milano, 2007.

<sup>199</sup> Riguardo i numerosi atti comunitari che prima degli anni novanta hanno trattato del tema delle ONG nella politica dello sviluppo, vedi in dottrina, M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, *La Comunità Economica Europea e le organizzazioni non governative*, in *Dir. com. e degli scambi int.*, 1989, pp. 563ss.

<sup>200</sup> Vedi, C. CARLETTI, *Gli attori e le modalità operative della cooperazione internazionale per lo sviluppo*, *cit.*, p. 228-229.

In particolare, le ONGS possono concludere direttamente contratti con la Commissione europea per la realizzazione di un determinato progetto di cooperazione, oppure possono presentare di propria iniziativa dei progetti, compilando gli appositi bandi comunitari (*Call for Proposal*) in base ai quali la Commissione europea concede solo co-finanziamenti, mai superiori al 75% del totale<sup>201</sup>

Nelle *Call for Proposal* viene descritto, in primo luogo, il contesto socio economico del Paese beneficiario del sostegno (*background*), anche se per una conoscenza più approfondita il soggetto interessato a ottenere il finanziamento deve avere preso visione del *Country Strategy Paper* di riferimento.

In secondo luogo vi sono elencate le regole del bando riferite ai criteri di ammissione, alla procedura da seguire per compilare correttamente il bando e alla valutazione e selezione delle domande.<sup>202</sup>

La valutazione e la selezione delle domande si basa su tre step: un primo controllo meramente formale/amministrativo; la valutazione della proposta (denominata *concept note*) in riferimento alla rilevanza del progetto, all'efficacia e fattibilità del medesimo e alla sua sostenibilità nel tempo<sup>203</sup>; una terza valutazione dell'intera proposta che considera anche il budget del progetto, la capacità degli enti e dei loro partners. In particolare nella valutazione complessiva della proposta viene analizzata la capacità finanziaria ed operativa dell'ente per essere sicuri che sia in grado di portare avanti il progetto finanziariamente e operativamente; in secondo luogo viene esaminata la qualità della proposta progettuale, l'impatto sociale del progetto e la sua sostenibilità nel tempo<sup>204</sup>.

---

<sup>201</sup> Cfr., Regolamento n. 1568 del Consiglio del 17 luglio 1998, su proposta della Commissione dell'11 luglio 1995.

<sup>202</sup> Per i criteri di ammissione delle *Call for proposal* un requisito fondamentale è costituito dalla presenza di un partner nel PVS beneficiario dell'intervento di cooperazione per cui si chiede il finanziamento all'Unione europea. Nella procedura da seguire per compilare correttamente il bando viene dedicata particolare importanza alla descrizione degli obiettivi che si intendono perseguire attraverso il progetto e al suo impatto sociale nel Paese. Inoltre vengono elencati tutti gli elementi utili per inviare correttamente la proposta: a chi e dove inviare l'application form, il termine per la consegna ecc..

<sup>203</sup> La valutazione della *concept note* in riferimento alla rilevanza, fattibilità e sostenibilità del progetto considera il numero dei destinatari coinvolti, la fattibilità degli obiettivi e la durata nel tempo del progetto (es. se il progetto riguarda la costruzione di una scuola la valutazione della *Call for proposal* prenderà in considerazione anche il terreno su cui verrà costruita la scuola, la possibilità effettiva per gli educatori di venire ad insegnare, il numero dei bambini che potranno parteciparvi e la sostenibilità nel tempo della scuola).

<sup>204</sup> A tal proposito va osservato che di regola le *Call for proposal* riguardano sempre un cofinanziamento comunitario in virtù del principio di sussidiarietà.

Sin dal 1992 il progetto ciclico della Commissione per la realizzazione di un progetto di assistenza tecnica e finanziaria, noto come *Project Cycle Management (PCM)*, prevede cinque fasi: i) la fase di Programmazione Indicativa (*Programming*), caratterizzata dalla ricerca dei bisogni prioritari di un dato Paese e di una data Comunità e dall'individuazione degli obiettivi diretti a soddisfare tali bisogni; ii) la fase Identificativa (*Identification*), ove vengono identificati in concreto gli obiettivi di un determinato progetto finalizzati a soddisfare determinati bisogni; iii) la Formulazione del progetto (*Formulation*) nella quale è formulato e redatto il progetto di cooperazione vero e proprio; iv) la fase Operativa (*Implementation*) che consiste nell'erogazione dell'assistenza tecnico e finanziaria; v) la fase finale caratterizzata dalla Valutazione e Verifica dei risultati (*Evaluation and Audit*) in base alla rilevanza, efficacia, efficienza e sostenibilità del progetto<sup>205</sup>.

Ad ogni fase corrisponde l'adozione di uno specifico documento. Così nella fase della programmazione viene adottato lo *Strategy Paper*, (*Thematic Strategy Paper* o *Regional Strategy Paper*) e l'Unione europea fa una previsione del proprio budget e delle risorse finanziarie disponibili; all'identificazione corrisponde lo studio di prefattibilità e nella fase della formulazione viene redatto il documento di progetto con il dettaglio dello studio di fattibilità. Se l'esito di tale studio è positivo, ovvero se sussistono le condizioni per realizzare l'intervento si decide di chiedere il cofinanziamento del progetto e nella fase operativa (*Implementation*) viene così redatto il documento di richiesta del finanziamento. Per quanto concerne la fase della valutazione e controllo all'interno di EuropeAid vi è un apposito Ufficio, l'*Interservice Quality Support Groups*, (IQSG), a cui è demandato il compito di monitorare e valutare i progetti finanziati dalla Comunità.

L'attività dell'IQSG è condotta sulla base di linee guida e raccomandazioni formulate da un apposito sistema organizzativo – il ROM (*Results Oriented Monitoring System*).<sup>206</sup>

---

<sup>205</sup> Vedi, sopra, nota 132. In particolare la rilevanza del progetto viene considerata in relazione ai bisogni reali di una data comunità; l'efficacia riguarda il conseguimento o meno degli obiettivi identificati; l'efficienza si riferisce all'utilizzo ottimale delle risorse disponibili e la sostenibilità è relativa alla durata nel tempo del progetto.

<sup>206</sup> Consulta il sito operativo della Commissione <http://europa.eu/europeaid> ove sono illustrate in dettaglio tutte le fasi del ciclo di un progetto. In particolare, il sistema ROM si basa su una regolare valutazione in loco, ogni anno, condotta da esperti indipendenti, dei vari progetti in corso. I progetti devono espletare dei semplici parametri in rapporto ai criteri comuni europei (efficienza, efficacia e sostenibilità). Il lavoro degli esperti indipendenti si basa sull'analisi dei documenti e su colloqui e interviste con i referenti di un dato progetto (dagli stakeholders ai beneficiari finali).

Lo schema operativo appena descritto è stato mantenuto anche nella revisione operata nel 2003 che è servita a correggere l'approccio tipico della fase programmatica che era quello "top-down", che prediligeva l'invio in loco di esperti "esterni" europei, introducendo la nuova metodologia "bottom-up" più idonea a individuare i bisogni reali di una data comunità. Inoltre, occorre sottolineare che l'approccio del *Project Cycle Management* è un approccio di valutazione non solo economico ma anche sociale, infatti non prende in considerazione solo parametri monetari legati a una valutazione puramente economico-finanziaria.

Le *Call for Proposal*, coinvolgendo le organizzazioni non governative in tutte le fasi del Ciclo di un Progetto, rappresentano un importante strumento di attuazione della nuova strategia di sviluppo comunitaria. Ciò nonostante, il limite del sostegno al bilancio generale dei PVS, come prediletta modalità di erogazione degli aiuti comunitari, nella sua forma attuale, non prevede un effettivo coinvolgimento e controllo dei finanziamenti da parte della società civile. Con la conseguenza che spesso i finanziamenti comunitari vengono gestiti dai governi dei PVS in totale autonomia dai rispettivi parlamenti nazionali.

Tale limite potrebbe essere in parte superato attraverso il ricorso ai contratti OMD sopra esaminati<sup>207</sup>.

Se quel tipo di accordi, infatti, condizionasse l'erogazione degli aiuti comunitari ai PVS, alla nomina di due organizzazioni della società civile, senza scopo di lucro, in grado di sorvegliare ed esaminare il corretto utilizzo dei finanziamenti, potrebbe essere garantito un effettivo coinvolgimento dei rappresentanti della società civile negli accordi di finanziamento. Le organizzazioni, dovrebbero essere nominate in accordo dalle parti secondo precisi criteri stabiliti dall'Unione europea.

L'idoneità dei contratti OMD a migliorare l'efficacia del sostegno al bilancio, promuovendo il raggiungimento degli obiettivi del millennio e aumentando la prevedibilità dei fondi erogati, sembra meritevole di ulteriori approfondimenti. In tal senso, è auspicabile che la Commissione europea in breve tempo adotti una comunicazione che formalizzi l'iniziativa del contratto OMD, anche in relazione a quanto affermato nella proposta di risoluzione del Parlamento europeo sui contratti relativi agli Obiettivi di sviluppo del Millennio (OMD) del 20 febbraio 2009.

---

<sup>207</sup> Riguardo la definizione e gli elementi caratterizzanti i contratti OMD, vedi *sopra*, paragrafo 2.3. p. 75ss.

Per quanto concerne la seconda tipologia di attori non statali la cui attività incide sulla politica di cooperazione allo sviluppo europea, vale a dire le imprese multinazionali, occorre innanzitutto far riferimento alla nozione di Responsabilità Sociale di Impresa, *Corporate Social Responsibility* (CSR), definita dalla Commissione europea come “*l’integrazione su base volontaria da parte delle imprese, delle preoccupazioni sociali ed ecologiche nelle loro operazioni commerciali e nei rapporti con le parti interessate*”.<sup>208</sup>

Nel Libro Verde “*Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese*” del 18 luglio 2001, la Commissione europea dichiara che essere socialmente responsabili significa non solo soddisfare pienamente gli obblighi giuridici in vigore, ma anche investire di più nel capitale umano, nell’ambiente e nei rapporti con le altre parti interessate<sup>209</sup>. Il documento è strutturato in due Parti che prendono in considerazione, rispettivamente, la dimensione interna ed esterna delle iniziative che un’impresa socialmente responsabile deve adottare.

La prima parte è dedicata alla dimensione interna, vale a dire ai temi legati alla sicurezza e salute nel lavoro, alla tutela dell’ambiente, alla gestione delle risorse umane, alle ristrutturazioni e alla gestione degli effetti delle attività delle imprese multinazionali sulle risorse umane.

La seconda parte dedicata alla dimensione esterna della responsabilità sociale di impresa, invece, prende in considerazione il comportamento che l’impresa deve adottare nei confronti delle comunità locali, dei fornitori e dei consumatori, la tutela dei diritti umani e dell’ambiente.

In relazione alla tutela dei diritti sociali dei lavoratori, il Libro Verde fa riferimento alla salute e alla sicurezza sul luogo di lavoro e alle ristrutturazioni socialmente responsabili. In particolare, la Commissione pone in evidenza la rilevanza delle forme complementari di promozione della salute e della sicurezza dei lavoratori dirette a migliorare il livello di tutela e sicurezza della salute sul luogo di lavoro. Vengono altresì identificate delle nuove forme di certificazione degli standard qualitativi raggiunti dalle imprese, come i criteri di salute e quelli di sicurezza nella definizione dei requisiti delle gare d’appalto. Con la conseguenza che soggetti terzi

---

<sup>208</sup> Cfr., *Libro Verde – Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese*, del 18 luglio 2001, doc. (COM) 366. Riguardo, invece, la nozione di impresa multinazionale e il ruolo che essa riveste nello scenario internazionale, vedi, sopra, paragrafo 1.5, pag. 44 ss.

<sup>209</sup> In dottrina, vedi, F. BORGIA, *La responsabilità sociale delle imprese multinazionali*, Napoli, 2007, p. 144 ss ove l’A. fa un’analisi dettagliata di tutte le più recenti iniziative comunitarie in materia.

possono controllare il rispetto, da parte delle imprese multinazionali che partecipano al bando di gara, dei *core labour standard* richiesti<sup>210</sup>.

In relazione alle ristrutturazioni socialmente responsabili, ovvero le operazioni di fusioni e acquisizioni di aziende che debbono prendere in considerazione tutti gli interessi delle parti coinvolte nei cambiamenti e nelle decisioni, si afferma che questo tipo di operazioni dovrebbero tutelare in particolar modo i diritti sociali dei lavoratori e garantire loro, laddove possibile, una riconversione professionale<sup>211</sup>. Inoltre, sempre in riferimento ai diritti dei lavoratori il Libro Verde richiama espressamente la Dichiarazione Tripartita dell'OIL relativa ai principi fondamentali del lavoro, le linee Guida dell'OCSE per le imprese multinazionali e il *Global Compact*<sup>212</sup>.

Viene dunque incoraggiato e sostenuto il ricorso a Codici di Condotta diretti a promuovere la tutela dei diritti dei lavoratori a livello internazionale; a tal fine si sottolinea anche l'esigenza di una verifica costante dell'applicazione e del rispetto di tali Codici.

Merita di essere rilevata, ai fini del presente lavoro, anche l'importanza che la Commissione attribuisce alla diffusione delle etichette sociali, in grado di garantire la trasparenza dei prodotti realizzati in rispetto ai principi fondamentali del lavoro.

Da un'analisi dei successivi atti comunitari in materia, con particolare riferimento alla Comunicazione della Commissione europea "*Il partenariato per la crescita e l'occupazione: fare dell'Europa un polo di eccellenza in materia di responsabilità sociale delle imprese*" del 2006 e la recente Risoluzione del Parlamento europeo del 13 marzo 2007 *sulla responsabilità sociale delle imprese: un nuovo partenariato* emerge che la responsabilità sociale di impresa rappresenta uno strumento fondamentale nell'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo comunitaria<sup>213</sup>. La Commissione nella Comunicazione del 2006 invita le imprese a

---

<sup>210</sup> Vedi, *Libro Verde – Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese*, cit.

<sup>211</sup> Vedi, *Libro Verde – cit.*; in dottrina cfr., F. BORGIA, cit., p. 147 ss

<sup>212</sup> Riguardo le iniziative internazionali dirette a regolamentare le prassi socialmente scorrette delle imprese multinazionali vedi, sopra, paragrafo 1.5. p. 44ss. In particolare, riguardo ai principi-obiettivi del *Global Compact* vedi sopra, nota 103.

<sup>213</sup> Cfr., la Comunicazione della Commissione – *Promozione delle norme fondamentali del lavoro e miglioramento della governance sociale nel quadro della globalizzazione*, COM n. 416, 2001; la Risoluzione del Consiglio sul *Seguito da dare al libro Verde sulla responsabilità sociale delle imprese*, del 3 dicembre 2001 in GUUE C 86 del 10/4/2002; la Risoluzione del Parlamento europeo sul *Libro Verde della Commissione Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese*, in GUUE C 187 E del 7/8/2003, p. 180; la Comunicazione della Commissione relativa alla *Responsabilità sociale: un contributo delle imprese allo sviluppo sostenibile*, COM 2002 n. 347; la Comunicazione della Commissione *Il partenariato per la crescita e l'occupazione: fare*

rafforzare e promuovere il loro impegno per la responsabilità sociale di impresa e a valutare con gli esponenti politici le misure più idonee a garantire la sostenibilità delle iniziative sociali<sup>214</sup>.

La CSR, infatti, se correttamente promossa, contribuisce a combattere la povertà e a rafforzare la *good governance* nei PVS, integrando le norme fondamentali del lavoro nella politica di sviluppo di quegli Stati e promuovendo la loro capacità di applicare e rispettare tali norme. Tanto più se si considera che le imprese multinazionali rappresentano l'anello di congiunzione tra i produttori locali che vengono in rilievo in materia di *social dumping* e i consumatori finali.<sup>215</sup>

Un intero paragrafo del citato Libro Verde della Commissione europea del 18 luglio 2001 è dedicato proprio alle comunità locali e alla rilevanza dei rapporti tra responsabilità sociale delle imprese multinazionali e enti locali. Quelle imprese, infatti, contribuiscono notevolmente a favorire lo sviluppo di una determinata area fornendo posti di lavoro, garantendo salari e entrate fiscali e tutelando l'ambiente naturale.

Cossichè si può affermare che la soluzione proposta all'inizio del presente lavoro, volta a ridurre gli effetti negativi prodotti dal fenomeno del *social dumping*, trova un riscontro anche nella più recente prassi comunitaria che sembra rivolgersi con continuità agli attori locali, e tra costoro, alle imprese multinazionali, piuttosto che far riferimento in via esclusiva ai governi dei PVS.

---

dell'Europa un polo di eccellenza in materia di responsabilità sociale delle imprese, COM (2006) 136 def e la Risoluzione del parlamento europeo del 13 marzo 2007 sulla responsabilità sociale delle imprese: un nuovo partenariato, (2006/2133(INI).

<sup>214</sup> Vedi, Comunicazione della Commissione, *Il partenariato per la crescita e l'occupazione: fare dell'Europa un polo di eccellenza in materia di responsabilità sociale delle imprese*, cit., ove la Commissione invita: "gli imprenditori e gli altri principali operatori d'Europa ad avviare con urgenza una riflessione con gli esponenti politici sulle misure a medio e lungo termine necessarie per la sostenibilità e ad avanzare proposte imprenditoriali ambiziose che vadano oltre i requisiti legali minimi vigenti".

<sup>215</sup> In tal senso, vedi, Libro verde, cit., paragrafo n. 2.2.3, dedicato alla tutela dei diritti dell'uomo, ove in riferimento alla tutela dei diritti dei lavoratori, sottolinea l'importanza dell'adozione di appositi Codici di Condotta diretti a regolamentare non solo i rapporti interni dell'impresa multinazionale ma anche i rapporti con i subappaltatori o fornitori (di regola identificati nei produttori locali). Si afferma infatti che "la formazione dei dirigenti, delle risorse umane, e delle comunità locali all'attuazione dei codici è fondamentale". In tale paragrafo, il Libro Verde riconosce anche l'importanza che i consumatori europei attribuiscono all'impegno sociale di un'impresa, in forza del quale sono disposti a pagare un prezzo più elevato purchè vengano rispettati i principi fondamentali del lavoro.

## 2.5 La cooperazione allo sviluppo e la protezione dei diritti umani fondamentali: il ruolo della c.d. clausola di condizionalità democratica negli accordi di terza generazione

Dopo aver esaminato la politica di cooperazione allo sviluppo comunitaria con i Paesi ACP, per i quali la cooperazione è sempre stata incentrata su un progressivo dialogo politico tra le parti, basato sul rispetto e la tutela dei diritti umani e dei principi democratici e dello Stato di diritto, occorre analizzare le relazioni dell'Unione europea con gli altri PVS<sup>216</sup>.

Al riguardo, in conformità con la nuova strategia di cooperazione allo sviluppo dell'Unione europea, è stato di recente istituito, con Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 dicembre 2006, un nuovo strumento finanziario a carattere specifico per la promozione della democrazia e dei diritti umani nel mondo.<sup>217</sup>

Tale strumento finanziario, il cui utilizzo è previsto nel periodo 2007-2013, permette di fornire assistenza ai PVS indipendentemente dal consenso dei loro governi e altre autorità pubbliche e ha l'obiettivo principale di promuovere il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali e di consolidare la democrazia nei paesi terzi, oltre che rafforzare la società civile nel settore dei diritti umani e della promozione della democrazia.

Al riguardo il Regolamento dichiara che *“la politica comunitaria di sviluppo e di cooperazione finanziaria e tecnica con i paesi terzi si fonda sulla promozione, lo*

---

<sup>216</sup> Cfr., ANNUAL REPORT 2006, *On the European Community's Development Policy and the Implementation on the External Assistance in 2005*, della Commissione europea, consultabile in Internet al link: [http://ec.europa.eu/europeaid/reports/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/reports/index_en.htm), ove al Capitolo II, p. 37-92 è illustrata in dettaglio la politica di cooperazione allo sviluppo dell'Unione europea con i PVS dei Balcani Occidentali, dell'Est Europa e dell'Asia Centrale, del Mediterraneo- Medio Oriente, dei paesi ACP, dell'Asia e dell'America Latina. In particolare, sono descritti i programmi di cooperazione regionale in atto in ciascuna area geografica: il Programma CARDS, per i Balcani occidentali (*Assistance for Reconstruction Development and Stabilisation*), il Programma TACIS, per l'Est Europa e l'Asia Centrale, il Programma MEDA per i Paesi dell'area Mediterranea e Medio Oriente, il Programma a favore dell'ASEAN (the Association of South East Asian Nations) per i paesi dell'Est Europa e Asia Centrale, e i Programmi regionali EUROsocial, ALBAN, ALFA e LIS per i Paesi dell'America Latina.

<sup>217</sup> Cfr., Regolamento CE n. 1889/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce uno *“Strumento finanziario per la promozione della democrazia e dei diritti umani nel mondo (2007-2013)*, del 20 dicembre 2006, in GU L 386 del 29.12.2006. Tale strumento finanziario è subentrato a quello precedente relativo all'EIDHR (*Iniziativa europea per la democrazia e i diritti dell'uomo*) ed è rivolto alla generalità degli Stati.

*sviluppo e il consolidamento della democrazia, dello Stato di diritto, nonché sul rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali*<sup>218</sup>.

Vi è poi un richiamo esplicito all'art. 6 par. 1 del Trattato sull'Unione europea e agli obiettivi del consenso europeo sullo sviluppo<sup>219</sup>.

I diritti umani sono intesi nel Regolamento come le norme internazionali universalmente riconosciute, mentre la democrazia è indicata come un processo interno che coinvolge tutti i settori della società civile, con particolare riferimento ai parlamenti democratici nazionali deputati a garantire la partecipazione, la rappresentatività e la responsabilità<sup>220</sup>. In particolare, è sottolineata l'esigenza di coinvolgere i parlamenti democratici nazionali nei processi di riforma democratica; a tal fine i parlamenti devono essere ritenuti in via preventiva idonei a ricevere i finanziamenti comunitari<sup>221</sup>.

Riguardo le modalità di attuazione del sostegno finanziario il Regolamento individua una serie di strumenti ad hoc diretti a promuovere il rispetto della democrazia e dei diritti umani nel mondo. In primo luogo vengono in rilievo i documenti di strategia e le relative revisioni che definiscono i settori prioritari di intervento, gli obiettivi specifici da raggiungere e l'importo indicativo del finanziamento; in secondo luogo

---

<sup>218</sup> Vedi, Regolamento CE n. 1889/2006, *cit.*, considerando 3.

<sup>219</sup> L'art. 6 par. I del Trattato sull'Unione europea, come modificato dal Trattato di Lisbona, dichiara: "L'Unione europea riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre del 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati. Le disposizioni della Carta non estendono in alcun modo le competenze dell'Unione definite nei trattati". In particolare, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 2000, divenuta vincolante con il Trattato di Lisbona a partire dal 1 dicembre 2009, dichiara che l'Unione si fonda su valori indivisibili e universali di dignità umana, di libertà, di uguaglianza e di solidarietà e sui principi di democrazia e dello stato di diritto. In relazione ai principi fondamentali dei lavoratori, la Carta sancisce all'art. 5 la proibizione della schiavitù e del lavoro forzato, all'art. 12 la libertà di riunione e di associazione, all'art. 21 il principio di non discriminazione, all'art. 28 il diritto di negoziazione e di contrattazione collettiva e all'art. 32 il divieto del lavoro minorile e la protezione dei giovani sul luogo del lavoro (C 364/01 GUCE del 18 dicembre 2000). Sul tema dei diritti fondamentali nel Trattato di Lisbona, vedi, M. C. BARUFFI, *I diritti fondamentali nel Trattato di riforma*, in *Sud in europa*, n.1 febbraio 2008, consultabile al link [www.sudineuropa.net/articolo](http://www.sudineuropa.net/articolo)

Il Regolamento CE n. 1889/2006, inoltre, sottolinea che ai fini della lotta contro la povertà e la promozione dello sviluppo sostenibile è necessario promuovere lo sviluppo dei diritti umani, della *good governance* e dello stato di diritto contribuendo così agli obiettivi di sviluppo del Millennio.

<sup>220</sup> Tra i diritti umani il regolamento, in conformità a quanto affermato dal Consenso europeo, contiene una forte componente di genere; la promozione della parità di genere e i diritti delle donne costituiscono così un diritto umano fondamentale. Per promuovere la democrazia e i processi di democratizzazione mediante le organizzazioni della società civile il regolamento sostiene e promuove innanzitutto la libertà di associazione e di assemblea, la libertà di opinione e di espressione, lo Stato di diritto e l'indipendenza del potere giudiziario e la rappresentanza politica democratica.

<sup>221</sup> Le entità che possono beneficiare del finanziamento comunitario, in base al Regolamento sono: le organizzazioni della società civile, gli enti e le organizzazioni pubbliche non a scopo di lucro, gli organismi parlamentari nazionali e internazionali, le organizzazioni intergovernative internazionali e regionali e le persone fisiche per la realizzazione degli obiettivi del regolamento.

possono essere adottati sulla base dei documenti di strategia dei programmi annuali di azione, che precisano i settori di intervento, gli obiettivi indicati e l'importo complessivo del finanziamento. Inoltre, per far fronte a particolari necessità non previste nei documenti di strategia, la Commissione può adottare dei provvedimenti speciali e delle misure ad hoc, in forma di piccole sovvenzioni, rivolte a difensori di diritti umani che necessitino di protezione urgente<sup>222</sup>.

Infine, la Commissione può adottare delle misure di sostegno, dirette a coprire le spese di preparazione, gli studi e le riunioni finalizzate al conseguimento degli obiettivi previsti nel Regolamento. Riguardo le modalità di attuazione e gli obiettivi raggiunti nel promuovere la democrazia e i diritti umani nel mondo la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una Relazione ogni anno, che costituisce parte integrante della Relazione annuale sull'attuazione della politica comunitaria di sviluppo e assistenza esterna<sup>223</sup>.

Il regolamento si pone come uno strumento complementare rispetto agli altri mezzi esistenti per l'attuazione delle politiche comunitarie in materia di democrazia, e diritti umani, compresi i programmi tematici e geografici e conferma la fondamentale rilevanza che l'Unione europea attribuisce a queste tematiche.

Inoltre, trattandosi di uno strumento di natura finanziaria<sup>224</sup> esso contribuisce nella sostanza a realizzare azioni, intraprese dagli stessi PVS, volte a promuovere i diritti umani, la *good governance* e il principio dello stato di diritto. In tal senso, il regolamento migliora l'efficienza della cooperazione allo sviluppo che, essendo subordinata al rispetto e alla promozione dei diritti umani nei PVS beneficiari degli interventi di sostegno, spesso comporta un rallentamento nel conferimento degli aiuti comunitari, dovuto proprio al mancato rispetto dei suddetti principi.

A conferma della rilevanza che l'Unione europea attribuisce al rispetto dei diritti umani, gli accordi di cooperazione allo sviluppo tra la Comunità e i terzi Stati, oltre a subordinare l'erogazione degli aiuti al rispetto della democrazia e dei diritti umani,

---

<sup>222</sup> In tal senso, vedi artt. 5-9 del Regolamento 1889/2006, *cit.*

<sup>223</sup> Al riguardo, vedi, ANNUAL REPORT 2008, *On the European Community's Development Policy and the Implementation on the External Assistance in 2007*, della Commissione europea, consultabile in Internet al link: [http://ec.europa.eu/europeaid/reports/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/reports/index_en.htm).

<sup>224</sup> I finanziamenti, in base a quanto dispone il Regolamento, possono consistere in: progetti e programmi; sovvenzioni dirette a finanziare specifici progetti presentati dalle organizzazioni intergovernative internazionali e regionali; piccole sovvenzioni a sostegno dei difensori dei diritti umani; finanziamenti diretti a sostenere i costi dell'Ufficio dell'Alto commissario ONU per i diritti dell'uomo e del Centro interuniversitario europeo per i diritti dell'uomo e la democratizzazione (EIUC); contributi a fondi internazionali e alle missioni di osservazione elettorale dell'Unione europea; appalti pubblici.

prevedono anche le misure da adottare nel caso in cui questi principi non vengano rispettati<sup>225</sup>.

Al riguardo, occorre ricordare i contenuti della Risoluzione del Consiglio della Comunità europea e degli Stati membri del 28 novembre 1991 sui diritti dell'uomo, democrazia e sviluppo che, per la prima volta dalla nascita della Comunità, ha stabilito le misure da adottare nel caso di mancato rispetto di tali principi<sup>226</sup>.

In base alla suddetta Risoluzione, infatti, nel caso di gravi e persistenti violazioni dei diritti dell'uomo, gli Stati membri e la Comunità hanno il compito di “*esaminare in che modo reagire adeguatamente in base alle circostanze secondo criteri oggettivi ed equi*”.

Le violazioni dei diritti dell'uomo poste in essere dallo Stato trasgressore devono essere, quindi, gravi e persistenti. Per poter giustificare l'adozione di sanzioni comunitarie, non basta che vi sia una sola violazione dei diritti dell'uomo, ma è necessario che vi siano ripetuti comportamenti nel tempo repressivi della democrazia e delle libertà fondamentali, come nel caso di un colpo di stato o dell'inizio di una guerra civile o della messa in atto di qualunque intervento che faccia venir meno il processo di democratizzazione in corso<sup>227</sup>.

Inoltre, le misure sanzionatorie devono sempre essere proporzionate alla gravità della violazione commessa e a seconda dei casi possono consistere in iniziative riservate o pubbliche quali i *public statements*, o nella modifica o sospensione dei programmi di cooperazione in corso con lo Stato interessato. Le dichiarazioni pubbliche sono dirette ai governi dei PVS trasgressori con l'obiettivo di indurli a porre fine alla violazione in atto; sono pubblicizzate proprio per fare pressione sull'opinione

---

<sup>225</sup> Cfr., art. 9 e art. 96 dell'Accordo di Cotonou, *sopra cit.*.

<sup>226</sup> Cfr., Risoluzione del Consiglio e degli Stati membri, *Sui diritti umani, sulla democrazia e sullo sviluppo*, del 28 novembre 1991 in cui si dichiara che “*il rispetto, la promozione e la salvaguardia dei diritti dell'uomo costituiscono una parte essenziale delle relazioni internazionali ed una delle pietre miliari della cooperazione europea, come pure delle relazioni tra la Comunità e i suoi Stati membri*”. La Risoluzione, nella prima parte definisce tutti i contenuti e gli scopi della cooperazione comunitaria allo sviluppo, senza distinguere tra i diversi Stati beneficiari degli interventi di cooperazione. E per la prima volta stabilisce che negli accordi comunitari di cooperazione allo sviluppo dovrà sempre essere inserita una clausola sul rispetto e la promozione dei diritti dell'uomo, che costituiscono elementi fondamentali delle relazioni tra la Comunità e i PVS. Per un'analisi dettagliata dei contenuti della suddetta Relazione vedi, A. LUCCHINI, *Cooperazione e diritto allo sviluppo nella politica esterna dell'Unione europea*, Milano, 1999, p. 165 ss.; sul tema della politica comunitaria allo sviluppo e sul rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali vedi anche, J. LEBULLENGER, *La renovation de la politique communautaire du développement*, in *Rev. Trim. droit eur.*, 1993, p. 631 ss.

<sup>227</sup> Vedi, A. LUCCHINI, *op. cit.*, p. 172 -173 ove l'A. pone in evidenza come la Comunità e gli Stati membri debbano sempre valutare di comune accordo gli avvenimenti che hanno portato alla violazione grave e persistente dei diritti dell'uomo in un Paese terzo; ciò al fine di evitare che un singolo Stato membro adotti in via unilaterale delle misure in caso di violazioni dei diritti umani.

pubblica al fine di far sentire il paese interessato isolato dal resto della comunità internazionale.

La sospensione degli aiuti comunitari nei confronti dello Stato trasgressore rappresenta l'ultima possibilità cui ricorrere, dopo aver esperito invano gli altri strumenti diretti a ripristinare il processo democratico venuto a meno. E dovrà durare solo il tempo necessario per porre rimedio alla situazione in atto.

In conformità a quanto dichiarato nella Risoluzione del 1991, molti accordi di cooperazione tra la Comunità e gli Stati terzi, prevedono che la Comunità e i suoi Stati membri, nel caso di gravi e persistenti violazioni dei diritti dell'uomo devono ricorrere a una prima procedura di consultazione per tentare di conciliare le parti e, solo nell'eventualità in cui non sia raggiunta alcuna intesa, possono adottare delle misure più appropriate, compresa la sospensione parziale dell'accordo di cooperazione<sup>228</sup>.

D'altra parte, la stessa procedura è prevista sul piano interno, nel caso di violazione dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali da parte di uno Stato membro<sup>229</sup>. Inoltre, il rispetto dei diritti umani è oggi presupposto essenziale per l'adesione di un paese candidato all'Unione europea<sup>230</sup>.

---

<sup>228</sup> In tal senso, l'art. 96 dell'Accordo di Cotonou che ancora oggi rappresenta l'Accordo più significativo in materia di cooperazione allo sviluppo. Clausole analoghe le ritroviamo anche negli accordi di cooperazione tra la Comunità e i PVS dei Balcani Occidentali, dell'Est Europa e dell'Asia Centrale, del Mediterraneo- Medio Oriente, dell'Asia e dell'America Latina. Cfr., *ex multis*, l'Accordo di Stabilizzazione e di Associazione tra la Comunità e i suoi Stati membri e la Repubblica di Albania, del 12 giugno 2006, in GU L 107/166, art. 126; l'Accordo di cooperazione tra la Comunità e la Repubblica islamica del Pakistan sul partenariato e sullo sviluppo, del 23 dicembre 2004 in GU L 378, art. 19; l'Accordo Euro-Mediterraneo, tra la Comunità europea e i suoi Stati membri e lo Stato di Israele, del 15 aprile 2008, in GU L 147/3, art. 79; l'Accordo di Associazione tra la Comunità e i suoi Stati membri e la Repubblica del Cile del 18 novembre 2002, in GU L 352, art. 200.

<sup>229</sup> Cfr., art. 7 del TUE, in base al quale il Consiglio, su proposta motivata di un terzo degli Stati membri, del Parlamento europeo o della Commissione, può constatare un evidente rischio di violazione grave da parte di uno Stato membro di uno o più principi di cui all'art. 2 e dopo averlo ascoltato, può rivolgergli delle raccomandazioni appropriate. Nel caso in cui lo Stato membro in questione non ponga fine alla violazione, il Consiglio, nella sua composizione di Capi di Stato o di governo, può constatare la violazione grave e persistente da parte di detto Stato di uno o più principi di cui all'art. 6 par. 1 e può anche decidere di sospendere alcuni dei diritti derivanti dall'applicazione del Trattato sull'Unione europea nei suoi confronti, compresi i diritti di voto del rappresentante di governo di tale Stato membro in seno al Consiglio. Successivamente, il Consiglio può modificare o revocare tali misure nei confronti dello Stato membro trasgressore, purchè si verifichi un cambiamento della situazione che ha portato alla loro imposizione.

<sup>230</sup> Cfr., art. 49 del Trattato sull'Unione europea (ex art. 49 del TUE) ove si dichiara che "Ogni Stato europeo che rispetti i valori di cui all'art. 2 e si impegni a promuoverli può domandare di diventare membro dell'Unione". L'art. 2 del Trattato sull'Unione qualifica i principi fondamentali della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'eguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze, quali valori fondamentali dell'Unione europea.

Pertanto, si può affermare che la Comunità ha dato seguito all'impostazione delineata nella Risoluzione del 1991, includendo la clausola della condizionalità democratica in tutti gli accordi di cooperazione allo sviluppo e al contempo perfezionandola rispetto a quanto previsto nella risoluzione stessa

Il rispetto dei diritti umani, del buon governo e del principio dello stato di diritto, infatti, è oggi qualificato in ogni accordo di cooperazione come elemento essenziale; non vi è più un generico richiamo ai principi esistenti in materia di diritti umani e democrazia come inteso dalla Risoluzione del 1991 bensì un esplicito riferimento all'essenzialità di tali principi<sup>231</sup>.

Da tale qualifica deriva l'applicabilità dell'art. 60 par. 1 della Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati a ogni accordo di cooperazione.

In base al suddetto articolo: *“la violazione sostanziale [del Trattato] da parte di una delle parti autorizza l'altra parte a invocare la violazione come motivo per sospenderne completamente o parzialmente l'applicazione”*. L'essenzialità del rispetto dei diritti dell'uomo e dei principi democratici, ai fini della realizzazione dell'oggetto e dello scopo del trattato, ha eliminato ogni dubbio circa i contenuti e la portata della clausola di condizionalità democratica<sup>232</sup>. Tali clausole caratterizzano ormai tutti gli “accordi di cooperazione di terza generazione” così chiamati in quanto successivi ai tradizionali accordi tariffari e di associazione.

Spesso tali accordi prevedono la seguente clausola di inadempimento: *“Qualora il Consiglio ritenga, su iniziativa della Commissione o di uno Stato membro, che uno Stato sia venuto meno a un obbligo riguardante uno degli elementi essenziali dell'accordo, il PVS in questione viene invitato a tenere consultazioni, a meno che non vi sia un'urgenza particolare... e “Se allo scadere dei termini dell'accordo tra la CE e il PVS in questione, e nonostante l'impegno dimostrato, le consultazioni non portano ad una soluzione, se vi è un'urgenza particolare o se la consultazione è rifiutata, il Consiglio può decidere su proposta della Commissione, deliberando a*

---

<sup>231</sup> In tal senso, vedi la Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo – *“Il ruolo dell'Unione europea nella promozione dei diritti umani e della democratizzazione nei paesi terzi”*, del 2001 ove al punto 1 si afferma che *“a partire dal 1992 la CE include in tutti gli accordi conclusi con paesi terzi una clausola nella quale il rispetto dei diritti umani e la democrazia sono definiti “elementi essenziali” nelle relazioni dell'UE”*. Tale clausola rappresenta un passo fondamentale nello sviluppo delle politiche dell'UE in materia di diritti dell'uomo.

<sup>232</sup> In tal senso, la Comunicazione della Commissione sul *“Richiamo al rispetto dei principi democratici e dei diritti dell'uomo negli accordi tra la Comunità e i paesi terzi*, del 23 maggio 1995, afferma che *“la clausola di condizionalità democratica apporta una sostanziale innovazione nella misura in cui iscrive i diritti dell'uomo come argomento di interesse comune, elemento di dialogo e strumento per realizzare diverse azioni positive, alla stregua delle altre disposizioni essenziali”*.

maggioranza qualificata, di *adottare misure appropriate*, compresa la sospensione parziale dell'Accordo. Le misure rimangono in vigore fintantoché il Consiglio non si è avvalso della procedura per decidere la modifica o la revoca delle misure adottate in precedenza oppure, se del caso, per il periodo indicato nella decisione. A tal fine, il Consiglio riesamina periodicamente, e almeno ogni sei mesi, le misure suddette”<sup>233</sup>.

Tuttavia, negli accordi internazionali di cooperazione allo sviluppo tra la Comunità e i terzi Stati talvolta viene ancora utilizzata la clausola di sospensione esplicita, meno in linea con quanto affermato nella Risoluzione del 18 luglio 1991.

Tale clausola, chiamata anche “clausola baltica”, in quanto inserita per la prima volta negli accordi con i paesi baltici: Estonia, Lettonia e Lituania, prima della loro adesione all'Unione europea, oltre all'Albania e Slovenia, consente la sospensione dell'accordo, totale o parziale, con effetto immediato nel caso di “grave inosservanza” delle disposizioni essenziali dell'accordo stesso<sup>234</sup>.

Diversamente, la clausola di inadempimento generale, chiamata anche “clausola bulgara”, in quanto introdotta per la prima volta nell'accordo con la Bulgaria, dispone che in caso di “violazione degli obblighi derivanti dall'accordo”, vi sia una prima procedura di consultazione nel tentativo di conciliare le parti, e solo in un secondo momento prevede la possibilità di adottare delle misure proporzionate alla gravità dell'inadempimento in questione. Pertanto, la sospensione dell'accordo, salvo casi di particolare urgenza, è in questo caso considerata come l'ultima possibilità, a cui ricorrere solo dopo aver utilizzato gli altri mezzi a disposizione.

Tale clausola è da preferire alla precedente in quanto prevede l'essenzialità del rispetto dei diritti dell'uomo e dei principi democratici, ai fini della realizzazione dell'oggetto e dello scopo del trattato, ma considera la sospensione, parziale o totale dell'accordo, come *extrema ratio*.

In tal senso si è espresso di recente anche il Parlamento europeo nella Risoluzione dell'8 maggio 2008 relativa alla *Relazione annuale 2007 in materia di diritti umani*

---

<sup>233</sup> Cfr., al riguardo, allegato I dell'Accordo tra i rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, relativo ai provvedimenti da prendere e alle procedure da seguire per l'applicazione dell'accordo di partenariato ACP- CE.

<sup>234</sup> La clausola di sospensione esplicita richiama l'art. 60, par. 1, della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati. Di recente, tale clausola è stata inserita nell'Accordo relativo alle questioni commerciali tra l'Unione europea e la Repubblica di Montenegro del 15 ottobre 2007, in GU L 345/2, art. 55, par. 3 ove, si dichiara che: “*Either Party may suspend this Agreement, with immediate effect, in the event of the non-compliance by the other Party of one of the essential elements of this Agreement*”.

ove, in riferimento alle clausole di condizionalità democratica negli accordi di cooperazione con i paesi terzi ha affermato che: “*the human rights and democracy clause was not being implemented in a concrete fashion, due to the lack of a mechanism that would allow it to be enforced. The Parliament reiterated its call for human rights clauses to be implemented through a more transparent procedure of consultation between the parties*”<sup>235</sup>.

Infine, occorre sottolineare l'esistenza negli ultimi anni del nuovo approccio di cooperazione allo sviluppo, intrapreso dalla Repubblica Popolare di Cina, che si contrappone al modello europeo (e anche a quello americano) fondato sulla promozione della *good governance* e sul rispetto dei diritti umani.

La Cina, infatti, che dal 2001 è entrata a far parte dell'Organizzazione Mondiale del Commercio, ha risposto alle nuove sfide della globalizzazione facendosi promotrice in prima persona dello sviluppo di altri paesi del Sud del mondo, superando così il tradizionale modello di cooperazione allo sviluppo che ha da sempre visto i paesi del Nord in veste di paesi industrializzati, intraprendere interventi di cooperazione a favore dei PVS del Sud del mondo<sup>236</sup>. Un significativo esempio in materia è rappresentato dagli interventi di cooperazione condotti dalla Cina negli ultimi anni in Africa e in particolare nel Sudan, che risulta essere il principale destinatario degli investimenti diretti esteri cinesi.

Il modello di cooperazione cinese, che si basa sostanzialmente sulla promozione di interventi economici a favore dei paesi africani, ha il limite di non tener conto delle questioni attinenti ai diritti umani fondamentali nè ai processi di *good governance* locali, con la conseguenza che i risultati di crescita economica conseguiti da questi PVS non sono accompagnati da corrispondenti miglioramenti nelle condizioni di vita delle popolazioni africane.

Tuttavia, si è già detto che lo sviluppo di un paese per essere sostenibile nel lungo periodo, non può riguardare solo la crescita economica fine a sé stessa ma deve far sì che tale crescita sia accessibile a tutta la popolazione attraverso la promozione di processi democratici e di giustizia sociale<sup>237</sup>.

---

<sup>235</sup> Cfr., EU REPORT ON HUMAN RIGHTS 2008, punto 2.7 relativo a “*Human rights clauses in cooperation agreement with third countries*”.

<sup>236</sup> Riguardo l'ingresso della Cina nell'OMC vedi, *infra*, paragrafo 3.5.1 p. 134ss.

<sup>237</sup> Già nel 1994, con *l'Agenda per lo Sviluppo* l'allora Segretario Generale delle Nazioni Unite identificò tutte le componenti della nozione di sviluppo: pace, crescita economica, ambiente, giustizia sociale e democrazia. Riguardo la nozione di sviluppo vedi, *sopra*, capitolo I, par. 1.1 p. 6ss.

## 2.6. La tutela dei *core labour standards* nell'ordinamento giuridico comunitario e il nuovo sistema di preferenze generalizzate dell'Unione europea: il regime speciale d'incentivazione per lo sviluppo sostenibile e il buon governo

Come si è osservato nel capitolo precedente, la Dichiarazione dell'OIL sui diritti fondamentali dei lavoratori del 18 giugno 1998 ha identificato quattro categorie fondamentali dei diritti dei lavoratori: la libertà di associazione e di organizzazione sindacale; l'eliminazione di ogni forma di lavoro forzato o imposto in condizioni non adeguatamente remunerate; l'effettiva eliminazione del lavoro minorile e l'eliminazione di ogni forma di discriminazione dei lavoratori<sup>238</sup>.

In tal senso si è pronunciata anche l'Unione europea con due comunicazioni del 1996, ove la Commissione ha dichiarato che: *“se è impensabile privare i PVS del vantaggio comparativo rappresentato dal basso costo della manodopera, tuttavia alcune prassi come il divieto di associarsi liberamente e l'impiego di manodopera forzata non sono giustificabili in termini di sviluppo economico”*; e nella seconda comunicazione ha ulteriormente precisato che *“l'interesse dell'Unione alla questione delle norme di lavoro internazionalmente riconosciute deriva dagli stessi fondamenti sociali dell'Unione: principio di solidarietà, coesione sociale, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dunque potenziamento della democrazia e dello Stato di diritto”* e che *“le autorità politiche non possono rimanere indifferenti di fronte al mancato rispetto dei diritti dell'uomo nei rapporti di lavoro, sotto forma di privazione delle libertà fondamentali, quali la schiavitù o il lavoro coatto, lo sfruttamento dei minori la proibizione del diritto di associazione e di contrattazione collettiva”*<sup>239</sup>.

---

<sup>238</sup> Cfr., sopra, paragrafo 1.2. pag. 7 ss.

<sup>239</sup> Vedi le Comunicazioni del 14 febbraio 1996, *La sfida globale del commercio internazionale: una strategia di accesso ai mercati per l'Unione europea*, COM (96) 53 def., e del 24 luglio 1996, *La relazione tra il sistema commerciale e le norme di lavoro internazionalmente riconosciute*, COM (96) 402 def., non pubblicate. Per un'analisi sul fenomeno del *social dumping* all'interno dell'Unione europea (c.d. *dumping sociale intracomunitario*) vedi, M. VELLANO, *L'Unione europea e il dumping sociale, aspetti interni e relazioni esterne*, in *Il diritto dell'economia*, 1999, p. 168-174. Sul tema del *social dumping* comunitario nelle relazioni commerciali esterne vedi, A. SANTA MARIA in, *Diritto commerciale europeo*, Milano, 2008, p. 368. L'Autore sottolinea le difficoltà dell'Unione europea a tutelare i diritti sociali dei lavoratori a livello multilaterale, preferendo trattare il tema del *social dumping* negli accordi di cooperazione bilaterali. In relazione agli effetti negativi prodotti dal *social dumping* vedi, sopra, paragrafo 1.2, p. 15 e ALBER, *Social dumping, catch-up or convergence? cit.*, p. 5 ss.

L'Unione europea, a partire dagli anni novanta, ha inizialmente tutelato i diritti sociali fondamentali dei lavoratori, attraverso l'introduzione della c.d. clausola di condizionalità democratica negli accordi di cooperazione allo sviluppo<sup>240</sup>.

Talvolta, negli accordi di cooperazione allo sviluppo comunitari ritroviamo una o più disposizioni relative ai *core labour standards*, come nell'accordo di cooperazione tra l'Unione europea e i Paesi ACP. L'art. 50 dell'Accordo di Cotonou, infatti, dichiara espressamente che le Parti si impegnano a rispettare i *core labour standards*, così come riconosciuti dalle Convenzioni OIL, con particolare riferimento alla libertà d'associazione, al diritto di contrattazione collettiva, al divieto del lavoro forzato, all'eliminazione del lavoro minorile e al divieto di discriminazione nel lavoro<sup>241</sup>.

In seguito, l'Unione europea ha introdotto le clausole di condizionalità democratica anche all'interno dei c.d. *Sistemi di Preferenze Generalizzate* (SPG), in virtù dei quali i Paesi più industrializzati concedono un trattamento commerciale più favorevole ad una serie di prodotti provenienti dai PVS, senza clausola di reciprocità<sup>242</sup>.

In particolare, il SPG dell'Unione europea, posto in essere con il Regolamento del Consiglio n. 2501 del 10 dicembre del 2001, relativo al periodo 1 gennaio 2001- 31 dicembre 2004, ha concesso una serie di agevolazioni commerciali e fiscali, quali ad esempio la riduzione o la totale esenzione dei dazi doganali per alcune tipologie di prodotti, agli Stati rispettosi dei principali *core labour standards*<sup>243</sup>.

---

<sup>240</sup> Le clausole di condizionalità democratica infatti qualificano come essenziali tutti i diritti fondamentali dell'uomo, tra cui anche i diritti dei lavoratori. Pertanto, nel caso di mancato rispetto dei *core labour standards* da parte del Paese beneficiario, l'Unione europea, in base all'art. 60 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati può decidere di sospendere o persino risolvere l'accordo in questione. Riguardo il ruolo della condizionalità democratica negli accordi di cooperazione allo sviluppo, vedi, *sopra*, paragrafo 2.5 p. 95ss.

<sup>241</sup> Cfr., art 50 dell'Accordo di Cotonou che dichiara " *The Parties reaffirm their commitment to the internationally recognised core labour standards, as defined by the relevant International Labour Organization, (ILO) Conventions, and in particular the freedom of association and the right to collective bargaining, the abolition of forced labour and non-discrimination in respect to employment*".

<sup>242</sup> Grazie al SPG, cioè grazie all'assenza dei dazi doganali, i prodotti beneficiari dei PVS possono competere nel mercato internazionale aumentando il numero delle esportazioni e dunque dei livelli produttivi nei PVS favorendo così il loro sviluppo economico e sociale. Per impulso dell'UNCTAD, la Comunità economica europea è stata la prima ad applicare il Sistema di Preferenze Generalizzate nel 1971.

<sup>243</sup> Cfr., Reg. CE 2501/2001 del Consiglio del 10 dicembre 2001, in GUCE L 346, p. 1 ss ove all'all. II è contenuto l'elenco dei prodotti beneficiari delle preferenze tariffarie. Più precisamente il Reg. distingue tra prodotti sensibili e prodotti non sensibili, a seconda del loro grado di competitività con i prodotti originari degli Stati membri. I "prodotti sensibili" originari degli Stati beneficiari possono godere solo di riduzioni dei dazi, mentre i "prodotti non sensibili" godono di un'esenzione totale dei dazi della tariffa doganale comune. Il regolamento CE n. 2211 del Consiglio del 15 dicembre 2003, in GUCE L 332, ha prorogato il SPG previsto dal Regolamento 2501/2001 fino alla fine del 2005.

In tal senso, l'art. 14.2 del Reg. 2501/2001 dichiara che le “*special incentive arrangements for the protection of labour rights*” sono concesse agli Stati rispettosi delle Convenzioni OIL concernenti il divieto del lavoro forzato, la libertà d'associazione e il diritto di contrattazione collettiva, il divieto di discriminazione nel lavoro e l'eliminazione del lavoro minorile<sup>244</sup>.

Più precisamente, l'art. 14.2 non pretende che gli Stati in questione abbiano ratificato le suddette Convenzioni OIL, ma considera sufficiente che i principali *standards* sociali dei lavoratori siano stati recepiti nelle legislazioni nazionali<sup>245</sup>. Oltre, al regime per la tutela dei diritti fondamentali dei lavoratori, il regolamento 2501/2001 ha introdotto altri due regimi di preferenze tariffarie speciali: il regime a favore della tutela dell'ambiente e quello a favore della lotta contro la produzione e il traffico illecito di stupefacenti. L'introduzione di questi regimi speciali nei confronti degli Stati rispettosi dei principali *core labour standards*, della tutela ambientale e delle norme contro la produzione e il traffico di droghe ha riscontrato, fin da subito, l'opposizione di alcuni PVS.

L'India, ad esempio, nel dicembre del 2002, ha richiesto ufficialmente l'instaurazione di un Panel in sede WTO affinché si pronunciasse sulla compatibilità di tali agevolazioni commerciali e fiscali con le norme WTO<sup>246</sup>. Secondo il governo indiano gli incentivi del SPG della Comunità europea erano offerti in maniera discriminatoria e violavano la clausola della nazione più favorita, secondo la quale i

---

<sup>244</sup> Già il reg. 3281/94 relativo al periodo 1995-1998 (in GUCE L 348 del 31 dicembre 1994, p. 1 ss.) conteneva alcune disposizioni in materia di diritti dei lavoratori. Era previsto, da un lato la possibilità di revocare il SPG nei confronti dei PVS in cui erano praticate forme di schiavitù o di sfruttamento del lavoro forzato, e nel caso di esportazioni di prodotti fabbricati nelle carceri. Inoltre, erano previste delle ulteriori agevolazioni nei confronti dei PVS rispettosi dei principali *core labour standards* relativi ai diritti di organizzazione sindacale e di contrattazione collettiva, e al divieto di sfruttamento del lavoro minorile (art. 7 Reg. 3281/94).

<sup>245</sup> Vedi, al riguardo art. 14.2 del Regolamento 2501/2001 ove si dichiara: “ *The special incentive arrangements for the protection of labour rights may be granted to a country the national legislation of which incorporates the substance of the standards laid down in ILO Convention No 29 and No 105 on forced labour, No 87 and No 98 on the freedom of association and the right to collective bargaining, No 100 and No 111 on non-discrimination in respect of employment and occupation, and No 138 and 182 on child labour and which effectively applies that legislation*”.

<sup>246</sup> Cfr., WT/DS246/AB/R del 7 Aprile 2004. In dottrina, vedi, R. GRYNBERG and V. QALO, *Labour Standards in US and EU Preferential Trading Arrangements*, in *Journal of World Trade* 40 (4): 619-653, 2006, p. 648 e L. MAGI, *Il nuovo sistema di preferenze generalizzate della Comunità europea*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2006 – II, p. 562-563; V. RANDAZZO, *La condizionalità nel sistema di preferenze generalizzate della Comunità europea: le recenti innovazioni e i possibili problemi di compatibilità con la normativa dell'OMC*, in *Il Dir. dell'Unione Europea*, n. 3/2007, p. 617 ss.

vantaggi garantiti ai prodotti di uno Stato Membro del WTO devono essere automaticamente estesi a tutti gli altri Stati Membri<sup>247</sup>.

L'India decise di limitare formalmente i suoi ricorsi alle agevolazioni commerciali previste dal regime speciale dell'Unione europea contro la produzione e il traffico illecito di stupefacenti, senza far riferimento al regime speciale per la tutela dei diritti fondamentali dei lavoratori e a quello a favore della tutela ambientale<sup>248</sup>.

Ciò nonostante, l'India si riservò nei suoi reclami il diritto di eccepire nuovi ricorsi relativi alle agevolazioni commerciali accordate dall'Unione europea agli Stati rispettosi dei *core labour standards* e dell'ambiente in due casi specifici: quando queste agevolazioni fossero applicate dalla Comunità in maniera configgente agli interessi commerciali indiani; e qualora la Comunità decidesse di rinnovarle dopo il decorso dell'attuale SPG previsto per il 31 dicembre 2004<sup>249</sup>. Ovviamente i ricorsi dell'India rispondevano più ad interessi protezionistici piuttosto che essere finalizzati a promuovere un dibattito internazionale relativo all'introduzione dei *core labour standards* nel sistema WTO.

Il Regolamento 2501/2001 è stato in seguito abrogato dal Regolamento del Consiglio n. 980 del 27 giugno del 2005 che ha introdotto un nuovo sistema di preferenze tariffarie generalizzate per il decennio 2006 – 2015. In particolare, nella comunicazione del 7 luglio del 2004 della Commissione europea al Consiglio, al Parlamento e al Comitato Economico e Sociale, relativa alla funzione del SPG della

---

<sup>247</sup> Vedi, R. GRYNBERG and V. QALO, *op. cit.*, p. 648. Secondo il governo indiano il SPG della Comunità violava anche i paragrafi 2(a), 3(a), 3(c), della clausola di abilitazione relativi alla instaurazione di un sistema di preferenze generalizzate non reciproche e non discriminatorie a beneficio dei PVS, costruito allo scopo di favorire e promuovere lo sviluppo economico dei PVS. La clausola di abilitazione è stata istituita nel 1979 per stabilire una deroga permanente alla clausola della nazione più favorita con Decisione del 28 novembre 1979, L/4903, *Differential and More Favourable Treatment, Reciprocity and Fuller Participation of Developing Countries*.

<sup>248</sup> L'Organo d'appello dichiarò che le *Drug Arrangements* accordate dall'Unione Europea erano discriminatorie e incompatibili con il diritto OMC. Più precisamente l'Appellate Body ha confermato in via generale la compatibilità dei SPG speciali con il diritto OMC, sottolineando che un regime preferenziale speciale diviene incompatibile con le norme OMC solo se non garantisce lo stesso trattamento tariffario ai prodotti originari di Stati aventi analoghe esigenze finanziarie, commerciali e di sviluppo. Secondo l'Appellate Body il regime speciale a favore della lotta contro la produzione e il traffico di droghe non rispondeva a tali criteri. L'esistenza delle "*development, financial and trade needs*" deve essere valutata secondo criteri obiettivi. In dottrina la decisione dell'Appellate Body è stata molto criticata, poiché consentirebbe agli Stati donatori di accordare liberamente preferenze tariffarie sulla base delle esigenze di sviluppo dei paesi beneficiari, con la conseguenza che verrebbero agevolate le esigenze di sviluppo dei paesi più vicini agli interessi politici ed economici degli Stati donatori. Vedi sul tema, A. LIGUSTRO, *L'Organizzazione Mondiale del Commercio condanna lo Schema di preferenze generalizzate della Comunità europea per il carattere discriminatorio del "regime" droga*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2005, p. 432 ss e C. DI TURI, *Il sistema europeo di preferenze generalizzate della Comunità europea dopo la controversia con l'India sul regime speciale in tema di droga*, in *Riv. Dir. internaz.*, 2005, p. 736 ss.

<sup>249</sup> Vedi, R. GRYNBERG and V. QALO, *op. cit.*, p. 648-649.

Comunità europea per il periodo 2006-2015, è stata introdotta una nuova categoria di Preferenze generalizzate denominata “SPG +” . Tale Sistema ha l’obiettivo di fornire particolari vantaggi ai paesi rispettosi dei diritti sociali, dello sviluppo sostenibile, del principio della *good governance* e che promuovono la lotta contro il traffico illegale di droghe<sup>250</sup>.

Il Regolamento comunitario n. 980/2005, che rappresenta il primo regolamento attuativo del nuovo sistema di preferenze generalizzate delineato nella comunicazione del 2004, prevede un regime generale applicabile a tutti i paesi, e due regimi speciali relativi l’uno alla promozione dello sviluppo sostenibile e del buon governo e l’altro a favore dei paesi meno avanzati (PMA)<sup>251</sup>.

Tale schema di preferenze tariffarie è stato mantenuto anche nell’attuale sistema di preferenze generalizzate, disciplinato dal Regolamento n. 732/2008 del 22 luglio 2008 relativo al periodo 1 gennaio 2009 - 31 dicembre 2011 che, in conformità a quanto dichiarato nella Comunicazione della Commissione del 7 luglio 2004, sopra citata, conserva lo stesso schema del Regolamento n. 980/2005<sup>252</sup>.

Il nuovo sistema di preferenze generalizzate semplifica quello precedente in quanto riduce a due il numero dei regimi speciali d’incentivazione previsti dal regolamento 2501/2001 ovvero: il regime per la tutela dei diritti fondamentali dei lavoratori; il

---

<sup>250</sup> Cfr., la Comunicazione del 7 luglio 2004 della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato Economico e Sociale dal titolo “*Developing countries, international trade and sustainable development: the function of the Community's generalised system of preferences (GSP) for the ten-year period from 2006 to 2015*” [COM(2004) 461 final – in GUUE C 242 of 29.9.2004] ove si dichiara che: “*As already mentioned, the Commission proposes introducing a new incentive for sustainable development and good management of public affairs by replacing the separate "drugs", "social" and "environment" special arrangements with a single new category: GSP+. GSP+ will provide special incentives for countries which have signed up to the main international agreements on social rights, environmental protection, governance and combating the production of and trafficking in illegal drugs. The Commission will take account of the evaluations by the international organisations responsible for each international agreement concerned before deciding which of the applicant countries will be selected to benefit from the GSP+. This scheme will include a credible suspension clause that can be rapidly activated where a country fails to meet its commitments under the agreements*”.

<sup>251</sup> Cfr., Reg. CE 980/2005 del Consiglio, del 27 giugno 2005, in GUUE L 169, 30 -6-2005 p. 1 ss. Per l’esattezza il Reg. 980/2005 ha introdotto un nuovo sistema di preferenze generalizzate dal 1 gennaio 2006 al 31 dicembre 2008.

<sup>252</sup> Cfr., Reg. CE n. 732/2008 del Consiglio, del 22 luglio 2005, in GUUE L 211/1, 6.8.2008 relativo all’applicazione di un sistema di preferenze tariffarie generalizzate per il periodo dal 1 gennaio 2009 al 31 dicembre 2011; anche esso prevede un regime generale applicabile a tutti i paesi e due regimi speciali relativi alla promozione dello sviluppo sostenibile e del buon governo e l’altro a favore dei paesi meno sviluppati.

regime a favore della tutela ambientale e quello a favore della lotta contro la produzione e il traffico illecito di stupefacenti, che è stato abrogato<sup>253</sup>.

Ai fini del presente lavoro merita particolare attenzione il nuovo regime speciale d'incentivazione per lo *sviluppo sostenibile* e il *buon governo* che apporta notevoli modifiche rispetto alla disciplina precedente in relazione ai meccanismi di condizionalità positiva.

In primo luogo, il regime speciale d'incentivazione può essere concesso solo a quei paesi che abbiano ratificato ed effettivamente applicato le sedici Convenzioni fondamentali dell'ONU e dell'OIL, nonché le convenzioni in materia di ambiente e "buon governo"<sup>254</sup>. Non è quindi sufficiente che gli Stati in questione abbiano adattato le proprie legislazioni interne alle norme di alcune convenzioni internazionali sui diritti dei lavoratori e sull'ambiente, così come prevedeva il precedente regolamento n. 2501/2001<sup>255</sup>. Inoltre, i PVS per poter beneficiare del regime speciale d'incentivazione devono impegnarsi a sottoporsi periodicamente alle procedure di controllo previste per il rispetto di tali convenzioni<sup>256</sup>. Al riguardo, il nuovo schema di preferenze tariffarie introdotto con il regolamento comunitario n. 980/2005 stabilisce dei requisiti ben precisi e obiettivi per poter beneficiare delle preferenze tariffarie speciali, limitando in tal modo la flessibilità del sistema precedente.

In secondo luogo, il nuovo regime attribuisce dei vantaggi maggiori, in termini di sgravi fiscali rispetto ai regimi precedenti. Viene prevista, infatti, la totale esenzione dai dazi doganali anche per i prodotti "sensibili"<sup>257</sup>.

---

<sup>253</sup> L'art. 30 del Reg 980/2005 infatti ha previsto che il regime speciale d'incentivazione per lo sviluppo sostenibile e il buon governo entrasse in vigore dal 1 luglio 2005 e che abrogasse da quella data il regime speciale contro la produzione e il traffico illecito di stupefacenti.

<sup>254</sup> Cfr., art. 9 del Reg. 980/2005 e art. 8 Reg. 732/2008 ove si afferma che "*il regime speciale d'incentivazione può essere concesso a quei paesi che abbiano ratificato ed effettivamente applicato le convenzioni di cui all'allegato III*"

<sup>255</sup> Vedi art. 14.2 del Regolamento 2501/2001, *sopra cit.*, nota 240.

<sup>256</sup> Vedi, art. 9, par. 1, lett. d) Reg. 980/2005 e art. 8, par.1 lett. b) del Reg. 732/2008 ove si dichiara che gli Stati beneficiari debbono impegnarsi a mantenere la ratifica delle convenzioni e delle misure di attuazione e accettare che l'applicazione delle suddette convenzioni sia periodicamente soggetta a verifica e a riesame da parte degli organismi internazionali preposti al controllo.(V. art. 8 par.1 Reg. 980/2005 e art. 7 par. 1 Reg. 732/2008).

<sup>257</sup> Vedi, L. MAGI, *Il nuovo sistema di preferenze generalizzate della Comunità europea*, cit., p. 568. Secondo l'A. tale previsione è da ricondursi al fatto che col nuovo regime speciale d'incentivazione per lo sviluppo sostenibile e il buon governo è richiesto uno sforzo maggiore ai PVS che hanno l'obbligo di rispettare allo stesso tempo i diritti umani, i diritti sociali fondamentali, il buon governo e l'ambiente. In precedenza, invece uno Stato poteva ottenere dei vantaggi commerciali e fiscali previsti dal regime speciale sui diritti dei lavoratori senza, ad esempio, impegnarsi in materia ambientale.

Quanto alle modalità e alla tempistica per la concessione del regime speciale, l'art. 9 del regolamento n. 732/2008 richiede che lo Stato interessato formuli apposita domanda indicando tutte le informazioni relative alla ratifica e all'attuazione delle convenzioni in materia di diritti umani, diritti dei lavoratori e tutela ambientale.

La Commissione può richiedere allo Stato in questione tutti i requisiti che ritenga necessari e può a tal fine verificare la veridicità delle informazioni pervenute<sup>258</sup>.

Il nuovo regolamento prevede la possibilità di revoca temporanea del regime preferenziale nei seguenti casi: qualora lo Stato beneficiario violi in modo grave e sistematico uno dei principi delle convenzioni internazionali in materia di diritti umani e diritti sociali dei lavoratori sulla base delle conclusioni dei pertinenti organismi di controllo e nel caso di gravi carenze dei controlli doganali in materia di droga o d'inosservanza delle convenzioni internazionali in materia di riciclaggio di denaro sporco<sup>259</sup>.

Inoltre, l'art. 15, paragrafo 2 del regolamento prevede un'ulteriore ipotesi di revoca temporanea del regime speciale d'incentivazione allorché la legislazione nazionale del paese beneficiario non incorpori più le convenzioni ratificate o le stesse non siano effettivamente applicate<sup>260</sup>.

Tuttavia, la procedura di revoca temporanea delle preferenze tariffarie, delineata negli artt. 17-19 del Regolamento 732/2008, si caratterizza per essere eccessivamente lunga. Viene attivata su richiesta della Commissione o di uno Stato membro ed entro un mese dalla richiesta si aprono le consultazioni all'interno del Comitato delle preferenze generalizzate per decidere se revocare temporaneamente le preferenze nei confronti dello Stato beneficiario. Nel termine di un mese dalla chiusura delle consultazioni, la Commissione può decidere se dare avvio a un'inchiesta.

Al termine dell'inchiesta, la Commissione, se ritiene sussistere i requisiti che giustificano la revoca temporanea delle preferenze, verifica la situazione dello Stato in questione per un periodo di sei mesi al fine di consentire allo Stato di porre fine

---

<sup>258</sup> Cfr., art 10 del Regolamento 732/2008.

<sup>259</sup> Vedi, art 15 del Regolamento 732/2008, par. 1 che prevede la possibilità di revoca temporanea delle preferenze tariffarie anche nel caso di pratiche commerciali sleali, gravi e sistematiche, che comportino un pregiudizio per l'industria comunitaria e nel caso di violazioni gravi e sistematiche degli obiettivi delle organizzazioni in materia di pesca di cui la Comunità fa parte (art. 16 Reg. 580/2005).

<sup>260</sup> Vedi., art. 15 par. 2 del Regolamento 732/2008 che dichiara: *“Il regime speciale d'incentivazione può essere revocato temporaneamente per tutti o alcuni prodotti inseriti nel presente regime e originari di un paese beneficiario, in particolare se la legislazione nazionale non ingloba più le convenzioni di cui all'allegato III che sono state ratificate in ottemperanza delle disposizioni dell'articolo 8, paragrafi 1 e 2, o se tale legislazione non è effettivamente applicata”*.

alla violazione e di adottare le misure necessarie per conformarsi agli obblighi internazionali assunti.

Se dopo il periodo di sei mesi, la situazione non è mutata la Commissione presenta al Consiglio la proposta di revoca, il quale decide entro trenta giorni. La decisione del Consiglio di revocare temporaneamente le preferenze entra in vigore dopo sei mesi dalla data dell'adozione della decisione.

Come è stato giustamente osservato, la procedura di revoca temporanea delle preferenze così concepita mette a grave rischio l'efficacia stessa della procedura<sup>261</sup>. Tanto più se si considera che, a oggi, tale procedura, che risulta essere stata attivata solo nei confronti dello Stato del Myanmar, della Bielorussia e dello Sri Lanka, si è conclusa soltanto nei confronti dei primi due Stati, mentre nello Stato dello Sri Lanka la procedura di revoca temporanea delle preferenze è ancora in corso<sup>262</sup>.

Il sistema comunitario delle preferenze generalizzate appena descritto ha sicuramente il merito di aver predisposto un reale ed effettivo meccanismo di promozione dei diritti fondamentali dei lavoratori.

Il sistema delineato dall'Unione europea appare pertanto più efficace a garantire l'effettiva osservanza dei *core labour standards*, rispetto alle procedure previste dall'OIL<sup>263</sup>.

---

<sup>261</sup> In tal senso, L. MAGI, *Il nuovo sistema di preferenze generalizzate della Comunità europea*, cit., p. 573-574.

<sup>262</sup> Con il Regolamento n. 552/97 del Consiglio del 24 marzo 1997, in GUCE L 85, del 27 marzo 1997, p. 8, la Comunità europea ha revocato i vantaggi tariffari previsti dal sistema generale di preferenze tariffarie della Comunità per tutti i prodotti provenienti dal Myanmar e importati nel mercato interno. La revoca delle preferenze è stata successivamente rinnovata ed è tuttora in vigore (art. 28 del Reg. 732/2008, cit.). Per quanto concerne la Bielorussia vedi la Decisione della Commissione del 17 agosto 2005 relativa al controllo e alla valutazione della situazione dei diritti del lavoro in Bielorussia, in vista della revoca temporanea delle preferenze commerciali, in GUUE L 5, del 9.01.2004, p. 90 e considerando n. 23 del Reg. 732/2008 ove si dichiara che “*vista la situazione politica del Myanmar e della Bielorussia, la revoca temporanea di tutte le preferenze tariffarie nei confronti delle importazioni di prodotti originari di questi paesi dovrebbe rimanere in vigore*”. Nei confronti dello Sri Lanka, invece, la procedura di revoca temporanea delle preferenze tariffarie è appena iniziata con la Decisione della Commissione del 14 ottobre 2008, che ha stabilito l'avvio di un'inchiesta, a norma dell'art. 18, paragrafo 2 del regolamento 580/2005, sull'effettiva applicazione di determinate convenzioni sui diritti dell'uomo in Sri Lanka, in GUUE L 169, del 30.06. 2005, p. 1

<sup>263</sup> Sul tema vedi, *sopra*, capitolo I, paragrafo 1.2, p. 19, ove si pone in evidenza la mancanza di misure sanzionatorie nei confronti degli Stati trasgressori delle raccomandazioni adottate dall'OIL che hanno carattere meramente dichiaratorio.

## CAPITOLO III

### LA POLITICA COMMERCIALE QUALE STRUMENTO DELLA POLITICA DI SVILUPPO COMUNITARIA ED IL FENOMENO DEL SOCIAL DUMPING

#### 3.1. La legittimità dei regimi speciali d'incentivazione alla luce dell'art. 133 del TCE (ora art. 207 del TFUE) e i problemi di compatibilità con il sistema WTO

Nel Capitolo precedente ho analizzato il nuovo sistema di preferenze generalizzate dell'Unione europea e, in particolare, il regime speciale d'incentivazione per lo *sviluppo sostenibile* e il *buon governo* previsto dal Regolamento del Consiglio n. 732/2008<sup>264</sup>. Si è messo in evidenza come il nuovo regime speciale assicuri nel complesso una miglior protezione dei diritti fondamentali dei lavoratori rispetto al sistema precedente, che subordinava l'accesso ai regimi speciali di lavoro e ambiente all'applicazione di leggi interne conformi solo ad alcune delle principali convenzioni in materia, senza richiedere la ratifica e l'effettiva applicazione di tutte le Convenzioni fondamentali OIL/ONU, nonché delle principali convenzioni in materia di ambiente e buon governo<sup>265</sup>.

Ciò premesso, si tratta ora di comprendere se tali innovazioni minaccino la legittimità del nuovo regime speciale d'incentivazione per lo *sviluppo sostenibile* e il *buon governo*, emanato, come tutti i precedenti sistemi di preferenze tariffarie, in base all'art. 133 del TCE (ora art. 207 del TFUE).

L'art. 133 dichiara che: *“La politica commerciale comune è fondata su principi uniformi, specialmente per quanto concerne le modificazioni tariffarie, la conclusione di accordi tariffari e commerciali, l'uniformazione delle misure di liberalizzazione, la politica di esportazione, e le misure di difesa commerciale, tra cui quelle da adottarsi in casi di dumping e sovvenzioni”*<sup>266</sup>.

---

<sup>264</sup> Vedi, *sopra*, paragrafo 2.6, p. 103 ss.

<sup>265</sup> Vedi, *sopra*, p. 108.

<sup>266</sup> Cfr., anche l'art. 207 del TFUE che dichiara: *“La politica commerciale comune è fondata su principi uniformi, in particolare per quanto concerne le modificazioni tariffarie, la conclusione di accordi tariffari e commerciali relativi agli scambi di merci e servizi, e gli aspetti commerciali della proprietà intellettuale, gli investimenti esteri diretti, l'uniformazione delle misure di liberalizzazione,*

Tale disposizione, non contenendo nessun riferimento alla promozione dei diritti umani, ha sollevato dubbi in dottrina sulla sua adeguatezza a introdurre clausole di condizionalità democratica<sup>267</sup>.

In particolare, è stato osservato che ai sensi dell'art. 133 del TCE (ora art. 207 del TFUE) il Consiglio, nel deliberare a maggioranza qualificata e su proposta della Commissione, non è obbligato a consultare il Parlamento europeo e ciò non sarebbe conforme alla natura stessa delle clausole di condizionalità democratica che presuppongono un effettivo coinvolgimento di tale istituzione<sup>268</sup>.

In realtà, non sembrano sussistere problemi in relazione alla legittimità del nuovo regime speciale d'incentivazione ai sensi dell'art. 133 (ora art. 207 del TFUE), in quanto tale regime pur perseguendo finalità di cooperazione allo sviluppo rimane comunque uno strumento di natura esclusivamente commerciale. Laddove necessario, fra l'altro, la giurisprudenza ha già dimostrato che è possibile affiancare l'art. 179 del TCE (ora art. 209 del TFUE) all'art. 133 del TCE, superando così il problema del mancato coinvolgimento del Parlamento europeo nelle clausole di condizionalità democratica presenti nei SPG<sup>269</sup>.

Più problematica appare la compatibilità del nuovo regime di preferenze tariffarie con il diritto OMC e con la clausola di abilitazione, così come interpretata dall'Appellate Body nella controversia con l'India, sopra esaminata<sup>270</sup>. In particolare, l'Appellate Body ha precisato che le preferenze tariffarie per essere legittime ai sensi della clausola di abilitazione par. 3, lett. c), devono rispondere positivamente alle esigenze di sviluppo, finanziarie e commerciali dei PVS (*"to respond positively to development, financial, and trade needs of developing countries"*) e che tali esigenze devono essere accertate sulla base di requisiti oggettivi.

Riguardo l'esistenza di criteri oggettivi, il regime speciale sullo sviluppo sostenibile e il buon governo, basandosi sul concetto di sviluppo sostenibile riconosciuto da

---

*la politica di esportazione, e le misure di difesa commerciale, tra cui quelle da adottarsi in casi di dumping e sovvenzioni".*

<sup>267</sup> In tal senso, L. BARTELS, *Human Rights Conditionality in the EU's International Agreements*, Oxford, 2005, p. 184 ss. Vedi anche, V. RANDAZZO, *La condizionalità nel sistema di preferenze generalizzate della Comunità europea*, cit., p. 612-617.

<sup>268</sup> In tal senso, V. RANDAZZO, *sopra cit.*, p. 616-617. Secondo l'A. sarebbe necessario mutare la base giuridica della normativa comunitaria sul SPG; *"l'art. 133 dovrebbe essere, se non sostituito, quanto meno affiancato dall'art. 179"*.

<sup>269</sup> In tali casi, infatti, viene seguita la procedura più aggravata, ovvero quella di codecisione prevista dall'art. 179 del Trattato. Cfr., l'accordo di cooperazione tra la Comunità e la Repubblica dell'India sulla compartecipazione e sullo sviluppo e la sentenza del 3 dicembre 1996, causa C-268/94, *Portogallo c. Consiglio*, in *Racc.*, p. I-6207 ss ove sono state combinate le due disposizioni.

<sup>270</sup> Vedi, *sopra*, p. 105-106 e in particolare, nota 247.

convenzioni e strumenti internazionali ONU/OIL, non sembra sollevare dubbi di legittimità con la clausola di abilitazione<sup>271</sup>. Il problema si pone più nei confronti del termine “*positively*” richiesto dalla lett. c, par. 3, della suddetta clausola, in base al quale il trattamento tariffario preferenziale accordato deve rispondere positivamente alle esigenze di sviluppo, finanziarie e commerciali dei PVS.

Al riguardo vi sono due possibili interpretazioni. Una parte della dottrina ritiene che l’efficacia del SPG sia posta come criterio per accertare la legittimità stessa del sistema con la conseguenza che, se gli obiettivi di sviluppo vengono raggiunti, il SPG può ritenersi valido ai fini della clausola di abilitazione<sup>272</sup>.

Secondo altri Autori, invece, la condizione posta dalla lett. c, par. 3 della clausola di abilitazione richiederebbe solamente l’idoneità del SPG a migliorare la situazione dei PVS circa il rispetto dei diritti umani, e fra questi dei diritti dei lavoratori, e del buon governo<sup>273</sup>.

Quest’ultima interpretazione sembra essere più in linea con l’affermazione dell’Appellate Body nella più volte citata controversia con l’India, in funzione della quale “*the response of a preference-granting country must be taken with a view to improving the development, financial or trade situation of a beneficiary country*”.

Inoltre, tale lettura pare più conforme anche alla natura stessa del regime speciale d’incentivazione per *lo sviluppo sostenibile e il buon governo*, diretto a promuovere (nel senso proprio di incentivare) la crescita economica dei paesi più svantaggiati, in modo da offrire una risposta concreta alle esigenze di sviluppo sostenibile. La finalità principale del nuovo regime speciale d’incentivazione è proprio di permettere ai PVS di essere in grado di ratificare e applicare effettivamente le convenzioni internazionali fondamentali sui diritti dell’uomo e sul lavoro, sulla tutela dell’ambiente e sul buon governo, senza che questo comporti per loro particolari oneri e responsabilità<sup>274</sup>.

---

<sup>271</sup> Vedi, considerando n. 7, del Reg. 732/2008 del Consiglio, *cit.*, ove si dichiara che: “*Il regime speciale di incentivazione per lo sviluppo sostenibile e il buon governo si basa sul concetto integrale di sviluppo sostenibile riconosciuto da convenzioni e strumenti internazionali come la dichiarazione delle Nazioni Unite sul diritto allo sviluppo (1986), la dichiarazione di Rio sull’ambiente e lo sviluppo (1992), la dichiarazione dell’OIL riguardante i principi e i diritti fondamentali del lavoro (1998), la dichiarazione delle Nazioni Unite per il millennio (2000) e la dichiarazione di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile (2002)*”.

<sup>272</sup> In tal senso, S. CHARNOVITZ, *Internet Roundtable. The Appellate Body’s GSP decision*, in *World Trade Review*, 2004, p. 239 ss.

<sup>273</sup> In tal senso, V. RANDAZZO, *cit.*, p. 625.

<sup>274</sup> Cfr., considerando n. 8 del Reg. 732/2008 del Consiglio.

Concludendo, si può affermare che il nuovo sistema di preferenze generalizzate dell'Unione europea, introdotto con il regolamento n. 980/2005 e oggi disciplinato dal regolamento n. 732/2008, oltre a essere conforme al diritto dell'OMC e alla clausola di abilitazione, in riferimento alla materia del lavoro ha il merito di tutelare maggiormente i diritti fondamentali dei lavoratori, rispetto al sistema precedente.

### 3.2. L'impatto del commercio equo e solidale sull'economia dei paesi del sud del mondo

L'Unione europea definisce il commercio *“equo e solidale”* come: *“un partenariato commerciale, basato sul dialogo, la trasparenza e il rispetto, finalizzato ad ottenere una maggiore equità nel commercio internazionale. Contribuisce allo sviluppo sostenibile offrendo migliori condizioni commerciali ai produttori e ai lavoratori marginalizzati e garantendone i diritti, in particolare nel Sud. Le organizzazioni del commercio equo e solidale (supportate dai consumatori) si impegnano attivamente per sostenere i produttori, sensibilizzare l'opinione pubblica e promuovere modifiche delle regole e delle pratiche seguite nel commercio internazionale”*<sup>275</sup>.

Il commercio equo e solidale contribuisce dunque a realizzare gli obiettivi di cooperazione allo sviluppo di cui all'art. 208 del Trattato sul FUE (ex art. 177 del TCE), al fine di favorire lo sviluppo economico e sociale sostenibile dei paesi più svantaggiati e di eliminare la povertà globale. Inoltre, il *fair trade* promuove il rispetto dei diritti sociali dei lavoratori e la tutela dell'ambiente, prevenendo così l'insorgere di fenomeni di *social dumping*.

---

<sup>275</sup> Vedi, Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato Economico e Sociale europeo *“Contribuire allo sviluppo sostenibile: il ruolo del commercio equo e solidale e dei programmi non governativi in ambito commerciale a garanzia della sostenibilità”*, del 5 maggio 2009, 215 def., Allegato I, che richiama la definizione del Fair Trade della Carta dei criteri del commercio equo e solidale del gennaio 2009, elaborata dalla *Fairtrade Labelling Organization* (FLO) e dalla *World Fair Trade Organization* (WFTO). Nel nostro ordinamento viene di regola utilizzata come definizione di Fair Trade quella contenuta nella *“Carta Italiana dei criteri del commercio equo e solidale”*, (art. 1) approvata dall'Associazione *“Assemblea Generale Italiana del Commercio equo e solidale”* (AGICES) in base alla quale il commercio equo e solidale è definito come un approccio alternativo al commercio internazionale che promuove la giustizia sociale ed economica, lo sviluppo sostenibile e il rispetto per le persone e l'ambiente, attraverso il commercio, la sensibilizzazione dei consumatori, l'educazione e l'azione politica.

Al riguardo, la Commissione europea ha adottato una comunicazione sul commercio equo e solidale nel 1999 che ha enunciato per la prima volta la visione dell'Unione europea sul tema, con l'obiettivo di favorire la diffusione del commercio equo e solidale nel mondo<sup>276</sup>.

Nel maggio del 2009, è stata adottata una seconda comunicazione da parte della Commissione che sottolinea gli sviluppi che hanno caratterizzato il commercio equo e solidale nell'ultimo decennio, soprattutto in riferimento alla tutela dei consumatori, allo sviluppo economico e sociale, al commercio, alla responsabilità sociale di impresa, all'ambiente e al mercato interno dell'Unione europea<sup>277</sup>.

Quest'ultima comunicazione enuncia i principi su cui si fonda il *fair trade*, i c.d. *Criteri del commercio equo e solidale*, individuati per la prima volta nella relazione del Parlamento europeo del 2006 *sul commercio equo e solidale e lo sviluppo*<sup>278</sup>.

In primo luogo, deve essere accordato un prezzo equo al produttore che corrisponda a un salario giusto, in grado di coprire i costi di una produzione sostenibile e il costo della vita nel PVS in cui egli risiede. Per le merci, come il caffè o il cacao, il cui prezzo è fissato a livello internazionale, è stabilito un prezzo minimo in grado di assicurare ai produttori un reddito superiore al prezzo mondiale delle derrate

---

<sup>276</sup> Cfr., Comunicazione della Commissione al Consiglio sul "commercio equo e solidale" del 1999, 0619 def. Tale Comunicazione sottolinea tre punti fondamentali: i) l'importanza di favorire il movimento del commercio equo e solidale tradizionale basato sulla creazione di organizzazioni commerciali alternative o di "imprese per il commercio equo" sorte spesso per iniziativa di enti religiosi o di beneficenza che si sono poi trasformati in società indipendenti; ii) le iniziative del commercio equo e solidale si basano su una partecipazione volontaria e l'Unione europea deve tener conto degli obblighi contrattati in seno all'OMC, al fine di garantirne un funzionamento trasparente e non discriminatorio; iii) i programmi devono andare incontro alle esigenze dei produttori dei PVS e offrire ai consumatori la possibilità di scegliere con buona cognizione di causa. In realtà è stato il Parlamento europeo, l'istituzione comunitaria che si è interessata per la prima volta al fenomeno del *fair trade*, nel 1991, con la Risoluzione dell'8 ottobre 1991, in GUCE, C 280 del 28 ottobre 1991, pp. 33-35 diretta a sostenere i piccoli coltivatori di caffè dei PVS e nel 1998, con la famosa Risoluzione Fassa del 2 luglio 1998, in GUCE, C 226 del 20 luglio 1998, pp. 73-77 ove il commercio equo e solidale veniva già identificato come "uno strumento per favorire lo sviluppo dell'uomo e promuovere regole internazionali in materia economica e commerciale ispirate a maggiore giustizia ed equità tra Nord e Sud" e come strumento diretto a migliorare le condizioni ambientali e sociali nei PVS.

<sup>277</sup> Vedi, Comunicazione della Commissione "Contribuire allo sviluppo sostenibile: il ruolo del commercio equo e solidale e dei programmi non governativi in ambito commerciale a garanzia della sostenibilità", del 5 maggio 2009, *cit.*

<sup>278</sup> Vedi, Relazione del Parlamento europeo sul commercio equo e solidale e lo sviluppo, nota come "Relazione Schmidt", 2005/2245 (INI). In dottrina, sul tema del commercio equo e solidale vedi, *ex multis*, S. LA PORTA, *I diritti del consumatore fraterno nell'ambito della cooperazione internazionale allo sviluppo. I profili giurispubblicistici del Commercio Equo e Solidale*, in *Riv. Ital. Dir. Pubbl. Comunitario*, 2006, p. 836-871; L. BECCHETTI, M. COSTANTINO, *Il commercio equo e solidale alla prova dei fatti*, Milano, 2006; L. BECCHETTI, L. PAGANETTO, *Finanza etica, commercio equo e solidale: la rivoluzione silenziosa della responsabilità sociale*, Roma, 2003; F. MONTANARI, *La Comunità europea e il commercio equo e solidale*, in *Dir. dell'U.E.*, 2003, p. 739 ss.; G. VICECONTE, *Commercio equo e Solidale: quadro generale e impatto sull'occupazione, in Lav. e previdenza oggi*, 2001, p. 256 ss.

vendute. Ciò consente ai produttori di introdurre condizioni favorevoli agli imprenditori agricoli, ai lavoratori salariati e a tutela dell'ambiente<sup>279</sup>.

In tal senso, il commercio equo e solidale offre ai produttori dei PVS condizioni più favorevoli, in termini di guadagno, sbocchi commerciali, e rispetto degli standard minimi di tutela sociale e ambientale<sup>280</sup>. L'obiettivo principale del *fair trade* è proprio di promuovere uno sviluppo economico e sociale sostenibile partendo dalla base, ovvero dai piccoli produttori, soprattutto artigiani e agricoltori, che spesso vivono in zone rurali di periferia e non producono in quantità sufficiente per esportare direttamente; pertanto essi dipendono da intermediari sia per la vendita dei prodotti che per l'assunzione di credito.

In secondo luogo, laddove è richiesto dal produttore, parte del pagamento deve essere corrisposto in anticipo. L'invio di fondi di pre-acquisto rappresenta un aspetto peculiare del *fair trade* perchè permette ai produttori di rientrare in breve tempo nei costi sostenuti e di migliorare progressivamente le proprie condizioni di vita disagiata. Di regola vengono instaurate delle relazioni stabili e durature con i produttori di modo da garantire la sostenibilità nel tempo dei redditi derivanti dal commercio equo e solidale, e facilitare la pianificazione e l'investimento per i piccoli artigiani, agricoltori ecc..

Di particolare rilievo è il ruolo del consumatore finale, che grazie all'acquisto di uno o più prodotti del commercio equo e solidale può elevare il tenore di vita dei produttori nei PVS. A tal fine il consumatore deve essere informato al meglio della disponibilità dei prodotti *fair trade* e del significato dei diversi marchi del commercio equo e solidale, attraverso l'attuazione di appositi sistemi di certificazione ed etichettatura che accertano la presenza di determinate caratteristiche etiche ed ecologiche<sup>281</sup>.

La figura del consumatore critico, quindi, particolarmente attento ai temi sociali e ambientali, e consapevole dell'importanza della sua scelta sul livello di vita dei

---

<sup>279</sup> Il prezzo equo per il produttore è concordato direttamente con il produttore stesso sulla base del costo delle materie prime, del costo del lavoro locale, e della retribuzione dignitosa per ogni singolo produttore.

<sup>280</sup> Tra i criteri del commercio equo e solidale, enunciati per la prima volta nella Relazione del Parlamento europeo sul *commercio equo e solidale e lo sviluppo*, sopra cit., rientra l'osservanza delle condizioni di produzione che rispettino le otto convenzioni di base dell'OIL.

<sup>281</sup> Vedi, F. MONTANARI, *Sviluppo sostenibile, certificazione ed etichettatura: il ruolo della Comunità europea*, in *Commercio internazionale sostenibile*, Bologna, 2003, p. 191 ss, ove l'A. afferma che: "La creazione di un profondo legame tra commercio, ambiente e diritti sociali (attraverso la certificazione e l'etichettatura) non solo contribuisce ad arricchire la loro tradizionale funzione, ma li rende altresì una delle esperienze più rilevanti nell'ambito del *fair trade*".

produttori nei PVS, assume un ruolo fondamentale nella trasformazione dell'attuale modello del commercio internazionale rivolto al solo profitto, verso un modello più sostenibile ed equo.

Le informazioni di cui viene a conoscenza il consumatore attraverso il sistema della certificazione e dell'etichettatura del *fair trade* concernono la manodopera coinvolta nei processi di produzione e le caratteristiche ambientali del prodotto, oltre alle informazioni legate tipicamente al prodotto in sé, come la natura della composizione, la qualità, il processo di fabbricazione ecc..

In realtà, riguardo l'etichettatura ecologica e quella sociale occorre sottolineare un'importante differenza di fondo tra i due sistemi di certificazione: il primo è di regola frutto di iniziative pubbliche ad opera di organizzazioni internazionali, enti pubblici e Stati, mentre il secondo deriva spesso da iniziative di natura privata, portate avanti da imprese, organizzazioni senza scopo di lucro e associazioni di consumatori. La diversità delle iniziative, l'una pubblica e l'altra privata, condiziona i rispettivi ambiti di applicazione e i relativi mercati di riferimento<sup>282</sup>.

Ai fini del presente lavoro si intende analizzare lo studio della certificazione e dell'etichettatura sociale che ha come obiettivo principale quello di certificare che la produzione di determinati prodotti sia avvenuta nel rispetto perlomeno dei c.d. *core labour standards*, con particolare riferimento al divieto di sfruttamento del lavoro minorile.

Al riguardo, molte imprese e associazioni non governative, si sono dotate di appositi codici di condotta che dimostrano il rispetto di determinati standards sociali nei processi di produzione; tali codici prevedono nella maggior parte dei casi delle procedure di verifica circa il rispetto degli standards minimi di trattamento sociale, a seguito delle quali possono essere rilasciate delle apposite etichette sui singoli prodotti. Il problema di questo tipo di procedure di etichettatura risiede nel fatto che la certificazione è operata dalla stessa impresa o ONG responsabile del processo di produzione e in alcuni casi anche della distribuzione dei prodotti, con il conseguente rischio di trasparenza e affidabilità per il consumatore finale.

In riferimento al *fair trade*, occorre ricordare che esistono due forme diverse di svolgimento del commercio equo e solidale: quella c.d. tradizionale che utilizza dei

---

<sup>282</sup> Vedi, F. MONTANARI, *Sviluppo sostenibile, certificazione ed etichettatura: il ruolo della Comunità europea*, cit.

punti vendita specializzati come “le Botteghe del Mondo”, e quella che ricorre ai marchi di garanzia<sup>283</sup>.

In entrambi i casi, viene sempre garantito il rispetto dei criteri del commercio equo e solidale di cui il consumatore deve essere a conoscenza; ma nel caso della metodologia tradizionale tale rispetto è garantito dai punti vendita specializzati, mentre nella seconda tipologia, direttamente dall’organizzazione che rilascia il marchio.

In particolare, nel caso della certificazione del commercio equo e solidale, gli importatori e i distributori sono normali ditte commerciali e i prodotti sono venduti nei normali punti vendita al dettaglio, provvisti però di un marchio sul commercio equo e solidale, conferito da un’apposita agenzia di certificazione, la quale attesta il rispetto dei principi del commercio equo e solidale a tutti gli stadi della produzione e della commercializzazione del prodotto<sup>284</sup>.

Il marchio è conferito ai prodotti importati dai paesi in via di sviluppo e acquistati direttamente dai produttori presso cui l’ente di certificazione ha attestato il rispetto dei criteri del commercio equo e solidale in materia di produzione. Le agenzie di certificazione divengono così responsabili del regolare operato dei produttori, importatori e commercianti, che utilizzano i marchi del commercio equo e solidale.

E’ evidente che questa seconda tipologia di svolgimento del commercio equo e solidale, ricorrendo ai marchi di garanzia rilasciati da apposite organizzazioni che svolgono esclusivamente o comunque prevalentemente attività di certificazione e di etichettatura, è più affidabile e trasparente rispetto alla tipologia tradizionale del commercio equo.

---

<sup>283</sup> Nella comunicazione della Commissione al Consiglio *sul commercio equo e solidale* del 1999, *cit.*, al punto 3, relativo al funzionamento nella pratica del commercio equo e solidale, vengono illustrati in dettaglio sia il movimento del *fair trade* c.d. tradizionale, sia le iniziative in materia di marchi. Sul punto, vedi anche S. LA PORTA, *I diritti del consumatore fraterno nell’ambito della cooperazione internazionale allo sviluppo*, *cit.*, p. 844-845.

<sup>284</sup> Vi sono due principali organismi internazionali che certificano le organizzazioni per il commercio equo e solidale nel mondo: la *Fairtrade Labelling Organizations-International* (FLO-I) e la *World Fair Trade Organization* (WFTO). Tali enti normativi hanno elaborato nel gennaio 2009 la “*Carta dei criteri del commercio equo e solidale*”. Tutte le norme relative al commercio equo e solidale sono state emanate per impulso dell’ISEAL, ovvero dell’*Alleanza internazionale per l’accreditamento e l’etichettatura sociale e ambientale* che è una collaborazione formale dei più rilevanti organismi internazionali che si occupano principalmente di questioni sociali e ambientali. In tal senso, All. I, Comunicazione della Commissione “*Contribuire allo sviluppo sostenibile: il ruolo del commercio equo e solidale e dei programmi non governativi in ambito commerciale a garanzia della sostenibilità*”, del 5 maggio 2009, *cit.*

Ogni pratica di *fair trade* è sempre accompagnata da una graduale responsabilizzazione e sviluppo di capacità dei lavoratori e dei piccoli produttori nei PVS, nonché delle rispettive comunità. Di regola, infatti, i profitti ricavati dal commercio equo e solidale vanno a beneficio di un'intera comunità e non solo di singoli individui, consentendo alle organizzazioni dei produttori, laddove presenti, l'accesso al mercato.

Un altro principio caratterizzante il commercio equo, enunciato sempre nella relazione del Parlamento europeo del 2006 e ripreso dalla Comunicazione della Commissione del 2009, concerne il rispetto nei PVS delle otto convenzioni di base dell'OIL, delle norme internazionali a tutela dell'ambiente e dei diritti fondamentali dell'uomo, con particolare riferimento ai diritti delle donne e dei bambini.

Di particolare interesse ai fini del presente lavoro è il rispetto da parte del movimento del *fair trade* delle Convenzioni di base dell'OIL ovvero delle Convenzioni n. 87 e n. 98 del 1948-1949 sulla libertà di associazione ed il diritto di contrattazione; le Convenzioni n. 29 e n. 105 del 1957 sul divieto del lavoro forzato o obbligatorio; le Convenzioni n. 100 e n. 111 del 1950 e del 1959 sull'eliminazione di discriminazioni in materia di professioni e le Convenzioni n. 138 e n. 182 sull'età minima per l'accesso al lavoro e sul divieto di sfruttamento del lavoro minorile (1973 e 1999)<sup>285</sup>.

La più importante organizzazione internazionale in campo di *fair trade*, infatti, la *Fairtrade Labelling Organizations-International* (FLO-I), che coordina l'attività di certificazione e di etichettatura delle altre organizzazioni non governative europee, ha come obiettivo primario quello di verificare il rispetto dei *core labour standards*, da parte dei produttori dei PVS associati. Gli operatori commerciali interessati a commercializzare i prodotti certificati dalla FLO-I, per poter utilizzare il marchio etico debbono accettare condizioni particolarmente favorevoli ai produttori locali, quali l'attribuzione di un prezzo equo che copra almeno il costo di produzione, l'invio di fondi di pre-acquisto e la garanzia di rapporti commerciali di lunga durata, (ovvero le condizioni che vengono identificate quali criteri alla base del commercio equo e solidale).

Il commercio equo e solidale rappresenta dunque un importante strumento della politica di cooperazione allo sviluppo dell'Unione europea mediante il quale è

---

<sup>285</sup> Riguardo la tutela dei *core labour standards* a livello internazionale, e le principali convenzioni adottate dall'OIL in materia, vedi, sopra, paragrafo 1.2., p. 13 ss.

possibile controllare e salvaguardare il rispetto dei principali *core labour standards* internazionali.

Il commercio equo e solidale per sua natura, si rivolge: i) agli operatori locali, in particolare ai piccoli produttori dei PVS; ii) ai soggetti intermediari coinvolti negli scambi commerciali (che spesso sono organizzazioni non governative); iii) ai consumatori finali. Cosicché tale pratica commerciale, rivolgendosi direttamente ai soggetti coinvolti in prima linea nei processi di sviluppo dei PVS e non alle politiche governative di questi paesi, può contribuire notevolmente a integrare le norme fondamentali del lavoro nella politica di sviluppo dei paesi del Sud del mondo, promuovendo la capacità dei produttori locali di applicare e rispettare tali norme.

Nel caso di iniziative di *fair trade* in materia di marchi le imprese intermediarie sono obbligate dall'agenzia di certificazione a rispettare i principali *core labour standards* internazionali, altrimenti non possono ottenere l'autorizzazione ad apporre il marchio del commercio equo e solidale sui loro prodotti.

Nel caso poi del movimento del *fair trade* tradizionale, che sorge cioè per iniziativa volontaria di associazioni non governative, che commercializzano i prodotti in vari modi come la vendita diretta nelle "botteghe del mondo" o tramite altre ONG o vendita per corrispondenza ecc., vi è uno stretto rapporto di fiducia tra produttore e venditore in base al quale quest'ultimo ben potrà pretendere e sorvegliare il corretto rispetto degli standard minimi di trattamento sociale dei lavoratori.

Al riguardo, va osservato che nei più recenti atti comunitari, come ad esempio nella comunicazione della Commissione del 5 maggio del 2009 sul ruolo del commercio equo e solidale, l'Unione europea ha sottolineato più volte l'importanza di mantenere il carattere non governativo del *fair trade* a garanzia del suo corretto funzionamento e della sua sostenibilità.

Per certi aspetti appare evidente l'assimilazione delle norme del commercio equo e solidale alla pratica della *Corporate Social Responsibility* (CSR), analizzata nel precedente Capitolo, soprattutto in relazione alle iniziative di *fair trade* in materia di marchi<sup>286</sup>.

Entrambe le pratiche commerciali sono caratterizzate dalla volontarietà e dall'intento dei produttori di avere anche un ritorno d'immagine agli occhi dei consumatori più

---

<sup>286</sup> Sul tema della Responsabilità Sociale di Impresa, vedi, *sopra*, paragrafo 2.4, p. 88 ss.

sensibili, oltre all'obiettivo primario di voler favorire e promuovere la diffusione di processi produttivi socialmente ed ecologicamente corretti.

Vi è tuttavia una sostanziale differenza tra le due pratiche commerciali: gli operatori del commercio equo e solidale non hanno possibilità di scelta, nel senso che l'obiettivo di favorire lo sviluppo economico e sociale dei PVS, attraverso la diffusione e la vendita nei paesi più industrializzati di beni prodotti nei paesi del Sud del mondo, nel rispetto dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori e delle norme ambientali, rappresenta l'elemento fondamentale del commercio equo e solidale, in assenza del quale non si può parlare di un prodotto del *fair trade*<sup>287</sup>; gli operatori commerciali in ambito di CSR, invece, perseguono prima di tutto le logiche della produzione e del commercio tradizionale e, soltanto in subordine, scelgono di seguire processi produttivi socialmente ed ecologicamente corretti. Pertanto, laddove necessario possono decidere di ridurre i prezzi dei loro prodotti al fine di aumentare le vendite, di investire in importanti campagne pubblicitarie ecc.. Tali operatori economici hanno quindi la possibilità di scegliere se produrre o meno nel rispetto di determinati standards sociali e ambientali.

Da ultimo, occorre ricordare che le attività del commercio equo e solidale sono sempre accompagnate da importanti attività di sensibilizzazione sulle relazioni commerciali su cui si basa il *fair trade* rispetto al classico modello economico, che mira solo al profitto.

Per tale ragione, vi sono spesso periodiche valutazioni da parte degli enti internazionali di certificazione sull'impatto sociale delle attività del commercio equo e solidale e sul rispetto dei criteri su cui esso si fonda.

In tale direzione l'Unione europea, negli ultimi anni, presta un'attenzione sempre maggiore alla valutazione dell'impatto sociale ed economico delle attività di *fair trade* e alle attività di certificazione finalizzate a garantire la trasparenza degli scambi commerciali<sup>288</sup>. Proprio per tale ragione, a livello europeo, vengono

---

<sup>287</sup> In tal senso, S. LA PORTA, *I diritti del consumatore fraterno nell'ambito della cooperazione internazionale allo sviluppo*, cit., p. 860-865 ove l'Autore sottolinea come gli operatori del commercio equo e solidale, laddove non assicurino il rispetto dei criteri fondamentali caratterizzanti il movimento del *fair trade*, individuati per la prima volta nella Risoluzione Fassa del 1998, e poi ripresi nei successivi atti comunitari (da ultimo nella recente comunicazione della Commissione sul commercio equo e solidale del 5 maggio 2009, cit.), " *si collocano al di fuori del sistema fair trade ed il relativo prodotto non potrà fregiarsi della qualifica di prodotto c.e.s.- commercio equo e solidale*".

<sup>288</sup> Negli esercizi di bilancio 2008-2009, infatti, l'Unione europea ha stanziato un milione di euro all'anno solo per la promozione delle attività connesse al commercio equo e solidale nella linea di bilancio destinata al commercio. Nell'allegato V della Comunicazione della Commissione

incentivate le iniziative promosse da organismi indipendenti senza scopo di lucro, che si occupano dell'assegnazione di etichette sociali e di marchi etici.

L'introduzione nell'Unione europea di un unico marchio etico, sul modello di quello ecologico dell'*Eco-label*, tutelerebbe maggiormente i consumatori finali e aiuterebbe a porre fine alla confusione generata dall'esistenza di moltissime etichette sociali. Inoltre, l'adozione a livello europeo di un marchio sociale unico contribuirebbe a promuovere sempre più il rispetto degli standards minimi di trattamento sociale dei lavoratori.

### 3.3. La strategia dell'Unione europea in materia di aiuti agli scambi commerciali a favore dei paesi in via di sviluppo e la Risoluzione del Parlamento europeo dell'8 ottobre 2009 sul Vertice del G20 di Pittsburgh

Si intende ora analizzare le riforme di politica commerciale dell'Unione europea nell'ambito della più ampia strategia di sviluppo comunitaria.

A partire dal 2000, infatti, la Commissione europea ha identificato il commercio come uno degli strumenti prioritari della politica di cooperazione allo sviluppo dell'Unione europea<sup>289</sup>.

La politica commerciale non può non occuparsi del tema generale volto alla riduzione della povertà globale e a garantire uno sviluppo umano e sostenibile, nel rispetto delle risorse naturali. E' chiaro che l'apertura agli scambi commerciali non è di per se sufficiente a combattere la povertà nel mondo ma deve essere integrata con le altre politiche comunitarie e inquadrata nella più ampia strategia di sviluppo dell'Unione. Prima di analizzare le più rilevanti riforme di politica commerciale intraprese dalla Comunità al fine di aiutare i PVS a beneficiare degli scambi commerciali, occorre fare una breve premessa riguardo i rapporti tra l'Unione europea e la WTO, nell'ambito delle operazioni commerciali internazionali.

---

*“Contribuire allo sviluppo sostenibile: il ruolo del commercio equo e solidale e dei programmi non governativi in ambito commerciale a garanzia della sostenibilità”*, del 5 maggio 2009, cit. sono riportati diversi esempi dei finanziamenti effettuati.

<sup>289</sup> Cfr., Comunicazione della Commissione sulla *“Politica di sviluppo della Comunità europea”*, COM (2000) 212 def., del 26 aprile 2000 e la Dichiarazione congiunta del Consiglio e della Commissione sulla politica di sviluppo dell'Unione europea del 10 novembre del 2000.

L'Unione europea, nell'ambito della politica commerciale comune ha competenza esclusiva, ovvero agisce in nome e per conto di tutti i 27 Stati membri, anche in relazione alle questioni commerciali riguardanti la WTO<sup>290</sup>.

In base all'art. 133 del Trattato CE (ora art. 207 del TFUE), la negoziazione degli accordi commerciali è condotta dalla Commissione in consultazione con un comitato speciale, composto da rappresentanti del Consiglio dei Ministri che ratifica le decisioni più rilevanti, come la proposta o la conclusione di una negoziazione. Il comitato si riunisce una volta alla settimana e discute in via generale di tutte le questioni commerciali, comprese le strategie da portare avanti in seno ai WTO *Rounds*.

Come è stato sottolineato in dottrina, nel quadro dell'Agenda di Sviluppo del Doha *Round*, l'Unione europea ha precisato come si svolge la politica commerciale comunitaria dichiarando che: *“la Commissione stabilisce e persegue le priorità e gli obiettivi dell'UE, per come indicati nelle linee guida tracciate dal Consiglio dei Ministri. I funzionari della DG Trade della Commissione, sotto l'autorità del Commissario, sono incaricati di condurre le trattative e di pronunciarsi per conto dell'UE. Il coordinamento con gli Stati membri è assicurato in ogni momento dal Comitato di cui all'art. 133 TCE, mentre la Commissione informa con regolarità il Parlamento. Al termine del “Round”, il Consiglio deve aderire formalmente al risultato<sup>291</sup>”*.

Ciò premesso, appare ora opportuno analizzare le riforme di politica commerciale attuate dall'Unione europea al fine di delineare i punti chiave del commercio quale strumento della politica di cooperazione allo sviluppo dell'Unione europea.

---

<sup>290</sup> Sul tema, vedi, A. SANTA MARIA, *Diritto commerciale europeo*, Milano, 2008, p. 394-396 e P. PICONE, A. LIGUSTRO, *Diritto dell'organizzazione mondiale del commercio*, Padova, 2002, p. 71. La Corte di Giustizia nel parere n. 1/94 del 15 novembre 1994 ha precisato che la competenza esclusiva della Comunità di cui all'art. 133 del Trattato è da intendersi limitata agli scambi di merci e alla fornitura di servizi transfrontalieri, e non invece in relazione a servizi che coinvolgono il trasferimento di persone (GATS) e i diritti di proprietà intellettuale (TRIPS). poichè in quest'ultima ipotesi la competenza è da ritenersi ripartita tra gli Stati membri e la Comunità. Sul tema, vedi anche, L.S. ROSSI, *Verso una nuova etica del commercio internazionale*, in *Commercio internazionale sostenibile*, Bologna, 2003, p. 21 ss ove l'A. individua come pilastri della filosofia di mercato dell'Unione europea: i) il principio del mutuo riconoscimento in base al quale qualunque prodotto fabbricato e commercializzato in uno Stato membro può circolare liberamente in tutti gli altri Stati e la correlata armonizzazione degli standard di sicurezza dei prodotti; ii) l'introduzione di norme adeguate a garantire la corretta informazione dei consumatori attraverso l'etichettatura dei prodotti e il controllo delle denominazioni d'origine; iii) il principio dello sviluppo sostenibile e della prevenzione dei rischi, in virtù del quale il controllo dei prodotti è esercitato innanzitutto *ex ante*, prima della loro immissione nel mercato comunitario.

<sup>291</sup> In tal senso, A. SANTA MARIA, *sopra cit.*, p. 396.

Negli ultimi anni, la Commissione ha più volte sottolineato l'importanza di concentrare gli aiuti commerciali allo sviluppo in quattro settori principali: sostegno a riforme politiche macroeconomiche e fiscali solide, in modo da favorire gli scambi commerciali internazionali; sostegno a riforme di microeconomia al fine di rafforzare la produttività e la competitività del settore privato nei PVS; sostegno alla cooperazione regionale Nord-Sud e alla cooperazione Sud-Sud, in virtù della quale l'Unione europea ha avviato importanti negoziati commerciali con i paesi del Mercosur, con i paesi dell'area mediterranea e del sud-est asiatico e con le organizzazioni regionali dei paesi ACP; e infine, sostegno ad una reale partecipazione dei PVS al sistema degli scambi multilaterali, con particolare riferimento all'attuazione degli accordi OMC.

La graduale liberalizzazione del commercio mondiale non rappresenta soltanto lo strumento più idoneo a realizzare un sistema commerciale aperto, ma è anche l'unica possibilità reale per integrare le economie dei PVS nell'economia mondiale, a beneficio tanto dei paesi industrializzati quanto di quelli in via di sviluppo<sup>292</sup>. Nello specifico, la partecipazione dei PVS al sistema degli scambi internazionali riguarda anche la riforma del sistema doganale, le norme e la promozione dei servizi, degli investimenti, il diritto della proprietà intellettuale, la politica della concorrenza, oltre che l'adozione di norme in materia di diritti sociali dei lavoratori e a tutela dell'ambiente<sup>293</sup>.

Sicuramente una maggiore partecipazione dell'Unione europea nelle principali organizzazioni economiche internazionali agevolerebbe notevolmente il processo di liberalizzazione del commercio mondiale e la conseguente integrazione dei PVS nell'economia mondiale<sup>294</sup>.

I paesi europei attualmente figurano a livello globale tra i maggiori finanziatori di prestiti ai PVS, sia attraverso la partecipazione al gruppo della Banca Mondiale, sia

---

<sup>292</sup> Cfr., la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *“Europa globale: un partenariato rafforzato per assicurare l'accesso ai mercati per gli esportatori europei”*, COM (2007) 183 def., del 18 aprile 2007. Vedi anche, C. GULLOTTA, *L'accesso ai mercati esteri come strumento attuativo della strategia di Lisbona ed il nuovo ruolo di Stati membri e imprese nella politica commerciale dell'Unione*, Estratto, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, Fasc. 6- 2008.

<sup>293</sup> Cfr., il sito della Commissione europea dedicato al commercio estero, ([http://europa.eu/legislation\\_summaries/external\\_trade](http://europa.eu/legislation_summaries/external_trade)). Sul ruolo dell'Unione europea nel mercato mondiale vedi anche, R. SCHIANO, *Unione europea, diritto antitrust e WTO: verso un nuovo accordo sulla concorrenza*, in *Commercio internazionale sostenibile*, cit., p. 293 ss.

<sup>294</sup> Sul tema, vedi S. CAFARO, *L'Unione europea nelle principali organizzazioni di “governance” dell'economia internazionale*, in *Commercio internazionale sostenibile*, cit., p. 231 ss.

individualmente<sup>295</sup>. Inoltre, ben quattro paesi europei su otto partecipano al G8: la Francia, la Germania, l'Italia e il Regno Unito, oltre il Canada, il Giappone, la Russia e gli Stati Uniti.

Il G8, come è noto, rappresenta un club ristretto di potenze economiche mondiali, privo di una struttura amministrativa stabile, e di un atto istitutivo che ne regoli il funzionamento. L'unica regola vigente è l'adozione, a conclusione dei lavori, di dichiarazioni conclusive rappresentanti la volontà di tutti gli Stati membri; tuttavia tali dichiarazioni non hanno potere vincolante ma solo contenuto esortativo. Il G8 si occupa principalmente delle tematiche legate al commercio internazionale e alle relazioni con i PVS, di recente ha allargato la sua competenza a trattare anche di nuove tematiche quali le relazioni est-ovest, i diritti umani, l'energia, l'ambiente, la lotta al terrorismo, alla droga e alla criminalità organizzata.

Ciò nonostante il G8 potrebbe assumere un ruolo più rilevante nello scenario economico mondiale se fosse esteso anche ad altre potenze economiche internazionali e se operasse quale organo di cooperazione politica sul modello del Consiglio europeo.

Nell'ultima riunione del vertice del G8, che si è tenuta all'Aquila il 9 luglio del 2009, le otto potenze economiche mondiali si sono impegnate ufficialmente a cercare una conclusione globale, ambiziosa ed equilibrata del Doha Round nel 2010 con l'obiettivo quindi di chiudere i negoziati per lo sviluppo, iniziati nel 2001. Tale obiettivo è stato riaffermato anche in occasione del G20 che si è svolto a Pittsburgh, in Pennsylvania, il 24-25 settembre del 2009. Nella Dichiarazione conclusiva del Vertice del Gruppo dei venti, infatti, si afferma: "*We are determined to seek an ambitious and balanced conclusion to the Doha Development Round in 2010, consistent with its mandate, based on the progress already made, including with regard to modalities.*"<sup>296</sup>.

Da diversi anni si discute circa l'opportunità che l'Unione europea si sostituisca nelle principali organizzazioni economiche internazionali (Banca Mondiale, Fondo Monetario Internazionale, e conferenze del G8 e G20) agli Stati membri, al fine di promuovere e rafforzare il processo della c.d. "*New Global Governance*"

---

<sup>295</sup> Riguardo, la struttura e le funzioni del gruppo della Banca Mondiale, vedi *sopra*, paragrafo 1.3 p. 25 ss.

<sup>296</sup> Cfr., *Leaders' Statement: The Pittsburgh Summit*, September 24-25, 2009, *An Open Global Economy*, punto 49. Oltre ai paesi membri del G8, al G20 partecipano: l'Australia, l'Arabia Saudita, l'Argentina, il Brasile, la Cina, la Corea del Sud, l'India, l'Indonesia, il Messico, il Sudafrica e la Turchia.

dell'economia che ha l'obiettivo di regolamentare a livello mondiale il fenomeno della globalizzazione<sup>297</sup>. Attualmente, la partecipazione dell'Unione europea nelle organizzazioni economiche internazionali si basa, infatti, su un ruolo di coordinamento informale tra i rappresentanti degli Stati europei membri di tali organizzazioni e le attività svolte a tal fine dalla Commissione europea.

Così, anche nella recente Risoluzione del Parlamento europeo dell'8 ottobre del 2009 sul Vertice del G20 di Pittsburgh si sottolinea, da una parte, la necessità per l'Unione di concordare una posizione comune nelle sedi internazionali, con particolare riferimento alle riunioni del G20 e dall'altra l'importanza di rafforzare la rappresentanza dell'UE nei negoziati internazionali<sup>298</sup>. Riguardo il concetto di *Global Governance* dell'economia, la Risoluzione afferma altresì l'esigenza di attuare una profonda riforma delle principali istituzioni finanziarie, prime fra tutte il FMI e la Banca Mondiale al fine di consentire una reale partecipazione dei PVS a queste istituzioni finanziarie internazionali<sup>299</sup>.

Di particolare interesse, ai fini della presente ricerca, appare il riferimento nella recente Risoluzione del PE alla necessità che i diritti fondamentali dei lavoratori così come riconosciuti nelle Convenzioni OIL siano integrati negli accordi commerciali dell'OMC<sup>300</sup>.

Tale richiamo sta ad indicare l'impegno sempre più evidente da parte dell'Unione europea nell'instaurare un dialogo tra l'OIL e l'OMC, affinché l'espansione della liberalizzazione del commercio internazionale tenga conto anche delle tematiche sociali e della tutela dei diritti fondamentali dei lavoratori.

---

<sup>297</sup> Il processo della c.d. *New Global Governance* trae origine dalla consapevolezza che la globalizzazione mondiale concernente tutti i rapporti economici, culturali e sociali necessita ormai di una vera e propria regolamentazione, a favore della quale gli Stati dovrebbero accettare una limitazione della loro sovranità sul modello europeo. Sul tema della *global economic governance* nelle organizzazioni economiche internazionali, vedi, A. COMBA (a cura di), *Neoliberalismo e global economic governance*, Torino, 2008.

<sup>298</sup> Cfr., Risoluzione del PE dell'8 ottobre 2009 sul Vertice del G20 di Pittsburgh del 24-25 settembre 2009, P7\_TA (2009)0028.

<sup>299</sup> Nella Risoluzione del PE dell'8 ottobre 2009, il PE, inoltre, richiede la creazione di un meccanismo *ad hoc* che sia in grado di consentire il trasferimento di una parte delle quote del FMI a titolo di diritti speciali di prelievo, i c.d. DSP, a favore dei PVS al fine di aumentare la capacità di prestito del FMI.

<sup>300</sup> Cfr., Risoluzione del PE, *sopra cit.* ove, dopo aver affermato l'importanza e la necessità dell'attuazione del Global Jobs Pact dell'OIL (adottato nel giugno del 2009), al punto 13 si dichiara che il PE: “*insiste sul fatto che la ratifica e l'attuazione delle convenzioni OIL sono fondamentali al riguardo e chiede che siano integrate negli accordi commerciali dell'OMC; chiede inoltre un ulteriore rafforzamento della cooperazione tra le maggiori organizzazioni internazionali*”.

Al fine di incentivare gli scambi commerciali a favore dei PVS, inoltre, la comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, del 4 aprile 2007, “*Da Monterrey al consenso europeo in materia di sviluppo: il rispetto degli impegni assunti*”, sottolinea la necessità di considerare nelle strategie di cooperazione allo sviluppo anche gli aiuti a sostegno delle capacità produttive e delle infrastrutture commerciali, oltre alla tradizionale assistenza tecnica relativa alla realizzazione di politiche doganali. In tale direzione l’Unione europea, con la Dichiarazione comune sul Consenso europeo del 20 dicembre 2005, si è impegnata a portare gli aiuti al commercio nel loro insieme a 2 miliardi di euro annui, a partire dal 2010 per tutti i PVS<sup>301</sup>.

Di particolare interesse appare il richiamo, nella sopramenzionata comunicazione della Commissione del 4 aprile 2007, ai contratti OMD, ovvero i contratti relativi agli Obiettivi di Sviluppo del Millennio stipulati tra l’Unione europea e un PVS per l’erogazione di un finanziamento, quale efficace strumento della nuova strategia di cooperazione allo sviluppo dell’Unione europea<sup>302</sup>.

Il ricorso ai contratti OMD, per finanziare riforme politiche macroeconomiche e fiscali solide e per incentivare la produttività nei PVS, in effetti, potrebbe aiutare maggiormente tali paesi a svolgere un ruolo più attivo nel commercio mondiale, promuovendo al contempo la tutela dei diritti sociali dei lavoratori a livello internazionale<sup>303</sup>. I fenomeni di *social dumping*, infatti, derivano principalmente dalla mancanza di regole sociali a tutela dei lavoratori nei processi di produzione attuati nei PVS.

L’Unione europea, attraverso il finanziamento delle infrastrutture connesse al commercio e dei settori legati alle capacità produttive nei PVS, potrebbe promuovere in maniera più efficace il rispetto degli *standards* minimi di trattamento sociale dei lavoratori mediante l’introduzione di apposite clausole sociali internazionali negli

---

<sup>301</sup> Cfr., la Dichiarazione comune del Consiglio, Commissione e Parlamento europeo, *il Consenso europeo, cit.* e la Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, “*Da Monterrey al consenso europeo in materia di sviluppo: il rispetto degli impegni assunti*”, del 4 aprile 2007, COM (2007) 163-164 def. L’impegno di portare a 2 miliardi di euro l’ammontare degli aiuti commerciali allo sviluppo per l’anno 2010, comprende 1 miliardo in aiuti comunitari e un miliardo di euro in aiuti bilaterali da parte degli Stati membri.

<sup>302</sup> Sul tema dei contratti OMD e degli elementi caratterizzanti tali accordi, vedi, sopra, paragrafo 2.3. p. 83 ss.

<sup>303</sup> Nonostante il sistema di preferenze tariffarie generalizzate di cui beneficiano, infatti, i PVS svolgono ancora un ruolo marginale nel commercio internazionale.

accordi di finanziamento; come di fatto è avvenuto per gli accordi di cooperazione allo sviluppo con i Paesi ACP (art. 50 dell'Accordo di Cotonou) e per il regime speciale d'incentivazione per *lo sviluppo sostenibile e il buon governo*, che può essere concesso solo a quei paesi che hanno ratificato ed effettivamente applicato le sedici Convenzioni fondamentali dell'ONU e dell'OIL<sup>304</sup>.

#### 3.4. La disciplina comunitaria del dumping e delle sovvenzioni come strumenti di politica commerciale di protezione del mercato unico contro le importazioni illegittime da paesi terzi

Il dumping può essere definito come “*quella forma di discriminazione del prezzo di un prodotto mediante la quale i produttori vendono sul mercato estero ad un prezzo più basso di quello praticato sul mercato nazionale*”<sup>305</sup>.

Le vendite in *dumping* creano sempre delle perturbazioni nel commercio internazionale, in particolare nel mercato di importazione e attribuiscono un vantaggio all'impresa esportatrice rispetto ad ogni altra impresa produttrice, estera o nazionale, che operi nel mercato di importazione.

Allo stesso modo delle vendite in *dumping*, le sovvenzioni all'esportazione e alla produzione, delle quali possono beneficiare una o più imprese di un dato paese, possono arrecare analoghi pregiudizi al commercio internazionale. In particolare, le sovvenzioni all'esportazione attribuiscono un vantaggio nell'esportazione di uno o

---

<sup>304</sup> Vedi, *sopra*, paragrafo 2.6 p. 93 ss.

<sup>305</sup> In tal senso, M. GERBINO, voce “*Dumping*”, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1965, p. 110 ss ove l'Autore distingue vari tipi di *dumping*, a seconda delle ragioni che lo determinano: “*dumping* diretto a sfruttare la legge della produttività crescente; *dumping* determinato da una crisi di sottoconsumo nel mercato interno e *dumping* effettuato in pura perdita al solo scopo di eliminare la concorrenza e di conquistare il mercato estero”. Inoltre, l'A. identifica un'altra tipologia di *dumping*, il c.d. *dumping* valutario (noto come *dumping* monetario) che è dettato da processi di svalutazione decisi dal Governo di un dato paese che creano uno squilibrio fra il potere d'acquisto della moneta all'interno ed il potere d'acquisto all'estero. Sul tema vedi, anche A. COMBA, *Il neo liberismo internazionale – Strutture giuridiche a dimensione mondiale dagli accordi di Bretton Woods all'Organizzazione Mondiale del Commercio*, Milano, 1995, p. 113 e A. SANTA MARIA, *Il diritto internazionale dell'economia*, in *Istituzioni di diritto internazionale*, (a cura di) AAVV, Torino, 2006, p. 513 ss. Nel sito dell'Unione europea, nella sezione dedicata alle misure di salvaguardia del commercio internazionale, un prodotto è considerato oggetto di *dumping* “*quando il suo prezzo all'esportazione nella Comunità è inferiore ad un prezzo comparabile del prodotto simile, praticato nel paese esportatore nell'ambito di normali operazioni commerciali.*”

più prodotti, una volta immessi nel mercato estero diverso da quello d'origine, ovvero nel mercato di importazione; quelle alla produzione, invece, sono dirette a sostenere lo sviluppo dell'industria nazionale e possono arrecare un grave pregiudizio al commercio di altri Stati<sup>306</sup>.

Gli Accordi di Marrakech istitutivi dell'Organizzazione Mondiale del Commercio, prevedono una completa disciplina sia del *dumping* che delle sovvenzioni al fine di prevenire e limitare gli effetti pregiudizievoli che tali pratiche possono arrecare al commercio internazionale.

Più precisamente, ritroviamo come Allegato I degli Accordi di Marrakech, *l'Accordo relativo all'applicazione dell'articolo VI del GATT 1994 sul dumping e l'Accordo sulle sovvenzioni e sulle misure compensative*.

Entrambi gli Accordi prevedono delle disposizioni speciali in favore dei PVS, membri della WTO dirette a salvaguardare le particolari esigenze di sviluppo economico di questi paesi<sup>307</sup>.

L'Unione europea ha dato seguito a tali Accordi internazionali, innanzitutto, attraverso il regolamento del Consiglio n. 384/96 del 22 dicembre 1995, relativo alla difesa contro le importazioni oggetto di *dumping* da parte di paesi non membri della Comunità europea, così come modificato dai successivi regolamenti comunitari e da ultimo dal Regolamento del Consiglio n. 2117/2005<sup>308</sup>. In secondo luogo, il Consiglio con il Regolamento n. 2026/97 del 6 ottobre 1997, così come modificato da ultimo dal Regolamento n. 461/2004 dell'8 marzo 2004, relativo alla difesa contro le importazioni oggetto di sovvenzioni provenienti da paesi non membri della

---

<sup>306</sup> In relazione al tema del *dumping* e delle sovvenzioni come strumenti di distorsione del commercio internazionale, vedi, A. SANTA MARIA, *Diritto commerciale europeo, cit.*, p. 411 ss. Vedi anche, P. PICONE, A. LIGUSTRO, *Diritto dell'Organizzazione Mondiale del Commercio*, Padova, 2002, p. 254 ss.

<sup>307</sup> Cfr., l'art. 15 dell'Accordo sul *dumping* e l'articolo 27 dell'Accordo sulle sovvenzioni che prevede un vero e proprio trattamento speciale e differenziato dei paesi membri della WTO in via di sviluppo.

<sup>308</sup> Vedi, Regolamento n. 384/96 in GUCE L 56 del 6 marzo 1996, p. 1, così come modificato dal Regolamento del Consiglio n. 2331/96 del 2 dicembre 1996 (in GUCE L 317 del 6 dicembre 1996, p. 1), dal Reg. n. 905/98 del 27 aprile 1998 (in GUCE L 128 del 30 aprile 1998, p. 18), dal Reg. n. 2238/2000 del 9 ottobre 2000 (in GUCE L 257 dell'11 ottobre 2000, p. 2), dal Reg. n. 1972/2002 del 5 novembre 2002 (in GUCE L 305 del 7 novembre 2002, p. 2), dal Reg. n. 461/2004 dell'8 marzo 2004 (in GU L 77 del 13 marzo 2004, p. 12) e da ultimo dal Reg. n. 2117/2005 in GU L 340 del 23 dicembre 2005, p. 17. In dottrina, vedi, H.A. NEUMANN, *EC Anti-Dumping Law: A Commentary On Regulation 384/96*, Chichester, Wiley, 1998 e H. WENIG, *The European Community's Anti-Dumping System: Salient Features*, in *Journal of World Trade*, 2005, p. 787 ss.

Comunità europea, ha dato attuazione alla normativa della WTO in tema di sovvenzioni<sup>309</sup>.

La procedura comunitaria delle inchieste anti-*dumping* e anti-sovvenzioni è disciplinata dagli artt. n. 5-7 del Regolamento del Consiglio in tema di *dumping* n. 384/96, da ultimo modificato dal reg. n. 2117/2005 e dagli artt. n. 9-13 del Regolamento n. 461/2004 dell'8 marzo 2004, in materia di sovvenzioni.

In entrambi i casi i dazi provvisori vengono applicati quando sono stati accertati i seguenti tre elementi: i) l'esistenza del *dumping* o della sovvenzione; ii) il verificarsi di un pregiudizio commerciale per l'industria comunitaria; iii) l'esistenza di un nesso di causalità tra il *dumping* o la sovvenzione e il pregiudizio commerciale, o qualora "l'interesse della Comunità" richieda un intervento.

Tali misure provvisorie che possono essere imposte per un periodo di 6, massimo 9 mesi, se confermate, comportano l'adozione di dazi definitivi che hanno validità di cinque anni, salvo un riesame in previsione della scadenza.

Il requisito relativo "all'interesse della Comunità", non compare nel testo degli Accordi della WTO *relativi all'applicazione dell'articolo VI del GATT 1994 sul dumping e sulle sovvenzioni e sulle misure compensative*. Tale requisito risponde all'esigenza di evitare il ricorso a misure anti-*dumping* e anti sovvenzioni da parte di uno Stato dettato in realtà da necessità protezionistiche, in grado di arrecare notevoli distorsioni al commercio internazionale; in tal modo le istituzioni comunitarie hanno la possibilità di non applicare rigidamente le misure di salvaguardia ogniqualvolta particolari ragioni politiche richiedano di adottare un comportamento diverso. Tuttavia, come è stato osservato in dottrina, dalla prassi comunitaria relativa all'adozione di dazi anti-*dumping* o di misure anti sovvenzioni, risulta che la Commissione e il Consiglio facciano quasi sempre discendere dalla nozione di pregiudizio commerciale anche l'esistenza "dell'interesse della Comunità" a procedere<sup>310</sup>.

---

<sup>309</sup> Vedi, Reg. n. 2026/97 del 6 ottobre 1997 in GUCE L 288 del 21 ottobre 1997, p. 1 e Reg. n. 461/2004 dell'8 marzo 2004 in GUCE L 77 del 13 marzo 2004, p. 12

<sup>310</sup> In tal senso, A. SANTA MARIA, *Diritto commerciale europeo*, cit., p. 428 ss ove l'Autore riporta a titolo esemplificativo diversi casi di Regolamenti istitutivi di dazi *antidumping* in cui l'interesse della Comunità discende automaticamente dall'esistenza del pregiudizio commerciale; come il Reg. del Consiglio n. 90/82, del 18 gennaio 1982, che istituisce un dazio *antidumping* definitivo sul fenolo originario degli Stati Uniti d'America. Inoltre, l'A. pone in evidenza come l'esistenza del requisito "dell'interesse della Comunità" consente anche alle imprese sottoposte ad indagine di impugnare le misure comunitarie di salvaguardia adottate laddove Consiglio e Commissione non abbiano fornito adeguate motivazioni in merito al criterio dell'interesse della Comunità.

Al riguardo, il regolamento comunitario n. 384/96 al paragrafo 1 dichiara che per decidere se sia necessario intervenire nell'interesse della Comunità “*vengono valutati i diversi interessi nel loro complesso, compresi quelli dell'industria comunitaria, degli utenti e dei consumatori..... ed in particolare l'esigenza di eliminare gli effetti del dumping in termini di distorsioni degli scambi e di ripristinare una concorrenza effettiva. Le misure stabilite in base al dumping e al pregiudizio accertati possono non essere applicate se le autorità, alla luce delle informazioni presentate, concludono che l'applicazione di tali misure non è nell'interesse della Comunità*”.

Così allo stesso modo, nel Libro Verde della Commissione europea del 6 dicembre 2006, *Europa Globale. Gli strumenti europei di difesa del commerciale in un'economia globale di mutamento*, la Commissione non ha chiarito l'essenzialità del criterio “dell'interesse della Comunità” ai fini della valutazione di un comportamento di un'impresa effettuato in violazione alle regole della libera concorrenza. Proprio in relazione al requisito “dell'interesse della Comunità”, il Consiglio e la Commissione hanno più volte dedicato particolare attenzione al fatto che i dazi *antidumping* e le misure anti sovvenzioni non producessero effetti negativi e pregiudizievoli sulla concorrenza nel mercato comune.

La normativa comunitaria antidumping e sulle sovvenzioni, infatti, quale strumento di politica commerciale comune finalizzato a tutelare il mercato unico contro le importazioni illegittime provenienti da paesi terzi, ha anche un ulteriore obiettivo: quello di proteggere le imprese nazionali, comunitarie o anche extra-comunitarie, dai comportamenti illegittimi a vantaggio di imprese extracomunitarie esportatrici o di imprese comunitarie importatrici<sup>311</sup>.

Dopo aver messo in luce i tratti più rilevanti della disciplina comunitaria in materia di *dumping* e sovvenzioni, occorre considerare brevemente la natura giuridica del *dumping* e i suoi requisiti, per poter soffermarci in seguito su un particolare caso di vendite in *dumping*, quale il *dumping sociale* e sugli effetti negativi che tale pratica comporta sul mercato europeo.

In base, al regolamento comunitario n. 384/96, art. 2, si ha una vendita in *dumping* allorché uno o più prodotti, importati nell'Unione europea da un Paese terzo, siano stati venduti a un prezzo inferiore al loro valore normale, con riferimento al prezzo

---

<sup>311</sup> In tal senso, le pratiche di dumping infracomunitario e le sovvenzioni all'esportazione sono ricomprese nel Trattato CE rispettivamente, sotto il titolo “Regole di concorrenza” e “Regole applicabili alle imprese” e sotto il titolo “Aiuti concessi” dagli Stati, agli artt. 87-89.

praticato per un prodotto simile nel paese esportatore, nell'ambito di normali operazioni commerciali; tale vendita deve essere avvenuta per un periodo di tempo prolungato, non inferiore a sei mesi, in quantitativi consistenti, e a prezzi che non consentono di coprire tutti i costi entro un breve termine. Il prezzo inferiore del prodotto simile praticato nel paese esportatore, che risulta da complessi calcoli matematici a seguito di un equo confronto tra il valore normale e il prezzo all'esportazione, determina il margine di *dumping*, indicato in percentuale sul prezzo all'esportazione.

In secondo luogo, ai sensi dell'art. 3 del regolamento n. 384/96, è necessario che sussista un grave pregiudizio, attuale o potenziale, a danno dell'industria comunitaria sulla base di un esame obiettivo del volume delle importazioni oggetto di *dumping* e dei loro effetti sui prezzi dei prodotti simili sul mercato comunitario e dell'incidenza di tali importazioni sull'industria comunitaria. Infine, deve sussistere un nesso di causalità tra le vendite in *dumping* ed il pregiudizio arrecato all'industria comunitaria. Inoltre, a questi tre elementi va aggiunto il criterio "dell'interesse della Comunità", come sopra descritto. In presenza di tutti questi elementi la Commissione adotta dei dazi provvisori, che se confermati divengono definitivi, al fine di eliminare le perturbazioni al mercato unico create dal *dumping*.

### 3.5. Gli effetti negativi del social *dumping* sul mercato europeo: il caso della Repubblica popolare di Cina

Nel capitolo precedente si è visto come l'Unione europea a partire dalla seconda metà degli anni novanta si è espressa più volte in merito all'importanza di tutelare ed esigere il rispetto degli standard minimi di trattamento sociale dei lavoratori a livello internazionale<sup>312</sup>.

---

<sup>312</sup> Cfr., le Comunicazioni della Commissione del 14 febbraio 1996, *La sfida globale del commercio internazionale: una strategia di accesso ai mercati per l'Unione europea*, cit., e del 24 luglio 1996, *La relazione tra il sistema commerciale e le norme di lavoro internazionalmente riconosciute*, cit. e la Comunicazione, *Promozione delle norme fondamentali del lavoro e miglioramento della governance sociale nel quadro della globalizzazione*, COM (2001) 416 Def., del 18 luglio 2001.

L'Unione europea tutela i diritti sociali dei lavoratori in via multilaterale attraverso l'inserzione delle clausole di condizionalità democratica negli accordi di cooperazione allo sviluppo e in via unilaterale attraverso il ricorso ai sistemi di preferenze tariffari generalizzate<sup>313</sup>.

In tale ambito la Comunità ha da sempre riservato particolare attenzione al rispetto dei diritti dei lavoratori in quanto diritti umani piuttosto che considerare il tema del *social dumping* in termini puramente economici<sup>314</sup>. La c.d. politica della condizionalità democratica, si inserisce fra l'altro nella più ampia strategia di cooperazione allo sviluppo della Comunità incentrata sul consolidamento della democrazia (*good governance*) e il rispetto dei diritti umani.

Tuttavia, anche sotto il profilo economico il fenomeno del *social dumping* può dar luogo a gravi pregiudizi del commercio internazionale, analoghi a quelli provocati dalle vendite in *dumping*.

Un caso significativo in tal senso è rappresentato dalle numerose importazioni nell'Unione europea di prodotti fabbricati in Cina, in totale assenza di norme a tutela dei lavoratori e di regole a protezione dell'ambiente, che arrecano gravi alterazioni della concorrenza, a danno dell'industria comunitaria, con particolare riferimento al settore della produzione tessile<sup>315</sup>. Tale settore, infatti, è stato seriamente danneggiato, a seguito dell'incremento delle numerose importazioni di prodotti tessili provenienti dalla Cina e immessi nel mercato europeo; e con la scadenza degli accordi *Multifibre*, del 31 dicembre 2007, le piccole e medie imprese europee hanno subito un vero e proprio tracollo.

---

<sup>313</sup> Vedi, *sopra*, paragrafo 2.6, p. 94 ss.

<sup>314</sup> L'Unione europea, infatti, fin dalla ratifica delle prime Convenzioni OIL ha sempre cercato di promuovere il rispetto, da parte degli Stati aderenti a un Trattato o beneficiari di un particolare regime speciale di preferenze generalizzate, delle più significative Convenzioni OIL e in particolare in tema di diritti fondamentali dei lavoratori quali la libertà di associazione sindacale e di contrattazione collettiva (Convenzioni n. 87 e n. 98); divieto di sfruttamento del lavoro minorile e del lavoro forzato (Convenzioni n. 139 e n. 29 e 105) e divieto di ogni forma di discriminazione (Convenzioni n. 100 e 111).

<sup>315</sup> Si vedano in generale, sul tema A. SANTA MARIA, *Cina: regole internazionali e dumping sociale e monetario*, in *Dir. del Comm. Int.*, 2003, p. 667 ss.; ID., *Limiti alle importazioni dalla Cina fra clausole di salvaguardia ed interventi a tutela della concorrenza*, in *Dir. dell'Unione Europea*, n. 2/2005, p. 317 ss e ID., *Diritto Commerciale Europeo*, 3 ed., 2008, cit., p. 396 ss; F. SNYDER, *The Origins of the "Nonmarket Economy": Ideas, Pluralism and Power in EC Anti-dumping Law about China*, in *European Law Journal*, 2001, 7 (4), p. 369 ss; S. NARDELLI, *Anti-dumping cinese e Anti-dumping CE a confronto: una minaccia per le imprese comunitarie*, in *Dir. del Comm. Int.*, 2006, p. 369 ss e G. M. RUOTOLO, *Dazi antidumping illegittimi e responsabilità extracontrattuale della Comunità europea: il caso delle importazioni dalla Cina*, in *Dir. Pubbl. Comp.*, 2006, Vol. II, p. 848 ss.

Il tema è particolarmente delicato, in quanto non riguarda solo le imprese che producono in territorio comunitario e i commercianti europei coinvolti nella distribuzione dei prodotti ma anche i consumatori finali che perlopiù sono ancor oggi tratti in inganno dalla confusione che si è venuta a creare a seguito dell'uso errato del marchio di produzione CE – indicativo dei prodotti fabbricati in Cina (CE - “China Export”) spesso confuso per il marchio rappresentativo dei prodotti di origine comunitaria, marchio C E, che si differenzia per avere le due lettere C E più distaccate<sup>316</sup>. Inoltre, deve essere ricordato che il *dumping* sociale non rientra nella normativa sul *dumping* dell'OMC né tanto meno in quella comunitaria, in quanto concerne i diversi costi di produzione legati alla manodopera e non il caso di una vendita sotto costo come nell'ipotesi del *dumping* sui prezzi<sup>317</sup>. Pertanto, le misure di salvaguardia applicabili dall'Unione europea nei confronti delle importazioni illegittime cinesi risultano spesso inadeguate.

### 3.5.1. L'adesione della Cina all'Organizzazione Mondiale del Commercio e i meccanismi di difesa OMC-UE contro le importazioni illegittime cinesi

L'adesione della Cina all'Organizzazione Mondiale del Commercio, avvenuta l'11 dicembre del 2001, rappresenta senza alcun dubbio un passo fondamentale nel processo di liberalizzazione del commercio mondiale<sup>318</sup>. Tuttavia, l'ammissione della Cina all'OMC ha comportato notevoli conseguenze economiche, giuridiche e

---

<sup>316</sup> Vedi, sul tema la Comunicazione della Commissione, *Europa Globale- Gli strumenti europei di difesa del commercio in un'economia globale in mutamento, Libro verde destinato alla consultazione pubblica*, Bruxelles, 6 dicembre 2006, COM (2006) 763 def ove la Commissione prende in considerazione il problema delle misure da adottare a seguito dell'incremento delle importazioni dalla Cina in relazione ai diversi attori coinvolti: produttori e commercianti. Tuttavia non viene prospettata una soluzione effettiva del problema.

<sup>317</sup> Riguardo al fenomeno del *dumping* sociale nel diritto comunitario vedi, *sopra*, paragrafo 1.6

<sup>318</sup> In dottrina, vedi, *ex multis*, K. HALVERSON, *China's WTO Accession: Economic, Legal and Political implications*, in *Boston College International and Comparative Law Review*, n. 27, 2004, p. 322; D. CLARKE, *China's Legal System and the WTO: Prospects for Compliance*, in *Washington University Global Studies Law Review*, n. 2, 2003, p. 97 ss; G. VENTURINI, *L'accordo generale sulle tariffe doganali e il commercio*, Milano, 2004; P. FARAH, *Five Years of China's WTO Membership: EU and US Perspectives on China's Compliance with Transparency Commitments and the Transitional Review Mechanism*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 33 (3): 263-304, 2006, *Kluwer Law International Review*.

politiche a livello internazionale che hanno contribuito a creare una situazione di squilibrio mondiale a danno anche dell'industria comunitaria.

Il problema, come si è sopra accennato, riguarda l'importazione dalla Cina nell'Unione europea di beni e servizi prodotti a costo bassissimo del lavoro, in assenza degli standard minimi di trattamento sociale dei lavoratori, di regole volte a tutelare e a garantire l'igiene e la sicurezza del lavoro e di norme a tutela dell'ambiente<sup>319</sup>.

In realtà durante i negoziati per l'adesione della Cina all'OMC erano già evidenti alla comunità internazionale, *in primis* agli Stati Uniti e all'Unione europea, le difficoltà oggettive del governo cinese a garantire il rispetto del principio della trasparenza e quindi della democrazia e della certezza del diritto, e ad attuare una profonda riforma giuridica del paese, al fine di salvaguardare il buon funzionamento dell'intero sistema OMC.

Per tali ragioni il Protocollo di accesso della Cina, sotto l'impulso degli Stati Uniti, ha previsto l'assunzione di impegni specifici da parte del governo cinese per ottenere l'ingresso nell'Organizzazione<sup>320</sup>.

Di particolare rilevanza è l'impegno da parte della Cina a garantire il principio della trasparenza interrogando l'opinione pubblica sulle leggi e sui regolamenti adottati dal governo, accettando di rispondere alle informazioni richieste dagli Stati membri dell'OMC e assicurando in tutte le relazioni commerciali una traduzione in lingua straniera. La trasparenza nelle operazioni commerciali riveste da sempre un ruolo fondamentale, poiché serve da garanzia per gli investitori stranieri interessati ad operare nel mercato estero (in questo caso cinese) e aiuta a tenere sotto controllo il fenomeno delle vendite in *dumping*<sup>321</sup>.

---

<sup>319</sup> In base alle più recenti statistiche il costo di un operaio all'ora è di 1 dollaro in Cina, contro circa 20 dollari negli Stati Uniti e 20 Euro in Europa. A ciò si deve aggiungere, il cambio fittizio dello *yuan*, che nonostante la recente scelta da parte del governo cinese di ancorare il sistema di cambio ad un paniere di monete, si discosta ancora notevolmente dal dollaro. Al riguardo, vedi A. SANTA MARIA, *Diritto commerciale europeo*, cit., p. 396ss.

<sup>320</sup> Cfr., WTO, *Protocol on the Accession of the People's Republic of China*, WT/L/432, November 10, 2001. Sul dibattito dottrinale circa la natura degli obblighi imposti dal Protocollo di Accesso della Cina come impegni eccessivi rispetto a quelli assunti dagli altri Stati membri, vedi, J. YA QIN, "WTO – Plus" *Obligations and their Implications for the World Trade Organisation Legal System*, 37 (3), 2003, JWT, p. 483 ss e D. HUANG, *Legal Interpretation of Paragraph 242 of the Report of the Working Party on the Accession of China under the World Trade Organisation Legal Framework*, 2006, 40 (1), JWT, p. 137 ss.

<sup>321</sup> In tal senso, S. NARDELLI, *op.cit.*, p. 384-385. In relazione, al principio della trasparenza e della democrazia nell'ordinamento cinese, vedi, L. FAN, *Is Chinese democracy sustainable?*, in *International Journal*, Vol. 61, 2005-2006, p. 359 ss ove l'A., pone in evidenza come la democrazia in

In particolare, nella sezione 18, del Protocollo di accesso della Cina è stata inserita una clausola “precauzionale” che prevede un meccanismo transitorio di revisione, il *Transitional Review Mechanism*, TRM che ha come obiettivo quello di rafforzare e promuovere la trasparenza dell’ordinamento cinese e lo scambio di informazioni con gli altri Stati membri dell’OMC<sup>322</sup>.

L’esame delle informazioni fornite dal governo cinese ai membri dell’OMC è attribuito, in base allo stesso Protocollo di adesione, a sedici organi sussidiari creati *ad hoc*, tra i quali ricordiamo il Consiglio per lo scambio di merci, il Consiglio per gli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale relativi al commercio, il Consiglio per lo scambio di servizi, il Comitato sulle pratiche anti-*dumping* e quello per le sovvenzioni e le misure compensative<sup>323</sup>.

Tuttavia, nonostante il TRM, molte informazioni richieste non sono mai state trasmesse correttamente dal governo cinese agli organi competenti dell’OMC e ciò ha destato grandi preoccupazioni tra gli Stati Membri dell’Organizzazione.

Tale comportamento è da ricondursi, più in generale, alla nota percezione negativa da parte delle autorità cinesi nei confronti degli impegni assunti con il Protocollo di adesione, considerati discriminatori rispetto agli obblighi assunti dagli altri Stati dell’OMC<sup>324</sup>.

In particolare, la Cina ha molto criticato la mancanza di attribuzione, in sede OMC, della qualifica di “Paese ad *economia di mercato*”, in quanto nei confronti dei prodotti provenienti dalla Cina viene applicato da parte dell’Unione europea il

---

Cina sia assicurata solo ad un livello basso, ovvero per le elezioni rurali, locali e comunali ma non in relazione alle elezioni governative.

<sup>322</sup> Cfr., All. 1 A del Protocollo di adesione, *Informations to be provided by China in the context of the Transitional Review Mechanism*, WT/L/432, p. 13ss. Il governo cinese ha l’obbligo di fornire agli Stati membri dell’OMC tutte le informazioni necessarie a garantire la trasparenza del sistema cinese quali ad esempio le informazioni relative alle politiche economiche, ai dati economici che rilevano ai fini dello scambio di beni e servizi, ai diritti di proprietà intellettuale attinenti il commercio ecc.

<sup>323</sup> Vedi, nota 1, sezione 18 del Protocollo di accesso della Cina ove vengono enunciati tutti i sedici organi sussidiari. Accanto a quelli già menzionati ritroviamo: il Comitato sulle restrizioni per motivi di bilancia dei pagamenti; il Comitato sull’accesso al mercato; il Comitato agricoltura; il Comitato sulle misure sanitarie e fitosanitarie; il Comitato per gli ostacoli tecnici agli scambi; il Comitato sui metodi di valutazione; il Comitato sulle regole di origine; il Comitato sulle licenze di importazione; il Comitato per le misure relative agli investimenti che incidono sugli scambi commerciali; il Comitato sulle misure di salvaguardia e quello sullo scambio di servizi finanziari. Ogni anno, tutte le informazioni fornite dal governo cinese ai sedici organi sussidiari dell’OMC, e da questi esaminate, vengono sottoposte a valutazione da parte del Consiglio generale dell’OMC.

<sup>324</sup> In dottrina, vedi J. YA QIN, *op. cit.* e D. HUANG, *op. cit.* ove l’A. sottolinea come il *Textile Specific Safeguard Clause*, meccanismo di salvaguardia diretto a limitare temporaneamente le importazioni dei prodotti tessili cinesi, rappresenti uno strumento discriminatorio per le imprese cinesi, nonostante la Cina abbia ottenuto con l’adesione all’OMC l’eliminazione delle quote sui prodotti tessili.

criterio previsto per le “*economie non di mercato*”, con il conseguente aumento del livello di *dumping* e dei dazi anti-dumping. Al riguardo, il Protocollo di adesione, con l’obiettivo di integrare il mercato cinese nelle economie di mercato dell’OMC, stabilisce espressamente che siano le forze di mercato a fissare i prezzi, dichiarando che il governo cinese non deve in alcun modo influenzare le imprese statali nelle loro relazioni commerciali con l’estero<sup>325</sup>.

Prima di considerare effettivamente la portata delle clausole di salvaguardia dell’OMC e dell’Unione europea nei confronti delle importazioni originarie della Cina sembra opportuno descrivere brevemente il contesto sociale cinese, con particolare riferimento alle condizioni precarie dei lavoratori e al problema dello sfruttamento del lavoro forzato.

Come è noto, la Cina non ha mai ratificato le principali Convenzioni OIL in tema di diritti sociali dei lavoratori, né tanto meno il Patto internazionale sui diritti civili e politici delle Nazioni Unite, quali strumenti per tutelare e garantire il rispetto dei diritti umani fondamentali.<sup>326</sup>

A poco sono valsi i tentativi in materia, da parte delle Nazioni Unite, dell’opinione pubblica mondiale e dell’Unione europea e la considerazione della natura consuetudinaria dei diritti fondamentali dell’uomo, in virtù della quale anche la Cina ne è vincolata.

Il Parlamento europeo, nella relazione *Sulle prospettive delle relazioni commerciali tra l’UE e la Cina*, del 13 ottobre 2005, dopo aver sottolineato “il mancato riconoscimento dei diritti dei lavoratori in Cina, il bassissimo livello salariale ed il numero crescente di incidenti sul luogo del lavoro dovuti all’inadeguatezza delle norme in materia di sanità e di sicurezza”, ha dichiarato che: “*occorre adottare misure volte a lottare efficacemente contro ogni forma di schiavitù contemporanea, di lavoro minorile e di sfruttamento, specialmente quello delle donne, in modo da*

---

<sup>325</sup> Cfr., le Sezioni 6.1 e 6.2 del Protocollo di adesione della Cina all’OMC ove viene stabilita anche la c.d. “*national treatment clause*”, in virtù della quale il governo cinese si impegna a liberalizzare il commercio con l’estero, in modo che tutte le imprese cinesi e straniere abbiano la possibilità di commerciare qualsiasi prodotto.

<sup>326</sup> La Cina ha sottoscritto e ratificato il Patto delle Nazioni Unite sui diritti economici, sociali e culturali (i c.d. diritti di seconda generazione) ma non il Patto delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici, ovvero sui diritti di prima generazione. Ciò è da ricondurre all’importanza che la Cina attribuisce alla dimensione sociale dei diritti rispetto a quella individualistica che caratterizza gli ordinamenti giuridici occidentali. Tale concezione della supremazia della comunità sull’individuo, in base alla quale l’interesse della comunità prevale sempre su quello del singolo, comporta una mancanza di azioni di tutela formale e sostanziale dei diritti umani nell’ordinamento cinese.

*garantire il rispetto dei diritti fondamentali dei lavoratori e di porre fine al dumping sociale*”<sup>327</sup>.

Il problema maggiore è ancora oggi rappresentato dallo sfruttamento del lavoro forzato nelle prigioni di Stato, i c.d. *Laogai* (abbreviazione di *laodong gaizao*, che in cinese significa “riforma attraverso il lavoro”) ove a costo zero vengono fabbricati prodotti di ogni tipo: dai giocattoli, alle scarpe, agli articoli per la casa, ai prodotti tessili e agricoli; tutti prodotti destinati non solo al mercato interno ma anche all’esportazione<sup>328</sup>. La questione è particolarmente delicata perché i *Laogai* sono strettamente funzionali allo Stato totalitario cinese, in quanto forniscono un’inesauribile forza lavoro a costo zero contribuendo in maniera determinante all’espansione economica cinese.

Nel settembre del 2006, il Parlamento europeo si è pronunciato espressamente sul tema affermando che le violazioni più gravi in materia di diritti sociali dei lavoratori cinesi avvengono proprio nei *laogai*, ovvero nei campi di lavoro forzato, ove milioni di persone sono costrette a lavorare per oltre diciotto ore al giorno, senza alcuna forma di tutela<sup>329</sup>.

Allo stesso modo nell’ottobre del 2007 si è espresso il governo tedesco, principale paese esportatore in Cina, approvando un’esplicita mozione (la n. 16/5146) per combattere il fenomeno, a seguito della quale è stata vietata l’importazione in Germania di tutti i prodotti fabbricati con la manodopera dei detenuti costretti al lavoro forzato. In tal senso, è stata prevista anche un’apposita etichetta da applicare ai prodotti cinesi a garanzia della provenienza del prodotto.

Anche il Parlamento italiano, il 30 ottobre del 2007, ha approvato una mozione sul tema dei *Laogai* dichiarando che i rapporti commerciali con la Repubblica Popolare di Cina devono tenere in giusta considerazione anche le tematiche dei diritti sociali dei lavoratori e dei diritti dell’uomo con particolare riferimento alla questione dei

---

<sup>327</sup> Cfr., Relazione del PE “*Le prospettive delle relazioni commerciali tra l’Unione europea e la Cina*”, del 13 ottobre 2005, punto 49.

<sup>328</sup> Nel *Laogai – Handbook 2007-2008*, presentato alle Nazioni Unite dalla più importante ONG internazionale che si occupa del fenomeno (*Laogai Research Foundation – www.laogai.org*) viene denunciata l’esistenza di oltre 1400 *Laogai*, ove milioni di persone sono ogni giorno costrette al lavoro forzato in condizioni disumane, contribuendo così a fornire quel vantaggio economico che ha consentito alla Cina di avere un tasso di crescita annuo del PIL di quasi il 10%. L’orario di lavoro in questi centri arriva fino a sedici ore al giorno, a seconda del tipo di attività praticata (industria, campi o miniere); igiene e sicurezza ovviamente non esistono e il cibo fornito è inadeguato. Quasi ogni *laogai* ha due nomi, uno indicativo della prigione, scritto solo in lingua cinese e uno indicativo dell’impresa commerciale, tradotto anche in inglese. Sul tema dei *laogai*, vedi anche, Q. YUI, *China’s Low human Rights Advantages*, consultabile nel sito [www.china-labour.org](http://www.china-labour.org).

<sup>329</sup> Vedi, Parlamento europeo, risoluzione n. 2161 del 7 settembre del 2006.

c.d. laogai “in cui sono reclusi secondo recenti stime circa cinque o sei milioni di detenuti, tra cui moltissimi accusati di reati di opinioni, dissidenti politici, leader religiosi spirituali o di minoranze etniche, che in condizioni di lavoro proibitive, per oltre 18 ore al giorno, senza le necessarie precauzioni nella lavorazione di sostanze pericolose e con l'utilizzo di pratiche di tortura, vengono forzati al lavoro con conseguenze drammatiche sulla loro salute psicofisica”<sup>330</sup>.

Al di là, delle ovvie considerazioni morali circa il comportamento del governo cinese nei confronti del fenomeno sopra descritto, deve essere considerato che la riduzione dei costi di produzione derivante dallo sfruttamento della manodopera dei prigionieri e dei minori può dare origine ad una violazione della disciplina anti-dumping<sup>331</sup>.

Riguardo i meccanismi di difesa del commercio nei confronti della Cina, deve essere innanzitutto considerato l'art. 16 del Protocollo di accesso della Cina all'OMC, che ha previsto uno specifico meccanismo di misure di salvaguardia, il *Transitional Product – Specific Safeguard Mechanism (TPSSM)*, della durata temporanea di dodici anni, nel caso di eccessive importazioni di prodotti di origine cinese<sup>332</sup>.

L'Unione europea ha dato attuazione a tale meccanismo di salvaguardia nei confronti delle importazioni provenienti dalla Repubblica Popolare di Cina, con il regolamento del Consiglio n. 427/2003 in forza del quale uno Stato membro può adottare direttamente, le misure di salvaguardia c.d. regionali, laddove le importazioni cinesi

---

<sup>330</sup> Cfr., Mozione 1-00238 presentata da Marina Sereni lunedì 22 ottobre nella seduta 228 e approvata dalla camera il 30 ottobre 2007 ove si sottolinea la necessità che tale questione sia tenuta in debito conto anche nei rapporti commerciali tra l'Unione europea e la Cina nell'ambito dei negoziati sul nuovo accordo di partnership e di cooperazione, al fine di inserire una clausola sociale sul modello europeo di altri accordi commerciali stipulati con altri Stati terzi, (come è avvenuto negli accordi di Cotonou) per evitare che le merci prodotte nei laogai possano entrare nel mercato europeo tra le importazioni cinesi. Tale mozione è stata approvata grazie anche all'azione condotta dalla Laogai Research Foundation Italia Onlus che è impegnata da anni in una campagna di informazione sui Laogai e sulle continue violazioni dei diritti umani fondamentali cinesi.

<sup>331</sup> In tal senso, D.S. EHRENBERG, *The Labor System to Enforce Violation of Forced and Child Labor*, in *Yale Int. L.*, vol. 20, 1995, p. 361 ss e A. SANTA MARIA, *Cina: regole internazionali e dumping sociale e monetario*, cit., p. 681.

<sup>332</sup> Cfr., art. 16 Protocollo di adesione della Cina all'OMC, cit.. Le misure di salvaguardia, ai sensi dell'art. 16 del Protocollo possono essere adottate nei confronti di massicce importazioni di prodotti di origine cinese in uno Stato membro dell'OMC, laddove sono in grado di creare gravi pregiudizi commerciali al mercato di quel paese. In presenza, dei suddetti requisiti lo Stato membro, informando tempestivamente il Comitato di salvaguardia in seno all'OMC, è autorizzato ad avviare negoziati bilaterali con il governo cinese per risolvere la questione. Dopo un periodo di sessanta giorni, lo Stato Membro può applicare le misure di salvaguardia, quali la revoca delle concessioni esclusive e la limitazione delle eccessive importazioni dei prodotti in questione.

siano in grado di determinare una grave instabilità del mercato del paese in questione<sup>333</sup>.

Al di là del TPSSM, il diritto dell'OMC, così come il diritto comunitario, prevede una normativa anti-*dumping* e antisovvenzioni quali ulteriori strumenti di difesa del commercio. In particolare, la disciplina anti-*dumping* è da sempre considerata lo strumento più efficace per salvaguardare la concorrenza delle imprese nel mercato mondiale, in quanto i dazi anti-*dumping* limitano fortemente le importazioni considerate illegittime. In tale contesto, deve essere ricordato che la Cina, a partire dal 1979, ha sempre rappresentato, in riferimento al numero delle inchieste attivate e delle misure adottate, uno dei bersagli principali delle misure anti- *dumping* della Comunità europea<sup>334</sup>.

Già si è detto che il governo cinese ha molto criticato la mancanza di attribuzione, in sede OMC, della qualifica di paese ad “*economia di mercato*”, in quanto dallo status della Cina come paese ad “*economia non di mercato*”, ovvero come economia in transizione, dipende l'incremento del calcolo del livello di *dumping* nei confronti delle importazioni cinesi<sup>335</sup>.

In particolare, in base al regolamento n. 384/96, che disciplina la normativa anti-*dumping* comunitaria, è stabilito che il valore normale di un prodotto originario di un paese ad economia non di mercato deve essere calcolato sulla base del valore normale di un prodotto simile praticato in un paese terzo ad economia di mercato, individuato dalla Commissione<sup>336</sup>. Nella maggior parte dei casi, vengono utilizzati come paesi terzi di riferimento per il calcolo del *dumping* gli Stati Uniti d'America, la Corea del Sud, il Giappone e la Norvegia. L'opposizione da parte del governo cinese a tale prassi si basa sulla considerazione che il valore normale di un prodotto

---

<sup>333</sup> Cfr., Regolamento CE n. 427/2003 in GU L 65, dell'8 marzo 2003, p. 1. Tale meccanismo si applica a tutti i settori merceologici, con la sola esclusione dei prodotti tessili a cui si applica il Regolamento n. 138/2003 in GU L 23 del 28 gennaio 2003, p. 1 che si differenzia dal Reg. 427/2003 in quanto non prevede la possibilità per un singolo Stato membro di adottare le c.d. misure regionali

<sup>334</sup> In tal senso, S. NARDELLI, *op. cit.*, p. 374 ss. ove l'A. sottolinea come i settori maggiormente colpiti sono quelli dell'acciaio e dei prodotti chimici e i Paesi “bersaglio” della normativa antidumping comunitaria oltre la Cina, sono l'India, e la Russia.

<sup>335</sup> Sul tema, vedi *ex multis*, J. WANG, *A Critique of the Application to China of the Non-Market Economy Rules of Antidumping Legislation and Practice of The European Union*, in *Journal World Trade*, 1999, 33 (3), p. 117 ss.

<sup>336</sup> Vedi, art. 2.7 del Regolamento n. 384/96 ove si specifica che una volta selezionato il paese di riferimento, il calcolo del valore normale del prodotto viene effettuato sulla base del prezzo praticato in quel paese ad economia di mercato, o del prezzo all'esportazione praticato da tale paese terzo ad altri paesi, compresa la Comunità oppure facendo riferimento al prezzo pagabile o pagato nella Comunità per un prodotto simile.

simile praticato in questi paesi è molto elevato e pertanto darebbe origine a un comportamento discriminatorio nei confronti della Cina<sup>337</sup>.

L'Unione europea, da parte sua, afferma che nonostante il paese terzo ad economia di mercato preso come riferimento possa avere un livello di sviluppo maggiore rispetto a quello del paese ad economia non di mercato, vengono sempre effettuate delle stime nel calcolo del valore normale che tengono conto della diversità di livello di sviluppo dei paesi a confronto, rendendo in tal modo equa la comparazione dei rispettivi prodotti.

Al riguardo, bisogna sottolineare che la Commissione europea può far uso di strumenti che le permettono di non applicare rigidamente la normativa anti-*dumping* comunitaria, quali il criterio "dell'interesse della Comunità" e la regola del dazio inferiore<sup>338</sup>. In base alla "*lesser duty rule*" i prodotti delle imprese esportatrici sottoposte ad indagine comunitaria possono essere oggetto di dazi anti-*dumping* calcolati non sulla base del margine di *dumping*, a cui corrisponde un dazio più elevato, ma su quello del pregiudizio, reale o potenziale, arrecato.

Ciò nonostante, il governo cinese continua a criticare fortemente il numero delle misure imposte e delle indagini attivate dalla Comunità nei confronti delle imprese cinesi. In tale ragione potrebbe forse risiedere, a sua volta, il notevole utilizzo da parte della Cina delle misure anti-*dumping* nei confronti dei prodotti di origine comunitaria.

---

<sup>337</sup> In tal senso, J. WANG, *sopra cit.*, p. 124. L'A. critica, inoltre, la regola comunitaria che prevede l'imposizione di un dazio anti-*dumping* unico a tutte le imprese cinesi che esportano il prodotto oggetto delle misure anti-*dumping*. Detta regola comunitaria risponde all'esigenza di evitare che le imprese cinesi, per la maggior parte statali, aggirino i dazi spostando le esportazioni da un'impresa all'altra. Vedi sul punto, art. 2.7 (b) e (c) e art. 9.5 del Regolamento 384/96 come modificato dai successivi Regolamenti comunitari n. 905/1998 e n. 1972/2002 ove si prescrive che le singole imprese di paesi ad economia non di mercato membri dell'OMC, sottoposte ad indagine anti-*dumping* possono dimostrare l'esistenza di condizioni di economia di mercato in relazione alla produzione e alla vendita del prodotto simile a quello oggetto delle misure anti-*dumping*; in caso positivo il valore del prezzo del prodotto normale sarebbe determinato secondo la procedura ordinaria.

<sup>338</sup> Riguardo il criterio "dell'interesse della Comunità" come requisito base per l'applicazione di dazi provvisori anti-*dumping* vedi, *sopra*, p. 128 ss.

### 3.5.2. L'attuazione della disciplina anti-dumping dell'Organizzazione Mondiale del Commercio nell'ordinamento cinese e il ruolo della Commissione europea a tutela dell'industria comunitaria

La Cina ha applicato il suo primo regolamento anti-dumping nel 1997, in seguito ha introdotto delle modifiche al fine di dare esecuzione al Protocollo di adesione all'OMC (nel 2001) e nel giugno del 2004 ha apportato degli ulteriori emendamenti con l'obiettivo di uniformare la disciplina cinese al modello comunitario.

In realtà il regolamento della Repubblica Popolare di Cina, nonostante le modifiche apportate negli ultimi anni, si distacca ancora oggi in diversi punti da quello dell'Organizzazione Mondiale del Commercio e dal modello europeo, a danno del principio della trasparenza e dello Stato di diritto<sup>339</sup>.

Innanzitutto, non è garantito un effettivo diritto di difesa alle parti le quali hanno una generica opportunità di esprimere le loro opinioni ed argomenti e sono avvisate delle investigazioni a loro carico solo dopo che le misure anti-dumping sono state loro imposte<sup>340</sup>. In secondo luogo le imprese sottoposte ad indagine debbono compilare complicati questionari, non tradotti in lingua straniera, nel termine perentorio di trentasette giorni dall'emissione, senza peraltro avere alcuna garanzia di tutela delle informazioni sensibili rilasciate. Inoltre, le investigazioni, così come l'intera procedura anti-dumping dell'ordinamento cinese, si caratterizza per l'eccessiva lunghezza dei procedimenti, in violazione del principio della certezza del diritto<sup>341</sup>.

Infine, deve essere ricordato che formalmente le parti possono ricorrere in appello contro l'imposizione di una misura anti-dumping, ma di fatto la corte competente, l'*Intermediate People's Court* di Pechino, ha poteri solo di legittimità che non

---

<sup>339</sup> Cfr., A. SANTA MARIA, *Diritto commerciale europeo*, cit., p. 442 ss e S. NARDELLI, *op. cit.*, p. 386. Nel giugno del 2004 è stato introdotto il criterio "dell'interesse pubblico" come requisito per l'applicazione delle misure anti-dumping cinesi sul modello comunitario del criterio "dell'interesse della Comunità". Tuttavia, come sottolinea l'A., "l'interesse pubblico" cinese non si basa su un'analisi del mercato interno, come quello comunitario, ma sull'interesse dell'opinione pubblica, ovvero dei consumatori finali. Sulla normativa anti-dumping cinese vedi, anche T. YU, *The 10 Major problems With the Anti-Dumping Instruments in the People's Republic of China*, in *JWT*, 2005, vol.39, pp. 93ss.

<sup>340</sup> Così è avvenuto fin dal primo caso di imposizione di misure anti-dumping cinesi nei confronti delle imprese comunitarie, il caso *Cathecol*.

<sup>341</sup> Di regola, trova applicazione il termine massimo di 18 mesi, previsto per le situazioni eccezionali.

consentono di entrare nel merito delle modalità di calcolo del margine di *dumping* utilizzate<sup>342</sup>.

Da tali considerazioni, risulta evidente la mancanza del principio di trasparenza e l'eccessiva ingerenza statale nelle investigazioni e nell'imposizione delle misure anti-*dumping*, oltre la scarsa esperienza delle autorità cinesi in materia.

Per tali ragioni, e a seguito del continuo intensificarsi dell'utilizzo delle misure anti-*dumping* da parte della Cina nei confronti delle imprese comunitarie, l'Unione europea si è mossa al fine di tutelare l'industria comunitaria, monitorando da vicino l'intero sistema anti-*dumping* cinese per verificarne la conformità, anche nella sostanza e non solo nella forma, alla disciplina dettata in materia dall'Organizzazione Mondiale del Commercio.

Il problema è ancora più delicato se si considera che la Cina, non appena otterrà lo status di paese ad economia di mercato, potrà bloccare legalmente tutte le merci in entrata provenienti dall'estero perché nell'ordinamento cinese le stesse merci vengono già prodotte ad un prezzo più basso e pertanto le imprese estere dovrebbero vendere in Cina a prezzi inferiori di quelli praticati nel proprio mercato di origine e quindi, necessariamente in *dumping*.

Per far fronte a tale situazione, di recente è stata creata, in seno alla Direzione Generale del Commercio Estero (DG *Trade*) della Commissione europea una sezione dedicata a controllare specificamente le misure anti-*dumping* esercitate da paesi terzi contro le imprese europee, con l'obiettivo di tutelare gli interessi delle imprese colpite. La Commissione in molti casi interviene nei procedimenti anti-*dumping* come parte interessata, al fine di poter disporre di tutte le informazioni utili all'impresa comunitaria sottoposta ad indagine; in tal senso la Commissione fa in modo che l'impresa possa ricevere in tempo i questionari delle autorità cinesi e si accerta dell'esistenza di tutti i requisiti necessari per l'imposizione dei dazi: l'esistenza del *dumping*, del pregiudizio commerciale e del nesso di causalità tra le vendite in *dumping* e il danno arrecato.

La Commissione riserva un'attenzione particolare alle piccole e medie imprese europee, che a seguito dell'imposizione di misure anti-*dumping* cinesi, possono trovarsi costrette a chiudere l'attività, non essendo in grado di riassorbire le perdite.

---

<sup>342</sup> Per tali ragioni ad oggi nessuna causa è stata ancora intentata.

Dal quadro delineato emergono chiaramente le numerose difficoltà tecniche e operative per le nostre imprese qualora si trovino sottoposte ad investigazione da parte delle autorità cinesi. Per tale ragione la Commissione europea continua a rivestire un ruolo fondamentale ed è necessario che monitori sempre più attivamente la situazione locale e che adotti provvedimenti politici in grado di tutelare efficacemente il mercato unico<sup>343</sup>.

La situazione è ancora più critica in riferimento al settore della produzione tessile, che a seguito dello scadere degli Accordi Multifibre nel dicembre del 2007 e dell'incremento continuo delle importazioni tessili dalla Cina nell'Unione europea, vede un'intera industria comunitaria in totale crisi.

---

<sup>343</sup> Sul ruolo della Commissione europea riguardo le relazioni commerciali tra l'Unione europea e la Cina, vedi le considerazioni svolte da A. SANTA MARIA, *Diritto commerciale europeo, cit.*, p. 397 ss in merito alle debolezze "esterne" della Commissione. In particolare l'A. critica le continue debolezze della Commissione europea laddove "*presa dal sacro fuoco liberista, non si rende conto che deve rappresentare gli interessi europei e che il liberismo non ha, né può avere, valore assoluto e, innanzitutto, funziona soltanto se il rispetto delle sue regole è osservato da tutti*". Per far fronte alla crisi manifatturiera che coinvolge i principali paesi europei, primo fra tutti l'Italia, la Commissione deve adottare scelte politiche precise dettate anche "*dall'incremento del fenomeno del social dumping e del dumping ecologico e dalla contestazione dell'anomalo rapporto di cambio della moneta cinese*".

## CONCLUSIONI

La posizione dell'Unione europea in materia di promozione e rispetto dei diritti umani fondamentali dei lavoratori, che considera la questione delle tematiche sociali non solo sotto l'aspetto dei diritti umani fondamentali, ma anche in termini economici, rappresenta un significativo modello di tutela dei *core labour standards* nel commercio internazionale.

Ciò è da ricondurre, in primo luogo, alla cooperazione che la Comunità da sempre intraprende con i PVS, fondata sulla politica di condizionalità democratica; in secondo luogo, l'Unione europea si è sempre dimostrata aperta nei confronti della Comunità internazionale e in particolare verso l'operato dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL). In tal senso, l'Unione si è fatta più volte promotrice dell'instaurazione di un dialogo tra l'OIL e l'Organizzazione Mondiale del Commercio (WTO) sulle tematiche legate al commercio e ai diritti sociali dei lavoratori, affinché l'espansione della liberalizzazione del commercio tenga conto anche del tema della tutela sociale. Se le principali organizzazioni economiche internazionali non considerano le tematiche sociali è utopistico pensare che i PVS lo facciano per conto loro.

Per affrontare realisticamente la questione, è auspicabile l'introduzione di una apposita clausola sociale all'interno del sistema WTO, sul modello del meccanismo previsto dalle eccezioni generali di cui all'art. XX del GATT, che consente la restrizione degli scambi per ragioni di ordine pubblico, per la protezione della vita umana, della salute, della tutela ambientale, nonché per prevenire e ostacolare la commercializzazione dei prodotti nelle carceri. Al pari della disposizione di cui alla lettera e) del suddetto articolo, concernente i prodotti fabbricati con il lavoro dei detenuti, occorrerebbe estendere le eccezioni generali ai restanti *core labour standards* relativi alla libertà d'associazione e di organizzazione sindacale, al divieto di sfruttamento del lavoro minorile e all'eliminazione di ogni forma di discriminazione del lavoro.

Al contempo dovrebbe essere rafforzato il ruolo dell'OIL, dotando l'organizzazione di un apparato sanzionatorio in grado di ricorrere a sanzioni economiche nei confronti degli Stati trasgressori sul modello dell'esperienza nord americana del *North American Agreement on Labor Cooperation* (NAALC).

Nel quadro dell'Accordo di libero scambio tra USA, Messico e Canada (NAFTA), il NAALC, infatti, prevede un'efficace procedura di sorveglianza e di cooperazione tra le parti, in base alla quale vengono adottate delle vere e proprie sanzioni finanziarie nei confronti dei Paesi non rispettosi delle proprie norme giuslavoristiche.

Nonostante il NAALC non crei degli standard universali in materia di diritti fondamentali del lavoro, ma si limiti a garantire l'effettività dei singoli standard sociali nazionali potrebbe essere utilizzato come modello di riferimento in seno all'OIL in relazione all'elaborazione delle diverse procedure di controllo a seconda delle diverse categorie di diritti. Così, ad esempio, in caso di violazione del divieto di sfruttamento del lavoro minorile e dell'uso del lavoro forzato dovrebbero essere adottate dall'OIL, in accordo con la WTO, adeguate sanzioni economiche quali, ad esempio, le restrizioni alle importazioni.

L'attività di sorveglianza dell'OIL, infatti, può e deve essere condotta in stretto rapporto con la WTO, in modo da tutelare entrambi gli aspetti dei *core labour standards*, sia quelli legati al rispetto dei diritti umani fondamentali che quelli prettamente economici.

Infine, per promuovere i *core labour standards* a livello internazionale, è necessario rivolgersi anche agli attori privati coinvolti nei processi di sviluppo dei paesi ad economia più svantaggiata (produttori, investitori e consumatori) e non solo ai governi di questi paesi.

Così, le imprese a conduzione familiare di piccole dimensioni o le associazioni di piccoli agricoltori o artigiani locali dovrebbero essere finanziate dall'Associazione Internazionale per lo Sviluppo (IDA, *International Development Association*), nell'impegno a rispettare i diritti sociali fondamentali, ad iniziare dal divieto di sfruttamento del lavoro minorile e dall'uso del lavoro forzato. Allo stesso modo, le aziende multinazionali dovrebbero essere obbligate, attraverso l'imposizione di regole vincolanti, a salvaguardare il rispetto dei *core labour standards* da parte delle imprese a cui subappaltano le loro produzioni; qualora le imprese subappaltatrici non si attenessero a tali disposizioni, ad esse dovrebbero essere comminate delle sanzioni economiche da un apposito organismo creato ad hoc in seno all'OIL, con il potere di adottare misure sanzionatorie nei confronti di soggetti privati. In tal senso, un'importante campagna di sensibilizzazione sull'adozione di codici di condotta vincolanti potrebbe essere svolta in sede MIGA (*Multilateral Investment Guarantee Agency*).

I consumatori, infine, dovrebbero essere posti sempre nella condizione di poter riconoscere i prodotti fabbricati nel rispetto dei diritti fondamentali dei lavoratori attraverso i c.d. programmi di *social labelling*.

L'introduzione della clausola sociale nella WTO e il rafforzamento del sistema di controllo dell'OIL, da una parte, e il ricorso a incentivi diretti nei confronti degli attori privati coinvolti nei processi di produzione localizzati nei PVS, dall'altra, potranno essere attuati solo grazie ad una costante collaborazione tra l'OIL, la WTO e il gruppo della Banca Mondiale in materia di promozione e rispetto dei *core labour standards*.

## **BIBLIOGRAFIA:**

- R. ADAM, *Attività normative e di controllo dell'OIL ed evoluzione della comunità internazionale*, Milano, 1992.
- P. ALSTON e H.J. STEINER, *International Human Rights in Context : Law, Politics, Morals*, Oxford, 2008.
- J. ALBER, *Social dumping, catch-up or convergence?*, in *Journal of European Social Policy, Special Issue*, 10, 2001, p. 5.
- J. ALVAREZ, *International Organizations as Law Makers*, Oxford 2005.
- S. ANGIOI, *Genesi ed Evoluzione del "Principio di Condizionalità" nella Politica Commerciale e nella Politica di Cooperazione allo Sviluppo della Comunità Europea*, in *Rivista Internazionale dei Diritti dell'Uomo*, Fasc. 2, 1999.
- K. ARTS, *Integrating Human Rights into Development Cooperation: the case of the Lomè Convention*, The Hague, 2000.
- L. BARTELS, *Human Rights Conditionality in the EU's International Agreements*, Oxford, 2005, p. 184 ss
- M. C. BARUFFI, *I diritti fondamentali nel trattato di riforma*, in *Sud in europa*, n.1 febbraio 2008 al link [www.sudineuropa.net/articolo](http://www.sudineuropa.net/articolo).
- L. BECCHETTI, M. COSTANTINO, *Il commercio equo e solidale alla prova dei fatti*, Milano, 2006.
- L. BECCHETTI, L. PAGANETTO, *Finanza etica, commercio equo e solidale: la rivoluzione silenziosa della responsabilità sociale*, Roma, 2003.
- M. BEDJAOU, *For a World Charter of Human Labour and Social Justice*, in *Visions of the Future of Social Justice, Essays on the Occasions on the 75° Anniversary*, ILO, Geneva, 1994.
- A. BELLAVISTA, *I diritti del lavoro nell'economia globale*, in *Ragion Pratica*, num.16 Anno 2001.
- R. BLANPAIN M. COLUCCI, *L'Organizzazione Internazionale del Lavoro: diritti fondamentali dei lavoratori e politiche sociali*, Napoli, 2007.
- R. BLANPIAN, BISM-RAPP, CORETT, JOSEPHS, ZIMMER (eds.), *The Global Workplace – International and Comparative Employment Law*, Cambridge, 2006.
- C. BLENGINO, *I Programmi di Social Labelling ed il Commercio Internazionale: implicazioni Giuridiche*, in *Il Diritto dell'Economia*, Fasc. 2, 2001, p.415-442.

- C. BLENGINO, *Il lavoro infantile e la disciplina del commercio internazionale*, Milano, 2003.
- C. BLENGINO, *La Dimensione Sociale del Commercio Internazionale*, in *Studi di Diritto Internazionale dell'Economia*, (a cura di) G. PORRO, Torino 2006.
- N. BOBBIO, *I Diritti Dell'Uomo* in *Diritto Pubblico*, 2008, fasc. 1 p. 169 -184.
- F. BONAGLIA e A. GLODSTEIN, *Globalizzazione e Sviluppo*, Bologna, Il Mulino, 2003.
- F. BORGIA, *La responsabilità sociale delle imprese multinazionali*, Napoli, 2007
- 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*, a cura di S. BARTOLE, B. CONFORTI, G. RAIMONDI, Padova, 2001.
- A. BOYLE e D. FREESTONE, *International Law and Sustainable Development*, Oxford, 1999.
- H. BRETAUDEAU, *La Banque Mondiale*, Parigi, 1986.
- A BREWER, T. YOUNG, *WTO disputes and developing countries*, in *Journal of World Trade*, 1999, p. 169 ss.
- S. BRUNEL, *La cooperation Nord-Sud*, Paris, 1997.
- R. CADIN, *L'evoluzione storico-giuridica del concetto di sviluppo nel diritto internazionale*, in *Sviluppo e diritti umani nella cooperazione internazionale*, Torino, 2007.
- S. CAFARO, *L'Unione europea nelle principali organizzazioni di "governance" dell'economia internazionale*, in *Commercio internazionale sostenibile*, Bologna, 2003 p. 231 ss.
- T. A. CANOVA, *International Law Confronts The Global Economy: Labour Rights, Human Rights, ahe Democracy in Distress*, in *Chapman Law Review*, 2005 Vol. 8, Fasc. 1 p. 5.
- S. CANTONI, *Cooperazione Multilaterale e Finanziamento allo Sviluppo*, Napoli 2004.
- G. CAPECCHI, *Organizzazioni delle Nazioni Unite*, in *Il Diritto delle Organizzazioni Internazionali: parte speciale*, a cura di DRAETTA, FUMAGALLI MERAVIGLIA, Milano, 2005.

- C. CARLETTI, *Gli attori e le modalità operative della cooperazione internazionale per lo sviluppo*, in *Sviluppo e diritti umani nella cooperazione internazionale*, Torino, 2007.
- CARNEVALI, *Il Nuovo ordine economico internazionale tra dipendenza e interdipendenza*, in PAPISCA (a cura di), *Aspetti e problemi del Nuovo ordine economico internazionale*, Padova.
- A. CARUSO, *Le Nazioni Unite e l'azione per lo sviluppo all'alba del terzo Millennio: l'Agenda per lo Sviluppo*, in *CI*, 1994, p. 769 ss.
- G. CASALE, *Lavoro Forzato: Un Piano d'Azione Internazionale per Combatterlo*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2005, Fasc. 4 pag. 1260 - 1265.
- A. CASSESE, *Diritto Internazionale*, Seconda Parte, Bologna, 2004.
- A. CASSESE, *International Law*, Second Edition, Oxford, 2005.
- A. CASSESE, *Il controllo internazionale sul rispetto della libertà sindacale nel quadro delle attuali tendenze in materia di protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, in *Comunicazioni e Studi*, XII, Milano, 1966 p. 293ss.
- R. CAVALIERI, *L'adesione della Cina alla WTO implicazioni giuridiche*, Lecce, 2003.
- P. CHANDLER, *Fair Trade and Global Justice*, in *Globalization and the Global Politics of Justice* (a cura di) B. K. GILLS, London 2008, pagg. 163-165.
- S. CHARNOVITZ, *Internet Roundtable. The Appellate Body's GSP decision*, in *World Trade Review*, 2004, p. 239 ss.
- B. CHIGARA, *Latecomers to the ILO and the Authorship and Ownership of the International Labour Code*, in *Human Rights Quarterly*, Vol. 29, N.3, 2007, p. 707ss
- R. CHOWDURY, M. G. DENTERS, P. J. DE WAART (a cura di), *The Right to Development in International Law*, Amsterdam, 1992.
- A. CLAPHAM *Human rights : A Very Short Introduction*, Oxford, 2007.
- A. CLAPHAM, in *Human Rights Obligations of non-state Actors*, Oxford 2006.
- D. CLARKE, *China's Legal System and the WTO: Prospects for Compliance*, in *Washington University Global Studies Law Review*, n. 2, 2003, p. 97 ss.
- A. COMBA, *Il neo liberalismo internazionale*, Milano 1995.
- A. COMBA, (a cura di) *Neoliberalismo e global economic governance*, Torino, 2008.
- B. CONFORTI, *Diritto Internazionale*, Napoli 2006.
- B. CONFORTI, *Le Nazioni Unite*, Padova, 2005.

- CORDONNIER, SEGGER, M. A. KHALFAN, *Sustainable Development Law*, Oxford, 2004.
- K. E. COX, “*The Inevitability of Nimble Fingers? Law, Development, and Child Labor*”, in *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, n. 1, 1999.
- D. CUNNIAH, *The ICFTU and its Policies within the ILO Worker's Group*, in *Confronting Globalization: the Quest for a Social Agenda: Geneva Lectures* (a cura di) R. BLANPAIN, Ginevra, 2005.
- L. CURINI, *Il dilemma della cooperazione. Capitale sociale, sviluppo, frammentazione*, Milano, 2004.
- M. R. CUTILLO, *La Convenzione OIL n. 182 relativa alla proibizione delle peggiori forme di lavoro minorile ed all'azione immediata per la loro eliminazione: un passo contro lo sfruttamento del lavoro dei minori*, in *Rivista Internazionale dei Diritti dell'Uomo* 1999 pagg. 721 e ss.
- K. DE FEYTER, *World Development Law*, Oxford, 2001
- R. DE NOVA, *Rilevazioni comparative sugli accordi di associazione alla C.E.E.*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1971, p. 347 ss.
- M. DIEZ DE VELASCO, *Istituciones de derecho international público*, Madrid, 2004.
- P. DI FRANCO, *Il Rispetto dei Diritti dell'Uomo e le «Condizionalità» Democratiche nella Cooperazione Comunitaria allo Sviluppo*, in *Rivista di Diritto Europeo*, n.3, 1995, p. 544 e ss.
- P. DI FRANCO, *Verso un diritto dei popoli allo sviluppo? Alcune riflessioni su problemi e prospettive*, in *Rivista Italiana dei Diritti dell'Uomo*, 1995, p. 677 ss.
- J. DILLER, *Social Conduct in Transnational Enterprise Operations: the Role of International Labour Organization*, in R. BANPLAIN ed., *Multinationals Enterprises and the Social Challenges of XXI st Century*, Kluwer, The Hague, 2000.
- C. DI TURI, *Globalizzazione dell'Economia e Diritti Fondamentali in Materia di Lavoro: il Ruolo dell'OIL e dell'OMC*, Milano 2007.
- C. DI TURI, *Il Ruolo dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro nella Promozione e nella Garanzia dei Diritti Umani in campo Economico e Sociale*, in *Jus* 2008, Fasc. 2-3, pagg. 467-487.
- C. DI TURI, *Il sistema europeo di preferenze generalizzate della Comunità europea dopo la controversia con l'India sul regime speciale in tema di droga*, in *Riv. Dir. internaz.*, 2005, p. 736 ss.

- 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 Scambi Internazionali*, 1998, p. 75 ss.
- C. DI TURI, *La Dichiarazione sui principi e diritti Fondamentali sul Lavoro dell'Organizzazione internazionale del Lavoro in Diritto Comunitario e degli Scambi Internazionali*, 2000.
- U. DRAETTA, M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, *Il Diritto Delle Organizzazioni Internazionali*, Milano 2005.
- D.S. EHRENBERG, *The Labor System to Enforce Violation of Forced and Child Labor*, in *Yale Int. L.*, vol. 20, 1995, p. 361 ss
- P. FABRIS, "Diritti Fondamentali al Lavoro" e Responsabilità degli Stati, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2001, Fasc. 2 pag. 169 - 193.
- L. FAN, *Is Chinese democracy sustainable?*, in *International Journal*, Vol. 61, 2005-2006, p. 359 s
- P. FARAH, in *Five Years of China's WTO Membership, EU and US perspectives on China's Compliance with Transparency Commitments and the Transnational Review Mechanism in Legal Issues on Economic Integration*, 2006 pagg. 263-304
- T. FERGUSON, *The Third World and decision-making in the International Monetary Fund*, Londra, 1988.
- M. R. FERRARESE, *Le Istituzioni della Globalizzazione: Diritto e Diritti nella Società Transnazionale*, Bologna, 2000.
- G. FEUER, CASSAN, *Droit international du développement*, Parigi, 1991.
- G. FEUER, *Sur l'évolution du droit international du développement*, in *Rev. gen. droit. int. pub*, 1985
- S. FOFFANO, *Il mercato del lavoro nel post conflict, il ruolo dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro*, in *Pace diritti umani*, 2007, vol. 4, Fasc. 3 p. 345.
- S. FOFFANO, *Ricerche: "Lavoro Decente" e Valorizzazione del Capitale Umano - Quale Sicurezza Sociale nei Paesi in via di sviluppo? La Questione Africana nel Contesto Globale*, 2008, Fasc. 3 p. 633.
- C. FORTE, *Diritto e Cooperazione allo Sviluppo tra Governance Internazionale ed Europea*, Napoli 2006 .
- A. FRAU, *Il diritto della cooperazione internazionale allo sviluppo*, Padova, 2005
- M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, *La Comunità Economica Europea e le organizzazioni non governative*, in *Dir. com. e degli scambi int.*, 1989, p. 563 ss.

- G. GAJA, *Introduzione al diritto comunitario*, Roma, 2007.
- G. GAIA, *Relazioni esterne della Comunità europea*, in *Digesto*, vol. XIII, 1997, p. 151.
- F. GALGANO, F. MARRELLA, *Diritto del commercio internazionale*, Padova, 2007
- P. GARGIULO, *Le Nazioni Unite e la Tutela dei Diritti Umani dopo il Vertice Mondiale del 2005: Conferme (Molte) e Novità (Poche)*, in *La Comunità Internazionale*, 2006, fasc. 4 p. 712-744.
- M. GERBINO, voce “*Dumping*”, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1965, p. 110 ss
- J. L. GERTLER, *What China’s WTO accession is all about*, World Bank Working Paper, 2004.
- P. R. GHANDI *International Human Rights Documents*, London 2000.
- E. GHERA, *Le cd. clausole sociali: evoluzione di un modello di politica legislativa*, in *Diritto delle Relazioni Internazionali*, 2001, Vol.2 pag. 133 e ss.
- P. GITTERMAN, R. KAGAN. *A Race to the Bottom, a Race to the Top or the March to a Minimum Floor? : Economic Integration and Labor Standards in Comparative Perspective*, in, *University of California Press Dynamics of Regulatory Change: how Globalization affects National Regulatory Policies*, 2004, pagg. 331-370.
- M. GIULIANO, *La cooperazione degli Stati nel commercio internazionale*, Milano, 1978.
- C. GOODHART, *Origins and Universality in the Human Rights Debates: Cultural Essentialism and the Challenge of Globalization*, in *Human Rights Quarterly*, 2003, Vol. 25 No. 4, p. 935.
- C. GRANGER e J.M. SIROEN, *Core Labour Standards in Trade Agreements: From Multilateralism to Bilateralism* in *Journal of World Trade*, vol. 40, 2006, p. 813 ss.
- R. GRYNBERG and V. QALO, *Labour Standards in US and EU Preferential Trading Arrangements*, in *Journal of World Trade* 40 (4): 619-653, 2006, p. 648
- C. GULLOTTA, *L’accesso ai mercati esteri come strumento attuativo della strategia di Lisbona ed il nuovo ruolo di Stati membri e imprese nella politica commerciale dell’Unione*, Estratto, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, Fasc. 6- 2008
- P. J. HAMMOND, *Is there Anything New in the Concept of Sustainable Development?*, in CAMPIGLIO (a cura di), *The Environment after Rio: International Law and Economics*, Amsterdam, 1994.

K. HALVERSON, *China's WTO Accession: Economic, Legal and Political implications*, in *Boston College International and Comparative Law Review*, n. 27, 2004, p. 322

HANDL, *Sustainable Development: General Rules versus Specific Obligations*, in LANG (a cura di), *Sustainable Development and International Law*, Londra – Dodrecht – Boston 1995.

D. HUANG, *Legal Interpretation of Paragraph 242 of the Report of the Working Party on the Accession of China under the World Trade Organisation Legal Framework*, 2006, 40 (1), JWT, p. 137 ss.

ILO, “*Decent work*”, *Report of the Director-General, International Labour Conference, 87th Session 1999*, ILO, Ginevra 1999.

ILO, *ILO Calls for a New Multilateral Initiative to Address Social Implications of Globalization*”, in *World of Work*, n. 32, 1999, pag. 19; e ILO, “*The Social Dimension of Globalization*”, *An ILO Information Note on a Further Multilateral initiative*, ILO, Marzo 2000.

ILO, *Report of the Committee of Experts on the application of Conventions and Recommendations, ILO 96th Session*, Geneva, 2007.

M. JANSEN e E. LEE in *ILO-WTO, Trade and Employment Challenges for Policy Research*, Geneva 2008.

J. JACKSON, *The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations*, Cambridge, 1989.

D.C. KORTEN, *Third generation NGO strategies: a key to peoplecentered development*, in *World Development*, Vol. 15, Suppl., p.145.

S. LA PORTA, *I diritti del Consumatore Fraterno nell'ambito della cooperazione internazionale allo sviluppo*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubbl. Comunitario*, 2006, Vol. 5, p. 865.

O'LEARY, *The Social and Economic Rights of the Child*, in *Law and Policy*, n. 4, 1995, p. 361.

A. LIGUSTRO, *L'Organizzazione Mondiale del Commercio condanna lo Schema di preferenze generalizzate della Comunità europea per il carattere discriminatorio del “regime” droga*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2005, p. 432 ss.

J. LEBULLENGER, *La renovation de la politique communautaire du developpement*, in *Rev. Trim. droit eur.*, 1993, p. 631 ss.

- A. LUCCHINI, *Cooperazione e diritto allo sviluppo nella politica esterna dell'Unione europea*, Milano, 1999.
- F. LUCHAIRE, *Les associations a la Communauté européenne*, in *Recueil des Cours*, 1975, I, p. 247 ss.
- MACNAILLY, *Human Rights in the Context of Sustainable Development*, in CORDONIER SEGGER- WEERAMANTRY (a cura di), *Sustainable Justice: Reconciling Economic, Social and Environmental Law*, Leiden, 2005.
- L. MAGI, *Il nuovo sistema di preferenze generalizzate della Comunità europea*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2006 – II, p. 562-563.
- F. MARCELLI, *Diritto internazionale, movimenti globali e cooperazione fra comunità*, Milano, 2007.
- S. MARCHISIO, L'ONU, *Il Diritto Delle Nazioni Unite*, Bologna 2002.
- S. MARCHISIO, *La cooperazione per lo sviluppo nel diritto delle Nazioni Unite*, Napoli 1977.
- S. MARCHISIO, *Riforma Dell' ONU Economica e tramonto del Nuovo Ordine Economico Internazionale*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1992, fasc. 4 p. 1023 – 1027.
- S. MARCHISIO, *Carta dell'ONU, Cooperazione e Sviluppo Sostenibile*, in *Rivista della Cooperazione Giuridica Internazionale*, 1999, Fasc. 1 p. 11-19.
- G. MARTINEZ, E. GALEANO, *Tendencias y retos en el sistema internacional de ayuda al desarrollo*, Barcellona, 2000.
- E. S. MASON, R. E. ASHER, *The World Bank since Bretton Woods*, Washington, 1973.
- F. MAUPAIN, *Is the ILO effective in upholding labour rights?: Reflections on the Myanmar experience*, in ALSTON, *Labour Rights as Human Rights*, Oxford, 2005.
- F. MAUPAIN, *La protection internationale des travailleurs et la libéralisation du commerce international: un lien ou un frein?* In *Rev. Gen. Dr. Internat. Pub.*, 1996, p. 78 ss.
- A. MAZZONI, *Globalizzazione, Commercio Internazionale e Giustiziabilità di Pretese Private Fondate Su Norme Internazionali*, in *Diritto del Commercio Internazionale* 2006, Vol.II, p. 255 ss.
- MC RAE, *The Contribution of International Trade Law of the Development of International Law*, in *Recueil Des Cours*, 1996, p. 208.

- R. MCCARTHY, *The Third United Nations World Conference on the Least Developed Countries: a Global Agenda for the new Millenium*, in *New York Law Journal of Human Rights*, 2002, Vol. 18.3, p. 487-497.
- C. MICHALOPOULOS, *The Developing Countries in the WTO*, in *The World Economy*, 1999.
- A. MIELE, *La Comunità Internazionale, I Caratteri Originari*, Torino, 2000.
- R. MONACO, *Osservazioni sul diritto allo sviluppo come diritto dell'uomo*, in *Rivista Italiana dei Diritti dell'Uomo*, 1998, p. 18.
- F. MONTANARI, *La Comunità europea e il commercio equo e solidale*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2003, p. 739 ss.
- F. MONTANARI, *Sviluppo sostenibile, certificazione ed etichettatura: il ruolo della Comunità Europea in Commercio Internazionale Sostenibile WTO e Unione Europea* (a cura di) L. S. ROSSI, Bologna 2003. p. 189 ss.
- S. NARDELLI, *Anti-dumping cinese e anti-dumping CE a confronto: una minaccia per le imprese comunitarie*. In *Rivista Diritto del Commercio Internazionale*, 2006. Milano, pagg. 369-398.
- B. NASCIMBENE, *L'Individuo e la Tutela Internazionale dei Diritti Umani*, in *Istituzioni di Diritto Internazionale* a cura di M. CARBONE, R. LUZZATO, A. SANTA MARIA, Torino, 2006.
- F. ONIDA, *Globalizzazione, Standard Sociali e del Lavoro e il ruolo dell'ILO*, in *Il Governo della Globalizzazione*, Milano 2007.
- F. ONIDA, *I Diritti Umani in una Comunità Internazionale*, in *Il Mulino*, 2006, Fasc. 3 p. 411.
- F. ONIDA, *Il Ruolo delle Organizzazioni Internazionali nella Promozione di Migliori Standard Sociali e di Lavoro*, in *Il Governo della Globalizzazione*, Torino, 2008.
- A. PELLET, *Le droit international du développement*, Parigi, 1987.
- D. PERROTTI, *La Clausola Sociale, Strumento di Salvaguardia dei Lavoratori nel Conferimento o nel Trasferimento di Attività a carattere Economico- Imprenditoriale da parte delle pubbliche amministrazioni*, in *Nuova Rassegna di Legislazione, Dottrina e Giurisprudenza*, 2009, Fasc. 1 p. 24-30.
- F. PERROUX, *Pour une philosophie du nouveau developpement*, Parigi, 1981.
- A. PERULLI, *Diritti Sociali e Mercato Globale*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, 2000, fasc. 4 pag. 939 – 960

- A. PERULLI, *Diritti sociali e libertà economiche*, in *Governance globale e diritti dell'uomo*, (a cura di) M. NORDIO e V. POSSENTI, Reggio Emilia, 2007
- P. PICONE, A. LIGUSTRO, *Diritto dell'Organizzazione Mondiale del Commercio*, Padova, 2002.
- P. PICONE, A. LIGUSTRO, *Diritto dell'Organizzazione Mondiale del Commercio*, Padova, 2005.
- R. POMFRET, *Development Economics*, Londra, 1997.
- P. B. POTTER, *The legal implications of China's accession to the WTO*, *The China Quarterly*, 2001, p.593.
- E. RADIGHIERI, *I diritti fondamentali dei lavoratori nel commercio internazionale*, in *Commercio Internazionale sostenibile? WTO e Unione Europea*, (a cura di) E. BARONCINI, Bologna, 2003.
- V. RANDAZZO, *La condizionalità nel sistema di preferenze generalizzate della Comunità europea: le recenti innovazioni e i possibili problemi di compatibilità con la normativa dell'OMC*, in *Il Dir. dell'Unione Europea*, n. 3/2007, p. 617 ss.
- J. REHMAN, *International Human Rights Law : a practical approach*, London, 2002.
- E. RICHARD, *The economics of child labour : a framework for measurement*, in *International labour review* 2000, vol. 139, Fasc. 3, pagg. 257-280.
- F. ROBINSON, *Human Rights Discourse and Global Civil Society: Contesting Globalization?*, New Orleans, 2002
- L.S. ROSSI, *Verso una nuova etica del commercio internazionale*, in *Commercio internazionale sostenibile*, Bologna, 2003, p. 21 ss
- L.S. ROSSI, *Le Organizzazioni Internazionali come strumenti di governo multilaterale*, Milano, 2006.
- G. RYNBERG, V.QALO, *Labor Standards in Us and Eu Preferential Trading Arrangements*, in *Journal of World Trade*, 2006, p. 626.
- G. M. RUOTOLO, *Dazi antidumping illegittimi e responsabilità extracontrattuale della Comunità europea: il caso delle importazioni dalla Cina*, in *Dir. Pubbl. Comp.*, 2006, Vol. II, p. 848 ss.
- A. SACCUCCI, *Profili di Tutela Dei Diritti Umani, tra le Nazioni Unite e Consiglio d'Europa*, Padova 2005.
- M. G. SALARIS, *Lo sfruttamento lavorativo dei minori, dal Trattato della responsabilità civile e penale in famiglia*, a cura di Paolo Cendon, Padova, 2004.

- S. SANNA, *Diritti fondamentali dei lavoratori: Ruolo dell'OIL e dell'OMC*, in *Il Diritto del Lavoro*, Milano 2004.
- A. SANTA MARIA, *Il diritto internazionale dell'economia Internazionale* (a cura di) M. CARBONE, R. LUZZATO, A. SANTA MARIA, *Istituzioni di diritto internazionale*, Torino, 2003.
- A. SANTA MARIA, *Cina: Regole internazionali e dumping sociale e Monetario in Il diritto del commercio internazionale*, Milano, 2003.
- A. SANTA MARIA, *Il Diritto Internazionale dell'Economia*. in *Istituzioni di Diritto Internazionale* (a cura di) M. CARBONE, R. LUZZATO, A. SANTA MARIA, Torino, 2006.
- A. SANTA MARIA, *L'organizzazione dell'economia internazionale: il ruolo degli Stati*, in (a cura di) N. BOSCHIERO, R. LUZZATTO, *I rapporti economici internazionali e l'evoluzione del loro regime giuridico*, XII Convegno SIDI, Milano 8-9 giugno 2007, Napoli, 2008.
- A. SANTA MARIA, *Diritto Commerciale Europeo*, Milano, 2008.
- R. SCHIANO, *Unione europea, diritto antitrust e WTO: verso un nuovo accordo sulla concorrenza*, in *Commercio internazionale sostenibile*, cit., p. 293 ss.
- S. SCHIPANI, In *Diritto cinese e sistema giuridico romanistico. Contributi*, (a cura di) L. FORMICHELLA, TERRACINA, TOTI, Torino, 2005.
- F. SEATZU, *il Panel di ispezione della Banca Mondiale*, Torino, 2008
- I. SENATORI, M. TIRABOSCHI, *Ricerche: "Lavoro Decente" e Valorizzazione del Capitale Umano-La Sfida della Occupazione Giovanile nel Mercato Globale Tra Produttività del Lavoro e Investimento in Capitale Umano*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2008, Fasc. 3, p. 648.
- J. M. SERVAIS, *Globalization and Decent Work Policy: Reflections upon a New Legal Approach*, in *Working for Better Times: Rethinking Work for the 21st Century*, London, 2007.
- J. M. SERVAIS, *International Labour Law*, London, 2005.
- E. SPATAFORA, *Sviluppo, diritti umani e solidarietà internazionale per un mondo libero dalla paura*, in *Sviluppo e diritti umani nella cooperazione internazionale*, Torino, 2007 p. 262 ss.

- F. SNYDER, *The Origins of the "Nonmarket Economy": Ideas, Pluralism and Power in EC Anti-dumping Law about China*, in *European Law Journal*, 2001, 7 (4), p. 369 ss.
- J. STEINER & P. ALSTON *International Human Rights in Context*, Oxford, 2000.
- J. STENCEL, *Free Trade Versus Fair Trade*, in *Denver Journal of International Law and Policy* 2008, Vol. 36 , Fasc. 3-4 , p. 349-367.
- J. E. STIGLITZ, CHARLTON, *How Trade can promote Development*, Oxford, 2007.
- J. E. STIGLITZ, *Globalization and Its Discontents*, New York, 2002.
- J. E. STIGLITZ, *La Globalizzazione e i Suoi Oppositori*, Torino, 2002.
- J. E. STIGLITZ, OCAMPO, SPIEGEL, FFRENCH-DAVIS, NAYYAR, *Stability with Growth: Macroeconomics, Liberalization and Development*, Oxford, 2006.
- M. TOMMOSOLI, *Lo sviluppo partecipativo*, Roma, 2006
- C. TOMUSCHAT, *Human Rights: between Idealism and Realism*, Oxford, 2003.
- T. TREVES, *Diritto Internazionale, Problemi Fondamentali*, Milano 2005.
- T. TREVES, voce *Banca Mondiale*, in *Dig. Pubbl.*, 1993, p. 172 ss.
- UNITED NATIONS, *Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights*, 13 August 2003, Sub-Com Res 2003/16, in *Report of the Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights on its Fifty-Fifth Session, 20 October 2003*, E/CN.4/Sub.2/2003/43
- P. VA DEN BOSSCHE, *The Law and Policy of the World Trade Organization, Text, Cases and Materials*, Cambridge, 2005.
- N. VALTICOS, *Once more about the ILO System of Supervision: in what respect is still a model? Towards more effective supervision by international Organizations, Essays in honor of Henry G. Scherrus, vol. 1., Niels Blokker e Sam Muller*, 1994.
- M. VELLANO, *L'Unione europea e il dumping sociale, aspetti interni e relazioni esterne*, in *Il diritto dell'economia*, 1999, p. 168-174.
- G. VENTURINI, *L'accordo generale sulle tariffe doganali e il commercio*, Milano, 2004.
- G. VENTURINI, G. COSCIA, M. VELLANO, *Le nuove sfide per l'OMC a dieci anni dalla sua istituzione*, Milano, 2005.
- G. VICECONTE, *Commercio equo e Solidale: quadro generale e impatto sull'occupazione*, in *Lav. e previdenza oggi*, 2001, p. 256 ss.

- E. VINCENTI, *Origine ed Attualità della C.D. "Clausola Sociale" dell'Art. 36 dello statuto dei Lavoratori*, in *Il Diritto del Lavoro*, 1999, Fasc. 5, p. 429-446.
- F. VIOLA, *Dirtti Umani e Globalizzazione del Diritto*, Napoli 2009.
- M. VIRALLY, *Vers un droit international du développement*, in *Ann. Franc. Droit int.*, 1965, p. 3.
- A. VITERBO, *A proposito delle nuove forme di finanziamento dello sviluppo e della loro funzione nell'ambito della comunità internazionale*, in *Il diritto dell'economia*, 1-2008, p. 142 ss.
- J. WANG, *A Critique of the Application to China of the Non-Market Economy Rules of Antidumping Legislation and Practice of The European Union*, in *Journal World Trade*, 1999, 33 (3), p. 117 ss.
- WTO, *Protocol on the Assecion of the People's Republic of China*, Wt/A/432, November 10, 2001.
- J. YA QIN, "WTO – Plus" *Obligations and their Implications for the World Trade Organisation Legal System*, 37 (3), 2003, JWT, p. 483 ss.
- T. YU, *The 10 Major problems With the Anti-Dumping Instruments in the People's Republic of China*, in *JWT*, 2005, vol.39, pp. 93 ss.
- L. YUNYUN, *China & Europe: Will the Honeymoon Continue?* In *Beijing Review*, vol. 50, n. 14 del 5 aprile 2007.
- Y. ZHU, I. CAMPBELL, *Individual Labour Contracts in the People's Republic of China Entreprises*, in *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 2006, p. 469.
- J. ZIEGLER, *Les nouveaux maitres du monde et ceux qui leur résistent*, Parigi, 2002.
- L. ZOPPO, *L'esecuzione delle decisioni dell'organo di risoluzione delle controversie nell'ambito dell'OMC: questioni aperte e prospettive di riforma*, in *Diritto Comunitario degli Scambi Internazionali*, 2008, vol. II, p. 271.
- L. ZOPPOLI, *Strumenti di tutela del lavoro nel mercato globale: le clausole sociali*, in *Democrazia e diritto*, 2004 Fasc. 3, p. 134 – 139.
- .