



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ' EUROPEE

Bruxelles, 18.7.2001
COM(2001) 416 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO
EUROPEO E AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE**

**PROMOZIONE DELLE NORME FONDAMENTALI DEL LAVORO E
MIGLIORAMENTO DELLA GOVERNANCE SOCIALE NEL QUADRO DELLA
GLOBALIZZAZIONE**

Sommario

1.	Introduzione	3
2.	Progressi sul piano internazionale a sostegno delle norme fondamentali del lavoro.....	4
2.1.	Verso una migliore governance sociale a livello internazionale.....	4
2.1.1.	Riconoscimento dell'universalità delle norme fondamentali del lavoro: il vertice mondiale per lo sviluppo sociale del 1995.....	5
2.1.2.	Rafforzamento delle norme fondamentali del lavoro in seno all'OIL: la dichiarazione relativa ai principi fondamentali e ai diritti sul lavoro del 1998.....	5
2.1.3.	Creazione di un gruppo di lavoro dell'OIL sulla dimensione sociale della globalizzazione.....	7
2.1.4.	La dichiarazione ministeriale di Singapore dell'OIL (1996)	8
2.1.5.	Lo studio dell'OCSE sugli scambi internazionali e le norme fondamentali del lavoro	9
2.1.6.	I codici di condotta internazionali.....	9
3.	I principi guida dell'approccio dell'UE.....	11
3.1.	Le norme in materia di lavoro: elemento chiave della politica sociale dell'UE.....	11
3.2.	Rifiuto degli approcci sanzionatori nella politica commerciale.....	13
3.3.	Riduzione della povertà e rispetto dei diritti fondamentali nel quadro dell'assistenza allo sviluppo e degli accordi bilaterali.....	13
4.	Un'iniziativa europea per il progresso delle azioni internazionali	14
5.	Elementi per altre azioni a livello internazionale ed europeo.....	14
5.1.	Intensificazione dell'azione a livello internazionale.....	15
5.1.1.	Maggiore efficacia degli strumenti dell'OIL.....	15
5.1.2.	Maggiore sostegno all'assistenza tecnica multilaterale, in particolare dell'OIL.....	18
5.1.3.	Istituzione di un forum di dialogo internazionale	18
5.2.	Combinazione degli strumenti strategici dell'UE.....	18
5.2.1.	Il sistema delle preferenze generalizzate	18
5.2.2.	Relazioni bilaterali: accordi, assistenza e miglioramento delle capacità.....	19
5.2.3.	Le valutazioni di impatto sulla sostenibilità	21
5.3.	Programmi privati e facoltativi per la promozione delle norme fondamentali del lavoro: etichette sociali e codici di condotta delle imprese	21
6.	Conclusioni.....	23
7.	Allegati	26

1. INTRODUZIONE¹

La complessa interfaccia tra la globalizzazione e le norme fondamentali del lavoro è oggetto di crescente attenzione. I cittadini sono consapevoli del fatto che un sistema economico mondiale equo dovrebbe promuovere lo sviluppo sociale e i diritti fondamentali, e si rendono conto dell'inadeguatezza dell'attuale modello di governance a fronte di tali problematiche. L'opinione pubblica europea continua a nutrire un notevole interesse per la questione, a dimostrazione di una crescente consapevolezza degli effetti della globalizzazione, di un sempre maggiore interesse per relazioni economiche che siano vantaggiose per tutte le parti in causa e della convinzione che i flussi commerciali e degli investimenti debbano favorire la popolazione in generale e sostenere coloro che partecipano ai processi produttivi e contribuiscono alla crescita economica. Il crescente interesse pubblico si fonda sul riconoscimento dell'universalità delle norme fondamentali del lavoro e non si intende con ciò mettere in discussione il vantaggio comparativo di cui godono i paesi in via di sviluppo con bassi livelli salariali. L'obiettivo primario di promuovere i diritti fondamentali e lo sviluppo sostenibile si riflette nella posizione dell'UE definita nelle conclusioni del Consiglio del 1999².

Nella stessa Europa, la convinzione che la crescita economica sostenibile vada di pari passo con la coesione sociale - la quale a sua volta richiede il rispetto delle norme fondamentali del lavoro - sottende attualmente agli obiettivi strategici economici e di politica sociale dell'UE. In realtà, il mutuo rafforzamento delle politiche economica e sociale è un concetto centrale nell'agenda di politica sociale dell'Unione adottata dal Consiglio europeo di Nizza nel dicembre 2000. L'argomento verrà anche affrontato nel quadro della strategia di sviluppo sostenibile dell'UE, oltre che nella Comunicazione sul contributo comunitario allo sviluppo sostenibile a livello mondiale che la Commissione presenterà nel gennaio 2002, come stabilito nel corso del Consiglio europeo di Göteborg.

A livello globale, le attuali strutture e norme economiche e sociali internazionali appaiono squilibrate³. La governance dei mercati mondiali si è sviluppata più rapidamente rispetto alla governance *sociale* mondiale. Il meccanismo di esecuzione dell'OIL è scarsamente efficace, in quanto limitato alle convenzioni ratificate. Di contro, l'Organizzazione mondiale del commercio, con un sistema fondato su un insieme di norme e un meccanismo vincolante di soluzione delle controversie, si pone come organizzazione forte e relativamente efficace. La forza relativa dell'OMC fa sì che le vengano rivolte molte richieste di intervento anche in settori diversi da quello degli scambi commerciali e che impieghi i propri strumenti a vantaggio di altri settori strategici come le norme fondamentali del lavoro o l'ambiente. Tuttavia, l'OIL è e deve rimanere l'organizzazione competente a formulare e sviluppare le norme in materia di lavoro e qualsiasi tentativo atto a riequilibrare il sistema mondiale

¹ La presente comunicazione integra l'analisi presentata nella comunicazione della Commissione del 1996, incentrata sul sistema commerciale e sulle norme di lavoro internazionalmente riconosciute, Com(96)402 def./2 del 4 settembre 1996.

² Le conclusioni sono riportate all'allegato 1 della presente comunicazione.

³ Nella sua relazione al vertice del millennio, il Segretario Generale dell'ONU Kofi Annan ha affermato che "... negli ultimi decenni è emerso uno squilibrio tra, da una parte, i proficui sforzi volti a formulare e ad applicare norme incisive che favoriscano l'espansione dei mercati mondiali, e, dall'altra, l'inadeguato sostegno ad obiettivi sociali altrettanto validi, in materia di norme fondamentali del lavoro, ambiente, diritti umani o riduzione della povertà".

dovrebbe fondarsi sul rafforzamento del pilastro sociale a partire dai meccanismi dell'OIL e non da quelli dell'OMC.

Questi aspetti più generali della governance mondiale, se pure esulano di per sé dall'ambito della presente comunicazione, influiscono però sulla promozione delle norme fondamentali del lavoro. Queste riflessioni ci aiutano a capire le dinamiche dei progressi maturati a livello internazionale in questo campo negli ultimi dieci anni; ci aiutano inoltre ad individuare le strade da percorrere per promuovere lo sviluppo sociale nel quadro della globalizzazione. In particolare, esse evidenziano la stretta correlazione esistente tra commercio e investimenti, crescita economica e sviluppo sociale, nonché l'esigenza di affrontare tali problematiche in maniera integrata. Ne consegue la necessità di realizzare la promozione delle norme fondamentali del lavoro con un approccio multidisciplinare.

Obiettivo della presente Comunicazione è definire una strategia mirata al miglioramento della governance sociale e alla promozione delle norme fondamentali del lavoro, al fine di potenziare il contributo della globalizzazione allo sviluppo sociale e al rispetto dei diritti fondamentali. Nel delineare tale strategia, la Comunicazione suggerisce alcuni strumenti applicabili a diversi settori strategici, sia a livello internazionale che europeo, nel tentativo di individuare un approccio esauriente e multidisciplinare.

2. PROGRESSI SUL PIANO INTERNAZIONALE A SOSTEGNO DELLE NORME FONDAMENTALI DEL LAVORO

2.1 Verso una migliore governance sociale a livello internazionale

Le discussioni svolte a livello internazionale sull'interfaccia tra globalizzazione e sviluppo sociale hanno dato origine, in tempi diversi, a vari forum internazionali, tra cui il vertice del millennio delle Nazioni Unite.⁴ Tali discussioni riflettono il favore generale alla promozione delle norme fondamentali del lavoro e il crescente riconoscimento dello sviluppo sociale quale componente indispensabile dello sviluppo sostenibile. Tuttavia, esse evidenziano anche chiaramente la difficoltà posta dall'affrontare l'interazione tra commercio e questioni sociali tenendo debitamente conto degli interessi di tutte le parti in causa. La principale preoccupazione riguarda la possibilità che la relazione tra commercio e questioni sociali venga strumentalizzata a scopi protezionistici o per dar spazio ad un maggiore ricorso alle sanzioni commerciali. Va osservato inoltre che negli ultimi anni si sono registrati progressi significativi anche a livello di iniziative volontarie, mirate all'attuazione delle norme fondamentali del lavoro e realizzate dalle stesse aziende o messe a punto per sostenerne le attività. Tali iniziative concorrono al miglioramento della governance sociale e alla promozione delle norme fondamentali del lavoro parallelamente alle azioni dei governi e di altri attori pubblici. La Commissione ha lanciato un dibattito su tali iniziative nel suo libro verde intitolato "Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese"⁵.

⁴ Una panoramica dei progressi compiuti e delle attività svolte dalle organizzazioni internazionali viene presentata nel documento dell'OIL per il gruppo di lavoro sulla dimensione sociale della globalizzazione del novembre 2000 intitolato: *Developments in other organisations: Overview of developments in other international organisations and bodies relevant to the work of the Working Party*, GB.279/WP/SDG/1.

⁵ COM(2001)x del 18 luglio 2001.

2.1.1. Riconoscimento dell'universalità delle norme fondamentali del lavoro: il vertice mondiale per lo sviluppo sociale del 1995

Il vertice mondiale per lo sviluppo sociale del 1995 ha affrontato per la prima volta la dimensione sociale della globalizzazione al più alto livello politico, dando così pieno riconoscimento alla componente sociale dello sviluppo sostenibile.

Nella dichiarazione di Copenaghen sullo sviluppo sociale, i paesi partecipanti hanno affermato che la globalizzazione⁶ crea opportunità in termini di crescita economica sostenuta e di sviluppo dell'economia mondiale e favorisce la condivisione di esperienze e il proficuo interscambio di ideali, valori culturali e aspirazioni. Allo stesso tempo, hanno ammesso che la povertà, la disoccupazione e la disgregazione sociale hanno troppo spesso accompagnato i mutamenti e i processi di adattamento. La dichiarazione di Copenaghen ha quindi segnalato che la sfida consiste nel gestire il processo di globalizzazione in modo da aumentarne i benefici ed attenuarne i potenziali effetti negativi sulla popolazione.

Nel programma d'azione⁷, i governi si sono impegnati a “salvaguardare e promuovere il rispetto dei diritti fondamentali dei lavoratori, ivi compresi il divieto del lavoro forzato e del lavoro minorile, la libertà sindacale e il diritto di organizzazione e di contrattazione collettiva, la parità di retribuzione tra uomini e donne per lo stesso lavoro, e la non discriminazione in materia di impiego e professione, dando piena attuazione alle convenzioni dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL), nel caso degli Stati parti alle stesse, e prendendo atto dei principi sanciti da dette convenzioni, nel caso degli Stati non contraenti, allo scopo di realizzare in tal modo una crescita economica realmente sostenuta e uno sviluppo sostenibile.” Il vertice ha, pertanto, definito per la prima volta le norme fondamentali del lavoro e ne ha riconosciuto l'universalità, rendendole responsabilità di tutti i governi, e non soltanto di quelli che hanno ratificato le relative convenzioni.

2.1.2. Rafforzamento delle norme fondamentali del lavoro in seno all'OIL: la dichiarazione relativa ai principi e ai diritti fondamentali sul lavoro del 1998

Il vertice di Copenaghen, anche grazie all'ulteriore impulso fornito dallo studio dell'OCSE del 1996 e dalla dichiarazione ministeriale di Singapore dell'OMC, ha ispirato l'adozione della dichiarazione dell'OIL relativa ai principi e ai diritti fondamentali sul lavoro del 1998⁸. Questa dichiarazione ha rappresentato un importante passo avanti nel riconoscimento universale delle norme fondamentali del lavoro. Particolare interesse riveste l'accordo secondo cui tutti i membri dell'OIL, ivi compresi quelli che non hanno ratificato le relative convenzioni, sono obbligati, in nome della loro appartenenza all'organizzazione, a promuovere ed attuare i principi riguardanti i diritti fondamentali sanciti dalle convenzioni dell'OIL. L'obiettivo chiave della dichiarazione era garantire il riconoscimento e l'applicazione universali delle norme fondamentali del lavoro definite dal vertice di Copenaghen e dalla stessa dichiarazione.

⁶ Definita come “conseguenza dell'aumentata mobilità dell'uomo, della maggiore efficienza delle comunicazioni, della grande crescita dei flussi commerciali e di investimento, e del progresso tecnologico”, Dichiarazione di Copenaghen sullo sviluppo sociale e programma d'azione del vertice mondiale per lo sviluppo sociale del 12 marzo 1995.

⁷ Paragrafo 54 (b): Espansione dell'occupazione produttiva e riduzione della disoccupazione, migliore qualità del lavoro e dell'occupazione.

⁸ Adottata il 18 giugno 1998 dall'86ª Conferenza internazionale del lavoro. Si tratta di un importante progresso riconosciuto e sostenuto dalla sessione speciale 2000 **Copenaghen +5** di Ginevra, che ha invitato i partecipanti a “rispettare, promuovere e attuare i principi contenuti nella dichiarazione dell'OIL relativa ai principi e ai diritti fondamentali sul lavoro e nel suo seguito”.

Nella dichiarazione del 1998 sono state confermate le quattro norme fondamentali del lavoro individuate dal vertice di Copenaghen:

1. Libertà di associazione ed effettivo riconoscimento del diritto di contrattazione collettiva.
2. Abolizione di tutte le forme di lavoro forzato o obbligatorio.
3. Effettiva abolizione del lavoro minorile.
4. Eliminazione della discriminazione in materia di impiego e professione.

Le suddette quattro norme fondamentali del lavoro sono attualmente tutelate da otto convenzioni dell'OIL⁹.

La dichiarazione del 1998 ha inoltre introdotto un meccanismo di verifica volto a promuovere l'applicazione universale delle norme fondamentali del lavoro, applicabile a tutti i membri dell'OIL, ivi compresi quelli che non hanno ratificato le convenzioni in materia. Tale meccanismo, destinato a sostenere gli sforzi compiuti dai membri dell'OIL, integra i meccanismi di controllo disposti dallo statuto dell'OIL per l'applicazione delle convenzioni ratificate, nonché la procedura speciale relativa alla libertà di associazione, che già si applica agli Stati che non hanno ancora ratificato.

Strumenti a disposizione dell'OIL per la promozione delle norme fondamentali del lavoro

1. Meccanismo di controllo

a) Relazioni periodiche sull'attuazione delle convenzioni OIL ratificate

Con scadenza dai due ai cinque anni, i membri dell'OIL presentano una relazione concernente le misure di attuazione delle convenzioni da essi ratificate. Tali relazioni vengono esaminate da un Comitato di esperti (CEACR) che può individuare particolari problemi o richiedere informazioni supplementari. Sebbene tali relazioni riguardino l'insieme delle convenzioni OIL, le osservazioni del CEACR si riferiscono sempre più spesso all'attuazione delle convenzioni fondamentali. La conferenza annuale dell'OIL può esercitare ulteriori pressioni in tal senso attraverso il Comitato tripartito sull'applicazione delle convenzioni e raccomandazioni.

b) Procedura di reclamo

Oltre agli strumenti periodici di controllo, lo statuto dell'OIL prevede modalità di azione più specifiche. Ai sensi dell'articolo 26, i membri dell'OIL possono presentare reclamo, mentre, ai sensi dell'articolo 24, le associazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro hanno la possibilità di costituire proprie rappresentanze. Tale procedura consente la creazione di una commissione d'inchiesta, composta da delegati dei lavoratori e dei datori di lavoro e da rappresentanti dell'OIL. Qualora uno Stato ometta di attuare le raccomandazioni di una commissione d'inchiesta, può essere fatta richiesta all'OIL di applicare le misure previste all'articolo 33, ai sensi del quale il Consiglio di amministrazione dell'OIL può, in caso di grave e persistente violazione, raccomandare alla conferenza l'adozione di misure atte a garantire l'osservanza delle raccomandazioni della commissione d'inchiesta.

Nel giugno 2000, la conferenza dell'OIL ha applicato le disposizioni dell'articolo 33 nei confronti dell'Unione di Myanmar per inosservanza delle raccomandazioni dell'OIL concernenti l'effettiva abolizione del lavoro forzato. Si è trattato del primo intervento di questo tipo da parte della conferenza nel corso degli 81 anni di storia dell'OIL. La risoluzione sollecitava i membri dell'organizzazione a rivedere, alla luce delle conclusioni della commissione d'inchiesta, le loro eventuali relazioni con lo Stato membro interessato e ad adottare adeguate misure volte a garantire che detto Stato non si avvallesse di tali relazioni allo scopo di mantenere o estendere il sistema di lavoro forzato o obbligatorio. Anche le organizzazioni internazionali sono state invitate a riconsiderare, nel rispetto dei relativi statuti e alla luce delle conclusioni della

⁹ Le otto convenzioni dell'OIL e il numero dei paesi membri loro firmatari a tutt'oggi sono riportati nell'allegato 2.

commissione d'inchiesta, ogni loro eventuale forma di cooperazione con lo Stato membro interessato e, all'occorrenza, ad interrompere al più presto ogni attività suscettibile di favorire, direttamente o indirettamente, la pratica del lavoro forzato o obbligatorio. Tuttavia, deve essere ancora precisato il rapporto tra le azioni commerciali che i membri dell'OIL possono decidere di adottare in questo contesto e le norme dell'OMC, in particolare gli articoli XX e XXI del GATT.

2. Seguito della dichiarazione relativa ai principi e ai diritti fondamentali sul lavoro del 1998

a) Relazioni sui principi e i diritti fondamentali in materia di lavoro dei paesi che non hanno ancora ratificato le convenzioni fondamentali dell'OIL

Il seguito della dichiarazione dell'OIL del 1998 ha introdotto l'obbligo, per i paesi che non hanno ancora ratificato le convenzioni fondamentali dell'OIL, di presentare una relazione annuale in cui vengano indicate le misure adottate per promuovere i principi sanciti da dette convenzioni. Tali relazioni figurano in una pubblicazione annuale. I gruppi dei lavoratori e dei datori di lavoro possono trasmettere le proprie osservazioni sulle relazioni. Un gruppo di esperti può inoltre pronunciarsi sulle relazioni nazionali, anche se finora si è limitato a far pervenire osservazioni di carattere generale.

b) Relazione generale

Conformemente alla dichiarazione del 1998, il Direttore Generale dell'OIL presenta ogni anno una relazione generale, che riferisce in particolare sull'evoluzione di ognuno dei quattro principi delle norme fondamentali del lavoro nei paesi, a prescindere che abbiano o meno ratificato le pertinenti convenzioni. La relazione 2000 ha riguardato la libertà di associazione, mentre la relazione di quest'anno ha riguardato il lavoro forzato.

3. Assistenza tecnica

L'assistenza tecnica è uno strumento chiave dell'OIL per la promozione dei principi e dei diritti sanciti dalla dichiarazione del 1998, che in passato ha dato buoni risultati. L'assistenza fornita dall'OIL comprende la consulenza in materia di riforme legislative, il consolidamento delle capacità dei legislatori e degli amministratori e la formazione dei funzionari di governo, allo scopo di migliorare la capacità della propria componente tripartita. L'assistenza tecnica si ricollega spesso ad altri elementi - p. es. monitoraggio, sostegno alle strutture d'istruzione e agli strumenti di assistenza sociale - nell'ambito di programmi integrati. Ad esempio, gli sforzi compiuti nel quadro del programma internazionale per l'eliminazione del lavoro minorile (IPEC), si prenda il caso del Pakistan, sono frutto di un proficuo programma integrato (cfr. allegato 3).

2.1.3. Uno sguardo in prospettiva: creazione di un gruppo di lavoro dell'OIL sulla dimensione sociale della globalizzazione

Il Consiglio di amministrazione dell'OIL aveva istituito il gruppo di lavoro sulla dimensione sociale della globalizzazione già nel 1994¹⁰. Il gruppo di lavoro ha esaminato un'ampia gamma di aspetti connessi alla globalizzazione economica, raggruppandoli in tre tematiche principali: (i) revisione degli strumenti d'azione disponibili per la realizzazione dell'obiettivo sociale dell'OIL nel quadro della globalizzazione (rafforzamento della governance mondiale); (ii) miglioramento della conoscenza empirica degli effetti sociali della globalizzazione; e (iii) discussione sulle attività di altre organizzazioni.

Il gruppo di lavoro del marzo 2000 ha deciso di estendere il proprio mandato e ha fissato le seguenti attività per il futuro:

“L'obiettivo è approfondire la base di conoscenze dell'OIL rispetto all'interazione tra le varie dimensioni delle politiche economica e sociale nel nuovo contesto di un'economia mondiale. Su questa base verranno elaborate proposte strategiche suscettibili di accrescere la capacità dei vari paesi di gestire meglio gli effetti sociali della globalizzazione. I risultati contribuiranno al dialogo e allo scambio di esperienze con altre organizzazioni internazionali su questioni di interesse comune.”

¹⁰ All'atto dell'istituzione, si chiamava gruppo di lavoro sulle dimensioni sociali della liberalizzazione del commercio internazionale. La denominazione è stata modificata nel 2000.

In seguito a questa ridefinizione di competenze, nella riunione del novembre 2000 il gruppo di lavoro ha esaminato le questioni rilevanti al fine di comprendere in che modo la globalizzazione influisce sul progresso sociale e, più specificamente, in quale misura la libertà di associazione e la contrattazione collettiva possono contribuire allo sviluppo.

Il Direttore Generale dell'OIL Somavía ha spinto ancor più avanti questa iniziativa in occasione della riunione del marzo 2001, indicando una serie di possibilità per rafforzare e qualificare ulteriormente il gruppo di lavoro. In occasione della Conferenza internazionale del lavoro del giugno 2001, il gruppo di lavoro ha preso in esame le proposte formulate in dettaglio da Somavía circa l'intensificazione della propria azione. Si è convenuto sulla necessità di migliorare le capacità tecniche del gruppo di lavoro e sulla sua importanza quale forum di dialogo e di scambio ad alto livello. Inoltre, nel novembre 2001, il Segretariato dell'OIL presenterà ulteriori proposte in merito alla forma specifica che tale dialogo e scambio dovrebbero assumere nell'ambito del gruppo di lavoro. Quest'ultimo ha sostenuto altresì l'idea di incrementare il proprio contributo a favore di un quadro di riferimento integrato in cui sviluppare la dimensione sociale della globalizzazione. Il Direttore Generale proseguirà le consultazioni riguardo alla proposta di istituire una commissione mondiale composta da eminenti personalità e incaricata di redigere una relazione autorevole sulla dimensione sociale della globalizzazione.

2.1.4. Il contesto commerciale: la dichiarazione ministeriale di Singapore dell'OMC (1996)

La relazione tra il sistema commerciale multilaterale e le norme in materia di lavoro è stata oggetto di discussione alla riunione ministeriale di Marrakech dell'aprile 1994, in occasione della quale alcuni partecipanti hanno richiesto all'OMC di varare nuove iniziative in questo campo. Durante la prima conferenza ministeriale dell'OMC a Singapore nel dicembre 1996, alcuni membri, tra cui la CE, hanno proposto la creazione di un gruppo di lavoro dell'OMC incaricato di esaminare i rapporti tra commercio internazionale e condizioni di lavoro. Si trattava di una posizione sostenuta in particolare dai paesi industrializzati e fortemente contestata dalla maggioranza dei paesi in via di sviluppo che vi intravedevano una forma velata di protezionismo e un tentativo di introdurre restrizioni agli scambi, attraverso il riferimento alle norme di lavoro. Ne è risultato il paragrafo 4 della dichiarazione ministeriale di Singapore del 1996 che recita:

“Confermiamo il nostro impegno ad osservare le norme fondamentali del lavoro riconosciute a livello internazionale. L'Organizzazione internazionale del lavoro è l'organismo competente per stabilire queste norme e svilupparle, e affermiamo di sostenere l'azione che essa svolge per promuoverle. Riteniamo che la crescita economica e lo sviluppo, favoriti da un aumento degli scambi commerciali e da una maggiore liberalizzazione del commercio, contribuiscono alla promozione di queste norme. Ci opponiamo a che le norme del lavoro siano usate a fini protezionistici, e conveniamo che il vantaggio comparativo dei paesi, in particolare dei paesi in via di sviluppo con bassi salari, non deve in alcun modo essere messo in questione. A tale riguardo, notiamo che i Segretariati dell'OMC e dell'OIL continueranno a collaborare come fanno attualmente”.

L'interfaccia tra commercio e questioni sociali è stata inoltre oggetto di discussione nel corso della terza conferenza ministeriale di Seattle nel novembre 1999, in occasione della quale alcuni paesi industrializzati chiesero che il tema concernente la relazione tra commercio e

lavoro fosse inserita nell'agenda dell'OMC¹¹. La posizione della CE per la terza conferenza ministeriale dell'OMC era stata delineata nelle conclusioni del Consiglio dell'ottobre 1999 (riportate all'allegato 1). La conferenza ministeriale di Seattle non è giunta ad alcuna conclusione. È corretto affermare che la questione della relazione tra commercio e lavoro e l'evidente desiderio di almeno uno dei principali membri dell'OMC di correlare norme di lavoro e sanzioni commerciali hanno contribuito al fallimento della conferenza. Più in generale, gli atti della conferenza ministeriale hanno confermato la delicatezza della questione per la quasi totalità dei paesi in via di sviluppo. Tuttavia, al di là di queste considerazioni, le discussioni informali dell'epoca e quelle che si sono susseguite da allora hanno anche indicato la strada da seguire per arrivare ad un eventuale consenso internazionale sul modo di gestire il rapporto tra globalizzazione, commercio e sviluppo sociale. Tale consenso dovrà essere verosimilmente fondato sugli elementi seguenti:

- un dialogo internazionale periodico su commercio e sviluppo sociale;
- con la partecipazione di OIL, OMC, UNCTAD, Banca mondiale, governi e società civile;
- volto ad analizzare e a favorire scambi di esperienze sull'interfaccia tra commercio e sviluppo sociale,
- respingendo, però, con chiarezza gli approcci basati sullo strumento sanzionatorio.

2.1.5. Una relazione complessa: lo studio dell'OCSE sugli scambi internazionali e le norme fondamentali del lavoro

Lo studio dell'OCSE del 1996 sugli scambi internazionali e le norme fondamentali del lavoro ha analizzato, con proficui risultati, la correlazione tra commercio, competitività, crescita e norme fondamentali del lavoro. Lo studio si è concentrato sulle norme fondamentali del lavoro, che differiscono in termini sostanziali e di impatto economico dalle altre norme in materia di lavoro. Le conclusioni dello studio sono le seguenti:

- il mancato o insufficiente rispetto delle norme fondamentali in un paese non è un fattore significativo che accresce il vantaggio competitivo di detto paese nel commercio internazionale o nell'attrarre gli investimenti diretti esteri, e
- vi è un'interazione positiva tra la liberalizzazione del commercio internazionale e l'applicazione delle norme fondamentali del lavoro.

L'aggiornamento 2000 dello studio offre un quadro generale dei progressi compiuti dopo lo studio del 1996 e una panoramica della letteratura recente. Tale relazione di aggiornamento ha ampiamente confermato le principali risultanze dello studio del 1996 (cfr. allegato 4 per i principali aspetti dell'aggiornamento 2000).

2.1.6. I codici di condotta internazionali: verso la responsabilità sociale delle imprese

Le imprese multinazionali svolgono un ruolo chiave nella promozione del comportamento socialmente responsabile delle imprese nel quadro dei mercati mondiali del lavoro. Inoltre, gli effetti del commercio internazionale sulle norme fondamentali del lavoro dipendono dalle

¹¹ La seconda conferenza ministeriale di Ginevra dell'OMC (1998) aveva semplicemente confermato gli impegni e le valutazioni della conferenza di Singapore, tralasciando però qualsiasi specifico riferimento alla relazione tra commercio e norme di lavoro.

politiche nazionali dei paesi in via di sviluppo. Le aziende si trovano ad affrontare la sfida dello sviluppo nel contesto di mercati internazionali sempre più competitivi. La Commissione invita caldamente le imprese ad adottare un comportamento socialmente responsabile, pur riconoscendo la volontarietà di tali iniziative. La Commissione ritiene inoltre che un comportamento aziendale socialmente responsabile dovrebbe essere sviluppato di concerto con tutti gli interlocutori coinvolti.

2.1.6.1 La dichiarazione tripartita dell'OIL di principi concernenti le imprese multinazionali e la politica sociale

L'OIL ha adottato una dichiarazione tripartita di principi concernenti le imprese multinazionali e la politica sociale nel 1977. Tale dichiarazione è stata aggiornata nel 2000 alla luce della dichiarazione dell'OIL del 1998 relativa ai principi e ai diritti fondamentali sul lavoro. Il valore di questo documento risiede nella complessità del contenuto - che copre tutti gli aspetti della politica sociale, dalle relazioni industriali, alla formazione, all'occupazione - e nel fatto di avere come destinatari importanti attori economici (multinazionali, governi, associazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro).

2.1.6.2. Le linee guida dell'OCSE per le imprese multinazionali

Le linee guida dell'OCSE per le imprese multinazionali - adottate nel 2000 - rivestono un'importanza fondamentale. Si tratta di una serie di raccomandazioni rivolte dai governi alle multinazionali, che, seppur non vincolanti, hanno il favore dei paesi OCSE, ove ha origine la maggior parte di questo tipo di imprese. In linea con il concetto di responsabilità sociale delle imprese e allo scopo di promuovere il ruolo dell'imprenditoria nello sviluppo sociale e la tutela dei diritti fondamentali dei lavoratori, le linee guida consistono in principi e norme facoltativi per un comportamento responsabile da parte delle imprese in settori quali l'occupazione, le relazioni industriali, i diritti umani, l'ambiente, la concorrenza, la trasparenza dell'informazione e la fiscalità, la lotta alla corruzione e la tutela dei consumatori. L'attuazione delle linee guida merita grande attenzione, in quanto strumento atto a limitare i costi dell'assenza di una responsabilità sociale delle imprese e gli effetti in termini di assistenza allo sviluppo.

Secondo le linee guida, le multinazionali dovrebbero contribuire al progresso economico, sociale e ambientale nella prospettiva di realizzare uno sviluppo sostenibile e rispettare i diritti umani dei soggetti interessati dalle proprie attività, in conformità agli obblighi e agli impegni internazionali assunti dai governi ospiti. Con specifico riferimento al settore sociale, le linee guida raccomandano alle multinazionali di agire nel rispetto delle convenzioni dell'OIL, invitandole in particolare a:

- rispettare il diritto dei lavoratori dipendenti di farsi rappresentare dai sindacati e di partecipare a trattative costruttive con tali rappresentanti;
- contribuire all'effettiva abolizione del lavoro minorile;
- contribuire all'eliminazione di ogni forma di lavoro forzato o obbligatorio;
- astenersi dall'operare discriminazioni nei confronti dei propri dipendenti in materia di impiego o professione.

2.1.6.3 Il *Global Compact* delle Nazioni Unite

L'iniziativa *Global Compact* delle Nazioni Unite è un altro esempio di codice di condotta raccomandato a livello internazionale, finalizzato al comportamento socialmente responsabile delle imprese. Questa iniziativa venne proposta per la prima volta nel 1999 dal Segretario Generale dell'ONU Kofi Annan per sollecitare gli imprenditori a sostenere ed applicare nove principi derivanti da strumenti internazionali e volti a promuovere i diritti umani e le norme in materia di lavoro e di ambiente. L'iniziativa è stata formalmente varata nel luglio 2000 con la partecipazione di imprese, lavoratori e società civile. Queste parti si sono accordate per cooperare entro questo spazio comune, allo scopo di rafforzare la cittadinanza responsabile delle imprese e i pilastri sociali della globalizzazione, attraverso il dialogo e attività concrete.

L'obiettivo principale di questa iniziativa - che sancisce per la prima volta la cooperazione di imprese e società civile nell'ambito dell'ONU - è far sì che le imprese private accolgano e applichino i nove principi fondamentali nelle rispettive prassi aziendali e sostengano le politiche pubbliche in questi settori. In materia di lavoro, il Segretario Generale dell'ONU ha chiesto alle imprese di "dar prova di leadership a livello mondiale, sostenendo i valori che sottendono al lavoro decente. Si tratta di principi che contribuiscono all'instaurazione di relazioni costruttive sul posto di lavoro e nella comunità, e favoriscono la maggiore stabilità degli investimenti. Le imprese ne otterranno benefici in termini di produttività, onorabilità, e ambienti di lavoro più collaborativi, tutti elementi che incidono sui profitti". I principi proposti in materia di lavoro riflettono i contenuti delle otto convenzioni fondamentali dell'OIL (i principi del *Global Compact* sono illustrati all'allegato 5).

3. I PRINCIPI GUIDA DELLA STRATEGIA DELL'UE

L'UE è da lungo tempo impegnata nella promozione delle norme fondamentali del lavoro e, più in generale, nel campo dello sviluppo sociale. La stessa UE si fonda sul rispetto dei diritti fondamentali. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea¹², adottata a Nizza nel dicembre 2000, conferma l'intenzione dell'UE di promuovere i diritti fondamentali - ivi comprese le norme fondamentali del lavoro - e di integrarli appieno nelle proprie politiche e azioni.

3.1. Le norme in materia di lavoro: elemento chiave della politica sociale dell'UE

Il progresso economico, la coesione sociale e un elevato livello di tutela e miglioramento qualitativo dell'ambiente rappresentano i pilastri complementari dello sviluppo sostenibile, oltre ad essere al centro del processo di integrazione europea. L'innalzamento del tenore di vita, la promozione di un più alto livello di occupazione e protezione sociale finalizzato al miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro e alla promozione della qualità della vita sono tra gli obiettivi dell'Unione europea. Recentemente, in occasione del Consiglio di Nizza, l'UE ha adottato un'agenda di politica sociale che promuove il concetto di qualità - nell'occupazione, nelle relazioni industriali, e nelle condizioni di lavoro - in quanto elemento

¹² Particolarmente rilevante in questo contesto è il capo IV sulla solidarietà: l'articolo 27 sul diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione nell'ambito dell'impresa; l'articolo 28 sul diritto di negoziazione e di azioni collettive; l'articolo 30 sulla tutela in caso di licenziamento ingiustificato; l'articolo 31 sulle condizioni di lavoro giuste e eque; l'articolo 32 sul divieto del lavoro minorile e la protezione dei giovani sul luogo di lavoro, oltre all'articolo 5 del capo I sulla dignità, che proibisce la schiavitù e il lavoro forzato.

trainante di un sistema economico fiorente e complesso, in grado di garantire una migliore occupazione ed un più alto numero di posti di lavoro.

Il rispetto delle norme in materia di lavoro è parte integrante del modello sociale europeo, e, sin dai primi anni di vita della Comunità, si è andato costituendo un ingente corpus di legislazione comunitaria riguardante materie quali la salute e la sicurezza sul lavoro, le pari opportunità e la non discriminazione. Con particolare riferimento alle norme fondamentali internazionali del lavoro, ovviamente i principi e i diritti fondamentali sul lavoro definiti dall'Organizzazione internazionale del lavoro si applicano nella loro interezza ai paesi UE¹³.

Le parti sociali hanno avuto un ruolo centrale nello sviluppo della dimensione sociale dell'integrazione europea e anche il dialogo sociale a livello comunitario si è progressivamente ampliato, al punto che oggi le parti sociali svolgono, nell'ambito dell'UE, un importante ruolo istituzionale nell'elaborazione della politica e della legislazione comunitarie in materia sociale ed occupazionale. Nell'ambito degli sforzi compiuti dalla Comunità per gestire la dimensione sociale del cambiamento strutturale, fondamentale è stata la concessione, alle stesse parti sociali, dell'opportunità di proporre norme in materie di loro interesse nel quadro del processo di integrazione economica e sociale a livello europeo. Il Trattato prevede inoltre la possibilità, nell'ambito del processo politico comunitario, di richiedere il parere del Comitato economico e sociale, che comprende rappresentanti di varie categorie economiche e sociali. Il Comitato economico e sociale potrebbe quindi svolgere un ruolo utile ai fini di un approfondimento del dialogo sulle questioni affrontate dalla presente Comunicazione.

3.2 Rifiuto degli approcci sanzionatori nella politica commerciale

La posizione dell'UE in materia di commercio e lavoro è delineata nelle conclusioni del Consiglio dell'ottobre 1999 sulla preparazione della terza conferenza ministeriale dell'OMC, che sono tuttora alla base della posizione dell'UE in materia di commercio e sviluppo sociale¹⁴. In queste conclusioni, il Consiglio conviene che l'UE debba sostenere con forza la tutela delle norme fondamentali del lavoro. Gli altri elementi essenziali delle conclusioni del Consiglio sono i seguenti: il sostegno all'opera dell'OIL e alla sua cooperazione con l'OMC, anche attraverso un dialogo periodico; il sostegno alle misure volte ad incoraggiare il rispetto delle norme fondamentali del lavoro; ed un chiaro rifiuto di qualsiasi approccio di tipo sanzionatorio.

Il Consiglio ha confermato la ferma opposizione dell'UE agli approcci sanzionatori e ha affermato che "l'UE si opporrà e respingerà ogni tentativo di utilizzare i diritti in materia di lavoro a fini protezionistici". Il Consiglio ha inoltre convenuto che "il vantaggio comparativo dei paesi, in particolare dei paesi in via di sviluppo con bassi salari, non deve in alcun modo essere messo in discussione". Più in generale, le conclusioni del Consiglio dell'ottobre 1999 hanno posto come obiettivo d'insieme una maggiore coerenza nella formulazione della politica economica mondiale. Gli sforzi volti ad affrontare il problema dell'interfaccia tra commercio e sviluppo sociale vanno visti nell'ottica di questo obiettivo generale che risponde

¹³ Dal momento che l'impegno dell'Unione a promuovere le norme fondamentali del lavoro non può prescindere dalla rapida ratifica da parte della totalità degli Stati membri dell'UE di tutte le otto convenzioni fondamentali dell'OIL, il 15 settembre 2000 la Commissione ha trasmesso una raccomandazione agli Stati membri concernente la ratifica dell'ultima convenzione fondamentale dell'OIL, la n. 182 (1999).

¹⁴ Le conclusioni sono riportate all'allegato 1 della presente comunicazione.

alle preoccupazioni per lo squilibrio del sistema di governance mondiale e conferma l'esigenza di potenziare il ruolo dell'OIL.

3.3. Riduzione della povertà e rispetto dei diritti fondamentali nel quadro dell'assistenza allo sviluppo e degli accordi bilaterali

Povertà, malgovernance ed esistenza di vasti settori informali sono spesso la causa principale dell'insufficiente attuazione delle norme fondamentali del lavoro nei paesi in via di sviluppo. In molti di questi paesi, gran parte dell'economia locale è informale e priva di qualsiasi regolamentazione. La popolazione più indigente gravita fortemente attorno al settore informale dell'economia, sia per il lavoro che per i consumi, ed è, pertanto, in generale meno tutelata dagli accordi relativi alle norme fondamentali del lavoro. Va inoltre ricordato che una crescita economica sostenuta può contribuire al rispetto e all'effettiva applicazione delle norme in materia di lavoro e del quadro di regolamentazione sociale e viceversa: il rafforzamento delle norme fondamentali del lavoro può amplificare la crescita e l'efficienza economiche. Gli strumenti di sviluppo possono pertanto svolgere un ruolo importante nella promozione delle norme fondamentali del lavoro.

Il principale obiettivo della **politica comunitaria di sviluppo** è la riduzione della povertà. Lo sviluppo sociale, che si articola su occupazione, accesso ai servizi sociali, integrazione sociale e regolamentazione sociale, è parte integrante della lotta contro la povertà. Pertanto, la realizzazione di questo obiettivo essenziale della politica comunitaria di sviluppo richiede il sostegno allo sviluppo sostenibile in campo economico, sociale e ambientale. Una migliore integrazione delle norme fondamentali del lavoro sarebbe in sintonia con gli obiettivi generali della politica comunitaria di sviluppo, che si fonda sul principio dello sviluppo sociale ed umano sostenibile, equo e partecipativo. La dichiarazione del Consiglio e della Commissione del novembre 2000 ha confermato la necessità di coordinare gli strumenti di azione della CE disponibili nel quadro delle strategie di riduzione della povertà onde coprire, tra l'altro, gli aspetti sociali dello sviluppo¹⁵.

Gli **accordi di cooperazione** stipulati dalla CE con i paesi terzi riguardano la cooperazione in campo economico e sociale. La complessità degli accordi fa sì che i vari strumenti concorrano alla realizzazione degli obiettivi di crescita economica e di sviluppo sostenibile, compresa la dimensione sociale di quest'ultimo. Attualmente questi obiettivi ricorrono in tutti gli accordi di cooperazione con i paesi terzi: dal 1992 tutti gli accordi stipulati tra la CE e i paesi terzi devono obbligatoriamente contenere una clausola che indichi i diritti umani come elemento di base. Tale clausola si riferisce anche alle norme fondamentali del lavoro definite dalle otto convenzioni fondamentali dell'OIL. Inoltre, successivamente al vertice mondiale di Copenaghen per lo sviluppo sociale del 1995, tutti gli accordi tra CE e paesi terzi contengono un riferimento alla dichiarazione finale di detto vertice, analogo alla clausola sui diritti umani.

L'accordo di Cotonou del 2000 tra la CE e i 77 paesi ACP è da considerarsi un progresso in questo campo, in quanto contenente una disposizione specifica su commercio e norme in materia di lavoro, che conferma l'impegno delle parti a promuovere le norme fondamentali del lavoro¹⁶. L'accordo di Cotonou è un primo esempio di approccio articolato che integra vari strumenti strategici: commercio, sviluppo e dialogo politico. Lo sviluppo sociale e la promozione delle norme fondamentali del lavoro rientrano inoltre nella strategia generale di

¹⁵ Dichiarazione congiunta del Consiglio e della Commissione del novembre 2000 sulla politica comunitaria di sviluppo.

¹⁶ Titolo II: Cooperazione economica e commerciale; capitolo 5: settori connessi agli scambi, articolo 50: Scambi e norme di lavoro. Il testo figura all'allegato 5.

sviluppo dell'accordo, il quale prevede che "la cooperazione sostiene gli sforzi compiuti dagli Stati ACP per elaborare politiche e riforme generali e settoriali che migliorino la copertura, la qualità e l'accessibilità delle infrastrutture e dei servizi sociali fondamentali", e che la cooperazione punterà, tra l'altro, ad "incoraggiare la promozione di metodi partecipativi nel dialogo sociale e il rispetto dei diritti sociali fondamentali"¹⁷.

4. UN'INIZIATIVA EUROPEA PER IL PROGRESSO DELLE AZIONI INTERNAZIONALI

Come già detto, si è fatta molta strada nel quadro delle discussioni internazionali - dal primo riconoscimento dello sviluppo sociale quale uno dei pilastri dello sviluppo sostenibile e la convalida della dimensione sociale della globalizzazione nella dichiarazione di Copenaghen sullo sviluppo sociale del 1995, attraverso la dichiarazione ministeriale di Singapore dell'OMC del 1996, fino all'adozione della dichiarazione dell'OIL relativa ai principi e ai diritti fondamentali sul lavoro nel 1998.

Questi progressi sono frutto di una crescente convergenza di vedute a livello internazionale sull'esigenza di assicurare il pieno rispetto delle norme fondamentali del lavoro, evitando nel contempo il rischio di introdurre misure protezionistiche unilaterali. Tuttavia, la comunità internazionale non ha ancora trovato strategie adeguate all'interfaccia tra globalizzazione, commercio e sviluppo sociale, né ha esaurito tutte le possibilità di promuovere in modo efficace le norme fondamentali del lavoro. Il linguaggio misurato della dichiarazione di Singapore e gli eventi di Seattle dimostrano quanto sia delicato il problema dell'interfaccia tra commercio e lavoro. L'adozione della dichiarazione dell'OIL del 1998 è un progresso importante, anche dal punto di vista istituzionale, ma lo squilibrio tra i pilastri economico e sociale del sistema di governance mondiale rimane un fattore che complica il progresso sui due fronti.

Se, da una parte, la tematica ha avuto un'evoluzione - con la conclusione di un accordo sull'universalità delle norme fondamentali del lavoro - dall'altra, gli strumenti necessari a trasformare tali diritti in una realtà universale si sono sviluppati in modo poco organico e discontinuo. Onde assicurare l'effettiva attuazione delle norme fondamentali del lavoro, è possibile utilizzare in maniera più efficace gli strumenti dell'OIL e, all'occorrenza, pensare di potenziarli.

L'UE deve cercare di rafforzare gli strumenti internazionali ed europei volti a promuovere l'applicazione universale delle norme fondamentali del lavoro e di consolidare la governance sociale mondiale attraverso un approccio multidisciplinare integrato e un fermo rifiuto degli approcci protezionistici o sanzionatori.

5. ELEMENTI PER ALTRE AZIONI A LIVELLO INTERNAZIONALE ED EUROPEO

Quelli illustrati nei paragrafi seguenti sono considerati elementi di un approccio integrato finalizzato alla promozione dell'applicazione universale delle norme fondamentali del lavoro e al miglioramento della governance sociale. Tale approccio prevede strumenti ed azioni che interessano vari settori strategici, a livello comunitario e internazionale, e richiede l'uso e il potenziamento degli strumenti esistenti, oltre all'introduzione di nuovi strumenti atti a promuovere in modo graduale l'applicazione universale delle norme fondamentali del lavoro.

¹⁷ Titolo I: Strategie di sviluppo, sezione 2: Sviluppo umano e sociale, articolo 25: Sviluppo del settore sociale.

Si tratta di un approccio basato sulla politica e sui principi comunitari definiti dalle conclusioni del Consiglio dell'ottobre 1999, vale a dire l'universalità delle norme fondamentali del lavoro, il sostegno all'opera dell'OIL e alla sua cooperazione con altre organizzazioni internazionali e il rifiuto degli approcci sanzionatori.

5.1. Intensificazione dell'azione a livello internazionale

5.1.1. Maggiore efficacia degli strumenti dell'OIL

Negli ultimi anni l'OIL ha perfezionato in maniera sostanziale gli strumenti a sua disposizione per promuovere il rispetto delle norme fondamentali del lavoro, in particolare con la dichiarazione del 1998 relativa ai principi e ai diritti fondamentali sul lavoro e il suo seguito, ma anche con l'applicazione della procedura di reclamo in numerosi casi e le conseguenti azioni a livello nazionale e internazionale. È inoltre aumentato il ricorso all'assistenza tecnica mirata come incentivo all'osservanza delle norme fondamentali del lavoro, come previsto dalla dichiarazione del 1998. Questa evoluzione positiva dovrebbe continuare e l'UE dovrebbe svolgere un ruolo importante nell'incoraggiare altre azioni destinate ad accrescere l'efficacia degli strumenti dell'OIL. A questo proposito meritano considerazione i seguenti elementi:

- Strumenti atti a dar più peso al seguito dato alle osservazioni contenute nelle relazioni del Comitato di esperti sull'applicazione delle convenzioni, con particolare riferimento alle convenzioni fondamentali, oltre che a garantire un seguito più sistematico a tali osservazioni. Ciò richiederà un più elevato livello di assistenza tecnica.
- Maggiore pubblicità al meccanismo di controllo, in particolare per quanto riguarda le convenzioni fondamentali, affinché gli obblighi internazionali assunti dai paesi membri dell'OIL con la ratifica delle convenzioni siano oggetto di maggiore attenzione in tutto il sistema internazionale.
- Eventuali misure volte ad accrescere l'efficacia delle procedure di reclamo. Diversi paesi hanno autonomamente introdotto misure di sospensione della cooperazione allo sviluppo o del regime preferenziale SPG, a fronte di gravi e persistenti violazioni delle norme fondamentali del lavoro. Verosimilmente, vi sarebbero vantaggi in termini di maggiore coerenza, se tali azioni non fossero il risultato di una valutazione unilaterale e fossero, invece, adottate in seguito al ricorso alle procedure di reclamo dell'OIL. Va osservato, tuttavia, che dette procedure di reclamo trovano applicazione soltanto nei confronti dei paesi che hanno ratificato le convenzioni fondamentali pertinenti.

Oltre ad accrescere l'efficacia del meccanismo di controllo esistente, si potrebbe pensare di introdurre nuove misure promozionali atte a incentivare l'effettivo rispetto delle norme fondamentali del lavoro. A tal proposito potrebbero essere valutate le seguenti proposte:

- Creazione di un sistema entro il quale gli Stati assumano liberamente obblighi reciproci di rispetto delle norme fondamentali dell'OIL, ad esempio sottoscrivendo impegni che garantiscano l'effettiva attuazione delle convenzioni fondamentali sul territorio dello Stato interessato. Un incentivo di mercato volto a favorire la partecipazione al sistema potrebbe essere un meccanismo di riconoscimento pubblico per i paesi partecipanti. La ratifica delle convenzioni pertinenti rappresenterebbe la prima fase facilmente verificabile. Il preciso quadro istituzionale del sistema e la sua eventuale integrazione nell'ambito di un'organizzazione internazionale esistente sarà oggetto di ulteriore riflessione.

- Introduzione di incentivi positivi in senso lato, tra i quali vi potrebbe essere l'assistenza tecnica supplementare dell'OIL volta a favorire l'osservanza delle convenzioni attraverso la cooperazione tecnica nel quadro della dichiarazione.

L'applicazione universale dei diritti fondamentali, pur essendo certamente una condizione necessaria, non è sufficiente a garantire un concomitante progresso economico e sociale. Si pone allora il problema di stabilire se si possa fare di più a livello internazionale per promuovere una maggiore sinergia tra globalizzazione e progresso in termini di sviluppo sociale ed equità in senso lato. L'OIL ha già fornito un significativo contributo per una conoscenza più approfondita della relazione tra globalizzazione e politica sociale e occupazionale a livello nazionale¹⁸. Potrebbe dunque essere presa in considerazione l'istituzione di un quadro regolare e sistematico per lo svolgimento di tali attività, allo scopo di creare un sistema di valutazione periodica della politica sociale generale posta in atto da un certo paese. L'OIL sarebbe il forum naturale per lo svolgimento di un simile processo, data la sua esperienza riconosciuta a livello internazionale e la sua struttura tripartita.

- *L'UE dovrebbe promuovere, nel quadro dell'OIL, la discussione sulle misure supplementari atte ad accrescere l'efficacia dei controlli della stessa OIL, tra cui una pubblicità più incisiva, una verifica più efficiente e la valorizzazione dei riscontri del meccanismo di controllo in tutto il sistema internazionale. La stessa UE dovrebbe tenere più sistematicamente conto di tali riscontri nel quadro delle proprie relazioni bilaterali e multilaterali.*
- *L'UE dovrebbe, tra le altre cose, promuovere, in seno all'OIL, la discussione sull'ipotesi di nuovi meccanismi di incentivazione volti a favorire il rispetto delle norme fondamentali del lavoro. Ad esempio, si potrebbe valutare un nuovo sistema di impegni reciproci che garantiscano il rispetto delle convenzioni fondamentali dell'OIL, nel quale si inserisca un meccanismo per l'adeguato riconoscimento pubblico di detto impegno.*
- *L'UE dovrebbe promuovere, in seno all'OIL, la discussione su un nuovo meccanismo per la revisione periodica della politica sociale a livello nazionale.*

5.1.2. Maggiore sostegno all'assistenza tecnica multilaterale, in particolare dell'OIL

Le CE e gli Stati membri sostengono dal punto di vista finanziario le attività di assistenza tecnica dell'OIL. La Commissione, da parte sua, ha recentemente ribadito il proprio impegno a cooperare con l'OIL su questioni quali la promozione delle norme fondamentali del lavoro, in uno scambio di lettere tra la Commissione e l'OIL nel maggio 2001. La Commissione aumenterà - e gli Stati membri dovrebbero pensare di fare altrettanto - il proprio contributo finanziario ai programmi dell'OIL per la promozione delle norme fondamentali del lavoro.

Inoltre, la CE e gli Stati membri dovrebbero promuovere attivamente il dibattito e la riflessione sullo sviluppo sociale e sulle norme fondamentali del lavoro in altre organizzazioni finalizzate allo sviluppo, tra cui le istituzioni di Bretton Woods e l'UNCTAD, al fine di assicurare la coerenza delle politiche a sostegno delle norme fondamentali del lavoro e una maggiore assistenza nell'attuazione delle stesse nell'ambito dei programmi di aiuto. Come espressione dell'interfaccia tra riduzione della povertà e norme fondamentali del lavoro, la promozione delle norme fondamentali del lavoro e lo sviluppo sociale dovrebbero essere

¹⁸ In particolare nel documento *ILO Country Studies on the Social Dimension of Globalization* (Ginevra, 2001)

considerati parte integrante del piano strategico di riduzione della povertà (PRSP) o di analoghi strumenti a livello nazionale.

- *La CE e gli Stati membri dovrebbero aumentare il proprio contributo alle attività di assistenza tecnica dell'OIL in quanto strumento di promozione delle norme fondamentali del lavoro.*
- *La CE e gli Stati membri dovrebbero promuovere attivamente la riflessione ed il dibattito sullo sviluppo sociale e sulle norme fondamentali del lavoro in altre organizzazioni finalizzate allo sviluppo, al fine di assicurare la coerenza delle politiche a sostegno delle norme fondamentali del lavoro e garantire una maggiore assistenza all'attuazione delle stesse nell'ambito dei programmi di aiuto.*

5.1.3. Istituzione di un forum di dialogo internazionale

L'istituzione e il mantenimento di un dialogo periodico con la partecipazione di governi, organizzazioni internazionali e società civile continuano a rivestire un'importanza fondamentale in un'articolata strategia europea volta a migliorare la governance sociale nel quadro della globalizzazione e a promuovere le norme fondamentali del lavoro. In linea con le conclusioni del Consiglio del 1999, l'UE ha cercato di istituire un dialogo periodico a livello internazionale su commercio e sviluppo sociale, che riguardi anche le norme fondamentali del lavoro. L'obiettivo finale di questo dialogo è massimizzare l'interfaccia positiva tra commercio e sviluppo sociale, onde promuovere le norme fondamentali del lavoro.

Tale processo dovrebbe avere carattere interistituzionale e basarsi sui risultati già maturati nelle conferenze internazionali e dalle organizzazioni internazionali, come accennato al paragrafo 1 della presente comunicazione. L'OIL, in quanto organismo competente a definire e sviluppare le norme fondamentali del lavoro, avrebbe un ruolo chiave in questo tipo di dialogo, attraverso l'assistenza tecnica, il monitoraggio, le relazioni e le attività di analisi. Le attività del gruppo di lavoro sulla dimensione sociale della globalizzazione si pongono come valido punto di partenza per un futuro processo costruttivo e le discussioni della riunione del giugno 2001 del gruppo di lavoro stanno a dimostrare l'alto profilo raggiunto dallo stesso in quanto forum di scambio e di dialogo. L'OMC, l'UNCTAD e la Banca mondiale, oltre ad altre organizzazioni internazionali, in quanto partner naturali dell'OIL nel quadro di questo processo, dovrebbero arricchire il dibattito con il contributo relativo al proprio settore di competenza.

Il dialogo dovrebbe servire ad individuare gli strumenti atti a massimizzare gli effetti sociali positivi della liberalizzazione del commercio e degli investimenti, in particolare attraverso lo scambio di esperienze concrete. Gli effetti sociali dovrebbero essere intesi in senso ampio, sulla base dei processi di Copenaghen e Rio in materia di sviluppo sociale e di sviluppo sostenibile. In considerazione della stretta correlazione esistente tra sviluppo economico e sviluppo sociale, il processo dovrebbe abbracciare gli aspetti di sviluppo sostenibile connessi allo sviluppo e alla riduzione della povertà, oltre ad esaminare la relazione tra crescita economica, occupazione, ineguaglianze, riduzione della povertà e protezione sociale. Ciò richiederebbe un'analisi in ordine a condizioni di lavoro, competitività, politiche sociali d'accompagnamento a sostegno della riforma del commercio (tra cui la formazione professionale), istruzione, impatto del commercio sulla discriminazione di genere o di altra natura. Un'analisi di questo tipo contribuirebbe a creare un'intesa suscettibile di fare della liberalizzazione di commercio e investimenti un elemento di sostegno dello sviluppo sociale, e quindi anche delle norme fondamentali del lavoro. Il forum di dialogo internazionale su commercio e sviluppo sociale potrebbe inoltre favorire lo scambio di esperienze sugli effetti

sociali della riforma del commercio e contribuire in tal modo all'introduzione di metodologie più efficaci per la valutazione ex-ante degli effetti sociali della liberalizzazione commerciale.

➤ *L'UE dovrebbe proseguire i propri sforzi volti ad istituire un dialogo periodico a livello internazionale su commercio e sviluppo sociale, che riguardi anche le norme fondamentali del lavoro.*

5.2. Combinazione degli strumenti strategici dell'UE

5.2.1. Aumentare gli incentivi commerciali: il sistema delle preferenze generalizzate

Il sistema delle preferenze generalizzate (SPG) dell'UE consente ai paesi in via di sviluppo di beneficiare di un accesso preferenziale al mercato. Le preferenze tariffarie vengono concesse dalla CE in via autonoma, secondo modalità stabilite da un Regolamento del Consiglio. Gli incentivi sociali nel quadro del regime SPG sono un importante strumento per la promozione delle norme fondamentali del lavoro e la CE dovrebbe rafforzare la propria politica in questo campo. L'attuale regolamento SPG¹⁹ tratta la questione delle norme fondamentali del lavoro nella misura in cui (i) offre un regime di incentivazione che prevede la concessione di preferenze commerciali supplementari a fronte dell'effettiva conformità alle norme fondamentali del lavoro²⁰, e (ii) prevede la revoca, totale o parziale, del regime preferenziale per quei paesi beneficiari colpevoli di praticare una qualsiasi forma di schiavitù o di lavoro forzato. La prevista revisione del sistema delle preferenze generalizzate, che porterà all'introduzione di un nuovo regime, in vigore a partire dal 2002²¹, apporta alcune modifiche al programma di incentivazione speciale. Infine, nella prossima revisione, prevista per il 2004, dovrebbero essere valutate le varie possibilità di accrescere ulteriormente l'incidenza del regime SPG sulla promozione delle norme fondamentali del lavoro.

La Commissione propone che **l'attuale processo di revisione** introduca le seguenti modifiche volte a incoraggiare le richieste di incentivi speciali da parte dei paesi e a rafforzarne il collegamento con le norme fondamentali del lavoro:

- rendere il regime più interessante con l'ampliamento della gamma di preferenze commerciali supplementari previste dai programmi di incentivazione.
- accrescere la trasparenza e snellire le procedure allo scopo di aiutare i paesi a sfruttare meglio gli incentivi speciali e le opportunità di accesso al mercato offerte.
- rendere l'effettiva applicazione delle quattro norme fondamentali del lavoro, definite nella dichiarazione dell'OIL del 1998, un requisito per l'ottenimento degli incentivi speciali. Inoltre, nel quadro dell'attuale processo di revisione del sistema delle preferenze generalizzate, la Commissione ha proposto di includere tutti i tipi di violazione grave e sistematica delle quattro norme fondamentali del lavoro tra le cause di revoca temporanea, totale o parziale, dei benefici derivanti dal regime SPG. Tutti i paesi beneficiari avrebbero quindi la possibilità di ottenere ulteriori riduzioni tariffarie, a condizione che applichino effettivamente le norme fondamentali del lavoro. Per quanto riguarda i paesi che

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

²⁰ Nel quadro degli incentivi speciali, è prevista la concessione di preferenze commerciali supplementari, su richiesta, ai paesi che applicano in maniera effettiva le norme stabilite dalle convenzioni OIL n. 97 e 98 sulla libertà sindacale e il diritto alla contrattazione collettiva e le norme della convenzione n. 138 sul lavoro minorile.

²¹ Cfr. COM(2001) 293 def., adottata dalla Commissione il 12. giugno 2001.

beneficiano unicamente delle preferenze generalizzate previste dal sistema, queste potrebbero essere temporaneamente revocate, in tutto o in parte, qualora si riscontrasse una violazione seria e sistematica delle norme fondamentali del lavoro.

Per quanto concerne la **revisione futura** del regolamento SPG, la Commissione prenderà in esame un'ulteriore riformulazione del regime di incentivazione sociale e della relativa connessione alle convenzioni fondamentali dell'OIL, al fine di rendere maggiormente possibile il ricorso agli incentivi SPG per promuovere l'applicazione delle norme fondamentali del lavoro. In particolare, si dovrebbe considerare l'eventualità di recepire, nella legislazione nazionale, la sostanza delle otto convenzioni fondamentali dell'OIL oltre a prevedere una differenziazione per prodotto, settore o regione.

Oltre al perfezionamento del regime SPG in sé, è necessario prendere in considerazione un quadro di assistenza tecnica allo scopo di aiutare i paesi a sfruttare i programmi speciali di incentivazione, ad esempio attraverso l'effettiva attuazione delle norme fondamentali del lavoro, l'adeguamento della produzione e la presentazione delle domande di accesso al regime speciale di incentivazione, accrescendo in tal modo l'impatto del programma stesso. Si tratta di una prospettiva che richiede un più stretto rapporto tra i regimi SPG e i programmi di sviluppo e che dovrebbe essere presa in esame nel quadro dell'integrazione delle norme fondamentali del lavoro nei programmi di sviluppo della CE (par. 5.2.2.). Più in generale, la CE dovrebbe cercare di massimizzare gli effetti degli incentivi speciali a livello mondiale incoraggiando altri paesi industrializzati ad adottare regimi di incentivazione sociale, analoghi ai suoi.

- *Nel quadro dell'attuale revisione del Regolamento CE sul sistema delle preferenze generalizzate, il regime di incentivazione sociale dovrebbe essere consolidato introducendo migliori opportunità di accesso al mercato, rendendo il sistema più trasparente e estendendone la base a tutte le quattro norme fondamentali del lavoro contenute nella dichiarazione del 1998. Le disposizioni in materia di revoca temporanea andrebbero rafforzate ricomprendendo tra le cause tutti i casi di grave e sistematica violazione di ciascuna delle norme fondamentali del lavoro.*
- *La revisione futura del regime SPG della CE dovrebbe prevedere maggiori possibilità di ricorso agli incentivi offerti dal SPG per promuovere le norme fondamentali del lavoro.*
- *La CE dovrebbe cercare di massimizzare l'impatto degli incentivi speciali a livello mondiale incoraggiando altri paesi industrializzati ad adottare regimi di incentivazione sociale analoghi a quelli da lei introdotti.*

5.2.2. Relazioni bilaterali: accordi, assistenza e miglioramento delle capacità.

Lo sviluppo sociale è tra le priorità delle attività di assistenza allo sviluppo della CE. La Commissione porta avanti una serie di progetti di sviluppo in tutte le parti del mondo nel settore dei diritti umani, compresi i diritti sociali, ma dovrebbe dare più spazio alla promozione delle norme fondamentali del lavoro nella propria politica di sviluppo. A tale scopo, sarà necessario dare immediata priorità alla promozione delle norme fondamentali del lavoro nel quadro della programmazione dell'assistenza allo sviluppo.

Nella sua recente comunicazione intitolata "Il ruolo dell'Unione europea nella promozione dei diritti umani e della democratizzazione", la Commissione ha proposto che, nel quadro del dialogo politico con i paesi terzi, si svolgano discussioni su come fare ad ottenere la ratifica e l'effettiva attuazione degli strumenti fondamentali di tutela dei diritti umani e di altri accordi

internazionali in materia di diritti (in particolare le convenzioni OIL). La Commissione ritiene, infatti, che il rispetto dei diritti sociali e delle norme fondamentali del lavoro favorisca uno sviluppo equo e sostenibile in campo sociale ed economico

L'accordo di Cotonou ha rappresentato un importante progresso nella promozione delle norme fondamentali del lavoro nel quadro degli accordi bilaterali. L'UE dovrebbe adottare un approccio analogo nei futuri accordi commerciali e di cooperazione inserendovi specifiche disposizioni sulle norme fondamentali del lavoro. Ciò consentirà di integrare tali norme nella cooperazione economica e allo sviluppo, in modo da ottenere un miglior coordinamento dei vari mezzi d'azione ed intensificare le sinergie tra gli strumenti strategici. In particolare, l'integrazione delle norme fondamentali del lavoro negli accordi di cooperazione renderà questi ultimi strumenti autonomi complementari rispetto alle iniziative multilaterali volte a promuovere dette norme.

Per quanto riguarda l'assistenza allo sviluppo, l'accordo di Cotonou offre una chiara opportunità di discutere l'attuazione delle norme fondamentali del lavoro con i paesi ACP. Tale opportunità risiede nella stesura dei documenti di strategia regionale e nelle discussioni con i governi sui programmi strategici di riduzione della povertà (PRSP).

Altri strumenti prevedono misure specifiche per il **consolidamento delle capacità** nei ministeri competenti allo scopo di consentire ai governi di formulare, emanare ed attuare la legislazione nazionale in grado di adattare il consenso internazionale sancito dalle convenzioni OIL alle realtà locali, agevolandone in tal modo la ratifica e l'attuazione, e di istituire obiettivi meccanismi di controllo atti ad aumentare l'osservanza della legislazione da parte dei datori di lavoro nazionali e delle multinazionali. Questo tipo di assistenza non dovrebbe, tuttavia, essere soggetto ad alcuna nuova condizionalità fissata dalla Comunità.

L'accordo di Cotonou riconosce inoltre il potenziale contributo di diversi attori non statali. La CE dovrebbe promuovere il consolidamento delle capacità delle ONG e di altre organizzazioni della società civile locali affinché sensibilizzino maggiormente i lavoratori in merito ai loro diritti, sanciti dalle convenzioni dell'OIL, e vigilino sull'osservanza delle norme fondamentali del lavoro.

Tra le misure volte ad assicurare l'eliminazione del **lavoro minorile** rientrano le seguenti azioni: sviluppo di programmi efficaci a tempo determinato finalizzati all'eliminazione delle peggiori forme di lavoro minorile attraverso la prevenzione, la tutela e la rieducazione; promozione dell'accesso all'istruzione di base gratuita e di buona qualità e, ove possibile e necessario, alla formazione professionale per tutti i fanciulli; maggiore informazione sul lavoro minorile grazie ad una più efficace raccolta, analisi e diffusione dei dati; promozione di una maggiore conoscenza tra i fanciulli del diritto alla tutela contro lo sfruttamento economico e consapevolezza della necessità di un'azione prioritaria nei confronti delle peggiori forme di lavoro minorile.

- *La CE dovrebbe realizzare una migliore integrazione delle norme fondamentali del lavoro nella propria politica di sviluppo in linea con l'obiettivo generale di riduzione della povertà, anche attraverso il consolidamento delle capacità per l'attuazione delle norme fondamentali del lavoro.*
- *La CE e gli Stati membri dovrebbero migliorare il collegamento tra il regime SPG e i programmi di sviluppo in modo da aiutare i paesi a sfruttare i programmi di incentivazione ai fini della promozione delle norme fondamentali del lavoro.*

- *L'UE dovrebbe estendere l'approccio di Cotonou ad altri accordi cercando di inserirvi disposizioni specifiche in materia di norme fondamentali del lavoro.*

5.2.3. Le valutazioni d'impatto sulla sostenibilità

Le valutazioni d'impatto sulla sostenibilità costituiscono uno strumento relativamente nuovo in relazione alla politica commerciale. Esse mirano a misurare e quindi a contemplare gli effetti della politica commerciale sullo sviluppo sostenibile e dunque sulla relativa componente sociale. Gli indicatori fondamentali utilizzati inizialmente nelle valutazioni d'impatto sulla sostenibilità della Commissione sono i seguenti: reddito reale medio; occupazione e formazione netta di capitale fisso; equità e povertà; salute e istruzione; disparità tra uomini e donne; qualità ambientale di aria, acqua e terra; diversità biologica e altre riserve di risorse naturali. Tali indicatori fondamentali possono essere soggetti a modifica in funzione dell'evoluzione dello strumento.

L'utilizzo delle valutazioni d'impatto sulla sostenibilità può aiutare i responsabili politici a comprendere in maniera più chiara in che modo il commercio possa contribuire allo sviluppo sociale e a concentrare gli sforzi su obiettivi che incidano positivamente sulla crescita del commercio, favorendo al contempo lo sviluppo sostenibile. Può essere, inoltre, utile ad individuare quei provvedimenti atti a migliorare gli effetti della riforma del commercio. La valutazione di impatto sulla sostenibilità offre un'utile base di azione per altri settori strategici al fine di promuovere gli effetti positivi della riforma del commercio sullo sviluppo sociale, con particolare riferimento alle norme fondamentali del lavoro e alla regolamentazione sociale. La Commissione si è impegnata ad utilizzare le valutazioni d'impatto sulla sostenibilità in quanto supporto alle decisioni politiche concernenti importanti negoziati commerciali multilaterali. Le valutazioni d'impatto sulla sostenibilità troveranno applicazione nel programma incorporato dell'OMC e nel prossimo ciclo di negoziati commerciali multilaterali dell'OMC. Le valutazioni d'impatto sulla sostenibilità saranno integrate nei negoziati commerciali regionali CE-ACP e dovrebbero inoltre trovare applicazione in altri accordi bilaterali futuri.

- *La Commissione utilizzerà le valutazioni d'impatto sulla sostenibilità in relazione ai futuri negoziati e accordi commerciali e continuerà ad adeguare e mettere a punto la metodologia più idonea per perfezionare lo strumento delle valutazioni d'impatto sulla sostenibilità. In questo contesto, verranno prese in considerazione le modalità atte a misurare con maggiore precisione gli effetti della politica commerciale sullo sviluppo sociale e sulla promozione delle norme fondamentali del lavoro.*

5.3. Programmi privati e facoltativi per la promozione delle norme fondamentali del lavoro: etichette sociali e codici di condotta delle imprese

In linea con la crescente consapevolezza dell'opinione pubblica in merito alle conseguenze sociali ed ambientali dei modelli di consumo, aumenta la domanda di prodotti e investimenti socialmente responsabili. La domanda di prodotti socialmente responsabili e l'interesse pubblico per l'impatto sociale e gli standard etici delle attività industriali hanno inoltre spinto molte imprese, in particolare quelle impegnate nella produzione di beni di consumo, ad introdurre codici di condotta che disciplinino il proprio comportamento sociale, riconoscendo, così, l'esistenza di una responsabilità sociale delle imprese. Ciò indica la volontà di agire nel rispetto dei principi fondamentali riconosciuti in materia di lavoro, diritti umani e ambiente. Per la maggior parte delle imprese, le pubbliche relazioni costituiscono un elemento centrale della responsabilità sociale, in quanto esse sono a conoscenza dei costi associati a una pubblicità negativa in termini di riduzione del fatturato e perdita di quote di mercato. Il

controllo, la certificazione e la pubblicazione, anche attraverso la contabilità etica, di linee guida in materia sociale sono dunque aspetti di importanza fondamentale. Gli organismi di controllo si sono moltiplicati. I programmi privati e facoltativi per l'utilizzo di marchi etici rappresentano un aspetto della responsabilità sociale delle imprese nonché uno strumento di conciliazione tra sviluppo sociale e rispetto delle norme fondamentali del lavoro, da una parte, e maggiore competitività, dall'altra. Le iniziative e i marchi del commercio equo e solidale sono esempi di consolidati ed efficienti programmi di etichettatura, che prendono in considerazione elementi di ordine sociale²².

I codici di condotta, le linee guida e i programmi privati facoltativi di etichettatura sono strumenti importanti che contribuiscono alla promozione dello sviluppo sociale e delle norme fondamentali del lavoro attraverso il consolidamento della responsabilità sociale delle imprese. È giusto far notare che i programmi privati facoltativi, pur essendo complementari rispetto all'azione pubblica, non possono sostituirsi alla ratifica e all'attuazione delle norme fondamentali del lavoro a livello governativo. Andrebbe sottolineato altresì che i programmi privati hanno l'obbligo di osservare le norme applicabili in materia di concorrenza. Al contempo, i programmi privati facoltativi offrono, a titolo di premio, nuove opportunità di mercato, particolarmente interessanti per i produttori dei paesi in via di sviluppo. È molto importante, dunque, aiutare i produttori di questi paesi a sfruttare tali opportunità e, a tal fine, sarà necessario che:

- I programmi siano obiettivi, trasparenti e non discriminatori, in modo che tutti i produttori siano parimenti in grado di conoscere i requisiti al fine di poterli poi soddisfare.
- Le procedure per l'assegnazione delle etichette siano eque, proporzionate, e non inutilmente difficoltose, e, perciò, tali da non escludere i produttori dei paesi in via di sviluppo.
- Le esigenze dei produttori dei paesi in via di sviluppo siano prese in considerazione nei programmi di sviluppo attraverso misure di consolidamento delle capacità volte ad assistere settori o regioni di paesi in via di sviluppo nell'adeguare la propria produzione al fine di soddisfare i requisiti necessari ad ottenere un migliore accesso al mercato.

La crescente importanza delle iniziative private come i codici di condotta e le etichette sociali, nonché l'esigenza di sempre maggiore coerenza e trasparenza nell'ambito di tali iniziative, ha spinto la Commissione ad elaborare un libro verde sulla promozione di un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese²³. Questo documento espone, tra l'altro, l'esigenza di armonizzare i contenuti dei vari codici e di fondare gli stessi sulle norme fondamentali dell'OIL.

Il riferimento alle convenzioni fondamentali dell'OIL evidentemente accresce la trasparenza dei programmi privati facoltativi e aiuta i produttori a conformarsi ai requisiti. Al contempo, la verifica e la certificazione di tali programmi sono questioni che assumono un'importanza crescente man mano che ne aumenta la diffusione. In realtà, vi è il rischio che la proliferazione di codici ed etichette disomogenei, privi di qualsiasi regolamentazione comune e autorevole dei contenuti e dell'applicazione, possa comprometterne la credibilità. Sarà,

²² Cfr. altresì la comunicazione della Commissione al Consiglio sul commercio equo e solidale, COM(1999)619 def. del 29 novembre 1999.

²³ Si tratta di un'iniziativa che segue le conclusioni del Consiglio di Nizza del dicembre 2000 in cui il Consiglio ha evidenziato l'importanza di affrontare le conseguenze sociali e occupazionali dell'integrazione economica e dei mercati e di adattare le condizioni di lavoro alla nuova economia.

pertanto, necessario riflettere ulteriormente sulla necessità di introdurre meccanismi internazionalmente riconosciuti o norme comuni in materia di verifica e certificazione dei programmi facoltativi.

- *La CE e gli Stati membri dovrebbero aiutare i paesi in via di sviluppo a sfruttare al meglio le opportunità di accesso al mercato offerte a titolo di premio dai programmi di etichettatura sociale, attraverso il consolidamento delle capacità e il sostegno agli sforzi volti ad accrescere la trasparenza, la disponibilità e la non discriminazione di tali programmi.*
- *La Commissione è favorevole all'attuazione volontaria, da parte del settore aziendale, di programmi di etichettatura obiettivi, trasparenti e non discriminatori, che rispettino gli obblighi internazionali della CE e le norme applicabili in materia di concorrenza, siano finalizzati alla promozione delle norme fondamentali del lavoro e sostengano l'applicazione delle convenzioni fondamentali dell'OIL come minimo comune denominatore di tali programmi.*
- *L'UE dovrebbe promuovere la discussione sugli strumenti e le norme internazionali per la certificazione e la verifica dei programmi privati e facoltativi e per l'introduzione di un controllo di qualità efficace e dovrebbe sensibilizzare maggiormente l'opinione pubblica in merito a tali argomenti.*
- *L'UE dovrebbe continuare a sostenere l'opera dell'OIL in materia di iniziative private facoltative.*

6. CONCLUSIONI

L'interfaccia tra globalizzazione, commercio e sviluppo sociale è complessa e riunisce numerosi settori strategici attorno all'obiettivo unico dello sviluppo sostenibile. Pertanto, il miglioramento della governance sociale e la promozione delle norme fondamentali del lavoro nel quadro della globalizzazione e della liberalizzazione del commercio richiedono un approccio articolato. A questo scopo, la Commissione propone l'adozione da parte del Consiglio di una strategia volta a migliorare la governance sociale mondiale e promuovere le norme fondamentali del lavoro nel quadro della globalizzazione, anche in considerazione delle reazioni del Parlamento europeo e del Consiglio economico e sociale, anch'essi destinatari della presente comunicazione. Il Consiglio potrebbe iniziare col riaffermare i principi guida della posizione della CE definiti nelle conclusioni del Consiglio dell'ottobre 1999, vale a dire l'universalità delle norme fondamentali del lavoro, il sostegno all'opera dell'OIL e alla sua cooperazione con altre organizzazioni internazionali e il rifiuto degli approcci di tipo sanzionatorio. Sarebbe inoltre opportuno prevedere una serie di azioni: dalle azioni di competenza dell'UE, che incoraggino i partner a fare altrettanto, alle iniziative da proporre a livello internazionale. A questo proposito:

A livello internazionale

- *L'UE dovrebbe promuovere, nel quadro dell'OIL, la discussione sulle misure supplementari atte ad accrescere l'efficacia dei controlli della stessa OIL, tra cui una pubblicità più incisiva, una verifica più efficiente e la valorizzazione dei riscontri del meccanismo di controllo in tutto il sistema internazionale. La stessa UE dovrebbe tenere più sistematicamente conto di tali riscontri nel quadro delle proprie relazioni bilaterali e multilaterali*

- *L'UE dovrebbe, tra le altre cose, promuovere, in seno all'OIL, la discussione sull'ipotesi di nuovi meccanismi di incentivazione volti a favorire il rispetto delle norme fondamentali del lavoro. Ad esempio, si potrebbe valutare un nuovo sistema di impegni reciproci che garantiscano il rispetto delle convenzioni fondamentali dell'OIL, nel quale si inserisca un meccanismo per l'adeguato riconoscimento pubblico di detto impegno.*
- *L'UE dovrebbe promuovere, in seno all'OIL, la discussione su un nuovo meccanismo per la revisione periodica della politica sociale a livello nazionale.*
- *La CE e gli Stati membri dovrebbero aumentare il proprio contributo alle attività di assistenza tecnica dell'OIL in quanto strumento di promozione delle norme fondamentali del lavoro.*
- *La CE e gli Stati membri dovrebbero promuovere attivamente la riflessione ed il dibattito sullo sviluppo sociale e sulle norme fondamentali del lavoro in altre organizzazioni finalizzate allo sviluppo, al fine di assicurare la coerenza delle politiche a sostegno delle norme fondamentali del lavoro e garantire una maggiore assistenza all'attuazione delle stesse nell'ambito dei programmi di aiuto.*
- *L'UE dovrebbe proseguire i propri sforzi volti a istituire un dialogo periodico a livello internazionale su commercio e sviluppo sociale, che riguardi anche le norme fondamentali del lavoro.*

A livello europeo

- *Nel quadro dell'attuale revisione del Regolamento CE sul sistema delle preferenze generalizzate, il regime di incentivazione sociale dovrebbe essere consolidato, introducendo migliori opportunità di accesso al mercato, rendendo il sistema più trasparente ed estendendone la base a tutte le quattro norme fondamentali del lavoro contenute nella dichiarazione del 1998. Le disposizioni in materia di revoca temporanea dovrebbero essere rafforzate estendendone le cause a tutti i casi di grave e sistematica violazione di ciascuna delle norme fondamentali del lavoro.*
- *La revisione futura del regime SPG della CE dovrebbe prevedere maggiori possibilità di ricorso agli incentivi offerti dal SPG per promuovere le norme fondamentali del lavoro.*
- *La CE dovrebbe cercare di massimizzare l'impatto degli incentivi speciali a livello mondiale incoraggiando altri paesi industrializzati ad adottare regimi di incentivazione sociale analoghi a quelli da lei introdotti.*
- *La CE dovrebbe realizzare una migliore integrazione delle norme fondamentali del lavoro nella propria politica di sviluppo in linea con l'obiettivo generale di riduzione della povertà, anche attraverso il miglioramento delle capacità nei paesi in via di sviluppo per l'attuazione delle norme fondamentali del lavoro.*
- *La CE e gli Stati membri dovrebbero aiutare i paesi in via di sviluppo a sfruttare al meglio le opportunità di accesso al mercato offerte a titolo di premio dai programmi di etichettatura sociale, attraverso il consolidamento delle capacità e il sostegno agli sforzi volti ad accrescere la trasparenza, la disponibilità e la non discriminazione di tali programmi.*

- *La CE e gli Stati membri dovrebbero migliorare il collegamento tra il regime SPG e i programmi di sviluppo in modo da aiutare i paesi a sfruttare i programmi di incentivazione ai fini della promozione delle norme fondamentali del lavoro.*
- *L'UE dovrebbe estendere l'approccio di Cotonou ad altri accordi cercando di inserirvi disposizioni specifiche in materia di norme fondamentali del lavoro.*
- *La Commissione utilizzerà le valutazioni d'impatto sulla sostenibilità in relazione ai futuri negoziati e accordi commerciali continuerà ad adeguare e mettere a punto la metodologia più idonea per perfezionare lo strumento delle valutazioni d'impatto sulla sostenibilità. In questo contesto, verranno prese in considerazione le modalità atte a misurare con maggiore precisione gli effetti della politica commerciale sullo sviluppo sociale e sulla promozione delle norme fondamentali del lavoro.*
- *La Commissione è favorevole all'attuazione volontaria, da parte del settore aziendale, di programmi di etichettatura obiettivi, trasparenti e non discriminatori, che rispettino gli obblighi internazionali della CE e le norme applicabili in materia di concorrenza, siano finalizzati alla promozione delle norme fondamentali del lavoro e sostengano l'applicazione delle convenzioni fondamentali dell'OIL come minimo comune denominatore di tali programmi.*
- *L'UE dovrebbe promuovere la discussione sugli strumenti e le norme internazionali per la certificazione e la verifica dei programmi privati e facoltativi e per l'introduzione di un controllo di qualità efficace e dovrebbe sensibilizzare maggiormente l'opinione pubblica in merito a tali argomenti.*
- *L'UE dovrebbe continuare a sostenere l'opera dell'OIL in materia di iniziative private facoltative.*

ALLEGATO 1

Conclusioni del Consiglio dell'ottobre 1999 **su commercio e lavoro**

Il Consiglio conviene che l'UE debba sostenere con forza la tutela dei diritti fondamentali in materia di lavoro. In questo contesto, il Consiglio ha discusso approfonditamente il ruolo dell'OMC nel promuovere il rispetto di tali diritti, nonché gli effetti di un'iniziativa europea in tal senso nel quadro dell'OMC. Il Consiglio ricorda l'importanza della dichiarazione di Singapore e conviene sulla necessità di adottare altre iniziative in base alle seguenti indicazioni:

L'OMC, in collaborazione con altre organizzazioni internazionali, dovrebbe predisporre incentivi positivi atti a promuovere il rispetto dei diritti fondamentali in materia di lavoro. A questo scopo l'UE dovrebbe instaurare un dialogo permanente con i partner dell'OMC e dell'OIL oltre che con la società civile, al fine di definire approcci comuni nell'interesse dei soggetti realmente interessati da tali problemi.

L'Unione europea sosterrà le seguenti misure finalizzate al progresso in materia di commercio e diritti dei lavoratori:

- maggiore cooperazione tra OMC e OIL e tra i ispettivi Segretariati;
- sostegno all'opera dell'OIL e al suo ruolo di osservatore nell'OMC;
- creazione di un forum di lavoro permanente comune all'OIL e all'OMC sulle questioni connesse al commercio, alla globalizzazione e al lavoro in modo da approfondire la conoscenza dei problemi sul tappeto attraverso un proficuo dialogo tra tutte le parti interessate (governi, datori di lavoro, sindacati e altre organizzazioni internazionali). Questo dialogo dovrà vertere sull'esame della relazione tra politica commerciale, liberalizzazione del commercio, sviluppo e diritti fondamentali in materia di lavoro. Il Forum preparerà una riunione ministeriale da tenersi entro il 2001. L'UE si candiderà ad ospitare questa riunione;
- promozione di misure positive supplementari sulla base degli incentivi già applicati dall'UE ai fini della tutela dei diritti in materia di lavoro, in particolare attraverso migliori opportunità di accesso al mercato per le esportazioni dei paesi in via di sviluppo, escludendo il ricorso a misure restrittive degli scambi.

Il Consiglio conferma la ferma opposizione dell'UE agli approcci di tipo sanzionatorio. Il Consiglio conviene inoltre di ricercare il consenso internazionale attraverso il dialogo e il negoziato con i partner. L'UE si oppone e rifiuta qualsiasi tentativo di utilizzare i diritti in materia di lavoro a fini protezionistici. Il Consiglio conviene inoltre che il vantaggio comparativo dei paesi, in particolare dei paesi in via di sviluppo con bassi salari, non deve in alcun modo essere messo in discussione.”

ALLEGATO 2

Norme fondamentali del lavoro: le otto convenzioni fondamentali dell'OIL

Libertà di associazione ed effettivo riconoscimento del diritto di contrattazione collettiva:

- Convenzione sulla libertà sindacale e la protezione del diritto sindacale, 1948 (Convenzione n. 87)
- ratificata da 137 paesi²⁴
- Convenzione sul diritto di organizzazione e di contrattazione collettiva, 1949 (Convenzione n. 98)
- ratificata da 149 paesi

Abolizione di tutte le forme di lavoro forzato o obbligatorio:

- Convenzione concernente il lavoro forzato, 1930 (Convenzione n. 29)
- ratificata da 158 paesi
- Convenzione sull'abolizione del lavoro forzato, 1957 (Convenzione n. 105)
- ratificata da 156 paesi

Effettiva abolizione del lavoro minorile:

- Convenzione sull'età minima, 1973 (Convenzione n. 138)
- ratificata 111 paesi
- Convenzione sul divieto delle peggiori forme di lavoro minorile, 1999 (Convenzione n. 182).
- ratificata da 87 paesi

Eliminazione della discriminazione in materia di impiego e professione:

- Convenzione sulla parità di retribuzione, 1951 (Convenzione n. 100)
- ratificata da 153 paesi
- Convenzione sulla discriminazione in materia di impiego e professione, 1958 (Convenzione n. 111).
- ratificata da 151 paesi

²⁴ Il numero di paesi che hanno ratificato la Convenzione si riferisce alla situazione al 12 luglio 2001. L'OIL conta 175 Stati membri.

ALLEGATO 3

Esempio di assistenza tecnica fornita dall'OIL:

PROGRAMMI COMPLETI PER L'ELIMINAZIONE DEL LAVORO MINORILE

Modello di programma applicato nell'industria di fabbricazione dei palloni da calcio in Pakistan

Nel 1996, erano circa 7.000 i bambini addetti alla cucitura dei palloni da calcio nella regione di Sialkot in Pakistan. Sialkot è il principale centro di fabbricazione dei palloni da calcio in Pakistan, attività che rappresenta un'importante fonte di entrate in valuta pregiata. Circa il 20% della manodopera era costituita da bambini. Attraverso un modello che ha coniugato prevenzione, allontanamento, rieducazione e controllo, l'IPEC è riuscito a persuadere un intero settore industriale a prevenire e ad eliminare gradualmente il lavoro minorile, offrendo insieme valide alternative che tenessero i bambini lontani dai luoghi di lavoro.

Nel 1997, l'OIL, l'UNICEF e la Camera di commercio e industria di Sialkot hanno siglato un accordo su un progetto comune volto a prevenire ed abolire il lavoro minorile al di sotto dei 14 anni di età nell'ambito dell'industria di fabbricazione dei palloni da calcio. L'accordo:

- prevede un sistema di controllo interno all'impresa interessata,
- istituisce un sistema di controllo esterno gestito dall'IPEC,
- prevede modalità per l'individuazione e l'allontanamento graduale dei minori impiegati a tempo pieno,
- offre opportunità di istruzione e altri servizi di sostegno ai bambini e alle loro famiglie.

Risultati

- Circa 6.400 bambini frequentano i centri di istruzione
- I bambini continuano a lavorare a casa a tempo parziale per guadagnare qualcosa ma beneficiano di servizi rieducativi e di istruzione
- Le 22 imprese partecipanti nel 1997 sono diventate 65 nel febbraio 2000
- L'IPEC controlla il 100% della produzione in oltre 1.799 stabilimenti di cucitura
- In Pakistan l'accordo è stato ripetuto nell'industria dei tappeti e in India nell'industria di fabbricazione dei palloni da calcio.

ALLEGATO 4

Studio dell'OCSE sugli scambi internazionali e le norme fondamentali del lavoro, 2000

Principali conclusioni della panoramica sulla letteratura

- Il rafforzamento delle norme fondamentali del lavoro consente di migliorare l'efficienza e la crescita economiche, favorendo la qualificazione della manodopera e incentivando l'innovazione e la maggiore produttività.
- I paesi con insufficienti norme fondamentali del lavoro non ottengono risultati migliori in fatto di esportazioni rispetto ai paesi che praticano norme elevate.
- I paesi che sviluppano istituzioni democratiche - e applicano le norme fondamentali del lavoro - subiranno gli effetti negativi della transizione verso la liberalizzazione del commercio in maniera ridotta rispetto ai paesi privi di simili istituzioni.
- Vi sono tuttora opinioni contrastanti circa l'impatto del commercio sui modelli di occupazione e/o sulle disparità di retribuzione rispetto all'impatto di altre forze. Molti studi confermano un certo ruolo del commercio, seppure con un contributo limitato.
- I timori circa una certa "spirale discendente" in atto nel campo delle norme in materia di lavoro sono probabilmente esagerati.
- Gli interventi di natura commerciale non costituiscono strumenti ottimali per abolire lo sfruttamento del lavoro minorile ed accrescere la formazione di capitale umano. In certe condizioni, il divieto del lavoro minorile può essere efficace, ma una simile politica presenta dei limiti in quanto il divieto può talvolta addirittura peggiorare le condizioni delle famiglie. Sembrerebbe più valida una politica di sussidi alle famiglie affinché i figli possano continuare a frequentare la scuola.²⁵

²⁵ I risultati del programma internazionale per l'eliminazione del lavoro minorile (IPEC), ottenuti con l'applicazione del relativo modello di programma nei paesi selezionati, sono illustrati all'allegato 2, par. 2.

ALLEGATO 5

I nove principi del *Global Compact* delle Nazioni Unite

Il Segretario Generale dell'ONU ha chiesto agli imprenditori di tutto il mondo di:

Diritti umani

1. Promuovere e rispettare i diritti umani internazionali nella rispettiva sfera d'influenza; e
2. Garantire che le proprie imprese non si rendano complici di violazioni dei diritti umani.

Lavoro

3. Favorire la libertà di associazione e riconoscere in maniera effettiva il diritto di contrattazione collettiva;
4. Favorire l'eliminazione di qualsiasi forma di lavoro forzato o obbligatorio;
5. Favorire l'effettiva abolizione del lavoro minorile; e
6. Favorire l'eliminazione della discriminazione in materia di impiego e professione.
7. Adottare un approccio precauzionale di fronte ai grandi problemi ambientali;
8. Promuovere iniziative favorevoli ad una maggiore responsabilità ambientale; e
9. Incentivare lo sviluppo e la diffusione di tecnologie ecocompatibili.

ALLEGATO 6

Articolo 50 dell'accordo di Cotonou

Scambi e norme di lavoro

1. Le parti riaffermano il loro impegno nei confronti delle norme fondamentali di lavoro riconosciute al livello internazionale, definite nelle pertinenti convenzioni dell'OIL, in particolare quelle relative alla libertà di associazione e al diritto di contrattazione collettiva, all'abolizione del lavoro coatto, all'eliminazione delle forme più gravi di lavoro minorile e al principio di non discriminazione.

2. Esse decidono di approfondire la cooperazione in questo settore, in particolare per quanto riguarda:

- lo scambio di informazioni sulle rispettive legislazioni e regolamentazioni del lavoro;
- l'elaborazione di legislazioni del lavoro nazionali e il miglioramento di quelle esistenti;
- programmi d'istruzione e di sensibilizzazione;
- l'effettiva applicazione delle legislazioni e regolamentazioni del lavoro nazionali.

3. Le parti convengono che le norme del lavoro non devono essere utilizzate a scopi di protezionismo commerciale.