



La strategia di promozione a livello internazionale dei valori UE, con particolare riferimento agli standard in materia di lavoro: punti di forza e criticità degli attuali meccanismi

Gabriele Rugani*

SOMMARIO: 1. Introduzione: l’esportazione degli standard in materia di lavoro come obiettivo prioritario dell’UE per l’immediato futuro. – 2. L’esportazione degli standard UE in materia di lavoro attraverso gli accordi internazionali con Stati terzi. – 3. L’esportazione degli standard UE in materia di lavoro attraverso meccanismi di carattere unilaterale. – 4. Conclusioni: la debolezza dei meccanismi di attuazione come fattore che può compromettere la strategia dell’UE di promozione dei propri valori.

1. Tra gli obiettivi dell’Unione europea per l’immediato futuro è possibile annoverare anche quello di rafforzare ulteriormente il proprio *ruolo di leader mondiale*, nonché, scendendo ancor più nello

* Assegnista di ricerca post-dottorale in Diritto dell’Unione europea e Diritto internazionale, Università di Pisa.

specifico, quello di continuare a promuovere a livello internazionale, con la propria *politica commerciale*, elevati standard di protezione dell'*ambiente* e del *lavoro*. Tali materie, è bene precisarlo fin da subito, vengono concepite dall'UE come inestricabilmente connesse tra loro, in quanto componenti del c.d. *sviluppo sostenibile*: entrambe sono infatti ritenute indispensabili per il benessere delle generazioni presenti e future¹.

Gli obiettivi appena descritti sono stati esplicitati fin dal 2019 dall'allora candidata alla carica di Presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen, all'interno dei suoi "Orientamenti politici per la prossima Commissione europea 2019-2024", significativamente intitolati "Un'Unione più ambiziosa. Il mio programma per l'Europa"². All'interno di tale documento, vengono individuate "sei tematiche ambiziose per l'Europa" su cui concentrarsi "per i prossimi cinque anni e oltre". Tra di esse, insieme a "Un Green Deal europeo", "Un'economia che lavora per le persone", "Un'Europa pronta per l'era digitale", "Proteggere il nostro stile di vita europeo" e "Un nuovo slancio per la democrazia europea", figura anche la tematica di maggior interesse ai nostri fini: "Un'Europa più forte nel mondo"³.

¹ Il fatto che l'UE concepisca la protezione dell'ambiente e del lavoro come componenti dello sviluppo sostenibile inestricabilmente connesse tra loro è esplicitato in varie sedi, tra cui anche alcuni importanti accordi internazionali conclusi con Stati terzi. Si veda, a titolo esemplificativo, l'art. 22.1, par. 1, dell'Accordo CETA ("Accordo economico e commerciale globale tra il Canada, da una parte, e l'Unione europea e i suoi Stati membri, dall'altra"), in base a cui: "[...] Le parti riconoscono che lo sviluppo economico, lo sviluppo sociale e la protezione dell'ambiente sono interdipendenti e costituiscono componenti dello sviluppo sostenibile che si rafforzano reciprocamente; le parti riaffermano il loro impegno a promuovere lo sviluppo del commercio internazionale in modo da contribuire al raggiungimento dell'obiettivo dello sviluppo sostenibile, per il benessere delle generazioni presenti e future". Formule simili possono essere trovate, sempre a titolo esemplificativo, nell'art. 12.1, par. 2, dell'Accordo di libero scambio tra UE e Singapore, nonché nell'art. 13.1, par. 3, dell'Accordo di libero scambio tra UE e Vietnam.

² U. VON DER LEYEN, *Un'Unione più ambiziosa. Il mio programma per l'Europa – Orientamenti politici per la prossima Commissione europea 2019-2024*, 2019, reperibile su www.ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission_it.pdf.

³ *Ibidem*, p. 4.

A tal riguardo, l'allora candidata Presidente Ursula von der Leyen afferma espressamente di volere “un'Europa più ambiziosa che rafforzi la leadership mondiale responsabile che la contraddistingue”. Il principale strumento attraverso cui perseguire tale obiettivo è rappresentato da “un programma di *commercio equo e aperto*”; il commercio, infatti, non viene visto come fine a sé stesso, ma anzi come “un mezzo per assicurare prosperità qui da noi e per *esportare i nostri valori nel mondo*”. E per quanto riguarda, più nel dettaglio, i valori dell'UE che meritano di essere esportati oltrefrontiera, l'allora candidata Presidente Ursula von der Leyen si impegna espressamente ad adoperarsi “affinché ogni nuovo accordo concluso contenga un capitolo distinto dedicato allo *sviluppo sostenibile* e rispetti le norme più rigorose in termini di *clima, ambiente e protezione del lavoro, con tolleranza zero in fatto di lavoro minorile*”⁴.

Obiettivi non dissimili vengono individuati, per il medesimo arco temporale, anche dal Consiglio europeo all'interno del suo documento “Una nuova agenda strategica 2019-2024”⁵. L'agenda è incentrata su “quattro priorità principali”: tra queste, oltre a “proteggere i cittadini e le libertà”, “sviluppare una base economica forte e vivace” e “costruire un'Europa verde, equa, sociale e a impatto climatico zero”, troviamo enunciata ancora una volta quella di “promuovere gli interessi e i valori europei sulla scena mondiale”⁶.

Su quest'ultimo punto, il documento afferma che “l'UE deve [...] tutelare i propri interessi e valori e il proprio stile di vita e plasmare il futuro del pianeta”. E ancora: “L'UE utilizzerà la sua influenza per guidare la risposta alle sfide mondiali, mostrando la strada da seguire nella lotta contro i cambiamenti climatici” e “promuovendo lo *sviluppo sostenibile*”. Quanto allo strumento primario per realizzare una simile promozione dei valori dell'UE a livello globale, per il Consiglio europeo esso è il medesimo che abbiamo già trovato menzionato anche negli orientamenti della Commissione: “*Una politica commerciale ambiziosa e solida*”⁷.

⁴ *Ibidem*, p. 19 (enfasi aggiunta).

⁵ Consiglio europeo, *Una nuova agenda strategica 2019-2024*, 2019, reperibile su www.consilium.europa.eu/media/39937/a-new-strategic-agenda-2019-2024-it.pdf.

⁶ *Ibidem*, p. 2.

⁷ *Ibidem*, p. 6 (enfasi aggiunta).

Infine, un'ulteriore conferma del fatto che per l'UE quelle appena descritte rappresentano priorità assolute può essere rinvenuta in seno alla c.d. "Conferenza sul futuro dell'Europa". Quest'ultima, come noto, è un'iniziativa congiunta del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione europea, aperta ufficialmente (e simbolicamente) il 9 maggio 2021, e concepita dalle istituzioni UE come la naturale continuazione del precedente dibattito sul futuro dell'Unione⁸. Ancor più nello specifico, come precisato sia nella "Dichiarazione comune sulla Conferenza sul futuro dell'Europa"⁹, che nel "regolamento interno della Conferenza sul futuro dell'Europa"¹⁰ all'art. 1, essa è un processo "dal basso verso l'alto", incentrato sui cittadini, che consente agli europei di esprimere la loro opinione su ciò che si aspettano dall'UE.

Orbene, sia la Dichiarazione che il regolamento elencano una serie di contenuti che saranno oggetto di discussione, tra cui per l'appunto figura anche "il ruolo dell'UE nel mondo": tale argomento, esattamente come gli altri, sarà affrontato "sulla scorta dell'agenda strategica del Consiglio europeo", nonché "degli orientamenti politici 2019-2024 della Commissione europea", ovverosia proprio i due documenti precedentemente esaminati¹¹. All'interno della Piattaforma digitale multilingue, che rappresenta la base della Conferenza all'interno della quale i cittadini e i portatori di interesse possono condividere idee e inviare contributi, l'argomento è poi ulteriormente specificato con indicazioni funzionali a suggerire la direzione del dibattito¹²: in particolare, si fa riferimento all'obiettivo di "rafforzare

⁸ Sul punto v. F. MARTINES, *La Conferenza sul futuro dell'Europa: uno strumento innovativo di partecipazione democratica per rafforzare la legittimità dell'Unione?*, in *I Post di AISDUE*, Conferenza sul futuro dell'Europa, n. 2, 29 luglio 2021, p. 9 ss., spec. p. 11.

⁹ Dichiarazione comune sulla Conferenza sul futuro dell'Europa, 2021, reperibile su www.futureu.europa.eu/uploads/decidim/attachment/file/14/IT_-_DICHIARAZIONE_COMUNE_SULLA_CONFERENZA_SUL_FUTURO_DEL_L.pdf.

¹⁰ Regolamento interno della Conferenza sul futuro dell'Europa, 2021, reperibile su www.futureu.europa.eu/uploads/decidim/attachment/file/27326/it.pdf.

¹¹ V. l'art. 2, in base a cui: "[...] Sulla scorta dell'agenda strategica del Consiglio europeo, degli orientamenti politici 2019-2024 della Commissione europea e in considerazione delle sfide poste dalla pandemia di COVID-19, le discussioni riguarderanno, tra l'altro: [...] il ruolo dell'UE nel mondo [...]".

¹² Sul punto v. F. MARTINES, *op. cit.*, p. 24.

una leadership mondiale responsabile” in relazione a “questioni improrogabili” quali lo “sviluppo sostenibile”¹³.

Dall’analisi appena svolta appare quindi evidente quanto già affermato in apertura, ovvero che la strategia dell’Unione prevede il consolidamento della propria posizione sul piano globale e la promozione, primariamente attraverso la politica commerciale, dello sviluppo sostenibile. Il presente contributo, tuttavia, non intende concentrarsi su entrambe le summenzionate componenti dello sviluppo sostenibile, ma esclusivamente su una delle due: la *protezione del lavoro*. Si andranno a esaminare, dunque, le modalità che l’UE già utilizza per esportare i propri standard in materia, concentrandosi innanzitutto sugli *accordi internazionali* con Stati terzi, ma senza trascurare l’esistenza di meccanismi di carattere *unilaterale*. Di tali soluzioni verranno messi in rilievo i punti di forza, ma anche le criticità, e si cercherà di comprendere dove e in che modo l’Unione dovrebbe intervenire per incrementarne l’efficacia e per meglio perseguire l’obiettivo prefissato.

2. Prendendo le mosse dagli accordi commerciali dell’UE con Stati terzi, occorre preliminarmente ricordare come il loro contenuto, nel corso degli anni, sia andato progressivamente ad arricchirsi. Gli accordi conclusi fino al 2006, anche detti di “prima generazione”, avevano lo scopo pressoché esclusivo di eliminare (o quantomeno ridurre) le barriere tariffarie agli scambi commerciali; al contrario, quelli di “nuova generazione” (“*New Generation Free Trade Agreements*” o NGFTA), che hanno iniziato a diffondersi in particolar modo nel secondo decennio del XXI secolo, si presentano come ben più ambiziosi¹⁴. Questi ultimi, infatti, mirano anche a *esportare oltrefrontiera i valori e i principi dell’Unione*, in linea con le pertinenti disposizioni dei Trattati in materia di azione esterna

¹³ Corsivo aggiunto. Si veda la pagina del sito della Conferenza sul futuro dell’Europa dedicata a “L’UE nel mondo”, reperibile su www.futureu.europa.eu/processes/EUInTheWorld.

¹⁴ Sul punto v. L. PASQUALI, *The EU-MERCOSUR Agreement as Source of Development of Specific Global Norms and Standards*, in C. GARCÍA SEGURA, J. IBÁÑEZ, P. PAREJA (dirs.), *Actores Regionales y Normas Globales: la Unión Europea y los BRICS como Actores Normativos*, Valencia, 2021, p. 131 ss., spec. p. 133.

dell'UE: ci si riferisce, segnatamente, all'art. 21 TUE¹⁵ e all'art. 205 TFUE¹⁶. In tale ottica, simili strumenti contengono norme finalizzate a promuovere, *inter alia*, i diritti di proprietà intellettuale, la crescita inclusiva, la ricerca e lo sviluppo, la tutela dei diritti umani, nonché per l'appunto lo *sviluppo sostenibile*, implementando valori come la protezione dell'ambiente (compresa la politica sui cambiamenti climatici) e, ancor più rilevante ai nostri fini, la *tutela dei lavoratori*¹⁷.

È ora possibile, dunque, prendere più dettagliatamente in esame le disposizioni dei NGFTA concernenti quest'ultima materia. Nonostante alcune differenze di formulazione, talvolta significative, da un trattato all'altro, vi sono infatti varie tipologie di previsioni che tendono a ricorrere¹⁸.

In primo luogo, gli accordi commerciali di nuova generazione tra UE e Stati terzi incoraggiano a osservare e implementare obblighi internazionali in materia di lavoro *già esistenti*. Nello specifico, le parti si impegnano a rispettare, promuovere e attuare, all'interno delle loro legislazioni e delle loro prassi, le quattro norme fondamentali che

¹⁵ Trattato sull'Unione europea, art. 21, in base a cui: "1. L'azione dell'Unione sulla scena internazionale si fonda sui principi che ne hanno informato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento e che essa si prefigge di promuovere nel resto del mondo: democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e di solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale [...]".

¹⁶ Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, art. 205, in base a cui: "L'azione dell'Unione sulla scena internazionale, ai sensi della presente parte, si fonda sui principi, persegue gli obiettivi ed è condotta in conformità delle disposizioni generali [...] del trattato sull'Unione europea".

¹⁷ L. PASQUALI, *The EU-MERCOSUR Agreement*, cit., p. 133, secondo cui: "[...] the EU aim is also to promote a sustainable development, implementing values such as the protection of the environment (including the climate change policy) and of workers, intellectual property rights, inclusive growth, research and development and the protection of human rights. Provisions regulating these aspects can be found in each "new generation" agreement [...]". Sulle previsioni in materia di sviluppo sostenibile all'interno degli accordi commerciali di nuova generazione, v. anche, *inter alios*: I. BARTHESAGHI, N. DE MARIA CALVELO, N. MELGAR ALASSIO, M. A. PEREIRA, *La nueva generación de acuerdos de la Unión Europea y sus implicancias en el sistema internacional*, in E. TREMOLADA ALVAREZ (dir.), *Gobernanza, cooperación internacional y valores democráticos comunes*, Bogotá, 2019, p. 445 ss., spec. p. 452.

¹⁸ M. BRONCKERS, G. GRUNI, *Taking the enforcement of labour standards in the EU's free trade agreements seriously*, in *Common Market Law Review*, vol. 56, n. 6, 2019, p. 1591 ss., spec. p. 1595.

contraddistinguono il *corpus* normativo dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL), ovvero: libertà di associazione e riconoscimento effettivo del diritto di contrattazione collettiva; eliminazione di ogni forma di lavoro forzato od obbligatorio; abolizione effettiva del lavoro minorile; eliminazione della discriminazione in materia di impiego e professione¹⁹.

Disposizioni così strutturate possono essere rinvenute, *inter alia*, nell'Accordo di libero scambio con la Repubblica di Corea, del 2010²⁰; nell'Accordo commerciale con Colombia e Perù, del 2012²¹; nell'Accordo economico e commerciale globale (CETA) con il Canada, del 2016²²; nell'Accordo per un partenariato economico (EPA) con il Giappone, del 2018²³; nell'Accordo di libero scambio con la Repubblica di Singapore, del 2018²⁴; nell'Accordo di libero scambio con la Repubblica socialista del Vietnam, del 2019²⁵; e anche nell'Accordo commerciale con il MERCOSUR, del 2019²⁶.

In tali strumenti, inoltre, le parti si impegnano anche ad adoperarsi con costanza e assiduità per ratificare convenzioni dell'OIL di particolare importanza, come le convenzioni fondamentali o le altre convenzioni classificate dalla medesima organizzazione come

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ Accordo di libero scambio tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Corea, dall'altra, 6 ottobre 2010, art. 13.4 ("Norme e accordi multilaterali in materia di lavoro"), par. 3.

²¹ Accordo commerciale tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Colombia e il Perù, dall'altra, 26 giugno 2012, art. 269 ("Norme e accordi multilaterali in materia di lavoro"), par. 3.

²² Accordo economico e commerciale globale (CETA) tra il Canada, da una parte, e l'Unione europea e i suoi Stati membri, dall'altra, 30 ottobre 2016, art. 23.3 ("Norme e accordi multilaterali in materia di lavoro"), par. 1.

²³ Accordo tra l'Unione europea e il Giappone per un partenariato economico (EPA), 17 luglio 2018, art. 16.3 ("Norme e convenzioni internazionali in materia di lavoro"), par. 2.

²⁴ Accordo di libero scambio tra l'Unione europea e la Repubblica di Singapore, 19 ottobre 2018, art. 12.3 ("Norme e accordi multilaterali in materia di lavoro"), par. 3.

²⁵ Accordo di libero scambio tra l'Unione europea e la Repubblica socialista del Vietnam, 30 giugno 2019, art. 13.4 ("Norme e accordi multilaterali in materia di lavoro"), par. 2.

²⁶ EU-Mercosur Trade Agreement, 28 June 2019, "Trade and Sustainable Development" Chapter, art. 4 ("Multilateral Labour Standards and Agreements"), par. 3.

“aggiornate”²⁷; oppure, quantomeno, si obbligano a scambiarsi informazioni riguardanti i progressi compiuti relativamente alla ratifica delle convenzioni OIL suddette²⁸.

Tra gli accordi commerciali di nuova generazione poc’anzi elencati, tuttavia, ve ne sono alcuni che rispetto agli altri risultano essere particolarmente avanzati, e che vanno dunque ancora oltre. Ci si riferisce, ad esempio, al CETA e all’*EU-Mercosur Trade Agreement*, i quali, infatti, annoverano pure previsioni concernenti aspetti ulteriori: tra questi, la salute e la sicurezza sul lavoro, con ciò intendendo anche la prevenzione di infortuni o malattie professionali e il risarcimento in caso di tali infortuni o malattie²⁹; le ispezioni sul lavoro³⁰; la non discriminazione, per quanto riguarda le condizioni di lavoro, anche per i lavoratori migranti³¹. Pure gli obblighi concernenti questi ultimi aspetti, va evidenziato, si basano su preesistenti strumenti adottati dall’OIL³². Comunque sia, la loro presenza in alcuni

²⁷ Accordo di libero scambio tra l’Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Corea, dall’altra, cit., art. 13.4, par. 3; Accordo economico e commerciale globale (CETA) tra il Canada, da una parte, e l’Unione europea e i suoi Stati membri, dall’altra, cit., art. 23.3, par. 4; Accordo tra l’Unione europea e il Giappone per un partenariato economico (EPA), cit., art. 16.3, par. 3; Accordo di libero scambio tra l’Unione europea e la Repubblica di Singapore, cit., art. 12.3, par. 3; Accordo di libero scambio tra l’Unione europea e la Repubblica socialista del Vietnam, cit., art. 13.4, par. 3; EU-Mercosur Trade Agreement, cit., “Trade and Sustainable Development” Chapter, art. 4 (“Multilateral Labour Standards and Agreements”), par. 4.

²⁸ Accordo commerciale tra l’Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Colombia e il Perù, dall’altra, cit., art. 269, par. 4.

²⁹ Accordo economico e commerciale globale (CETA) tra il Canada, da una parte, e l’Unione europea e i suoi Stati membri, dall’altra, cit., art. 23.3 (“Norme e accordi multilaterali in materia di lavoro”), par. 2; EU-Mercosur Trade Agreement, cit., “Trade and Sustainable Development” Chapter, art. 4 (“Multilateral Labour Standards and Agreements”), par. 10.

³⁰ Accordo economico e commerciale globale (CETA) tra il Canada, da una parte, e l’Unione europea e i suoi Stati membri, dall’altra, cit., art. 23.5 (“Procedure di esecuzione, procedimenti amministrativi e riesame dei provvedimenti amministrativi”), par. 1; EU-Mercosur Trade Agreement, cit., “Trade and Sustainable Development” Chapter, art. 4 (“Multilateral Labour Standards and Agreements”), par. 10.

³¹ Accordo economico e commerciale globale (CETA) tra il Canada, da una parte, e l’Unione europea e i suoi Stati membri, dall’altra, cit., art. 23.3 (“Norme e accordi multilaterali in materia di lavoro”), par. 2; EU-Mercosur Trade Agreement, cit., “Trade and Sustainable Development” Chapter, art. 4 (“Multilateral Labour Standards and Agreements”), par. 10.

³² Sul punto v. M. BRONCKERS, G. GRUNI, *op. cit.*, p. 1595.

dei più recenti accordi commerciali conclusi dall'UE con Paesi terzi è sintomatica della sempre crescente attenzione rivolta alle tematiche dello sviluppo sostenibile e della protezione del lavoro, di cui si è detto in apertura.

Alle disposizioni appena menzionate, inoltre, se ne aggiungono talvolta altre di diversa tipologia. A titolo esemplificativo, le parti si impegnano spesso a non indebolire o ridurre la protezione in materia di lavoro garantita dalla loro legislazione per favorire gli scambi o gli investimenti: ciò avviene, *inter alia*, negli accordi con Repubblica di Corea, Canada, Giappone e Repubblica di Singapore³³.

Si possono poi rinvenire pure obblighi di informazione e sensibilizzazione del pubblico (come nel CETA)³⁴, nonché mere dichiarazioni d'intenti in base a cui le parti, ad esempio, “confermano che il commercio deve promuovere lo sviluppo sostenibile in tutte le sue dimensioni” (come nell'accordo con Repubblica di Corea)³⁵; il valore giuridico di queste ultime, a onor del vero, parrebbe essere assai limitato³⁶.

A questo punto, dunque, sono state passate in rassegna le più rilevanti tipologie di previsioni in materia di lavoro presenti nei NGFTA conclusi dall'UE. Come si è detto, alcune di esse sono rinvenibili pressoché in tutti gli accordi commerciali di nuova generazione, mentre altre solo in taluni, e segnatamente in quelli che si presentano come più evoluti. Ma al di là delle differenze sussistenti,

³³ Accordo di libero scambio tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Corea, dall'altra, cit., art. 13.7 (“Mantenimento dei livelli di protezione nell'applicazione e nell'esecuzione di leggi, regolamenti o norme”), par. 2; Accordo economico e commerciale globale (CETA) tra il Canada, da una parte, e l'Unione europea e i suoi Stati membri, dall'altra, cit., art. 23.4 (“Mantenimento dei livelli di protezione”), par. 1; Accordo tra l'Unione europea e il Giappone per un partenariato economico (EPA), cit., art. 16.2 (“Diritto di legiferare e livelli di protezione”), par. 2; Accordo di libero scambio tra l'Unione europea e la Repubblica di Singapore, cit., art. 12.1 (“Contesto e obiettivi”), par. 3.

³⁴ Accordo economico e commerciale globale (CETA) tra il Canada, da una parte, e l'Unione europea e i suoi Stati membri, dall'altra, cit., art. 23.6 (“Informazione e sensibilizzazione del pubblico”).

³⁵ Accordo di libero scambio tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Corea, dall'altra, cit., art. 13.6 (“Il commercio come fattore che favorisce lo sviluppo sostenibile”), par. 1.

³⁶ Sul punto v. R. ZANDVLIET, *Trade, Investment and Labour: Interactions in International Law*, Leiden, 2019, p. 241; M. BRONCKERS, G. GRUNI, *op. cit.*, p. 1595.

occorre sottolineare che le disposizioni prese in esame rappresentano lo strumento principale, quantomeno nell'ambito delle relazioni di carattere bilaterale, finora utilizzato dall'UE per esportare i propri standard in tema di protezione dei lavoratori verso Stati terzi. E, come autorevolmente sostenuto, parrebbe che esse abbiano sortito pure risultati apprezzabili: secondo certa dottrina, infatti, in quei Paesi terzi con cui l'UE ha concluso i propri accordi commerciali vi sarebbero prove di un miglioramento sul piano dei diritti dei lavoratori, che dipenderebbe anche dal contributo apportato da attori della società civile durante la fase di implementazione delle suddette previsioni in materia di lavoro³⁷.

Di queste ultime, tuttavia, non è neppure possibile tacere le criticità, una delle quali appare particolarmente evidente.

Come noto, i NGFTA contengono appositi Capi dedicati alla risoluzione delle controversie che possono sorgere tra le parti circa l'interpretazione e l'applicazione degli accordi medesimi. Si prenda, a titolo puramente esemplificativo, il CETA: ai sensi del Capo 29³⁸, dopo aver compiuto ogni sforzo per giungere a una soluzione reciprocamente soddisfacente³⁹, le parti possono chiedere la costituzione di un collegio arbitrale⁴⁰. In tal caso, qualora vengano riconosciute le ragioni della parte richiedente, la parte chiamata a rispondere deve adottare le misure necessarie per dare esecuzione alla relazione finale del collegio arbitrale⁴¹; se ciò non avviene, la parte richiedente ha il diritto di sospendere gli obblighi o ricevere una compensazione⁴². Emergono dunque chiaramente le possibili

³⁷ S. VELLUTI, *The Role of the EU in the Promotion of Human Rights and International Labour Standards in Its External Trade Relations*, Cham, 2020, p. 185. Sul punto v. anche: E. POSTNIKOV, I. BASTIAENS, *Does dialogue work? The effectiveness of labor standards in EU preferential trade agreements*, in *Journal of European Public Policy*, vol. 21, n. 6, 2014, p. 923 ss.

³⁸ Accordo economico e commerciale globale (CETA) tra il Canada, da una parte, e l'Unione europea e i suoi Stati membri, dall'altra, cit., Capo 29 ("Risoluzione delle controversie"), artt. 29.1-29.19.

³⁹ *Ibidem*, art. 29.4 ("Consultazioni").

⁴⁰ *Ibidem*, art. 29.6 ("Richiesta di costituzione di un collegio arbitrale").

⁴¹ *Ibidem*, art. 29.12 ("Esecuzione del disposto della relazione finale del collegio arbitrale").

⁴² *Ibidem*, art. 29.14 ("Misure correttive temporanee in caso di mancata esecuzione").

conseguenze negative in capo alla parte che si rendesse inadempiente rispetto agli obblighi sanciti nel CETA.

Capi pressoché analoghi, giova precisarlo, possono essere rinvenuti in tutti gli accordi commerciali di nuova generazione presi in considerazione nel presente contributo⁴³: la violazione degli obblighi in essi contenuti, di conseguenza, può determinare in capo alle parti conseguenze giuridiche negative anche rilevanti.

Orbene, quella che è con tutta probabilità la più grande debolezza delle norme in materia di lavoro contenute nei NGFTA risiede nel fatto che le controversie che le riguardano non possono essere risolte attraverso i meccanismi appena descritti⁴⁴.

Ancora una volta, si prenda a titolo puramente esemplificativo il CETA. L'art. 23.11 di tale accordo prevede che, per qualsiasi controversia insorta nell'ambito del Capo 23, dedicato appunto a "Commercio e lavoro", le parti si avvalgono unicamente delle regole e delle procedure di cui allo stesso Capo 23, e dunque non di quelle del precedentemente menzionato Capo 29⁴⁵.

Sono dunque previsti meccanismi alternativi, che consistono nelle "consultazioni"⁴⁶ e, per qualsiasi questione che non sia stata adeguatamente risolta con queste, nella costituzione di un "gruppo di esperti" cui sottoporre la materia oggetto del contendere. I poteri del gruppo di esperti, tuttavia, sono ben meno incisivi rispetto a quelli analizzati parlando del Capo 29: esso si limita a produrre una

⁴³ Accordo di libero scambio tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Corea, dall'altra, cit., Capo 14 ("Risoluzione delle controversie"), artt. 14.1-14.20; Accordo commerciale tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Colombia e il Perù, dall'altra, cit., Titolo XII ("Risoluzione delle controversie"), artt. 298-323; Accordo tra l'Unione europea e il Giappone per un partenariato economico (EPA), cit., Capo 21 ("Risoluzione delle controversie"), artt. 21.1-21.30; Accordo di libero scambio tra l'Unione europea e la Repubblica di Singapore, cit., Capo 14 ("Risoluzione delle controversie"), artt. 14.1-14.23; Accordo di libero scambio tra l'Unione europea e la Repubblica socialista del Vietnam, cit., Capo 15 ("Risoluzione delle controversie"), artt. 15.1-15.26; EU-Mercosur Trade Agreement, cit., Title XXX ("Dispute Settlement"), articles 1-24.

⁴⁴ Sul punto v.: M. BRONCKERS, G. GRUNI, *op. cit.*, p. 1592.

⁴⁵ Accordo economico e commerciale globale (CETA) tra il Canada, da una parte, e l'Unione europea e i suoi Stati membri, dall'altra, cit., art. 23.11 ("Risoluzione delle controversie"), par. 1, in base a cui: "Per qualsiasi controversia insorta nell'ambito del presente capo, le parti si avvalgono unicamente delle regole e delle procedure di cui al presente capo".

⁴⁶ *Ibidem*, art. 23.9 ("Consultazioni").

relazione, sulla base della quale le parti “avviano discussioni e si adoperano per individuare misure appropriate”⁴⁷; non si arriva dunque né alla sospensione degli obblighi né a una compensazione.

Essenziale ricordare che questa diversa, e meno efficace, modalità per dirimere le controversie in materia di lavoro non è una caratteristica propria del solo CETA, ma anche di tutti gli altri accordi commerciali di nuova generazione fin qui esaminati: le norme in materia di lavoro, anzi, più in generale quelle in materia di sviluppo sostenibile, non sono soggette alle procedure generali di risoluzione delle controversie, bensì a procedure *ad hoc* meno incisive⁴⁸.

Tali procedure *ad hoc*, è bene evidenziarlo, hanno anche avuto modo di essere attivate: in particolare, nel dicembre 2018, l’UE ha per la prima volta avviato il meccanismo delle consultazioni con uno Stato terzo, segnatamente la Repubblica di Corea, ai sensi dell’art. 13.14 del relativo accordo, ritenendo che quest’ultima avesse violato i propri obblighi in materia di lavoro. Nel luglio 2019, poi, l’Unione ha richiesto la convocazione di gruppo di esperti, *ex art.* 13.15. I dialoghi, nel caso di specie, hanno apparentemente sortito alcuni effetti apprezzabili, dato che in seguito agli stessi la Corea ha proceduto alla ratifica di alcune convenzioni, nonché alla riforma della propria normativa⁴⁹. Si tratta quindi di una vicenda da cui trarre segnali positivi, e che rappresenta l’ennesima conferma della maggior attenzione rivolta alle tematiche in questione negli ultimi anni.

Tuttavia, non si può tacere come la debolezza dei meccanismi di “*enforcement*” in questione rischi, irrimediabilmente, di compromettere la capacità dell’UE di promuovere oltrefrontiera

⁴⁷ *Ibidem*, art. 23.10 (“Gruppo di esperti”).

⁴⁸ Accordo di libero scambio tra l’Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Corea, dall’altra, *cit.*, artt. 13.14-13.16; Accordo commerciale tra l’Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Colombia e il Perù, dall’altra, *cit.*, artt. 283-285; Accordo tra l’Unione europea e il Giappone per un partenariato economico (EPA), *cit.*, artt. 16.17-16.18; Accordo di libero scambio tra l’Unione europea e la Repubblica di Singapore, *cit.*, artt. 12.16-12.17; Accordo di libero scambio tra l’Unione europea e la Repubblica socialista del Vietnam, *cit.*, artt. 13.16-13.17; EU-Mercosur Trade Agreement, *cit.*, “Trade and Sustainable Development” Chapter, articles 15-17.

⁴⁹ Sul punto *v.*, *inter alia*: *Report on the meeting of the European Ombudsman’s strategic initiative team with representatives of the European Commission and the European External Action Service*, 2 February 2022, p. 6.

elevati standard di protezione dei diritti dei lavoratori attraverso gli accordi commerciali, minando così la fiducia della società civile e degli altri portatori di interesse nei NGFTA e affievolendo il loro sostegno nei confronti di tali iniziative di liberalizzazione degli scambi⁵⁰.

3. Come si è detto, gli accordi internazionali con Stati terzi non sono però l'unica modalità per esportare gli standard UE in materia di lavoro: vi sono, infatti, anche meccanismi di carattere *unilaterale* che concorrono al perseguimento di tale scopo e, segnatamente, ci si riferisce al Sistema di preferenze generalizzate dell'Unione europea (SPG).

Come noto, il SPG è uno strumento predisposto autonomamente dall'UE, che dunque non ha carattere contrattuale e che difetta del requisito della reciprocità, attraverso cui fin dal 1971 l'UE concede un accesso preferenziale al proprio mercato a un certo numero di Paesi in via di sviluppo (PVS); ciò avviene mediante riduzioni tariffarie che vanno ad agevolare i prodotti esportati da tali Paesi verso l'Europa⁵¹. Attualmente, il SPG è disciplinato dal regolamento (UE) n. 978/2012 “relativo all'applicazione di un sistema di preferenze tariffarie generalizzate”⁵², che tuttavia, lo si segnala, è attualmente in corso di revisione: sulla proposta presentata dalla Commissione, nel settembre 2021, si tornerà in seguito⁵³.

Il primo obiettivo del SPG è ovviamente quello di contribuire alla crescita delle economie dei PVS, aiutandoli a ridurre la povertà in linea con quanto previsto dall'art. 208, par. 1, del TFUE in materia di

⁵⁰ Sul punto v. M. BRONCKERS, G. GRUNI, *op. cit.*, p. 1592.

⁵¹ Sul SPG, si veda la pagina del sito della Commissione europea dedicata al “*Generalised Scheme of Preferences (GSP)*”, reperibile su: www.trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/content/generalised-scheme-preferences-gsp.

⁵² Regolamento (UE) n. 978/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, relativo all'applicazione di un sistema di preferenze tariffarie generalizzate e che abroga il regolamento (CE) n. 732/2008 del Consiglio.

⁵³ COM (2021) 579final, del 22 settembre 2021, proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'applicazione di un sistema di preferenze tariffarie generalizzate e che abroga il regolamento (UE) n. 978/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio.

cooperazione allo sviluppo⁵⁴. Ma vi è anche un altro obiettivo, ovvero quello di migliorare la situazione politica e sociale degli Stati suddetti, promuovendo il buon governo, nonché lo *sviluppo sostenibile*⁵⁵.

Proprio a tal proposito, è opportuno ricordare che il SPG consiste in tre regimi: uno generale e due speciali⁵⁶. Il regime generale viene accordato a tutti i PVS che condividono un bisogno comune sul piano dello sviluppo e che si trovano a uno stadio simile di sviluppo economico⁵⁷. Vi è poi un “regime speciale per i Paesi meno sviluppati”, finalizzato a garantire l’accesso in esenzione dai dazi al mercato UE per i prodotti originari dei Paesi meno sviluppati, fatta eccezione per il commercio delle armi (proprio per questo si parla di “Tutto tranne armi” o “*Everything But Arms*”, EBA)⁵⁸. Ma ancor più rilevante ai fini della presente trattazione è l’altro regime speciale, ovvero quello di incentivazione per lo sviluppo sostenibile e il buon governo (SPG+). Quest’ultimo accorda preferenze tariffarie aggiuntive, rispetto al regime generale, ai PVS particolarmente vulnerabili, “al fine di aiutarli a sostenere gli oneri e le responsabilità speciali risultanti dalla *ratifica delle principali convenzioni internazionali relative ai diritti umani e del lavoro* [enfasi aggiunta], nonché alla protezione dell’ambiente e al buon governo e dall’attuazione effettiva delle stesse”⁵⁹.

Per rientrare nel regime speciale SPG+ lo Stato terzo deve dunque ratificare, nonché implementare, determinati trattati, tra cui ai nostri fini spiccano in modo particolare le *convenzioni fondamentali dell’OIL*⁶⁰; e là dove un Paese beneficiario del regime SPG+ non

⁵⁴ Trattato sul funzionamento dell’Unione europea, art. 208, par. 1, in base a cui: “La politica dell’Unione nel settore della cooperazione allo sviluppo è condotta nel quadro dei principi e obiettivi dell’azione esterna dell’Unione. La politica di cooperazione allo sviluppo dell’Unione e quella degli Stati membri si completano e si rafforzano reciprocamente. L’obiettivo principale della politica dell’Unione in questo settore è la riduzione e, a termine, l’eliminazione della povertà [...]”.

⁵⁵ Regolamento (UE) n. 978/2012, cit., considerando n. 7, in base a cui: “Accordando un accesso preferenziale al mercato dell’Unione, il sistema dovrebbe sostenere i Paesi in via di sviluppo nei loro sforzi per ridurre la povertà e promuovere il buon governo nonché lo sviluppo sostenibile [...]”.

⁵⁶ *Ibidem*, considerando n. 8.

⁵⁷ *Ibidem*, considerando n. 9.

⁵⁸ *Ibidem*, considerando n. 16.

⁵⁹ *Ibidem*, considerando n. 11.

⁶⁰ *Ibidem*, Allegato VIII, Parte A.

rispetti gli impegni presi, le preferenze tariffarie possono essere revoked⁶¹.

Attraverso il Sistema di preferenze generalizzate, dunque, l'Unione europea esercita unilateralmente, grazie alla propria posizione centrale nell'economia globale, un'influenza sulle normative di Paesi terzi: un chiaro esempio di quel fenomeno che l'autrice Anu Bradford ha definito con la nota espressione "*Brussels effect*"⁶².

Tale influenza unilaterale, in via generale, è possibile solo in ragione della presenza di determinate condizioni (che, a seconda dei casi, possono essere presenti in misura differente). In particolare, un mercato interno di grandissime dimensioni ("*market power*"); un'efficace capacità di regolamentazione ("*regulatory capacity*"); una certa rigidità degli standard ("*strict rules*"); il fatto che la regolamentazione sia rivolta a obiettivi anelastici ("*inelastic targets*"), come i consumatori (mentre i capitali, ad esempio, sono mobili, e là dove le regole siano ritenute sfavorevoli possono essere trasferiti in un'altra giurisdizione, ciò non vale per i consumatori, che sono tipicamente immobili; chi intenda offrire loro i propri prodotti, non potendo "spostarli", non può neppure scegliere la normativa da applicare); e la non divisibilità degli standard ("*non divisibility of standards*"): non si può cioè decidere di applicare gli standard in questione solo nei rapporti con l'UE; al contrario, una volta abbracciati, essi devono essere applicati globalmente⁶³.

Nel caso di specie, i presupposti del "*Brussels effect*" appaiono presenti: i Paesi terzi di cui trattasi, al fine di beneficiare di un accesso privilegiato al vasto mercato UE, e per poter offrire ai consumatori europei i propri prodotti a condizioni più vantaggiose, sono spinti ad adottare, e ad applicare in via generale, gli elevati standard in materia di lavoro indicati dall'Unione.

Anche in questo caso, tuttavia, non è possibile tacere alcune *criticità*, che pregiudicano l'efficacia del Sistema di preferenze

⁶¹ *Ibidem*, considerando n. 24.

⁶² A. BRADFORD, *The Brussels Effect*, in *Northwestern University Law Review*, vol. 107, n. 1, 2012, p. 1 ss.; A. BRADFORD, *The Brussels effect: How the European Union rules the world*, Oxford, 2020.

⁶³ A. BRADFORD, *The Brussels Effect*, 2012, cit., pp. 11-19.

generalizzate come strumento per esportare oltrefrontiera gli standard UE.

La prima problematica risiede proprio nella formulazione del regolamento (UE) n. 978/2012, e segnatamente del suo art. 9, che sancisce a quali condizioni un Paese terzo può beneficiare del regime SPG+: il par. 1, lett. b), nello specifico, richiede che lo Stato in questione abbia ratificato tutte le convenzioni elencate (come si è detto), e che non siano rilevate “*gravi carenze nell’attuazione effettiva di tali convenzioni*”⁶⁴. Il dato testuale del regolamento, dunque, non esige una piena e completa implementazione delle convenzioni, ma si limita a richiedere che non vi siano carenze che vengono addirittura definite “gravi”: in caso vi siano violazioni, ma queste ultime non raggiungano tale soglia, il Paese terzo potrà dunque beneficiare a pieno titolo del regime SPG+, indebolendo così il funzionamento dell’intero meccanismo⁶⁵.

Un altro problema riguarda poi la *revoca* dei benefici. Essa è disciplinata in parte nel regolamento (UE) n. 978/2012, segnatamente nei suoi articoli 15 e 19, in parte nel regolamento delegato (UE) n. 1083/2013, che per l’appunto stabilisce norme relative alla procedura di revoca delle preferenze tariffarie⁶⁶. Orbene, la procedura delineata dal combinato disposto dei due strumenti attribuisce una grandissima discrezionalità alla Commissione europea: essa ha la completa libertà di astenersi dall’apertura di un’indagine anche là dove vi siano prove

⁶⁴ Regolamento (UE) n. 978/2012, cit., art. 9, par. 1, in base a cui: “Un paese beneficiario dell’SPG può beneficiare delle preferenze tariffarie previste a titolo del regime speciale di incentivazione per lo sviluppo sostenibile e il buon governo [...], se: a) è considerato vulnerabile a causa di una mancanza di diversificazione e di un’integrazione insufficiente nel sistema commerciale internazionale [...]; b) ha ratificato tutte le convenzioni elencate nell’Allegato VIII («convenzioni pertinenti») e le conclusioni disponibili più recenti degli organi di controllo competenti a norma di tali convenzioni («organi di controllo competenti») non rilevano gravi carenze nell’attuazione effettiva di tali convenzioni [...]” (corsivo aggiunto).

⁶⁵ Sul punto v. S. VELLUTI, *op. cit.*, p. 221. V. anche J. S. VOGT, *The Bangladesh Sustainability Compact: An Effective Tool for Promoting Workers’ Rights?*, in *Politics and Governance*, vol. 5, n. 4, 2017, p. 80 e ss.

⁶⁶ Regolamento delegato (UE) n. 1083/2013 della Commissione, del 28 agosto 2013, che stabilisce norme relative alla procedura di revoca temporanea delle preferenze tariffarie e di adozione di misure di salvaguardia generale a norma del regolamento (UE) n. 978/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all’applicazione di un sistema di preferenze tariffarie generalizzate.

sufficienti circa l'esistenza di violazioni che potrebbero giustificare una revoca⁶⁷.

E infatti, in concreto, la Commissione ha utilizzato il proprio potere di revoca delle preferenze tariffarie estremamente di rado⁶⁸. Ciò ha portato certi autori ad affermare non solo che l'UE applica il SPG a propria discrezione, ma perfino che esso è utilizzato strumentalmente per perseguire obiettivi di politica estera, anziché per garantire la protezione dei diritti del lavoro⁶⁹. Indipendentemente da ciò, quello che in ogni caso appare evidente è che nei fatti il sistema di preferenze generalizzate finisce per attribuire benefici significativi anche a Paesi responsabili di rilevanti abusi nei confronti dei lavoratori⁷⁰.

4. Nel presente contributo si è visto, innanzitutto, come la strategia dell'Unione europea per l'immediato futuro preveda il rafforzamento ulteriore del proprio ruolo di leader mondiale, nonché la promozione a livello internazionale, con la propria politica commerciale, dello sviluppo sostenibile, e dunque di elevati standard di protezione dell'ambiente e del lavoro. Gli obiettivi in questione risultano sanciti, in particolare, all'interno degli "Orientamenti politici per la prossima Commissione europea 2019-2024" di Ursula von der Leyen, nel documento "Una nuova agenda strategica 2019-2024" del Consiglio europeo, e anche nell'ambito della Conferenza sul futuro dell'Europa, iniziativa congiunta del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione europea aperta ufficialmente il 9 maggio 2021.

La presente trattazione si è poi concentrata esclusivamente sull'esportazione degli standard UE in materia di lavoro. Sono state

⁶⁷ S. VELLUTI, *op. cit.*, p. 208, secondo cui: "[...] The Commission is at complete liberty to refrain from opening an investigation even if there is sufficient information documenting human rights violations, which could justify a withdrawal [...]".

⁶⁸ *Ibidem*, p. 209, secondo cui: "[...] The Commission has used its power to withdraw access from beneficiary countries very rarely [...]"; p. 216, secondo cui: "[...] With regard to the GSP+, benefits are seldom withdrawn [...]".

⁶⁹ Sul punto v. J. ORBIE, F. DE VILLE, *Core labour standards in the GSP regime of the European Union: overshadowed by other considerations*, C. FENWICK, T. NOVITZ (eds.), *Human rights at work. Perspectives on law and regulation*, Oxford, 2010, p. 487 ss.; S. VELLUTI, *op. cit.*, p. 216.

⁷⁰ Sul punto v. S. VELLUTI, *op. cit.*, p. 185 e p. 226.

dunque esaminate le modalità che l'Unione utilizza già da diversi anni per perseguire tale obiettivo, concentrandosi primariamente sugli accordi internazionali con Stati terzi, ma senza trascurare l'esistenza di meccanismi di carattere unilaterale. Lo scopo di una simile indagine era, ovviamente, quella di comprendere i punti di forza degli strumenti in esame, che rendono opportuno continuare ad avvalersi degli stessi, ma anche le loro criticità, su cui invece l'UE dovrebbe intervenire per meglio perseguire la propria strategia.

Per quanto riguarda i trattati internazionali, sono stati presi in considerazione gli accordi commerciali di nuova generazione con Repubblica di Corea, Colombia e Perù, Canada (CETA), Giappone (EPA), Singapore, Vietnam e MERCOSUR, e si è visto come in tali strumenti le parti si impegnino sistematicamente a rispettare e promuovere le norme fondamentali dell'OIL. In alcuni di essi, che si presentano come più avanzati (CETA, EU-Mercosur Trade Agreement), sono presenti addirittura obblighi ulteriori. Orbene, le norme appena ricordate, che nell'ambito delle relazioni bilaterali rappresentano lo strumento principale finora utilizzato dall'UE per esportare oltrefrontiera i propri standard in materia di lavoro, hanno sicuramente sortito certi effetti positivi, essendo riscontrabili nei Paesi terzi interessati alcuni miglioramenti sul piano dei diritti dei lavoratori. Al tempo stesso, sono presenti pure rilevanti limiti: in particolare, le norme in materia di lavoro non sono soggette alle procedure generali di risoluzione delle controversie, bensì a procedure *ad hoc* indubbiamente meno incisive. E tale debolezza dei meccanismi di “*enforcement*”, come è ovvio, rischia di compromettere la strategia UE di promozione dei propri valori.

Per quanto invece concerne le soluzioni di carattere unilaterale, ci si è soffermati sul Sistema di preferenze generalizzate dell'UE. Quest'ultimo (e segnatamente il regime speciale SPG+) accorda a certi Paesi terzi preferenze tariffarie particolarmente vantaggiose, a condizione che essi ratifichino e implementino determinati trattati, tra cui ai nostri fini spiccano le convenzioni fondamentali dell'OIL. Ci si trova di fronte, in buona sostanza, a un esempio del c.d. “*Brussels effect*”, ovvero a un tentativo dell'Unione di esercitare unilateralmente, grazie alla propria posizione centrale nell'economia globale, un'influenza sulle normative di Stati extra-UE. Anche in

questo caso, tuttavia, non è stato possibile tacere problematiche non certo trascurabili: sia in ragione della formulazione letterale della normativa, che a causa del fatto che in concreto la Commissione europea ha utilizzato il suo potere di revoca delle preferenze assai di rado, il Sistema di preferenze generalizzate ha attribuito importanti benefici anche a Paesi responsabili di significative violazioni dei diritti dei lavoratori.

Se l'Unione europea, dunque, intende realmente promuovere in modo ancor più incisivo i propri standard in materia di lavoro, appare del tutto evidente come debba cercare di intervenire sulle suestiposte criticità.

Deve essere evidenziato come, in effetti, un dialogo sul punto sia attualmente aperto in seno all'Unione. Partendo dai NGFTA, sono numerosi gli attori politici e istituzionali, uno su tutti il Parlamento europeo, che già da diversi anni insistono affinché le previsioni in materia di sviluppo sostenibile siano accompagnate da meccanismi di attuazione più efficaci⁷¹.

Anche a livello di dottrina, sono state formulate varie proposte per migliorare l'implementazione delle suddette norme. A titolo puramente esemplificativo, Stoll, Gött e Abel sostengono che sarebbe opportuno prevedere, all'interno degli accordi commerciali di nuova generazione, procedure simili a quelle di risoluzione delle controversie tra investitore e Stato ("*Investor-State Dispute Settlement*" o ISDS) anche in materia di lavoro, consentendo a singoli

⁷¹ Si veda, *inter alia*: risoluzione del Parlamento europeo, del 25 novembre 2010, sui diritti umani e le norme sociali e ambientali negli accordi commerciali internazionali (2009/2219(INI)), par. 22, in base a cui: "riconosce che, negli accordi bilaterali attualmente negoziati, il capitolo sullo sviluppo sostenibile è vincolante, ma che esso potrebbe essere rafforzato mediante: [...] c) il ricorso a un meccanismo di risoluzione delle controversie, come nelle altre parti dell'accordo, che preveda sanzioni volte a migliorare la situazione nei settori interessati o a sospendere almeno temporaneamente taluni vantaggi commerciali previsti nell'accordo in caso di violazione aggravata degli standard succitati"; risoluzione del Parlamento europeo, del 5 luglio 2016, sull'attuazione delle raccomandazioni 2010 del Parlamento sulle norme sociali e ambientali, i diritti umani e la responsabilità delle imprese (2015/2038(INI)), par. 21, in base a cui: "[...] invita [...] la Commissione [...] a introdurre capitoli sugli scambi e lo sviluppo sostenibile con le seguenti caratteristiche: [...] d) misure deterrenti efficaci, anche sotto forma di misure correttive pecuniarie, in caso di violazioni gravi e accertate delle disposizioni del capitolo sullo sviluppo sostenibile contenuto in un accordo [...]".

lavoratori, oppure a gruppi, di instaurare una controversia contro il Paese inadempiente direttamente davanti a un tribunale internazionale⁷². In modo probabilmente più realistico, Bronckers e Gruni, propongono che i rappresentanti della società civile possano innescare un'indagine a livello UE, dove poi sarà la Commissione, in presenza dei requisiti richiesti, ad attivare una procedura per risolvere controversia⁷³; la necessità di un maggior coinvolgimento della società civile è sostenuta pure da Velluti⁷⁴. Portela, invece, suggerisce meccanismi che traggano ispirazione da quelli già esistenti nell'ambito della Politica estera e di sicurezza comune dell'UE⁷⁵. E così via.

Ciò che, però, accomuna tutte le proposte avanzate, sia a livello istituzionale che di dottrina, è la necessità di estendere l'applicazione delle procedure generali di risoluzione delle controversie anche alle norme in materia di sviluppo sostenibile, e dunque di lavoro⁷⁶, o comunque di prevedere delle vere e proprie sanzioni, in caso di violazioni delle previsioni in esame, per i Paesi terzi oppure per i singoli privati (individui o imprese) responsabili di tali violazioni⁷⁷. Quello appena descritto appare dunque come un passaggio obbligato per restituire efficacia, nonché credibilità, alle disposizioni in materia di lavoro inserite negli accordi commerciali di nuova generazione.

Ragionamento molto simile può essere svolto anche in merito al Sistema di preferenze generalizzate: in riferimento a queste ultime, è avvertita l'esigenza di assicurare che la Commissione si attivi, sistematicamente e in modo incisivo, in caso di violazioni dei diritti del lavoro, magari prevedendo che, là dove i documenti adottati dall'OIL segnalino infrazioni, vi sia un intervento automatico, circostanza che ridurrebbe il margine di discrezionalità⁷⁸.

⁷² P. T. STOLL, H. GÖTT, P. ABEL, *Model Labour Chapter for EU Trade Agreements*, 2017, reperibile su www.asia.fes.de/fileadmin/user_upload/documents/2017-06-Model_Labour_Chapter_DRAFT.pdf.

⁷³ M. BRONCKERS, G. GRUNI, *op. cit.*

⁷⁴ S. VELLUTI, *op. cit.*, p. 266.

⁷⁵ C. PORTELA, *Enforcing Respect for Labour Standards with Targeted Sanctions*, 2018, reperibile su www.library.fes.de/pdf-files/bueros/singapur/14689.pdf.

⁷⁶ Sul punto v. S. VELLUTI, *op. cit.*, p. 266; M. BRONCKERS, G. GRUNI, *op. cit.*, p. 1610.

⁷⁷ Sul punto v. M. BRONCKERS, G. GRUNI, *op. cit.*, p. 1621.

⁷⁸ S. VELLUTI, *op. cit.*, p. 254.

Gli auspici appena descritti rischiano, tuttavia, di rimanere senza un seguito. Sul fronte degli accordi commerciali, innanzitutto, la Commissione parrebbe al momento piuttosto ferma nel ritenere che nell'ambito in questione l'utilizzo delle sanzioni non sia desiderabile⁷⁹, sostenendo che sia al contrario preferibile la creazione di una piattaforma di discussione che incentivi i Paesi terzi a instaurare un dialogo proficuo⁸⁰ e, in generale, puntando su meccanismi meno penetranti: tra questi, si cita il c.d. "Responsabile dell'esecuzione degli accordi commerciali", figura nominata per la prima volta nel 2020⁸¹ e avente *inter alia* funzioni di monitoraggio del rispetto degli impegni in materia di sviluppo sostenibile contenuti negli accordi commerciali e di redazione di relazioni sul punto⁸².

E pure in tema di Sistema di preferenze generalizzate, la proposta presentata nel settembre 2021 dalla stessa Commissione, pur contenendo alcune apprezzabili novità, non appare intervenire su numerose delle criticità esaminate. È vero che essa introduce delle disposizioni finalizzate a rendere la procedura di revoca delle preferenze più rapida nei casi urgenti (segnatamente, i paragrafi 16 e 17 dell'art. 19). Al tempo stesso, rimane ampio il margine di discrezionalità nell'attivazione della medesima procedura; inoltre, affinché un Paese possa avvalersi del regime speciale SPG+, continua ad essere sufficiente che non vi siano "gravi carenze" nell'attuazione delle rilevanti convenzioni (art. 9, lett. b)⁸³: facile prevedere che, così facendo, del regime in questione beneficranno ancora Paesi responsabili di violazioni pure significative in materia di lavoro.

⁷⁹ Sul punto v., *inter alios*, M. BRONCKERS, G. GRUNI, *op. cit.*, p. 1593.

⁸⁰ Sul punto v., *inter alia*, Comments of the Commission on a request for information from the European Ombudsman – Subject: SI/5/2021/VS on how the European Commission ensures respect for human rights in the context of international trade agreements, p. 12.

⁸¹ Comunicato stampa della Commissione europea, *La Commissione europea nomina il primo responsabile dell'esecuzione degli accordi commerciali*, 2020, reperibile su www.ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_20_1409.

⁸² Sul punto v., *inter alios*: J. W. KIM, *Shedding Light on the Role of the EU's Chief Trade Enforcement Officer: Dispute Over Labor Commitments Under EU – Korea FTA and EU Enforcement Regulation*, in *European Law Blog*, 2 March 2020, reperibile su www.europeanlawblog.eu/2020/03/02/shedding-light-on-the-role-of-the-eus-chief-trade-enforcement-officer-dispute-over-labor-commitments-under-eu-korea-fta-and-eu-enforcement-regulation.

⁸³ COM (2021) 579final, del 22 settembre 2021, cit.

In definitiva, si può affermare che, da un lato, è vero che le istituzioni dell'Unione europea, tra cui anche la Commissione, si sono date come obiettivo per i prossimi anni quello di promuovere in modo ancor più vigoroso rispetto al passato gli standard UE in materia di protezione del lavoro; dall'altro lato, tuttavia, è pure vero che la stessa Commissione sembra, paradossalmente, restia a insistere per l'introduzione di meccanismi di "enforcement" più incisivi, che potrebbero permettere un miglior conseguimento del summenzionato obiettivo.

Si ritiene dunque, in conclusione, di formulare un ulteriore interrogativo, senza pretesa alcuna di fornire una risposta certa. È infatti opportuno chiedersi se la scelta della Commissione di non forzare la mano per l'introduzione di simili meccanismi sia dettata esclusivamente dalla convinzione (di segno opposto rispetto a quella di vasta parte della dottrina, nonché di rilevanti attori istituzionali come il Parlamento europeo) che la strada del dialogo sia davvero preferibile e le sanzioni non necessarie, oppure se dietro una simile posizione si celino anche considerazioni ulteriori.

Per poter anche solo ipotizzare una risposta, occorre prima segnalare una circostanza non di poco conto: le violazioni delle norme internazionali in materia di lavoro non sono commesse solo da Paesi terzi, ma talvolta anche da Stati della stessa Unione europea. In più di un'occasione, infatti, gli organi dell'OIL hanno ritenuto che alcuni membri UE avessero infranto gli obblighi sanciti dalle convenzioni dell'organizzazione, perfino dalle convenzioni fondamentali⁸⁴. Tra i Paesi che si sono resi responsabili di violazioni, ad esempio, si può citare addirittura la Germania, che, non garantendo pienamente il diritto di sciopero, non ha rispettato le norme OIL in materia di libertà di associazione.

Non parrebbe dunque eccessivamente azzardato congetturare che alcune delle preoccupazioni dell'Unione europea legate all'eventuale introduzione di meccanismi più efficaci per far rispettare gli impegni internazionali in materia di lavoro possano derivare anche dal timore

⁸⁴ S. VELLUTI, *op. cit.*, p. 263.

che siano gli Stati terzi a contestare gli standard dell'UE⁸⁵, avvalendosi magari quegli stessi meccanismi.

Orbene, là dove l'ipotesi appena descritta fosse veritiera, si dovrebbe affermare che alcuni dei freni che, allo stato attuale, rischiano di pregiudicare la strategia dell'UE di promozione a livello internazionale dei propri valori risiederebbero, prima ancora che nella sua azione esterna, proprio nella difficoltà di sviluppare sul piano interno una dimensione sociale robusta e coesa⁸⁶. Solo ottenendo il rispetto sistematico, da parte di tutti i suoi Stati membri, degli impegni internazionali in materia di lavoro, l'Unione potrebbe porsi come un interlocutore più forte e credibile, pretendere l'utilizzo di meccanismi di attuazione più incisivi e, a quel punto, perseguire in modo più efficace il dichiarato obiettivo di esportazione dei propri standard.

⁸⁵ M. BRONCKERS, G. GRUNI, *op. cit.*, p. 1613.

⁸⁶ Sul punto v. S. VELLUTI, *op. cit.*, p. 269.