



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI PADOVA

*Sede Amministrativa: Università degli Studi di Padova*

Dipartimento di  
Scienze Politiche, Giuridiche e Studi Internazionali (SPGI)

CORSO DI DOTTORATO DI RICERCA IN: DIRITTO INTERNAZIONALE E PRIVATO E  
DEL LAVORO  
CICLO XXXIV

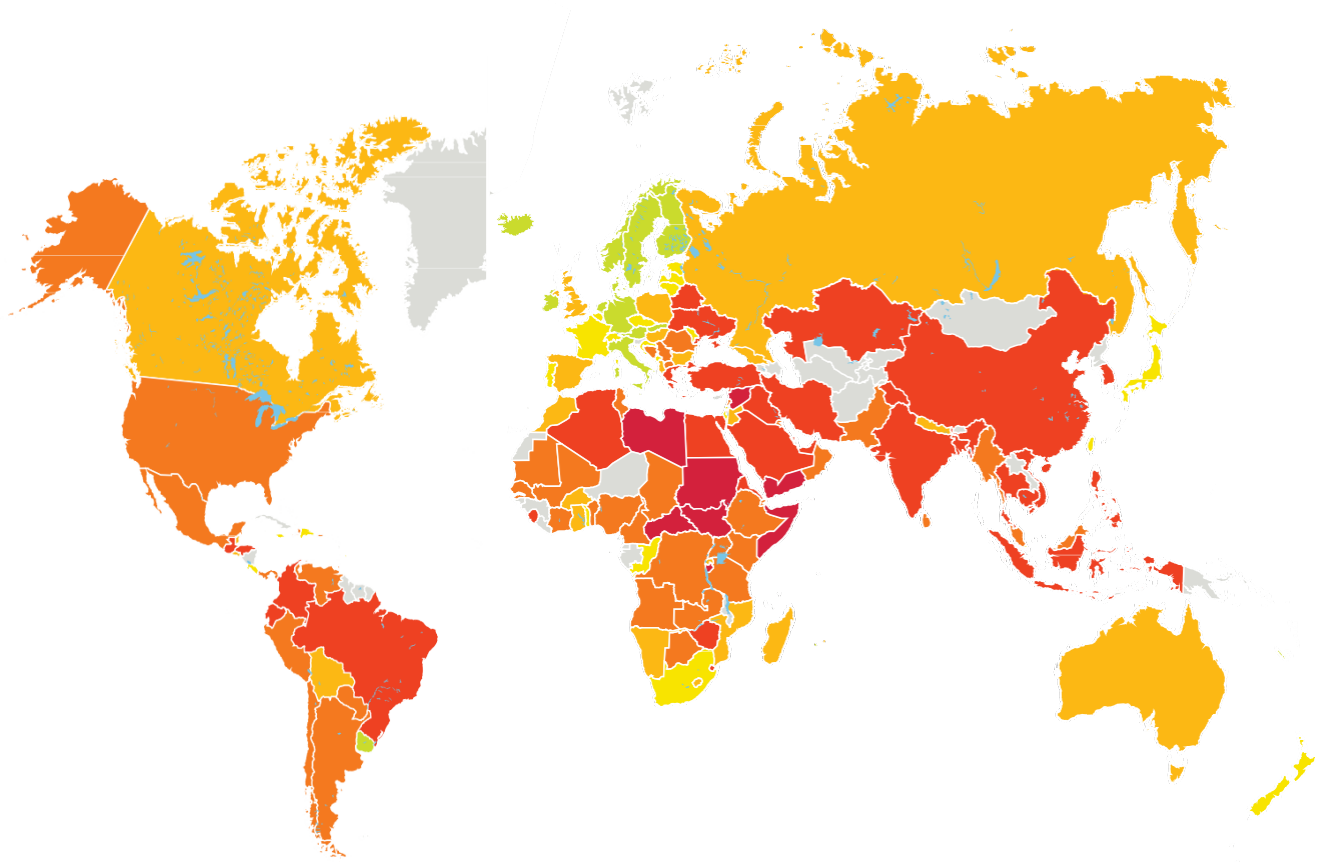
**L'EFFETTIVITÀ DEL PRINCIPIO DI LIBERTÀ SINDACALE IN UNA PROSPETTIVA  
INTERNAZIONALE**

**Coordinatore:** Ch.ma Prof.ssa Arianna Fusaro

**Supervisore:** Ch.ma Prof.ssa Barbara De Mozzi

**Dottorando :** Alberto Chies







Dedicato a Giulio Regeni



## INDICE SOMMARIO

|   |     |
|---|-----|
| <i>Prefazione</i> .....                                     | 9   |
| Introduzione .....  | 19  |
| I. <i>Per una critica dei diritti umani</i> .....           | 25  |
| 1. La genesi del soggetto kantiano di diritto .....         | 25  |
| 2. La soggettività giuridica della <i>Déclaration</i> ..... | 30  |
| 3. La lotta quotidiana per l'universale .....               | 36  |
| 4. Il concetto di 'civismo repubblicano' .....              | 53  |
| II. <i>La libertà sindacale nell'ILO</i> .....              | 65  |
| 1. Perché l'Effetto-ILO vale più dell'ILO .....             | 65  |
| 2. La vita segreta dell'organizzazione .....                | 77  |
| 3. Libertà sindacale <i>über alles</i> .....                | 95  |
| 4. <i>CLR</i> = la cittadinanza nel luogo di lavoro .....   | 108 |
| III. <i>Neoliberismo e libertà sindacale</i> .....          | 131 |
| 1. <i>It's the economy, stupid!</i> .....                   | 131 |
| 2. La malattia senile della <i>CSR</i> .....                | 155 |
| 3. Contro la libertà sindacale negativa .....               | 181 |

|  |     |
|--|-----|
| 4. Niente libertà senza sciopero .....                   | 198 |
| IV. <i>Libertà sindacale e interessi nazionali</i> ..... | 219 |
| 1. Cosa sappiamo della ‘clausola sociale’ .....          | 219 |
| 2. <i>GSP</i> ovvero l’universale riflesso .....         | 240 |
| 3. Pepsi o Coca Cola? .....                              | 265 |
| 4. I diritti umani, infine .....                         | 286 |
| <i>Bibliografia</i> .....                                | 295 |



*Prefazione.*

«La percezione che i lavoratori subordinati hanno della loro condizione ... di oppressione e di alienazione, così come i loro ... tentativi di mutare questa condizione ... sono ... sempre mediati dalle culture e dai linguaggi del mondo circostante, quelli che riflettono più direttamente la loro esperienza sofferta nel lavoro e nella vita di tutti i giorni, ma anche quelli dei gruppi sociali dominanti» (1).

BRUNO TRENTIN

Storicamente, la libertà sindacale assume la fisionomia di un contropotere rispetto all'esercizio delle libertà economiche borghesi, con la funzione di attenuare le distorsioni provocate dai principi di libertà negoziale e libera concorrenza applicati al mercato del lavoro. La Costituzione dell'*ILO* del 1919, in cui viene per la prima volta codificata, è promulgata nel contesto di uno sfruttamento di masse sempre più ingenti di lavoratori che si trascinava da oltre un secolo, e dalla paura di rivoluzioni bolsceviche, sperimentata con il Biennio rosso italiano e la Rivolta spartachista in Germania.

La libertà sindacale, quindi, ha rappresentato un'istituzione necessaria per il mantenimento dei rapporti di produzione e del principio di distribuzione differenziale del prodotto capitalistico (2). Nonostante questa veste di fattore di legittimazione del sistema (3), alcune tappe fondamentali del secondo dopoguerra sono rivelatrici di una tensione di fondo rispetto a un capitalismo che traeva nuova linfa dalla competizione con il socialismo marxista-leninista.

In una prima fase, anticipata dal *Wagner Act* negli Stati Uniti e inaugurata dal riconoscimento nelle carte costituzionali di tutto il 'mondo libero', la libertà sindacale è divenuta un tassello fondamentale del grande laboratorio politico dell'economia mista e di uno storico riequilibrio tra capitale e lavoro.

---

(1) *Autunno Caldo. Il Secondo Biennio Rosso 1968-1969*, Roma, 2019, 35-36.

(2) Cfr. AA.VV., *Le Droit Capitaliste du Travail*, Grenoble, 1980, A. Supiot, *Pourquoi un Droit du Travail?*, in *DS*, 1990, 486.

(3) Cfr. T.H. Marshall, *Citizenship and Social Class*, 1950, 69: «...twentieth century ... fully endorsed collective bargaining as a normal and peaceful market operation while recognizing in principle the right of the citizen to a minimum standard of civilized living»

Un primo arretramento è coinciso con la reazione ostile ricevuta dalla critica antiautoritaria del movimento studentesco, che è stata capace di rigenerare metodo e obiettivi delle lotte operaie. Il mondo universitario più avvertito, sulla scia delle intuizioni di Rudi Dutschke in Germania, intendeva mettere a nudo il carattere oppressivo della macchina industriale sia nel mondo capitalistico che in quello sovietico, con i suoi burocrati di partito equivalenti, allo sguardo dei contestatori, ai datori di lavoro occidentali (4). In certe aree della contestazione, negli Stati Uniti come in Europa, si era prefigurato un possibile superamento della libertà sindacale ‘tradizionale’, esercitata negli angusti confini della rivendicazione salariale. Nonostante le ritrosie delle gerarchie confederali e recidendo il legame con i partiti, solamente le organizzazioni sindacali del nostro paese accolsero le istanze di partecipazione democratica nel sindacato stesso e nella fabbrica, all’insegna di un vero e proprio «modo diverso di costruire l’automobile».

Agli occhi delle segreterie politiche di tutta Europa, questo tentativo di operare il salto di qualità del conflitto sociale verso spazi di democrazia industriale rappresentati dal metodo assembleare, dalla contrattazione aziendale e dal controllo dei ritmi di lavoro (5), costituiva uno stravolgimento di dogmi ubiquitari. Dal superamento del ruolo dell’imprenditore come sovrano assoluto dell’impresa (6) alle conseguenze destabilizzanti di pretese economiche incontrollate dai partiti, che inorridivano la borghesia come i comunisti nella loro funzione di guida infallibile della classe operaia (7).

Il 1969 italiano è stato l’anno della piattaforma rivendicativa messa a punto dai consigli di fabbrica, degli scioperi di solidarietà e della grande vittoria dei metalmeccanici. Per motivazioni intimamente connesse con le conquiste operaie (8), è stato anche l’anno degli ottanta attacchi dinamitardi culminati con la bomba alla Banca dell’Agricoltura di Milano.

Nonostante i tentativi reazionari di una parte importante della società italiana, i fermenti sociali del biennio 1968-1969 hanno portato a conquiste fondamentali di potere all’interno dei luoghi di lavoro. In quel biennio, le organizzazioni sindacali hanno raggiunto l’apice del proprio prestigio, mentre l’unione dei lavoratori è testimoniata dallo sciopero generale

---

(4) Cfr. H. Marcuse, *L’Uomo a una Dimensione*, Torino, 1968, 57 ss.

(5) Cfr. B. Trentin, *Autunno Caldo*, cit., *passim*.

(6) Cfr. F. Caffè, *1947-1977. Gli Stessi Errori? La Politica Economica Italiana dai Governi di Unità Nazionale al Compromesso Storico*, in *Sinistra ’77*, vol. 0, ora in *ID., La Dignità del Lavoro*, Roma, 2014, 109.

(7) Cfr. B. Trentin, *Autunno Caldo*, cit., *passim*.

(8) Cfr. G. Crainz, *Il Paese Mancato. Dal Miracolo Economico agli Anni Ottanta*, Roma, 2005, 342 ss.

del febbraio 1970, cui parteciparono venti milioni di persone in risposta alle aggressioni fasciste e alla repressione del mondo padronale.

Disciplinando i casi e limiti del contropotere sindacale in azienda, lo Statuto dei Lavoratori ha sicuramente conferito sanzione legislativa alle vittorie dei metalmeccanici, ma ha impresso al movimento una decisiva perdita di slancio, mentre la disciplina dei sindacati interni ha favorito il ‘rientro’, auspicato dalle gerarchie sindacali più tradizionaliste, dell’esperienza di democrazia vissuta incarnata dai consigli di fabbrica.

A far data dalla metà degli anni settanta, l’incapacità di assorbimento delle merci durevoli che avevano spinto l’economia del ‘miracolo’, l’aumento del costo delle materie prime e l’incertezza di lungo periodo hanno provocato una riorganizzazione continua dei modi di produzione. La conseguente segmentazione del processo produttivo ha segnato il tramonto del *male breadwinner*, impiegato nelle catene di montaggio, quale archetipo di proletario, mentre la sperimentazione di modalità flessibili della prestazione ha permesso di scaricare il rischio d’impresa sugli stessi lavoratori.

La disponibilità del sindacato a farsi contagiare dalle assemblee aperte, dai fermenti universitari, dalle lotte femministe, dalle tribolazioni dei disoccupati, dai movimenti per la casa, dalle altre organizzazioni sindacali (9), dalla dottrina sociale della Chiesa, ecc., sperimentata negli anni della contestazione, avrebbe rappresentato una postura culturale necessaria per affrontare la crisi del fordismo senza arroccarsi nella difesa di diritti quesiti e interessi corporativi. Viceversa, la drammatica perdita di influenza delle organizzazioni sindacali nel contesto delle crisi petrolifere del 1973 e del 1979, che hanno segnato il passo del capitalismo in tutto l’occidente, ha lasciato campo libero alle teorie marginaliste della Scuola di Chicago, messe a terra dalla *reagonomics* e dalle politiche sindacali di Thatcher.

Bollate le politiche keynesiane come fallimentari, il nuovo corso ideologico ha veicolato una presunta *deregulation* capace di favorire lo sviluppo incontrollato di imprese capaci di scrivere esse stesse le regole del mercato (10). In questo contesto, il tasso naturale di disoccupazione (11) ha sostituito le politiche di pieno impiego, calmierando le pretese salariali e favorendo la disciplina di fabbrica (12). Traguardato come fattore di distorsione

---

(9) Come nell’esperienza della Federazione Lavoratori Metalmeccanici (FLM), sigla sindacale sorta dall’unione tra FIOM-CGIL, FIM-CISL e UILM.

(10) Cfr. C. Crouch, *Il Potere dei Giganti. Perché la Crisi Non Ha Sconfitto il Neoliberismo*, Roma, 2012, T. Wu, *The Curse of Bigness. Antitrust in the New Gilded Age*, New York, 2018, R. Reich, *Supercapitalism: The Transformation of Business, Democracy, and Everyday Life*, 2008.

(11) *NAIRU = Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment*.

(12) Cfr. M Kalecki, *Political Aspects of Full Employment*, in TPQ, 1943, 322 ss., C. Shapiro, J.E. Stiglitz, *Equilibrium Unemployment as a Worker Discipline Device*, in AER, 1984, 433 ss.

dell'equilibrio del mercato, il sindacato ha barattato la tutela – spesso assistenziale – degli *insider* con l'adesione ad ambigue operazioni neocorporative; il compromesso (*new deal*) tra piena occupazione e moderazione salariale, che costituiva la spina dorsale dell'economia mista, scompariva dall'orizzonte sociale.

Lo spontaneismo 'hayekiano' (13) dei mercati ha prodotto oltre quattro decenni di squilibrio, ormai inteso come condizione normale del mondo industrializzato, e caratterizzato dal persistente declino della crescita economica, da esposizioni debitorie eccessive e dall'incremento delle diseguaglianze (14).

Il progressivo ispessimento della classe media, verificatosi negli anni del contropotere proletario, ha senz'altro stabilizzato le democrazie occidentali (15), ma già dalla fine degli anni settanta si è dimostrato precario e recessivo. Lunghi dal migliorare le condizioni delle classi subalterne, le politiche neoliberiste hanno scongiurato lo sviluppo di forme di dissenso politico e di lotta sociale con l'uso sapiente dei pilastri ideologici del 'traboccamento' del benessere dall'alto (c.d. *Trickle-Down Economics*), del *merito* quale ragione giustificatrice delle diseguaglianze (16) e dell'autoimprenditorialità come chiave di liberazione dal lavoro necessario (17).

Collante della transizione sociopolitica è l'individualizzazione competitiva della società, testimoniata dall'esperienza del c.d. riflusso e del disimpegno civile, che ha caratterizzato gli anni ottanta senza essere efficacemente controbilanciata dai movimenti giovanili, come quelli del '77 e della Pantera, mentre il successivo movimento *No Global* veniva represso con la violenza proprio nel nostro paese, alienando un'intera generazione dalla lotta per la voce democratica nei processi decisionali internazionali. Un insano folklore, quindi, sostituiva i contenuti delle proposte politiche, e riempiva il vuoto lasciato dai partiti di massa e dalle organizzazioni sindacali come filtri delle istanze democratiche e congiunzioni tra classe dirigente e società civile.

---

(13) Tra le altre opere, cfr. F.A. Hayek, *Economic Freedom and Representative Government*, 1973.

(14) Cfr. W. Streeck, *How Will Capitalism End?*, in *NLR*, 2014, 87, 1-2.

(15) Sulla stabilità dello Stato composto da una nutrita classe media cfr. già Aristotele, *Politica*, Bari, 2007.

(16) Cfr. Byung-Chul Han, *Psicopolitica*, Milano, 2016, D. Markovits, *The Meritocracy Trap: How America's Foundational Myth Feeds Inequality, Dismantles the Middle Class, and Devours the Elite*, 2019.

(17) Cfr. Byung-Chul Han, *La Società della Stanchezza*, Milano, 2020, S.D. Harris, A.B. Krueger, *A Proposal for Modernizing Labor Laws for Twenty-First-Century Work: The Independent Worker*, The Hamilton Project.

Una volta caduta l'Unione Sovietica, la trasposizione del neoliberismo su mercati globali, culminata con l'istituzione della *World Trade Organization* nel 1994, ha generato una nutrita schiera di 'perdenti' impiegati in fabbriche delocalizzate o attivi in settori produttivi a scarso valore aggiunto (18). In quest'epoca, il potere d'acquisto delle classi subalterne ha potuto mantenersi solamente grazie all'ideazione del c.d. *low cost*, sfruttata dal capitale per incrementare il saggio di profitto in un contesto di diffuso abbassamento dei salari (19). La moltitudine priva di mezzi di produzione sempre più intangibili come *asset* finanziari, proprietà intellettuali, informazioni riservate, algoritmi e metadati ha potuto identificarsi con il potere di selezionare infiniti beni voluttuari a basso costo, ma l'impoverimento latente continua a palesarsi dinnanzi a beni essenziali per lo sviluppo umano come casa, salute e istruzione, non interessati dal fenomeno della globalizzazione e dalla sua capacità di abbassare i prezzi dei beni scambiati su mercati internazionali.

Già nel 1997, Dani Rodrik coglieva perfettamente le contraddizioni dell'*hyperglobalisation*, restituendo uno scenario di perdita progressiva del potere relativo del lavoro sul capitale che, se è possibile, è peggiorato in modo lineare sino ai giorni nostri:

«As France, Germany, and other countries have shown, it is still possible maintain labor market policies that increase the cost of labor. But globalization is raising the overall social cost of exercising this option. European nations can afford to have generous minimum wage and benefit levels if they choose to pay the costs. But the stakes – the resulting unemployment levels – have been raised by the increased international mobility of firms. The consequences are apparent elsewhere. In Japan, large corporations have started to dismantle the postwar practice of providing lifetime employment ... in France and Germany, unions have been fighting government attempts to cut pension benefits. In South Korea, labor unions have taken to the streets to protest the government's relaxation of firing restrictions. Developing countries in Latin America are competing with each other in liberalizing trade, deregulating their economies, and privatizing public enterprises. Ask *business executives* or *government officials* why these changes are necessary, and you will hear the *same mantra* repeated over and over again: «We need to remain (or become) *competitive* in a global economy (corsivi miei)» (20).

La successiva crisi del debito in Europa ha esacerbato tutte le contraddizioni accumulate dalla fine degli anni settanta in avanti, che si era tentato di sopire con la crescita dei debiti sovrani a fronte di una produttività azzerata dalla 'mano invisibile' del

---

(18) Cfr. D. Blanchflower, *Not Working. Where Have All the Good Jobs Gone?*, 2019.

(19) H. Marcuse, *L'Uomo a Una Dimensione*, cit., individua un'identificazione ideologica tra lavoratore e consumatore, che rappresenta una colonna portante del neoliberismo.

(20) *Sense and Nonsense in the Globalization Debate*, in *FP*, 1997, 23. Sul valore della competitività internazionale cfr. P. Krugman, *Competitiveness, Does it Matter? A Lot for Companies, but Hardly at All for Countries*, CNN Money, 7.3.1994.

mercato (21). In tutta risposta, la Commissione Barroso ha riarmato il progetto neoliberale, applicando le ricette dell'austerità fiscale e attuando un diffuso *bailout* degli istituti finanziari in crisi (22). Ne è conseguito un ulteriore peggioramento delle condizioni di vita della gente comune e delle opportunità economiche e sociali dei giovani in particolare.

Di fronte a una situazione siffatta, caratterizzata da un alto potenziale di reclutamento, il sindacato è gravato dalla diuturna perdita di capacità aggregativa, approfondita dalle minacce di trasferimento delle imprese e dalle modalità di reclutamento decentrato della prestazione, sdoganate dalla recente pandemia. Si affacciano sulla scena nuove esperienze sindacali come quella dei *data union* e delle mobilitazioni informali su piattaforma digitale, che potrebbero innescare una competizione virtuosa ma di difficile lettura per i sindacati tradizionali, connotati da strutture rigide e dominati da una cultura del lavoro spesso obsoleta (23). Nel frattempo, il mondo padronale porta avanti esplicite operazioni ideologiche in direzione antisindacale, come la valorizzazione della libertà sindacale di segno negativo e la contestazione del diritto di sciopero in seno all'*International Labour Organization*: negli stessi confini della *rule of law*, la libertà sindacale è diventata un 'diritto di fronda', continuamente insidiato dallo svuotamento dei suoi contenuti costitutivi.

Tutte e tre le tendenze descritte negli ambiti economico, partitico e sindacale favoriscono l'erosione dello spazio politico, inteso quale luogo di manifestazione ragionata e discorsiva del dissenso, vulnerabile allo stravolgimento dei rapporti di egemonia contingenti (24). L'arretramento della democrazia rispetto ai mercati, sospinto dall'applicazione degli automatismi internazionali, compresi quelli derivanti dall'adesione all'Unione Europea, ha determinato negli anni un accumulo diseguale dei capitali, ovvero tutto l'opposto di quanto vagheggiato dalla 'Legge dei rendimenti decrescenti'. Nella migliore delle ipotesi, le autorità indipendenti cercano di ristabilire il principio della concorrenza, sanzionando l'abuso di posizioni dominanti.

---

(21) Cfr. B. Appelbaum, *The Economists' Hour. False Prophets, Free Markets, and the Fracture of Society*, 2019.

(22) V. H.B. Ghione, A. Baylos Grau, *Il Ruolo dei Principi Internazionali e del Comitato OIL sulla Libertà di Associazione*, in Baylos Grau A., Zoppoli L., *La Libertà Sindacale nel Mondo: Nuovi Profili e Vecchi Problemi*, Napoli, 2019, 56-57.

(23) Cfr. S. O'Connor, *Trade Unions Are Back After a Long Absence*, FT 9.3.2021.

(24) Si tratta dell'«Evento», nel significato fatto proprio da A. Badiou, *L'essere e l'Evento*, Milano, 2018.

In questo scenario, le istituzioni democratiche non sono in grado di plasmare il sistema produttivo sulla scorta di preferenze collettive non sezionali, orientate alla realizzazione della dignità umana (25):

«The legitimacy of postwar democracy was based on the premise that states had a capacity to intervene in markets and correct their outcomes in the interest of citizens. Decades of rising inequality have cast doubt on this, as has the impotence of governments before, during and after the crisis of 2008. In response to their growing irrelevance in a global market economy, governments and political parties in OECD democracies more or less happily looked on as the 'democratic class struggle' turned into post-democratic politainment» (26).

Davanti alle sfide della mondializzazione, dell'automazione tecnologica e dell'allargamento della forza lavoro, i partiti socialdemocratici trasfigurati dalle 'svolte' del 1989, incapaci di immaginare un'alternativa al mito borghese della 'fine della storia' (27), hanno mostrato la loro subalternità rispetto all'egemonia neoliberista. Lo smantellamento dello Stato Sociale europeo culminava in una deregolamentazione del mercato del lavoro che sanciva definitivamente e simbolicamente lo scollamento dei progressisti dalla propria base elettorale tradizionale (28).

Avulse da istituzioni civili e politiche che favoriscano la comprensione del reale e aggregino le diversità attorno a progetti emancipatori, le classi subalterne accumulano un risentimento che minaccia l'esistenza stessa della democrazia. Il recente assalto al Congresso degli Stati Uniti non può essere considerato un fatto estemporaneo, perché espressivo della strisciante crisi dell'egemonia liberale che non vede solamente chi si ostina a non voler vedere (29). Alle situazioni di privazione relativa, una parte consistente della popolazione reagisce con le forme esteriori di un aperto odio di stampo razziale, agendo il conflitto in senso orizzontale anziché verticale, a tutto vantaggio della polarizzazione della

---

(25) Cfr. Ha-Joon Chang, *Bad Samaritans. The Guilty Secret of Rich Nations & the Threat to Global Prosperity*, London, 2007: «Unlike what neo-liberals say, market and democracy clash at a fundamental level. Democracy runs on the principle of 'one man (one person), one vote'. The market runs on the principle of 'one dollar, one vote'. Naturally, the former gives equal weight to each person, regardless of the money she/he has. The latter give greater weight to richer people. Therefore, democratic decisions usually subvert the logic of market»

(26) W. Streeck, *How Will Capitalism End?*, in *NLR*, 2014, 87, 10.

(27) Cfr. F. Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, London, 1992.

(28) E. Brancaccio, R. Giammetti, Le «riforme strutturali» del mercato del lavoro: promesse politiche ed evidenze empiriche, in *RGL*, 194 ss.

(29) Cfr. T. Besley, M. Petmesidou, *Trust, Resilience and the Effectiveness of Government: Lessons from the Covid-19 Crisis*, LSE Event, 3.12.2020, osservano che a livelli più elevati di fiducia sociale corrisponde un minore scetticismo nei confronti delle notizie sul Covid-19 diffuse dai mezzi di informazione e una maggiore propensione ad accettare le misure di *lockdown*.

ricchezza. In questo contesto, sarebbe fuorviante concentrarsi sulle motivazioni, spesso inconsistenti, sottese alle esplosioni di collera sociale (ad esempio, quelle recentissime contro il vaccino da Covid-19). L'evento da registrare è la protesta in-sé, formulata da individui ormai privati di qualsiasi mappa concettuale (religiosa, politica, utopica, emancipativa ecc.).

Nel campo opposto della società civile, la protesta assume le forme dell'*identity politics*, fondata sull'idea delle discriminazioni positive, come nel caso del femminismo di *Ni Una Menos* e del movimento contro la 'transomofobia', oppure di un rigido ambientalismo, come nel caso di *Fridays For Future*. Pur apprezzabili se considerate isolatamente, come dire *in vitro*, queste battaglie presentano il limite capitale di ignorare il collegamento con la questione centrale di ogni sistema capitalista, ovvero quella sociale, attorno a cui possono trovare esse la propria ragione d'essere e la propria soluzione propulsiva. Per chi scrive, è proprio questa visione settoriale e limitata ad aver *acceso* le proteste dei *Gilet Jaune* in Francia.

È nello sfondo della dialettica tra il polo c.d. globalista e quello nazionalista che si agita, quindi, il tema, più prettamente internazionalistico, della giustiziabilità della libertà sindacale in una prospettiva internazionale.

In base a un'analisi effettuata dall'*International Trade Union Confederation*, riferita all'anno 2020 (30), risulta che l'85% dei paesi ha violato il diritto di sciopero, l'80% ha violato il diritto di contrattazione collettiva e il 74% ha violato il diritto di costituire organizzazioni sindacali. Sempre secondo questa fonte, il numero di paesi che ha impedito la registrazione di sindacati è passato da 86 nell'anno 2019 a 89 nell'anno 2020, mentre il numero di paesi che hanno escluso o limitato il diritto di parola e assemblea è passato da 54 nell'anno 2019 a 56 nell'anno 2020.

Dal mappamondo colorato esposto in copertina, tratto dal *Global Rights' Index 2019* (31), emergono due avvisaglie fondamentali: primo, il nostro paese sembra essere un'isola verde in mezzo a un mare dai toni caldi; secondo, registrano *performance* negative le economie di maggiori dimensioni, quelle di Cina e Stati Uniti, immuni a ogni tipo di pressione proveniente dalla comunità internazionale.

---

(30) Cfr. Report – ITUC Global Rights' Index 2020, reperibile in <https://www.ituc-csi.org/ituc-global-rights-index-2020?lang=en>.

(31) Reperibile in <https://www.ituc-csi.org/ituc-global-rights-index-2019?lang=en>.



Proprio le due superpotenze, in lotta per la supremazia globale, hanno veicolato modelli espansionistici accomunati da un inadeguato rispetto dei diritti fondamentali della persona e, tra essi, del principio di libertà sindacale (32).

La Cina rappresenta un modello di efficacia, e forte è il pericolo che partiti, gruppi di interesse e fette di popolazioni occidentali dotate di scarsa cultura democratica assumano tale modello a proprio paradigma politico. Il Partito Comunista Cinese, consapevole della capacità di influenza culturale e ideologica costruita con i successi economici e il potere tecnologico, ha elaborato la *Belt and Road Initiative (BRI)*, che interessa settanta paesi, comprese le principali democrazie europee. Occorre essere consapevoli che la partecipazione a questo progetto infrastrutturale non implica solamente l'intensificazione degli scambi commerciali con la Cina, ma concreti rischi di permeabilità a un certo tipo di cultura che corre sulle strade della nuova Via della Seta e rischia di diventare egemonica in un futuro nemmeno troppo lontano.

Storicamente culla e traino del diritto, l'Europa dei *Delors White Paper (DWP)* e della c.d. 'dottrina Laval' appare ammorzata dalla visione strettamente economicistica e tecnocratica dell'esperimento comunitario, sintomo evidente dell'assetto intergovernativo che i paesi membri intendono conferirle. I vantaggi commerciali derivanti dalla dimensione del mercato europeo sono quanto meno compensati dagli svantaggi insiti nella disomogeneità delle economie nazionali, non sufficientemente appianata dall'utilizzo dei fondi strutturali. L'aberrazione consistente nella separazione assoluta tra politica monetaria e politica fiscale, resa accettabile dall'idea della transitorietà rispetto a una completa cessione di sovranità, non ha più una ragione d'essere alla luce dell'evidente fallimento dell'Unione politica.

La relegazione del continente a periferia del mondo e terreno di conquista multilivello non avrà solamente conseguenze economiche e sociali, ma determinerà l'incapacità di concepire e diffondere la propria visione della giustizia. Mentre il modello dello Stato Sociale finirà per rappresentare una curiosità storiografica nel contesto del capitalismo, l'Europa non avrà alcuna voce nella competizione politico-culturale instradata dall'insidioso modello autoritario cinese (33).

Sotto questo profilo, ciò che possiamo fare è guardare agli Stati Uniti del nuovo corso istituzionale, ed assorbire la recezione delle istanze di cambiamento, confidando che poggia

---

(32) Cfr. A. Aresu, *Le Potenze del Capitalismo Politico. Stati Uniti e Cina*, 2020, *passim*.

(33) *Ib.*, 72 ss.

su una reale volontà di rigenerazione democratica anziché rappresentare il cinico tentativo delle *élite* liberali di sequestrare i temi della protesta e di conservare l'attuale sistema di violenza oggettiva globale.

Introduzione.

Il tema dell'effettività della libertà sindacale in una prospettiva internazionale può essere affrontato sotto molteplici profili. Nel presente lavoro esaminerò gli strumenti giuridici, politici e commerciali di respiro internazionalistico, capaci di influenzare ordinamenti *superiorem non recognoscentes*. In particolare, mi propongo di collocare l'utilizzo dei predetti strumenti nel più ampio assetto delle relazioni internazionali, degli interessi strategici che lo plasmano e delle correlative visioni ideologiche, più o meno sovrapponibili che siano, in lotta per l'egemonia (34).

Mio primo punto è che la libertà sindacale, quale sintesi dei diritti civili, politici e sociali nel luogo di lavoro, rappresenta un diritto fondamentale delle persone. La trasposizione sul piano internazionale configura la libertà sindacale come un diritto umano nell'accezione contemporanea, che trae fonte dalla mera esistenza naturale della persona. Questa, d'altra parte, è anche l'impostazione impressa dalla Dichiarazione di Philadelphia del 1944 e dalla Dichiarazione Universale dei Diritti Umani del 1948. Cercherò di dimostrare che la locuzione 'diritti umani' esprime la possibilità universale di reclamare l'inclusione in un sistema di diritti connotato dall'autonomia normativa del cittadino. Solamente questo presupposto di un comportamento politicamente attivo del soggetto può scongiurare la strumentalizzazione dei diritti umani per fini incompatibili con i suoi interessi.

Mio secondo punto è che l'*ILO*, punto di riferimento per l'implementazione della libertà sindacale in una prospettiva internazionale, rappresenta un'eccezione rispetto alle altre organizzazioni coinvolte nell'elaborazione nella diffusione dei diritti umani, perché la sua struttura tripartita attenua i consueti problemi di *agency* rispetto ai destinatari dei diritti medesimi. Quest'assetto democratico, tuttavia, è oscurato dalle difficoltà che l'organizzazione incontra nell'imposizione dei *labour standard* elaborati nelle proprie convenzioni. Si cercherà, quindi, di dimostrare l'esistenza di un 'effetto-*ILO*' che può compensare le costituzionali lacune di effettività dell'organizzazione.

Mio terzo punto è che la Costituzione dell'*ILO*, prima fonte di diritto internazionale ad enunciare il concetto di libertà sindacale, presenta due piani di lettura che rispondono a visioni opposte dell'economia internazionale e del rapporto di lavoro. Sotto un primo profilo, essa mira ad evitare quella sleale concorrenza tra le economie nazionali che

---

(34) Per analisi di stampo comparatistico, invece, rinvio a opere di maggior spessore come il *Quaderno* della Rivista *Diritto Lavoro Mercati* dedicato alla memoria di Giulio Regeni: v. Baylos Grau A., Zoppoli L., *La Libertà Sindacale nel Mondo*, cit.

porterebbe ad una *'race to the bottom'* senza veri vincitori. Emerge, poi, una lettura non strumentale dei diritti, sviluppata attorno al concetto di giustizia sociale e all'obiettivo 'di Philadelphia' della realizzazione della dignità umana, e compatibile con il riorientamento dell'organizzazione in termini di cooperazione allo sviluppo e assistenza tecnica rispetto all'applicazione *top bottom* degli *standard*.

Mio quarto punto è che la libertà sindacale rappresenta il fulcro dell'*ILO*, sia per la struttura tripartita dell'organizzazione che per la sua idea di promozione democratica dei diritti umani, compatibile con l'esercizio delle prerogative della cittadinanza nel luogo di lavoro. Infatti, la libertà sindacale ha natura di diritto abilitante all'implementazione degli *standard*. L'importanza della libertà sindacale nell'*ILO* è attestata dalle fonti e dalla peculiare procedura di esame dei *complaint* per la sua violazione, presentati perlopiù dalle organizzazioni sindacali.

Mio quinto punto è che la *Declaration* del 1998, che ha articolato i quattro fondamentali *Core Labour Rights* (libertà sindacale, divieto di lavoro forzato, divieto di lavoro minorile e divieto di discriminazione), risponde all'esigenza di garantire l'autodeterminazione del lavoratore nella costituzione e nello svolgimento del rapporto di lavoro, strumentale alla conquista e all'esercizio di tutti gli altri diritti del lavoro. Non condividendo le critiche fondate sull'esistenza di un preteso principio di indivisibilità dei diritti fondamentali, sosterrò la diversa tesi del principio di mutualità delle libertà individuali e collettive, che trova la sua sintesi proprio nella libertà sindacale, quale *pendant* del diritto di cittadinanza repubblicana sul luogo di lavoro.

Mio sesto punto è l'esistenza di un conflitto tra la libertà sindacale e l'impostazione neoliberista dei rapporti economici, egemonica quanto meno sino alla crisi dei mutui *subprime*. Quest'ultima pone il *focus* sulla necessità di creare contesti favorevoli alle imprese, al fine di incrementare la competitività dei sistemi economici. Sotto un primo profilo, il *trade off* tra efficienza economica e giustizia sociale esiste solamente nella cornice di ragionamento neoliberista, poiché l'attrazione degli investimenti esteri può ben derivare dallo sviluppo di solidi fondamentali del sistema paese, anziché dalla disponibilità di manodopera a basso costo, priva di coscienza collettiva e di autodeterminazione. Sotto un secondo profilo, la libertà sindacale rappresenta un diritto procedurale, inadatto a provocare un aumento generalizzato del costo del lavoro. Piuttosto, suo peccato originale è di cercare di concorrere con le imprese nella redazione delle regole del mercato e dei rapporti di lavoro.

Mio settimo punto è che la *Corporate Social Responsibility (CSR)*, sviluppata attorno alla triade codici di condotta, *social labelling* e investimenti *ESG*, rappresenta l'ultima tappa della strategia neoliberista, e ne rivela il raffinato meccanismo psicologico ed istituzionale, incentrato sulla capacità dell'impresa di assurgere a vera e propria comunità di destino per i propri cittadini-consumatori. In un quadro siffatto, la fortunata teoria dello sperimentalismo democratico promuove l'impresa, e non le organizzazioni sindacali, quale nodo di *governance* concorrente o addirittura alternativo a quello statale, in cui i *labour standard* sono elaborati con un terzo strumento rispetto alla norma imperativa e alla contrattazione collettiva, e fondato su una subdola accezione neocorporativa della relazione tra capitale e lavoro.

Mio ottavo punto è che la capacità delle persone di esercitare la libertà sindacale può essere indebolita dall'utilizzo capzioso del linguaggio. È il caso della valorizzazione della libertà sindacale negativa in paesi che abbisognerebbero di un'opposta promozione dell'attività sindacale e del potere dei sindacati. Negli Stati Uniti, ove risulta sindacalizzato solamente il sei per cento della forza lavoro, gli sforzi legislativi si concentrano pressoché esclusivamente sulla proibizione degli *union shop*. Il *Taft-Hartley Act* del 1947 ha costituito la base giuridica delle *right-to-work-law* adottate in molti Stati nordamericani, che contrappongono l'attività sindacale alla libertà di lavorare, e rappresentano il tassello di un più ampio disegno neoliberista. Esse, peraltro, vietano anche le *agency shop*, che obbligano il lavoratore a remunerare i sindacati per la loro attività di contrattazione collettiva, e appaiono invero compatibili con il diritto fondamentale di (non) associazione. Sempre il *Taft-Hartley Act* ha poi previsto espressamente il diritto del datore di lavoro di astenersi dalla contrattazione collettiva e una lettura ampia della libertà di espressione, che evoca il diritto datoriale di interferire nel processo di affiliazione sindacale dei propri dipendenti.

Mio nono punto è che l'agenda neoliberista è stata condotta dalle organizzazioni imprenditoriali portando un attacco al cuore dell'*ILO*, con la contestazione, in seno al tripartito *Conference Committee on the Application of Recommendations and Conventions (CAS)*, dell'autorevolezza del *Committee of Experts on the Application of Recommendations and Conventions (CEARC)*. Il pretesto è la qualificazione ormai pluridecennale, operata da quest'ultimo in sede di commento ai *report* annuali e di *General Survey*, del diritto di sciopero come corollario del principio di libertà sindacale e del diritto di contrattazione collettiva, codificati dalle Convenzioni nn. 87 e 98.

Mio decimo punto è che l'inserimento della 'clausola sociale' nell'ordinamento della *WTO*, in vista della subordinazione delle regole del commercio internazionale al rispetto

dei diritti fondamentali del lavoro, ivi compresa la libertà sindacale, avrebbe costituito il Cavallo di Troia per il perseguimento delle esigenze protezionistiche dei paesi ricchi. Più in generale, le misure di ritorsione commerciale si pongono all'antitesi di quella cooperazione che può consentire alle economie più fragili di migliorare i propri fondamentali e di sostenere più elevati livelli di effettività dei diritti fondamentali del lavoro.

Mio undicesimo punto è che i paesi occidentali hanno un'effettiva capacità di influenzare gli ordinamenti giuridici dei paesi in via di sviluppo, ma la esercitano con obiettivi diversi rispetto a quelli perseguiti dall'*ILO*. La nazione egemonica degli ultimi settant'anni, gli Stati Uniti, si è ritirata da quest'ultima organizzazione internazionale negli anni dell'edificazione del *Washington Consensus*, quando ha fatto largo utilizzo del 'Sistema Generalizzato di Preferenze' (*GSP*), erigendo barriere tariffarie nei casi di violazioni dei diritti umani che, tuttavia, riscontrava nelle sole catene globali del valore avviate dai paesi concorrenti. Il comportamento degli Stati Uniti è esemplificativo di come l'applicazione eteronoma dei diritti umani finisca per trasformarsi, in virtù di una reversione di tipo dialettico, nel diritto dei paesi ricchi di intervenire sul piano umanitario, che finisce per realizzarne i fini nazionali.

Mio dodicesimo punto è che i paesi occidentali, Stati Uniti *in primis*, abbiano sfruttato le condizionalità annesse ai piani di salvataggio dell'*IMF* e ai piani di sviluppo della *WB* per aprire i paesi poveri agli investimenti diretti delle proprie imprese nazionali di respiro globale, liberalizzando il movimento dei capitali, deregolamentando i mercati finanziari, abbassando le tutele sul lavoro, prevedendo il ricorso alle privatizzazioni e infine misure di austerità fiscale, finalizzate a mantenere il tasso naturale di disoccupazione e proteggere gli investimenti dai rischi inflazionistici. Il progetto del *Washington Consensus* dimostra ancora una volta la volontà dei paesi ricchi di imporre ai paesi in via di sviluppo un elenco di diritti (nello specifico, libertà individuali e imprenditoriali), senza alcun rispetto per il principio di autodeterminazione e con la benedizione di una certa retorica dei diritti umani. La creazione di siffatti contesti favorevoli alle imprese determina, quindi, la perdita di prestigio e di potere contrattuale dei sindacati e, in conseguenza, una ridotta capacità delle persone di esercitare la propria libertà sindacale.

Mio tredicesimo punto è che la libertà sindacale può rappresentare uno strumento essenziale per aggregare la moltitudine priva di voce nel processo democratico, riportando alla luce del discorso politico le differenze nel processo di produzione capitalistica e nella ripartizione del profitto. Il valore *universale* dell'emancipazione umana è la chiave di volta

per unificare un contesto sociale frammentato in una miriade di comunità particolari, e immaginare un *demos* dotato di volontà politica. In questo senso, l'approccio delle *capabilità*, che pone la realizzazione delle capacità fondamentali della persona quale fine ultimo dell'intervento pubblico in termini di impiego di risorse, sostegno e programmi, dev'essere integrato dal concetto di *capabilità politica*, di cui la libertà sindacale rappresenta l'architrave.





## I. Per una critica dei diritti umani.

### 1. La genesi del soggetto kantiano di diritto.

a. Il principio di libertà sindacale fa capolino nelle carte universali dei diritti solamente alla fine della seconda guerra mondiale. La tarda giuridificazione dei diritti sindacali è la metafora più vivida della lenta storia di emersione della classe lavoratrice come attore storico-sociale munito di coscienza collettiva, portatore di rivendicazioni autonome contrastanti con gli obiettivi della classe borghese, impostasi quale soggetto privilegiato dell'evo contemporaneo. Questa semplificazione euristica è utile per delineare il quadro di riferimento complessivo di un'epoca in cui siamo tuttora immersi, inaugurata dagli stravolgimenti operati dalla rivoluzione industriale e dalla rivoluzione francese. Nel prosieguo articolerò, ove occorrente, le sfumature di complessità che invadono siffatta lettura materialistica della storia universale in generale e della storia borghese in particolare.

L'attuale liquidità di una tassonomia delle classi sociali, cui ho brevemente accennato nella Prefazione, è fattore relativamente recente, non estendibile certo alla situazione socialmente ingessata dell'*Ancien Régime* ma neppure al contesto successivo alla Rivoluzione francese. Eppure, è proprio quest'ultima cesura epocale ad aver seminato i prodromi della mobilità sociale.

La conquista eterna della Rivoluzione consiste nella sostituzione del *soggetto* di diritto a una pluralità di *oggetti* del diritto particolare, muniti di statuti giuridici orizzontalmente sovrapposti e massimamente derivati dalla signoria terriera, dal ceto e dalle corporazioni. Con la nascita dello stato moderno, in effetti, il sistema feudale si era prodotto in una distinzione scalare tra nobili, clero e terzo stato, e all'interno di quest'ultimo tra ordini professionali e botteghe, e all'interno delle botteghe tra maestro e garzone. La presenza di una rete di relazioni privilegiate e discriminatorie, immutabile e giuridicamente sanzionata, era sublimata dalla moltitudine nel fatalismo del costume tradizionale e della *fuga mundi*:

«Un tempo ... il significato di tutto ciò che è stava nel filo di luce che tutto al cielo teneva attaccato» (35).

---

(35) G.W.F. Hegel, *La Fenomenologia dello Spirito*, Napoli, 1863, 5.

Questo mondo di vita, tuttavia, appariva compromesso dalla secolarizzazione, accentuatasi per il lavoro della filosofia illuminista nel corso del XVIII secolo.

Nello stesso periodo, si era venuta a creare una discrepanza tra il potere realmente acquisito dalla borghesia di tipo mercantile e del credito e il sistema giuridico tradizionale (36), consentaneo a un'economia latifondista, caratterizzata da un settore manifatturiero puntiforme. La possibilità dello stato francese di competere su mercati sempre più internazionali dipendeva dalla capacità di sfruttare gli avanzamenti tecnologici assicurati dalla rivoluzione industriale e la sua promessa di ricchezza. Sennonché, né la classe nobiliare terriera né la borghesia delle botteghe sarebbero state capaci di attuare una trasformazione del sistema produttivo simile a quella inglese. Questa impossibilità reale imponeva di strappare la camicia di forza che conteneva la borghesia più avanzata, promovendo la generalizzata stipulabilità di transazioni esigibili nei confronti di tutti i membri di un nuovo popolo indistinto, sulla base di regole uniformi e a condizioni di reciprocità e non discriminazione (37).

L'evento rivoluzionario, quindi, si colloca nel più ampio fenomeno della Grande Trasformazione della civiltà feudale in una *società di mercato* in cui terra, lavoro e moneta divengono merci scambiabili, già realizzatasi in Inghilterra a partire dal fenomeno delle *enclosures* (38). Nel contesto particolare della palingenesi della società francese, confacente all'egemonia della classe borghese, la soggettività giuridica appare in prima istanza strumentale al principio di libertà negoziale, di cui rappresenta l'ineludibile requisito soggettivo.

b. Il razionalismo di Grozio e Pufendorf e il contrattualismo di Hobbes e Locke hanno fornito la base ideologica della transizione. Con alcune differenze, essi fondano la comunità politica sull'allegoria dello stato di natura e sulla mutuale decisione, da parte di uomini liberi e uguali, di limitare la propria libertà originaria. Tale epico evento contiene, *in nuce*, la proposizione di *égalité* e il momento contrattuale, che presuppone la capacità giuridica di fondare diritti e obblighi reciproci. Se sul piano civilistico il costruito risponde alle esigenze della borghesia, occorre soffermarsi sulle sue implicazioni più puramente politiche. Sotto questo riguardo, Locke supera la configurazione del Leviatano ponendo il

---

(36) E.J. Siewes, *Che Cos'è il Terzo Stato*, Roma, 2016: «Che cos'è il Terzo stato? Tutto. Cos'è stato sino ad oggi nell'ordine politico? Niente. Cosa chiede? Di divenire qualcosa».

(37) K. Marx, F. Engels, *Manifesto del Partito Comunista*, Verona, 1996: «dovevano [le catene] essere spezzate e furono spezzate».

(38) Cfr. Karl Polanyi, *La Grande Trasformazione*, Torino, 2010.

*focus* sulla conservazione di libertà ed eguaglianza originarie nel trapasso dallo stato di natura alla società civile. Obiettivo di Locke, quindi, è proclamare la libertà dell'uomo civilizzato anzitutto nei confronti dello stesso potere politico, ovvero la libertà

«di non sottostare ad altro potere legislativo che a quello stabilito per consenso nello Stato né al dominio di altra volontà o alla limitazione di altra legge da quella che questo potere legislativo stabilirà conformemente alla fiducia in lui» (39).

Il pensatore inglese fonda il concetto di stato di diritto, ma non trae le conseguenze estreme dal fatto filosofico dell'avvenuta stipulazione di un contratto munito di valore fondativo. Il secondo portato giuridico della Rivoluzione francese origina proprio dalla costituzionalità del contratto sociale, in ragione del quale – già a livello di Fondazione – gli uomini dello stato di natura sono legislatori di se stessi. Di risulta, le ricostruzioni di Hobbes e Locke, entrambe fondate su un atto di delega all'Altro legislatore, apparivano come descrittive del reale monarchico e non integralmente conseguenti rispetto alle premesse.

Nel contesto storico della Rivoluzione, *pendant* del soggetto di diritto quale titolare della libertà negoziale è proprio il recepimento del concetto di volontà generale di Jean Jacques Rousseau, in cui il corpo cittadino diventa sovrano di se stesso. Ciò, in effetti, appare già inscritto nell'anfibologica formula latina di *subiectus* come 'soggetto' in senso cartesiano e come elemento 'assoggettato' al dominio di un Altro all'infuori di sé: in questo caso, la legge espressa dalla *volonté générale* che, in astratto, contiene le soggettività giuridiche dei cittadini.

Alla pari della molteplicità degli statuti giuridici, anche una sovranità *legibus soluta* appariva inadeguata rispetto all'organizzazione scientifico-produttiva (malthusiana) della società, imposta dall'aumento demografico e veicolata dal sapere illuministico (40). Al benessere relativamente circoscritto del patrimonio del sovrano doveva sostituirsi, negli obiettivi dello stato, un benessere almeno pretesamente generale, ma così esteso, capillare e non lineare da esigere la fondazione delle scienze di tipo sociale (41). La monarchia assoluta, con il suo corollario dell'esercito personale del regnante, era funzionale

---

(39) *Due Trattati sul Governo e Altri Scritti Politici*, Torino, 1982, 244.

(40) Cfr. le parole di Francesco Bacone, citate da M. Horkeimer, T.W. Adorno, *Dialettica dell'Illuminismo*, Torino, 2010, 12: «la superiorità dell'uomo è nel sapere ... in esso sono racchiuse molte cose che i re con tutti i loro tesori non possono comprare, su cui la loro autorità non comanda, di cui i loro informatori ... non possono recare novella, alle cui terre d'origine i loro naviganti ... non possono indirizzare il corso».

(41) Cfr. A. Smith, *La Ricchezza delle Nazioni*, Torino, 2013.

all'estrazione delle risorse da popolazioni interne ed esterne (42). Sul piano della tecnica legislativa, tale impostazione dei rapporti di dominio si traduceva nel potere del Padre-Sovrano di decidere della vita e della morte del suddito (43). Ebbene, la decapitazione di Luigi XVI possiede l'efficacia di sanzionare icasticamente la transizione dallo stato patrimoniale allo stato contemporaneo, che è titolare dell'opposto potere-dovere di garantire la vita e disciplinare le esistenze con il fine dell'efficientamento delle capacità produttive dell'individuo (44).

La forma di governo repubblicano si salda con lo stato nazionale in senso westfaliano, ormai politicamente disponibile nell'Europa occidentale, quale ordine simbolico idoneo a inquadrare, sorreggere e giustificare un sistema politico-giuridico centrato sul soggetto di diritto, sulla sovranità popolare e su un esercito permanente, composto da cittadini retribuiti. Un popolo indistinto, quindi, è chiamato per la prima volta nella storia a gestire e difendere, con assunzione di responsabilità politico-militare, le condizioni di realizzazione dei propri bisogni vitali (45).

c. È in questo quadro complesso che l'articolo uno della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'uomo e del cittadino dell'anno 1789 sancisce che gli uomini nascono e rimangono liberi ed eguali nei diritti, mentre l'articolo 6 approfondisce il concetto di *égalité* e il correlato principio di autolegislazione:

«La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents».

Assorbiti dal loro realismo politico, gli enunciatori della Dichiarazione non si avvedono di aver eternato il concetto di soggettività giuridica ben oltre il perimetro burocratico della

---

(42) Per M. Foucault, *La Volontà di Sapere*, Milano, 1978:, 120 «il potere si esercitava essenzialmente come istanza di prelievo, meccanismo di sottrazione ... estorsione di prodotti, di beni, di servizi, di lavoro e di sangue, imposti ai sudditi».

(43) *Ib.*, 121: «Il sovrano ... rende manifesto il suo potere sulla vita solo attraverso la morte che è in grado di esigere».

(44) *Ib.*, 122: «Non si tratta più di far entrare in gioco la morte nel campo della sovranità, ma di distribuire ciò che è vivente in un dominio di valore e di utilità. Un tale potere deve qualificare, misurare, apprezzare, gerarchizzare, piuttosto che manifestarsi nel suo scoppio omicida».

(45) *Ib.*, 121: «Le guerre non si fanno più in nome del sovrano, che bisogna difendere; si fanno in nome dell'esistenza di tutti; si spingono intere popolazioni ad uccidersi reciprocamente in nome della loro necessità di vivere».

cittadinanza francese. D'altra parte, già in Rousseau la *citoyenneté* non era truardata né come un diritto né come una promessa né tantomeno come un problema, bensì come un *dato* su cui edificare il superamento politico del Padre-Sovrano.

È Immanuel Kant ad articolare il concetto di soggetto di diritto, aprendo possibilità ulteriori rispetto alla volontà generale rousseauiana. La rivoluzione copernicana, orgogliosamente annunciata dal filosofo nella 'Critica della ragion pura', pone il soggetto al centro del mondo. L'oggetto, che aveva costituito la materia di studio di tutta la filosofia precedente, diventa conoscibile solamente dal punto di vista del soggetto. Grazie a questo passaggio fondamentale, in altra sede Kant può promuovere il soggetto *razionale* nella cabina di comando della legge:

«La volontà non è semplicemente sottoposta alla legge, ma lo è in modo da dover essere considerata autolegislatrice e solo a questo patto sottostà alla legge» (46).

È nel grande filosofo illuminista, quindi, che troviamo sia l'articolazione del soggetto di diritto che la determinazione del suo requisito ontologico, ovvero la razionalità (47). Se in questo modo Kant sintetizza la prospettiva giusnaturalista e quella democratica, fornendo un criterio di misurazione della legittimità del diritto positivo (48), configura un requisito della soggettività giuridica ulteriore rispetto all'esistenza naturale della persona, che la classe egemone utilizzerà come dispositivo di inclusione/esclusione politico-giuridica (49).

---

(46) *Metafisica dei costumi*. V. P. Guyer, *Kant on Freedom, Law, and Happiness*, 2000, 2: «Kant is the paradigmatic philosopher of the Enlightenment because he saw that the fundamental value of human freedom could be realized, preserved and promoted only through laws, although not any laws handed down by political or religious tradition, but laws that human beings freely give to themselves through the use of their own reason, and that human happiness in turn could be valued not as the gift of a benevolent dictator, whether human or divine, but only as the product of human freedom itself».

(47) I. Kant, *Naturrecht Feyerabend*, 27:1321, citato da P. Guyer, *Kant on Freedom, Law, and Happiness*, cit., 1-2: «If only rational beings can be an end in themselves, this is not because they have reason but because they have freedom. Reason is merely a means (corsivo mio)».

(48) In una netta cesura rispetto al portato 'totalitario' della volontà generale. Cfr. il celebre passo di J.J. Rousseau, *Il Contratto Sociale*, 15: «Affinché, dunque, il patto sociale non sia un formulario inutile, esso deve contenere tacitamente questa obbligazione, che sola può dare forza alle altre, che chiunque rifiuterà di obbedire alla volontà generale, vi sarà costretto da tutto il suo corpo: il che non significa altro se non che lo si forzerà ad essere libero».

(49) Il nesso tra volontà razionale finita e legge morale, che il filosofo istituisce tramite gli imperativi categorici (V. K. Dusing, *Spontaneità e Libertà nella Filosofia Pratica di Kant*, in *Studi Kantiani*, 1993, 6, 23-46) comporta appunto che solamente l'uomo razionale, sul presupposto che è in grado di partecipare attivamente alle procedure comunicative della volontà autolegislatrice, è sempre un fine e mai un mezzo. Per questa via, è facile capovolgere la prospettiva, nel senso che è solamente colui che è ammesso a partecipare alle decisioni politiche democratiche ad essere un soggetto razionale, e quindi a rappresentare un fine e mai un mezzo.

Al completamento della ‘Filosofia dello Spirito’, nel 1806, Hegel si trova a Jena in concomitanza con la battaglia tra l’armata francese e l’impero prussiano, governato dal sistema feudale degli Junker. La sera dopo la sconfitta dei prussiani egli vede Napoleone vittorioso cavalcare per l’accampamento francese. È perché legge la Rivoluzione con le lenti di Kant che, in un susseguente carteggio, può affermare di aver «visto lo Spirito del mondo a cavallo». Hegel, qui, non intende certo riferirsi alla tecnologia militare o alle imprese belliche dei francesi, né alla presa di potere della borghesia, bensì alla promessa eterna della soggettività giuridica. In quel momento, Napoleone incarna il progresso scorsoio della storia perché sta esportando il Codice Civile in tutto il continente. Il *Code* ha sancito una volta per tutte le conquiste *universali* della rivoluzione, mettendole al riparo dagli eccessi del Terrore e da ogni possibile reazione della classe nobiliare.

## 2. La soggettività giuridica della *Déclaration*.

a. È fondamentale cercare di comprendere in che termini la Dichiarazione del 1789, che introduce storicamente il concetto di ‘diritto dell’uomo’, trasponga l’*universale* sul piano giuridico-costituzionale e su quello, fattuale, dei rapporti di forza reali.

Il primo esempio storico-letterario di universale è fornito dal celebre passo del Nuovo Testamento:

«Non c'è più giudeo né greco; non c'è più schiavo né libero; non c'è più uomo né donna, poiché tutti voi siete uno in Cristo Gesù» (50).

L’universale paolino non presenta alcuna efficacia sul piano politico, che è appannaggio di Cesare (51), ma anticipa determinate aporie dell’universale kantiano, allorché – sulla scorta delle esigenze politiche del Cristianesimo (52) – delimita la categoria dell’*humanitas* ai soli credenti in Cristo, e indirizza al giudeo un ‘imperativo di adeguamento’ («sii come noi») di fatto ineseguibile, perché articolato nei termini di una conversione religiosa che implica una drastica rinuncia all’identità soggettiva («sii diverso da come sei»).

Con un salto storico verso le dichiarazioni dei diritti naturali, osservo come la *Magna Charta Libertatum* del 1215 e il *Bill of Rights* del 1689, tributario della filosofia di Locke, fossero fondati sulle esigenze politiche di autonomia degli *optimates*, in contrasto con gli

---

(50) Lettera ai Galati, 3,28.

(51) Cfr. A. Badiou, *San Paolo. La Fondazione dell’Universalismo*, Milano, 2009.

(52) In particolare, di tipo ecumenico: «Tutti voi infatti siete figli di Dio per la fede in Cristo Gesù, poiché quanti siete stati battezzati in Cristo, vi siete rivestiti di Cristo» (3,26-2).

obiettivi del sovrano e i suoi interessi patrimoniali. Al termine della Gloriosa Rivoluzione, i deputati esigerono, in cambio della lealtà a Guglielmo III d'Orange, la proclamazione di una serie di diritti e garanzie, perché questo era il modo migliore per evitare che i soprusi del sovrano potessero ripetersi in futuro e, di riflesso, per mettere al sicuro se stessi e i propri interessi personali, familiari e di casta (53).

Da un lato, anche la Dichiarazione del 1789 si colloca nel solco della tradizione giusnaturalistica e della sua metafora della stipulazione di un contratto avente efficacia fondativa. Cosicché i soggetti dei diritti umani della *Déclaration* altri non sono, invero, che i soggetti enunciati. Lo scarto con i precedenti costituzionali e con l'esperienza storica inglese starebbe in ciò, che la Dichiarazione è proclamata dal terzo stato per il terzo stato, il quale – a detta dell'abate Sieyès – sarebbe divenuto «tutto», ovvero il popolo indistinto, l'intero edificio sociale (54).

Sicché, paradossalmente, non attuando la sintesi tra le prospettive giusnaturalista e democratica, la Repubblica ha aperto sì la strada agli eccessi 'democratici' dei Terroristi ma, al contempo, ha isolato la Rivoluzione dal tema dei diritti universali (*i.e.* appartenenti ad ogni persona in virtù della propria esistenza naturale), appiattendola sull'evento storico contingente della Fondazione e privandola della forza ri-fondativa come della capacità di *contaminazione* dei rapporti di egemonia contingenti, veicolate dalla democrazia effettiva, di cui si dirà *infra*.

La *Déclaration* esplicita che il binomio 'uomo' e 'cittadino' sottende una relazione coestensiva, in cui è il possesso della cittadinanza (francese) a determinare la stessa qualità di 'uomo', e non viceversa. Ciò appare abbastanza evidente dalla lettura del Preambolo, in cui «i rappresentanti del popolo Francese (in maiuscolo nel testo)» intendono sottolineare che i diritti innati non sono 'a disposizione' del legislatore, chiarimento quanto mai opportuno in base a una lettura storica prospettiva, se solo poniamo mente alla Restaurazione operata dal Padre-Sovrano.

In questo scenario della lotta di classe borghese contro l'*Ancien Régime*, quindi, non v'è margine per la risoluzione del problema dell'universale.

---

(53) Come riporta H. Horwitz, *Parliament, Policy and Politics in the Reign of William III*, 1977, 12, nel corso del dibattito alla House of Commons del 29 gennaio 1689, «Galloway claimed that the Prince 'cannot take it ill if we make condition to secure *ourselves* for the future» (corsivo mio).

(54) Come noto, il filosofo tedesco era talmente metodico che gli abitanti di Königsberg regolavano l'orologio in base al suo passaggio di fronte alle proprie abitazioni. Ebbene, solamente una volta Kant abbandonò la sua *routine*, e in particolare quando giunse il messo che recava notizie sulla rivoluzione francese, e ciò fece al fine di corrergli incontro.

Che i principi di libertà, eguaglianza e fraternità, proclamati nella Dichiarazione del 1789, fossero destinati a regolare i rapporti di un insieme ben definito di soggetti, tendenzialmente coincidenti con gli stessi enunciati, è confermato dalla circostanza che la cesura rivoluzionaria non ha affatto intaccato la prospettiva coloniale dello stato francese. Ad esempio, le dichiarazioni del Mirabeau e della stessa *Société des amis des noirs* in favore di un diverso approccio allo schiavismo si fondavano su considerazioni di efficienza economica anziché sul primato di una dignità universale dell'uomo (55). L'indipendenza di Haiti e l'abolizione della schiavitù furono conquistate nel 1794 dopo sanguinose rivolte degli schiavi e degli uomini neri liberi, guidati da Toussaint Louverture (56).

Nell'equazione di cittadinanza e umanità inscritta nella *Déclaration*, lo *status* di cittadino è riferito all'appartenenza burocratica allo Stato francese, filtrata dal concetto di nazione, che esclude il *droit de cité* degli stranieri, siano essi cittadini di altri stati o finanche apolidi (57).

Così si esprime, quindi, l'art. 3 della *Déclaration*:

«Le principe de toute souveraineté reside essentiellement dans la nation, nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément».

Il concetto storico-politico di nazione in senso westfaliano, cooriginario rispetto al soggetto di diritto, è il prodromo della grande dialettica politica tra l'ideale repubblicano e quello nazionalistico, incaricata di sostituire l'ordine simbolico del precedente mondo di vita, fondato sull'autorità della Chiesa e del Padre-Sovrano. Se è vero che «l'autocomprensione nazionale rappresentò l'orizzonte culturale in cui i sudditi poterono diventare politicamente attivi» (58), in astratto lo stesso ideale repubblicano avrebbe potuto

---

(55) F. Gauthier, *La Révolution de Saint-Domingue ou la Conquête de l'Égalité de l'Épiderme (1789-1804)*, in [https://publications.iai.spk-berlin.de/servlets/MCRFileNodeServlet/DocumentDerivate\\_00001059/BIA\\_121\\_021\\_041.pdf](https://publications.iai.spk-berlin.de/servlets/MCRFileNodeServlet/DocumentDerivate_00001059/BIA_121_021_041.pdf), 26.

(56) *Ib.*, 37 ss.

(57) Cfr. G. Agamben, *Beyond Human Rights*, in *SE*, 2008, 93: «Nation-state means a state that makes nativity or birth [nascita] (that is, naked human life) the foundation of its own sovereignty. This is the meaning (and it is not even a hidden one) of the first three articles of the 1789 Declaration: it is only because this declaration inscribed (in articles 1 and 2) the native element in the heart of any political organization that it can firmly bind (in article 3) the principle of sovereignty to the nation (in conformity with its etymon, native [natio] originally meant simply 'birth' [nascita])».

(58) J. Habermas, *Lo Stato-Nazione Europeo. Passato e Futuro della Sovranità e della Cittadinanza*, in *ID.*, *L'Inclusione dell'Altro. Studi di Teoria Politica*, Milano, 2013, 125.



rappresentare il collante esclusivo delle inedite comunità tra estranei che andavano formandosi alla fine del settecento (59).

b. Per inquadrare le aporie del repubblicanesimo, è necessario indagare il problema filosofico della contraddizione *in sé* dell'universale (60) e rivolgerci al giovane Marx della 'Judenfrage' e al grande tema del razionalismo, che ha permeato tutto il diciannovesimo secolo.

Il filosofo tedesco muove dalla distinzione tra la società civile feudale e quella scaturita dalla Rivoluzione. La frammentazione dell'ordinamento giuridico generale per signoria, ceto e corporazione aveva istituito altrettante società particolari che si trovavano in rapporto dialettico con la totalità statale. L'*Ancien Régime* non soffriva alcuna discrepanza tra società civile e ordinamento statale, posto che le differenze sociali erano dotate di immediata percettività politica, e condizionavano l'eleggibilità dell'individuo alle cariche legislative, la sottoposizione alla giurisdizione di un certo tribunale, l'applicazione di uno statuto giuridico particolare.

Se lo Stato post-rivoluzionario «dichiara le differenze di nascita, ceto, istruzione e professione quali differenze *non politiche*» (61), allo stesso tempo

«lascia che proprietà privata, istruzione e professione *agiscano* e facciano valere la propria essenza *particolare* a loro modo, cioè come proprietà privata, come istruzione, come professione. Lungi dall'abolire tali differenze *di fatto*, lo Stato esiste piuttosto solo presupponendole, esso si percepisce come *Stato politico* e fa valere la propria *universalità* solo in opposizione a questi suoi elementi» (62).

Le esigenze di organizzazione produttiva della società, sorte alla fine del diciottesimo secolo, avevano portato all'ampliamento della classificazione scientifica degli esseri umani, finendo per sottolineare quelle stesse differenze antropologiche oramai private del

---

(59) Cfr. B. Anderson, *Le Comunità Immaginate. Origini e diffusione dei Nazionalismi*, Bari, 2018.

(60) Cfr. E. Balibar, *L'Introuvable Humanité du Sujet Moderne. L'Universalité 'Civique-Bourgeoise' et la Question des Différences Anthropologique*, in *RFA*, 2012, 22: «la question de l'inhérence de l'universel à la constitution du sujet ... c'est-à-dire d'une relation spéculaire entre deux absolus: l'illimité de l'universel et l'identité à soi du sujet, dont les propriétés ou déterminations empiriques de la subjectivité seraient en quelque sorte le support» l'introuvable humanité du sujet moderne».

(61) Cfr. K. Marx, *La Questione Ebraica (zur Judenfrage)*, Viterbo, 2003, 49.

(62) *Ib.*

loro significato politico (63). L'epoca contemporanea, quindi, si caratterizza per un'inedita divaricazione tra la realtà della società civile e l'unità statale, organizzata secondo l'ideale paritario delle libertà collettive (64).

In Marx le differenze sociali ricevono un'attenzione particolare, ma possono essere traggiate come parte delle «determinazioni empiriche della soggettività» che «non cessano mai di mettere l'universale in conflitto con se stesso» (65). In ogni caso, è bene tenere presente che le questioni della generazione e ripartizione del prodotto capitalistico assumono sempre una portata vitale, e si pongono in rapporto di causa/effetto con altre fondamentali differenze 'antropologiche' come genealogia, famiglia, potere, ricchezza, ceto, prestigio, professione e istruzione, ma anche sesso, salute psicofisica, livello intellettuale, religione, etnia e nazionalità. Queste *différences* non agiscono solamente sulle opportunità economiche, come la possibilità di accedere alla proprietà dei mezzi di produzione, o di generare reddito con le proprie energie lavorative (si pensi alle difficoltà pratiche che un transessuale può riscontrare nel reperire un'occupazione dignitosa), ma anche sulla capacità di convertire un reddito nominale in pratiche di vita, ovvero in un funzionamento (66).

Secondo Marx, nel soggetto post-rivoluzionario insiste un contrasto tra l'Uomo come membro della società civile, titolare dei diritti civili, e il Cittadino quale membro politico della comunità. Tale elegante rielaborazione del binomio uomo-cittadino, inscritto nella *Déclaration*, fa coesistere nello stesso soggetto la libertà dei moderni e la libertà degli antichi, nel senso inteso da Benjamin Constant (67), ma oscura la relazione simbiotica tra

---

(63) Cfr. E. Balibar, *L'Introuvable Humanité du Sujet Moderne*, cit., 20: «la modernité politique ... a donné une extension sans précédent à la classification des êtres humains en fonction, précisément, de leur différences».

(64) Secondo M. Foucault, *La Volontà di Sapere*, 125, «istituzioni molto diverse ... hanno agito a livello dei processi economici, del loro sviluppo, delle forze che vi sono all'opera e li sostengono; hanno operato anche come fattori di segregazione e gerarchizzazione sociale, agendo sulle forze rispettivamente degli uni e degli altri, garantendo rapporti di dominazione ed effetti di egemonia».

(65) Cfr. E. Delruelle, *Structuralisme et Subjectivité: le Citoyen-Sujet d'Etienne Balibar*, 2015, 10 (<https://orbi.uliege.be/bitstream/2268/183713/1/Citoyen%20sujet%20020415.pdf>).

(66) Sono quelli che la teoria delle capabilities definisce 'fattori di conversione' (cfr. J. Browne, S. Deakin, F. Wilkinson, *Capabilities, Social Rights and European Market Integration*, ESRC, 2002, 3 ss.). V. l'esempio di A. Sen, *Lo Sviluppo è Libertà. Perché Non c'è Crescita senza Democrazia*, Milano, 2000, 74: «Un malato, per esempio, per combattere il morbo di cui soffre può avere bisogno di un reddito più elevato, che a una persona non affetta dallo stesso male non sarebbe indispensabile; e anche se viene curato può non avere, per un livello di reddito dato, la stessa qualità della vita che quel reddito darebbe all'altra persona».

(67) *La Libertà degli Antichi, Paragonata a Quella dei Moderni*, Torino, 2005.

ruolo sociale e identità politica, e contrappone in senso radicale le libertà individuali e quelle collettive, in contrasto con il principio di mutualità dei diritti fondamentali.

Per il filosofo tedesco, lungi dall'apparire come uomo in quanto tale, se mai è concesso di ipostatizzare un uomo *in vitro*, privo delle sue determinazioni empiriche, nella *Déclaration* «il soggetto dei diritti umani» altri non è che l'uomo borghese, uscito vittorioso dalla lotta di classe con la nobiltà terriera: più precisamente, il *maschio bianco proprietario*, con speculare esclusione dalla soggettività giuridica del popolo minuto, delle donne, dei bambini, dei folli ecc. (68).

L'atto fondativo della società contemporanea aveva innestato i rapporti materiali di forza nella fase legislativa costituzionale della nuova epoca, sprigionando energie da secoli represses. Alla conseguente relazione di egemonia è corrisposto un differente peso politico-legislativo degli attori sociali, sicché l'uno e l'altro fatto si sono inevitabilmente rafforzati a vicenda. In questo senso, assurta da Kant a requisito stesso della soggettività giuridica, la *razionalità* ha sostituito il lignaggio feudale quale criterio di assegnazione delle prerogative politiche. Nel contesto post-rivoluzionario della *Déclaration*, ciò è potuto avvenire solamente in forza di quelle regole non-scritte che forniscono la cornice interpretativa della legge simbolica (nello specifico, la solenne proclamazione della sovranità popolare come diritto fondamentale dell'uomo/cittadino) (69).

I principi cardine della libertà negoziale e della libera concorrenza, raffigurati dalla *Loi Chapelier* del 1791, erano esemplati sulle esigenze della borghesia. In forza del divieto di costituire associazioni sindacali e proclamare scioperi, essa ha potuto sfruttare masse ingentissime di proletari e sottoproletari, talvolta giovanissimi, senza adottare limiti di orario e misure di sicurezza e pagando loro il salario di sussistenza (70). L'esclusione dai procedimenti elettorali delle classi subalterne ha lasciato l'unica strada della reazione violenta, testimoniata dall'esperienza comunarda, repressa nel sangue.

Si osserva che anche il suffragio universale coesiste con meccanismi capaci di inficiare la soggettività politica della moltitudine, che denunciano il carattere strutturale dei

---

(68) Solamente l'*homo economicus* (in genere, il capofamiglia borghese), con le sue presunte decisioni razionali di investimento, era considerato capace di limitare le proprie inclinazioni e desideri naturali alle leggi universali della ragione e, per questa via, alla legge morale. Diversamente è a dirsi degli operai privi di istruzione che, al termine di giornate di lavoro di dodici-quattordici ore, si ubriacavano nelle bettole e si lasciavano andare agli istinti peggiori.

(69) S. Žižek, *The Metastases of enjoyment. Six Essays on Woman and Causality*, London-New York, 1994, 54 ss., definisce questo fenomeno come 'supplemento osceno superegoico'.

(70) Cfr. P. Sylos Labini, *Torniamo ai Classici. Produttività del Lavoro, Progresso Tecnico e Sviluppo Economico*, Bari, 2006, 19 ss.

meccanismi di esclusione democratica. Sotto questo profilo, la depoliticizzazione delle differenze antropologiche, e in modo particolare di quelle sociali, costituisce un eccellente esempio di atto politico (71). La sopravvivenza stessa del civismo repubblicano, quindi, dipende dalla capacità dei subalterni di riportare alla superficie del discorso pubblico le differenze sociali ‘depoliticizzate’ dalla modernità, e di farlo senza compromettere l’unità della soggettività giuridica. La buona notizia è che tale obiettivo complesso è già stato raggiunto negli anni sessanta e settanta del secolo scorso anche grazie ad un uso particolarmente efficace dei diritti sindacali.

### 3. La lotta quotidiana per l’universale.

a. Sul piano della trasposizione storica, l’universale inscritto nell’atto di nascita dell’epoca borghese, e lo stesso concetto di ‘uomo’ oggetto dei diritti intangibili, sono mediati da due criteri essenziali, in rapporto dialettico tra loro. L’esplicita esigenza di sovranità esterna, sviluppata attorno al fulcro della *natio* nel territorio controllato dallo stato (72), modulata dallo schema genealogico nella forma dello *ius sanguinis*, e una sovranità interna implicitamente appannaggio della borghesia (73). L’universale politico presenta un’efficacia simbolica emancipatrice capace di far impallidire l’universale cristiano di San Paolo, ma è messo alla prova da gravissime sfide, che minano alla base la sua effettività.

Il repubblicanesimo presuppone l’esistenza di un popolo composto da indistinti soggetti giuridici, ma questa soggettività giuridica unitaria, che rappresenta la grande conquista del mondo contemporaneo, contiene in-sé il germe del fallimento dell’ideale repubblicano. La società civile, organizzata attorno a comunità epistemiche significanti, ha il compito di preservare l’universale nella lotta quotidiana contro i principali fattori della sua dissoluzione. L’unità politica fondamentale del nostro tempo è la nazione in senso westfaliano, definita dalla triade Stato, popolo, territorio. In mancanza di un governo

---

(71) Cfr. S. Žižek, *The Obscenity of Human Rights: Violence as Symptom*, 2005, 2: «In human society, the political is the encompassing structuring principle, so that every neutralization of some partial content as ‘non-political’ is a political gesture par excellence» (<https://www.lacan.com/zizviol.htm>).

(72) C. Schmitt, *Dottrina della Costituzione*, Milano, 1984, 298, «il concetto democratico di eguaglianza è un concetto politico e si riferisce ... alla possibilità di fare distinzioni. Perciò la democrazia politica non può basarsi sull’assenza di distinzione fra gli uomini, ma solo all’appartenza a un determinato popolo ... l’eguaglianza ... si rivolge quindi solo all’interno e non all’esterno».

(73) Come afferma S. Žižek, *The Plague of Fantasies*, London-New York, 2008, 38: «the fact that (universal human rights, n.d.r.) privileged white men of property ... was not openly admitted ... fantasy designates precisely this unwritten framework which tells us how we are to understand the letter of the Law”».

mondiale, essa rappresenta l'interlocutore privilegiato di ogni teoria dei diritti umani. Nell'ora attuale, non esiste repubblicanesimo senza il supporto di una nazione (74), ma ben può esistere una nazione non repubblicana. Per questo motivo, seguendo un ordine cronologico lineare, esaminerò le tendenze che investono gli elementi costitutivi della nazione per comprendere ove risiedano i maggiori pericoli per la realizzazione dell'ideale repubblicano.

b. *Lo Stato.*

«L'Illuminismo è l'uscita dell'uomo dallo stato di minorità che egli deve imputare a se stesso. Minorità è l'incapacità di valersi del proprio intelletto senza la guida di un altro. Imputabile a se stesso è questa minorità, se la causa di essa non dipende da difetto d'intelligenza, ma dalla mancanza di decisione e del coraggio di far uso del proprio intelletto senza essere guidati da un altro. *Sapere aude!* Abbi il coraggio di servirti della tua propria intelligenza! È questo il motto dell'Illuminismo» (75).

La modernità politica segna una radicalità dell'esclusione del soggetto mai sperimentata nell'ordinamento previgente in cui, viceversa, auspicata appariva la fuga da una *ego-lex* che riempiva puntiformemente uno spazio giuridico altrimenti vuoto. La *norma*, espressione del 'potere di tutti', sostituisce ora la legge eteronoma del sovrano, e regola in modo integrale (*totalitario*) la vita sociale e individuale. Il cittadino è canalizzato in istituzioni disciplinari – scuola, caserma, fabbrica, ospedali, manicomi (76) – che, organizzandone il ruolo all'interno della comunità, assicurano la riproduzione sociale dei rapporti di egemonia contingenti (77). Ecco perché Walter Benjamin può individuare la *summa* della violenza politica nell'atto di esclusione dell'individuo da siffatto disciplinamento normativo, che evoca le attuali politiche migratorie dei paesi ricchi (78). Per il filosofo tedesco, quindi, il potere contemporaneo 'cattura respingendo'».

---

(74) Cfr. M. Nussbaum, *Creare capacità*, Bologna, 2012, 109: «Che la nazione sia ... l'unica entità affidabile per l'espressione di una vera autonomia è una questione empirica, ma di sicuro finora non è apparsa nessun'altra entità superiore ugualmente affidabile». V. anche E.B. Kapstein, *We Are Us: The Myth of the Multinational*, in *TNI*, Winter 1991-1992, 62: «The state may be anachronistic, but we have yet to develop an alternative form of societal organization that is able to provide its members with both wealth and power».

(75) I. Kant, *Risposta alla Domanda: Che Cos'è l'Illuminismo?*

(76) Cfr. M. Foucault, *La Volontà di Sapere*, 125.

(77) In L. Althusser, *Ideologia e Apparati Ideologici di Stato*, 2014, 20 ss., tale riproduzione si specifica nella «riproduzione delle condizioni della produzione», e ancora più in particolare nella «riproduzione dei rapporti di produzione».

(78) Come osserva H. Arendt, *The Origins of Totalitarianism*, 1966, con riferimento alle persone prive di diritti, che vede esemplificate nei rifugiati, «their plight is not that they are not before the law, but that no law exists for them; not that they are oppressed, but that nobody wants to oppress them».

Da questi primi rilievi emerge l'esistenza di un contesto antitetico rispetto all'autonomia legislativa 'cartesiana' e alla capacità dell'individuo di dominare la propria esistenza, se pur nella sommatoria della volontà generale rousseauiana. Su questa frustrazione del mondo di vita contemporaneo incombe lo spettro del volto ancipite (79) dell'illuminismo. Il suo portato emancipatore, racchiuso nella volontà 'kantiana' di dominare la natura, presupporrebbe un movimento di tipo dialettico, atto a condurre al dominio dell'uomo sull'uomo (80). È proprio in questa transizione dalla conoscenza intesa come gioia e godimento a un sapere istituzionalizzato che persegue l'utilità benthamiana, che risiedono i pericoli per la personalità e le libertà collettive degli individui. Di ciò è ben avvertito il Gramsci che analizza le «casematte della società civile», e il '68 della «lunga marcia attraverso le istituzioni» contro l'idea di uomo «rotella del sistema», con la sua sorprendente adesione alla svolta personologica del Concilio Vaticano II (81).

Che la perversione del sapere rappresenti la conseguenza necessaria delle premesse illuministiche o una deriva scongiurabile è questione di grande momento, che divide la stessa Scuola di Francoforte, portando l'ultimo Habermas su posizioni ottimistiche anche in relazione alla stessa configurabilità dei diritti dell'uomo (82).

La realtà orrenda del razzismo istituzionale e la sua conseguenza ultima, consistente nella denazionalizzazione delle minoranze, che emergerà nella prima parte del novecento, è una specificazione del più generale processo di *desoggettivizzazione* giuridica dei cittadini che muove da tendenze tecnocratiche (83) suscettibili di assecondare le derive totalitarie del sistema politico liberale (84).

L'atto di nascita della tecnica selettiva è presentato da Michel Foucault al suo *Cours au Collège de France* del 1974-1975, allorché teorizza i due processi fondamentali del

---

(79) Cfr. A. Cavanna, *Storia del Diritto Moderno in Europa*, Milano, 2005.

(80) Cfr. M. Horkheimer, T.W. Adorno, *Dialettica dell'Illuminismo*, cit., *passim*.

(81) Cfr. il circolo che animava la rivista 'Cronache Sociali' (1947-1951) di Giuseppe Dossetti, ma anche G. La Pira, *L'Attesa della Povera Gente*, Firenze, 1978, *ID.*, *I Colloqui della Badia*, Firenze, *ID.*, *Il Valore della Persona Umana*, Firenze, ma anche L. Mengoni, *Il Lavoro nella Dottrina Sociale della Chiesa*, Milano, 2004.

(82) V. *The Concept of Human Dignity and the Realistic Utopia of Human Rights*, in *Metaphilosophy*, 2010, 464 ss.

(83) Del resto, scienziati complici del nazismo hanno fornito le giustificazioni biologiche della superiorità della razza ariana e della necessità di eliminare gli elementi spuri. Anche in Italia, è sufficiente leggere il 'Manifesto della Razza' del 1938 per rendersi conto dell'utilizzo strumentale del sapere scientifico per discernere umani meritevoli di cittadinanza e subumani trattati alla stregua di *homines sacri*.

(84) Cfr. M. Horkheimer, T.W. Adorno, *Dialettica dell'Illuminismo*, cit., *passim*, C. Pavone, *Alle origini della Repubblica. Scritti su Fascismo, Antifascismo e Continuità dello Stato*, Torino, 1995.

potere contemporaneo, che si sviluppano nel corso dei secoli diciannovesimo e ventesimo, uno sul piano della lotta per il *potere* e l'altro sul piano del *sapere* (85).

L' intervento della scienza medica nei grandi processi dell'ottocento elabora un concetto di criminalità che non deriva più dall'attentato alla legge del sovrano, ma promana bensì dalla *personalità* (86). La medicina sconvolge i principi liberali del diritto penale moderno, centrati sull'autoresponsabilità del reo, e sovrasta l'autonomia del popolo simbolicamente chiamato a gestire la sicurezza comune nelle giurie delle Corti d'Assise. Nella categoria degli individui pericolosi rifluisce ogni soggetto considerato *anormale* rispetto agli schemi veicolati dalla classe egemone attraverso la magistratura, la scuola e gli ospedali. La follia, che conduce all'internamento, è accertata sì medicalmente ma nell'alveo di una cultura illuministica che pone al centro della soggettività giuridica il possesso della ragione, e che non può non riverberare i suoi pregiudizi sui metodi di ricerca, sulle diagnosi e sulle cure proposte dalla stessa comunità psichiatrica (87).

La svolta dell'epoca contemporanea consiste in ciò, che l'internamento nei manicomi discerne una volta per tutte i normali dagli anormali, con metodi diagnostici derivati da una ragione che esce fortificata dalla purificazione 'apotropaica' della comunità *razionale* (88). Sotto questo profilo, le misure di profilassi criminale includono trattamenti eugenetici finalizzati a scongiurare la degenerazione della specie per contaminazione con la follia (89).

Queste riflessioni di Foucault illuminano sul bisogno vitale delle nuove comunità di sezionare e marginalizzare gli uomini per rendere sostenibile l'idea stessa di una 'costituzione egualitaria', e di sperimentare periodici rituali di espulsione dall'umanità 'degn', come i *pogrom* o i processi di cronaca al *mostro* (90), fomentati da un sapere tecnocratico e strumentale, elaborato dai biologi della razza e dalla Scuola Positiva.

---

(85) Cfr. E. Balibar, *L'Introuvable Humanité du Sujet Moderne*, cit., 24.

(86) Cfr. C. Lombroso, *L'Uomo Delinquente*, Torino, 2013. r

(87) Come osserva lo scienziato F. Gracio, *The Conversation*, 17.3.2014, «there is no pursuit of knowledge that does not seek to affect the world. Science is made by people with interests, intentions and ambitions; and it's funded by governments and companies with agendas. Scientific development is subject to funding rules, to expectations about outcomes, and to social forces and institutions that shape our research» Scientist can't claim to be neutral about their discoveries,.

(88) Cfr. M. Foucault, *Storia della Follia nell'Età Classica*, Milano, 1977, 540-541: «il positivismo ... ammetterà subito, come evidenza oggettiva, che la verità della follia è la ragione dell'uomo ... ormai ogni presa oggettiva sulla follia, ogni conoscenza, ogni verità formulata su di essa, sarà la ragione stessa, la ragione riscoperta e trionfante, lo scioglimento dell'alienazione».

(89) Cfr. E. Balibar, *L'Introuvable Humanité du Sujet Moderne*, cit., 24 ss.

(90) Si ricordi, tra i primi, il processo a Callisto Grandi ('l'Ammazzabambini') presso il Tribunale di Firenze, concluso nel 1881. Il 13.1.2021 lo Stato dell'Indiana ha eseguito la condanna

Gli episodi ‘iconici’ di esclusione, individuale e collettiva, canalizzano le energie cinetiche della moltitudine verso esiti non-rivoluzionari. Inoltre, testimoniano l’esistenza di un più generale processo di sovrachiamamento degli individui massificati nella loro prerogativa di titolari della soggettività giuridica, intesa quale fulcro del processo politico democratico e cifra dello Stato repubblicano (91):

«Elite pressures for economic neutralization of egalitarian democracy therefore continue unabated; in Europe this takes the form of a continuing relocation of political-economic decision-making to supranational institutions such as the European Central Bank and summit meetings of government leaders» (92).

L’esempio delle banche centrali è effettivamente illuminante. Come ricorda di recente Dani Rodrik, la grande globalizzazione del secolo precedente la prima guerra mondiale è stata favorita dal *gold standard*, che ha consentito la movimentazione dei capitali senza incertezze derivanti dai pericoli di svalutazione delle monete (93). In questo contesto, il sistema monetario internazionale favoriva gli interessi dei capitalisti a discapito dei proletari. Infatti, poiché l’offerta di moneta era rigidamente vincolata ai livelli delle riserve auree, deflussi di oro provocavano l’aumento dei livelli di disoccupazione nazionale, come avvenuto negli anni settanta dell’800 negli Stati Uniti e in Europa (94).

Solamente con l’introduzione del suffragio universale le classi dominanti hanno intuito quanto il costo politico di siffatte crisi economiche interne sarebbe stato più elevato dei benefici. Se il sistema monetario è infine caduto, non è affatto tramontata l’idea di limitare le masse nell’espressione democratica delle loro preferenze. Piuttosto, acuendo la pressione per una maggior spesa pubblica per misure di *welfare* e politiche di pieno impiego, l’allargamento della base democratica rende il desiderio di controllo connaturato allo stesso sistema capitalistico.

---

a morte di Lisa Montgomery per un omicidio così sconvolgente da non lasciare dubbi sulla sua incapacità di rendersi conto di cosa stesse realmente facendo.

(91) Cfr. E. Balibar, *La Paura delle Masse. Politica e Filosofia Prima e Dopo Marx*, Milano, 2001.

(92) W. Streeck, *How Will Capitalism End?*, cit., 16.

(93) Cfr. D. Rodrik, *La Globalizzazione Intelligente*, Bari, 2015, 63: «Ogni valuta nazionale aveva la sua parità aurea, che fissava rigidamente il suo valore all’oro ... il denaro poteva circolare liberamente tra i vari paesi ed essere scambiato ai tassi fissi determinati dalla parità aurea».

(94) Questa la chiusa del famoso discorso del candidato democratico alla presidenza degli Stati Uniti W.J. Bryan nel 1896: «avendo alle spalle le masse produttive di questa nazione e del mondo, sostenute ... dagli interessi dei lavoratori e dai faticatori d’ogni parte, risponderemo alla loro (dei banchieri, n.d.r.) richiesta di un *gold standard* dicendo: non dovete premere questa corona di spine sulla fronte dei lavoratori, non dovete crocifiggere l’umanità su una croce d’oro» (Wikipedia).



È tra il crollo del *gold standard* e la crisi del '29, ad esempio, che i grandi industriali italiani e tedeschi, e più in generale le *élite* liberali assediati dalla società di massa, hanno stretto un'alleanza scellerata con i nazionalisti per attenuare le pressioni inflazionistiche, riportare la disciplina nelle fabbriche e sventare il pericolo di rivoluzioni bolsceviche.

L'indipendenza delle banche centrali ha avuto un *revival* con la svolta neoliberista della Scuola di Chicago, che ha reagito al presunto fallimento del keynesismo (95) fissando un obiettivo di inflazione che persegue la certezza degli investimenti e gli interessi dei creditori (96). Sino a recenti cambiamenti di prospettiva, originati dal fallimento delle politiche di austerità (97) e dalla crisi pandemica (98), l'idea stessa che una sinergia tra politica fiscale e politica monetaria possa condurre all'incremento della produttività e dell'occupazione era considerata eretica. In ambito comunitario, questa possibilità è istituzionalmente esclusa dalla divergenza multilivello tra titolarità della politica fiscale, appannaggio degli stati membri, e titolarità della politica monetaria, riservata alla Banca Centrale Europea (*ECB*).

È evidente che queste scelte fondamentali per la vita dei cittadini, e l'idea stessa dell'indipendenza delle autorità monetarie, rispecchiano gli interessi della classe egemone o, nella migliore delle ipotesi, l'ortodossia economica contingente, al di fuori di ogni possibilità di controllo diffuso con gli strumenti messi a disposizione dal sistema democratico.

La democrazia necessita senz'altro di una pluralità organizzata di centri decisionali 'tecnocratici', che siano avulsi dal consenso popolare ma legittimati dal buon uso della trasparenza circa il paniere delle scelte adottabili, gli interessi tutelati dalle varie alternative, il percorso motivazionale che conduce a una scelta piuttosto che a un'altra, le conseguenze attese della decisione e le misure adottate per tutelare i possibili controinteressati o la motivazione per cui si ritiene di non intervenire in questa direzione. Viceversa, il tentativo di dissimulare la natura politica delle scelte adottate e di presentarle quale precipitato di un ragionamento di tipo tecnico-scientifico, che rappresenta piuttosto l'eccezione che la

---

(95) Cfr. F. Caffè, *Keynes, i Keynesiani e lo Stato Capitalistico Moderno*, Relazione del 21.3.1979 al corso di Politica economica della scuola di formazione della CGIL in Ariccia, in *ID.*, *La Dignità del Lavoro*, Roma, 2014, 116 ss.

(96) Cfr. A. Mian, L. Strauf, A. Sufi, *The Saving Glut of the Rich*, Harvard, 2021.

(97) Cfr. L.L. Pasinetti, *The myth or folly of the 3% deficit/GDP Maastricht 'Parameter'*, Oxford University Press, 1998, vol. 22, 103 ss.

(98) *IMF Executive Board 22.12.2020 Press Release*: «directors emphasized that the pandemic's resurgence requires further national fiscal support and warned against its premature withdrawal».

regola, specialmente in ambito economico (99), frustra la partecipazione democratica dei cittadini, che riveste un valore in sé, a prescindere da ogni valutazione di efficienza economica.

La contraddizione tra il carattere universale della soggettività giuridica e il suo limite contingente è sanata alla radice da un imperativo altrettanto implicito e obiettivamente ineseguibile («sii come noi»), con cui le classi egemoni proiettano sugli esclusi la responsabilità per la loro stessa esclusione. Come anticipato, anche l'universale paolino concedeva al giudeo l'opportunità di salvarsi l'anima, a patto di rinunciare alla sua stessa identità di giudeo («sii diverso da come, in effetti, *sei*»). Nell'ottica di questo 'imperativo di adeguamento' devono essere interpretate talune proposte che mirano a limitare l'accesso dei cittadini al voto in base al possesso di talune competenze (100), finendo per sancire legislativamente l'esclusione dei diritti politici delle classi subalterne, e in particolare delle minoranze etniche.

### *c. Il popolo.*

Quale limite esterno della sovranità interna, tracciato per ragioni burocratiche, il nazionalismo rappresenta un criterio avalutativo, fondato sul vincolo delle capacità economiche ed organizzative dello Stato nella selezione degli stranieri da accogliere nel proprio territorio. Questo nazionalismo di tipo *geografico*, originariamente sotteso alla Dichiarazione del 1789, è implicito nello stesso sistema del diritto internazionale contemporaneo, e rappresenta un approccio compatibile con la realizzazione dell'ideale repubblicano (101).

Il flusso di rifugiati del primo novecento, che ha scisso l'intima relazione tra nazionalità e cittadinanza, va inteso come un momento di svolta. È in quest'epoca che lo stallo

---

(99) P. Stephens, *Why economists keep being wrong on policy*, FT 18.2.2021: «The abiding sin threaded through it all was that of certitude. Perfectly plausible but untested theories, whether about the money supply, fiscal balances and debt levels, or market risk, were elevated to the level of irrefutable facts. Economics, essentially a faith-based discipline, represented itself as a hard science. The real world was reduced by the 1990s to a set of complex mathematical equations that no one, least of all democratically elected politicians, dared challenge».

(100) V. D. Harsanyi, *Devono Votare anche gli Ignoranti?*, in The Washington Post, 25.5.2016.

(101) M. Nussbaum, *Creare capacità*, cit., 109: «La nazione non è solamente un punto di partenza conveniente: ha anche un rilievo morale. Le nazioni, almeno quelle ragionevolmente democratiche, sono sistemi di principi e di diritti che hanno la loro fonte ultima nel popolo. Sono dunque espressioni importanti dell'autonomia delle persone, cioè del loro diritto di vivere sotto leggi che hanno scelto di darsi».

successivo alla *crisi dell'egemonia* della classe borghese, che coincide anche con la prima crisi del razionalismo (102), ha tramutato il nazionalismo burocratico nell'ideale politico della 'innere Grenze' (103), che delinea la comunità come uno spazio morale, o per meglio dire *fantasmatico*, anziché meramente territoriale. In questa seconda accezione, esso adombra una pretesa di omogeneizzazione genetico-culturale dei membri stessi delle comunità immaginate, che è ontologicamente incompatibile con il repubblicanesimo giusrazionalistico.

Le differenze genealogiche rappresentano una soluzione efficace alla contraddizione tra l'ideale politico paritario e la società civile delle *différences*, inadeguata rispetto all'idea monolitica del popolo sovrano. Ecco che la sensualità del corpo straniero, sovradeterminata dagli stereotipi culturali, costituisce la semplificazione visiva di un'identità individuale non intelligibile muovendo dalle sue molteplici determinazioni empiriche:

«the 'alien' is a frightening symbol of the fact of difference as such, of individuality as such, and indicates those realms in which man cannot change and cannot act and in which, therefore, he has a distinct tendency to destroy» (104).

Con la sua impossibilità radicale di soddisfare l'«imperativo di adeguamento» (105), lo straniero simboleggia l'irriducibilità dell'individuo ineffabile al popolo indistinto della *volonté générale*, diventando così oggetto di studio, controllo e disciplinamento (106). Al contempo, la monopolizzazione delle emozioni popolari attorno alla questione etnica consente di confinare le altre differenze antropologiche, fattore di instabilità politica, ai margini del dibattito pubblico.

---

(102) Il rifiuto della modernità è stato anticipato da un lavoro sottostante che, nel corso dell'ottocento, avrebbe rielaborato e tecnicizzato la mitologia propria della classe nobiliare dell'*Ancien Régime*, adattandola alla borghesia mitteleuropea: cf. F. Jesi, *Germania Segreta. Miti nella Cultura Tedesca del '900*, Milano, 2018.

(103) Cfr. J.G. Fichte, *Discorsi alla Nazione Tedesca*, Bari, 2014.

(104) H. Arendt, *The Origins of Totalitarianism*, cit., 301.

(105) Si veda comunque l'opportunità di chiarire la pelle, di recente concessa alle donne nigeriane dal prodotto Nivea Fairness Lotion: [https://www.youtube.com/watch?v=o1hFLYqK69I&ab\\_channel=NIVEANigeria](https://www.youtube.com/watch?v=o1hFLYqK69I&ab_channel=NIVEANigeria).

(106) Cfr. M. Horkheimer, T.W. Adorno, *Dialettica dell'Illuminismo*, cit., 20: «Gli uomini hanno avuto in dono un Sé proprio e particolare e diverso da tutti gli altri, solo perché diventasse tanto più sicuramente identico. Ma poiché esso non si adeguò mai del tutto, l'illuminismo ha sempre simpatizzato ... con la costrizione sociale».

Lo spauracchio degli ebrei (107), che in epoca liberale ha raggiunto il suo culmine nell'*affaire Dreyfus*, rappresentava lo strumento ideale per deviare la rabbia delle classi subalterne su una minoranza che incarnava quello spirito capitalistico che le aveva attanagliate per quasi un secolo. Di qui l'interesse quasi feticistico per i tratti somatici e gli stereotipi protoculturali della minoranza ebraica.

Più l'ideale repubblicano appare inefficace quale fattore di stabilizzazione politica, più la sovranità esterna tende a irrigidirsi e ripiegare verso l'interno del territorio controllato dallo Stato. In questo senso, il nazionalismo è servito da complemento necessario di un civismo repubblicano che nasceva viziato, ma ha anche costituito, circolarmente, un comodo ostacolo alle sue enormi potenzialità di sviluppo.

Imboccata la china nazionalistica, lo straniero cessa di essere il cittadino di un altro Stato (*'foreigner'*), per diventare l'Altro del cittadino (*'stranger'*) (108). La comunità autoctona, sviluppata attorno all'idea di un carattere comune delle identità soggettive, è identificabile solamente a partire dalla relazione intersoggettiva con le comunità alloctone, di cui l'alieno rappresenta l'avanguardia. La stessa cultura particolare che si infonde nell'ordinamento giuridico dello stato nazionale, del resto, è il risultato di un affastellamento millenario che solo una visione ampia e comprensiva della storia umana può restituire in tutto il suo portato emancipatore.

Come afferma Edward Said, criticando il mito del 'conflitto di civiltà' di Samuel Huntington,

«There are no insulated cultures or civilizations. Any attempt made to separate them into the watertight compartments alleged by Huntington and his ilk does damage to their variety, their diversity, their sheer complexity of elements, their radical hybridity. The more insistent we are on the separation of the cultures, the more inaccurate we are about ourselves and about others. The notion of an exclusionary civilization is to my way of thinking an impossible one» (109).

L'impurità avversata dal nazionalismo è nella radice stessa delle comunità immaginate, e la tensione omogeneizzatrice produce incessantemente nuovi addentellati, alla ricerca di un inesistente nocciolo della purezza etnica, con gli esiti autodistruttori che l'umanità ciclicamente sperimenta. Precipitato di questo mito nativista è la *denazionalizzazione*

---

(107) *Ib.*, 183: «La presenza e l'aspetto degli ebrei compromettono l'universalità data col loro adattamento imperfetto. La fedeltà immutabile al loro ordine di vita li ha messi in un rapporto instabile con l'ordine dominante»

(108) E. Balibar, *L'Introuvable Humanité du Sujet Moderne*, cit., 29.

(109) *The Myth of the 'Clash of Civilizations'*, Media Education Foundation, 1998, 9-10.

retroattiva dei cittadini appartenenti alle minoranze bersagliate, prodromica a un'eliminazione fisica di tipo 'burocratico'.

Ma come si traduce in concreto questa tendenza all'omogeneità sempre disponibile in funzione di stabilizzazione del sistema? Nelle società contemporanee geneticamente ibride il principio genealogico tende a declinarsi quale differenza *culturale* (110). Cosa debba intendersi con questo criterio ce lo rivela Etienne Balibar. Se Fichte identificava la nazione con il linguaggio comune, e quindi il popolo a partire dall'identità linguistica, ciò che è decisivo nell'ora attuale è piuttosto «un certo modo di usare il linguaggio» (111), che solo gli intranei possono conoscere (112).

Come dirò nel prosieguo, il principale alleato della degenerazione del criterio nazionalistico 'burocratico' nell'idea folle della comunità di destino è l'atteggiamento paternalistico assunto dalla tolleranza liberale, suscettibile di trincerarsi – in base alle convenienze – dietro il paravento dell'*identity politics* progressista (113) o dello scontro di civiltà conservatore (attualmente esemplificato dalla nomina di un Commissario europeo alla protezione della 'european way of life') (114).

#### d. *Il territorio.*

L'ossessione per l'integrità esterna del territorio nazionale, come nel mito di *Fortress Europe*, divenuto caro alle *élite* liberali, e rivelato dal ringraziamento della Commissione Europea alla Grecia, «scudo d'Europa» (115), sembra ignorare la frammentazione dello

---

(110) Il termine *etnia* comprende sotto un unico concetto le differenze genealogiche (genetiche e culturali), interscambiabili nella loro funzione discriminatoria.

(111) E. Balibar, *L'Introuvable Humanité du Sujet Moderne*, cit., 30 ss.

(112) Secondo Y. Kremnitzer, *Unwritten Law: the Political Ontology of the Implicit*, un efficace criterio per distinguere gli *insider* di un sistema culturale dagli *outsider* è la padronanza di quelle regole non scritte e inspiegabili che rappresentano il *social know how* di una comunità, e la cui esistenza si percepisce solo a partire dalla loro trasgressione ([https://humanities.tau.ac.il/sites/humanities.tau.ac.il/files/media\\_server/humanities/Cohn%20Institute/Kremnitzer%20Research%20Proposal%20.pdf](https://humanities.tau.ac.il/sites/humanities.tau.ac.il/files/media_server/humanities/Cohn%20Institute/Kremnitzer%20Research%20Proposal%20.pdf)).

(113) Cfr. E. Hobsbawm, *Identity Politics and the Left*, in *NLR*, 1996, 217.

(114) Cfr. D. Trilling, *Protecting the 'European Way of Life' from Migrants is a Gift to the Far Right*, in *The Guardian*, 13.9.2019: «How would you define the 'European way of life'? What unique, homogeneous culture is shared by people who live in Bolton, Palermo or Plovdiv – but not those who live outside Europe? And what threatens it so profoundly that the European Union has this week nominated a minister with responsibility for defending it?».

(115) Cfr. *Remarks by President von der Leyen at the joint press conference with Kyriakos Mitsotakis, Prime Minister of Greece, Andrej Plenković, Prime Minister of Croatia, President Sassoli and President Michel*, in [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu).

spazio pubblico interno, che mina alle fondamenta la democrazia e la realizzazione dell'ideale repubblicano.

Il filosofo belga Lieven de Cauter ha coniato la locuzione 'civiltà capsulare' (116) per descrivere la generale tendenza alla «fortificazione» (117) dei luoghi *pubblici* in spazi *comuni* come zone commerciali (*Community and Business Improvement Districts*), quartieri residenziali recintati, centri commerciali, poli museali, parchi divertimento, distretti storici ecc. L'accessibilità dello spazio pubblico digitale, invece, è sfidata dai tentativi dei *provider* di superare il principio cardine della neutralità della rete (118). Le capsule si caratterizzano per l'insularità, la concessione a società private, la limitazione all'accesso e la continua supervisione ad opera di guardie pubbliche o private, coadiuvate da sistemi di sorveglianza elettronici, secondo il paradigma securitario contemporaneo (119):

«Many urban streets in North America, Asia, Africa, and Latin America are now privatised and self-contained rather than open and interconnected. Such streets act as entry point to 'gated' or 'master planned' communities. These are carefully segregated and 'fortressed' from the rest of the city through walls, gates and high technology surveillance systems, yet sustained through guarded, dedicated highway gates, customized water and energy connections, and telecommunications grids» (120).

Almeno sino agli anni settanta, la volontà politica collettiva ricercava la pianificazione urbanistica della città in uno spazio originale, coerente e condiviso: in altri termini, uno spazio che appartenesse realmente a una specifica cittadinanza. Da lungo tempo, i centri cittadini hanno l'aspetto di non-luoghi, abbandonati al principio della libertà di impresa, a tutto vantaggio delle catene di negozi di proprietà delle imprese di respiro globale. Piuttosto che provenire dal basso, l'attacco all'identità collettiva muove dall'uniformità delle merci,

---

(116) V. *Heterotopia and the City. Public Space in a Postcivil Society*, Londra, 2015 (con M. Dehaene).

(117) Cfr. M. Davis, *City of Quartz. Excavating the Future in Los Angeles*, 2006.

(118) Cfr. Tim Wu, *Network Neutrality, Broadband Discrimination*, in *JTHTL*, 2003, 141 ss.

(119) La stazione dei treni di una media città italiana rappresenta una perfetta esemplificazione della civiltà capsulare. Uno spazio pubblico dato in concessione a una società privatizzata, a sua volta dato in subconcessione a centri commerciali, catene di ristoranti e negozi appannaggio della clientela. Nello stesso spazio, insistono aree di attesa 'esclusive', riservate ai clienti di alta fascia di società private dei trasporti su rotaia, accessibili tramite appositi strumenti elettronici. L'accesso ai binari è subordinato all'esposizione del biglietto. I bagni pubblici sono a pagamento, e quindi l'utilizzo è riservato a persone che possano permettersi la tariffa di accesso. Tutta l'area è controllata da telecamere e guardie pubbliche e private hanno la direttiva di escludere dall'area i senzatetto e i vagabondi che vi cercano riparo.

(120) S. Graham, S. Marvin, *Splintering Urbanism. Networked Infrastructures, Technological Mobilities*, 2001, 6.

delle architetture e dei marchi commerciali, provocate dall'arretramento della democrazia rispetto ai mercati.

L'agire politico comunicativo presuppone il supporto fisico della piazza pubblica (121), intesa quale *forum* aperto per le discussioni tra cittadini e luogo di contatto tra differenti stili di vita, comunità etniche e/o religiose ecc. (122). Per dirla con Hannah Arendt,

«the reality of the public realm relies on the simultaneous presence of innumerable perspectives and aspects in which the common world presents itself and for which no common measurement or denominator can ever be devised» (123).

La frantumazione dello spazio pubblico rappresenta la proiezione fisica di una più profonda tendenza alla suddivisione della soggettività giuridica kantiana, con la sua promessa di universalità, in una miriade di comunità di appartenenza che finiscono per sovrapporsi nello stesso individuo (etiche, religiose, sessuali, residenziali o commerciali).

Muovendo dalla concezione marshalliana di cittadinanza (*citizenship, citoyenneté*) come concentrato di diritti politici, civili e sociali, Shearing e Wood hanno elaborato il concetto di *denizenship* (124) per descrivere un'appartenenza comunitaria che garantisce i diritti civili e la realizzazione (variabile) dei diritti sociali (125) in assenza del pieno esercizio dei diritti politici democratici (126).

Suscettibili di imporre condizioni di adesione e generare aspettative in capo ai propri membri, talune capsule significanti, come le imprese di respiro globale (*logo-driven*), possono assurgere a nodi privati di governo, alternativi o concorrenti rispetto al livello statale di gestione della cosa pubblica. Nell'ottica dei liberali disimpegnati, atomizzati e

---

(121) M. Schuilenberg, *Citizenship revisited – Denizens and Margizens*, 359: «A citizen is someone who is part of the city and, more specific, a person who has the right to participate in the public space: streets, parks, squares, and so on».

(122) Žižek, *Against Human Rights*, 117: «What is effectively disappearing here is public life itself, the public sphere proper, in which one operates as a symbolic agent who cannot be reduced to a private individual, to a bundle of personal attributes, desires, traumas and idiosyncrasies».

(123) *The Human Condition*.

(124) *Nodal Governance, Democracy, and the New 'Denizens'*, in *JLS*, 2003, 400 ss. V. anche G. Agamben, *Beyond Human Rights*, cit., *passim*.

(125) Oltre le prestazioni minime garantite, che dovrebbero restare appannaggio dello Stato, almeno in Europa, la soddisfazione dei bisogni varia molto in base alla comunità di riferimento, e soprattutto se il soggetto si trova nella condizione di scegliere a quale comunità appartenere, rispetto a un'assegnazione fatta dal 'destino'. Esempi di *benefit* privati sono rappresentati dal 'pilastro' della previdenza complementare o dalle assicurazioni sanitarie private, specialmente negli Stati Uniti.

(126) Cfr. E.F. Isin, *Being Political: Genealogies of Citizenship*, Minneapolis, 2002, 1: «Citizenship is a ... right to constitute oneself as an agent to govern and be governed, deliberate with others, and enjoin determining the fate of the polity to which one belongs».

orientati all'edonismo fuggente, queste associazioni volontarie hanno il pregio di assicurare un facile *exit*, che si rivela fondamentale in un'epoca di relazioni lavorative, sociali, sentimentali essenzialmente precarie (c.d. *short-termism relationship*) ( 127 ). Retrospectivamente, il *vuoto* assoluto dell'edonismo liberale sembra validare la parabola dell'Ultimo Uomo:

«Un piccolo veleno di tanto in tanto: è quello che ci vuole per fare sogni piacevoli. E più veleno alla fine, per una morte piacevole. Hanno i loro piccoli piaceri diurni e i loro piccoli piaceri notturni, ma hanno riguardo per la propria salute. 'Abbiamo scoperto la felicità' – dicono gli Ultimi Uomini, e strizzano l'occhio» (128).

Sennonché, l'idea che la democrazia liberale rappresenti l'ultimo stadio della storia umana, elaborata da Francis Fukuyama, e di cui si dirà meglio *infra*, è messa in crisi dalla montante e ingestibile collera sociale. Venute meno le *Weltanschauung* dei partiti di massa popolari e comunisti, talune *capsule* assumono ora la fisionomia di 'comunità di destino', in cui i 'perdenti' della globalizzazione compensano le proprie frustrazioni con spiegazioni esaustive, coerenti e assolutamente folli delle ingiustizie del mondo. Sono esse perlopiù luoghi digitali come *blog*, *community online* o *social network* capaci di mettere in contatto adepti molto distanti tra loro. Si tratta di un fenomeno che amplifica – senza esaurirla – la suddivisione delle comunità repubblicane 'multiculturali' in gruppi *settoriali* (etnici, religiosi o diversamente identitari, come femministe, *LGBT* ecc.), connessi trasversalmente tra loro.

Giacomo Marramao nota proprio

«l'esistenza nella nostra modernità-mondo di una proliferazione di 'comunità immaginate' che, a differenza delle nazioni moderne ... assumono oggi, nell'epoca postelettronica dei multimedia globali, le sembianze *translocali* di vere e proprie 'sfere pubbliche diasporiche'» (129).

La *denizenship* tende a sviluppare 'bolle sociali' dotate di un proprio sistema di credenze e di narrazioni fattuali alternative, o comunque di un proprio linguaggio e soprattutto di un proprio orizzonte comune ed esclusivo ( 130 ). Il nazionalismo rappresenta oggi un applicativo di questo fenomeno, anche se connotato da una particolare forza espansiva,

---

(127) Cfr. W. Streeck, *The Politics of Exit*, in *NLR*, 2014, 11, ma anche Z. Bauman, *Modernità Liquida*, Bari, 2011.

(128) F. Nietzsche, *Così Parlò Zarathustra*.

(129) *La Passione del Presente*, Torino, 2008, 183.

(130) L'esempio più eclatante è quello recente di 'Qanon', su cui v. Wu Ming 1, *Il Mondo di QAnon: Come Entrarci, perché Uscirne*, in *Internazionale*, 2.9.2020.



poiché possiede una visione sufficientemente *generale* e comprensiva da consentirgli di puntare al governo degli stati nazionali (131).

Il fatto cruciale è che il perseguimento degli interessi non sezionali della cittadinanza, al livello statale di governo, dipende dalla densità politico-partecipativa. A sua volta, essa presuppone la condivisione dei principi supremi dell'ordinamento giuridico, che fissano le regole dell'agire comunicativo, del linguaggio universale della ragione e dell'idea di ricerca della verità, fondata sulla pretesa di essere informati in modo completo e trasparente. In altri termini, non è possibile edificare discussioni di tipo razionale, orientate alla regolamentazione della vita in comune, sulla strutturale incomunicabilità tra gruppi sociali. Se l'esistenza di una *verità* di tipo privato o 'opinione' sembra rappresentare la *summa* dei diritti civili 'liberali', in realtà destruttura la concezione stessa di un *demos* dotato di volontà politica, inteso come appendice relazionale senza cui la libertà di espressione rappresenta nient'altro che vuota forma.

La sacralità del'*opinio* e la sottocultura del 'politicamente corretto' muovono nella stessa direzione, minando alla base l'agire repubblicano, che presuppone la disponibilità ad assoggettare ogni posizione a un severo scrutinio di razionalità informata. Lungi dal preservare il noccolo duro dei valori condivisi su cui sviluppare la dialettica politica, la cultura liberale asfissa il dibattito pubblico, spostando l'asticella del moralmente accettabile oltre il requisito necessario affinché una discussione razionale possa effettivamente prendere vita: il mutuo riconoscimento dell'onestà intellettuale, la volontà reciproca di raggiungere un'*intesa* sui problemi della convivenza e la disponibilità ad assumere obbligazioni illocutive.

È curioso osservare come queste tendenze portano lontano, giacché nella relazione intercapsulare ogni comunità – compresi i gruppi nazionalisti più estremi – interpreta se stessa come una minoranza discriminata, suscettibile rispetto a ogni critica assertiva, proveniente dall'esterno.

Viceversa, i crismi dell'agire comunicativo costituiscono inclinazioni necessarie per l'esercizio delle virtù civiche, che devono essere apprese già tra le mura scolastiche:

---

(131) Cfr. E. Hobsbawm, *Identity Politics*, cit., 5: «... there is one form of identity politics which is actually comprehensive, inasmuch as it is based on a common appeal, at least within the confines of a single state: citizen nationalism. Seen in the global perspective this may be the opposite of a universal appeal, but seen in the perspective of the national state, which is where most of us still live, and are likely to go on living, it provides a common identity, or in Benedict Anderson's Phrase, 'an imagined community', not the less real for being imagined».

«To be a student is to embrace a position of existential vulnerability, to open oneself to the possibility of being radically reshaped by intellectual encounters ... we must distinguish between pedagogical practices that secure students' access to the classroom on equal terms, and those practices that answer to an unanswerable demand for total psychological safety» (132).

Come arguito da Amartya Sen (133), né l'approccio progressista, che *vorrebbe* soddisfare i bisogni sociali senza attuare una sintesi 'intercomunitaria' (134), né quello conservatore dello 'scontro di civiltà' (135), sono capaci di spiegare e risolvere il problema della violenza soggettiva, presente nella società contemporanea 'multiculturale'.

La frustrazione economica, anche relativa, spiega solo in parte il fenomeno della transizione di determinati gruppi sociali in comunità di destino. Essa, casomai, rappresenta il profilo visibile della cornice semantica generale, che inchioda l'oppresso nel suo ruolo subalterno. Come osservava già Nietzsche,

«...il diritto signorile di porre nomi si spinge così lontano, che dovrebbe essere lecito concepire l'origine del linguaggio stesso come estrinsecazione di potenza della classe dominante» (136).

Il linguaggio agisce in modo bidirezionale, sul piano del discorso legale che assurge determinati gruppi di individui alla soggettività giuridica, ma anche sul piano delle regole non scritte che presiedono all'interpretazione della legge simbolica. È proprio il linguaggio della monocultura egemone a favorire la radicalizzazione delle appartenenze e ad approfondire quella segregazione che ne peggiora a sua volta le condizioni di vita. Posso allacciarmi qui all'intuizione di Slavoj Žižek, secondo cui ad essere egemonico non è il così detto multiculturalismo, bersaglio favorito dai nazionalisti, bensì l'idea stessa che il multiculturalismo sia egemonico (137).

Si pensi a come la semantica liberale distingue 'expat', titolari di proprietà e competenze professionali, e immigrati, con conseguente assegnazione di soggettività giuridiche distinte, e di come – *de facto* – questa distinzione condizioni ulteriormente l'interpretazione

---

(132) V. A. Srinivasan, *The Politics of Safety*, FTWeekend, Life&Arts, 14-15.8.2021.

(133) *Violence, Identity and Poverty*, in *JPR*, 2008, 5 ss.

(134) Cfr. M. Horkheimer, T.W. Adorno, *Dialettica dell'Illuminismo*, cit., 183: «Poiché la tesi liberale dà l'unità degli uomini come già realizzata in principio, contribuisce all'apologia dell'esistente. Il tentativo di sventare l'estrema minaccia con la politica delle minoranze e una strategia democratica è ambiguo come tutta la difensiva degli ultimi liberali borghesi».

(135) Cfr. S. Huntington, *Lo Scontro delle Civiltà e il Nuovo Ordine Mondiale*, Milano, 2000.

(136) *Genealogia della Morale*.

(137) Cfr. S. Žižek, *Vivere alla Fine dei Tempi*, Milano, 2011, 87 ss.

della legge in sede applicativa. Si pensi, ancora, alla razzializzazione dei figli degli stranieri stabilitisi nei paesi occidentali,

« considérés comme des ‘immigrés’ de la 2<sup>e</sup> ou 3<sup>e</sup> génération, ce qui est une façon immédiate de les désigner comme des ‘corps étrangers’, ou de tracer entre ‘eux’ et ‘nous’ une frontière intérieure» (138).

Dall'altro lato, la domanda di protezione dalla contaminazione con lo straniero, formulata sul presupposto di un aberrante 'nativismo', proviene da classi subalterne precarie e bisognose di *reale* sicurezza sociale (economica, lavorativa ecc.), mentre il *discorso* paternalista si sviluppa in quartieri gentrificati, o in comunità residenziali protette da guardie private, in cui qualsiasi possibilità di essere 'molestati' dall'Altro etnico, sociale ecc. è esclusa alla radice.

Il meccanismo circolare innescato dal linguaggio performativo, quindi, è strumentale alla conservazione delle diseguaglianze sociali esistenti, posto che rafforza la subordinazione delle persone storicamente subordinate, allargando a macchia d'olio l'insignificanza politica della moltitudine, scissa in una miriade di identità private che finiscono per assumere un significato esclusivo di vita, incompatibile con la cittadinanza repubblicana e l'esercizio dei diritti politici.

Non si tratta di rifuggire dalla sfida linguistica, ma di operare per l'edificazione di una semantica alternativa. Per generalizzare una posizione sviluppata in riferimento al tema del genere,

«...obviously, the political task is not to refuse representational politics as if we could. The juridical structures of language and politics constitute the contemporary field of power; hence, there is no position outside this field, but only a critical genealogy of its own legitimating practices. As such, the critical point of departure is the historical present, as Marx put it. And the task is to formulate within this constituted frame a critique of the categories of identity that contemporary juridical structures engender, naturalize, and immobilize» (139).

Il punto di partenza è la costruzione di un linguaggio comune, che trasformi persone molto diverse tra loro in agenti capaci di plasmare gli aspetti essenziali dell'esistenza collettiva, e che necessita preliminarmente di articolare nuove identità soggettive.

Viceversa, sia la prospettiva liberale che quella conservatrice chiudono gli spazi per la soggettivizzazione giuridica. Reclutando rispettivamente le emozioni della paura

---

(138) E. Balibar, *L'Introuvable Humanité du Sujet Moderne*, cit., 32.

(139) J. Butler, *Gender Trouble. Feminism and the Subversion of Identity*, New York, 1990, 5.

(l'emergenza come paradigma politico) e dell'odio etnico-religioso, esse rendono sostenibile la sostituzione della politica con un'amministrazione tecnocratica o un cesarismo capaci di cristallizzare i rapporti di egemonia contingenti (140).

Invero, i problemi dell'incomprensione e dell'intolleranza nelle disomogenee comunità repubblicane possono essere risolti solamente affrontando in modo radicale la questione sociale.

Si tratta di andare oltre una soddisfazione di bisogni calata dall'alto, che acuirebbe lo stato di dipendenza e minorità degli individui senza risolvere il problema della convivenza tra diverse culture. Sotto questo profilo, occorre guardarsi dal confondere la libertà politica con la libertà sociale, o libertà dal bisogno (141). La tendenza a conferire ai diritti un valore d'uso che prescinde dal loro esercizio autonomo sul piano politico è perfettamente in linea con l'amministrazione securitaria dell'esistente, ma oblitera il valore irrinunciabile dell'autodeterminazione del soggetto.

Questo, in particolare, deve rappresentare un punto fermo dinnanzi alle sfide presentate dal modello competitivo cinese, capace di far uscire centinaia di milioni di persone dalla povertà senza alcun rispetto per i loro diritti civili e politici (142).

Come insegnano in modo prezioso le lotte femministe, l'avanzamento sociale non avviene per grazia ricevuta, ma è frutto della conquista di equanimi poteri di decisione democratica all'interno del luogo di lavoro e nei Parlamenti, che principia anzitutto con il disfarsi della miserabile condizione di 'significanti' del linguaggio performativo.

Solamente la prospettiva dell'autodeterminazione, poi, può scongiurare gli eccessi dello Stato Sociale già verificatisi alla fine degli anni settanta, quando l'onda lunga dell'economia mista si è scontrata con i germi dell'atomizzazione e del 'riflusso', finendo per compromettere l'etica del lavoro (143), *condicio sine qua non* di ogni battaglia per i diritti.

Allo stesso tempo, è ambiguo fondare il valore irrinunciabile della dignità umana su un principio di libertà di scelta isolato dalla soddisfazione dei diritti sociali. Una simile

---

(140) Zizek, *Against Human Rights*, 117: «In the age of post-politics, when politics proper is progressively replaced by expert social administration, the sole remaining legitimate sources of conflict are cultural (religious) or natural (ethnic) tensions».

(141) J. Ranciere, *Who is the Subject of the Rights of Man?*, in *SAQ*, 2004, 298.

(142) A tacere d'altro, come afferma A. Sen, *Lo Sviluppo è Libertà*, cit., 151, «la nostra (stessa, n.d.r.) capacità di concettualizzare i bisogni economici dipende in modo cruciale dal dibattito e dalla discussione pubblica, che possono essere garantiti solo tenendo fermi i diritti civili e le libertà politiche di base».

(143) Basti pensare alle c.d. *baby* pensioni di Mariano Rumor.

retorica, infatti, plasma la psicologia collettiva dell'attuale società 'del rischio' (riservata ai subalterni), favorendo l'accettazione dello smantellamento del *welfare state* come evento capace di aprire un caleidoscopio di opportunità: dalla precarietà del posto di lavoro agli schemi di previdenza privata, dal *trade off* tra tempo libero e retribuzione alle assicurazioni sanitarie, dai programmi di *workfare* alla scelta tra tempi di attesa della sanità pubblica e ricorso alle cure mediche private ecc. (144).

#### 4. Il concetto di civismo repubblicano.

a. La portata emancipatrice dell'universale 'borghese' è testimoniata dall'enunciazione della propria 'cittadinanza' da parte degli schiavi di Haiti. In un passo fondamentale della sua opera, Etienne Balibar elabora un concetto universale di *citoyenneté*:

«la modernité politique ... a promu ou inventé une notion de « citoyen » qui ne se concoit pas d'abord comme le corrélat d'une appartenance communautaire (à une *cité*) mais comme l'accès à une système de droits dont *aucun être humain ne peut être légitimement exclu*» (145).

Folgorante, Hannah Arendt osserva che l'uomo *in quanto tale*, soggetto di elezione dei diritti umani, è privato di tutte le qualità costitutive (politiche, sociali, relazionali ecc.) che spingono gli altri a trattarlo come un simile (146).

Senonché, liquidata la teoria contemporanea dei diritti umani, e prefigurato un '*diritto di avere diritti*', Arendt rimane fedele alle proprie premesse ed esclude che sia configurabile un tale diritto procedurale, inteso come diritto alla *citoyenneté*. Secondo la prospettiva dell'Autrice, quindi, per cui l'uomo è fatto dalla cittadinanza e non la cittadinanza dall'uomo, anche la titolarità del diritto di cittadinanza richiede un preesistente riconoscimento della dignità umana (147).

---

(144) Zizek, *Against Human Rights*, 119: «Should this predicament cause you anxiety, the 'second modernity' ideologist will diagnose you as desiring to 'escape from freedom', of an immature sticking to old stable forms».

(145) *L'Introuvable Humanité du Sujet Moderne*, cit., 19-20.

(146) «The paradox involved in the loss of human rights is that such loss coincides with the instant when a person becomes a human being in general – without a profession, without a citizenship, without an opinion, without a deed by which to identify and specify himself» (*The Origins of Totalitarianisms*, cit., 302). Cfr. anche S. Zizek, *The Obscenity*, cit., 4: «one is deprived of human rights precisely when ... effectively becomes the ideal BEARER of 'universal human rights'».

(147) *Ib.*: «The right to have rights ... should be guaranteed by humanity itself ... it is by no means certain whether this is possible».

Il binomio uomo-cittadino, quindi, si ripropone in veste di equazione, nella misura in cui l'esclusione dalla cittadinanza coincide con l'espulsione dalla stessa umanità *degrada*: per la filosofa tedesca 'soggettività giuridica' e 'pura umanità' sono *stati* asincroni (148).

Sulla scorta della sua fondamentale teoria dell'agire comunicativo, Jurgen Habermas declina il diritto di cittadinanza in un codice giuridico recante una serie di «diritti che i cittadini non possono non riconoscersi mutuamente, se vogliono regolare legittimamente la loro convivenza con strumenti di diritto positivo» (149). Il filosofo tedesco porta alle estreme conseguenze il repubblicanesimo di matrice kantiana, con un'elegante architettura politica fondata sulla «prassi della discussione tra partecipanti ... che vogliono giungere a decisioni razionalmente motivate» (150).

Tuttavia, un codice giuridico ipostatizzatosi sul piano 'prepolitico', anche se limitato a quei diritti che stabiliscono «lo statuto dei soggetti giuridici» (151) o, per meglio dire, lo *status* di soggetto giuridico, sembra eludere il problema filosofico della Fondazione: non solamente essa si trova ad essere svincolata da un quadro 'legittimante' sottostante, bensì lo dissolverebbe *uno actu* (152). Come intuito da Balibar, la soluzione habermasiana pecca di circolarità, perché la procedura comunicativa è l'effetto anziché la fonte del riconoscimento reciproco dei membri sociali (153).

Nella rigida prospettiva arendtiana, o i diritti umani sono *flatus voci*, perché traggurati nell'accezione contemporanea che li vede riferiti a soggetti privati dei loro diritti (l'Uomo), oppure sono tautologici perché posseduti da persone che godono di una preesistente soggettività giuridica (il Cittadino) (154). Ci troviamo, quindi, in un'aporia che può essere

---

(148) E. Balibar, *L'Introuvable Humanité du Sujet Moderne*, cit., 20: «l'être humain ne peut se voir dénier l'accès à la citoyenneté que dans la mesure où, contradictoirement, il se trouve aussi retranché de l'humanité».

(149) *Fatti e Norme. Contributi a una Teoria Discorsiva del Diritto e della Democrazia*, Napoli, 1996, 148. Si tratta, in particolare, dei «diritti fondamentali derivanti dallo sviluppo politicamente autonomo del *diritto alla maggior misura possibile di pari libertà individuali* (1) ... dei diritti fondamentali derivanti dallo sviluppo politicamente autonomo dello *status di membro associato* nell'ambito di una volontaria consociazione giuridica (2) ... dei diritti fondamentali derivanti dalla *azionabilità* dei diritti e dallo sviluppo politicamente autonomo della *tutela giurisdizionale individuale* (3)» (*ib.*).

(150) *Ib.*

(151) *Ib.*

(152) E. Balibar, *Is a Philosophy of Human Civic Rights Possible?*, in *SAQ*, 2004, 321: «The perspective drawn by Arendt ... dissolves the idea of foundation by explaining how man is made by citizenship and non citizenship by man».

(153) *Ib.*, 316.

(154) J. Ranciere, *Who is the Subject of the Rights of Man?*, cit., 302.

risolta solamente introducendo il concetto di ‘soggetto politico’, che si insinua nel fragile confine esistente tra cittadinanza e privazione dei diritti fondamentali.

Salvo ipotesi estreme, insuscettibili di generalizzazione, la soggettività giuridica rimane appannaggio di tutti gli esseri umani: gli stessi meccanismi di esclusione si istituiscono come tali, circolarmente, a partire dalla loro stessa *contestazione*. Pertanto, è l’elaborazione storica della soggettività giuridica kantiana a consentire l’ideazione/immaginazione del concetto stesso di esclusione politico-giuridica: il criterio selettivo della razionalità, introdotto dal filosofo tedesco, nasce *già* contestato.

Dall’altro lato, anche il cittadino di uno stato costituzionale di diritto è continuamente sfidato nell’esercizio delle sue prerogative politiche e nella realizzazione dei suoi bisogni mediante lo strumento della voce democratica, come ho tentato di spiegare nel paragrafo precedente.

Giorgio Agamben sintetizza il concetto affermando che il rifugiato, ideale titolare dei diritti umani nell’accezione contemporanea, è la figura centrale della storia politica, poiché rivela la condizione *universale* dell’essere umano (155), mentre le pratiche della cittadinanza dipendono dalla lotta esplicita in un processo che è stato aperto dalla svolta kantiana, punto di non-ritorno della storia umana:

«What is unique is the promise of the language enshrined in a founding document: ‘All men are created equal’. It actually mean all free white males with property are created equal, but once an idea is set loose, it is bound to fire the imaginations of those who have been excluded from that bold rhetorical flourish» (156).

I cittadini e i soggetti dei diritti umani collimano in un’unica categoria logica investita da un processo di latente depoliticizzazione che va compreso non tanto e non solo per invocare la presa in carico nei territori deontologici della norma, ma soprattutto per democratizzare le istituzioni disciplinari foucaultiane.

Il primo esempio storico di ‘soggettività politica’ è coevo alla stessa Rivoluzione francese, quando molte donne furono condannate a morte in quanto nemiche della rivoluzione, e quindi per un’identità prettamente politica. Le loro azioni collettive hanno costretto l’uomo borghese a sancire quel ruolo di cittadine che era escluso dai rapporti di forza reali. Per questa via, la decapitazione veniva a costituire un macabro ma potente rituale di partecipazione alla vita politica (157).

---

(155) *Beyond Human Rights*, cit., 93 ss.

(156) Cfr. S. Hustvedt, *9/11 and the American Psyche*, in *FT WeekEnd, Life&Arts*, 11-12.9.2021.

(157) J. Ranciere, *Who is the Subject of the Rights of Man?*, cit., 303-304.

Fulcro del processo politico democratico, quindi, è la *contestazione* dell'esclusione dal sistema dei diritti imperniato sulla soggettività giuridica, che pone in discussione l'esistenza stessa della linea di demarcazione tracciata tra Uomo e Cittadino. Per Jacques Rancière, il contestatore assume le vesti del 'soggetto politico' *par excellence*:

«A dissensus is not a conflict of interest, opinions or values; it is ... a dispute about what is given, about the frame within which we see something as given ... a political subject ... is a capacity for staging such scenes of dissensus. It appears thus that man is not the void term opposed to the actual rights of the citizen. It has a positive content that is the dismissal of any difference between those who 'live' in such or such sphere of existence, between those who are or not are qualified for political life. The very difference between man and citizen is not a sign of disjunction proving that the rights are either void or tautological. It is the opening of an interval for political subjectivization» (158).

Tale impostazione va integrata con la svolta linguistica: è il linguaggio performativo dei dominanti (159) a inchiodare l'oppresso nel suo ruolo sociale e a rafforzare le gerarchie edificate per escludere l'emersione del conflitto. La contestazione, quindi, passa per l'esplicazione di un'interversione di tipo linguistico, con cui i soggetti esclusi dalla piena soggettività giuridica *si dicono* cittadini, innescando una graduale opera di rivisitazione del campo di riferimento semantico (160).

L'enunciazione, in particolare, fonda un diritto, quello alla cittadinanza, che assume la fisionomia di un processo quotidianamente vivificato dalla lotta per la partecipazione a quell'agire comunicativo che rappresenta la cifra del repubblicanesimo giusrazionalista. L'attuazione del conflitto è la premessa essenziale del riconoscimento della dignità umana, ed è tanto più effettiva ove aggreghi gli enuncianti in una massa critica che, si badi, affiori secondo criteri sociali che siano trasversali alle molteplici comunità di appartenenza. L'esercizio della libertà sindacale nei luoghi di lavoro, nella sua preziosa accezione autogestoria, può favorire lo sviluppo di coalizioni generali attorno all'idea dell'emancipazione umana rispetto alle tribolazioni del lavoro, della precarietà e del non-lavoro, sperimentate sulla propria pelle dai membri delle diverse comunità. In questo senso, riportare alla luce il ruolo di ogni gruppo sociale nella produzione delle merci e nella ripartizione del profitto non comporta la rinuncia alle appartenenze private, ma l'elaborazione di una coesistente identità politica *universale*.

Viceversa, la politicizzazione di altri gruppi sociali, quantunque discriminati (neri, musulmani, *LGBT* ecc.), *in se stessi*, sdoganerebbe una deriva comunitarista capace di

---

(158) *Ib.*, 304.

(159) S. Žižek, *La Violenza Invisibile*, Milano, 2008.

(160) Cfr. J.L. Austin, *Come Fare Cose con le Parole*, 2019.



mettere in crisi l'unitarietà della soggettività giuridica. Come intuito da Eric Hobsbawm, nessuno di loro appare in grado di rappresentare l'intero edificio sociale, ovvero il supplemento politico che vivifica il consorzio democratico e, del resto, connotati da un mandato di tipo corporativo, nemmeno possiedono la volontà di farlo (161).

Nella migliore delle ipotesi, le comunità particolari finiscono per essere disciplinate da tutele legali speciali, che parlano lo stesso linguaggio della monocultura dominante, e compromettono alla radice ogni possibilità di emancipazione. In modo ancora più subdolo, le leggi che tutelano le minoranze designano una specifica identità, tracciano i contorni della sua vulnerabilità e la cristallizzano come permanentemente discriminata, relegandola nella sfera apolitica della vittima eterna (162). In conclusione, le politiche di 'discriminazione positiva' creano le condizioni affinché il conflitto si situi su un piano meramente orizzontale, senza mai verticalizzarsi, e spesso addirittura sezionano dall'interno la stessa comunità protetta, finendo per indebolirla (163).

b. L'enucleazione di una cittadinanza intesa come 'evento linguistico' fa strame sia dell'inquadramento tradizionale dei diritti umani (o naturali), caratterizzato da proposizioni deontiche preesistenti alla generazione dell'ordinamento giuridico, sia della teoria contemporanea, che vede riferiti i diritti umani a soggetti incapaci di esprimere una volontà politica.

Prevedere un elenco 'a-storico' di diritti rispondenti a presunti criteri di giustizia universale, che il soggetto legislatore deve limitarsi a riconoscere, significa ignorare il

---

(161) *Identity Politics and the Left*, cit., 4: «...identity groups are about themselves, for themselves, and nobody else. A coalition of such groups that is not held together by a single set of aims or values, has only an ad hoc unity, rather like states temporarily allied in war against a common enemy. They break up when they are no longer so held together. In any case, as identity groups, they are not committed to the Left as such, but only to get support for their aims wherever they can».

(162) W. Brown, *Suffering Rights as Paradoxes*, in *Constellations*, 2000, 231 ss. Migliorare la qualità dell'istruzione pubblica americana può incrementare le opportunità sociali e i diritti civili e politici della popolazione più povera in generale, che è composta soprattutto da neri e ispanici. Inoltre, un simile approccio è sicuramente più efficace di una legge contro la discriminazione, generalmente garantita dalle clausole di invarianza finanziaria tanto gradite alle classi benestanti e al mondo delle imprese quando si tratta di politiche sociali, e non già dell'abbassamento delle tasse.

(163) Cfr. J. Butler, *Gender Trouble*, cit., 4: «My suggestion is that the presumed universality and unity of the subject of feminism is effectively undermined by the constraints of the representational discourse in which it functions. Indeed, the premature insistence on a stable subject of feminism, understood as a seamless category of women, inevitable generates multiple refusals to accept the category. These domains of exclusion reveal the coercive and regulatory consequences of that construction, even when the construction has been elaborated for emancipatory purposes. Indeed, the fragmentation within feminism and the paradoxical opposition to feminism from 'women' whom feminism claims to represent suggest the necessary limits of identity politics».

portato della rivoluzione kantiana. A differenza dei giusnaturalisti classici, e su tutti Locke, Kant non fornisce alcun elenco di diritti fondamentali, ma si preoccupa di istituire le condizioni affinché la volontà autolegislatrice, mediante l'uso della ragione, pervenga a soluzioni pratico-comportamentali metodicamente valide. A mio avviso, è sotto questo fondamentale profilo che l'apporto del filosofo è stato poco compreso. Ciò che per Kant è universale perché si ripete eguale in tutti gli uomini di ogni epoca e contesto è solamente la Ragione, e in particolare sono le forme apriori della conoscenza intellettuale (spazio, tempo, causa-effetto ecc.) (164). Nella Critica della ragion pratica, il filosofo tedesco cerca di rispondere alla domanda «che cosa devo fare?» fornendo un metodo di ricerca parallelo a quello epistemologico, enucleato nella prima delle tre Critiche. In Kant, che è filosofo del dualismo, il Giusto o la 'Cosa-in-sé' (*Das Ding*) rimane inconoscibile, potendosene fare solamente un'esperienza fenomenica personale (nel caso della morale) o di respiro comunitario (nel caso del diritto).

Solo muovendo da questo punto fermo è possibile rischiarare il portato delle grandi tradizioni giuridiche liberali e degli elenchi di diritti iscritti nelle prime Dichiarazioni, cui hanno attinto a piene mani i testi costituzionali del novecento e i modelli di esportazione della democrazia e dello stato di diritto. Le liste di diritti fondamentali giuridificate nelle Dichiarazioni rappresentano una testimonianza storica del Giusto, ma non possono confondersi con esso. Sussiste, qui, suggerito dal filosofo di Königsberg, un evidente parallelo tra metodo giuridico e metodo scientifico, accomunati da regole che assicurano l'approssimazione a ideali di giustizia e verità che sono e rimangono trascendenti.

Se vi sono pochi dubbi sul fatto che istituzioni democratiche ubiquitarie giungano a codificare diritti fondamentali della serie compresa nel codice giuridico habermasiano, occorre allo stesso tempo riconoscere che l'elaborazione giuridica è mediata dal *nomos* dei popoli, e che il prodotto normativo delle procedure democratiche è *altro* dal cascame di un intervento eteronomo, come riscontrabile all'atto fondamentale dell'applicazione pratica dei diritti medesimi.

Un doppio movimento assicura la permeabilità tra cultura particolare e linguaggio universale. Si tratta di una contrapposizione dialettica pregnata di vitalità:

---

(164) Non si condivide quanto affermato da G. Marramao, *La Passione del Presente*, cit., 170, secondo cui la Ragione dei diritti umani sarebbe quella «dell'Occidente», poiché la Ragione è una sola, molteplici sono invece le *ragioni*, comprese quelle, particolarmente rilevanti nella strumentalizzazione dei diritti umani, proprio dell'Occidente. Sotto questo limitato profilo, la critica dell'A. non afferma molto più di quella, definita da Habermas «volgare», di C. Schmitt.

«La contraddizione ha carattere universale. Ciò significa che le contraddizioni esistono nel processo di sviluppo di tutte le cose e che nel processo di sviluppo di ogni cosa il movimento delle contraddizioni esiste dal principio alla fine. L'interdipendenza e la lotta degli aspetti contraddittori insiti in tutte le cose determinano la vita stessa delle cose e promuovono il loro sviluppo» (165).

L'eccessiva distanza tra il livello decisionale politico e l'unità culturale significativa, che attualmente tende a coincidere con gli stati nazionali, per non parlare dell'utopia del governo mondiale, sono connotate da quella tendenza totalitaria che rappresenta il portato logico dell'universale involupato in se stesso, cioè privo di un *pendant* dialettico. Allo stesso tempo, anche l'elaborazione della cultura particolare, quantunque espressa dal *public reasoning*, dev'essere disponibile al confronto che tiene luogo nei *forum* internazionali, come l'*International Labour Organization (ILO)*, essenziale per scongiurare effetti *lock-in* e preferenze adattive (166).

È di nuovo il soggetto politico, anche se attivo nella periferia del villaggio globale, la misura della libertà dell'uomo. Sotto questo profilo, sia l'applicazione eteronoma dei diritti fondamentali che l'opposta tirannia della volontà generale (esemplificata dalle attuali istanze di democrazia diretta), lasciano gli stessi diritti fondamentali e la volontà popolare alla mercé delle forze egemoniche contingenti. Ciò significa che la prospettiva giusnaturalista e quella democratica debbono coesistere senza mai divenire 'tiranne' l'una rispetto all'altra.

In conclusione, solamente il rispetto delle procedure proprie della cittadinanza repubblicana autolegislatrice è capace di conferire ai diritti una legittimità che, tuttavia, non può che essere *hic et nunc* (167). Circolarmente, il termine polisenso *iustum* sta a significare da un lato 'ciò che è ragionevole' o legittimo e, dall'altro, 'ciò che è conforme al diritto' o legale. In altri termini, nel contesto del civismo repubblicano legalità e legittimità finiscono per coincidere, negando in radice l'esistenza stessa di un diritto che è 'naturale' nel senso dell'opposizione al diritto positivo.

c. «Sotto un regime dittatoriale la gente non deve pensare né scegliere, non deve prendere decisioni o dare il proprio assenso. Deve solo seguire ... Una democrazia, al contrario, non può sopravvivere senza virtù civica ... Oggi la sfida politica che ci sta davanti in tutto il mondo non è solo quella di sostituire dei regimi autoritari con regimi democratici. È più di questo: è far funzionare la democrazia per la gente comune» (168).

---

(165) Cfr. G. Borsa, *Sul Contributo di Mao ad una Teoria della Dialettica*, in *Il Politico*, 1977, 504. 8

(166) Cfr. A. Sen, *The Global Reach of Human Rights*, in *JAP*, 2012, 99.

(167) Cfr. J. Habermas, *Fatti e Norme*, cit., 104 ss.

(168) F. Valdez Ramos, *Democracy and the East Asian Crisis*, Relazione al Centre for Democratic Institutions, Canberra, 26.11.1998, 2, citato da A. Sen, *Lo Sviluppo è Libertà*, cit., 159.

La categoria dei diritti umani conserva una portata universalistica molto diversa da quella ‘estensiva’ immaginata dalla saggezza convenzionale, che l’ha innalzata al livello delle grandi narrazioni novecentesche, e in particolare dell’egemonia neoliberista. Il concetto di ‘diritto umano’ è la sintesi di una situazione di esclusione universale (tesi), che iscrive già in se stessa la possibilità della risoluzione (antitesi) mediante l’esercizio di un atto di rivolta (169), che assurge l’agente al livello della soggettività giuridica (170). In questo senso, l’elemento qualificante dell’autodeterminazione risolve i diritti umani nel processo aperto della *cittadinanza*.

Se il civismo repubblicano salda la prospettiva lockiana dei diritti fondamentali (legittimità) con la volontà generale rousseauiana (legalità), in una relazione inestricabile che conduce a un esito politico-giuridico supplementare, distinto dalla somma delle prospettive sottostanti, i diritti umani non possono configurare un Prima e un Oltre rispetto alla lotta politica che prende vita sul piano storico, ma nemmeno costituiscono il prodotto reificato di processi democratici contingenti (171). Infatti, il concepimento di diritti politici dei cittadini svincolati dalla cornice dei diritti umani universali riduce la politica all’amministrazione tecnocratica dell’esistente, fatta di negoziazioni aventi ad oggetto gli interessi particolari dei gruppi sociali più influenti (172).

Se è condivisibile l’assunto dell’insigne giurista Gustav Radbruch, formulato avendo a mente l’ordinamento giuridico nazionalsocialista, secondo cui il positivismo kelseniano necessita della mediazione di valori superlegali generalissimi come *justice* e *purposiveness*, per essere stimato come legittimo (173), l’attuale schema positivistico democratico presenta distorsioni decisamente più sfuggenti di quello nazista e, in conseguenza, richiede analisi molto più complesse.

Oltre al fondamentale problema delle asimmetrie informative, in cui sono coinvolti i *media* di massa nella loro attività di selezione, elaborazione e presentazione delle notizie comunicate (*laundering*), in un contesto siffatto emerge la necessità di contaminare il

---

(169) J. Ranciere, *Who is the Subject of the Rights of Man?*, cit., 305: «These rights are theirs when they can do something with them to construct a dissensus against the denial of rights they suffer. And there are always people among them who do it».

(170) Si tratta, quindi, di un universale di tipo ‘intensivo’, nel senso inteso da E. Balibar, *Is a Philosophy*, cit., 2, che «excludes exclusion».

(171) Žižek, *The Obscenity*, cit., 5.

(172) *Ib.*

(173) La guida sarebbe fornita in questo contesto dai valori superlegali di *purposiveness* e *justice*: G. Radbruch, *Statutory Lawlessness and Supra-Statutory Law*, 1946, 6 ss.

linguaggio dell'egemonia con una semantica che provenga dal basso, necessaria per fornire supporto linguistico a concetti di inclusione *verticale* che, viceversa, non potrebbero nemmeno essere pensati.

È un fatto che l'unilateralità del potere mediatico non ha evitato in alcun modo la recisione del legame di autorevolezza tra la massa e le *élite* depositarie della competenza e del sapere scientifico, ed ha anzi favorito l'indebolimento delle democrazie liberali e la credibilità dei poteri (legislativo, amministrativo e giudiziario) che le contraddistinguono. Semmai, essa ha rinviato l'inevitabile, disperdendo la rabbia nella miriade di bolle sociali, ma aumentando il capitale di collera che l'approccio bio-psicopolitico è chiamato a gestire anche grazie a un sapiente utilizzo della paura come mezzo per generare consenso rispetto all'intervento salvifico degli *esperti* (paura dei comunisti, del terrorismo, della guerra, della bomba atomica, degli estremismi politici, dell'inflazione, della crisi economica, della 'bomba demografica', del debito pubblico, dei musulmani, dei migranti, del riscaldamento climatico, della malattia (174) ecc.).

La semantica dei diritti umani riveste un'*efficacia simbolica*, nel significato conferito alla locuzione da Claude Lévi-Strauss, perché sola rimanda a una mera esistenza naturale, priva di ogni specifica relazione significativa, nel senso inteso da Arendt. La situazione individuale degli emarginati e delle persone dotate di una *denizenship* debole rappresenta quindi l'intima condizione di ogni persona umana. All'esatto opposto di quanto sostenuto dalla teoria contemporanea, che costringe i destinatari dei diritti umani in una condizione di abulia politica (175), è proprio una siffatta esistenza 'nuda' a potersi *dire* 'agente dell'universale'.

Come osserva Slavoj Žižek,

«far from being pre-political, 'universal Human Rights' designate the precise space of politicization proper: what they amount to is the right to universality as such, the right of a political agent to assert its radical non-coincidence with itself (in its particular identity), i.e., to posit itself – precisely insofar as it is the 'surnumerary' one, the 'part with no part', the one without a proper place in the social edifice – as an agent of universality of the Social as such» (176).

---

(174) Da ultimo, v. G. Agamben, *A che Punto Siamo? L'Epidemia come Politica*, Quodlibet, 2021.

(175) Cfr. W. Brown, 'The Most we Can Hope For...': *Human Rights as the Politics Of Fatalism*, in SAQ, 2004, 453: «Human rights activism ... presents itself as something of an antipolitics – a pure defense of the individual against immense and potentially cruel or despotic machineries of culture, state, war, ethnic conflict, tribalism, patriarchy, and other mobilizations or instantiations of collective power against individuals».

(176) *The Obscenity*, cit., 5.

Nella prospettiva di Jacques Rancière, in particolare, la democrazia è il potere di coloro che non hanno alcun titolo specifico per governare, eccetto il fatto di non avere alcun titolo specifico per governare (177). Questa «parte di nessuna parte» (178) non contesta solamente la propria esclusione politica, ma la stessa divisione tra questa e quella sfera dell'esistenza, tra Uomo e Cittadino, e consente di immaginare un *demos* dotato di volontà politica, oltre la sommatoria delle comunità particolari e degli interessi di cui sono esse portatrici.

L'impostazione del filosofo francese va qui riallacciata alla critica di Marx sulla trasposizione storica dell'universale della *Déclaration*, che aveva escluso la moltitudine priva di quei titoli di proprietà che, nel contesto borghese, garantivano l'accesso alla vita politica. Nella società attuale, sono di nuovo gli emarginati, gli inoccupati, i precari e i subordinati a costituire il supplemento che conferisce significato allo stato democratico, tutte categorie che la libertà sindacale interpretata in senso 'non-corporativo' può aggregare attorno al valore *universale* dell'emancipazione umana.

Il Muselmann di Auschwitz, archetipo del soggetto dei diritti umani contemporanei, può e deve essere oggi storicizzato in base a una prospettiva essenzialmente politica, caratterizzata da ineludibili scelte di valore – con la loro corrispondente assunzione di responsabilità –, e guidate dalla necessità di colmare il divario esistente tra la democrazia *reale* in cui siamo immersi e la democrazia effettiva che abbiamo il dovere civico di esigere.

Nel contesto delle società liberali il rispetto delle procedure dell'agire comunicativo, necessario per rendere la democrazia *effettiva*, può essere attestato solamente dall'inclusione della «parte di nessuna parte», supplemento politico e titolare dei diritti umani: legalità e legittimità coincidono esclusivamente se l'ultimo dei consociati è posto nella condizione di obbedire alla legge sia per timore della sanzione sia perché trova la legge medesima intimamente *giusta* (179).

d. È curioso osservare come Carl Schmitt costruisca la sua teoria politica del nazionalismo a partire dalla critica dell'universale 'borghese', in cui i soggetti del contratto sociale si risolverebbero in altrettanti individui egoisti, che hanno di mira la realizzazione del miglior compromesso tra opposti interessi materiali. Come osserva Habermas, «è difficile vedere come persone di questo genere ... potrebbero realizzare un ordinamento

---

(177) *Who is the Subject of the Human Rights?*, cit., 305.

(178) *Ib.*

(179) È questo quello che definirei il 'test di Habermas'.

giuridico ... capace di trasformare degli estranei in una nazione di cittadini» (180). Schmitt intuisce perfettamente che il nazionalismo avrebbe raccolto i frutti dell'inevitabile fallimento di un repubblicanesimo fondato sul valore effimero del godimento materiale.

Dopo l'eclissi della religione e del diritto naturale tomista, che sancivano l'ordine sociale promanante dal Padre-Sovrano (181), quale può essere il collante delle comunità immaginate repubblicane? È possibile insinuare una terza via tra l'individualismo competitivo neoliberale, con il suo portato atomizzante, e la competizione collettivo-nazionalistica? Se sì, potrebbe essere rappresentata dall'obiettivo emancipatore della 'dignità umana', intesa come liberazione dalla benevolenza altrui (nella triplice forma della liberazione dall'ignoranza, dal bisogno e dalla surrogazione politica)?

Il tema appare intimamente connesso con la questione della Fondazione e con le sue infinite aporie, rispetto alle quali né il conservatorismo kantiano né l'autonomia concettuale del codice giuridico di Habermas riescono a venire in soccorso. L'atto fondativo può rappresentare un fatto acquisito alla storia di un popolo, o aprirsi a un processo di rigenerazione per contaminazione in cui sorgono inedite richieste di soggettivizzazione giuridica (si pensi alle invocazioni dei migranti, alla sorte dei concepiti, alla tutela delle generazioni a venire, al tema del transessualismo, al dibattito sul postumano, alle utopie dell'antispecismo e alle possibilità che non siamo ancora in grado di articolare in un linguaggio sostanziale).

In modo ancora più radicale, la Fondazione è sempre quella che deve ancora essere. Anche se istituisce un ordinamento sinceramente democratico, ogni codice giuridico è proclamato con un atto di violenza oggettiva, frutto di un'epoca e di certi valori e rapporti di forza, che traduce in rapporti di egemonia (182). Esso innesca un'inesauribile tensione dialettica tra democrazia ed eccesso di democrazia, tra diritto di resistenza ai principi fondamentali e resistenza dei principi al diritto, tra linguaggio universale e cultura particolare, che è uno dei più affascinanti problemi aperti della filosofia.

L'obiettivo dell'emancipazione umana apre un duplice paradosso. Se la Fondazione dell'ordinamento repubblicano presuppone la conservazione dei rapporti di egemonia, la

---

(180) *Inclusione: Coinvolgere o Assimilare? Sul Rapporto di Nazione, Stato di Diritto e Democrazia*, in *L'Inclusione dell'Altro*, cit., 150

(181) V. F.L. Neumann, *Types of Natural Law*, 1939, 351: «There is no doubt that thomistic Natural Law is, on the whole, a kind of codification of the feudal order, a completely authoritarian order».

(182) Per cui Walter Benjamin può affermare che «ogni documento di civiltà è anche un documento di barbarie».

contestazione dei rapporti di egemonia è la *condicio sine qua non* dell'ordinamento repubblicano. Se l'ordinamento repubblicano garantisce le prerogative della cittadinanza, l'esercizio di tali prerogative spinge l'ordinamento repubblicano sulla soglia dell'*imponderabile* storico, che le rende invece precarie (183).

La disponibilità al conflitto dialettico espone il soggetto a un caleidoscopio di libertà e pericoli imprevedibili, ma è necessaria per vivificare l'universale incancrenito dalle semantiche totalitarie del *potere* e del *sapere*. Con le loro campagne della paura e dell'odio etnico-religioso, la tecnocrazia neoliberale e il nazionalismo si completano a vicenda. Di fronte a siffatti dispositivi di conservazione delle egemonie contingenti, il progetto repubblicano scolora, compromettendo la realizzazione di una vita degna di essere vissuta per tutti i membri del consorzio umano.

In un contesto siffatto, l'emancipazione non ha altra alternativa che farsi di *fronda*, ma è solamente nell'*engagement* 'ri-fondativo' giocato *contro* l'impari violenza attuata dalle forze conservatrici che il soggetto politico può sperimentare la libertà nella società disciplinare e securitaria contemporanea, mentre ogni tentativo di fuga rappresenterebbe un'illusione consolatoria (184):

«For our liberation *has always already begun*. It is the *conatus* itself, the movement by which activity preponderates over passivity» (185).

*Post-scriptum:*

Quale ruolo per la libertà sindacale nel processo che l'uomo tiene attaccato all'uomo?

---

(183) In Alain Badiou, *Essere ed Evento*, cit., l'imponderabile si specifica come EVENTO, inteso come improvvisa e traumatica comparsa dell'escluso sulla scena sociale, che apre uno spazio per il ripensamento dell'ordine delle cose edificato per impedire la percezione della stessa esclusione.

(184) Sotto questo profilo, emerge un'accezione negativa di *privacy*, che pone l'accento sul 'diritto di essere lasciati da soli', e di approfondire così la propria individuale segregazione sino a giungere alla *monade* che recide ogni legame politico con i propri simili.

(185) E. Balibar, *Spinoza and Politics*, 1998.



## II. La libertà sindacale nell'*ILO*.

### 1. Perché l'Effetto-*ILO* vale più dell'*ILO*.

a. La premessa filosofica con cui si è tentato di tratteggiare il concetto di 'diritti umani' appare ineludibile nel contesto del presente contributo, incentrato sulla libertà sindacale. Infatti, nelle fonti internazionali essa si configura come diritto fondamentale di prima generazione, spettante a qualsiasi persona in virtù della sola esistenza naturale, a prescindere dalle determinazioni empiriche della soggettività che formano la sua identità o, per utilizzare l'asciutto linguaggio marxiano, dalle 'differenze', ivi compreso lo *status* di cittadino di stati autoritari o ierocratici (186).

Appare evidente, quindi, che la concezione eterodossa della categoria dei diritti umani, tratteggiata nel primo capitolo, non può che influenzare la personale posizione di chi scrive sul portato e sull'efficacia della previsione della libertà sindacale nelle fonti internazionali. Non solo: come si vedrà, essa funge da chiave di lettura della fenomenologia delle frastagliate operazioni con cui gli Stati egemoni, le organizzazioni internazionali e gli altri attori del 'villaggio globale' condizionano l'effettività della libertà sindacale nel perimetro della sovranità delle nazioni obiettivo.

Da quanto emerge nel primo capitolo, la teoria contemporanea dei diritti umani presenta due vizi fondamentali, tradizionalmente oggetto di altrettante critiche separate ma, invero, connessi l'uno all'altro, sol che si tenga presente il necessario principio di coincidenza tra legalità e legittimità delle norme: l'arbitrarietà insita nell'identificazione prepolitica di una serie di diritti fondamentali, e un serio difetto di *agency* dei soggetti enunciatori rispetto alla 'cittadinanza', composta dagli abitanti dei paesi più poveri, titolari di elezione dei diritti medesimi (187). La teoria criticata rappresenta un caposaldo dell'egemonia neoliberista, e della sua proiezione in termini di relazioni internazionali. Sia per la sua natura eteronoma,

---

(186) V. l'art. 2 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani: « Everyone is entitled to all the rights and freedoms set forth in this Declaration, without distinction of any kind, such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status. Furthermore, no distinction shall be made on the basis of the political, jurisdictional or international status of the country or territory to which a person belongs, whether it be independent, trust, non-self-governing or under any other limitation of sovereignty».

(187) R.O. Keohane, *International Institutions: Can Interdependence Work?*, in *FP*, 1998, 5: «Long chains of delegation, in which the public affect action only at several removes, reduce actual public authority. If the terms of multilateral cooperation are to reflect the interests of broader democratic publics rather than just those of narrow elites, traditional patterns of delegation will have to be supplemented by other means of ensuring greater accountability to public opinion».

che per i suoi obiettivi strategici, essa privilegia le libertà individuali a discapito di quelle politiche e collettive, mentre oblitera il tema dei diritti sociali (188), con buona pace della retorica dell'indivisibilità dei diritti umani .

All'esatto opposto, la libertà sindacale è un esempio di libertà individuale ad esercizio collettivo, finalizzata a soddisfare diritti sociali, sicché confligge ontologicamente con questa concezione, e la sua stessa qualificazione come diritto umano possiede una ragione d'essere solamente alla luce della diversa impostazione che si è inteso tratteggiare nel primo capitolo, fondata sull'autodeterminazione della persona.

Sotto questo riguardo, è importante chiarire l'eccezionalità dell'*ILO*, punto di riferimento dialettico del presente contributo, rispetto alle organizzazioni internazionali che hanno attuato il disegno neoliberista cominciato a metà degli anni settanta con il c.d. 'miracolo cileno', realizzato sotto l'egida di Milton Friedman. Pur essendo una chiara espressione di capitalismo riformista, sorto in opposizione al marxismo-leninismo montante nel 'secondo mondo', l'*ILO* ha assunto un assetto valoriale coerente, che ha saputo mantenere le distanze dal neoliberismo quale principio ordinatore delle relazioni internazionali. Il segno più evidente di questa difficoltà di penetrazione è l'abbandono dell'organizzazione da parte degli Stati Uniti nel 1975 (189), e la tessitura, da parte di quest'ultimi, di un sistema di relazioni multilaterali (190) fondato sull'azione dell'*IMF*, della *WB* e della *WTO* , oltre al ricorso a un aggressivo unilateralismo. Di fronte al montare deciso dell'egemonia neoliberista, l'*ILO* ha vissuto anni di crisi esistenziale, cominciati con il rapido dissolvimento dell'ambizioso *World Employment Programme (WEP)* (191) e

---

(188) Cfr. W. Brown, 'The Most we Can Hope For', cit., 458, commentando M. Ignatieff, *Human Rights as Politics and Idolatry*, 2001: «In sum, through a tortured historiography and a terribly vulnerable set of ontological claims, Ignatieff argues for human rights as the essential precondition for a free-market order and for the market itself as the vehicle of individual social and economic security».

(189) V. D. Maul, *The International Labour Organization: 100 Years of Global Social Policy*, 2019, 219 ss. Henry Kissinger lamentava «the increasing and excessive politicization of the Organization: questions involving relations between states and proclamations of economic principles should be left to the UN and other international agencies, while the ILO should work to improve the conditions of workers» (riportato in Y. Beigbeder, *The United States' Withdrawal from the International Labour Organization*, 228).

(190) J.G. Ruggie, *Multilateralism: The Anatomy of an Institution*, in *IO*, 1992, 571, definisce il multilateralismo «an institutional form which coordinates relations among three or more states on the basis of "generalized" principles of conduct – that is, principles which specify appropriate conduct for a class of actions, without regard to the particularistic interests of the parties or the strategic exigencies that may exist in any specific occurrence».

(191) ILO, *The World Employment Programme (WEP): Past, Present and Future*, 39 ss.

segnati dall'incapacità di indicare le azioni concrete necessarie per raggiungere l'obiettivo della giustizia sociale in un mondo globalizzato.

La struttura tripartita dell'*ILO*, caratterizzata dalla partecipazione di rappresentanti dei governi nazionali, delle organizzazioni sindacali e delle associazioni datoriali dei 187 paesi membri (192), marca la differenza istituzionale rispetto alle altre organizzazioni internazionali (193), consentendo così di attenuare i problemi di rappresentatività democratica, che affliggono la teoria convenzionale dei diritti umani (194). Pur costituendo una gemmazione della Società delle Nazioni, il suo mandato specifico la affranca dal sistema della *conference diplomacy* novecentesca (v. le *UN*), caratterizzata dall'apertura della *membership* a un caleidoscopio di conseguenze politico-giuridiche, soggette al principio di effettività e, in ultima analisi, all'assetto dei rapporti di forza tra gli stati (195). Inoltre, sia il meccanismo di adesione volontaria degli Stati membri alle convenzioni che il *regular supervisory system*, incentrato nella dialettica tra comitati tripartiti e *panel* di esperti, che prende vita attorno al fulcro dell'*International Labour Conference (ILC)*, tendono a scongiurare l'utilizzo strumentale dei *labour standard* per perseguire operazioni strategiche di interesse nazionale.

Stanti le premesse, non stupisce che l'*ILO* abbia riservato una posizione centrale, nella sua costituzione formale e materiale, proprio al principio di libertà sindacale. Tale fatto indiscutibile non è solamente una conseguenza del 'labourism', inteso come fiducia nel sistema delle relazioni industriali, che connota da sempre l'organizzazione, ma deriva anche dalla peculiare caratterizzazione democratica del legislatore, compatibile con lo *status* di soggetti politicamente attivi, normativamente autonomi, dei destinatari degli *standard*.

---

(192) R. Blanpain, M. Colucci (a cura di), *L'Organizzazione Internazionale del Lavoro*, 1 ss.

(193) Nelle *IFI*, poi, vige il principio *one share, one vote*, a differenza che nell'*International Labour Conference (ILC)*, ove vige il principio *one head, one vote*: v. G. Adinolfi, *Poteri e Interventi del Fondo Monetario Internazionale*, Milano, 2012.

(194) Anche se non manca chi, come G. Standing, *The ILO: An Agency for Globalization?*, 379-380, osserva come né le organizzazioni sindacali né l'*International Employer Organization (IOE)* siano realmente rappresentative dei lavoratori e dei datori di lavoro.

(195) Cfr. J.G. Ruggie, *Multilateralism: The Anatomy of an Institution*, cit., *passim*.

b. «God? I no longer *need* this hypothesis» (196).

Il Trattato di pace di Versailles del 1919 (parte XII) è la prima fonte internazionale a prevedere il principio di libertà sindacale:

«...among these methods and principles, the following seem to the HIGH CONTRACTING PARTIES to be of special and urgent importance: First. – The guiding principle above enunciated that labour should not be regarded merely as a commodity or article of commerce. Second. – The right of association for all lawful purposes by the employed as well as by the employers ...» (art. 427 del Trattato, poi art. 41 della Costituzione).

Lungi dal configurare una svolta epocale, o una concessione caritatevole delle *élite* borghesi, rappresentate in quella sede dalle Alte Parti Contraenti, tale dichiarazione consegue al processo storico di auto-edificazione del proletariato come soggetto politico, avvenuto nel corso di oltre un secolo di sfruttamento sregolato. L'energia cinetica dovuta all'aumento demografico e allo sviluppo di una qualche forma di coscienza di classe nel luogo di lavoro aveva portato già a rivolte, insurrezioni (come quella della Comune di Parigi), all'abrogazione della *Loi Chapelier* (che vietava la costituzione di organizzazioni sindacali), alle prime società di mutuo soccorso, alle prime contrattazioni salariali, alle prime leggi di tutela del lavoro, alla costituzione degli enti previdenziali e infine al suffragio universale (197). Tale processo, ovviamente frastagliato, aveva avuto più volte degli arresti e delle involuzioni, anche a causa dello spirare dell'odio nazionalistico tra le classi subalterne, fomentato dalla propaganda e occasionato dalla convivenza con i lavoratori migranti (198).

Sicché, la fondazione dell'*ILO* come custode dei principi sopra esemplati (199) si è rivelata necessaria per mantenere la pace sociale ed evitare rivoluzioni simili a quella bolscevica, che tanto aveva spaventato le classi borghesi di tutta Europa (200).

---

(196) Risposta del matematico Pierre-Simon Laplace a Napoleone Bonaparte, nel 1802.

(197) Cfr. H. Dunning, *The Origins of Convention No. 87 on Freedom of Association and the Right to Organize*, in *ILR*, 1998, 149 ss. Con riferimento al contest italiano, v. L. Gaeta, *Tracce per una storia della libertà sindacale in Italia*, in *La Libertà Sindacale nel Mondo*, cit., 250 ss.

(198) Basti pensare alle vicende di *Aigues Mortes* in Francia nel 1893, quando al grido di 'la Francia ai francesi' sono stati massacrati decine di operai italiani, impiegati nelle saline.

(199) V. il Preambolo della Costituzione: «...an improvement of those conditions is urgently required as, for example, by the ... recognition of the principle of freedom of association», mentre, come si sirà, solo la dichiarazione di Philadelphia del 1944 ha rimosso il riferimento agli scopi legittimi, che subordinava la libertà sindacale, e specialmente l'azione collettiva, alle regolamentazioni nazionali.

(200) Sempre dal Preambolo: «... whereas conditions of labour exist involving such injustice, hardship and privation to large numbers of people as to produce unrest so great that the peace and harmony of the world are imperilled».

Sotto altro profilo, i costituenti paventavano il diffondersi di politiche protezionistiche (del tipo *beggar-thy-neighbor*) attuate mediante un ingiustificato abbassamento del costo del lavoro, ed erano ben consci che un protezionismo siffatto avrebbe potuto rinfocolare il nazionalismo che aveva portato allo scoppio della prima guerra mondiale (201).

L'importanza del principio 'labour is not a commodity' e della libertà sindacale sarà poi ribadita dalla Dichiarazione di Philadelphia del 1944 («freedom of expression and of association are essential to sustained progress»), che qualificherà quest'ultima come principio generale e obiettivo dell'azione dell'*ILO*. Seguirà, poi, la più importante disciplina legislativa della libertà sindacale a livello internazionale (202), ovvero la Convenzione n. 87 del 1948, elaborata dall'*ILC* su istanza dell'*Economic and Social Council* delle *UN* (*ECOSOC*) (203), che prevede il diritto dei lavoratori e dei datori di lavoro di costituire e aderire ad organizzazioni sindacali («Workers and employers, whithout distinction whatsoever, shall have the right to establish and, subject only to the rules of the organisation concerned, to join organisations of their own choosing whithout any previous authorisation»), di elaborare atti costitutivi e regolamenti, di eleggere rappresentanti, di organizzare l'amministrazione dei sindacati e formulare programmi, di costituire e aderire a federazioni e confederazioni sindacali, oltre al divieto di scioglimento delle organizzazioni medesime con provvedimenti dell'autorità amministrativa.

Sempre nel 1948, la libertà sindacale veniva inclusa, tra i diritti fondamentali di prima generazione, nell'art. 23, ultimo comma, della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani delle *UN* («Everyone has the right to form and to join trade unions for the protection of his interests») (204) e, poco dopo, nel 1950, nell'art. 11 della *European Convention on Human Rights (European Convention)* («Everyone has the right to freedom of peaceful assembly and to freedom of association with others, including the right to form and to join trade unions for the protection of his interests»).

Nel contesto dell'attività legislativa dell'*ILO* seguiva, poi, la Convenzione n. 98 del 1949 sul diritto di organizzazione e contrattazione collettiva, che prevede la tutela del

---

(201) V. B. De Mozzi, L. Mechi, A. Sitzia, *L'Organizzazione Internazionale del Lavoro: un'Introduzione nel Centenario*, in *LDE*, 2, 2019, 2 ss.

(202) Anticipata dalle Convenzioni n. 11 del 1921 (*Right of Association (Agriculture) Convention*) e n. 84 del 1947 (*Right of Association (Non-Metropolitan Territories)*).

(203) V. L. Swepston, *Human Rights Law and Freedom of Association: Development Through ILO Supervision*, in *ILR*, 1998, 171.

(204) Pur essendo chiaramente tributario delle fonti ILO (Costituzione, Dichiarazione di Philadelphia e Convenzione n. 87, la Dichiarazione, che inserisce la previsione all'ultimo comma di un articolo destinato ad elencare i diritti dell'individuo lavoratore, sembra riferire ilincipio di libertà sindacale al solo lavoratore e non già al datore di lavoro.

lavoratore contro la discriminazione per motivi sindacali, il divieto di costituire sindacati di comodo e la promozione della negoziazione volontaria delle condizioni di lavoro.

Successivamente, il principio di libertà sindacale, unitamente al diritto di contrattazione collettiva e al diritto di sciopero, veniva inserito nella Carta Sociale Europea del 1961 (205), per la cui redazione il Consiglio d'Europa ha richiesto la consulenza tecnica dell'*ILO* (206).

Nel 1966, il principio di libertà sindacale trovava recezione nell'art. 22 dell'*International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)* (207) e nell'art. 8 dell'*International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR)* (208), che riconosce altresì il diritto di sciopero. Entrambi gli articoli testé citati includono una rimarchevole clausola di non regresso rispetto alle garanzie derivanti dalla Convenzione n. 87 del'*ILO* (209).

In prosieguo di tempo, il principio di libertà sindacale veniva previsto dall'art. 8 dell'*Additional Protocol of the American Convention on Human Rights in the Area of Economic, Social and Cultural Rights* del 1988, esemplato sull'omologo articolo

---

(205) «With a view to ensuring or promoting the freedom of workers and employers to form local, national or international organisations for the protection of their economic and social interests and to join those organisations, the Parties undertake that national law shall not be such as to impair, nor shall it be so applied as to impair, this freedom ... With a view to ensuring the effective exercise of the right to bargain collectively, the Parties undertake: (1) to promote joint consultation between workers and employers; (2) to promote, where necessary and appropriate, machinery for voluntary negotiations between employers or employers' organisations and workers' organisations, with a view to the regulation of terms and conditions of employment by means of collective agreements; (3) to promote the establishment and use of appropriate machinery for conciliation and voluntary arbitration for the settlement of labour disputes; and recognise: (4) the right of workers and employers to collective action in cases of conflicts of interest, including the right to strike, subject to obligations that might arise out of collective agreements previously entered into». Come ricorda L. Swepston, cit., 173, si tratta del primo riconoscimento del diritto di sciopero in uno strumento internazionale.

(206) Cfr. A. Zanobetti, *Diritto Internazionale del Lavoro*, Milano, 2011, 167 ss.

(207) «Everyone shall have the right to freedom of association with others, including the right to form and join trade unions for the protection of his interests. No restrictions may be placed on the exercise of this right other than those which are prescribed by law and which are necessary in a democratic society in the interests of national security or public safety, public order (ordre public), the protection of public health or morals or the protection of the rights and freedoms of others».

(208) «The State Parties of the present Covenant undertake to ensure (a) The right of everyone to form trade unions and join the trade union of his choice, subject only to the rules of the organization concerned, for the promotion and protection of his economic and social interests; (b) The right of trade unions to establish national federations or confederations and the right of the latter to form or join international trade-union organizations; (c) The right of trade unions to function freely subject to no limitations other than those prescribed by law and which are necessary in a democratic society in the interests of national security or public order or for the protection of the rights and freedoms of others; (d) The right to strike, provided that it is exercised in conformity with the laws of the particular country».

(209) Sui rapporti tra le due fonti, v. N. Valticos, G. von Potobsky, *International Labour Law*, 1995, 105.

dell'ICESCR, cui assomma la previsione della libertà sindacale negativa («no one may be compelled to belong to a trade union»), particolarmente rilevante in relazione al tema delle *closed shop*.

Con riferimento alla normativa ILO, il principio di libertà sindacale veniva poi incluso tra i quattro *Fundamental Principles and Rights at Work* (i.e. *Core Labour Rights = CLR*) dall'omonima *Declaration* del 1998, mentre la *Declaration on Social Justice for a Fair Globalization* del 2008 lo ha qualificato – unitamente al diritto di contrattazione collettiva – come particolarmente importante per il raggiungimento dei quattro obiettivi strategici dell'organizzazione (occupazione, protezione sociale, dialogo sociale, *CLR*).

In disparte il tema delle carte regionali dei diritti umani, è la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani del 1948 a meritare qualche riflessione aggiuntiva.

Il merito *semantico* della Dichiarazione risiede nell'articolazione di criteri di edificazione soggettiva tanto ampi da scongiurare l'utilizzo dell'*humanitas* come «dispositivo di inclusione/esclusione» politico-giuridica, «susceptibile di accogliere contenuti differenti sia in base ai periodi storici sia in relazione ai contesti culturali» (210). Se la ragione d'essere della Dichiarazione è il *mai-più* dell'Olocausto, archetipo dell'Uomo è proprio il Muselmann di Auschwitz, ovvero colui che si trova in una condizione di *totale nudità*, assurta a minimo comune denominatore di ogni persona e declinata nel fondamentale concetto di *human dignity* (211). La Dichiarazione rifiuta espressamente l'utilizzo del criterio selettivo della *razionalità*, che aveva riservato i frutti della Rivoluzione al maschio bianco proprietario, e di quello – devastante – della *nazionalità fantasmatica* di Fichte, sovrappostosi al primo con l'offuscamento dei privilegi borghesi e con i primi flussi di migranti.

Sennonché, la Dichiarazione Universale non fonda in alcun modo né un ordinamento giuridico globale né una soggettività giuridica che, come detto, monta agli eventi

---

(210) G. Marramao, *La Passione del Presente*, cit., 171-172. Si pensi, ad esempio, come l'illuminismo abbia fondato la sua teoria del diritto naturale sul possesso della Ragione che, naturalmente, in una sagace sostituzione del lignaggio nobile dell'*Ancien Régime*, ha permesso di selezionare il maschio bianco proprietario come soggetto privilegiato di diritto, mentre criteri etnici e religiosi sono divenuti disponibili in tempo successivo, in ragione dei flussi di rifugiati e lavoratori migranti.

(211) Cfr. il Preambolo: «considerato che il riconoscimento della dignità inerente a tutti i membri della famiglia umana e dei loro diritti, uguali ed inalienabili, costituisce il fondamento della libertà, della giustizia e della pace nel mondo». Stessa ampiezza soggettiva è espressa dalla Dichiarazione di Philadelphia del 1944: «all human beings, irrespective of race, creed or sex, have the right to pursue both their material well-being and their spiritual development in conditions of freedom and dignity, of economic security and equal opportunity».

rivoluzionari della fine del XVIII secolo. Privato del supporto di una proclamazione di sovranità, il suo codice giuridico è privo di legame rappresentativo tra soggetti enunciatori e destinatari delle norme (212), suscettibile di riannodarsi con l'incorporazione dei diritti universali in talune carte costituzionali nazionali e/o dichiarazioni regionali dei diritti umani, in una dialettica di deterritorializzazione/riterritorializzazione del diritto (213).

Solamente la presunzione 'illuministica' degli occidentali avrebbe potuto elaborare un elenco atrofico di diritti, che esige applicazione senza alcun rispetto per quelle procedure dell'agire comunicativo che consentono l'approssimazione al Giusto trascendente (214). Eppure, è proprio la modernità fondata dalla Rivoluzione a introdurre uno scarto tra Diritto e Giustizia inesistente nel contesto della *ego-lex* del Padre-Sovrano e del diritto naturale tomista, in cui la libertà si costruiva per sottrazione da un sistema politico-giuridico fondato sul lignaggio, e in cui i *Bill of Rights* rappresentavano armi di lotta politica tra fazioni di *optimates*.

La Dichiarazione appare, quindi, come prodotto della volontà 'illuministica' di dominio, con i suoi corollari dell'incrollabile fiducia dell'occidente nella propria capacità di plasmare l'ordine delle cose, e di civilizzare quella barbarie che spesso annida nella mente di chi la pensa. Questa deriva illuminista è ben lontana dal pensiero debole dello Zarathustra, che annuncia la morte di Dio. Spinta dal desiderio di dominio, semplicemente essa non indaga ciò che non può razionalizzare. In questo rapporto distorto con il mondo esterno l'Utile sostituisce la Bellezza, la Scoperta scalza la Verità e il Diritto collima con la Giustizia (215).

Sottratta alla relazione dialettica tra linguaggio universale e cultura particolare, istituita dal processo di contaminazione democratica, la Dichiarazione è un lacerto posto *a disposizione* dei progetti elaborati dalle forze egemoni globali (216), mentre i pretesi titolari

---

(212) L. Hunt, *Inventing Human Rights*, 114, ricorda come «the history of the word 'declaration' gives a first indication of the shift in sovereignty». È appena il caso di rilevare come la Dichiarazione non sia stata sottoscritta dall'Unione Sovietica e dai paesi musulmani, mentre intellettuali cinesi proposero, al tempo, una versione della Dichiarazione compatibile con la cultura cinese.

(213) Cfr. G. Marramao, *La Passione del Presente*, cit., 173.

(214) Prudenza, ad esempio, suggerisce l'omessa previsione del principio di libertà sindacale nell'*African Charter on Human and People's Rights* del 1986 e, più in generale, il suo interessante discostamento valoriale rispetto alla Dichiarazione del 1948 sotto più profili.

(215) Cfr. M. Horkheimer, T.W. Adorno, *Dialettica dell'Illuminismo*, cit., 12: «La tecnica è l'essenza di questo sapere. Esso non tende a concetti e ad immagini, alla felicità della conoscenza, ma al metodo, allo sfruttamento del lavoro altrui, al capitale»

(216) Cfr. R.O. Keohane, *The Theory of Hegemonic Stability*, 1980, *passim*. *Contra* J.G. Ruggie, *Multilateralism: The Anatomy of an Institution*, cit., 5.



dei diritti umani sono soggetti passivi in attesa di ricevere l'intervento salvifico del mondo civilizzato (217). Il neoliberismo, in particolare, ha interpretato i diritti umani come promessa escatologica, come estensione a tutto il mondo dello stile di vita occidentale, incentrato sulla ricerca del piacere e su una libertà di scelta che assume le forme pratiche dell'acquisto di beni e servizi, mentre i diritti politici sfumano nell'atto di delega alla competenza tecnocratica (218).

Non solo: i diritti umani *offerti* ai 'dannati della terra' conferiscono agli occidentali l'occasione di proporsi come la soluzione ai problemi originati dal sistema di violenza oggettiva globale, che essi stessi hanno edificato o comunque favorito. Lungi dall'affrontarne le cause radicali, quest'eccezionale diritto di intervento umanitario viene piuttosto esercitato per risolvere quelle che Mao Zedong (219) avrebbe definito contraddizioni secondarie (minacce terroristiche, fondamentalismi religiosi, condizione femminile, povertà nel continente africano ecc.). È un punto che si approfondirà *infra*.

Gli artt. 6 («Everyone has the right to recognition everywhere as a person before the law») e 28 («Everyone is entitled to a social and international order in which the rights and freedoms set forth in this Declaration can be fully realized») della Dichiarazione articolano il *diritto* a una cittadinanza trapiantata come 'sistema di diritti'. E pur tuttavia, come sembra osservare Giacomo Marramao, la «dinamica di realizzazione storica dei principi contenuti nel testo» è casomai un *problema* (220) o, per riallacciarci al primo capitolo, un processo in cui l'escluso mette in gioco tutto se stesso, ed eventualmente anche la propria vita. Sotto quest'ultimo profilo, ci troviamo agli antipodi della promessa di consacrazione dell'esistenza all'edonismo capitalista, implicata nei diritti umani della Dichiarazione.

Non si tratta, in questa sede, di soppesare i successi e gli insuccessi che le Nazioni Unite hanno sperimentato sulla scorta dell'universale 'estensivo' (221) fondato con l'atto enunciativo della Dichiarazione, anche se taluni tragici e noti episodi denunciano come l'organizzazione sia dominata dagli interessi strategici degli Stati membri, camuffati dal linguaggio ufficiale dell'umanitarismo (222). Si tratta di evidenziare come il paternalismo

---

(217) Allegoricamente rappresentato, nelle fonti cinematografiche statunitensi, da interventi che provengono dal cielo (aerei o elicotteri), dispensatori di violenza 'giusta', di violenza *divina*.

(218) Zizek, *Against Human Rights*, cit., 115 ss.

(219) Cfr. G. Borsa, *Sul Contributo di Mao*, cit., 503 ss.

(220) G. Marramao, *La Passione del Presente*, cit., 170.

(221) Secondo E. Delruelle, *Structuralisme et Subjectivité*, cit., 15: «l'universalisme 'extensif' est une universalisme d'hégémonie ... qui se propose de rassembler les hommes, par-delà les différences de race, de classe, d'ethnie, autour d'un symbole».

(222) Dopo i decenni di blocco delle operazioni sul campo dovuto ai veti incrociati di Stati Uniti e Unione Sovietica in seno al Consiglio di Sicurezza, si pensi alla gestione della guerra civile in

che promana dalla Dichiarazione e la disinvoltura con cui si è inteso evitare il problema filosofico della Fondazione possiedono un'influenza culturale devastante, poiché generano quelle «retoriche dell'universalismo» (223) che hanno giustificato eventi nefasti come l'invasione «preventiva» dell'Iraq, l'attuazione di violente politiche economiche nell'Est-Europa degli anni novanta o le limitazioni della sovranità dei paesi in via di sviluppo, che saranno esaminate nel prosieguo del contributo.

c. L'eccezionalità dell'*ILO* non si esaurisce con la presa d'atto delle dissonanze, istituzionali e normative, rispetto alla teoria contemporanea dei diritti umani, alle sue organizzazioni di riferimento e alle carte universali dei diritti, ma dev'essere completata con l'altra faccia della medaglia, che è quella di non possedere effettivi strumenti di coercizione, ovvero di essere una «*toothless tiger*» (224). Ciò significa che questo straordinario veicolo di elaborazione dei diritti è anche privo del potere coercitivo necessario a rendere quei medesimi diritti effettivi. Considerando il meccanismo legalistico dell'*ILO*, fondato sull'adesione volontaria alle convenzioni e alle raccomandazioni elaborate dall'*International Labour Conference (ILC)*, sul *regular supervisory system* e sullo strumento del *public shaming* (225), diritti pur democraticamente elaborati smarriscono il requisito minimo utile a qualificarli come atti giuridici, per tralignare in

---

Ruanda, o a *Srebrenica*. Sia sufficiente la citazione di P. Rumiz, *Maschere per un Massacro*, 29-30: «già alla fine di giugno i servizi segreti americani e francesi segnalano che il generale Mladic ammassa uomini e mezzi attorno all'*enclave* protetta dell'Onu ... il 6 luglio i serbi scatenano l'attacco, i caschi blu ... lanciano un appello dietro l'altro ... ma gli aerei non arrivano ... quindicimila musulmani in armi tentano di sfondare le linee alla disperata, per raggiungere il territorio bosniaco amico, in direzione di Tuzla ... saranno decimati come in un safari ... nel frattempo ... altre venticinquemila persone si mettono sotto la protezione dei caschi blu ... a quel punto, gli uomini sono separati dagli altri. Donne, vecchi e bambini sono caricati sui camion; Mladic, fotografatissimo, distribuisce caramelle ai più piccoli. I camion partono per Tuzla, sotto scorta Onu. I maschi validi invece sono messi in colonna e portati via. Non torneranno mai più». Su queste tematiche v. anche R. Brauman, *From Philanthropy to Humanitarianism: Remarks and an Interview*, H.M. Zawati, *Politics vs. Justice: the Ethics of Humanitarian and Diplomatic Intervention*, in H.M. Zawati, *The Triumph of Ethnic Hatred and the Failure of International Political Will: Gendered Violence and Genocide in the Former Yugoslavia and Rwanda*, 2010, 269 ss.

(223) G. Marramao, *La Passione del Presente*, 171.

(224) V. B. Langille, (224) *Core Labour Rights – The True Story (Reply to Alston)*, in *EJIL*, 2005, 413: «There is absolutely no duty to ratify any convention created in Geneva ... all of this is a game of moral persuasion and, at most, public shaming. It is a decidedly soft law system. There are in fact no sanctions». L'espressione è una libera traduzione di quella utilizzata dal primo ministro di Singapore, citata da E. Gravel, *Les mécanismes de contrôle de l'OIT: bilan de leur efficacité et perspectives d'avenir*, in *Les Normes Internationales du Travail: Un Patrimoine pour l'Avenir, Mélanges en l'Honneur de Nicolas Valticos*, 2004, 3.

(225) *Ib.*

auspici meramente morali. Tale requisito non può essere individuato nell'esigibilità in capo ai destinatari, giacché, sotto questo profilo, i diritti umani ne sono strutturalmente privi. È un fatto, tuttavia, che altre organizzazioni internazionali, come la *WTO* e le *IFI*, o gli stessi stati egemoni, possiedono un armamentario di incentivi e sanzioni capace di conformare gli ordinamenti giuridici dei paesi obiettivo in funzione dei propri scopi istituzionali o strategici: per utilizzare il linguaggio asciutto di Robert Keohane, sono esse «effective» (226).

È opportuno osservare, ancora, che l'organizzazione non è solamente una macchina di produzione e applicazione diretta dei *labour standard*, ma possiede altresì dipartimenti altrettanto rilevanti in termini di *budget* (227), dislocati presso l'*International Labour Office (Office)*, l'*International Training Center (ITC)* di Torino e gli uffici regionali, e focalizzati sull'attività di ricerca e sviluppo della conoscenza (228), oltre alla cooperazione allo sviluppo locale (229). Tuttavia, nessun odegli apparati dell'organizzazione, più o meno coordinati tra loro, e comunque direzionati all'ottenimento del rispetto dei diritti umani, è in grado di rendere questi diritti effettivi nella limitatezza della relazione 'costituzionale' che l'organizzazione instaura con gli Stati membri.

Sennonché, più che l'*ILO* motivo di interesse riveste quello che potrebbe definirsi *Effetto-ILO*, ovvero il potere di influenza trasversale dell'organizzazione, derivante dal suo accreditamento come voce autorevole nel campo dei diritti dei lavoratori. Senza pretesa di completezza, e con riferimento a temi rilevanti per la questione dell'effettività della libertà sindacale, può rammentarsi la capacità dell'organizzazione di collocarsi nel più ampio sistema delle *UN*, di interagire con le altre agenzie specializzate, di partecipare al mutuo rafforzamento degli *standard*, di stipulare accordi per l'assistenza tecnica (230), di collaborare con le *IFI* e con le organizzazioni nazionali competenti e di mobilitare le risorse esterne necessarie ad attuare i piani di sviluppo. Essa, poi, funge da riferimento normativo per le eccezioni alle regole del commercio globale, come il meccanismo di 'Cost

---

(226) *International Institutions*, cit., 4-5. Ciò è in parte dovuto alla stessa struttura universale e democratica dell'*ILO*: «Institutions whose member share social values and have similar political system – such as NATO and the European Union – are likely to be stronger ... Institutions dominated by a small number of members – for example, the IMF, with its weighted voting system – can typically take more decisive action than those where influence is more widely diffused, such as the UN General Assembly» (*ib.*).

(227) V. *Programme and Budget for the Biennium 2020-2021*, in particolare 97-98.

(228) V. *ILO Research Strategy*, ma anche *High-level Independent Evaluation of ILO's Research and Knowledge Management Strategies and Approaches 2010-2019*.

(229) V. *ILO Development Cooperation Strategy 2020-2025*.

(230) Cfr. A. Zanobetti, *Diritto Internazionale del Lavoro*, cit., 15.

Equilisation’, le clausole *antidumping* e la c.d. ‘clausola sociale’ (231), per le clausole sul commercio e lo sviluppo sostenibili, inserite nei *Free Trade Agreement (FTA)*, per i regolamenti dei *Generalized System of Preferences (GSP)*, per talune direttive dell’Unione Europea (232), per i codici di condotta delle c.d. società multinazionali e per gli *International Framework Agreement (IFA)*. Inoltre, funge da riferimento giurisprudenziale per le decisioni del *Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR)*, delle Corti internazionali dei diritti umani (233) e delle Corti Supreme nazionali (234), delle corti arbitrali e dei *panel* di esperti chiamati a decidere sul rispetto delle clausole sul commercio e lo sviluppo sostenibili. Infine, coopera con le *NGO* e rappresenta un faro assiologico e un sostegno all’attività delle organizzazioni sindacali di tutto il mondo.

Molteplici sono i corollari di questo insieme di capacità. Può osservarsi, ad esempio, che determinate influenze dell’*ILO* avvengono senza la sua fattiva partecipazione o anche a prescindere dalla sua volontà, come nell’ipotesi delle decisioni delle Corti dei diritti umani che si fondano sulla giurisprudenza elaborata dal *Committee on Freedom of Association (CFA)*. Quando, tuttavia, proprio in ragione di queste capacità di influenza, l’organizzazione si trova nella condizione di intervenire e far sentire la propria voce autorevole, difendere le ragioni dei lavoratori o attuare determinate iniziative, sia il suo intervento che la sua inerzia possiedono una rilevanza politica e determinano una precisa responsabilità altrettanto politica.

Il difetto strutturale di effettività convenzionalmente imputato all’*ILO*, quindi, è in qualche modo superato dal potenziale di efficacia che si sprigiona oltre la relazione

---

(231) S. Charnovitz, *What the World Trade Organization Learned from the International Labour Organization*, in A. Blackett, A. Trebilcock, *Research Handbook on Transnational Labour Law*, 2015, 411 ss., *ID.*, *The Influence of International Labour Standards on the World Trading Regime: an Historical Overview*, in *ILR*, 1987, 565 ss.

(232) Si pensi alla 2003/88 sull’orario di lavoro: cfr. B. De Mozzi, L. Mechi, A. Sitzia, *L’Organizzazione Internazionale del Lavoro*, cit., 21.

(233) V. F.C. Ebert, M. Oelz, *Bridging the Gap between Labour rights and Human Rights: The Role of ILO law in Regional Human Courts*. Cfr., in particolare, *European Court of Human Rights (ECHR)* Demir and Baykara v. Turkey, 12.9.2018, *ECHR*, Enerji Yapi-Yol Sen v. Turkey, 21 aprile 2009, *Inter-American Court of Human Rights (IACHR)*, Sawhoyamaya Indigenous Community v. Paraguay, 29 marzo 2006, *IAHCR*, Saramaka People v. Suriname, 28 novembre 2007. V. anche *ILO*, *Application of Convention No. 169 by Domestic and International Courts in Latin America*.

(234) Cfr. *Supreme Court of Canada*, Health Services and Support – Facilities Subsector Bargaining Assn. v. British Columbia 2007 2 SCR 391, *Supreme Court of Argentina*, ATE c. Ministero del Trabajo, 11 novembre 2008, n. 201 (su cui v. A. Goldin, *A supreme Court Challenge to Argentina’s Trade Union Model*, 2009), *Supreme Court of Paraguay*, Central Unitaria de Trabajadores v. Presidential Decree n. 16769/2003, 23 settembre 2000, n. 35, *Constitutional Court of Colombia*, C-366/11 e T-129/11 (cfr. anche *ILO*, *Application of Convention No. 169*, cit.).

‘costituzionale’, intrattenuta con gli Stati membri. L’organizzazione è conscia di questa necessità vitale di collocarsi al cuore di una fittissima rete di relazioni, e la stessa Costituzione, all’art. 12 (235), prevede una clausola aperta che funge da addentellato per articolare concettualmente questo ruolo ubiquitario, poiché enfatizza la necessità di cooperazione con ogni organizzazione internazionale che sia competente in materia di lavoro o in aree contigue (236).

Occorre essere avvertiti, tuttavia, che l’interpretazione e l’applicazione dei diritti umani democraticamente elaborati dall’*ILC*, e l’adozione di approcci combinati, come quelli incentrati sullo sviluppo dei paesi membri, finisce per dipendere anche dalla volontà di altri attori globali, che l’*ILO* ha il potere-dovere di cercare di allineare alla propria visione della giustizia sociale. Il risultato ultimo di questo processo ovviamente non è assicurato a priori, ma finisce per dipendere molto spesso da contingenze storico-politiche e, in ogni caso, da quell’autorevolezza che rappresenta il fondamentale *asset* intangibile di un’organizzazione priva di autorità e in possesso di un *budget* molto inferiore rispetto a interlocutori portatori di assetti valoriali e/o interessi strategici non sempre compatibili con i propri principi fondativi.

## 2. La vita segreta dell’organizzazione.

a. Le due ragioni storiche dell’esistenza dell’*ILO* e, più in generale, della trasposizione del diritto del lavoro sul piano internazionale, sono articolate in altrettante proposizioni nel Preambolo della Costituzione.

Secondo la prima proposizione che, utilizzando la terminologia di Brian Langille (237), definirò P1,

«Universal and lasting peace can be established only if it is based upon social justice».

Secondo la proposizione P2, invece,

---

(235) «The International Labour Organization shall cooperate within the terms of this Constitution with any general international organization entrusted with the coordination of the activities of public international organizations having specialized responsibilities and with public international organizations having specialized responsibilities in related fields».

(236) Come ribadito dalla sez. IV della Dichiarazione di Philadelphia.

(237) B. Langille, *What is International Labour Law for?*, in L&EHR, 2009, 46 ss.

«... the failure of any nation to adopt humane conditions of labour is an obstacle in the way of other nations which desire to improve the conditions in their own countries».

Anche se – storicamente – la principale preoccupazione dei costituenti era quella di conservare la pace sociale, la formula della ‘giustizia sociale’ di P1 è articolata in termini così generali da fornire una sponda per gli sviluppi politici degli anni successivi, che hanno sanzionato la preminenza del fattore umano sull’economia, riassunta nell’idea della *dignità umana* come obiettivo in-sé dell’organizzazione (238).

P2, invece, esplicita la natura strumentale degli «*international fair labour standards (IFLS)*» (239), in quanto finalizzati a scongiurare la violazione del principio di leale concorrenza e l’alterazione del c.d. *level playing field* del commercio internazionale.

Se pur non sussiste alcuna preclusione logica a configurare allo stesso tempo P2 come obiettivo finale e strumentale alla realizzazione di P1, in realtà le due proposizioni sono solo apparentemente complementari, perché rispondono a visioni opposte dell’economia internazionale, del rapporto di lavoro e delle tecniche di avanzamento degli *standard*.

Per articolare questa distinzione fondamentale, si ipotizza una suddivisione ‘euristica’ dell’*ILO* in tre apparati fondamentali.

Alla prima estremità si collocano i procedimenti sanzionatori previsti dagli artt. 24-25 (‘*representation*’) e 26 ss. della Costituzione (*complaint of non-observance*). Il *complaint*, in particolare, è sopravvissuto agli emendamenti del 1946, che hanno sostituito alle misure (sanzionatorie) di carattere economico una generica previsione di «*recommendations*» indirizzabili al trasgressore dalla *Commission of Inquiry* e/o dall’*International Court of*

---

(238) N. Valticos, *The ILO: A Retrospective and a Future View*, in *ILR*, 1996, 3.

(239) S. Charnovitz, *The Influence of International Labour Standards*, cit., 565. Nel prosieguo il termine *IFLS* indicherà (1) un saggio di salario adeguato al livello di produttività, (2) i *labour standard* in senso proprio come sicurezza sul lavoro, ore massime di lavoro, periodi di pausa, ferie, *ius variandi*, licenziamenti individuali e collettivi ecc., nonché (3) i *Core Labour Rights* (= *CLR*), come libertà sindacale, divieto del lavoro minorile e del lavoro forzato e principio di non discriminazione. *Labour standard* in senso stretto e *CLR* formano le *Employment Protection Laws* (*EPL*).

*Justice (ICJ)* (240), e che può esitare in un'azione «wise and expedient» promossa dall'*ILC*, con l'obiettivo di ottenere un comportamento adesivo (art. 33 della Costituzione) (241).

All'estremità opposta si collocano l'assistenza tecnica (242) e le cooperazione allo sviluppo, connaturati all'organizzazione, che è attualmente «custode» dell'*UN Sustainable Development Goals (UNSDG)* n. 8 ('Full and Productive Employment' e 'Decent Work') e, in seconda istanza, di altri tredici indicatori ad esso connessi (243), previsti dall'Agenda 2030 delle *UN*. L'enfasi riposta dall'*ILO* sul tema dello sviluppo trovava la sua codificazione nella Dichiarazione di Philadelphia del 1944, e in particolare (1) nella testuale previsione dell'obiettivo, dotato di forte connotazione politica, del «pieno impiego» (244), oltre che nei (2) riferimenti alla formazione dei lavoratori (sez. III), (3) alla necessità

---

(240) Le sanzioni economiche originariamente previste dagli artt. 411 ss. della Costituzione (Parte XIII del Trattato di Versailles) non sono mai state realmente applicate e sono state poi definitivamente abrogate con gli emendamenti del 1946: cfr. S. Charnovitz, *The Lost History of the ILO's Trade Sanctions*, GW Paper Series, 2019. Occorre osservare, peraltro, che non sussisteva al tempo un effettivo dualismo politico in seno all'*ILO* tra paesi sviluppati e blocco dei paesi in via di sviluppo, che avrebbe casomai potuto giustificare il mantenimento delle sanzioni economiche a fini di protezionismo commerciale dei primi rispetto ai secondi. Gli stati membri attivi nel dibattito sulle sanzioni economiche erano i vincitori della prima guerra mondiale (con la rimarchevole eccezione dell'India), i quali, oltre a mantenere i propri possedimenti coloniali, si erano spartiti i possedimenti tedeschi e ottomani, mentre gli Stati Uniti, in virtù della dottrina Monroe, estendevano la propria sfera di influenza in tutto il Centro-Sud America allora indipendente. Quanto fosse notevole il peso delle colonie nel dibattito emerge dalla formulazione dell'art. 421 del Trattato di Versailles: «the Members engage to apply conventions which they have ratified ... to their colonies ... which are not fully self-governing: (1) Except where owing to the local conditions the convention is inapplicable, or (2) Subject to such modifications as may be necessary to adapt the convention to local conditions».

(241) Il rifiuto della Repubblica Federale Tedesca di accettare le raccomandazioni della *Commission of Inquiry* nel 1988, non accompagnato dal coinvolgimento dell'*ICJ* come invece previsto dall'art. 29 Cost., attesta la mancanza di un *passage à l'acte* terminale, sicché la procedura può funzionare solo in particolari circostanze, come avvenuto nel caso dello stato *pariah* del Myanmar, che è anche l'unico in cui la procedura sanzionatoria è stata applicata integralmente, oppure nel caso dell'*affaire Solidarnosc* in Polonia. Nel corso dell'*ILC* del giugno 1946 si era in effetti proposto di prevedere, all'art. 33, l'intervento diretto del Consiglio di Sicurezza delle *UN* in caso di mancata ottemperanza alle raccomandazioni della *Commission of Inquiry* e/o dell'*ICJ*, che avrebbe rimesso l'utilizzo dell'apparato sanzionatorio dell'*ILO* ai rapporti di forza contingenti, nemmeno attenuati dal tripartitismo di *GB* e *ILC*, che hanno la competenza decisionale ultima ai sensi dell'attuale art. 33. Sul problema delle sanzioni v. F. Maupain, *The Settlement of Disputes Within the ILO*, in *JIEL*, 1999, 281 ss.

(242) Cfr. l'art. 10 della Costituzione: «...the Office shall ... (b) accord to governments at their request all appropriate assistance within its power in connection with the framing of laws and regulations on the basis of the decisions of the Conference and the improvement of administrative practices and inspection ...».

(243) V. *Decent Work for Sustainable Development*.

(244) Cfr. il celebre W. Beveridge, *Social Insurance and Allied Service*, 1942, e, in Italia, G. La Pira, *L'Attesa della Povera Gente*, 1951.

di adottare misure di «espansione della produzione e del consumo», e (4) alla promozione «dell'avanzamento economico e sociale dei paesi meno sviluppati» (sez. IV).

Il punto di riferimento di entrambi gli apparati, sanzionatorio e cooperativo, consiste nelle funzioni con cui l'organizzazione definisce i *benchmark* della propria azione, e in particolare dall'emanazione delle convenzioni e delle raccomandazioni ad opera dell'*ILC*, dal *regular supervisory system* sviluppatosi a partire da previsioni normative sparse negli artt. 19, 22 e 23 della Costituzione – e incentrato sulla dialettica che si viene ad istituire tra il *Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (CEARC)* e il *Conference Committee on the Application of Standards (CAS)* –, e dalla procedura speciale avente ad oggetto i *complaint* per violazione delle Convenzioni n. 87 del 1948 e n. 98 del 1949 in materia di libertà sindacale, esaminati dal *Committee on Freedom of Association (CFA)* (245).

b. In base alla prospettiva di P2 le nazioni si troverebbero bloccate in una situazione definibile del 'dilemma del prigioniero' (246), in cui le scelte individuali sono condizionate dalle scelte compiute dalle altre nazioni, e in cui l'unico comportamento razionale da un punto di vista strettamente individualistico ('abbassare le tasse', *i.e.* ridurre gli *IFLS*) si rileva complessivamente dannoso, poiché innesca una *race to the bottom* nella

---

(245) Cfr. già F.G. Wilson, *The Enforcement of International Labour Standards*, in *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 1933, F. Maupain, *The Settlement of Disputes Within the ILO*, cit., *passim*.

(246) Cfr. W.G. Runciman, A. Sen, *Games, Justice and the General Will*, in *Mind*, 1965, 554-555: «Two persons are thought to be jointly guilty of a serious crime, but the evidence is not adequate to convict them at a trial. The district attorney tells the prisoners that he will take them separately and ask them whether they would like to confess, though of course they need not. If both of them confess, they will be prosecuted, but he will recommend a lighter sentence than is usual for such a crime, say 6 years of imprisonment rather than 10 years. If neither confesses, the attorney will put them up only for a minor charge of illegally possessing a weapon, of which there is conclusive evidence, and they can expect to get 2 years each. If, however, one confesses and the other does not, the one who confesses receives lenient treatment for providing evidence to the state and gets only 1 year, and the one who does not receives the full punishment of 10 years. From an egoistic point of view, the strategy of confession for either of the prisoners *strictly dominates* over the strategy of non-confession, *i.e.* no matter what the other prisoner is assumed to do it is always better for this prisoner to confess. If, for example, this prisoner thinks that the other one is going to confess, then by confessing himself he gets only 6 years rather than the full 10 years which he will receive if he does not confess. If, on the other hand, he assumes that the other prisoner will not confess, then by confessing he gets only 1 year and by not confessing he receives 2 years. So no matter what this prisoner assumes about the other's behaviour, it is always in his interest to confess. The same, of course, holds for the other prisoner. Therefore, assuming egoism, both will confess and receive 6 years each, but if neither confessed, they would have received only 2 years each. So what seems rational from an individualistic point of view, *i.e.* each taking the other person's actions as given, produces a relatively worse overall result».



determinazione degli *standard*, che è priva di vincitori finali a parte il capitale internazionale (247).

La fondazione dell'*ILO* configurava una svolta rispetto al periodo d'oro della globalizzazione della seconda metà dell'ottocento, edificato sul sistema monetario della parità aurea, che aveva favorito gli interessi dei grandi capitali mobili a discapito delle classi subalterne, finendo per fomentare la rabbia sociale (248). Nella cultura politico-economica dei costituenti, l'abbassamento degli *IFLS* rappresentava un comportamento vantaggioso per gli interessi dei capitalisti, che era doveroso limitare per mantenere la pace sociale (249). Anche dal punto di vista dei dirigenti più illuminati, del resto, la politica economica dell'epoca non forniva metodi alternativi di perseguimento della competitività sullo scenario internazionale. Senonché, considerato che un abbassamento generalizzato degli *IFLS* non era politicamente *disponibile* in capo agli stati membri (250), il rischio che P2 mirava a scongiurare era quello dell'elevazione di sanzioni economiche (*i.e.* commerciali) unilaterali, che avrebbero potuto diffondere il nazionalismo politico (251).

P2 presuppone che i diritti del lavoro costituiscano dei costi della produzione, una sorta di tassa redistributiva necessaria per mantenere la pace sociale ma capace di apportare un decremento complessivo di competitività. Specularmente, presuppone che la riduzione degli *IFLS* determini un eguale incremento di competitività del sistema economico nel suo complesso.

L'assunto è senz'altro valido, MA dall'angolo visuale delle imprese e della ricerca del profitto:

---

(247) B. Langille, *What is International Labour Law for?*, cit., 11, *ID.*, *Persuading the Prisoners*, 2015, 97 ss.

(248) V. D. Rodrik, *La Globalizzazione Intelligente*, 63 ss.

(249) Come ricorda J. Fudge, *The New Discourse of Labour Rights: From Social to Fundamental Rights?*, in *CLLPJ*, 2007, 8, è in questo periodo che i «social rights were based upon the 'superstructure of legitimate expectations' in a society, and they depended upon a system of public provision and required some form of collective financing».

(250) J. G. Ruggie, *International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order*, in *IO*, 1982, 388: «...a new threshold had been crossed in the balance between 'market' and 'authority', with governments assuming much more direct responsibility for domestic social security and economic stability. The extension of the suffrage and the emergence of working-class political constituencies, parties and even governments was responsible in part; but demand for social protection were very nearly universal».

(251) Cfr. l'*Early British Draft* della Costituzione del 1919: «One of the fundamental objects of Conventions is to eliminate unfair competition based on oppressive conditions ... The appropriate penalty ... accordingly appears to be that when a two-thirds majority of the Conference is satisfied that the terms of the Conventions have not been carried out, the signatory States should *discriminate* against the articles produced under the conditions of unfair competition».

«From the standpoint of international investors seeking to maximize profits, strong worker protection curb the most efficient use of labor and create disincentives to invest. Minimum wage requirements, child labor laws, occupational safety and health standards, job security rules, union organizing rights and collective bargaining obligations all interfere, to a greater or lesser degree, with pure market forces» (252).

Viceversa, l'assunto di P2 è essenzialmente falso SE il fine dell'azione pubblica viene identificato con la realizzazione della *dignità umana* (253). Al di là delle dichiarazioni retoriche, che l'azione dei governi mondiali debba mirare al perseguimento di quest'obiettivo è auspicio che può tradursi in un impegno reale solamente a partire dalla quotidiana lotta democratica ingaggiata dalla società civile. L'esperienza dell'economia mista non è tecnicamente valida in senso assoluto, ma solo nel contesto del consenso politico che era in auge nel periodo degli anni 50-70 (254). In ogni caso, l'evoluzione keynesiana ha fornito ai governanti inediti strumenti di gestione della cosa pubblica, finendo per modificare i parametri di valutazione della teoria della *race to the bottom*. Nell'interpretazione di Karl Polanyi, l'economia mista costituisce la seconda tappa della Grande Trasformazione, necessaria per rendere socialmente accettabile l'affrancamento del mercato (del lavoro) dal suo radicamento nelle pratiche sociali. Il suo lascito, quindi, rimane annidato nelle menti come promemoria di una possibilità, e soprattutto come base di appoggio per muovere passi ancora più grandi.

È solamente nell'ottica della dignità umana che la trasgressione degli *IFLS*, imputabile ai vantaggi comparati esistenti, diventa un *problema* per gli stessi paesi in via di sviluppo anziché un *motivo di interesse* dei paesi sviluppati, e soprattutto diventa risolvibile grazie a politiche economiche e sociali capaci di far conquistare ai primi un migliore collocamento nella divisione internazionale del lavoro, a *prescindere* da ogni considerazione per gli

---

(252) L. Compa, *Labor Rights and Labor Standards in International Trade*, in *GJIL*, 1993, 166.

(253) V. P. Krugman, *What Should Trade Negotiators Negotiate About?*, in *JEL*, March 1997, 115: «The problem, one might argue, is not that *countries* have an incentive to set standards too low in a trading world. Rather, it is that *politicians*, who respond to the demands of special-interests group, have such an incentive. And one might argue that this failure of the political market, rather than distortions in goods or factor markets, is what justifies demands for international harmonization of standards».

(254) L'obiettivo della dignità umana è ricolato nella Dichiarazione di Philadelphia del 1944 e nella Dichiarazione Universale del 1948. L'epifania di questa transizione sta nel passaggio dalla «prevenzione della disoccupazione» elencata nel Preambolo della Costituzione del 1919 al «pieno impiego» della Dichiarazione di Philadelphia. Si segnala, invece, l'ambivalenza degli Stati Uniti rispetto agli insegnamenti keynesiani, dopo la conclusione del *New Deal*, testimoniata dalla mancata recezione dell'obiettivo del pieno impiego nell'*Employment Act* del 1946, e dal tenore antisindacale del *Taft-Hartley Act* dell'anno successivo, entrambi promulgati sotto la nuova amministrazione Truman.

obiettivi degli stessi paesi sviluppati (255). C'è qui un evidente corto circuito, se pensiamo che la competenza e le risorse necessarie per ottenere il miglioramento del livello di sviluppo provengono da questi ultimi, direttamente o tramite le organizzazioni internazionali di cui rappresentano i più importanti contribuenti. In conseguenza, possiamo solo iniziare a immaginare le difficoltà che – in un contesto simile – può incontrare un'organizzazione come l'*ILO*.

Nelle coordinate 'di Philadelphia' il meccanismo sanzionatorio non è adeguato a risolvere situazioni di scollamento dagli *IFLS*, imputabili al sottosviluppo o all'ignoranza dei fondamentali dell'economia. È molto più raro, invece, che un paese non si adegui agli *IFLS* pur avendone la capacità, anche perché l'abbassamento del costo del lavoro determina una preferenza per le produzioni a basso valore aggiunto, che riduce comunque il livello di produttività (256). Parimenti è a dirsi delle violazioni sistematiche delle libertà fondamentali delle persone, che è generalmente collegata a una riduzione degli *IFLS* imputabile *anche* ai bassi livelli di produttività che generalmente connotano i regimi non democratici (257).

Il 'nuovo' mandato dell'*ILO* (258), unitamente agli insegnamenti del *New Deal*, ha riorientato l'azione dell'organizzazione attorno a strumenti diversi dall'applicazione *top-*

---

(255) L'addentellato del ragionamento è fornito dall'art. 19 della Costituzione, il cui inserimento sarebbe stato preteso dagli stati asiatici: «In framing any Convention or Recommendation ... the Conference shall have due regard to those countries in which climatic conditions, the imperfect development of industrial organization ... shall suggest the modifications, if any, which it considers may be required to meet the case of such countries» (in senso critico, cfr. V. Plata-Stenger, *L'OIT et le Problème du Sous-Développement en Asie dans l'Entre-Deux Guerres*, 111 ss.).

(256) Se è vero che – come afferma S. Golub, *Are International Labor Standards Needed to Prevent Social Dumping?*, in *F&D*, December 1997, 22 – «low labor standards ... reflect the abundance of unskilled labor and low productivity», è anche vero che bassi *labour standard* non costituiscono un incentivo ad intraprendere gli investimenti necessari per aumentare la produttività (formazione dei lavoratori, accumulo di capitale fisico e sviluppo di tecnologia) e permettere l'applicazione di *labour standard* più elevati. Cfr. L. Compa, *Labor Rights and Labor Standards*, cit., 168: «holding wages below productivity gains ... will retard productivity and growth as companies seek an advantage by 'sweating' workers instead of introducing new technology, better production flows, superior materials, responsive marketing and customer service, and other innovations».

(257) Con riferimento all'utilizzo delle sanzioni commerciali, E-U. Petersmann, *Time for a united Nations 'Global Compact' for Integrating Human Rights into the Law of Worldwide Organizations: Lessons from European Integration*, in *EJIL*, 2002, 645, osserva: «The right of the importing country to protect the human rights of its citizens needs to be balanced with the corresponding right of the exporting country and with the economic insight that trade restrictions are only rarely an efficient instrument for correcting 'market failures' and supplying 'public goods'».

(258) S. Charnovitz, *What the WTO Learned*, cit., 417: «the ILO omitted from the Declaration of Philadelphia the mantra on the 'failure of any nation'. That omission may have reflected the ILO's learning during the previous 25 years that higher labour standards were beneficial to the country enacting them».

*bottom* degli *standard*. Negli anni d'oro del keynesismo, l'attività diplomatica, quella di assistenza tecnica 'sul campo' (259) e la cooperazione allo sviluppo, con la partecipazione di altre organizzazioni internazionali nei casi politicamente più seri e/o impegnativi sul piano finanziario, si è rivelata ben più efficace rispetto al procedimento di *enforcement* previsto dagli artt. 26 ss. della Costituzione (260).

La successiva globalizzazione neoliberista si è fondata su un consenso politico di tipo opposto rispetto a quello 'di Philadelphia' (261), e orientato a favorire il capitale mobile internazionale in modo molto simile a quanto già avvenuto con il *gold standard* ottocentesco, finendo per riproporre la trappola *race to the bottom*/sanzioni economiche. Nello scenario immaginato dalle nuove credenze, l'obiettivo primario consiste nella creazione di un 'ambiente favorevole alle imprese', perseguito rimuovendo le rigidità del mercato del lavoro (*i.e.* abbassando gli *IFLS*), mentre l'obiettivo secondario (ed eventuale) consiste nella percezione dei frutti della crescita economica in termini di maggiore occupazione per le classi subalterne (262). Se in precedenza le *élite* attuavano politiche di pieno impiego in cambio della moderazione salariale garantita da sindacati collegati ai partiti di opposizione, nella stagione neoliberista i lavoratori restano in posizione di attesa, sullo sfondo del dibattito pubblico. Per quanto sia stato predicato come il prodotto di una scienza esatta, questo *trade off* tra efficienza economica e giustizia sociale è valido esclusivamente in una cornice di pensiero fortemente ideologica (263).

---

(259) Sulle missioni di contatto diretto cfr. E.A. Landy, *Shaping a Dynamic ILO System of Regular Supervision: The Valticos Years*, in *Les Normes Internationales du Travail*, cit., 16 ss.

(260) K. Tapiola, *The ILO System of Regular Supervision of the Application of Conventions and recommendations: a Lasting Paradigm*, in *ILO, Protecting Labour Rights as Human Rights: Present and Future of International Supervision*, 2006, 34: «The number of countries that do not want to comply with standards although they have the capacity to do so may be rather small. In fact, arguably some of those we tend to see as the worst offender also suffer from a lack of capacity. If, for instance, Myanmar/Burma would genuinely decide tomorrow to stop using forced labour, it would still be facing a huge problem of deficiency in capacity».

(261) Cfr. E. Lee, *The Declaration of Philadelphia: Retrospect and Prospect*, in *ILR*, 1994, 467 ss.

(262) Cfr. S. Polaski, *Trade and Labour Standards: a Strategy for Developing Countries*, 2003, 11: «The problem with this notion of sequencing is that the first generation of reforms benefits those domestic and international actors who own capital and have well-organized access to power. These reforms are relatively easy to accomplish, precisely because powerful vested interests support and benefit from them. The second generation of reforms, which would benefit the poor and near-poor working population, would redistribute income away from the powerful to the less well off and less well organized. In practice, this means that the second generation of reforms simply does not occur». Già l'insigne Federico Caffè denunciava l'inconsistenza della «politica dei due tempi e delle due misure» (cfr. *Federico Caffè in un'Intervista di Ezio Tarantelli. Politica dei Redditi e Occupazione*, ora in [https://www.cislscuola.it/uploads/media/federico\\_caffe\\_06012014.pdf](https://www.cislscuola.it/uploads/media/federico_caffe_06012014.pdf)).

(263) Tale teoria ha condizionato anche l'applicazione di determinate normative del lavoro nel mondo sviluppato, Europa compresa. Cfr., a questo riguardo, i c.d. *DWP*, elaborati nel 1993:

Il *mantra* della c.d. *export-led growth*, sintesi delle ricette propinate ai paesi in via di sviluppo nel corso del *Washington Consensus*, ha provocato un *law shopping* degli *host country* ad opera delle imprese di respiro globale, intenzionate a riesportare i prodotti finiti, i semilavorati e le materie prime nell'*home country* o comunque nel mondo sviluppato (264). Senonché, la *race to the bottom* che si è venuta a creare – specialmente tra economie elementari – non collima con l'interesse dei paesi in via di sviluppo alla realizzazione della dignità umana dei propri cittadini, ma risponde senz'altro a una pluralità di interessi di altra matrice: il punto è fare chiarezza sugli obiettivi finali degli attori globali.

Sotto questo riguardo, confliggendo a un livello elementare con i principi costituzionali dell'*ILO*, la nuova egemonia ha determinato una quasi ventennale marginalizzazione dell'organizzazione dalla determinazione delle politiche internazionali del lavoro (265). La conseguente rarefazione della cooperazione allo sviluppo, imputabile al mutare delle condizioni politiche circostanti, non è stata compensata da un maggiore utilizzo del meccanismo legalistico, salvo che per rimarchevoli casi di trasgressioni commesse da governi antidemocratici. In quei casi, in particolare, l'organizzazione si è fatta trovare pronta nel fornire assistenza tecnica durante la transizione politico-istituzionale (266).

Nello schema neoliberista, quindi, l'apparato sanzionatorio non possiede una ragione d'essere per gli investitori, per i governi che li rappresentano e per le organizzazioni internazionali di riferimento, salva l'imposizione (una *tantum*) ai paesi in via di sviluppo

---

Commissione Europea, *Crescita, competitività, Occupazione. Le Sfide e le Vie da Percorrere per Entrare nel XXI Secolo*, 145-146. Su una negativa valutazione a posteriori della flessibilizzazione del mercato del lavoro v. E. Brancaccio, R. Giammetti, *Le «riforme strutturali» del mercato del lavoro: promesse politiche ed evidenze empiriche*, in *RGL*, 2019, 194 ss. In senso nettamente critico rispetto al valore della competitività per le nazioni e degli stessi DWP, cfr. P. Krugman, *Making Sense of the Competitiveness Debate*, in *OREP*, 1996, 17 ss.

(264) Cfr. T. Palley, *Domestic-Demand Led Growth: a New Paradigm for Development*, in *Alternatives to Neoliberalism Conference*, 2002, 2 ss., S. Polaski, *Trade and Labour Standards*, cit., 10.

(265) Cfr. H. Arthurs, *Extraterritoriality by other Means: how Labor Law Sneaks Across Borders, Conquers Minds, and Controls Workplaces Abroad*, *CRL&PE*, 2010: «ILO might be described as an agent of counterhegemonic extraterritoriality: it develops, disseminates, legitimates, and ... enforces normative approaches to labor issues and projects them into the discursive and juridical space of member states that have long been committed to abstaining from most forms of labor market regulation (and, in some cases, to ruthless suppression of labor rights)».

(266) Cfr. K. Tapiola, *The ILO System of Regular Supervision*, cit., 34: «It is no wonder that the ILO cannot solve human and labour right problems in certain countries which resist fairly unanimous condemnation and pressure by the whole international system. What is important there is that once the conditions are there us to work, we can contribute with our accumulated knowledge, as we have done over the years in such countries as south Africa, Poland, Indonesia, Turkey and many others. What we cannot do today in Myanmar/Burma or Belarus we may be able to do tomorrow».

di un ‘imperativo di adeguamento’ subordinato a motivazioni strategiche, protezionistiche o di tutela dell’immagine ‘umanitaria’ del mondo civilizzato.

Senonché, le sanzioni non possiedono una ragione d’essere nemmeno nell’ottica della dignità umana, perché contesti abbandonati in uno stato di sottosviluppo economico (267), con l’aggravante della concorrenza internazionale fomentata dagli investitori, continuano ad essere ontologicamente connotati da inadempimenti degli *IFLS*. L’imposizione ai paesi sviluppati delle *best practices* occidentali, isolata da un più comprensivo orientamento allo sviluppo politico, sociale ed economico, difficilmente potrebbe migliorare le condizioni di vita dei cittadini del paese esportatore (268). La politica commerciale americana, di cui si dirà *infra*, dimostra come le puntiformi pretese di adeguamento agli *IFLS* non originano da un genuino spirito di solidarietà con i popoli oppressi, che è riservato a un certo miope attivismo, bensì dalle ciniche ragioni che ho poc’anzi elencato, che includono un certo *bluwashing* reso opportuno dalle pressioni della società civile e dei sindacati occidentali.

A questo punto, si potrebbe essere tentati di articolare l’interdipendenza che Etienne Balibar riscontra in due tipi di violenza eccessiva, quella «ultraoggettiva» del capitalismo globale, che può manifestarsi solo mediante una complessa attività di identificazione di nessi causali tra eventi apparentemente isolati, e la violenza «ultrasoggettiva» immediatamente percettibile dei fondamentalismi etnici e religiosi, o delle proteste sociali che generano tumulti ad alta visibilità mediatica (269).

Per quanto l’utilizzo della manodopera infantile rappresenti una grave lesione della dignità umana, potremmo trovarci di fronte a un contesto di povertà estrema e scarse occasioni di lavoro per i nuclei familiari, in cui l’adeguamento al divieto di lavoro minorile potrebbe avere come unico risultato quello di gettare le famiglie nella miseria più assoluta

---

(267) Da coloro che sono titolari del potere di intervenire in base al concetto di ‘obbligazione imperfetta’ elaborato da Kant, di cui si dirà.

(268) Cfr. D. Rodrik, *Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank’s Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*, in *JEL*, 2006, 980: «Telling poor countries in Africa or Latin America that they have to set their sights on the best practice institutions in United States or Sweden is like telling them that the only way to develop is to become developed – hardy useful policy advice!».

(269) E. Balibar, *La Paura delle Masse*, cit., 220 ss.

(270), o di costringere i bambini in impieghi ancora più degradanti (271). I paesi dominanti che estraggono minerali in certi paesi africani, per esempio, potrebbero essere poco incentivati a promuovere la scolarizzazione dei bambini, che potrebbero anzi rivelarsi particolarmente utili per la loro bassa statura. Anziché voltare la testa di fronte all'immagine sconvolgente di un bambino costretto a infilarsi nel cunicolo di una miniera, molto facile da condannare per la sua carica di violenza soggettiva, occorre analizzare la cornice di violenza sistemica che la rende possibile, e che non pare affatto risolvibile con una modifica di legge oppure irrogando sanzioni economiche (272).

In conclusione, il meccanismo legalistico articolato nell'elaborazione delle convenzioni e nei procedimenti sanzionatori previsti dagli artt. 24 e seguenti della Costituzione, che Brian Langille – enfatizzando la trappola *race to the bottom*/sanzioni economiche – definisce 'CSI (Constraining-Self-Interest) Model' (273), rappresenta senz'altro la 'punta dell'iceberg' dell'*ILO*, ma sussiste un'evidente discrepanza tra la sua risonanza a livello

---

(270) Cfr. C. Grootaert, R. Kanbur, *Le Travail des Enfants: Un Point de Vue Économique*, 9, J. Bhagwati, *Trade Liberalisation and 'Fair Trade' Demand: Addressing the Environmental and Labour Standard Issues*, 755., K.A. Swinnerton, *An Essay on Economic Efficiency and Core Labour Standards*, 1997, 81 ss. Cfr. anche D. K. Brown, *Child Labour in Latin America: Policy and Evidence*, 778: «The array of taxes that might be imposed if trade penalties are brought to bear against countries who tolerate child labour are punitive in nature and so may leave families and countries worse off. Punitive measures advocated in industrialised countries may not be the most cost effective or justifiable set of tools available to reduce the number of children working or the conditions under which they live».

(271) Cfr. S. Golub, *Are International Labor Standards Needed to Prevent Social Dumping?*, cit., 22.

(272) Per C. Grootaert, R. Kanbur, *Le Travail des Enfants*, cit., 11, già l'introduzione di tecnologie produttive (come, ad esempio, i trattori per lavorare i campi agricoli) potrebbe rendere inadatto il lavoro minorile, innalzando al contempo il livello di produttività complessivo e rendendo maggiormente sostenibile per la famiglia il percorso di scolarizzazione dei bambini. Si veda, quindi, l'approccio al problema del lavoro minorile attuato dall'*ILO* con l'*International Programme on the Elimination of Child Labour* (= *IPEC*), inaugurato nel 1992 e tuttora attivo, e concentrato sull'assistenza tecnica.

(273) *Imagining Post 'Geneva Consensus' Labour Law for Post 'Washington Consensus' Development*, in *CLLPJ*, 2010, 523 ss.

comunicativo (274) e la sua articolata previsione costituzionale (275), da un lato, e la sua effettiva utilità pratica dall'altro (276).

Dal punto di vista di un rigido realismo politico, potrebbe affermarsi che è proprio l'intrinseca difficoltà dell'organizzazione ad esprimere *hard law* ad incentivare la partecipazione delle nazioni più potenti e delle organizzazioni imprenditoriali, in un contesto in cui – diversamente dall'*IMF*, ad esempio – vige il principio *one head one vote* e le decisioni sono prese a maggioranza (277). La struttura democratica e universale dell'*ILO*, quindi, si trova in una relazione inversa con la sua effettività: l'organizzazione non è effettiva perché possiede una struttura democratica e universale; l'organizzazione possiede una struttura democratica ed universale perché non è effettiva.

I momenti di maggior tensione tra i due contrapposti interessi sono rappresentati dall'*exit* degli Stati Uniti, in risposta a programmi di sviluppo che stavano generando consenso e condizionando realmente lo scenario internazionale in modo non conforme agli obiettivi della politica commerciale americana 'post-Chicago', e, inoltre, dalla contestazione avanzata dall'*International Organization of Employer (IOE)* in seno al *CAS*, di cui si *dirà*, quanto meno accelerata dall'incorporazione degli orientamenti del *CFA* (e del *CEARC*) nelle decisioni (effettive) delle Corti Regionali dei Diritti Umani.

Anche questi aneddoti testimoniano come l'effetto-*ILO* sia il vero campo da gioco dell'*ILO*, e come la tensione accennata non impedisca a quest'ultima di ritagliarsi spazi di protagonismo contro le forze che – proprio in ragione della sua struttura universale e democratica – spingono nella direzione opposta.

---

(274) B. Langille, *The Curious Incident*, cit., evidenzia come la grande pubblicità fatta al caso Myanmar-*forced labour* non tiene conto di come l'applicazione dell'art. 33 sia stata un «*bluff*», poiché risoltasi in un invito agli altri Stati membri a riconsiderare le loro relazioni con il trasgressore, mentre la situazione si sarebbe sbloccata solamente grazie alla sagace attività di persuasione degli esperti mandati in missione, tra cui Francis Maupain.

(275) S. Charnovitz, *What the WTO Learned*, cit., 420.; «the ILO model was more impressive on paper than in practice. No Commission of Inquiry were appointed before 1946 ... Commissions of Inquiry commenced in 1961 and in all but one case, the Commission's recommendations were accepted by the defendant government, and thus no appeal to the ... ICJ were needed; in the one case of non-acceptance, no ICJ appeal was lodged».

(276) B. Langille, *Can We Rely on the ILO?*, in *CL&ELJ*, 2007, 278: «There is, however, much more than just the text of the constitution to be considered in assessing the current ILO legal strategy on the 'enforcement' of the conventions ... in practice, the central mechanism for supervising the conduct of member states that are bound by the conventions is not to be found in the articles of the constitution underpinning the legal regime (Articles 24-37)».

(277) Cfr. R.O. Keohane, *International Institutions*, cit., 4-5, se pur con riferimento alle *UN*: «Institutions whose member share social values and have similar political system – such as NATO and the European Union – are likely to be stronger ... Institutions dominated by a small number of members – for example, the IMF, with its weighted voting system – can typically take more decisive action than those where influence is more widely diffused, such as the UN General Assembly» (*ib.*).



c. «Non ritengo che possiamo continuare a basarci sulle convenzioni come *test* principale della nostra attività e del nostro progresso. Credo che dobbiamo spostare il nostro centro di gravità dalla sfera puramente sociale a quella economica, dedicando la nostra intera attenzione agli effetti della depressione mondiale sui lavoratori, e all'analisi di alcuni dei principali fattori da un punto di vista eminentemente industriale» (Harold Butler, 1930) (278).

La globalizzazione neoliberista porta alle estreme conseguenze la teoria dei vantaggi comparati di David Ricardo (279), secondo cui due nazioni, di cui una produce due beni con minore impiego di capitale e lavoro rispetto all'altra, possono trovare complessivamente più conveniente specializzarsi ognuna nella produzione di uno dei due beni, e scambiarseli reciprocamente (280).

Se pur fondamentalmente valido come legge astratta dell'economia internazionale, l'assunto dell'economista classico appare fondamentalmente conservatore, nel senso che tende a *conservare* la divisione internazionale del lavoro esistente tra paesi orientati a produzioni ad alto valore aggiunto ed economie elementari, oppure maggiormente evolute sul piano industriale, ma sempre sino al limite della conquista di una reale autonomia tecnologica (281).

---

(278) Citato da A. Zanobetti, *Diritto Internazionale*, cit., 22. Harold Butler, Vice-Direttore Generale dell'*ILO* nel 1930, poi succeduto nella massima carica ad Albert Thomas, si trovava in strette relazioni con Franklin Delano Roosevelt (*FDR*) e nel 1927 aveva portato la voce dell'*ILO* alla *World Economic Conference* organizzata dalla *League of Nations* (D. Maul, *The International Labour Organization*, cit., 88).

(279) Cfr. J.S. Mill, *Essays on Some Unsettled Questions of Political Economy*, 1830: «(Ricardo) showed, that ... interchange of commodities between nations ... enables each to obtain, with a given amount of labour and capital, a greater quantity of all commodities taken together. This it accomplishes by enabling each, with a quantity of one commodity which has cost it so much labour and capital, to purchase a quantity of another commodity which, if produced at home, would have required labour and capital to a greater amount. To render the importation of an article more advantageous than its production, it is not necessary that the foreign country should be able to produce it with less labour and capital than ourselves. We may even have a positive advantage in its production: but, if we are so far favoured by circumstances as to have a still greater positive advantage in the production of some other article which is in demand in the foreign country, we may be able to obtain a greater return to our labour and capital by employing none of it in producing the article in which our advantage is least, but devoting it all to the production of that in which our advantage is greatest, and giving this to the foreign country in exchange for the other».

(280) Si esprime con maggior chiarezza P. Krugman, *What Should Trade Negotiators Negotiate About?*, cit., 115: «... international trade is really just a production technique, a way to produce importables indirectly by first producing exportables, then exchanging them».

(281) Cfr. R. Kuttner, *Managed Trade and Economic Sovereignty*, in *The Changing Role of the United States*, 1990, 41-42: «Whether in the traditional Ricardian or more modern Heckscher-Ohlin Samuelson (HOS) variant, the Old View had the powerful implication that there is a naturally ordained pattern of trade. The location of industries is not arbitrary: with free trade, industries will automatically be located where they can be most efficiently operated. There are some subtle differences between the two variants. The Ricardian emphasis on different technological capabilities of nations implicitly admits that social institutions and public policies can potentially affect a nation's

Secondo l'ipotesi Prebisch-Singer, elaborata nel 1950 sotto l'egida delle *UN*, l'integrazione dei paesi in via di sviluppo nell'economia mondiale è strutturalmente votata al loro impoverimento, a causa della caduta tendenziale dei prezzi relativi delle *commodity* rispetto ai beni manifatturieri (282). Essa ha fornito la base teorica della formazione, in epoca postcoloniale, del blocco dei paesi in via di sviluppo (*The Group of 77 = G77*) in occasione della prima Conferenza delle Nazioni Unite sullo Sviluppo e sul Commercio (*UNCTAD*), nel 1969, e della strategia di sostituzione delle importazioni provenienti dai paesi sviluppati con beni prodotti dalle economie nazionali (*Import Substitution Industrialisation = ISI*) (283).

Su un piano più generale, l'epoca che va dalla fine della Seconda Guerra Mondiale sino alla fine degli anni settanta è detta da John Ruggie, con il linguaggio che mutua da Karl Polanyi, di *embedded liberalism*, inteso come compromesso tra autoregolazione dei mercati e interventismo dello stato finalizzato a condizionare il livello dei prezzi e dell'occupazione. Proiettato sullo scenario globale, esso implica un bilanciamento tra gli automatismi internazionali e la necessità di stabilizzare le economie nazionali (284).

Nella prospettiva della giustizia sociale, articolata in termini generali in P1 e successivamente specificata nella Dichiarazione di Philadelphia, la finalità del coordinamento delle normative sul lavoro non è di evitare che le nazioni agiscano nel proprio interesse, ma che siano poste nelle condizioni di comprendere quale sia il loro interesse reale al di là delle facili strade offerte dalla saggezza convenzionale e, una volta compreso e identificato, di perseguirlo efficacemente (285).

---

"inherent" comparative advantages. The HOS view, on the other hand, implies a more extreme bias against intervention, since this theory holds technology constant and assumes that only natural and immutable "endowments" of productive factors matter to trade. But both theories imply that there is a unique allocation of industries among countries that is economically efficient at any point in time and that this allocation can be achieved only through free trade».

(282) V. R. Arezki, K. Hadri, P. Loungani, Y. Rao, *Testing The Prebisch-Singer Hypothesis since 1650: Evidence from Panel Techniques that Allow Multiple Breaks*, in IMF Working Papers, 2013 ss.

(283) D. Rodrik, *La Globalizzazione Intelligente*, cit., H.J. Chaang, *Bad Samaritans*, cit. R. Kuttner, *Managed Trade and Economic Sovereignty*, Economic Policy Institute, 1989, 9, evidenzia un punto notevole: «The Cold War ... seemed to require the U.S., as hegemon, to tolerate substantial lapses in nations that were mercantilists but Cold War allies».

(284) J. G. Ruggie, *International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order*, 387: «The new international economic order that would emerge from World War II, Polanyi concluded, ... would mark the end of 'capitalist internationalism', as government learned the lesson that international automaticity stands in fundamental and potentially explosive contradiction to an active state domestically».

(285) B. Langille, *What is International Labour Law for?*, cit., 11, *ID.*, *Persuading the Prisoners*, cit., 97 ss.

Il tenore di vita di una nazione può essere incrementato attraverso ricette di politica economica opposte rispetto all'abbassamento degli *IFLS*. In particolare, si tratta di migliorare i fondamentali del sistema produttivo, come capacità produttiva, livello tecnologico e qualità degli impianti produttivi, di migliorare le strutture statali, come la *rule of law*, il sistema politico, il sistema giudiziario, le infrastrutture, i servizi pubblici, e soprattutto di migliorare il capitale umano, e in particolare di 'fornire' agli investitori una forza lavoro ben nutrita, in salute, istruita, formata e composita (286). Simili *policy* costituiscono sicuramente un viatico per la realizzazione della dignità umana, ma si dimostrano altresì funzionali ad attrarre i *foreign direct investment (FDI)*. La teoria della *race to the bottom*, infatti, è ulteriormente invalidata da precise ricerche empiriche, che attestano l'esistenza di una relazione tendenzialmente *diretta* tra *FDI* e *IFLS* (287).

L'utilità che gli investitori internazionali traggono da questo 'pacchetto completo' di misure economiche e istituzionali alternative rispetto ai *CLR* è difficile da accertare *a priori* (288). Sennonché, ciò che rileva davvero è l'utilità che può derivarne al paese in via di sviluppo in termini di benefici sociali che conviene perseguire a prescindere dalla ricerca di sovrapposizioni con gli interessi dei paesi sviluppati.

Sotto questo profilo, il rispetto dei diritti del lavoro si trova in una relazione di causa *ed* effetto delle garanzie politico-democratiche, del diritto all'istruzione, della maggior produttività ecc. (289). È opportuno, qui, ricordare il principio di mutualità dei diritti fondamentali, enucleato da Amartya Sen:

---

(286) Cfr. L. Compa, *Labor Rights and Labor Standards*, cit., 167.

(287) K.A. Swinnerton, *An Essay on Economic Efficiency and Core Labour Standards*, in *TWE*, 1997, 73 ss., W. Martin, K.E. Maskus, *Core Labour Standards and Competitiveness: Implications for Global Trade Policy*, in *RIE*, 2001, D. Kucera, *Core Labour Standards and Foreign Direct Investment*, in *ILR*, 2002, R.J. Flanagan, *Labor Standards and International Competitive Advantage*, 2002, nonché il fondamentale R.B. Freeman, *Labor Regulations, Unions, and Social Protection in Developing Countries: Market Distortions or Efficient Institutions?*, Working Paper, 2009. Arriva a conclusioni meno evidenti *OECD, Trade, Employment and Labour Standards. A Study of Core workers' Rights and International Trade*, 1996, che evidenzia come «(the) lack of theoretical and empirical consensus on the determinants of FDI is a severe constraint for empirical analysis».

(288) Il miglioramento del sistema politico in uno stato africano dotato di molte miniere può non essere molto invitante, essendo più facile corrompere *élite* autoritarie per ottenere *royalty* irrisorie, e parimenti è a dirsi rispetto al sorgere di seri concorrenti sul piano tecnologico, come avvenuto con la Cina. Tra questi due estremi, i paesi sviluppati possono essere interessati a diversificare gli investimenti in base alle proprie esigenze produttive, grazie a una struttura scalare del livello di produttività dei vari paesi obiettivo. Ciò significa che sarebbe parimenti indesiderabile una situazione di uniformità generalizzata del livello di produttività, sia verso il basso che verso l'alto.

(289) Articolano una relazione diretta tra *labour standard* e livello di produttività, tra gli altri, K.E. Maskus, *Should Core Labor Standards be Imposed Through International Trade Policy?*, *WB*, 1997, D. Acemoglu, R. Shimer, *Productivity Gains from Unemployment Insurance*, *NBER*, 1999, T. Palley, *Domestic-Demand Led Growth*, cit., P. Krugman, *What Should Trade Negotiators*

«Le libertà politiche (diritto di parola, libere elezioni) contribuiscono a promuovere la sicurezza economica; le occasioni sociali (sotto forma di strutture scolastiche e sanitarie) agevolano la partecipazione economica; l'infrastruttura economica (sotto forma di possibilità di avviare un'attività commerciale o produttiva) può contribuire a produrre sia prosperità personale, sia risorse pubbliche da destinare ad attività sociali. Libertà di tipo diverso possono consolidarsi reciprocamente» (290).

Un approccio coerente con P1, che si definirà 'PSI (Promoting-Self-Interest) Model' (291), è quello dell'attività promozionale degli *IFLS* attraverso la ricerca, l'assistenza tecnica, l'attività di persuasione e la capacità di mobilitare risorse economiche per concreti e mirati programmi di sviluppo, specifici in relazione alle problematiche concrete riscontrate e ai desideri di cambiamento delle comunità locali (*country-specific*), che siano concertati con i destinatari (292). Il mandato specifico dell'*ILO* implica la cooperazione con altre organizzazioni internazionali, come *UNICEF*, *UNESCO*, *FAO*, *WHO*, *NGO*, *IFI* ecc., e soprattutto con i governi interessati, per l'incremento di tutte quelle capacitazioni fondamentali necessarie a consentire alle persone «to live a life they have reason to value»: in questa prospettiva, la ratifica delle convenzioni dell'*ILO* diventa esplicitamente il risultato anziché la causa (se mai lo è stata (293)) dell'adeguamento agli *IFLS*.

L'organizzazione ha connaturata in sé questa capacità di visione olistica della società e del rapporto tra condizioni politiche, economiche e sociali da un lato e rispetto degli *IFLS* dall'altro. Già nel 1931, il *GB* stilava un catalogo di misure per uscire dalla Grande Depressione, comprendenti il rafforzamento del lavoro pubblico, il coordinamento razionale dei flussi migratori e l'estensione dell'assicurazione contro la disoccupazione, che componevano un piano statale di tipo keynesiano, avente ad oggetto la creazione di posti di lavoro e lo stimolo dei consumi (294).

Le nuove idee economiche che provenivano dagli Stati Uniti del *New Deal*, e di cui l'*ILO* era divenuta una convinta fautrice, venivano da quest'ultima proiettate dapprima al

---

*Negotiate About?*, cit., 116-117, J. Bivens, C. Weller, *Rights Make Might. Ensuring Workers' Rights as a Strategy for Economic Growth*, in *EPI*, 2003. Anche se sembra astrarre impropriamente il miglioramento dei *labour standard* dalla necessità della cooperazione allo sviluppo, v. anche S. Polaski, *Trade and Labour Standards*, cit.

(290) *Lo Sviluppo è Libertà*, cit., 16-17.

(291) Cfr. sempre B. Langille, *Imagining Post 'Geneva Consensus' Labour Law*, cit., 523 ss.

(292) V. D. Rodrik, *La Globalizzazione Intelligente*, cit., *passim*.

(293) Cfr. R.J. Flanagan, *Labor Standards and International Competitive Advantage*, cit., 2: «ratification of ILO standards does not influence labor rights and conditions, but ratification is instead a function of labor conditions in a country».

(294) Cfr. D. Maul, *The International Labour Organization*, cit., 88.

contesto europeo, con l'idea grandiosa di un piano di lavori pubblici, e successivamente allo scenario internazionale e al tema dello sviluppo globale. L'organizzazione inaugurava, quindi, missioni di 'assistenza tecnica' finalizzate a persuadere gli stati a ratificare le convenzioni, ma perlopiù concentrate sulle politiche sociali di supporto all'industrializzazione (295).

In ragione del nuovo mandato economico, anche l'*Int. Lab. Off.* si arricchiva in larga misura della presenza di economisti e scienziati sociali (296), mentre dopo la seconda guerra mondiale l'organizzazione diveniva parte del sistema delle *UN* (297) e i suoi obiettivi di larga scala si sono dovuti misurare con il più ampio meccanismo di aiuto allo sviluppo (*UN Expanded Programme of Technical Assistance = EPTA*), incentrato sugli essenziali fondi *extra-budget* gestiti dall'*ECOSOC*, e sui prodromi della competizione con l'azione della *WB*, costituita con la Conferenza di Bretton Woods del 1944 (298).

Iniziava, quindi, il periodo d'oro della cooperazione allo sviluppo, segnato dall'*Andean Indian Programme (AIP)* (299) e dal *WEP*. Quest'ultimo, in particolare, era tributario della teoria degli *Human Needs* di Mahbub-Ul-Haq (300), poi declinata da Amartya Sen – giovane consulente del programma unitamente ad Hans Singer – nel concetto di *Human Capabilities* (301). Finalizzato a promuovere la lotta alla povertà e alla creazione di 'occupazione produttiva' (302), esso rappresenterà una delle cause della «politicizzazione» che Kissinger rimprovererà all'organizzazione nella celebre lettera del 1975 (303).

---

(295) Per un elenco esemplificativo delle missioni: 1930 Grecia e Romania, 1931 Cina, 1932 Egitto, 1934 Cuba (v. D. Maul, *The International Labour Organization*, cit., 106-107). Cfr. anche V. Plata-Stenger, *L'OIT et l'Assurance Sociale en Amérique Latine dans les Années 30 et 40: Enjeux et Limites de l'Expertise Internationale*, in *RHPS*, 2017, V. Plata-Stenger, *L'OIT et le Problème du Sous-Développement en Asie dans l'Entre-Deux Guerres*, J. Jensen, *From Geneva to the Americas: The International Labor Organization and Inter-American Social Security Standards, 1936 – 1948*, in *LMS*, 2018.

(296) Cfr. D. Maul, *The International Labour Organization*, cit., 161.

(297) Cfr. T. Kohiama, M.M. Travieso, *Une Révolution de Velours dans l'Ordre Juridique International en Matière de Droits Fondamentaux des Travailleurs*, in *Les Normes Internationales du Travail*, cit., 125 ss.

(298) Cfr. D. Maul, *The International Labour Organization*, cit..

(299) V. ILC, *The Role of the ILO in the Promotion of Economic Expansion and Social Progress in Developing Countries*, 1961.

(300) *Reflections on Human Development*, Oxford, 1995.

(301) Sulle referenze culturali del *WEP* cfr. l'intervista di A. Saith al direttore del programma Louis Emmerij, in *Development and Change*, 2005, 1163 ss.

(302) Cfr. *Towards Full Employment: A Programme for Colombia Prepared by an Inter-Agency Team Organised by the ILO*, 1970, e il piano *Employment, Incomes, and Equality: A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya*, realizzato da Hans Singer.

(303) L'abbandono degli Stati Uniti ha acuito la dipendenza dell'*ILO* dai fondi esterni, avendone ridotto il *budget* del 25%: D. Maul, *The International Labour Organization*, cit., 224.

Già in concomitanza con le crisi petrolifere degli anni settanta, l'*ILO* non ha saputo proporre un'alternativa credibile alla crisi del fordismo e ai dogmi della scuola neoliberista, diffusi nei paesi in via di sviluppo dall'*IMF* e della *WB* a partire dal primo piano di aggiustamenti strutturali lanciato in risposta allo *shock* del 1978 (304).

Terminata l'esperienza del *WEP*, l'organizzazione si è concentrata sulle speculari transizioni politiche in corso nel Sudamerica e nel Sud-Europa (Grecia, Spagna, Portogallo), con una fitta attività di missioni di contatto in Cile e in Argentina e di cooperazione alla transizione democratica in Spagna e in Portogallo (305). Al contempo, gli Stati Uniti dell'amministrazione Carter, divenuti ufficialmente sostenitori dei diritti umani (306), ritornavano a far parte dell'organizzazione nel 1981 anche sulla scorta delle investigazioni sui diritti umani avviate dall'*ILO* in Unione Sovietica (307).

Il riferimento è alle delegazioni inviate in Polonia sin dalla fine degli anni 70, in ragione di *complaint* formulati dalle organizzazioni sindacali per violazione delle Convenzioni nn. 87 e 98 sulla libertà sindacale e sul diritto di contrattazione collettiva. Negli anni successivi, ne è scaturita l'operazione di alto profilo e visibilità mediatica dell'*affaire Solidarnosc*, con il deferimento a una *Commission of Inquiry* che ha fatto la storia del declino dell'universo sovietico (308).

---

(304) In particolare, dalla *WB* nel 1979, su diretta iniziativa del Direttore, Robert McNamara: W. Easterly, *What Did Structural Adjustment Adjust?*, 3.

(305) Cfr. D. Maul, *The International Labour Organization*, cit., 221 ss.

(306) C. Hercus, *The Struggle over Human Rights. The Non-Aligned Movement, Jimmy Carter, and Neoliberalism*, 2019, dimostra come l'impegno degli Stati Uniti nei confronti della diffusione dei diritti umani fosse collegato al disegno neoliberista già messo a punto dalla Scuola di Chicago e proiettato negli anni successivi sulla scena internazionale con il *Washington Consensus*.

(307) Sono le parole del Presidente Carter, riportate da D. Maul, *The International Labour Organization*, cit., 224.

(308) Cfr. F. Blanchard, *Une page d'Histoire de l'OIT: la Pologne*, in *Les Normes Internationales du Travail*, cit., 83 ss. In quell'occasione, gli Stati Uniti di Ronald Reagan, divenuti attivi sostenitori dell'organizzazione, in sede di *report* (punti 87, 244, 253, 297, 298, 315, 336, 372, 379, 382, 384, 402 ss.) hanno valutato negativamente il rispetto di quelle medesime convenzioni da parte della Polonia, pur non avendo essi stessi mai ratificato le Convenzioni nn. 87 e 98, Cfr., altresì, S. Charnovitz, *The ILO Convention on Freedom of Association and its Future in the United States*, GW Paper Series, 2008, 94-95. Tra le operazioni ad alto impatto mediatico condotte dall'*ILO* negli anni della crisi, si segnala anche la *Fact-Finding and Conciliation Commission on Freedom of Association* del 1992, concernente la Repubblica Sudafricana, e avente ad oggetto la violazione del principio di libertà sindacale in connessione con il tema dell'*apartheid* (v. E. Webster, K. Forrest, *The Role of the ILO during and After Apartheid*, 10 ss.).

### 3. Libertà sindacale *über alles*.

a. «Don't mourn. Organise!» (Joe Hill).

L'importanza della libertà sindacale è plasticamente rappresentata dalla contraddizione tra due proposizioni articolate nelle fonti dell'*ILO*.

In particolare, secondo l'art. 19 della Costituzione,

«in framing any Convention or Recommendation ... the Conference shall have due regard to those countries in which climatic conditions, the imperfect development of industrial organization ... shall suggest the modifications, if any, which it considers may be required to meet the case of such countries».

Secondo il paragrafo 24 delle *Special Procedures for the Examination in the International Labour Organization of Complaints Alleging Violations of Freedom of Association*, invece,

«The Committee (on Freedom of Association, n.d.r.) always takes account of national circumstances, such as the history of labour relations and the social and economic context, BUT the freedom of association principles apply uniformly and consistently among countries (stampatello mio)» (309).

Già nelle fonti formali dell'organizzazione, quindi, la centralità del principio di libertà sindacale è asseverata dall'affermazione della sua applicazione generalizzata, a prescindere dalle eventuali condizioni di sottosviluppo di un paese membro.

Si ritiene di individuare almeno tre ragioni di questa centralità: (1) la qualificazione della libertà sindacale come diritto umano (310), (2) il suo rappresentare un fattore procedurale, abilitante la creazione e l'effettività degli altri *labour standard* (311), e (3) la struttura tripartita dell'organizzazione:

---

(309) V. anche *ILO, Freedom of Association, Compilation of Decisions of the Committee on Freedom of Association*, 2018, par. 53.

(310) V. *ILO: Freedom of Association and Industrial Relations*, Report VII, ILC, 30<sup>th</sup> Session, 1947, Geneva, 11-12, citato da L. Swepston, *Human Rights Law and Freedom of Association*, cit., 176: «Freedom of Industrial Association is but one aspect of freedom of association in general, which must itself form a part of the whole range of fundamental liberties of man, all interdependent and complementary one to another, including freedom of assembly and of meeting, freedom of speech and opinion, freedom of expression and of the press, and so forth». Cfr. anche O.E. Uriarte, *Critica de la Libertad Sindical*, in *RFD*, n. 68, 2012, 36.

(311) Cfr. A.J. Pouyat, *The ILO's Freedom of Association Standards and Machinery: a Summing Up*, in *ILR*, 1982, 287.

«Respect for the freedom of association is an essential precondition of the effectiveness of the ILO as a tripartite organization. Meaningful tripartism necessarily depends upon the existence of free and effective organizations of employers and workers. Self-evidently, such organizations can develop and function only in an environment where there is proper respect for the right of employers and workers to associate and to organize their activities» (312).

Come anticipato, corollario del tripartitismo è l'approccio democratico dell'*ILO* alla categoria dei diritti umani, compatibile con il valore dell'autodeterminazione politico-normativa, sotteso allo stesso principio di libertà sindacale.

La libertà sindacale è prevista, accanto alla massima «labour is not a commodity», tra i principi fondamentali elencati nella Dichiarazione di Philadelphia, e incorporati nella Costituzione nel 1946 (313). Esso, in particolare, rappresenta un obiettivo che l'*ILO* si è posta in virtù del suo mandato («by virtue of its Constitution, the ILO was established *in particular* to improve working conditions and to promote freedom of association (corsivo mio)» (314)), e dev'essere osservato dalle nazioni in virtù della sola adesione all'organizzazione, a prescindere dalla ratifica delle Convenzioni nn. 87 e 98: «by membership of the International Labour Organization, each member State is bound to respect a certain number of principles, including the principles of freedom of association which have become *customary rules* above the Conventions (corsivo mio)» (315).

Il che, si badi, non significa che i paesi membri sono tenuti all'applicazione delle Convenzioni 87 e 98, anche se non le hanno ratificate. Sotto questo profilo, il combinato disposto dell'art. 19, lett. (b) ed (e) della Costituzione rappresenta un limite difficilmente sormontabile: «each of the members undertake that it will ... bring the Convention before the authority ...for the enactment of legislation ... if the member does not obtain the consent of the authority ... *no further obligation shall rest upon the Member ...*» (316).

---

(312) Così B. Creighton, *The ILO and Protection on Freedom of Association in the United Kingdom*, in *Human Rights and Labour Law: Essays for Paul O'Higgins* 1, 1-2, 1994, citato da F. Milman-Silvan, *Freedom of Association as a Core Labour Right and the ILO: toward a Normative Framework*, 2009, 111. Cfr. anche J.M. Servais, *ILO Standards on Freedom of Association and their Implementation*, 769.

(313) Cfr. L. Swepston, *Human Rights Law and Freedom of Association*, cit., 170.

(314) *Special Procedures for the Examination in the International Labour Organization of Complaints Alleging Violations of Freedom of Association*, par. 12.

(315) *Special Procedures for the Examination in the International Labour Organization of Complaints Alleging Violations of Freedom of Association*, par. 51. Cfr. anche la *European ILC* del mese di gennaio 1974, citata da N. Valticos, *Les Méthodes de la Protection Internationale de la Liberté Syndicale*, in *Recueil des Cours, Académie de Droit international*, Vol. I, 1975, Leiden, 95.

(316) Cfr. B. Langille, *Can We Rely on the ILO?*, cit., *passim*.



Si ritiene, infatti, che l'art. 19 rappresenti il punto di emersione del principio *pacta sunt servanda* applicato alle Convenzioni dell'*ILO*, non superabile con la qualificazione della libertà sindacale come «une sorte de règle coutumière du droit des gens, en dehors et au-dessus des conventions» (317), ovvero come *customary rule* (nel linguaggio delle '*Special Procedures*').

Ciò non toglie in alcun modo che le corti nazionali, proprio in virtù di questa qualificazione come diritto internazionale consuetudinario, possano applicare direttamente il principio di libertà sindacale specificato dalle Convenzioni nn. 87 e 98 (quantunque non ratificate) e dalle massime formulate dagli organi di supervisione (318). Viceversa, l'applicazione delle convenzioni non ratificate nell'ambito delle procedure di supervisione ed *enforcement* interne, al di là dei limiti costituzionali (319), aggirerebbe surrettiziamente la natura cooperativa, promozionale e democratica dell'organizzazione in relazione all'elaborazione e all'implementazione dei diritti umani contenuti nelle Convenzioni.

Per questa via, oltre tutto, il rischio sarebbe quello di ignorare operazioni concettuali di altro profilo, dotate di utilità pratica, per rincorrere illusorie proclamazioni prive di riscontro fattuale. Ad esempio, in questa relazione tra l'obiettivo della promozione della libertà sindacale e l'impossibilità di esigere l'applicazione delle Convenzioni in ipotesi di mancata ratifica si insinua, *in nuce*, l'articolazione di un obbligo giuridico dell'*ILO* stessa di compiere tutto quanto in suo potere – nel rispetto dei limiti costituzionali – per raggiungere quell'obiettivo primario, e che sarà poi esplicitato solamente dalla *Declaration* del 1998.

È proprio in relazione a quest'obbligo dell'*ILO* che si ritiene di inquadrare l'introduzione, già all'indomani della Dichiarazione di Philadelphia, di un procedimento speciale e di ben due organi *ad hoc*, incaricati di esaminare i *complaint* per violazione della libertà sindacale e del diritto di contrattazione collettiva («trade union rights», nel

---

(317) Dichiarazione di Paul Ramadier, *Processo Verbale della 121° sessione del GB*, 5 marzo 1953, 40, citato da N. Valticos, *Les Méthodes de la Protection Internationale de la Liberté Syndicale*, cit., 95.

(318) C. Thomas, M. Oelz, X. Beaudonnet, *The Use of International Labour Law in Domestic Courts: Theory, Recent Jurisprudence and Practical Implications*, in *Les Normes Internationales du Travail*, cit., 266.

(319) Sostanzialmente, l'unico obbligo previsto per il paese non ratificante è quello di presentare la Convenzione all'organo competente per la ratifica (art. 19, lett. (b)), e di presentare dei *report* periodici, su istanza del *GB*, ai sensi dell'art. 19, lett. (e): «...no further obligation should rest upon the Member, except that it shall report the Director-General of the International Labour Office, at appropriate intervals as requested by the Governing Body, the position of its law and practice in regard to the matters dealt with in the Convention ... and stating the difficulties which prevent or delay the ratification of such Convention».

linguaggio del preambolo delle ‘*Special Procedures*’), presentati perlopiù da organizzazioni sindacali e, almeno sulla carta, da associazioni datoriali e governi.

Prima di esaminare la procedura speciale, è opportuno evidenziare come l’enucleazione del principio di libertà sindacale «al di fuori e sopra le Convenzioni» abbia condizionato anche l’utilizzo dei procedimenti generali di supervisione e di applicazione dei *labour standard*, articolati (e non) nella Costituzione. Ad esempio, i *report* che gli Stati membri sono tenuti ad inviare, su istanza del *GB*, al Direttore Generale dell’*Int. Lab. Off.* (di fatto, il Direttore Generale dell’*ILO*), in base all’emendamento apportato all’art. 19, lett. (e), nel 1946, spiegando lo stato della loro legislazione e della loro «*practice*», precisando in che modo le hanno adeguate o possono adeguarle alle Convenzioni non ancora ratificate ed esprimendo le difficoltà che impediscono o ritardano la ratifica, sono stati particolarmente utilizzati proprio in relazione alle Convenzioni nn. 87 e 98.

Essendo parte del *Reguar Supervisory System* (320), i *report ex art. 19, lett. (e)* sono comunque esaminati dal *CEARC* che, tuttavia, compie uno studio di tipo generale senza apportare i commenti critici che connotano il rapporto formulato sulla base dei *report ex art. 22*, che i paesi membri (vincolati dalla ratifica) trasmettono annualmente all’*Int. Lab. Off.* (321). Quest’ultima tipologia di *report*, avente ad oggetto «*the measures which (each of the members, n.d.r.) has taken to give effect to the provisions of convention*», così come i *General Survey* monografici del Comitato (322), concernono anche l’implementazione delle Convenzioni n. 87 e 98, finendo così per sommarsi alla procedura speciale (323).

---

(320) Pur non essendo espressamente previsto dalla Costituzione, a partire dalla costituzione del *CEARC*, composto da 20 esperti indipendenti, in seno al *GB*, e del *CAS*, comitato tripartito dell’*ILC*, nel 1926, il *regular supervisory system* è diventata nel tempo la «*pierre angulaire du système de controle de l’OIT*»: così E. Gravel, *Les mécanismes de controle de l’OIT*, cit., 4.

(321) N. Valticos, *Les Méthodes de la Protection Internationale de la Liberté Syndicale*, 101-102. Le informazioni contenute nei *report* possono costituire la base per avviare le procedure legalistiche previste rispettivamente dagli artt. 24 e 26 della Costituzione: v. F. Maupain, *The Settlement of Disputes within the ILO*, 276.

(322) L’ultimo *General Survey* del *CEARC* sulla libertà sindacale è del 1994. Sono state poi promosse missioni di studio e assistenza tecnica sulla libertà sindacale, come il Gruppo di Studio sulla Spagna.

(323) Ai sensi dell’art. 22 della Costituzione, il *CEARC* può richiedere chiarimenti e informazioni aggiuntive ai governi rispetto a quanto contenuto nei *report*. Se il Comitato non ritiene soddisfacenti le informazioni fornite, presenta delle osservazioni che include nel rapporto generale. In questa fase, in base a un emendamento del 1946, le organizzazioni sindacali – che hanno ricevuto dai governi una copia del *report* – possono presentare dei commenti che sono parimenti inclusi nel rapporto generale del *CEARC*. Successivamente, il *CAS*, comitato tripartito dell’*ILC*, seleziona venticinque casi ‘osservati’ che ritiene meritevoli di discussione più dettagliata con la presenza dei rappresentanti dei governi interessati. In base all’esito della discussione, i problemi riscontrati possono essere menzionati in uno ‘Speciale Paragrafo’ incluso nel *report* del *CAS*, e saranno discussi dall’*ILC* in seduta plenaria. È questa procedura che rende particolarmente effettivo lo strumento di

La discussione del rapporto generale del *CEARC* ex art. 19, lett. (e), che – alla pari di quella prevista nell’ambito della procedura ex art. 22 – si svolge in seno al *CAS* (324), si è rivelata di grande utilità in funzione del superamento delle difficoltà incontrate dai vari Paesi membri nella ratifica delle Convenzioni in materia di libertà sindacale, ma la sua frequenza periodica e la sua portata generale – né *country-specific* (325) né tantomeno riguardante concrete ipotesi di violazione – rappresentano una delle ragioni principali dell’istituzione della procedura speciale (326).

b. In reazione al tentativo dei paesi del blocco socialista di escludere l’*ILO* e investire l’*ECOSOC* degli accertamenti sul rispetto della libertà sindacale (327), nel gennaio del 1950 l’organizzazione stipulava un accordo proprio con l’*ECOSOC*, divenendo titolare di giurisdizione esclusiva in materia di libertà sindacale nel sistema delle *UN* e obbligandosi a fornire i relativi servizi (328). Una parte dell’accordo, quindi, prevedeva l’istituzione della *Fact-Finding and Conciliation Commission (FFCC)*, competente a decidere i *compliant* rivolti potenzialmente nei confronti di ogni Paese membro, a prescindere dalla ratifica delle Convenzioni nn. 87 e 98 (329). Sempre in base all’accordo, anche i paesi membri dell’*UN*, ma non dell’*ILO*, possono essere deferiti alla *FFCC* per il tramite dell’*ECOSOC*.

---

pressione, particolarmente rilevante nel contesto dell’*ILO*, del *public shaming*. *Ex multis*, per la particolare chiarezza, cfr. F. Maupain, *The Settlement of Disputes within the ILO*, 276-277, ma anche N. Valticos, *Les Méthodes de la Protection Internationale de la Liberté Syndicale*, 99 ss., E.A. Landy, *Shaping a Dynamic ILO System of Regular Supervision*, cit., 14 ss.

(324) N. Valticos, *Les Méthodes de la Protection Internationale de la Liberté Syndicale*, 101-102, ricorda in particolare quelle del 1959 e del 1973.

(325) Fatto salvo per due casi connotati da problematiche gravi e urgenti: si tratta del Sudafrica nel 1964 e del Cile nel 1975.

(326) N. Valticos, *Les Méthodes de la Protection Internationale de la Liberté Syndicale*, 101-103.

(327) Considerando che le fonti dell’*UN* qualificano la libertà sindacale come diritto umano, il controllo sul rispetto della libertà sindacale medesima apparteneva alla competenza concorrente delle *UN*, e in particolare dell’Assemblea Generale, dell’*ECOSOC* e del meccanismo di protezione dei diritti umani istituito in questo contesto nel 1946 (*United Nations Commission on Human Rights* = *UNCHR*), sulla scorta degli artt. 55, 60 e 68 della Carta delle Nazioni Unite. Una delle motivazioni della pretesa dei paesi socialisti, in particolare, consisteva esplicitamente nella struttura non-tripartita dell’*UNCHR*, composta dai soli rappresentanti dei governi: A. Odero, MM. Travieso, *Le Comité de la Liberté Syndicale (I): Origines et Genèse*, in *Les Normes Internationales du Travail*, cit., 171-172.

(328) Cfr. F. Maupain, *The Settlement of Disputes within the ILO*, cit., 277. Più nello specifico, v. A. Odero, MM. Travieso, *Le Comité de la Liberté Syndicale (I): Origines et Genèse*, cit., 159 ss.

(329) Cfr. G. Von Potobsky, *Protection of Trade Union Rights: Twenty Years’ Work by the Committee on Freedom of Association*, in *ILR*, 1972, 69, nota 2, B. Langille, *Can We Rely on the ILO?*, cit., 281, L. Swepston, *Human Rights Law and Freedom of Association*, cit., 175 ss.

Il consenso del paese interessato dal *complaint*, sia o meno membro dell'*ILO*, abbia o meno ratificato le Convenzioni, è sempre una condizione essenziale per la sottoposizione alla procedura (330). La *FFCC*, infatti, è un organo indipendente, composto da esperti, e ha una funzione quasi-giudiziale simile a quella della *Commission of Inquiry* nell'ambito della *complaint procedure* prevista dagli artt. 26-33 della Costituzione. In mancanza di consenso, quindi, il paese membro che abbia ratificato le Convenzioni in materia di libertà sindacale può essere sottoposto alla procedura in esame solo se la *FFCC* viene designata come *Commission of Inquiry* ai sensi dell'art. 26 della Costituzione (331). In ogni caso, quest'ultima procedura di *complaint* per violazione delle Convenzioni nn. 87 e 98 può essere avviata a prescindere dalla procedura speciale (332), finendo per sovrapporsi ad essa (333).

Sia la *FFCC* che la *Commission of Inquiry* sono composte da membri indipendenti (rispettivamente nove e tre), che prestano lo stesso giuramento dei giudici dell'*ICJ*; il *GB* è in entrambi i casi l'organo competente a ricevere il *complaint*, ad effettuare un esame preliminare e a riferire il caso alle due commissioni.

Differiscono i criteri di legittimazione attiva, perché il *complaint* previsto dalla procedura speciale dev'essere presentato dall'organizzazione sindacale nazionale coinvolta (334) o da un'organizzazione sindacale internazionale che rivesta un *consultative status* nell'ambito dell'*ILO* (par. 31 delle '*Special Procedures*') mentre il *complaint* previsto dall'art. 26 Cost. dev'essere presentato da un paese membro, da un delegato dell'*ILC* o dallo stesso *GB*.

Differisce soprattutto l'esito della procedura, perché la *FFCC* ha «une tendance ... à se rapprocher de l'arbitrage et du règlement juridictionnel» (335) che esclude senz'altro la natura negoziale della 'conciliazione', nel senso dell'accordo finalizzato a definire un

---

(330) Hanno prestato il proprio consenso il Giappone nel 1964 (non-ratificante), la Grecia nel 1965 (ratificante e membro dell'*ILO*), il Lesotho nel 1973 (ratificante ma non più membro dell'*ILO*), il Cile nel 1974 (non-ratificante), Portorico nel 1978 (---), e l'Africa del Sud nel 1992 (---).

(331) Cfr. N. Valticos, *Les Méthodes de la Protection Internationale de la Liberté Syndicale*, 110, J. M. Servais, *ILO Standards on Freedom of Association and their Implementation*, 769, L. Swepston, *Human Rights Law and freedom of Association*, 175 e nt. 8.

(332) Grecia, Haiti, Repubblica Dominicana, Polonia, Nigeria.

(333) Parimenti, le organizzazioni sindacali possono presentare al *GB* un *representation ex art.* 24-25 della Costituzione per violazione delle Convenzioni nn. 87 e 98, che è normalmente deferito al *Committee on Freedom of Association (CFA)*, su cui v. *infra*: L. Swepston, *Human Rights Law and freedom of Association*, 174-175.

(334) J. M. Servais, *ILO Standards on Freedom of Association and their Implementation*, 769: «not a temporary body like a strike committee».

(335) N. Valticos, *Les Méthodes de la Protection Internationale de la Liberté Syndicale*, 112.

conflitto di interessi tra le parti. La finalità solutoria della procedura speciale, e lo stesso interesse che l'*ILO* ha nell'accettazione delle conclusioni della *FFCC*, sono sempre subordinate al primario valore della riaffermazione delle norme internazionali dell'organizzazione, e nello specifico dei principi generali in materia di libertà sindacale (336). In ogni caso, è netta la distinzione rispetto alle raccomandazioni della *Commission of Inquiry*, che hanno efficacia vincolante e sono finalizzate ad ottenere l'adeguamento della legislazione e della «practice» del paese membro agli *IFLS* previsti nelle convenzioni ratificate. La procedura *ex art. 26*, quindi, può approdare sino al procedimento di *enforcement* previsto dall'*art. 33* della Costituzione, cui si è accennato con riferimento al caso *Myanmar-forced labour*. Diversamente, le conclusioni della *FFCC* fanno sorgere solamente l'obbligo del paese interessato di fornire informazioni periodiche *ex art. 19*, lett. (e), aventi ad oggetto gli sforzi e i passi compiuti per ottemperare alle raccomandazioni finali (337).

c. Il fulcro del meccanismo di esame dei *complaint* per violazione della libertà sindacale, che per Nicolas Valticos avrebbe «carried the art of the possible to the limit and pushed back the boundaries of impossible» (338), non è rappresentato dal *FFCC*, che è stato coinvolto in una decina di occasioni, bensì dal *Committee on Freedom of Association (CFA)*, che ha ormai esaminato migliaia di casi.

Caratterizzato da una struttura tripartita composta da nove membri, il *CFA* è stato istituito dal *GB* nel 1951 con il compito di effettuare in sua vece l'esame preliminare dei *complaint* da sottoporre al *FFCC*. In base al combinato disposto dei paragrafi 18 e 74 delle '*Special Procedures*', il Comitato aveva inizialmente il compito di rapportare il *GB* sulla manifesta infondatezza del *complaint* oppure sulle anomalie riscontrate, e sulla necessità di cercare di ottenere il consenso del governo interessato per il deferimento della questione alla Commissione (339).

---

(336) N. Valticos, *Les Méthodes de la Protection Internationale de la Liberté Syndicale*, 113.

(337) Cfr. J. M. Servais, *ILO Standards on Freedom of Association and their Implementation*, cit., 768. Questa prassi è stata inaugurata in occasione della procedura avviata contro il Cile, conclusasi nel 1974: cfr. N. Valticos, *Les Méthodes de la Protection Internationale de la Liberté Syndicale*, 114.

(338) *Les Méthodes de la Protection Internationale de la Liberté Syndicale*, in *Recueil des Cours*, Académie de Droit International, Leiden, 1975, I, 85, citato da J. M. Servais, *ILO Standards on Freedom of Association and their Implementation*, cit., 769.

(339) Cfr. G. Von Potobsky, *Protection of Trade Union Rights*, cit., 69, per cui il *CFA* era inizialmente investito di un «preliminary examination with a view to informing the Governing Body

Il nodo dell'ottenimento del consenso e il costo della procedura di conciliazione hanno permesso al *CFA* di estendere *de facto* gli effetti di quest'originaria funzione filtro sino a farla diventare il procedimento stesso di esame dei *complaint* per violazione della libertà sindacale (340).

A differenza della *FFCC*, il Comitato può procedere all'esame senza il consenso del governo interessato, e anche a prescindere dalla ratifica delle Convenzioni nn. 87 e 98 che – viceversa – rappresenta la precondizione del deferimento del caso alla stessa *FFCC* in veste di *Commission of Inquiry ex art. 26* della Costituzione (341).

La procedura speciale trae la propria giustificazione dalla Costituzione, e in particolare dal suo art. 1, con il riferimento sia al Preambolo che agli obiettivi 'di Philadelphia', che includono la libertà sindacale:

«A permanent organization is hereby established for the promotion of the objects set forth in the Preamble to this Constitution and in the Declaration concerning the aims and purposes of the International Labour Organization adopted at Philadelphia on 10 May 1944 the text of which is annexed to this Constitution» (342).

L'addentellato normativo della funzione di accertamento assegnata al *CFA* sarebbe fornito dall'art. 10 della Costituzione, che – tra le funzioni dell'*Int. Lab. Off.* – prevede la conduzione «of such special investigations as may be ordered by the Conference or by the Governing Body» (343).

Il consenso generale di cui gode il Comitato riposa in primo luogo sulla sua struttura tripartita, rispetto a quella della *FFCC* (344), e sulla necessità di garantire in ogni modo la

---

as to whether a complaint was sufficiently well founded to warrant its submission for detailed examination by the Fact Finding and Conciliation Commission on Freedom of Association».

(340) Cfr. A. Odero, M.M. Travieso, *Le Comité de la Liberté Syndicale (I)*, cit., 175-176. Cfr anche G. Von Potobsky, *Protection of Trade Union Rights*, cit., 69: «it was not long before (the *CFA*, n.d.r.) came to the conclusion that while certain complaint did not call for further action, it was desirable for certain reservations to be expressed in regard to law and practice concerning trade unions in the countries in question».

(341) A. Odero, M.M. Travieso, *Le Comité de la Liberté Syndicale (I)*, cit., 176.

(342) Sicché «... the action taken by the Organization for the purpose cannot be considered to be interference in public affairs, since it falls within the terms of reference that the ILO has received from its Members with a view to attaining the aims assigned to it» (par. 12 delle '*Special Procedures*'). Cfr. A. Odero, M.M. Travieso, *Le Comité de la Liberté Syndicale (II)*, cit., 196, B. Langille, *The ILO and the New Economy*, cit., 246.

(343) Cfr. GB267/LILS/5 (November 1996), citato da B. Langille, *Can we Rely on the ILO?*, cit., 283, nt. 16.

(344) Cfr. B. Langille, *Can we Rely on the ILO?*, cit., 282: «The *CFA* makes its way in the world precisely because it is not the *FFCC*. Because it is not a judicial process at all, but a 'preliminary review advising the Governing Body', the *CFA* avoids the *FFCC* requirement of either ratification or consent».

sua imparzialità (345), resa particolarmente essenziale dal ruolo che si è ritagliato nel tempo:

«Cette modification dans ses fonctions a eu des effets sur ses méthodes de travail. Il est ainsi admis que, si le comité est de composition tripartite, ses membres, en raison de leur fonction quasi judiciaire, y siègent à titre personnel et non comme représentants de leur government ou de leur organization» (346).

Sotto un secondo profilo, l'esame delle presunte violazioni commesse dal paese non-ratificante rimane senz'altro audace in un'organizzazione internazionale che spinge il principio *pacta sunt servanda* sino al livello delle Convenzioni. Se è vero che l'adesione all'*ILO* presuppone la condivisione dei suoi obiettivi costituzionali, compresa la promozione della libertà sindacale (cfr. il già citato paragrafo 51 delle '*Special Procedures*' (347)), è comunque fondamentale che il Comitato svolga le sue funzioni nel rispetto dell'art. 19, lett. (e) della Costituzione («... no further obligation shall rest upon the Member ...»). In altri termini, il parametro normativo del *CFA* è costituito dai principi generali in materia di libertà sindacale, in virtù della loro qualificazione come *customary rules*, e di cui le Convenzioni nn. 87 e 98 – quantunque non ratificate – rappresentano un punto di emersione legale. Si tratta, con tutta evidenza, di ricercare costantemente un difficile equilibrio, particolarmente essenziale nei casi che coinvolgono un paese non-ratificante:

«... the one thing that the CFA cannot do is impose obligations under those conventions upon non-ratifying members. It can only draw attention to the 'principles', in a constitutional effort to 'promote' them. Elusive as the distinction is, the CFA is careful to attend to it, because this distinction is the key to the CFA's constitutional legitimacy» (348).

---

(345) V. il par. 10 delle '*Special Procedures*': «No representative or national of the State against which a complaint has made, or person occupying an official position in the national organization of the employers or workers which has made the complaint, may participate in the Committee's deliberations or even be present during the hearing of the complaint in question. Similarly, the documents concerning the case are not supplied to them». Sempre per la finalità di conferire forza a decisioni fondate sull'autorevolezza, anziché sull'autorità, il *CFA* cerca di pervenire a decisioni assunte all'unanimità dei propri componenti (v. par. 11 delle '*Special Procedures*').

(346) N. Valticos, *Les Méthodes de la Protection Internationale de la Liberté Syndicale*, cit., 108. Per B. Gernigon, A. Odero, H. Guido, *Les Principes de l'OIT sur le Droit de Grève*, in *RBDI*, 2000, 1, 78-79, il *CFA* è «un organe technique dont les membres, siégeant à titre personnel sans recevoir d'instructions de quiconque, ne méconnaissant cependant pas les intérêts généraux et les positions du secteur qu'ils représentent au Conseil d'administration du BIT en leur qualité de membres gouvernementaux, employeurs ou travailleurs».

(347) V. supra, nota 326.

(348) Cfr. B. Langille, *Can we Rely on the ILO?*, cit., 283.

L'azione del *CFA* si gioca sulla fondamentale distinzione esistente tra (1) l'imposizione degli obiettivi dell'*ILO*, che può avvenire solamente con lo strumento della ratifica delle Convenzioni, cui consegue l'*enforcement* delle specifiche obbligazioni che ne derivano, e (2) la promozione generale degli obiettivi medesimi con altri legittimi strumenti, compresi i processi amministrativi propri dell'organizzazione, di cui la procedura speciale rappresenta un notevole esempio (349). Queste cautele, in effetti, si saldano in modo coerente con la natura non-giudiziale del *CFA* quale «fact-finding and conciliation service» (350), salvo quanto si dirà appresso sulla pubblicazione della sua giurisprudenza, di talché funzione e parametri normativi, compresa l'applicazione dei principi generali anziché delle specifiche obbligazioni derivanti dalle Convenzioni nn. 87 e 98, non variano in base all'eventuale ratifica operata dal paese coinvolto nella procedura (351), rappresentando piuttosto la *cifra* stessa del Comitato:

«The CFA for its part has often been asked to consider matters relating to the exercise of trade union rights that are not expressly set down in the conventions ... it has been asked to formulate conclusions and propose solutions ... on the basis of ILO standards but by drawing on principles more closely adapted to the situation at hand ... the method employed allows a body made up in such a way as to ensure a reasonable balance between divergent point of view and interests to examine complaint informally: it can in no way be compared to a procedure of inquiry conducted in the context of legal proceedings against a state which an accusing finger has been pointed. Here the functions of conciliation and mediation must have the upper hand» (352).

Le parole di Jean Michel Servais ricordano quelle espresse da Wilfred Jenks con riferimento allo spirito generale che 'imbeve' gli organi supervisorî dell'*ILO*, connotato da certi principi fondamentali, compresa la «recognition of the need for a sympathetic understanding of what lies beyond the letter of the law, of problems of timing, and of practical difficulties; and acceptance of the duty to observe the *highest standard* of tact and courtesy in the valuation of complex and delicate problems (corsivo mio)» (353).

---

(349) Cfr. GB267/LILS/5 (November 1996), cit, *passim*.

(350) B. Langille, *Can we Rely on the ILO?*, cit., 287.

(351) Ciò che varia, invece, è che la fase di *follow up* incentrata sul monitoraggio delle azioni compiute dal governo interessato per adempiere alle raccomandazioni contenute nelle conclusioni del *CFA* è affidato al *CEARC* solamente in caso di ratifica, mentre in caso contrario è affidata allo stesso *CFA*: par. 70 ss. delle '*Special Procedures*'. Cfr. A. Odero, M.M. Travieso, *Le Comité de la Liberté Syndicale (II)*, cit., 200-201: «... les gouvernements seraient priés d'informer le Comité périodiquement sur les suites données aux recommandations (corsivo mio)»).

(352) J.M. Servais, *International Labour Law*, 2005, par. 1012, nt. 18.

(353) *Human Rights, Social Justice and Peace – The Broader Significance of the ILO Experience*, Norwegian Nobel Institute, 1967, 37, citato da K. Tapiola, *The ILO System of Regular Supervision*, cit., 32.



Preme osservare come questa diplomazia dell'*ILO* caratterizzi anche il *CFA*, esprimendosi in particolare con le missioni di contatto diretto che quest'ultimo (con il consenso del governo interessato) attua 'sul campo' (par. 67 delle '*Special Procedures*') per raccogliere informazioni e per innestare un percorso dialogico di persuasione e assistenza tecnica, che si rivela particolarmente efficace nelle ipotesi di grave violazione delle libertà fondamentali delle persone, classificati come prioritari (par. 54 delle '*Special Procedures*') (354). Sotto questo profilo, ogni anno il *CFA* è diretto fautore del rilascio di centinaia di sindacalisti detenuti in tutto il mondo (355).

d. Le conclusioni del *CFA*, che hanno per oggetto sempre un fatto specificamente allegato, e non la situazione generale della libertà sindacale nel paese coinvolto (par. 16 delle '*Special Procedures*'), possono assumere una triplice direzione. Dopo la procedura tendenzialmente scritta e le eventuali missioni di contatto diretto (356), in sede di *rapporto definitivo* (357) il Comitato può informare il *GB* che il *complaint* (1) merita un esame più approfondito, raccomandando di ricercare il consenso del governo interessato per il deferimento del caso alla *FFCC*, oppure che (2) non merita un esame più approfondito in quanto inammissibile o infondato. Nella terza ipotesi, (3) il *CFA* rileva l'esistenza di

---

(354) Cfr. B. Gernigon, *La Liberté Syndicale et les Missions sur Place de l'OIT*, in *Les Normes Internationales du Travail*, cit., 107 ss., A. Odero, M.M. Travieso, *Le Comité de la Liberté Syndicale (II)*, cit., 207 ss.

(355) Sull'efficacia del *CFA* in generale cfr. E. Gravel, I. Duplessis, B. Gernigon, *The Committee on Freedom of Association: its Impact over 50 Years*, 2001. Sui casi di progresso in termini di adeguamento della legislazione v. G. von Potobsky, *Freedom of Association: the Impact of Convention No. 87 and ILO Action*, in *ILR*, 1998, 2, 206 ss., da cui può notarsi che nella maggior parte dei casi si tratta di paesi che hanno sperimentato una transizione democratica, cui l'*ILO*, anche tramite il *CFA*, ha fornito assistenza tecnica (paesi dell'Est-Europa, Grecia, Argentina, Spagna ecc.).

(356) Sui dettagli della procedura cfr. A. Odero, M.M. Travieso, *Le Comité de la Liberté Syndicale (II)*, cit., 195 ss. e, comunque, le '*Special Procedures*'. Sia sufficiente osservare come il Direttore Generale possa chiedere alle organizzazioni sindacali di specificare meglio il contenuto del *complaint*. Successivamente, comunica il *complaint* al governo interessato, che deve presentare le proprie osservazioni scritte. Il Direttore Generale può chiedere che siano specificate meglio. In caso di mancata cooperazione, il *CFA* ne fa menzione in uno speciale paragrafo. Della mancata cooperazione e del *report* finale sarà data ampia pubblicità. Tenuto conto delle osservazioni presentate invece dal governo, il Direttore Generale può chiedere alle organizzazioni sindacali ulteriori informazioni. Il governo interessato potrà replicare. Il comitato potrà decidere anche di audire le parti.

(357) Il rapporto può anche essere provvisorio quando il *CFA* non dispone delle informazioni necessarie per formulare le proprie conclusioni. Il rapporto definitivo in cui siano riscontrate le anomalie contiene anche l'invito a tenere informato il Comitato stesso delle azioni compiute per ottemperare alle raccomandazioni. Il rapporto può anche contere esclusivamente la richiesta del *CFA* di essere informato sulle evoluzioni, come nell'ipotesi in cui il Comitato stesso ritiene di voler attendere l'esaurimento di un procedimento giudiziale interno. Si tratta del c.d. «rapport de suivi» (cfr. A. Odero, M.M. Travieso, *Le Comité de la Liberté Syndicale (II)*, cit., 211).

*anomalie* che propone al *GB* per la comunicazione al governo interessato, formulando altresì direttamente le proprie *raccomandazioni* per la risoluzione delle anomalie riscontrate (358).

Le raccomandazioni sono indirizzate direttamente al governo, con la richiesta di adottare specifiche misure, come l'annullamento di provvedimenti amministrativi, la modifica di norme amministrative o legislative, la liberazione di sindacalisti o la restituzione di beni appartenenti alle organizzazioni sindacali. Il Comitato può anche richiedere al governo di adottare misure adeguate per porre fine ad atti di discriminazione antisindacale come la reintegrazione nel posto di lavoro o la compensazione per la perdita del salario (359). Può, altresì, chiedere che il governo eradi gruppi paramilitari o migliori il funzionamento del sistema giudiziario, oppure adotti altre misure idonee a stabilire un sistema democratico (360).

Il Comitato ha sempre enfatizzato la qualificazione della libertà sindacale come componente delle libertà fondamentali dell'uomo. In particolare, la libertà e la sicurezza personale rispetto ad arresti arbitrari e detenzioni, la libertà di opinione ed espressione, il diritto alla conoscenza e alla diffusione delle informazioni e delle idee attraverso ogni strumento e anche al di là delle frontiere nazionali, la libertà di assemblea, il diritto a un giudizio equo ed imparziale e il diritto di proprietà dei beni delle organizzazioni sindacali rappresentano, per la giurisprudenza del *CFA*, condizioni essenziali dell'effettivo esercizio della libertà sindacale (361). Un tema di notevole interesse per l'*ILO* è la libertà di espressione dei delegati all'*ILC*, che devono godere dell'assoluta immunità per il contenuto delle dichiarazioni rese. In base all'art. 40 della Costituzione, i «delegates of the Conference ... enjoy such privileges and immunities as are necessary for the independent exercise of their functions in connection with the Organization». È evidente che non solo l'effettività di queste garanzie è fondamentale per consentire all'*ILC* il libero ed efficace

---

(358) Sinora il *GB* ha sempre approvato le conclusioni del *CFA*, anche se i singoli membri, o i delegati dei governi interessati e non rappresentati presso il *GB*, possono partecipare alla discussione e manifestare il proprio disaccordo rispetto alle conclusioni medesime: A. Odero, M.M. Travieso, *Le Comité de la Liberté Syndicale (II)*, cit., 212.

(359) *Ib.* Ciò, si ritiene, con l'invito a prevedere una legislazione in materia e a strutturare un sistema giudiziario efficiente, innanzi al quale il lavoratore che si ritiene discriminato possa richiedere un esame imparziale della vicenda.

(360) *Ib.*

(361) Cfr. anche *ILO, Freedom of Association, Compilation of Decisions*, cit., par. 67 ss.

svolgimento delle sue funzioni, ma rappresenta una misura della credibilità dell'organizzazione (362).

Il *CFA* ha elaborato nel tempo una dettagliata giurisprudenza, periodicamente pubblicata e massimata in una raccolta di ormai centinaia di pagine (363), mentre le singole decisioni sono fruibili nel sito *internet* dell'organizzazione (364). La sanzione del *public shaming*, implicita nella diffusione al pubblico dei casi e delle conclusioni del Comitato, ha determinato una commistione tra la funzione meramente promozionale della procedura speciale e un approccio maggiormente legalistico, coerente con la sua natura attuale, di esame quasi-giudiziale dei *complaint* (365).

Gli *standard* dell'*ILO* e la giurisprudenza del *CFA* si configurano come un *bene pubblico*, non-escludibile e non-rivale, destinato quindi a diffondersi sempre di più oltre i confini istituzionali dell'organizzazione. A differenza dei beni privati, una volta che sono stati prodotti dai meccanismi interni gli *standard* sono fruibili da chiunque, senza possibilità di esclusione. Secondariamente, l'utilizzo delle norme da parte di un tribunale o di una multinazionale, magari nella redazione dei codici di condotta, non diminuisce le opportunità di utilizzo da parte degli altri attori del 'villaggio globale', compresi governi, organizzazioni internazionali (*UN*, agenzie specializzate, *IFI*, *WTO*, *ISO* ecc.), corti regionali e nazionali, imprese, organizzazioni sindacali, *NGO*, *think tank*, università, gruppi della società civile ecc. (366).

Da questa ricca giurisprudenza emergono una serie di criteri oggettivi e non arbitrari di risoluzione di casi concreti, in relazione ai problemi specifici emersi grazie allo scambio di informazioni con le parti e alle eventuali missioni di contatto diretto. Ne deriva un continuo aggiornamento delle norme rispetto alle sfide presentate dall'evoluzione tecnologica e dalla globalizzazione, attuato mediante un procedimento che, nonostante l'enfasi riposta sulla *disclosure*, rimane essenzialmente democratico, finalizzato alla cooperazione e al dialogo con i governi interessati.

---

(362) Cfr. L. Swepton, *Human Rights Law and freedom of Association*, 178. V. anche *ILO, Freedom of Association, Compilation of Decisions*, cit., par. 269 ss.

(363) Da ultimo, v. *ILO, Freedom of Association, Compilation of Decisions*, cit.

(364) <https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:70001:0::NO::>

(365) Cfr. B. Langille, *The ILO and the New Economy: Recent Developments*, in *IJCLIR*, 1999, 247.

(366) Cfr. B. Langille, *Imagining Post 'Geneva Consensus' Labour Law*, cit., 540, K. Tapiola, *The ILO System of Regular Supervision*, cit., 30.

4. *CLR* = il diritto di cittadinanza nel luogo di lavoro.

«That is, what if the really fundamental problem with, and the key word in the ‘Washington Consensus’ is not ‘Washington’, but ‘Consensus’? The problem on this view is not just that the recipe for development contained in the Washington Consensus is wrong, but that the very idea of a single recipe is a bad one no matter whether cooked up in Washington, or anywhere else, including Geneva?» (367).

a. Il procedimento speciale testé delineato costituisce, sotto plurimi profili, un notevole precedente della *ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and Its Follow Up* adottata dall’*ILC* il 18 giugno 1998 (di seguito *1998-Declaration*) (368), che ha enucleato, tra i *labour standard* elaborati nelle quasi duecento convenzioni oramai adottate, quattro *Core Labour Rights (CLR)*, e in particolare

(a) la libertà sindacale e l’effettivo riconoscimento del diritto di contrattazione collettiva,

(b) l’eliminazione del lavoro forzato,

(c) l’effettiva abolizione del lavoro infantile,

(d) l’eliminazione della discriminazione in relazione all’impiego e all’occupazione.

Come nel procedimento speciale in materia di libertà sindacale, anche la *1998-Declaration* si fonda sull’idea che la *membership* dell’*ILO* presupponga la condivisione degli obiettivi e dei principi elencati nella Costituzione e nella Dichiarazione di Philadelphia:

«THE INTERNATIONAL LABOUR CONFERENCE 1. Recalls: (a) that in freely joining the ILO, all Members have endorsed the principles and rights set out in its Constitution and in the Declaration of Philadelphia, and have undertaken to work towards attaining the overall objectives of the Organization to the best of their resources and fully in line with their specific circumstances; (b) that these principles and rights have been expressed and developed in the form of specific rights and obligations in Conventions recognized as fundamental both inside and outside the Organization ...».

Questi obiettivi e principi sono espressi da otto convenzioni *riconosciute* come fondamentali «all’interno e all’esterno dell’*ILO*», comprese le nn. 87 e 98 in materia di libertà sindacale e diritto di contrattazione collettiva, e devono essere perseguiti in virtù della sola adesione all’organizzazione, a prescindere dalla ratifica delle convenzioni medesime:

---

(367) B. Langille, *Imagining Post ‘Geneva Consensus’ Labour Law*, cit., 528.

(368) Cfr. B. Langille, *Can We Rely on the ILO?*, cit., *passim*, *ILO*, ‘*Defending Values, Promoting Change. Social Justice in a Global Economy: An ILO Agenda*’, 1994, 52 ss.

« THE INTERNATIONAL LABOUR CONFERENCE ... 2. Declares that all Members, even if they have not ratified the Conventions in question, have an *obligation* arising from the very fact of membership in the Organization to respect, to *promote* and to realize, in good faith and in accordance with the Constitution, the principles concerning the fundamental rights which are the subject of those Conventions».

La distinzione fondamentale tra le ‘obbligazioni’ derivanti dalle convenzioni e la ‘promozione’ degli obiettivi dell’organizzazione, sottesa alla procedura innanzi al *CFA*, è un *reminder* necessario per comprendere la *ratio* e gli effetti del procedimento introdotto dalla *1998-Declaration*: si noti bene che nella locuzione ‘obligation to promote’ la parola chiave è ‘promote’, non certo ‘obligation’.

Le uniche obbligazioni specifiche che emergono dalla *1998-Declaration* vincolano eppoi l’organizzazione stessa:

« THE INTERNATIONAL LABOUR CONFERENCE ... 3. Recognizes the *obligation* on the Organization to *assist* its Members, in response to their established and expressed needs, in order to attain these objectives by making full use of its constitutional, operational and budgetary resources, including, by the mobilization of *external resources* and support, as well as by encouraging other international organizations with which the ILO has established relations, pursuant to article 12 of its Constitution, to support these efforts...».

La promozione dei «principi concernenti i diritti fondamentali che sono oggetto delle convenzioni» si aggiunge al *regular supervisory system* ricavato dagli artt. 19, 22 e 23 della Costituzione e alla procedura speciale in materia di libertà sindacale, senza sostituirli. Fulcro della procedura istituita dalla *1998-Declaration* è un meccanismo di *follow up* (369) espressamente declinato come promozionale (370), e articolato nell’elaborazione di *report* annuali *ex art.* 19, lett. (e) (quindi non più periodica, su richiesta del *GB*), aventi ad oggetto gli sforzi compiuti dai paesi membri per ratificare una o più delle convenzioni fondamentali e le modifiche legislative e pratiche in materia, e destinati alla revisione da parte del *GB*,

---

(369) « THE INTERNATIONAL LABOUR CONFERENCE ...4. Decides that, to give full effect to this Declaration, a *promotional follow-up*, which is meaningful and effective, shall be implemented in accordance with the measures specified in the annex hereto, which shall be considered as an integral part of this Declaration (corsivo mio)».

(370) «Annex ... 1. The aim of the follow-up described below is to encourage the efforts made by the Members of the Organization to *promote* the fundamental principles and rights enshrined in the Constitution of the ILO and the Declaration of Philadelphia and reaffirmed in this Declaration. 2. In line with this objective, which is of a *strictly promotional nature*, this follow up will allow the identification of areas in which the assistance of the Organization through its technical cooperation activities may prove useful to its Members to help them implement these fundamental principles and rights».

che può completarli con ulteriori informazioni e chiarimenti forniti dagli stessi paesi membri (371).

La parte più innovativa del *follow up* pare consistere nel *Global Report* avente ad oggetto le variazioni a livello globale in tema di *CLR*, rispetto al periodo precedente, al fine di valutare l'effettività dei servizi forniti dall'organizzazione, e per definire la *guidance* delle priorità e la pianificazione dell'assistenza tecnica, comprensiva delle decisioni di *budget*, che possono anche prevedere la mobilitazione di risorse esterne (372). Redatto sotto la responsabilità del Direttore Generale, il *Global Report* è discusso dall'*ILC*, che può ovviamente incidere su ognuno di questi aspetti. L'*Annex* sul *follow up* è poi chiuso da un punto pregno di interesse:

«IV. IT IS UNDERSTOOD THAT: 1. The Conference shall, in due course, review the operation of this follow-up in the light of the experience acquired to assess whether it has adequately fulfilled the overall purpose articulated in Part I».

b. È una tendenza storica generale, accelerata da alcuni eventi topici, a costituire il processo che ha portato all'adozione della *1998-Declaration* in seno all'*ILO*. Si era giunti alla fine del millennio dopo una decade di globalizzazione sfrenata, favorita dalla massima esplicazione del *Washington Consensus*. La fine della Guerra Fredda, infatti, aveva aperto agli Stati Uniti la possibilità di concentrare le proprie energie sull'apertura di nuovi mercati, a tutto vantaggio delle proprie imprese nazionali di respiro globale (e indirettamente di altre imprese occidentali). È in questo contesto che un intellettuale organico come Francis Fukuyama, nell'iconico saggio *The End of History and the Last Man* (373), promuoveva l'universalizzazione della democrazia liberale come punto di arrivo dell'evoluzione umana

---

(371) «1. The follow-up will be based on reports requested from Members under article 19, paragraph 5(e), of the Constitution. The report forms will be drawn up so as to obtain information from governments which have not ratified one or more of the fundamental Conventions, on any changes which may have taken place in their law and practice, taking due account of article 23 of the Constitution and established practice. 2. These reports, as compiled by the Office, will be reviewed by the Governing Body. 3. Adjustments to the Governing Body's existing procedures should be examined to allow Members which are not represented on the Governing Body to provide, in the most appropriate way, clarifications which might prove necessary or useful during Governing Body discussions to supplement the information contained in their reports».

(372) «1. The purpose of the Global Report is to provide a dynamic global picture relating to the four categories of fundamental principles and rights at work noted during the preceding period, and to serve as a basis for assessing the effectiveness of the assistance provided by the Organization, and for determining priorities for the following period, including in the form of action plans for technical cooperation designed in particular to mobilize the internal and external resources necessary to carry them out».

(373) Cit.

sul piano ideologico. Naturalmente, in tal modo egli finiva per negare la forza propulsiva del conflitto sociale (374), e la relazione dialettica tra linguaggio universale e cultura particolare. Si trattava di un modo raffinato per cristallizzare i rapporti di egemonia contingenti:

«What we may be witnessing is not just the end of the Cold War, or the passing of a particular period of post-war history, but the end of history as such ... That is, the end point of mankind's ideological evolution and the universalization of Western liberal democracy as the final form of human government» (375).

Non casualmente, l'istituzione della *World Trade Organization (WTO)* nel 1994 assurgeva l'*hyperglobalisation* ad assetto naturale e fisiologico dell'economia internazionale. È proprio nella parentesi brevissima tra la caduta del muro di Berlino da un lato e la crisi dei mutui *subprime* e l'ascesa della Cina dall'altro, che si enucleava il concetto di *global politics* (376). Un rinnovato interesse per 'La Pace Perpetua' di Kant enfatizzava, quindi, il *sogno* di un governo mondiale (377) che, in realtà, costituiva l'espressione dell'egemonia unipolare, e quindi nazionalistica, degli Stati Uniti.

Dal canto suo, l'*ILO* aveva terminato già da qualche anno l'ultima campagna a elevato riscontro mediatico in Sudafrica, e versava in una crisi esistenziale favorita dalla marginalizzazione operativa e da una visione della giustizia sociale generalmente

---

(374) Cfr. J. Derrida, *Specters of Marx: the State of the Debt, the Work of Mourning and the New International*, 1994: «For it must be cried out, at a time when some have the audacity to neo-evangelize in the name of the ideal of a liberal democracy that has finally realized itself as the ideal of human history: never have violence, inequality, exclusion, famine, and thus economic oppression affected as many human beings in the history of the earth and of humanity. Instead of singing the advent of the ideal of liberal democracy and of the capitalist market in the euphoria of the end of history, instead of celebrating the 'end of ideologies' and the end of the great emancipatory discourses, let us never neglect this obvious, macroscopic fact, made up of innumerable, singular sites of suffering: no degree of progress allows one to ignore that never before, in absolute figures, have so many men, women and children been subjugated, starved or exterminated on the earth».

(375) Cit., 45.

(376) Cfr. J. Cohen, C.F. Sabel, *Global Democracy?*, in *NYUJIL&P*, 2005, 763 ss.

(377) Cfr. J. Habermas, *L'Idea Kantiana della Pace Perpetua, Due Secoli Dopo*, in *ID.*, *L'inclusione dell'Altro*, cit., 177 ss.

traguardata come antistorica ( 378 ), ma anche da un ordinamento normativo tendenzialmente esemplato sul *male breadwinner* delle fabbriche fordiste (379).

Sempre nel 1994, il Direttore Generale dell'ILO, Michel Hansenne, pubblicava un report intitolato '*Defending Values, Promoting Change. Social Justice in a Global Economy: An ILO Agenda*'. In modo alquanto sconfortato, l'organizzazione riconosceva l'esistenza di una *race to the bottom*, determinata dalla pressione derivante dalla competizione internazionale, e dimostrata dal numero sempre minore di ratifiche provenienti dagli Stati membri (380). Una simile presa d'atto esigeva una reazione e una chiara scelta di campo, anche perché in quegli anni i paesi sviluppati stavano cominciando ad attuare una controriforma in direzione della flessibilizzazione delle tutele del lavoro. Da quest'angolo visuale, la 'Private Employment Agencies Convention' n. 181 del 1997 non testimonia l'adesione dell'organizzazione al 'giro di boa' del diritto del lavoro, ma un'eccezione rispetto alle strade indicate nel *Report* per perseguire l'obiettivo della giustizia sociale in un mondo globalizzato, ovvero: (1) l'articolazione di quattro «basic social rights» e di sette corrispondenti convenzioni, cui estendere la procedura speciale prevista in materia di violazioni della libertà sindacale, oppure dedicare un procedimento simile (381); (2) la ricognizione dei servizi che l'organizzazione avrebbe dovuto fornire agli Stati membri per raggiungere un livello di sviluppo adeguato all'effettivo riconoscimento dei *basic rights* (382); (3) l'adozione di convenzioni c.d. *framework* (383), esemplificate dalle successive 'Maritime Labour Convention' e 'Promotional Framework for Occupational Safety and Health Convention' n. 187, entrambe del 2006.

---

( 378 ) Nel 1987, il Direttore generale Olivier Blanchard aveva fatto un tentativo di controbilanciare l'egemonia dominante, convocando un 'High Level Meeting on Structural Adjustment and Employment' con i rappresentanti dell'*IMF*, della *WB*, del *GATT*, dell'*UNCTAD* e dell'*OECD* (*Organization for Economic Co-operation and Development*) per discutere dei piani di aggiustamento strutturale, senza evidentemente sortire grandi effetti (cfr. D. Maul, *The International Labour Organization*, cit., 252).

(379) G. Standing, *ILO: An Agency for Globalisation?*, cit.,

(380) *ILO, Defending Values, Promoting Change*, cit., 41 ss.

(381) *ILO, Defending Values, Promoting Change*, cit., 52 ss.

(382) *Ib.*, 67: «... - supplying constituents with information and analysis on questions related to employment and work; - offering a forum for debate on issues of current concern; - providing a point of reference on policy issues and technical problems; - acting as a partner in technical cooperation».

(383) *Ib.*, 45: «... perhaps our Conventions should aim at defining a general framework, leaving the more detailed provisions to a Recommendation, or to the so-called flexibility clauses envisaged by the Constitution since 1919», ma v. più nel dettaglio B. Hepple, *Does Law Matter? The Future of Binding Norms*, in *ILO, Protecting Labour Rights as Human Rights*, cit., 228-229.



In relazione all'obiettivo della promozione e massima diffusione dei *basic rights*, il *report* ricordava la portata ontologica dell'assistenza tecnica e della cooperazione allo sviluppo, che sarebbe stato tuttavia necessario adeguare alle nuove sfide:

«In keeping with its practical vocation, the ILO would not embark on such an assessment without searching ... for complementary measures that would facilitate the necessary adjustments in all countries concerned ... it would be necessary to offer the developing countries real and practical support to help them to cope with the negative consequences which could result from introducing social measures offering a higher level of protection as their international trade develops ... there is of course the possibility of bilaterally financed technical assistance, but this approach no longer seems commensurate with the magnitude and multilateral dimension of the problem (corsivi miei)» (384).

Il *World Summit for Social Development* di Copenaghen del 1995, organizzato dal Dipartimento per gli Affari Economici e Sociali delle *UN*, recepisce per la prima volta in un testo condiviso il concetto dei «basic workers' rights» (385), mentre l'anno successivo un'organizzazione internazionale adesiva rispetto alle politiche neoliberiste come l'*OECD*, nel *report* intitolato '*Trade, Employment and Labour Standards. A Study of Core workers' Rights and International Trade*', riconosceva che i *CLR* non sembrano rappresentare una determinante fondamentale nelle decisioni di localizzazione dei *FDI* (386). Ma è la Conferenza Ministeriale della *WTO*, tenutasi nel mese di dicembre del 1996 a Singapore, a costituire il principale fattore di accelerazione della proclamazione della *1998-Declaration*. In quell'occasione, gli Stati Uniti – unitamente a Francia e Norvegia e alla Commissione Europea – rinnovavano la proposta, già formulata nel corso dell'*Uruguay Round* (387), di formare un *working group* sul collegamento tra le regole del commercio internazionale e i «Core Labour Standards» (la c.d. clausola sociale), provocando la rigida opposizione dei paesi in via di sviluppo. Michelle Hansenne, invitato a parlare alla Conferenza, rinunciava ad effettuare l'intervento programmato (388).

---

(384) *ILO, Defending Values, Promoting Change*, cit., 61-62.

(385) Cfr. Agreement, Cap. IV, par. 54, let. (b): «Safeguarding and promoting respect for basic workers' rights, including the prohibition of forced labour and child labour, freedom of association and the right to organize and bargain collectively, equal remuneration for men and women for work of equal value, and non-discrimination in employment, fully implementing the conventions of the International Labour Organization (ILO) in the case of States parties to those conventions, and taking into account the principles embodied in those conventions in the case of those countries that are not States parties to thus achieve truly sustained economic growth and sustainable development».

(386) Op. cit., 112 ss.

(387) Cfr. S. Charnovitz, *The Influence of International Labour Standards*, cit., 565 ss.

(388) Cfr. B. Langille, *ILO and the New Economy*, cit., 240, V.A. Leary, *The WTO and the Social Clause: Post-Singapore*, in *EJIL*, 1997, 118 ss.

Il risultato della discussione sulla clausola sociale è contenuto in una manciata di paragrafi della Dichiarazione di Singapore:

«We renew our commitment to the observance of the internationally recognized core labour standards. The International Labour Organization (ILO) is the *competent body* to set and deal with these standards and reaffirm our support for its work in promoting them. We believe that economic growth and development fostered by increased trade liberalization contribute to the promotion of these standards. We reject the use of labour standards for protectionist purposes, and agree that the comparative advantage of countries, particularly low-wage developing countries, must in no way put into question. In this regard we note that the WTO and ILO Secretariats will continue their existing collaboration» (corsivo mio) (389).

Dal contrasto tra l'idealismo dell'impegno iniziale e la netta dichiarazione di fedeltà alla teoria dei vantaggi comparati, sino alla proclamazione dell'incompetenza della stessa *WTO*, i paragrafi riportati denunciano lo scarso interesse per l'approfondimento del tema della clausola sociale nel contesto multilaterale delle regole del commercio internazionale. È quanto meno singolare, del resto, che la normativa *WTO* preveda la convergenza su aspetti essenziali della politica domestica, come la disciplina dei diritti di proprietà intellettuale e degli investimenti stranieri, la regolamentazione dei servizi, le regole della concorrenza e la determinazione degli *standard* tecnici e di sicurezza, ma non sui *CLR*. È un punto che si approfondirà *infra*.

Per l'*ILO*, Singapore giungeva quasi salvifica dopo gli anni della marginalizzazione, e della difficoltà a ritagliarsi un ruolo efficace rispetto a un sistema delle relazioni internazionali che fomentava aspre proteste della società civile, come attestato dall'espansione del movimento *No Global*. L'organizzazione accoglieva così la sfida, muovendo dagli aspetti positivi della Dichiarazione, e ignorando volutamente l'implicito messaggio di irrilevanza del tema del lavoro (390). In questo senso, il Preambolo della *1998-Declaration* enfatizza la proclamazione di competenza dell'organizzazione e il supporto promesso dalla stessa *WTO* (391), mentre – per quanto programmatici – la ricognizione dei *Core Labour Standard* 'internazionalmente riconosciuti' (e sicuramente riconosciuti da tutti i paesi membri della *WTO*, che avevano sottoscritto il documento finale), e l'impegno assunto in direzione della loro osservanza, rappresentavano un

---

(389) Citato da B. Langille, *The ILO and the New Economy*, cit., 240.

(390) *Ib.*, 243.

(391) «... Whereas the ILO is the constitutionally mandated international organization and the competent body to set and deal with international labour standards, and enjoys universal support and acknowledgement in promoting Fundamental Rights at Work as the expression of its constitutional principles ...».

ulteriore fattore di legittimazione dell'organizzazione nell'enuclearli quali obiettivi fondamentali del proprio mandato.

c. Una volta deciso di recepire la Dichiarazione di Singapore, la via per superare gli anni più complicati della (perdente) competizione con le agenzie dello sviluppo era già stata lastricata dal *report* del 1994, e si trattava quindi di negoziare un testo che sintetizzasse i concetti e i metodi ivi condensati dal Direttore Generale.

È difficile affermare che la Dichiarazione del 1998 rappresenti un momento costituzionale alla pari di quelli del 1919 e del 1944. La Dichiarazione di Philadelphia, ad esempio, aveva attuato la transizione dalla concezione neoclassica del rapporto di lavoro e delle politiche economiche, sottesa alla cultura liberale da cui promanava la Costituzione del 1919, a quella keynesiana, impostata sul collegamento tra l'agenda economica e quella sociale e sull'obiettivo del pieno impiego ovvero, in altri termini, sulla giustizia sociale come fine in-sé delle politiche pubbliche, riassunto nel concetto di 'dignità umana' (in sintesi, da P2 a P1). L'evoluzione di Philadelphia continua a permeare l'assetto valoriale dell'*ILO*, dopo aver attraversato gli anni più difficili dell'egemonia neoliberista, sicché vi è un ulteriore motivo, quello dell'ampia condivisione ('identitaria'), per sostenere la costituzionalità della Dichiarazione del 1944, mentre la *1998-Declaration* è stata approvata dopo due anni di difficili negoziati, e soprattutto non all'unanimità (392).

Essa, inoltre, non costituisce una svolta assiologica, ma si pone nel solco degli obiettivi di Philadelphia, senza stravolgerli dinnanzi alle nuove sfide (393):

«Whereas the ILO was founded in the conviction that social justice is essential to universal and lasting peace ...» (394).

Ciò non appariva affatto scontato di fronte all'inesorabile avanzata della globalizzazione neoliberista, e alla possibile tentazione di dichiararsi impotenti e *disponibili*. Tutto al contrario, essa propone un metodo aggiornato per perseguire il consueto obiettivo della dignità umana in un mondo globalizzato. In questo senso, la *1998-*

---

(392) Cfr. L. Baccaro, V. Mele, *Pathology of Path Dependency? The ILO and the Challenge of New Governance*, in *ILR*, 2012, 217.

(393) «... Whereas it is urgent, in a situation of growing economic interdependence, to *reaffirm* the immutable nature of the fundamental principles and rights *embodied in the Constitution* of the Organization and to promote their universal application ... (corsivi miei)» (Preambolo della *1998-Declaration*, settimo e ultimo paragrafo).

(394) Preambolo della *1998-Declaration*, primo paragrafo.

*Declaration* rappresenta un manifesto che rigetta l'idea della globalizzazione come promessa universale di benessere e di diffusione dell'edonismo occidentale:

«... Whereas economic growth is essential BUT not sufficient to ensure equity, social progress and the eradication of poverty, confirming the need for the ILO to promote strong social policies, justice and democratic institutions ...» (395).

Il messaggio forte è chiaro è che – a differenza di quanto sostenuto dagli economisti neoliberalisti e da intellettuali come Fukuyama (396) – non esiste un pilota automatico dei mercati, ma è necessario intervenire per orientarli a vantaggio della gente comune del primo come del terzo mondo (397).

Tra gli altri critici della *1998-Declaration*, Philip Alston intravede nella selezione di un breve elenco di diritti fondamentali tra i diritti fondamentali un atto arbitrario, lesivo del principio di indivisibilità dei diritti umani; inoltre, considera la sostituzione del linguaggio dei principi, con la sua vaghezza, a quello dettagliato degli *standard* previsti nelle convenzioni, un approccio favorevole alle esigenze di flessibilità delle imprese; infine, nella tecnica meramente promozionale di implementazione dei principi, scorge un grave *deficit* di effettività, che segnalerebbe una resa incondizionata al neoliberalismo dominante (398).

Invero, quello della *1998-Declaration* non costituisce affatto un approccio *second best* rispetto al proprio mandato. Se la clausola di flessibilità degli *IFLS* rispetto al livello di sviluppo del paese membro, articolata nella Costituzione del 1919 (399), è sopravvissuta

---

(395) Secondo paragrafo del preambolo della *1998-Declaration*, che prosegue: «... Whereas the ILO should, now more than ever, draw upon all its standard-setting, technical cooperation and research resources in all its areas of competence, in particular employment, vocational training and working conditions, to ensure that, in the context of a global strategy for economic and social development, economic and social policies are mutually reinforcing components in order to create broad-based sustainable development... (corsivi miei)»

(396) Cfr. già *ILO, Defending Values, Promoting Change*, cit., 43: «I place as much credence in those who say that our standard-setting activities have just about exhausted their possibilities as I do in those who claim that we have reached the end of history».

(397) Cfr. World Commission on Globalization, *A Fair Globalization: Creating Opportunities for All*, Final Report, 2004: «Wealth is being created, but too many countries and people are not sharing in its benefits. They also have little or no voice in shaping the process. Seen through the eyes of the vast majority of women and men, globalization has not met their simple and legitimate aspirations for decent jobs and a better future for their children».

(398) Cfr. 'Core Labour Standards' and the Transformation of the International Labour Rights Regime, in *EJIL*, 2004, 457 ss.

(399) Cfr. l'art. 19: «In framing any Convention or Recommendation ... the Conference shall have due regard to those countries in which climatic conditions, the imperfect development of industrial organization ... shall suggest the modifications, if any, which it considers may be required to meet the case of such countries» (cfr. V. Plata-Stenger, *L'OIT et le Problème du Sous-Développement en Asie*, cit., 111 ss.).

agli emendamenti del 1946, è perché nel secondo dopoguerra l'*ILO* ha attuato una politica di 'reverse discrimination', incaricandosi di fornire assistenza e cooperazione necessarie a creare le condizioni per il rispetto degli *IFLS* (anche prima o a prescindere dalla ratifica delle convenzioni). È solamente questo passaggio che rende accettabile l'idea di un'applicazione differenziata degli *IFLS*, compresi quelli strettamente connessi alle libertà fondamentali, come la libertà sindacale, poiché l'approccio flessibile originario rischiava di enucleare un concetto di sub-umanità indegna della titolarità di certi diritti, viceversa riconosciuti ai *WEIRD* (*Western Educated Industrialized Rich and Democratic*).

Pertanto, le critiche di Alston in materia di flessibilità e ineffettività dei principi cadono nel vuoto, nel momento in cui la *1998-Declaration* enuclea l'obbligo dell'*ILO* a cooperare con i paesi membri, disciplinandola in puntuali sotto-obbligazioni nell'*Annex* sul *follow-up*. In questo contesto istituzionale e normativo, è lecito ritenere che l'incapacità di un paese membro rispetto alla ratifica delle convenzioni fondamentali costituisce principalmente un fallimento dell'*ILO*. È per questo motivo che l'organizzazione ha previsto un meccanismo di apprendimento dai propri errori per moltiplicare i propri successi, di cui si dirà *infra*. Se la replica di Brian Langille, che evidenzia come la procedura promozionale della *1998-Declaration* si aggiunge senza sostituirsi al meccanismo legalistico (400), costituisce un truismo, è vero anche che la preoccupazione dei critici possiede una sua giustificazione. L'*ILO* ha una capacità di *guidance* politico-culturale, nel senso di modellare la percezione dei vari attori globali (imprese, *NGO*, sindacati, governi e altre organizzazioni internazionali) sullo stato dell'arte della giustizia sociale, di cui rappresenta la depositaria più autorevole. Sicché un manifesto identitario di questo tipo, e l'approccio metodologico che reca con sé, possiedono una notevole rilevanza trasversale, anche se non facilmente misurabile.

È per questo motivo, tuttavia, che Alston e gli altri avrebbero reso un servizio migliore alla diffusione dei diritti umani, in cui ripongono la loro fiducia, enfatizzando proprio la chiave della *1998-Declaration*, che consiste nel riportare al centro la capacità della politica nazionale di plasmare il mercato e la società, con il conseguente rifiuto degli automatismi internazionali dell'*hyperglobalisation*. Piuttosto, è la conservazione del parallelismo tra la procedura promozionale e un meccanismo legalistico lasciato intatto – se non per un'evoluzione nel senso delle convenzioni c.d. *framework* – a indebolire la portata della *1998-Declaration*, riflettendosi su scelte di *budget* compromissorie e sull'utilizzo

---

(400) *Core Labour Rights*, cit., 409 ss.

dispersivo delle risorse tecniche e informative (401). Nonostante l'approccio 'One ILO' (402), sussiste un'evidente separazione tra i dipartimenti dello sviluppo (tendenzialmente formati da economisti) e i dipartimenti legali (composti da giuristi) (403), particolarmente fiduciosi nel 'CSI-Model', che rappresenta l'ulteriore ragione per cui difficilmente la *1998-Declaration* può essere definita come un momento costituzionale dell'organizzazione.

d. La critica fondata sul principio di indivisibilità dei diritti umani si rivela particolarmente utile per approfondire i criteri di selezione dei quattro *CLR* nel complesso degli *IFLS* che sarebbero stati eleggibili in questo senso. Si è affermato che la libertà sindacale e il diritto di contrattazione collettiva, l'abolizione del lavoro forzato e del lavoro minorile e il divieto di discriminazione sarebbero stati selezionati per la loro connessione con i diritti umani (404). Invero, la Dichiarazione Universale del 1948 elenca molti altri diritti fondamentali dei lavoratori (405), e così la Costituzione del 1919 e la Dichiarazione di Philadelphia, per non parlare dell'*ICESCR* del 1966.

Casomai, il minimo comune denominatore dei quattro *CLR* è la loro natura di diritti *abilitanti*, ovvero diritti procedurali, che garantiscono la partecipazione a un processo, e non un risultato predeterminato (406):

---

(401) In ogni caso, sempre in replica ad Alston, F. Maupain, *Revitalization not Retreat: the Real Potential of the 1998 ILO Declaration for the Universal Protection of Workers' Rights*, in *EJIL*, 2005, 439 ss., ricorda come il numero di ratifiche delle convenzioni fondamentali sia aumentata dopo la *1998-Declaration*, e altri progressi. Vedi anche la controreplica di P. Alston, *Facing Up to the Complexities of the ILO's Core Labour Standards Agenda*, in *EJIL*, 2005, 467 ss.

(402) Cfr. Knowledge Sharing and Information Meeting for Chief Technical Advisors and National Programme Coordinators Nairobi, 15-17 February 2010 Opening Remarks by the Regional Director, Mr. Charles Dan.

(403) Cfr. B. Langille, *Imagining Post 'Geneva Consensus' Labour Law*, cit., 523 ss.

(404) Cfr., tra i molti, S. Polaski, *Trade and Labour Standards*, cit., 20.

(405) V. l'art. 23: «1. Ogni individuo ha diritto al lavoro, alla libera scelta dell'impiego, a giuste e soddisfacenti condizioni di lavoro ed alla protezione contro la disoccupazione. 2. Ogni individuo, senza discriminazione, ha diritto ad eguale retribuzione per eguale lavoro. 3. Ogni individuo che lavora ha diritto ad una remunerazione equa e soddisfacente che assicuri a lui stesso e alla sua famiglia una esistenza conforme alla dignità umana ed integrata, se necessario, da altri mezzi di protezione sociale. 4. Ogni individuo ha diritto di fondare dei sindacati e di aderirvi per la difesa dei propri interessi», l'art. 24: «Ogni individuo ha diritto al riposo ed allo svago, comprendendo in ciò una ragionevole limitazione delle ore di lavoro e ferie periodiche retribuite», e l'art. 25: «1. Ogni individuo ha diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione, e alle cure mediche e ai servizi sociali necessari; ed ha diritto alla sicurezza in caso di disoccupazione, malattia, invalidità, vedovanza, vecchiaia o in altro caso di perdita di mezzi di sussistenza per circostanze indipendenti dalla sua volontà».

(406) Cfr. Cfr. B. Langille, *ILO and the New Economy*, cit., 242: «...the core labour standards are rights to processes not outcomes. Respect for the core labour rights does not demand a common outcome, but a fair contracting process». Sembra non aver colto il punto E. de Wet, *Governance*

« Whereas, in seeking to maintain the link between social progress and economic growth, the guarantee of fundamental principles and rights at work is of particular significance in that it enables the persons concerned, to claim freely and on the basis of equality of opportunity, their fair share of the wealth which they have helped to generate, and to achieve fully their human potential» (407).

La transizione dal linguaggio degli *standard* a quello dei diritti costituisce una svolta per la stessa teoria dei diritti umani contemporanei e un respingimento dell'offensiva neoliberista, spesso favorita in buona fede dai c.d. 'umanitaristi'. La caratterizzazione dei diritti fondamentali che traspare dalla *1998-Declaration* era contenuta, *in nuce*, nella supremazia che l'*ILO* riconosce da sempre alla libertà sindacale nel contesto del proprio ordinamento normativo. L'indivisibilità dei diritti umani e l'idea che essi posseggano lo stesso rango, sottese alla critica di Alston, presuppongono la legittimità degli elenchi dei diritti eteronomi, disconnessi dal momento dell'autonomia politica del soggetto destinatario. All'opposto, la selezione dei quattro *CLR* rimanda a quel preliminare *droit à la citoyenneté*, enucleato da Balibar nei termini dell'accesso a un sistema di diritti. Da quest'angolo visuale, la *1998-Declaration* non prevede anche diritti sostanziali (gli *standard*), alla maniera della Dichiarazione Universale, ma solamente quelli che garantiscono al soggetto di partecipare a determinare gli *standard* del lavoro (in disparte il tema del migliore o peggiore risultato della contrattazione):

«Está absolutamente fuera de discusión que la libertad sindical es uno de los derechos humanos o fundamentales masivamente reconocido en las constituciones y en los pactos y declaraciones de derechos humanos. Pero hay más que eso. La libertad sindical no es uno más de los derechos humanos o fundamentales, sino que es un prerequisite o condición de posesión y ejercicio de otros derechos. Usando una expresión a la moda, podría decirse que es 'un derecho para tener derechos, un derecho generador o creador de otros derechos» (408).

La critica incisiva di Hannah Arendt, secondo cui anche questo 'diritto ad avere diritti' presuppone il previo riconoscimento della dignità umana, è qui superata proprio dall'obbligazione che l'*ILO* assume, avente ad oggetto la creazione delle condizioni per l'emersione della soggettività politico-giuridica, senza mai che i *CLR* siano imposti per via eteronoma. Naturalmente, si tratta di intraprendere una paziente attività di progressi dei piccoli passi e di gentile diplomazia, come quella ricordata da Jenks, oltre al difficile

---

*through Promotion and Persuasion: The 1998 ILO Declaration on Fundamental Principles and rights at Work*, 1438.

(407) Preambolo della 1998-Declaration, quinto paragrafo.

(408) O.E. Uriarte, *Critica de la Libertad Sindical*, cit., 36.

convincimento dei *partner* internazionali, a partire dalle *IFI*, ovvero tutte difficoltà ignote alle retoriche dell'universalismo che, in ultima istanza, suggeriscono di esportare la democrazia con l'uso delle armi.

L'approccio dell'*ILO* è poi compatibile con il principio di mutualità delle libertà fondamentali, enucleato da Amartya Sen, che si rivela particolarmente calzante rispetto ai *CLR* quali strumenti per la generazione dei diritti e per il raggiungimento degli altri *IFLS*. Come osserva brillantemente Brian Langille,

«To be even more precise, when Alston and others assert that substantive guarantees or rights, to workplace health and safety for example, should be part of the core, the answer is not that this is not an important idea – it is that it is not part of *this* important idea (corsivo mio)» (409).

La scelta di campo operata dall'*ILO* porta alle estreme conseguenze la concezione del rapporto di lavoro 'di Philadelphia'. Nella visione liberale delle origini (poi ripresa dal neoliberismo), i diritti del lavoro rappresentano un costo della produzione, una tara della competitività delle imprese, che vale (o almeno valeva, quanto meno sino alla caduta del muro di Berlino) la pena di sostenere per mantenere la pace sociale. Sul piano del diritto del lavoro internazionale, la trappola *race to the bottom*/sanzioni economiche implica una preferenza per *IFLS* sostanziali, dettagliati, generalizzati, e imposti tramite presunti meccanismi di *hard law*, sul presupposto che agli stati convenga ridurre il costo del lavoro. In questa concezione miope del rapporto di lavoro, il lavoratore è relegato nella posizione passiva (e immutabile) della vittima eterna, che è necessario proteggere con l'imposizione eteronoma di *standard*, nel contesto di una realtà lavorativa in cui vige il dogma dell'imprenditore come sovrano assoluto dell'impresa.

La libertà sindacale costituisce la sintesi della libertà di pensiero, della libertà di espressione e della libertà di associazione, trasposte all'interno del luogo di lavoro. In tale veste, alla pari degli altri *CLR*, essa rappresenta una faccia del prisma della cittadinanza (410), intesa come processo aperto alla lotta quotidiana per la voce democratica, che riporta al centro la persona e la sua dignità. Una vita degna, in particolare, inizia non dovendo dipendere dalla benevolenza altrui, ma con l'effettiva partecipazione alle decisioni che

---

(409) *Core Labour Rights*, cit., 431.

(410) Cfr. T.H. Marshall, *Citizenship and Social Class*, cit., 68: «Trade unionism created a sort of secondary industrial citizenship, which naturally became imbued with the spirit appropriate to an institution of citizenship».



concernono il luogo di lavoro e, più in generale, alla regolamentazione degli aspetti essenziali della propria esistenza (411).

È in questo senso che la *1998-Declaration* sposa una nuova concezione del rapporto di lavoro e dei diritti umani, molto lontana da quella convenzionale. Il diritto di partecipazione nella costituzione e nello svolgimento del rapporto di lavoro non è, come agli albori della libertà sindacale, solamente lo strumento di riequilibrio dei poteri di contrattazione nell'impresa (412): è anche un fine in-sé, un applicativo essenziale della libertà umana. In questa cornice di pensiero, il lavoratore non è più un soggetto bisognoso di protezione, ma reclama le condizioni per trasformare la sua volontà di autodeterminazione in pratiche di vita. Se il Preambolo della *1998-Declaration* afferma che l'attuazione dei *CLR* può consentire al lavoratore di pretendere liberamente e su basi egalarie la giusta quota di ricchezza che ha contribuito a produrre (concezione tradizionale del rapporto di lavoro), aggiunge in modo significativo anzichè che i *CLR* costituiscono uno strumento per «realizzare pienamente il proprio potenziale umano» (nuova concezione del rapporto di lavoro):

«Employment is ... both an important means to a life of real human freedom, and also an end in itself, that is, an element of freedom in and of itself. To be excluded from the labour market is not just to be excluded from a means to other important aspects of life (food and shelter) it is also to be excluded from an important realm and dimension of freedom itself which is expressed in the self-respect which flows from being a contributing member of society. A world without jobs is a world from which a significant dimension of real human capacity is lost» (413).

e. La visionarietà della *1998-Declaration* deve misurarsi sia con la scarsità assoluta che con l'inequale distribuzione dei fattori di conversione dei *CLR* in funzionamenti, in un

---

(411) Cfr. J.A. Gross, *Worker Rights as Human Rights: Wagner Act Values and Moral Choices*, in *ILLR*, 2004, 481: «Certainly, the right to physical security and subsistence is indispensable to the enjoyment of all other rights. The Wagner Act labor policy understood, however, that people need more than a physical security and subsistence. A full human life begins by not having to depend on others' benevolence, charity, love, pity, or devotion to duty. It also means that one is not helplessly subject to the arbitrary exercise of power by others or to allegedly impersonal forces of the so-called free market. The Wagner Act understood that this can be achieved only by worker participation in the economic as well as the political and social aspects of their lives. It promoted not the pseudo-participation of form with no substance, but genuine participation where people can influence workplace decisions. The right of people to participate in the decisions that affect their lives is one of the most fundamental principles of democracy – and it is a fundamental human right».

(412) Cfr. O.E. Uriarte, *Critica de la Libertad Sindical*, cit., 36, «La Libertad sindical es ... un instrumento de desigualdad compensatoria o igualación en tanto constituye o permite constituir un contrapoder que limita, acota o compensa el poder económico del empleador».

(413) B. Langille, *Better Governance of the Internalization of Employment*, in ILO, *Offshoring and the Internalization of Employment. A Challenge for a Fair Globalization?*, 2005, 145.

contesto in cui vige il dogma della competitività e le relazioni di egemonia tradizionali si dilatano lungo catene produttive a geometrie variabili, esposte alla pressione della concorrenza e all'abuso di posizioni dominanti. In simili contesti, il potere dell'impresa è divenuto impersonale e allo stesso tempo ubiquitario, anche grazie a un evidente divario tecnologico tra capitale e lavoro. Le maestranze atomizzate hanno smarrito la capacità di coalizzarsi, mentre le istituzioni della rappresentanza, comprese le associazioni industriali, cedono il passo al predominio dell'impresa nella sua nuova veste di nodo di governo privato (414). Pertanto, sino a un *re-embedding* del mercato del lavoro che risulta prematuro definire oltre le etichette generali di 'democrazia industriale' o di 'autogestione', sarebbe velleitario impernare il rapporto di lavoro sullo sviluppo umano.

La stessa libertà sindacale, ad esempio, non può prescindere da una qualche forma di collegamento tra le libertà civili e politiche, che sottende, e un'effettiva realizzazione dei diritti sociali, allo stato non garantita dall'utilizzo di quelle medesime libertà. In quest'ottica, è necessario provvedere affinché il processo di negoziazione, in tutte le sue fasi (dalla costituzione delle organizzazioni sindacali al proselitismo, dai contributi economici alla negoziazione collettiva) sia *idoneo* a riequilibrare concretamente i poteri di contrattazione tra capitale e lavoro (415). In senso critico rispetto al 'proceduralismo' di Langille, Judy Fudge afferma:

«While it is important to emphasize the values of self-determination and participation in a procedural approach to core rights, an important question remains: can these values be achieved in light of the current distribution of rights and entitlements? This has been a core dilemma of the liberal state and for labour law; procedural rights need to be backed up by substantive commitments since a purely procedural understanding of core labour rights runs the risk of abuse of power in unequal bargaining situations» (416).

Che quest'obiettivo possa essere raggiunto tramite la compressione della libertà sindacale del datore di lavoro, oppure delle altre sue libertà economiche, ammettendo il ricorso alle *union shop* o alla regolazione tramite norma imperativa, dipende dalle

---

(414) Si pensi al caso FIAT, su cui v. A. Bollani, *Contratti Collettivi Separati e Accesso ai Diritti Sindacali nel Prisma degli Accordi FIAT del 2010*, 2011.

(415) In questo senso, l'art. 4 della Convenzione n. 98 articola un obbligo dei paesi membri di promuovere il pieno utilizzo della contrattazione collettiva: «Measures appropriate to national conditions shall be taken, where necessary, to encourage and promote the full development and utilisation of machinery for voluntary negotiation between employers or employers' organization and workers' organisations, with a view to the regulation of terms and conditions of employment by mean of collective agreement».

(416) J. Fudge, *The New Discourse of Labour Rights*, cit., 42.

circostanze di partenza del caso concreto, da cui è necessario muovere per convertire la titolarità di quelle libertà formali in funzionamenti concreti. Nella prospettiva del datore di lavoro, la libertà sindacale rappresenta uno strumento (forzato) indispensabile per negoziare il costo del fattore di produzione lavoro, e costituisce, quindi, un'esplicitazione delle sue libertà economiche, non di quelle civili e politiche. Non a caso, l'estensione della libertà sindacale nei suoi confronti, operata dalla Convenzione n. 87, rappresentava un'esplicita presa di distanza dagli ordinamenti che avevano abolito la stessa libertà di impresa, come quello sovietico (417). Di fronte al testo inequivocabile della fonte internazionale, Oscar Ermida Uriarte osserva:

«Dogmáticamente parece difícil sostener tal bilateralidad. En primer lugar, la contradice el origen histórico del sindicato y del derecho del trabajo, tanto como su función, según se acaba de ver. El sindicato y la libertad sindical nacieron para compensar o contrabalancear el poder económico del empleador, procurando un cierto reequilibrio de fuerzas en las relaciones de trabajo o, por lo menos, la reducción del desequilibrio de origen. Si a renglón seguido se reconoce ese mismo derecho o instrumento al empleador, automáticamente se restablece la posibilidad del desequilibrio. Se habrá 'borrado con el codo lo que se escribiera con la mano'» (418).

Il principio di mutualità dei diritti, secondo cui anche le libertà economiche rafforzano le libertà politiche e civili, oltre alle opportunità sociali, è difficilmente confutabile, ma va confinato alla «libertà delle transazioni di mercato», ovvero quella di «comprare, vendere, fare degli scambi e cercare di vivere bene grazie a tali transazioni», compresa proprio la libertà di scegliersi un impiego, protetta dall'enucleazione dei *CLR*, che persino Marx considerava un importante progresso rispetto al sistema feudale (419).

Quanto sia importante questo genere di libertà in termini di efficienza economica è dimostrato dalla riforma agraria cinese attuata da Deng Xiaoping nel 1978, che – costituendo i primi titoli di proprietà sugli appezzamenti di terreno – ha conferito una svolta determinante alla Cina comunista («it doesn't matter whether a cat is black or white, if it catches mice it is a good cat») (420). Su quest'importanza strumentale esiste ampia convergenza, ma bisogna intendere la 'libertà di transazione' anche quale fine in-sé.

Senonché, oltre questo nocciolo duro, dovrebbe essere l'agire comunicativo a definire quando le libertà economiche cessano di rappresentare un rafforzativo delle altre libertà, e

---

(417) Cfr. L. Swepston, *Human Rights Law and Freedom of Association*, cit., 180.

(418) *Critica de la Libertad Sindical*, cit., 39, ma v. già G. Giugni, *Diritto Sindacale*, Bari, 2014, 38.

(419) *Ib.*, 118 ss.

(420) Cfr. R. MacFarquhar, *Deng Xiaoping's Reform Program in the Perspective of Chinese History*, in *BAAAS*, 1987, 20 ss.

finiscono per contrapporsi ad esse (421). In questo senso, il sacrificio della libertà sindacale del datore di lavoro può essere imposto per rendere effettiva quella delle maestranze, ad esempio imponendogli di trattare con una determinata organizzazione sindacale o di applicare un determinato contratto collettivo, o ancora limitando la possibilità di ricorrere alla contrattazione decentrata, per enfatizzare il ruolo del coordinamento a livello settoriale o nazionale (422). Per questa via, ci si situa oltre il naturale meccanismo di bilanciamento rispetto a beni dotati di evidenza tipico-sociale (423), che opera sempre in modo reciproco (424).

Nell'epoca della marginalizzazione del rapporto di lavoro tradizionale, della zona grigia tra subordinazione e autonomia, della privatizzazione del *welfare state* e della crisi delle relazioni industriali tradizionali, è un intervento legislativo di tipo tecnocratico a selezionare i diritti sociali collegati al lavoro *sans phrase* (425), o al mero *status* di cittadino. Sennonché, questo rinnovato discorso legalistico si pone nel solco della Grande Trasformazione, incompatibile con la piena realizzazione della dignità umana, viceversa incentrata sull'autodeterminazione, anche collettiva, e sulla capacità delle persone «to live the life they have the reason to value» (426).

Al di fuori di ogni legittimazione democratica, l'Unione Europea ha imposto la rimozione delle c.d. *rigidità* del mercato del lavoro (v. *DWP*), mentre le direttive europee prodotte dal 'dialogo sociale' giungerebbero ora salvifiche a introdurre le condizioni e i limiti di quella stessa flessibilizzazione. Questa subordinazione dei diritti sociali alla

---

(421) Cfr. J. Browne, S. Deakin, F. Wilkinson, *Capabilities*, cit., 5-6: «Sen's insistence that there is no universally-applicable, prescriptive list of functionings and capabilities means that attention is focused instead on social choice procedures by which the content of capability sets can be collectively determined in particular contexts».

(422) Si pensi al potere del datore di lavoro di applicare il contratto collettivo (acquisitivo) che ritiene. È chiaro che l'interesse dei lavoratori all'applicazione di un contratto collettivo diverso dovrebbe essere protetta tramite il principio di effettività, ma come ignorare il fatto che il sistema è obiettivamente impostato nel senso di far competere i lavoratori uno contro l'altro, anziché coalizzarsi contro il proprio datore di lavoro? Uno degli strumenti è rappresentato dal rinvio effettuato dalla legge a determinati contratti collettivi che garantiscano, più di altri, un certo livello di 'outcome'.

(423) Come nell'ipotesi, che si esaminerà *infra*, del presunto *freedom of speech* del datore di lavoro, utilizzato per attuare campagne antisindacali, e che lede l'immagine delle organizzazioni sindacali, o comunque la stessa libertà di espressione dei lavoratori e dello stesso sindacato.

(424) Si pensi ai c.d. limiti esterni del diritto di sciopero (cfr. A. Vallebona, --).

(425) Cfr. J. Fudge, *The New Discourse of Labour Rights*, cit., 3 ss.

(426) A. Sen.

‘riserva del possibile’ (427) si fa particolarmente corrosiva e foriera di tensioni proprio quando diminuiscono le dimensioni della ‘torta’ da spartire (428).

Senonché, l’unico modo per uscire dall’*impasse* sembra di nuovo finire nel vicolo cieco di diritti procedurali che non siano assistiti da un’effettiva partecipazione democratica a livello statale e aziendale:

«The ‘substantive’ version of social rights may be contrasted, Lo Faro suggests, with a ‘procedural’ version which has the two-fold merit of avoiding the neoliberal association of social rights with economic ‘costs’, and stressing the links between social rights and *participative democracy*. This version takes, as its concrete form, constitutional guarantees of freedom of association and collective representation. There is an important connection here to the idea of a social choice procedure of the kind which Sen sees as providing the most appropriate basis for the achievement of equality of capability (corsivo mio)» (429).

Probabilmente, la soluzione della contrapposizione tra autodeterminazione (diritti procedurali) e assegnazione paternalistica dei diritti sociali (diritti sostanziali) non risiede nello scegliere l’uno o l’altro corno del dilemma, ma piuttosto di sviluppare le comunità nazionali (430), attraverso l’esercizio di quella sovranità democratica che costituisce il secondo pilastro della *1998-Declaration* (431). Si tratta di utilizzare il *public reasoning* per agire sui mercati in modo che funzionino per gli interessi diffusi della cittadinanza, anche elaborando nuovi e più ampi diritti sociali, a prescindere dalla ‘disponibilità’ materiale (432). Piuttosto, occorre essere consapevoli che approcciare le disegualianze in prima

---

(427) Come nell’impostazione tradizionale di T.H. Marshall, *Citizenship and Social Class*, cit., 58: «a modicum of legally enforceable rights must be granted, but what matters to the citizen is the superstructure of legitimate expectations».

(428) Cfr. W. Streeck, *How Will Capitalism End?*, cit., 4: «Low growth ... reinforces inequality by intensifying distributional conflict, making concessions to the poor more costly for the rich».

(429) J. Browne, S. Deakin, F. Wilkinson, *Capabilities*, cit., 12.

(430) Cfr. B. Langille, *Better Governance*, cit., 144: «‘Washington Consensus’ is, or was, a view which insisted upon the segregation and sequencing of the economic as prior to the social and the political – getting economic fundamental right, getting prices right, and so on, comes first. Social justice is seen as a kind of after-thought. This is not sensible in Sen’s opinion because, first, it misses the whole point of development and, second, it overlooks the mutually reinforcing ‘package deal’ characteristic of economic opportunities, political liberties, and social powers».

(431) J.S. Hacker, *The Institutional Foundations of Middle-Class Democracy*, cit., 36: «Progressives should also ensure that policies retain the capacity for over-time adjustment, whether automatically (as in benefits indexed to wages or prices) or structurally (through the preservation of regulatory, tax and spending powers that are too often sacrificed on the conservative altar of privatization and delegation)».

(432) Cfr. A. Sen., *Lo Sviluppo è Libertà*, cit., 46: è «convincione dominante in molti ambienti politici che lo ‘sviluppo umano’ (come vengono spesso chiamati l’espansione dell’istruzione e del sistema sanitario e il miglioramento di altre condizioni di vita) sia in realtà una sorta di lusso che solo i paesi più ricchi possono permettersi. Forse l’effetto più importante del tipo di successo che hanno avuto le economie dell’Asia orientale, a cominciare dal Giappone, è quello di avere del tutto

battuta può favorire la produttività (433) e la crescita economica (434). Nel contesto di un siffatto agire comunicativo, la libertà sindacale potrebbe effettivamente rappresentare la proiezione di una *piena* cittadinanza sul posto di lavoro, rendendo progressivamente superfluo il ricorso alla norma imperativa, ma anche rafforzare la capacitazione politica della gente comune:

«Middle-class democracy rested on organisations, such as unions and cross-class civic organisations, that gave middle-class voters knowledge about what was at stake in policy debates as well as political leverage to influence these debates» (435).

La necessità di perseguire una via comprensiva, peraltro, è ulteriormente imposta dall'*embedding* del concepimento e dell'ottemperanza ai *CLR*, e soprattutto della capacità delle persone di convertirli in funzionamenti, in un più ampio contesto umano, politico, sociale, culturale ed economico (436). In questo senso, la stessa locuzione di 'paese sviluppato' allude impropriamente al culmine di un processo che – nonostante le evidenti contropinte – è sempre in corso.

---

invalidato questo pregiudizio inesperto. Le economie in questione si sono impegnate relativamente presto in un'espansione massiccia dell'istruzione e, in seguito, anche del sistema sanitario, anzi in molti casi hanno avviato l'una e l'altra prima di *spezzare* i vincoli di una povertà generalizzata».

(433) Per P. Krugman, *Peddling Prosperity, Economic Sense and Nonsense in an Age of Diminished Expectations*, 1995, 56: «in the long run, barring some catastrophe, the rate of growth of living standards in a country is almost exactly equal to the annual increase in the amount an average worker can produce in an hour», e la produttività dipende principalmente dalla «education of the children of the nation» (*ib.*).

(434) W. Streeck, *How Will Capitalism End?*, cit., 4: «increasing inequality may be one of the causes of declining growth, as inequality both impedes improvements in productivity and weakens demand», e 34: «...conspicuous failure of even negative real interest rates to revive investment coincide with a long term increase in inequality ... as Keynes would have known, concentration of income at the top must detract from effective demand and make capital owners look for speculative profit opportunities outside the 'real economy'. This may in fact have been one of the causes of 'financialization' of capitalism that began in 1980s».

(435) J.S. Hacker, *The Institutional Foundations of Middle-Class Democracy*, in *Priorities for a New Political Economy: Memos to the Left*, 2011, 35.

(436) «THE INTERNATIONAL LABOUR CONFERENCE...3. Recognizes the obligation on the Organization to assist its Members, in response to their established and expressed needs, in order to attain these objectives by making full use of its constitutional, operational and budgetary resources, including, by the mobilization of external resources and support, as well as by encouraging other international organizations with which the ILO has established relations, pursuant to article 12 of its Constitution, to support these efforts:(a) by offering technical cooperation and advisory services to promote the ratification and implementation of the fundamental Conventions; (b) by assisting those Members not yet in a position to ratify some or all of these Conventions in their efforts to respect, to promote and to realize the principles concerning fundamental rights which are the subject of these Conventions; and c) by helping the Members in their efforts to create a climate for economic and social development».

f. «A machine for learning from diversity» (Simon Deakin).

Il paradigma comunitario dell'*Open Method of Coordination (OMC)*, adottato al *Summit* di Lisbona del 2000 (e principalmente utilizzato per promuovere gli obiettivi di occupazione e inclusione sociale a livello comunitario), porta alle estreme conseguenze l'approccio normativo delle direttive, e si rivela particolarmente utile a inquadrare il c.d. sistema di 'armonizzazione riflessiva' istituito tra l'*ILO* e i paesi membri. Come sostenuto da Simon Deakin, l'*OMC* è un applicativo dei 'learning-based models of transnational governance':

«Its essence is the stablishment, firstly, of 'framework goals', jointly set by action between the members states and EU institutions ... secondly, the devolution to 'lower level units' ... of the means of implementation of these goals; thirdly, the application of a duty on the part of those units to report their performance, to benchmark it against agreed criteria, and to take part in a peer review process by which their performance is judged collectively; and, fourthly, a recursive mechanism through which the framework itself is periodically revised in the light of the information produced by the benchmarking process» (437).

È possibile notare come il procedimento promozionale della *1998-Declaration* fissi determinati obiettivi di massima, che consistono nella realizzazione dei *CLR*, mentre il percorso adottato per raggiungere gli obiettivi è sì rimesso ai paesi membri, ma in un costante dialogo incentrato sulla cooperazione e sull'assistenza tecnica. Una certa enfasi è riposta sulla capacità di apprendimento dell'organizzazione, che deve valutare l'effettività dell'assistenza fornita, e i progressi derivanti dalle esperienze compiute (438), mentre lo stesso *follow up* è soggetto a una revisione continua proprio sulla base di quanto *medio tempore* appreso. Quest'apertura generalizzata del centro rispetto alla periferia è un ottimo esempio di 'poliarchia direttamente deliberativa' (*DDP*) (439):

---

(437) *Learning or Diversity? Reflections on the Future of International Labour Standards*, in *Protecting Labour Rights*, cit., 240.

(438) «1. The report will be drawn up under the responsibility of the Director-General on the basis of official information, or information gathered and assessed in accordance with established procedures. In the case of States which have not ratified the fundamental Conventions, it will be based in particular on the findings of the aforementioned annual follow-up. In the case of Members which have ratified the Conventions concerned, the report will be based in particular on reports as dealt with pursuant to article 22 of the Constitution. It will also refer to the experience gained from technical cooperation and other relevant activities of the ILO».

(439) Cfr. C.F. Sabel, J. Zeitlin, *Learning from Difference: the New Architecture of experimentalist Governance in EU*, in *ELJ*, 2008, 276 ss.

«What this adds up to is a type of governance termed directly deliberative polyarchy – ‘polyarchy’ here referring to the element of mutual learning through monitoring by lower level units – which is, in essence, ‘a machine for learning from diversity’» (440).

L’aspetto più interessante e dinamico della prospettiva poliarchica è rappresentato dall’utilizzo degli *standard* previsti nelle convenzioni fondamentali, specificati dalla giurisprudenza dei *supervisory body*, quali *benchmark* per riscontrare i progressi compiuti dal paese membro, sulla base dei *report* inviati ex artt. 19, lett (e) oppure 22 della Costituzione, a seconda della ratifica o meno delle convenzioni. I procedimenti dell’*ILO*, come si vede, tendono a integrarsi. Senonché, gli *standard* qui assumono una fisionomia diversa rispetto a quella più prettamente legalistica (ad esempio, ai fini dei procedimenti ex artt. 24 oppure 26 ss. della Costituzione), perché la *1998-Declaration* esplicita ciò che avviene *de facto* nel *regular supervisory system* (441) oppure innanzi al *CFA* (442). Si tratta di un movimento continuo dall’applicazione *top-bottom* al condizionamento *bottom-up* e viceversa, sicché i *benchmark* (gli *standard*) sono continuamente ridefiniti dall’esperienza che gli organi centrali dell’*ILO* traggono dalla periferia (443).

Ma non è forse questa un’applicazione concreta di quella contrapposizione dialettica tra linguaggio universale e cultura particolare, capace di scongiurare il portato totalitario di un universale burocratico, cristallizzato, impermeabile alla contaminazione, e posto a disposizione dell’uso che le forze egemoniche ritengono di farne? La modestia dell’organizzazione nel promuovere i *CLR*, e il rispetto delle diversità locali, con il limite del fallimento nel processo di miglioramento della *compliance*, legittimano la qualificazione dell’*acquis* dell’organizzazione come bene pubblico.

È in questo prezioso contesto ad alta intensità democratica che si innesta l’obbligazione dell’*ILO* nella direzione di una cooperazione allo sviluppo e di assistenza tecnica ‘country-

---

(440) S. Deakin, *Learning or Diversity?*, cit., 241.

(441) Si pensi alle domande e alle richieste di chiarimento che il *CEARC* rivolge ai governi interessati, all’indicazione dell’inidoneità delle risposte fornite nelle osservazioni del report, e nelle discussioni dei casi in seno al *CAS*, con la partecipazione di un rappresentante del governo medesimo (cfr. F. Maupain, *The Settlement of Disputes*, cit., 276).

(442) Si pensi al contraddittorio che si viene ad istituire tra il Comitato, il governo interessato e le organizzazioni sindacali, su cui v. A. Odero, M.M. Travieso, *Le Comité de la Liberté Syndicale (II)*, cit., *passim*.

(443) Anche per A. Verma, *Global Labour Standards: Can We Get from Here to There?*, in *IJLLIR*, 2003, 518: «We need to find a way to situate the òabpur standards debate within the context of each country or else it will remain primarily a policy instrument of division and polarization and thus fail to achieve its potential as a multilateral initiative for bringing about significant social change».



specific’, secondo il paradigma dell’economia diagnostica di Rodrik (444), che esclude alla radice l’esistenza di una ricetta valida per tutte le occasioni (445). In questo senso, tutti gli apparati dell’organizzazione, compresi quelli incentrati sull’elaborazione degli *standard*, possono diventare vettori del desiderio locale di cambiamento:

« Whereas the ILO should, now more than ever, draw upon all its standard-setting, technical cooperation and research resources in all its areas of competence, in particular employment, vocational training and working conditions, to ensure that, in the context of a global strategy for economic and social development, economic and social policies are mutually reinforcing components in order to create broad-based sustainable development».

Lo spostamento verso P1 e il ‘PSI-Model’ è marcato, e può avere un effetto politico-culturale nei confronti di altri soggetti coinvolti nello sviluppo e nella diffusione dei diritti umani, nel senso della promozione di approcci dialogici e cooperativi anziché vanamente drastici. Quindi, più che una transizione neoliberista direi esattamente il contrario, nella misura in cui quella retorica dei diritti umani su cui insiste Alston, rafforzata culturalmente dal ‘CSI-Model’, è strumentalizzata da governi e organizzazioni internazionali per finalità improprie.

In conclusione, importanti lezioni possono essere tratte dalla *1998-Declaration*:

«A. In how we express what we stand for: A shift from detailed rules/recipes to principles.

B. In our understanding of the scope and level of reform: A shift from the universal to the local/contextual/embedded.

C. In our view of the source of change: A shift from top down to bottom up, from externally imposed to internal generated.

D. Regarding the pace of change: A shift from ‘all at once’ to ‘a few things at a time’.

---

(444) Cfr. R. Hausmann, D. Rodrik, A. Velasco, *Growth Diagnostics*, 2005.

(445) Cfr. anche K.E. Davis, M.J. Trebilcock, *The Relationship between Law and Development: Optimists Versus Skeptics*, 2008, 60-61: «institutions ... will often be importantly shaped by factors specific to given societies, including history, culture, and long-established political and institutional traditions. This in turn implies some degree of modesty on the part of the external community in promoting rule of law or other legal reforms in developing countries and correspondingly a larger role for ‘insiders’ with detailed local knowledge ... it is difficult to imagine ‘outsiders’ effectively assuming the role of chief designers or principal promoters or champion of such initiatives. We hence conclude ... that the next research frontier is likely to entail a much more ... context-sensitive analysis ... and potential reforms thereto evaluated against some set of broad or more generalizable development goals»

E. In the framing of the task at hand: A shift from grand solutions to removing concrete identifiable roadblocks» (446).

---

(446) B. Langille, *Imagining Post 'Geneva Consensus' Labour Law*, cit., 541-542.

### III. Neoliberalismo e libertà sindacale.

#### 1. *It's the economy stupid!* (447).

«Neoliberalism is in the first instance a theory of political economic practices that proposes that human well-being can best be advanced by liberating individual entrepreneurial freedoms and skills within an institutional framework characterized by strong private property rights, free markets, and free trade. The role of the state is to create and preserve an institutional framework appropriate to such practices» (448).

a. Il neoliberalismo come ideologia e complesso di credenze economico-sociali presenta molti tratti in comune con il liberalismo classico, come l'affidamento allo Stato del ruolo di garante della qualità e dell'integrità della moneta, e di custode del diritto di proprietà privata e del regolare funzionamento dei mercati, da attuarsi mediante l'apprestamento di infrastrutture giuridiche (norme e tribunali) e lo schieramento di forze di polizia e apparati militari acuartierati nelle caserme (449).

La più importante evoluzione in senso neolibérale va ricercata nell'Ordoliberalismo della Scuola di Friburgo, fondata da Walter Eucken, che rappresenta la costituzione materiale dell'Unione Europea. Questo filone di pensiero e di azione ritiene necessario attuare un intervento pubblico continuo, mediante strumenti giuridici adeguati al mantenimento dei mercati in regime concorrenziale. Proprio in Europa, d'altra parte, la campagna di rimozione delle *rigidità* che affliggerebbero i mercati, avviata negli anni ottanta, rappresenta una sfida di primo piano, per la difficoltà insite nel progressivo smantellamento dello Stato Sociale. Oltre che nelle fonti del diritto derivato, un simile interventismo si riscontra nelle decisioni della *European Court of Justice*, nelle raccomandazioni mirate della Commissione Europea, fatte in occasione del 'Semestre Europeo' (450), nelle condizionalità degli aiuti intra-comunitari (come lo *European Stability Mechanism = ESM*), nelle risoluzioni del Commissario Europeo alla Concorrenza ecc., tutti meccanismi che perseguono attivamente l'implementazione dei principi

---

(447) *Slogan* della campagna elettorale di Bill Clinton per le presidenziali del 1992.

(448) D. Harvey, *A Brief History of Neoliberalism*, 2005, 2

(449) *Ib.*

(450) Cfr. S. Clauwaert, *The Country-Specific Recommendations (CSRs) in the Social Field. An Overview and (Initial) Comparison of the CSRs 2011-2012, 2012-2013 and 2013-2014*, ETUI, 2013, G. Van Gyes, T. Schulten, *Intoduction*, in *ID.*, *Wage Bargaining under the New Euoepan Economic Governance. Alternative Stretegies for Inclusive Growth*, ETUI, 2015, 9 ss.

fondamentali della concorrenza e della libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi (il c.d. ‘diritto al commercio transnazionale’).

In questo contesto, la moderazione salariale è ottenuta riducendo la tutela del posto di lavoro, promovendo la contrattazione decentrata e il pluralismo sindacale, enfatizzando il potere del datore di lavoro di scegliere se e quale contratto applicare e, inoltre, imitando l’estensione dei contratti collettivi e, più in generale, riducendo la copertura contrattuale:

«Institutional deregulation involves one or more of the following: a shift from higher levels of collective bargaining to lower ones, closer to the firm or workplace; greater recourse to individual bargaining between employee and employer or unilateral employer decision making; a shrinking in the collective organization capacity of class actors; and a restructuring of labor market institutions to reduce the level and duration of unemployment benefits, make benefit payments contingent on active search and willingness to accept available jobs, lower employment protection, and in general eliminate all mechanisms interfering with the free meeting of demand and supply» (451).

Come aveva compreso Foucault, a differenza che nell’epoca neoclassica, lo Stato neoliberale non si astiene dall’intervenire nel mercato, ma avviene qualcosa di ben più radicale:

«Nothing proves that the market economy is intrinsically defective since everything attributed to it as a defect and as the effect of its defectiveness should really be attributed to the state. So, let’s do the opposite and demand even more from the market economy that was demanded from it in the eighteenth century ... let’s ask the market itself to be the principle, not of the state’s limitation, but of its internal regulation from start to finish of its existence and action» (452).

Pertanto, se nel liberalismo classico lo Stato traguardava il mercato come uno dei domini sociali, avulso da sé e dotato di un’intrinseca razionalità, tale da suggerire la minore misura di coinvolgimento nel suo funzionamento, ora il mercato medesimo diventa la cornice generale in cui le funzioni principali dello Stato e le distorsioni sistemiche diventano oggetto di scambio monetario, in un contesto votato a un efficientismo che solo i crismi della concorrenza possono assicurare. Ne deriva la creazione di nuovi mercati per utilità sociali tradizionali, trasfigurate in beni economici commerciabili (si pensi all’acqua, alla salute, alla sicurezza, all’istruzione ecc.) (453), ma anche per la gestione ‘in proprio’

---

(451) L. Baccaro, c. Howell, *A Common Neoliberal Trajectory: the Transformation of Industrial Relations in Advanced Capitalism*, in *P&S*, 2011, 7.

(452) M. Foucault, *The Birth of Biopolitics: Lectures at the Collège de France 1978-1979*, Palgrave, 2008, 116, citato da T. Flew, *Michel Foucault’s The Birth of Biopolitics and Contemporary Neo-Liberalism Debates*, in *TE*, 2012, 54.

(453) *Ib.*

delle esternalità negative, e si pensi alle quote di emissione di anidride carbonica (454): il che non significa affatto disdegnare i sussidi statali o i *bailout*, ma rifuggire l'imposizione autoritativa dell'*an* e del *quomodo* del ripristino dello *status quo ante* o della riparazione economica. Si vedrà, ad esempio, come nella *Corporate Social Responsibility (CSR)*, applicativo della strategia neoliberale, persino i *labour standard* siano fatti oggetto di 'commodization'.

Come si dirà, il neoliberismo americano segue una strada per certi versi differente, allorché né la Scuola di Chicago di Milton Friedman, né Scuola austriaca di Friedrich von Hayek, di cui la prima è tributaria, sembrano imporre un intervento pubblico per il mantenimento della concorrenza. La differenza, qui, sfuma per il fatto che le rigidità da rimuovere (corporazioni, ordini professionali, albi, registri, disciplina limitativa dei licenziamenti, rigidità salariale ecc.) sono già tradizionalmente ai minimi termini, e anche la creazione di nuovi mercati è più facile da oliare, passando perlopiù sotto traccia. Ciò che si ritiene di percepire come peculiarità del neoliberismo statunitense rispetto al liberalismo classico e all'ordoliberalismo è una sinergia tra grande capitale e potere governativo, in cui le esigenze della difesa nazionale sono legate a doppio filo con gli obiettivi di profitto privati. Una minore enfasi sul ruolo dell'agenzia *antitrust*, rispetto a quanto avviene nel vecchio continente, quindi, favorisce la concentrazione 'competitiva' del capitale, e le stesse imprese strategiche sono fiancheggiate da uno Stato che assume un ruolo proattivo nell'apertura di nuovi mercati globali del lavoro, delle *commodity* e del consumo. Un prestigioso filone di ricerca che muove da Rosa Luxemburg e dalle sue inuitazioni sull'imperialismo capitalista, per poi giungere alla critica di Paul Baran e Paul Sweezy (455) e al coevo saggio di Michail Kalecki 'Vietnam and U.S. Big Business' e, infine, al contributo di Ethan Kapstein, consente di tematizzare una relazione scellerata tra gli interessi delle imprese nazionali di respiro globale e le attività militari degli Stati Uniti, che si spinge sino all'invasione dell'Iraq dell'inizio del millennio (456), e alla recente guerra a bassa intensità tra Cina e Stati Uniti.

È su queste basi, ad esempio, che nel capitolo successivo esaminerò le politiche commerciali internazionali e di *lawfare*, condotte dagli Stati egemonici, stante la loro

---

(454) Per un esempio, vedi I. Brauer *et al.*, *The Use of Market Incentives to Preserve Biodiversity*, 2006.

(455) Cfr. *Monopoly Capital*, New York, 1966.

(456) Cfr. D. Bacon, *Privatized Iraq: Imposed Economic and Social Policies Raise Human Rights Questions*, in *R,P&E*, 2004, 46 ss.

capacità di condizionare l'effettività della libertà sindacale nel 'primo' come nel 'terzo' mondo.

b. Il rinnegamento dell'esperimento dell'economia mista ha comportato l'indebolimento di quella democrazia liberale che realizza se stessa nella capacità di plasmare il mercato in modo che funzioni per la gente comune. Non casualmente, Hayek prefigurava l'abbandono della democrazia e la sua sostituzione con un governo di saggi, eletto una sola volta nella vita da ogni cittadino (457).

Per Miguel Centeno e Joseph Cohen, quindi,

«Neoliberalism sought to dismantle or suppress extramarket forms of economic coordination. Concretely, its policies involved the elimination of institutionalized post-Depression and post-World War II policy conventions, such as redistributive taxation and deficit spending, controls on international exchange, economic regulation, public goods and service provisions, and active fiscal and monetary policies» (458).

Nel contesto neoliberale, la politica appare confinata al ruolo di attività puramente amministrativa, avente il compito di conservare le condizioni di godimento materiale per mezzo del consumo, senza peraltro più possedere la visione, le risorse, le strutture e le competenze per raggiungere l'obiettivo (459). Funzione caratterizzante dello Stato all'interno dei confini nazionali rimane il diritto-dovere di garantire la sicurezza del cittadino proprietario per mezzo delle strategie e delle pratiche delle 'tre C' (*Cops, Courts and Corrections*), aperta alla collaborazione di ordinamenti securitari privati (460), mentre l'esperienza del 'capitalismo politico' dota gli stati egemonici, e in particolare gli Stati Uniti, di un forte protagonismo in politica estera.

Per l'ineludibile principio di corrispondenza tra cittadinanza democratica e libertà sindacale, la scuola di Chicago ha imputato ai sindacati di costituire un fattore distorsivo dell'equilibrio marginalista, e di rappresentare il principale responsabile della stagflazione,

---

(457) Cfr. *Legge, Legislazione e Libertà. Critica dell'Economia Pianificata*, Milano, 2010.

(458) *The Arc of Neoliberalism*, in *ARS*, 2012, 2.

(459) Per M. Horkheimer, T.W. Adorno, *Dialettica dell'Illuminismo*, cit., 20, è lo stesso concetto di illuminismo a recare con sé «l'arida saggezza per cui non c'è nulla di nuovo sotto il sole, perché tutte le carte dell'assurdo gioco sono state giocate, tutti i grandi pensieri sono già stati pensati, le scoperte possibili si possono costruire a priori, e gli uomini sono condannati all'autoconservazione per adattamento ... ciò che potrebbe essere altrimenti, viene livellato».

(460) C. Shearing, J. Wood, *Nodal Governance*, cit., 401-402, Crawford, *Contractual governance of Deviant Behaviour*, in *JLS*, 2003, 479 ss., M. Schuilenburg, *Citizenship Revisited*, in *PR*, 363 ss., L. Wacquant, *Crafting the Neoliberal State: Workfare, Prisonfare, and Social Insecurity*, in *SF*, 2010, 197 ss.

a causa della rigidità delle tutele sul lavoro (ad esempio, la pervicace difesa delle normative contro il licenziamento ingiustificato) e di rivendicazioni salariali capaci di alterare il gioco – ritenuto virtuoso – della domanda e dell’offerta di prestazioni di lavoro (461). In Italia, ad esempio, le diatribe si sono concentrate sul grande tema della scala mobile, con esiti politicamente drammatici e umanamente tragici (si pensi all’omicidio dell’economista Ezio Tarantelli).

Quanto all’Unione Europea, il suo quadro normativo e burocratico ritaglia al più lo spazio per una libertà sindacale svuotata dei propri contenuti costitutivi, e offre, a suo modo, una possibilità di risoluzione di queste tensioni.

Già nel keynesismo le organizzazioni sindacali erano tragguardate come un fattore di efficienza economica, *finché* sarebbero state in grado di moderare le proprie rivendicazioni salariali. La libertà di scelta dei lavoratori organizzati, quindi, è sempre stata garantita a patto che essi facessero la scelta giusta, cioè non compromettere la tenuta del sistema capitalista. Timore dei liberali era che possibili situazioni di piena occupazione, cadute fuori dal controllo dei ‘responsabili’ partiti comunisti occidentali, potessero provocare trasformazioni traumatiche, in senso reazionario o rivoluzionario, degli ordinamenti democratici.

Fino a questo limite estremo, implicito nella natura riformista delle organizzazioni sindacali, il rapporto tra capitale e lavoro era normalmente conflittuale. Nel suo ruolo istituzionale, il sindacato agiva come contropotere esterno all’impresa. Organizzando la forza lavoro su scala nazionale, poi, esso costituiva senz’altro un ostacolo all’inesorabile progresso del capitale.

Se in prosieguo di tempo il mercato è divenuto il principio ordinatore della società civile, è necessario che la libertà sindacale sia esercitata sul presupposto di una presunta convergenza di interessi con il capitale. Per comprendere il limite dell’approccio dialogico, è possibile istituire un parallelismo con il finto multiculturalismo della ‘tolleranza liberale’. Quando l’Altro (*i.e.* i lavoratori organizzati) manifesta le proprie idiosincrasie, cioè espone la sua irriducibile identità soggettiva, è rifiutato come inaccettabile, fondamentalista, irragionevole. Il linguaggio espresso dalla monocultura egemonica (*i.e.* il capitale) *conforma* l’Altro alle aspettative su come dovrebbe realmente essere. Nello scenario neocorporativo, l’inclusione politico-giuridica delle organizzazioni sindacali è subordinata alla loro capacità di essere ‘ragionevoli’:

---

(461) Cfr. F. Caffè, *Keynes*, cit., 116 ss.

«For post-fordism, the tenets of the Washington Consensus, the privileging of market, commoditization of more and more areas of social life are the basis of this reasonableness» (462).

Naturalmente, ciò significa che la libertà sindacale può ottemperare all'imperativo di adeguamento proveniente dal capitale egemonico («persegui i nostri interessi») solo sradicandosi dalla sua stessa identità soggettiva, ovvero minando la sua capacità di rappresentare gli interessi – strutturalmente antagonisti – delle classi lavoratrici.

La proliferazione della contrattazione separata, ad esempio, è attuata da coalizioni disponibili alla rimozione delle *rigidità* normative e salariali dinanzi alle pressioni della competizione internazionale e all'aumento della disoccupazione (463). La 'marcia dei quarantamilla' quadri della FIAT, sintomo della sottostante atomizzazione della classe lavoratrice, che solo il sindacato non aveva saputo capire, ha anticipato i risvolti delle decenni successive. Proprio sotto il profilo del pluralismo, la fiducia dell'*ILO* in una sorta di 'libertarismo sindacale' anziché in una libertà sindacale legata a doppio filo con la capacità di soddisfare i diritti sociali dei lavoratori, costituisce un aiuto involontario all'implementazione della strategia neoliberale:

«In short, there is a tension between freedom of association, which promotes union pluralism, and the capacity of unions to exercise their collective rights, which requires a degree of organizational centralization. Ironically, because the ILO tends to privilege the former, the IMF and other neoliberal actors can further their pro-market agendas with the ILO's blessing, with ambiguous consequences for collective labor rights» (464).

In generale, quindi, non si tratta più di limitare le richieste che possano provocare pericoli di iperinflazione e di indisciplina nelle fabbriche ('i germi della rivoluzione'), come negli anni sessanta e settanta, ma di scongiurare addirittura quelle che segmentino il mercato del lavoro. D'altra parte, l'idea che casomai dovrebbe incaricarsi la sovranità democratica di attuare politiche di pieno impiego e di incremento della produttività non è

---

(462) G. Hanlon, *Rethinking Corporate Social Responsibility and the Role of the Firm – On the Denial of Politics*, 2007, 167.

(463) Cfr. A. Baylos Grau, L. Zoppoli, *La Libertà Sindacale*, cit., 27: «...pare opportuno aver presente la necessità di superare concezioni astratte e, ormai, antistoriche, della libertà sindacale come garanzia di uno sfrenato pluralismo, anche pulviscolare, che non può non entrare necessariamente in rotta di collisione con la necessità di garantire un sistema efficiente di tutele collettive del lavoro attraverso una disciplina della contrattazione collettiva al contempo ispirata ai valori della rappresentanza democratica e dell'efficacia regolativa».

(464) K. Burgess, *Global Pressures, National Policies, and Labor Rights in Latin America*, 213-214. Cfr. anche T.L. Caraway, *Freedom of Association: Battering Ram or Trojan Horse?*, in *RIPE*, 2006, 210 ss.



compatibile con il nuovo assetto istituzionale. Più in generale, sulla scorta della natura multifattoriale della segmentazione, Simon Deakin propone esattamente una *policy* comprensiva, che non si limiti alla deregolamentazione del mercato del lavoro, e non prevede la deregolamentazione delle relazioni industriali (465). Più in generale, occorre segnalare come la regolamentazione/deregolamentazione del mercato del lavoro è decisamente sopravvalutata nella sua capacità di condizionare la realtà, laddove è la struttura economica, in senso marxiano, a farla da padrone.

L'opinione comune che vede nei sindacati un cartello capace di difendere esclusivamente i lavoratori assunti, frapponendosi alla liberalizzazione dei licenziamenti e rivendicando salari che bloccano le nuove assunzioni a tempo indeterminato (teoria *insider/outsider*), è messa in discussione da chi ritiene che il discrimine tra contratti *standard* e *non standard* origini, piuttosto, dalla compresenza di prestazioni ad alto o basso valore aggiunto al livello della singola impresa, del settore industriale e del sistema economico (teoria *core/periphery*) (466).

Se così è, non solo potrebbe rivelarsi inutile abbassare le tutele dei contratti *standard*, ma l'idea di risolvere in questo modo il problema della precarietà sembra alquanto controintuitivo, anche perché – sulla scorta delle raccomandazioni comunitarie – la riduzione delle tutele in ipotesi di licenziamento è stata accompagnata da un'ulteriore liberalizzazione dei contratti *non-standard* (467),

«It can be argued that lawmakers covertly followed a deregulatory path while pushing legal changes through a 'rebalancing-of-protection' rhetoric; the same can be said of proposed reforms—also endorsed by the EU Commission—aimed at introducing a 'single permanent contract' (SPC):

---

(465) *Addressing Labour Market Segmentation: the Role of Labour Law*, ILO, Working Paper No. 52, 2013.

(466) Cfr. V. De Stefano, *A Tale of Oversimplification and Deregulation: the Mainstream Approach to Labour Market Segmentation and Recent Responses to the Crisis in European Countries*, in *ILJ*, 2014, 254 ss., A. Piasna, M. Myant, *Introduction*, in *ID.*, *Myths of Employment Deregulation: How it neither Creates Jobs nor Reduces Labour Market Segmentation*, ETUI, 2017, 7 ss.

(467) Cfr. sempre V. De Stefano, *A tale of Oversimplification*, cit., 284: «... national lawmakers—with the support of the EU Commission—expressly justified these reforms with the need to rebalance protection between allegedly overprotected insiders and underprotected outsiders of labour markets. In practice, however, whilst protection of standard workers was materially loosened in particular by weakening dismissal regulation (for instance by limiting the scope of reinstatement or by materially reducing severance pay), no material improvement in the protection of atypical workers occurred: in some jurisdictions non-standard work was instead further deregulated». Ma v. anche R. Munoz-de-Bustillo, F. Esteve, *The Neverending Story. Labour Market Deregulation of Employment Protection in the EU*, in A. Piasna, M. Myant, *Myths of Employment Deregulation*, cit., 61 ss., M. Fana, D. Guarascio, V. Cirillo, *The Crisis and Labour Market Reform in Italy: a Regional Analysis of the Jobs Act*, *ib.*, 81 ss.

in particular, this article has highlighted how, due to the predominantly unskilled character of marginal working activities, introducing the SPC could easily fall short of increasing the job stability of ‘outsiders’ and would only combat segmentation of the labour market at the expense of standard workers rather than through an enhancement of non-standard workers’ protections» (468).

Sul piano delle relazioni industriali, si è osservato, in modo piuttosto brillante, che ciò che può minare l’inclusività delle organizzazioni sindacali è proprio quella contrattazione decentrata che costituisce l’apice della *governance* tecnocratica-comunitaria (469), in cui persino ‘associazioni di persone’ (come nella Grecia degli aggiustamenti strutturali, su cui v. *infra*) negoziano con imprese che ‘bypassano’ le associazioni industriali, sul presupposto del possesso di un ruolo istituzionale e di una competenza regolatoria ‘in proprio’ (470):

«Anche se il sindacato in un sistema democratico non può essere una forza antagonista nel senso di ‘sovversiva’ ... la libertà sindacale verrebbe snaturata nella sua essenza e funzione ove i sindacati divenissero soprattutto agenti funzionali a mercati e organizzazioni d’impresa che richiedono *governance* o consensi o distribuzione della ricchezza non garantiti dalle istituzioni politiche. Il rischio è di alimentare illusioni o di supportare soggetti dal fragile radicamento sociale al fine di rafforzare soggetti economico-finanziari e renderli ancora più autonomi dai condizionamenti politici dei singoli Stati, dove possono funzionare meccanismi democratici inclusivi di una pluralità di interessi» (471).

---

(468) V. De Stefano, *A tale of Oversimplification*, cit., 285.

(469) Cfr. V. De Stefano, *A tale of Oversimplification*, cit., 266: «Moreover ... other reforms endorsed by the EU Commission, aimed at the decentralisation of collective bargaining systems in different countries, may weaken the ‘inclusive’ nature of industrial relations systems of continental Europe, potentially leading to the marginalisation of non-standard workers».

(470) Con la consueta chiarezza, O.E. Uriarte, *Critica de la Libertad Sindical*, cit., 55-56, spiega come il decentramento contrattuale indebolisca il potere relativo del lavoro sul capitale: «a. El sindicato de empresa genera inevitablemente una baja tasa de afiliación sindical a nivel nacional. Excluye a la mayor parte de los trabajadores de la posibilidad de sindicalizarse ... b. El sindicato de empresa es más sensible a la antisindicalidad; está más expuesto a los actos de discriminación sindical llevados a cabo por el empleador ... c. También es más sensible a la segmentación de la empresa e incluso a su cierre ... Si el sindicato es de empresa, desaparece si desaparece la empresa, que es su base y ámbito de actuación. d. El sindicato de empresa es más permeable a la «cultura empresaria». Estando en la empresa misma, corre el riesgo de ser, en cierta medida, endógeno, endogámico, ¿incestuoso? e. ... La esencia de la sindicación y de su origen consiste en oponer la fuerza del número al poder económico del empleador. En consecuencia, cuanto menor el número de trabajadores que lo forman, menor su poder de contrapeso. f. El sindicato de empresa corre el riesgo de ser menos solidario. Su carácter cerrado, circunscripto a la empresa y endogámico, tiende a separarlo de —o insensibilizarlo ante— las realidades «ajenas», o sea, todas las que acontecen «extramuro s». g. Por la misma razón, el sindicato descentralizado es menos apto para lo macro: participación en órganos públicos nacionales, participación en la política nacional o sectorial, en el diálogo social nacional, y en la concertación social, etcétera. El radio de su visión es limitado y ajeno a los ámbitos mayores ...».

(471) Cfr. A. Baylos Grau, L. Zoppoli, *La Libertà Sindacale*, cit., 24.

Richard Freeman, quindi, osserva che la libertà sindacale, ove vi sia coordinamento a livello settoriale/nazionale, diminuisce la disegualianza nella distribuzione dei redditi, cioè tutto il contrario di quanto ritenuto dai sostenitori della teoria *insider/outsider* (472). Nel concreto, stante la funzione di indebolimento del lavoro organizzato, che connota la contrattazione decentrata europea, un comportamento ‘dualista’ del sindacato potrebbe in astratto verificarsi in ordinamenti come quello statunitense, dove vigono le *union shop*, di cui si dirà *infra*. Storicamente, invece, le organizzazioni sindacali, quanto meno in Italia, hanno commesso l’errore di tutelare posti di lavoro ormai inefficienti, attraverso un ampio ricorso alla cassa integrazione per cessazione dell’attività, e all’intervento di soggetti come l’IRI e – specialmente – la GEPI, senza pretendere, come viceversa avrebbero dovuto fare, che lo Stato pilotasse il sistema economico verso livelli di maggiore produttività. Ma si tratta di aspetti economici e prospettive storiche completamente diverse da quelle prese in considerazione dall’Unione Europea nei suoi approcci normativi al mercato del lavoro e al sistema delle relazioni industriali.

c. La proiezione del neoliberismo sugli scenari globali non si è fatta attendere. Il passaggio dal liberalismo ‘*embedded*’ dell’epoca keynesiana a un’integrazione sempre più fitta delle economie nazionali, che prende il nome di globalizzazione, ha coinciso con la diffusa credenza in una serie di principi generali di governo delle relazioni economiche internazionali. Il principio ordinatore del *Washington Consensus*, vigente nel periodo dalla scuola di Chicago alla crisi dei mutui *subprime*, rappresentava l’appendice esterna dell’ideologia dominante nel contesto della nazione egemonica, gli Stati Uniti (473), e assurta al livello di universale ‘estensivo’ (474).

Le raccomandazioni e le condizionalità degli *Structural Adjustment Programme (SAP)* messi a punto dalle istituzioni finanziarie internazionali (*IFI*) (*International Monetary Fund (IMF)* e *World Bank (WB)*) hanno imposto il libero movimento dei capitali, la deregolamentazione dei mercati finanziari e del lavoro, l’austerità fiscale e la preferenza per le privatizzazioni delle imprese, mentre enti multilaterali come la *WTO* hanno generalizzato la regola della nazione favorita (*MFN*) in materia di dazi e barriere non

---

(472) Cfr. N.F. Campos, J.B. Nugent, *The Freeman Conjecture*, 2015.

(473) Cfr. M. Yazid, *The Theory of Hegemonic Stability, Hegemonic Power and International Political Economic Stability*, in *GJPSA*, 2018, 36 ss.

(474) Secondo E. Delruelle, *Structuralisme et Subjectivité*, cit., 15: «l’universalisme ‘extensif’ est une universalisme d’hégémonie ... qui se propose de rassembler les hommes, par-delà les différence de race, de classe, d’ethnie, autour d’un symbole».

tariffarie, hanno ridotto le limitazioni agli investimenti diretti esteri (*FDI*), hanno introdotto il divieto degli aiuti di stato e previsto una rigida tutela dei diritti di proprietà intellettuale (*TRIPS*). Infine, meccanismi di risoluzione arbitrare delle controversie tra stati e investitori (*Investors-State Dispute Settlement = ISDS*) sono stati inseriti in pressoché ogni *Free Trade Agreement (FTA)*.

La conseguente lesione del margine di manovra democratica ha fatto sì che gli automatismi internazionali veicolati dalla ‘Unholy Trinity’ (*WTO, IMF e WB*) potessero realizzare l’obiettivo primordiale del neoliberismo, ovvero la consapevole marginalizzazione dello Stato nelle prerogative associate al tradizionale esercizio della sovranità democratica (è il caso, ad esempio, delle politiche sociali). Richard Blackhurst, insigne economista del *GATT*, espone alla perfezione il *mantra* secondo cui i vincoli internazionali proteggerebbero i governi dall’eccessiva *politicizzazione* della politica economica, e in particolare dall’influenza esercitata dai gruppi di interesse domestici, (*lobby* industriali, sindacati ecc.): «it is no paradox that the observance of general rules increases a government’s freedom and ability to pursue *genuine national interests* (corsivo mio)» (475).

Il primo problema di quest’approccio è che questo *genuino interesse nazionale* ha finito per essere esclusivamente quello del capitale (476). Non è casuale che le proteste contro le ingiustizie della globalizzazione provengano dai governi dei paesi in via di sviluppo, dai lavoratori dei paesi sviluppati e dai lavoratori, di nuovo, dei paesi in via di sviluppo (477). Per Guy Standing, ad esempio «globalization is about the redistribution of power towards the interests of financial and industrial capital ... the very rich and the commercially powerful can manipulate global debates and ‘policy’ options» (478).

Il secondo problema è che, per essere genuino, l’interesse nazionale non può essere deciso dalle *élite* transnazionali e dai dipartimenti tecnici delle organizzazioni internazionali.

Il terzo, collegato, problema, è che gli evidenti difetti della democrazia non si risolvono cancellando la democrazia. Le nostre sfide, casomai, si giocano sul rendere la democrazia

---

(475) *The Twilight of Domestic Economic Policies*, in *TWE*, 1981, 4, 369.

(476) Cfr. S. Gill, *The Constitution of Global Capitalism*, Los Angeles, 2000, : «One aspect of neo-liberal dominance has been the growth in the power of capital world-wide ... intimately related to the re-configuration of power relations, a re-distribution of wealth and the intensification of new patterns of social and economic inequality».

(477) Cfr. B. Stallings, *Globalization and Labor in Four Developing Regions: an Institutional Approach*, in *SCID*, 2010, 127-128.

(478) *Global Governance: the Democratic Mirage?*, in *DC*, 2004, 1072

*effettiva*, il che suggerisce di occuparsi in prima battuta dello sviluppo umano, delle opportunità sociali e delle libertà politiche.

È importante notare come l'approccio multilaterale, approfondito dall'unipolarismo successivo alla caduta dell'Unione Sovietica (c.d. *pax americana*), fosse ritagliato sulle esigenze delle imprese private delle nazioni occidentali, che nei 'ruggenti' anni novanta non abbisognavano di protezione commerciale, ma esclusivamente di paesi ricchi di risorse e manodopera dove investire senza limitazioni e senza essere tenute a condividere le proprie tecnologie.

Il miglioramento delle condizioni di vita dei cittadini dei paesi in via di sviluppo, originato dalla produzione globalizzata, è effettivo ma ampiamente influenzato dalle *performance* delle 'tigri asiatiche' e della Cina, che hanno esplicitamente rifiutato il *mantra* neoliberista, perseguendo convintamente la via del protezionismo (479). Nel sudamerica della dottrina Monroe, invece, è accaduto esattamente l'opposto, come attestato dalle disuguaglianze sociali in Brasile, dai seriali *default* dell'Argentina ma anche dall'esperienza del Cile di Pinochet, utilizzato come vero e proprio laboratorio di economia politica dai *Chicago Boys*.

Nel contesto favorevole agli investimenti, i governi occidentali delegano il tema dei diritti dei lavoratori nelle *Global Value Chain (GVC)* alle proprie imprese nazionali di respiro globale, che sono in grado di valutare la convenienza economica e gli strumenti necessari per rendere compatibili i propri interessi produttivi con l'esigenza di non indignare i consumatori globali e gli investitori *ESG (Environment Sustainability Growth)*, nel miglior paradigma della *governance* neoliberista (480).

L'epopea delle c.d. multinazionali e delle *GVC* è tributaria dei 'vantaggi comparati' ricardiani, che – si badi – favoriscono sia il paese esportatore (e in particolare i produttori e i burocrati governativi) che il paese importatore:

«Suppose your country has been cheerfully exporting airplanes and importing clothing in return, believing that the comparative advantage of your trading partners in clothing is 'fairly' earned through exceptional productive efficiency. Then one day an investigative journalist ... reveals that the clothing is actually produced in 60-cent-an-hour sweatshop that foul the local air and water ... you may be outraged; but the beneficial trade you thought you had yesterday has not become any less economical beneficial to your country now ... perhaps you want to impose your standards on

---

(479) Ha-Joon Chang, *Bad Samaritans*, cit., 84 ss.

(480) Dopo un *reportage* del *Washington Post*, la Apple ha cominciato a pretendere la certificazione sulla provenienza del cobalto usato per fabbricare l'iPhone, e pubblica i nomi dei fornitori di cobalto (cfr. R. Barlaam, *Maledetta ricchezza: la Rivoluzione Elettrica e la Nuova corsa all'Oro a Caccia di Minerali in Congo*, *ISPI Commentary*, 19.6.2018).

these matters, but this has nothing to do with trade per se – and there are worse things in the world than low wages and local pollution to excite moral indignation» (481).

Ma se così è, come interpretare l'impegno dei paesi occidentali per la promozione dei diritti dei lavoratori, e in particolare dei *CLR*, nel contesto della *WTO* e dei *FTA*, oppure nei regolamenti dei *Generalised System of Preference (GSP)*?

Un primo motivo di ambiguità risiede nel fatto che gli automatismi internazionali veicolati dalla 'Unholy Trinity' hanno interessato moltissime materie tradizionalmente riservate alla sovranità democratica, ma non gli *IFLS*, e nemmeno quei *CLR* che – quantunque previsti *de jure*, come nei *FTA* – non sono tutelati in modo effettivo. Un secondo motivo di ambiguità risiede nella marginalizzazione dell'*ILO* da queste tematiche, sostituita con un *forum* competente in materia di 'commercio transnazionale' (*WTO*), oppure con le relazioni bilaterali dei *FTA*, oppure ancora con le politiche unilaterali del *GSP*, tutti meccanismi che possiedono un retroterra assiologico distonico rispetto ai diritti umani tradizionali o, comunque, alla dignità della persona. Un terzo motivo di ambiguità risiede nella presa d'atto che i *SAP* hanno violato nettamente quella libertà sindacale e quel diritto di contrattazione collettiva che avrebbero dovuto trovarsi in cima alla lista delle preoccupazioni dell'organizzazione gemella delle *IFI*, la *WTO*. Un quarto motivo di ambiguità risiede nel fatto che i vantaggi per il paese importatore (sviluppato), insiti nel libero commercio, sono appannaggio dei capitalisti transnazionali (investitori finanziari e produttori) e dei produttori domestici che acquistano *commodity* e semilavorati a basso costo, mentre i lavoratori/consumatori finali godono di un illusorio abbassamento dei prezzi delle merci, a fronte di un'erosione dei salari, del potere contrattuale e del potere di acquisto di beni essenziali come casa, salute e istruzione. Sotto questo profilo, pare davvero difficile sostenere che governi irrispettosi degli interessi generali della (propria) cittadinanza possano preoccuparsi sinceramente delle sorti dei 'dannati della terra'. L'ultimo motivo di ambiguità risiede nel fatto che le istituzioni della 'preoccupazione umanitaria' sembrano prevedere un'applicazione eteronoma dei *CLR*, e tra questi della libertà sindacale, senza interessarsi dello sviluppo delle condizioni necessarie per garantire loro effettività e sostenibilità.

d. Se la crisi dei mutui *subprime* è convenzionalmente considerata un evento tipico sul piano delle relazioni economiche internazionali, il *Washington Consensus* possiede una

---

(481) P. Krugman, *What Should Trade Negotiators Negotiate*, cit., 115.

forza inerziale, ascrivibile al fatto che l'attuale disordine globale non ha ancora generato un consenso di tipo diverso (482). Nella pratica delle relazioni internazionali, il neoliberalismo costituisce la massima espressione della segregazione tra agenda economica ed agenda sociale, che era già sottesa all'approccio P2 contenuto nella costituzione dell'*ILO*, e per la quale i diritti politici e sociali rappresenterebbero dei beni di lusso acquistabili solamente con i frutti del progresso economico, reso possibile dalla rimozione degli ostacoli alla libertà di impresa e di investimento. Da questo specifico angolo visuale, l'approccio P2 differirebbe dai principi del *Washington Consensus* perlopiù sul piano quantitativo, cioè sulla misura di quanto conviene pagare per mantenere la pace sociale (il costo del lavoro e/o le tasse), mentre la fine della competizione tra capitalismo e marxismo-leninismo avrebbe abbassato l'asticella. Nella narrazione criticata, quindi, il *focus* viene posto sulla necessità di creare contesti favorevoli alle imprese, al fine di incrementare la competitività dei sistemi economici. Anche ragionando all'interno di queste coordinate, secondo cui la competitività deriva essenzialmente dalla riduzione dei costi di produzione, occorre evidenziare che la libertà sindacale rappresenta un diritto procedurale, inadatto a provocare un aumento generalizzato del costo del lavoro. La sua realizzazione, in particolare, non conduce a un risultato predeterminato (come avverrebbe, ad esempio, prevedendo un salario minimo) (483).

La distinzione tra profili macroeconomici e microeconomici non è indagata a sufficienza da quelle ricerche che, contro la saggezza convenzionale, hanno notato una correlazione positiva tra rispetto dei *CLR* e livello dei *FDI*, sintomo evidente di come i diritti fondamentali dei lavoratori dovrebbero migliorare anziché peggiorare la competitività. Quelle ricerche sono in primo luogo preziose, perché fanno strame del *trade off* tra efficienza ed equità, dimostrando con dovizia di riscontri empirici che non è necessario somministrare medicine penose (disoccupazione, riduzione delle tutele sul lavoro, abbassamento dei salari ecc.) in prima battuta per ottenere crescita economica ed occupazione (484).

---

(482) È possibile, in effetti, affermare che ci troviamo in quell'interregno tra due regimi che Alexander Herzen definisce 'periodo della vedova incinta' (cfr. M. Amis, *La Vedova Incinta*, Torino, 2011).

(483) Cfr. B. Langille, *Core Labour Rights*, cit., 430.

(484) K.A. Swinnerton, *An Essay on Economic Efficiency*, cit., 73 ss., W. Martin, K.E. Maskus, *Core Labour Standards*, cit., D. Kucera, *Core Labour Standards*, cit., R.J. Flanagan, *Labor Standards*, cit., R.B. Freeman, *Labor Regulations*, cit.

Allo stesso tempo, occorre essere avvertiti che quelle ricerche non dicono più di ciò che è necessario a confutare la saggezza neoliberale. Esse, in particolare, non dimostrano affatto che è sufficiente abolire il lavoro minorile o la schiavitù o innalzare il livello della libertà sindacale per attirare gli investimenti, quasi che le imprese siano – per questi soli fatti – incentivate a produrre in un determinato ordinamento. L'unica spiegazione di questo fenomeno potrebbe essere che anche le imprese trarrebbero un vantaggio dal rispetto dei *CLR*, quasi che – come gli Stati – anche ad esse potesse in qualche modo applicarsi il *PSI-Model*. Quest'idea è a mio avviso eccessivamente ottimistica, e non riesce a restituire in modo pragmatico gli interessi sottostanti (485). Piuttosto,

«It may well be not in the interest of private firms (maximizing shareholder value) to respect labour rights. It seems that it is not for some percentage of firms. But it is an entirely different question whether it is in the interest of the State as a whole to ensure a general compliance with labour laws. It turns out that it is ... while the evidence show that firms invest in countries which respect core labour rights, the idea of a free lunch (or ride) is predictably hard for private firms to resist ... Firms would prefer a free lunch to a paid one. But they still need the lunch. That is what States are for. What is in their self-interest is different from what is in any firm's self-interest. A State is not a firm» (486).

In realtà, le ricerche in esame sono affette da un evidente *selection bias*, perché prendono in considerazione i *FDI* in generale, senza trarre le opportune conseguenze dalla circostanza che la maggior parte degli investimenti transnazionali avviene tra paesi *OECD*, ovvero sviluppati. In assoluto, quindi, emerge senz'altro come i *FDI* siano più elevati laddove è più elevato il rispetto della libertà sindacale, ma quest'ultima variabile viene a collocarsi in un più ampio contesto di *rule of law* e tutela delle libertà politiche e civili. Più in generale, una misurazione *ceteris paribus* della libertà sindacale è estremamente complessa, perché essa, di fatto, è sempre 'embedded' (487).

---

(485) Cfr. B. Langille, 'Hard Law Makes Bad Cases': *The International Labour Organization (Nervously) Confronts New Governance Institutions*, in *IJCLLIR*, 2016, 407 ss.

(486) B. Langille, *The ILO is Not a State, It's Members are Not Firms*, in *ILO, Protecting Labour Rights as Human Rights*, cit., 253-254.

(487) *OECD, Trade, Employment and Labour Standards*, cit., 118: «This lack of theoretical and empirical consensus on the determinants of FDI is a severe constraint for empirical analysis. It is, however, not only the multitude of factors that determine investment flows and the lack of data which render it difficult to isolate the relevance of core labour standards. The variety of countries, their investment conditions and the legal and practical situation regarding core labour standards in these countries also prevent clear-cut answers to the question. Country case studies and analyses of conditions in EPZs can contribute to an informed discussion of policy recommendations, though drawing general conclusions may remain difficult».



Questa presa d'atto è fondamentale per evitare di commettere l'errore di perseguire la libertà sindacale senza curare altri fondamentali dell'economia, utili ad incentivare gli investimenti produttivi, perché il rischio è quello di ottenere un peggioramento complessivo, anziché un miglioramento delle condizioni di vita e della dignità delle persone coinvolte.

In circostanze di rischio minimale di pubblicità negativa, il ricorso al lavoro forzato e al lavoro minorile può comunque apportare un risparmio sul costo del lavoro. Ma forse il tema è ancora più banale di così: se lasciate libere di farlo, semplicemente le imprese si disinteressano delle pratiche disumane delle sussidiarie, magari sfruttando l'opacità delle *GVC*. Il punto è che imbarcarsi in difficili campagne di cooperazione allo sviluppo, necessarie per eradicare la violazione dei *CLR*, comporterebbe un disturbo per il corso degli affari:

«Business representatives claim that it is *despite* – not because of – the existence of forced labour that MNEs have *invested extensively* in China ... it is readily admitted that expectations of *high profitability* due to the economic environment provided in host countries may be able to *outweigh* some of the concerns of foreign investors about *low levels* of observance of *core labour standards* by the host government (corsivi miei)» (488).

Se gli eventi o la diffusione di notizie in generale rischiano di provocare una pubblicità negativa, è decisamente più facile smantellare tutto e installarsi in un altro paese, come fatto dalla Disney in risposta alla tragedia del Rana Plaza (489). Allo stesso tempo, un paese in via di sviluppo che volesse adempiere, volontariamente o coattivamente, ai divieti di lavoro forzato e minorile, non sarebbe facilmente in grado di operare la transizione senza l'assistenza tecnica e una cooperazione che può rivelarsi lunga e complicata. L'illegittimità dei vantaggi comparati, e il fatto che nel lungo termine essi siano controproducenti, nulla toglie all'effetto *lock-in* che dispiegano sul sistema economico (490).

Per quanto concerne il rapporto tra libertà sindacale e obiettivi di profitto delle imprese, nella cornice di pensiero e istituzionale del neoliberismo, il discorso è molto più complesso.

Sul piano microeconomico, sussistono evidenze, spiegate da Kalecki, per cui la presenza di un effettivo contropotere sindacale in azienda condurrebbe a una ricomposizione del plusvalore marxiano (491). Nello specifico, la libertà sindacale, con il

---

(488) Cfr. *OECD, Trade, Employment and Labour Standards*, cit., 118:

(489) V. A. Topo, D. Tardivo, *Accordi Transnazionali, Clausole di Responsabilità Sociale e Tutela del Sindacato*, LD, 2021, I, 83, nota 19.

(490) Cfr. K. Tapiola, *The ILO System of Regular Supervision*, cit., 34.

(491) Cfr. *Class Struggle and the Distribution of National Income*, in *Kyklos*, 1971, 1 ss.

suo corollario del diritto di contrattazione collettiva, favorirebbe la transizione dal salario di sussistenza al salario di produttività, con l'esito di ridurre il superprofitto.

In disparte l'orrore del *management* per la democrazia industriale, e confinando il ragionamento al tema delle rivendicazioni salariali, una libertà sindacale effettiva rende il costo del lavoro come fattore organizzato dall'impresa non necessariamente prevedibile a priori, e quindi, in una parola, incerto. Questo, nell'ottica del capitale, è il peccato originale della libertà sindacale, e ciò nonostante essa tenda a non provocare le rigidità tipiche della previsione del salario minimo, che possono (ma non è detto) avere riflessi negativi sulla crescita economica, oppure allargare l'area del lavoro informale.

Il contropotere sindacale rappresenta un'insidia per i desideri di certezza e di profitto delle imprese, e in particolare per gli investitori transnazionali, che si riflette anche a livello macroeconomico. È frequente l'ipotesi di paesi-obiettivo di *FDI* connotati da economie elementari, il cui vantaggio competitivo consiste nella massa critica di manodopera non specializzata. In simili contesti, la scarsa accumulazione di capitale interno, l'assenza di restrizioni ai movimenti di capitale estero e la presenza di produzioni straniere volatili potrebbero costituire la ricetta perfetta per la compressione della libertà sindacale, susseguente al ricatto insito nella minaccia, implicita od esplicita, di delocalizzare in aree caratterizzate da un rispetto ancora inferiore dei *CLR*. Pertanto, il rifiuto di migliorare i fondamentali del sistema attraverso il governo dello sviluppo, invalso nei dettami neoliberisti imposti ai paesi poveri, non solamente provoca l'abbassamento ingiustificato dei salari e dei diritti sostanziali, ma crea un contesto sfavorevole al diritto procedurale per eccellenza, ovvero alla libertà sindacale.

Rinunciando alla sovranità monetaria e aprendosi al libero movimento di capitali, gli stati finiscono per assoggettarsi agli incentivi del mercato e alla sua funzione disciplinare, riducendo ulteriormente l'effettività della sovranità democratica (492). Quando riguarda i paesi sviluppati, l'auto-limitazione costituisce una mistificazione deresponsabilizzante che, tuttavia, può provocare un meccanismo di *path-dependence*. Quando concerne paesi in via di sviluppo, invece, una simile imposizione eteronoma rappresenta un serio problema per le prospettive di democrazia. Alle tradizionali istituzioni disciplinari foucaultiane si aggiungono, quindi, sia le agenzie private di *rating* (493) che gli investitori istituzionali, come i fondi pensione, con la loro capacità di indirizzare il comportamento degli individui,

---

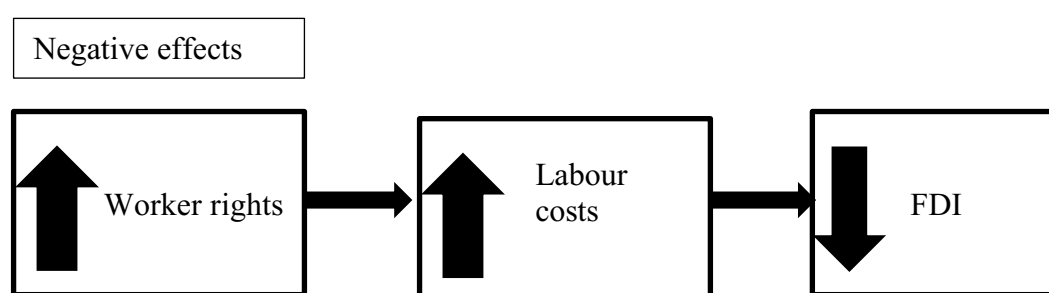
(492) Cfr. S. Gill, *The Constitution of Global Capitalism*, cit., 4.

(493) Cfr. G. Standing, *Global Governance*, cit., 1071.

delle imprese e dei governi. Anche la scelta di utilizzare la misura dei *FDI* come *marker* della salute del sistema paese, invero, pare ammorzata da un pregiudizio di segno neoliberale.

Bisogna considerare come il *mantra* della tutela della libertà economica in prima istanza costituisca una profezia che si autoavvera. Facendo venire meno l'appoggio cooperativo dei paesi sviluppati, simili insegnamenti ostacolano il perseguimento di metodi differenti di raggiungimento della crescita economica, siano essi l'*ISI* oppure un diverso 'pacchetto' di incentivi per gli investitori, magari focalizzato sulla produttività anziché sulla competitività (494). In questo contesto, i governi dei paesi in via di sviluppo sono spesso costretti a comprimere i *CLR*, e possono anche avere la percezione di doverlo fare, nonostante ciò sia superfluo oppure semplicemente irrilevante per i capitalisti occidentali (495).

In mancanza di un *PSI-Model* a livello macroeconomico, quindi, è VERA la prima parte dello schema di David Kucera (496),



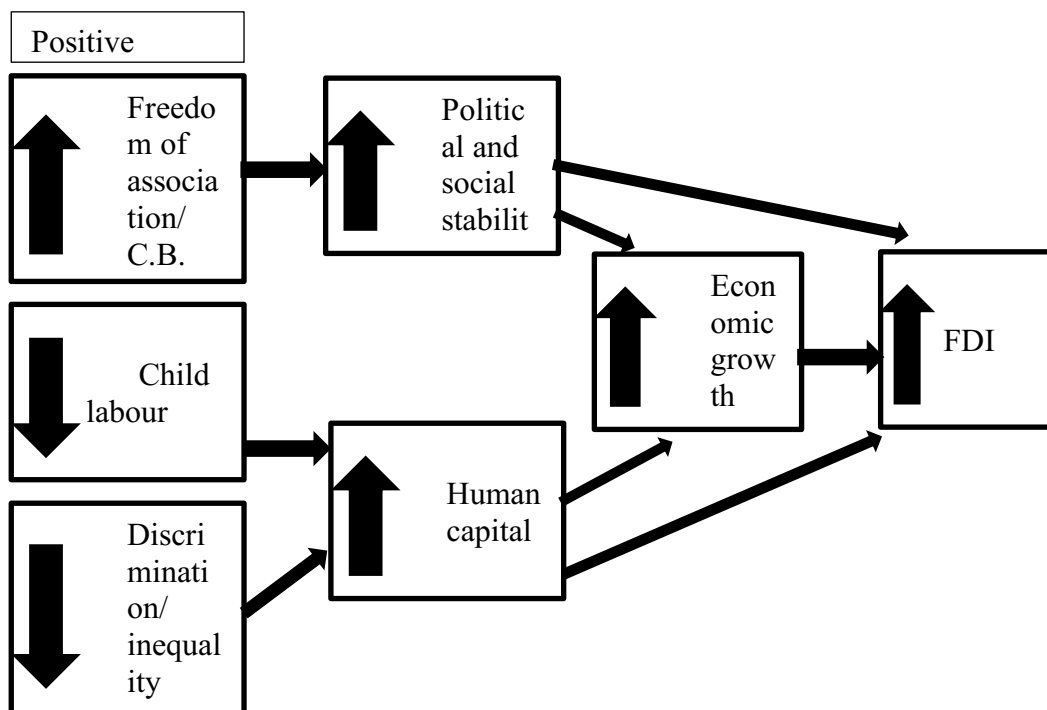
---

(494) Cfr. N. Kaldor, *International Trade and Economic Development*, in *JMAS*, 1964, 503.

(495) Cfr. H.W. Arthurs, *Private Ordering and Workers' Rights*, cit., 478: «In the *maquiladoras*, the enterprise zones of the People's Republic of China, the carpet factories of Pakistan, or, for that matter, the manufacturing plants of Southern Ontario or South Wales, expanded investment, employment opportunities, and markets are premised on government policies designed to establish a 'business friendly' environment. These policies involve derogation from established worker rights and entitlements and, in extreme cases, forcible suppression of worker and community organizations. Nevertheless, it is relatively rare for businesses – the intended beneficiaries of these policies – to protest against repressive labour legislation or strategies, or to insist that they would prefer to apply the high standards set out in their voluntary codes, such as protection of the right to organize and bargain collectively».

(496) *Core Labour Standards*, cit., 37.

Per come ideata, invece, la seconda parte è sempre FALSA (497):



È un fatto che il rispetto della libertà sindacale potrebbe migliorare l'efficienza produttiva delle imprese. Favorendo in qualche misura la transizione salariale, infatti, la contrattazione collettiva determinerebbe una preferenza per le produzioni ad alta intensità di capitale. Ma ciò, si badi, riguarda il sistema economico nel suo complesso, se pur per sommatoria delle *performance* delle imprese che lo costituiscono.

A livello atomistico, è difficile figurarsi un'impresa che ricerchi attivamente la sindacalizzazione, perché essa sarà sempre portata a compiere le sue scelte di investimento in piena autonomia, e casomai ad aumentare i salari dopo averle compiute e aver visto salire sufficientemente i profitti. Infatti, l'incontrollabilità delle rivendicazioni salariali, derivante da una libertà sindacale *effettiva* nel senso proprio del termine, affranca il costo del fattore di produzione lavoro dalla logica dell'ammortamento.

Con l'opera capitale 'Produzione di merci a mezzo di merci', poi, Piero Sraffa insegna come il rendimento dei fattori di produzione (capitale e lavoro) non sia calcolabile a priori,

---

(497) *Ib.*

sicché un aumento dei salari in linea con l'aumento della produttività ancora non dice alcunché sul punto di suddivisione interna delle quote di produttività rispetto al profitto d'impresa, che dipende essenzialmente dalla forza politica e dal potere contrattuale delle parti (498). In questo senso, Jacob Hacker enfatizza l'importanza della pre-distribuzione rispetto alla visione meramente redistributiva, pietra angolare del liberalismo (499).

I capitalisti, infine, temono che la presenza sindacale provochi una rigidità dei salari verso il basso, pernicioso in occasione di una stagnazione o, addirittura, di un calo della produttività, soprattutto se la disciplina limitativa dei licenziamenti (specialmente collettivi) impedisce all'impresa di liberarsi dei contratti di lavoro. O l'uno o l'altro puntello devono saltare, e se saltano entrambi forse è anche meglio. E pare che proprio questo sia esattamente avvenuto.

Recentemente, il *framework* del 'Semestre Europeo' ha previsto l'istituzione – su base volontaria – di agenzie indipendenti, composte da esperti, i c.d. *National Productivity Board (NPB)*, aventi il compito «to address cost and non-cost factors that can affect prices and quality content of goods and services, including relative to global competition in the short term» (500). Si tratta di un aspetto che merita particolare attenzione e cautela sotto il profilo della libertà sindacale e del diritto di contrattazione collettiva. Per il momento, una precisa raccomandazione del Consiglio dell'Unione Europea prescrive che i *NPB* non debbano condizionare né la contrattazione collettiva né il diritto di sciopero:

«The characteristics of the productivity boards should fully observe Article 152 of the Treaty of the Functioning of the European Union (TFEU) and should respect the national practice and institutions for wage formation. In accordance with Article 28 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, the functioning of the productivity boards should not affect the right of workers and employers, or their respective organisations, to negotiate and conclude collective agreements at the appropriate levels or to take collective action in accordance with Union law and national laws and practices».

---

(498) Torino, 1972, *passim*.

(499) Cfr. J.S. Hacker, *The Institutional Foundations of Middle-Class Democracy*, in *Priorities for a New Political Economy: Memos to the Left*, 2011, 35: «Yet many of the most important changes have been in what might be called 'pre-distribution' – the way in which the market distributes its rewards in the first place. Policies governing financial markets, the rights of unions and the pay of top executives have all shifted in favour of those at the top ... the moral of this story is that progressive reformers need to focus on market reforms that encourage a more equal distribution of economic power and rewards even before government collect taxes or pays out benefits».

( 500 ) Council Recommendation, 20.9.2016, che sembra comunque aver recepito le preoccupazioni manifestate da ETUC, *ETUC Position on National Competitiveness Board*, 28-29.10.2015. Cfr. anche A. Wigger, *The New EU Industrial Policy: Authoritarian Neoliberal Structural Adjustment and the Case for Alternatives*, in *Globalizations*, 2019, 353 ss.

In ogni caso, è inutile cercare visioni edulcorate del mondo. La violazione della libertà sindacale lancia segnali positivi ai *CEO* delle imprese di respiro globale, e c'è il *Doing Business* della Banca Mondiale a dimostrarlo. La libertà sindacale è il *medium* che converte la funzione biomeccanica del lavoratore in un paniere di determinazioni empiriche e atteggiamenti idiosincratici sconosciuto ai macchinari, cioè in un *problema* per le esigenze di standardizzazione e prevedibilità dei costi economici. Naturalmente, l'archetipo che si ha in mente è l'operaio-massa, impiegato nelle *Export Processing Zone (EPZ)*, ma anche il commesso di Starbucks con il suo *zero-hour contract*, anziché il *knowledge worker* ad alto valore aggiunto, perché sono proprio questi i lavoratori che tribolano su scala globale.

Si badi, poi, che dall'angolo visuale dell'impresa la produttività può essere incrementata producendo maggiore o persino identico *output* con minore *input* in termini di lavoro. Normalmente, i licenziamenti collettivi fanno aumentare il valore delle azioni (501) non perché l'impiego dei macchinari sia necessariamente più economico rispetto all'impiego della manodopera, ma semplicemente perché è più *elastico*.

Ritenere che questo sia un problema di *short-termism* (502), dovuto alla visione corta degli azionisti, interessati a un possesso estemporaneo dei titoli, oppure solamente a staccare la cedola a fine anno, nasconde una comprensione parziale del fenomeno.

Dopo un decennio di *Quantitative Easing (QE)* che – lungi dall'incorporarsi in aumenti di produttività – ha surriscaldato pericolosamente *asset* finanziari e immobiliari, si ritiene che sia arrivato il momento di revisionare l'idea degli *animal spirit*. L'avventurosa imprenditoriale presa come modello dell'analisi economica e sociale pare esemplata sull'antica situazione delle economie elementari *post-seconda guerra mondiale*. La crisi del fordismo è dovuta anche alle note difficoltà che incontra un'economia che diventa matura, come la sovrapproduzione, non risolvibile con la 'domanda effettiva' ideata da Keynes per risolvere la crisi del '29, esacerbata dal sottoconsumo. Al di là del tema enorme della finanziarizzazione dell'economia, dalla fine degli anni settanta il mondo delle imprese ha gestito la transizione modificando il sistema produttivo all'insegna del toyotismo (su cui v. *infra*). Si è trattato di abbandonare la produzione seriale continua (logica 'push') in favore della logica 'pull', in cui i *Purchasing Manager*, in sinergia con gli uffici *marketing* e produzione, avviano gli ordinativi delle materie prime e dei semilavorati sulla base di specifiche analisi di mercato volte a prevedere l'assorbimento prossimo venturo del

---

(501) Cfr. N. Klein, *No Logo*, Milano, 2007, 247 ss.

(502) Cfr. B. Langille, *Better Governance*, cit., 145.

prodotto finito. Ogni fattore di produzione, compreso il lavoro, dev'essere calibrato in modo da impiegarne esattamente la quantità necessaria per produrre l'*output* immediatamente collocabile sul mercato. Di qui, per inciso, originano i c.d. contratti flessibili, o nella migliore delle ipotesi strumenti come la 'banca ore'.

Si noti l'equazione della crescita economica:

$$(A) \text{ GDP growth} = (B) \text{ Employment growth} \times (C) \text{ Labour productivity growth}$$

Essa è applicabile al sistema economico nel suo complesso, dove il costo del lavoro non rappresenta una 'perdita', bensì un guadagno per un altro 'sottosistema del sistema' (c.d. 'moltiplicatore' keynesiano). Se ciò non vale a livello 'micro', allora bisogna mettere in conto che la singola impresa potrebbe non possedere la volontà, la capacità o la temerarietà per perseguire gli ulteriori guadagni di produttività necessari per giustificare l'impiego di un'ulteriore unità di lavoro. Anche alla luce delle evoluzioni dei modi di produzione, di cui si è detto, l'impresa ha l'interesse ad aumentare (C), ma non necessariamente (B). Sennonché, il punto cruciale è che non si dovrebbe dipendere dalla disponibilità delle imprese al compimento di simili sforzi, che, viceversa, devono essere sapientemente incentivati e in caso *avocati* da quel potere pubblico che solo può traguardare la dignità umana come fine ultimo della sua azione:

«From a societal, rather than a business, perspective ... productivity is never an end in itself and the real issue is maximizing growth as a vehicle (means) to enhancing human freedom – and employment is both a means to, and part of, that goal itself ... productivity matters, but the obtainable policy object is high productivity AND high employment» (503).

Ma vi sono altri esempi di irriducibilità delle due prospettive. La libertà sindacale tende senz'altro ad evitare effetti distorsivi per il sistema, come l'indebolimento della domanda interna di beni e servizi che, nuovamente, interessa poco alle imprese, fintanto che possono esportare in altri mercati di consumo e, non casualmente, un *refrain* del neoliberismo è proprio quello del ri-orientamento del sistema produttivo in funzione delle esportazioni.

Tutti questi ragionamenti portano a concludere che – senza guida pubblica (504) – il capitale si comporterà in base alla sua natura intrinseca, ovvero in modo *speculativo*. Questo vale soprattutto per le imprese che dettano le regole del mercato in ambito

---

(503) B. Langille, *Better Governance of the Internalization of Employment*, cit., 147

(504) V. M. Mazzucato, *Lo Stato Innovatore*, Roma, 2013.

transnazionale, le quali – attraverso le catene competitive del valore e l’abuso di posizioni dominanti – finiscono per condizionare (al ribasso) anche gli ordinamenti nazionali, compresi quelli occidentali.

Dopo oltre quarant’anni di eclissi della mano pubblica, acuti pensatori ritengono essenziale utilizzare la politica fiscale per modellare il sistema economico nazionale in modo da garantire una crescita economica solida e diffusa. In quest’ottica – e in base a una valutazione caso per caso – persino gli aiuti di stato, le barriere tariffarie e i monopoli possono rivelarsi utili per favorire l’accumulazione del capitale fisico e l’innovazione tecnologica (505), che dev’essere pilotata in base alle esigenze collettive (506).

Il sottotesto è che non esiste una ricetta valida in ogni occasione, e che nessuno strumento di politica economica dev’essere considerato *tabu* rispetto a una produttività sostenuta e allo sviluppo umano ottenibile con istruzione, formazione e sanità gratuita. L’efficacia delle politiche economiche rispetto all’obiettivo finale della dignità umana, poi, potrà essere affinata solamente con un procedimento per *trial and error* che si dispieghi sul piano delle procedure democratiche. Si tratta di una notevole evoluzione rispetto agli approcci della correzione dei fallimenti del mercato e della gestione delle esternalità. In questi territori vergini, solamente la politica, sulla base delle informazioni elaborate dai tecnici, ha la potestà di compiere la sintesi tra la politica industriale, la politica della concorrenza, la politica commerciale, la politica regionale e la politica fiscale (507). Si tratta, finalmente, di *condurre* e non più di gestire.

Vista l’intrinseca natura speculativa del capitale, di cui si è detto, sarebbe errato pensare che gli interessi delle imprese convergano con simili piani di sviluppo. Esse non possono tollerare che il pubblico decida chi vince e chi perde sul mercato, e l’idea dello sviluppo che hanno in mente coincide con l’abbassamento delle tasse. Piuttosto che accettare invasioni di campo, esse preferiscono rinunciare agli aumenti della produttività, e ciò è

---

(505) Cfr. soprattutto Ha-Joon-Chang, *Bad Samaritans*, cit., 103 ss., ma vedi anche, per certi aspetti, K. Aiginger, D. Rodrik, *Rebirth of Industrial Policy*, cit., *passim*, P. Thiel, *Zero to One, Notes on Startups, or How to Build the Future*, 2014, M. Mazzucato, *Lo Stato Innovatore*, cit., e M. Mazzucato, R. Kattel, J. Ryan-Collins, *Challenge-Driven Innovation Policy: Towards a New Policy Toolkit*, in *JICT*, 2019, 421 ss.

(506) Per K. Aiginger, D. Rodrik, *Rebirth of Industrial Policy*, cit., nota 9, il progresso tecnologico si è concentrato in modo non-neutrale sull’incremento della produttività del lavoro (rendendo superflui i lavoratori poco specializzati) anziché della produttività energetica o delle risorse, perché il lavoro è più costoso dell’energia, anche a causa di determinate politiche fiscali (sussidi energetici VS cuneo fiscale).

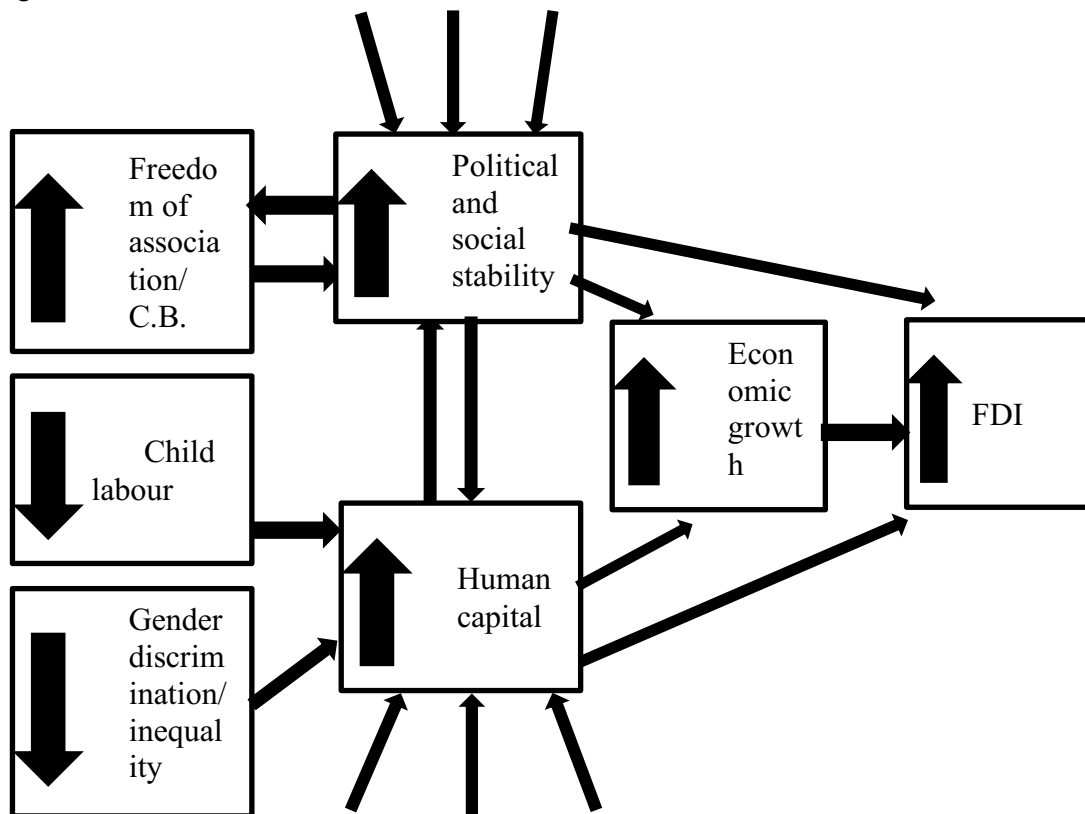
(507) K. Aiginger, D. Rodrik, *Rebirth of Industrial Policy*, cit. 12.



particolarmente vero se la stagnazione può scaricarsi sui salari anziché sui profitti. Come osserva Wolfgang Streeck:

«As productivity growth requires more public provision, it tends to become incompatible with private accumulation of profits, forcing capitalist elites to choose between the two» (508).

Tirando le fila del ragionamento, è possibile tornare al tema dei paesi in via di sviluppo. Si è detto in precedenza come il *trade off* tra equità ed efficienza esista solamente nella cornice di ragionamento neoliberista, poiché l'attrazione degli investimenti esteri può ben derivare dallo sviluppo di solidi fondamentali del sistema, e in particolare dallo sviluppo del capitale umano (in termini di istruzione, educazione, formazione, spirito critico, coscienza di sé, capacità di autodeterminazione, capacità di vivere una vita degna di essere vissuta), anziché dalla disponibilità di manodopera a basso costo. Occorre, quindi, completare la seconda parte del diagramma di Kucera, evidenziando correlazioni prima ignorate:



(508) *How Will Capitalism End?*, cit., 39.

e. Per le sue ambiguità, la svolta della *1998-Declaration* non ha permesso all'ILO di giocare un ruolo dirompente nel contesto di strategie neoliberali perseguite in modo perdurante dalle organizzazioni internazionali economicamente più influenti e dai governi occidentali. L'obiettivo, che sembrava ormai segnato da quella carta fondamentale, di marcare la differenza rispetto alle altre agenzie dello sviluppo, cercando di allinearle ai propri valori, sembra riuscito solamente in modo puntiforme (si pensi al programma *Better Factories Cambodia*, di cui si dirà) (509).

Ogni apparato e funzione dell'ILO, dal *regular supervisory system* ai *complaint-based system*, può essere strumentalizzato in funzione del *PSI-Model* come del *CSI-Model*, e il meccanismo di supervisione speciale, messo a punto nel 1998, è stato di fatto avvocato dai dipartimenti legali e utilizzato come strumento amministrativo di allocazione del *public shaming*, anziché per gli obiettivi di sviluppo che, viceversa, gli erano connaturati (510).

L'impostazione della *2008-Declaration*, che include i *CLR* tra gli obiettivi fondamentali dell'organizzazione, e non quale obiettivo E strumento essenziale per raggiungere tutti gli altri (occupazione, sicurezza sociale e dialogo sociale), finisce per confermare il sistema delle strutture parallele (*PSI-CSI*).

Al contempo, anche a causa di questa timidezza nell'articolare gli obiettivi dell'organizzazione, e i *CLR* in prima istanza, l'*International Organisation of Employer (IOE)* ha potuto introdurre nel cuore delle politiche di sviluppo dell'ILO il *mantra* neoliberalista della rimozione delle rigidità, quale strumento privilegiato di realizzazione dell'occupazione e della sicurezza sociale.

Anche se la visione della giustizia sociale dell'ILO è stata ribadita dalla risoluzione dell'*ILC* del 19 giugno 2009, 'Recovering from the Crisis: a Global Jobs Pact', che per Uriarte costituirebbe l'elaborazione di una «*política económica alternativa*» (511), il *CSI-Model* e le manovre ideologiche dei datori di lavoro indeboliscono quell'obbligo istituzionale di cooperare allo sviluppo necessario per rendere effettivo il rispetto dei *CLR*, che è stato articolato dalla *1998-Declaration* e confermato dalla successiva *2008-Declaration* (512).

---

(509) Cfr. M. Anner, T. Caraway, *International Institutions and Workers' Rights: between Labor Standards and Market Flexibility*, in *SCID*, 2010, 151 ss.

(510) Cfr. B. Langille, *Imagining Post 'Geneva Consensus' Labour Law*, cit., 538-539.

(511) *Critica de la Libertad Sindical*, cit., 59.

(512) Cfr. L. Baccaro, V. Mele, *Pathology of Path Dependency?*, cit., 211-212.

## 2. La malattia senile della CSR.

«Don't be evil» (motto aziendale di Google).

a. È sufficiente inserire in un motore di ricerca *online* la combinazione di parole 'end' e 'neoliberalism' per ottenere decine di *record* che partono dalla crisi economica del 2002 (bolla delle *dot.com*), si intensificano nel 2008 (crisi dei mutui *subprime*) e nel 2012 (crisi dei debiti sovrani europei), e raggiungono l'apice con la pandemia da *Covid-19* e la crisi climatica. In mezzo ai risultati, è presente il recente contributo di un premio Nobel, in cui il non-detto è che l'ennesima crisi appare 'veramente diversa dalle altre' (513). Certo, il fatto che quel motore di ricerca sia Google e che l'utilizzo di un motore di ricerca sia definibile con il verbo 'googlare', recepito nel Dizionario Treccani, fa pensare che il sistema sia più solido di quanto possa sembrare: «don't hold your breath waiting for that to happen to Bing» (514).

Pochi sono i tentativi di indovinare che *cosa* sostituirà il neoliberalismo, che pure è tema fondamentale per capire come individuare una reale discontinuità tra le fisiologiche evoluzioni degli assetti istituzionali. Ciò a meno di considerare la Silicon Valley come una comune di *hippy* geniali, impegnati nella moralizzazione della società, o un'associazione di benefattori, con le loro fondazioni miliardarie e la costruzione di ospedali in giro per il mondo (515). In quest'ultimo caso, infatti, il neoliberalismo avrebbe una risoluzione e quella risoluzione si chiamerebbe 'responsabilità sociale delle imprese' (CSR).

---

(513) J. Stiglitz, *The End of Neoliberalism and the Rebirth of History*, 26.11.2019, in *Socialeurope.eu*.

(514) P. Thiel, *Zero to One*, cit.

(515) Cfr. S. Zizek, *Nobody Has to Be Vile*, in *LRB*, 1: 2006: «Bill Gates is the icon of what he has called 'frictionless capitalism', the post-industrial society and the 'end of labour'. Software is winning over hardware and the young nerd over the old manger in his black suit. In the new company headquarters, there is little external discipline; former hackers dominate the scene, working long hours, enjoying free drinks in green surroundings. The underlying notion here is that Gates is a subversive marginal hooligan, an ex-hacker, who has taken over and dressed himself up as a respectable chairman. Liberal communists are top executives reviving the spirit of contest or, to put it the other way round, countercultural geeks who have taken over big corporations. Their dogma is a new, postmodernised version of Adam Smith's invisible hand: the market and social responsibility are not opposites, but can be reunited for mutual benefit».

Molte ricerche qualificano la *CSR* come un dispositivo neoliberista (516), mentre altre tentano di confutare quella che definiscono ‘saggezza convenzionale’ (517). La maggior parte preferisce adottare l’approccio pragmatico di misurarne l’efficacia (518). In ogni caso, è opinione comune che il fenomeno possa essere collocato nel contesto della sostituzione della sovranità democratica, incentrata sulla rappresentanza parlamentare e sulla *rule of law*, con una *governance* tecnocratica in cui le imprese si atteggiano a nodi di governo privato (519):

«The worldwide shift from government to governance has changed the way in which state authorities exert sovereign control. The shift to governance refers to the decline of the classic command-and-control code of regulation (in which public actors democratically selected by their national constituencies take decisions that are binding for everybody and the implement them through governmental agencies), and the ascendancy of a new system in which regulation is produced in a participatory fashion by public and private actors collaborating with each other» (520).

Sarebbe sbagliato considerare la *CSR* e la cornice istituzionale in cui evolve, come strumenti istituzionali di *second best* rispetto alla realizzazione della dignità umana, perché non solamente non possiedono quest’obiettivo, ma rappresentano il prodotto di scelte politiche rese possibili (ma non ineluttabili) da profonde transizioni sociali e culturali. Per queste ragioni, si ritiene di non volere in alcun modo contribuire a fornire una struttura intellettuale, una sorta di ‘grammatica’, a questa combinazione di idee. Piuttosto, si considera desiderabile cercare di favorire la loro sostituzione con assetti più idonei a raggiungere l’obiettivo della dignità umana.

Sia la *governance* tecnocratica che la *CSR* rappresentano applicazioni concrete dell’ideologia neoliberista. Se le imprese possono configurarsi come nodi privati di governo è perché il mercato, come intuito da Foucault, rappresenta il principio ordinatore

---

(516) Cfr. P. Ireland, R.G. Pillay, *Corporate Social Responsibility in a Neoliberal Age*, 2010, 77 ss., D. Sadler, S. Lloyd, *Neo-liberalising Corporate Social Responsibility: a Political Economy of Corporate Citizenship*, in *Geoforum*, 2009, 613 ss., R. Shamir, *The Age of responsabilization: on Market-Embedded Morality*, in *ES*, 2008, 1 ss., G. Hanlon, *Rethinking Corporate Social Responsibility*, cit., 156 ss., D. Kinderman, ‘Free Us Up So We Can Be Responsible!’ *The Co-Evolution of Corporate Social Responsibility and Neo-Liberalism in the UK, 1977-2010*, in *SER*, 2012, 29 ss.

(517) Cfr. S. Vallentin, *Neoliberalism and CSR. Overcoming Stereotypes and Embracing Ideological Variety*, Helsinki, 2012.

(518) Cfr. C. Crouch, *Modelling the Firm in its Market and Organizational Environment: Methodologies for Studying Corporate Social Responsibility*, in *OS*, 2006, 1533 ss.

(519) Shearing, Wood, 411 ss.

(520) L. Baccaro, V. Mele, *For Lack of Anything Better? International Organizations and Global Corporate Codes*, in *PA*, 2011, 451.

della società neoliberale. La titolarità della competenza regolatoria (521) in materia di determinazione, monitoraggio e implementazione degli *IFLS* (e delle esternalità in genere) aumenta a dismisura il potere istituzionale, politico ed economico-finanziario del capitale, sia in termini assoluti sia relativamente al lavoro, mentre il potere governativo ne risulta simmetricamente deresponsabilizzato (il che non significa automaticamente depotenziato):

«Voluntary codes for employers are obviously attractive for employers: no legal controls or sanctions, lower compliance costs (or none), and good publicity eclipsing bad. And codes are attractive for governments: they permit them to be seen to be concerned and responsive without provoking negative reactions from investors, breaking current ideological taboos against regulation, or incurring the transaction costs associated with inspection, prosecution, and other traditional forms of intervention» (522).

In secondo luogo, l'incentivazione della *CSR* da parte dei governi, nella forma dei codici di condotta, del *social labelling* e degli investimenti *ESG* (*Environment Social and Corporate Governance*), crea un nuovo mercato per i *labour standard*, compresi i *CLR* (523). Si è visto come simili regolamentazioni costituiscano elementi specifici, che valgono a distinguere il neoliberismo dal liberalismo classico (524). Di primo acchito, una simile evoluzione rende le violazioni degli *IFLS* monetizzabili, soddisfacendo l'esigenza delle imprese di prevedere e stanziare i costi attesi del ciclo economico, a prescindere dal problema dell'effettività della tutela speciale e della prevenzione generale, che presuppongono rispettivamente sanzioni ripristinatorie e punitive. Non solamente la modalità, ma anche l'incertezza della sanzione finale, particolarmente invisibile alle imprese, gioca un ruolo importante nell'ottica prevenzionale. Su un piano generale, la 'commoditization' degli *IFLS* comporta che essi vengono 'prodotti' (*i.e.* adempiuti) solo se il prezzo di scambio appare superiore ai costi di produzione (525). Naturalmente, la vaghezza dei principi contenuti nei codici di condotta è la chiave dell'ampio margine di

---

(521) Cfr. L. Baccaro, V. Mele, *For Lack of Anything Better?*, cit., 451: «The governance mode of regulation sees the involvement of non-state actors not only in the implementation of public policy, but often also in their formulation».

(522) H.W. Arthurs, *Private Ordering and Workers' Rights in the Global Economy: Corporate Codes of conduct as a Regime of Labour Market Regulation*, 2002, 482.

(523) Quello che F. Maupain, *The Future of the International Labour Organization in the Global Economy*, 2013, definisce «Market for Social Justice».

(524) Cfr. D. Harvey, *A Brief History of Neoliberalism*, cit., 2.

(525) Cfr. G. Hanlon, *Rethinking Corporate Social Responsibility*, cit., 159. Cfr. anche J. Donaghey, J. Reinecke, *When Industrial Democracy Meets Corporate Social Responsibility – A Comparison of the Bangladesh Accord and Alliance as Responses to the Rana Plaza Disaster*, in *BJIR*, 2018, 17: «The mainstream CSR debate centres on the financial contribution of CSR activities to profit maximization and shareholder value as the overarching objective. At best, CSR initiatives generate 'win-win' opportunities where there is a business case for doing good».

valutazione dell'impresa nelle scelte di adempimento. Con questi *caveat* devono essere interpretate anche le leggi che hanno ridotto le ipotesi di ripristino del rapporto di lavoro in caso di licenziamento illegittimo, abbassando il *severance cost* e cercando di renderlo giudizialmente non discrezionale e, quindi, calcolabile *a priori* (526).

Il fenomeno della *CSR* ha ricevuto un *endorsement* 'epocale' dal mondo delle imprese, riunito nel 'Business Roundtable' dell'agosto 2019, che ha inteso declinarlo nel concetto di *stakeholder capitalism* (527). Pur aprendo la strada allo stadio forse più avanzato del neoliberismo, questa mossa di *bluwashing* ne denuncia anche l'intrinseca debolezza dopo quattro decenni di crisi economica e crescenti diseguaglianze: una profonda *malaise* che, per utilizzare il primo Cohn-Bendit, potrebbe rivelarsi 'senile'.

L'ideazione un 'post-neoliberismo' compatibile con il miglioramento dei fattori di conversione della libertà sindacale, unitamente alla sua proiezione democratica, in funzionamenti concreti, non può prescindere dallo scrutinio dell'assetto istituzionale della *governance*, di cui la *CSR* rappresenta un sintomo particolarmente visibile. Profittando del fallimento del keynesismo e di metamorfosi socioculturali, le *élite* liberali hanno favorito anziché contrastare la transizione verso il superamento della *rule of law* e della democrazia rappresentativa (528), e la sua sostituzione con una poliarchia decisoria che ha coinvolto centri di potere avulsi dall'*accountability*:

«Institutional protection of the market economy from democratic interference has advanced greatly in recent decades. Trade unions are on the decline everywhere and have in many countries been all rooted out, especially in the US. Economic policy has widely been turned over to independent – i.e. democratically unaccountable – central banks covered above all with the health and goodwill of financial markets. In Europe, national economic policies, including wage-setting and budget-making, are increasingly governed by supranational agencies like the European Commission and the European Central Bank that lie beyond the reach of popular democracy. This effectively de-democratizes European capitalism – without, of course, de-politicizing it» (529).

Le imprese di respiro globale si accreditano come nodi della *governance*, sul presupposto che la ricerca di collaborazione e la delega di competenze, ad esempio in

---

(526) Per E. Brancaccio, R. Giammetti, *Le «riforme strutturali»*, cit., simili riforme hanno attuato una redistribuzione della ricchezza dal basso verso l'alto.

(527) *Group of US Corporate Leaders Ditches Shareholder-First Mantra*, FT 19.8.2019.

(528) Cfr. W. Streeck, *How Will Capitalism End?*, cit., 11: «A central topic of current anti-democratic rethoric is the fiscal crisis of the contemporary state, as reflected in the astonishing increase in public debt since the 1970s. Growing public indebtedness is put down to electoral majorities living beyond their means by exploiting societies 'common pool', and to opportunistic politicians buying the support of myopic voters with money they do not have».

(529) *Ib.*, 15.

materia di *labour standard* transnazionali, siano rese necessarie da un'impotenza dei governi e del diritto rispetto alle regole dell'economia internazionale e all'azione degli attori globali che, tuttavia, è essenzialmente ideologica (v. *infra*, cap. IV) (530).

Anche la stipulazione degli accordi collettivi transnazionali (*International Framework Agreement = IFA*) avviene nel contesto delle *GVC*, artificialmente isolato dalle istituzioni politiche e giuridiche necessarie per reclamarli e renderli giustiziabili. Come si dirà *infra*, risolvendosi perlopiù nel paradigma della *CSR*, essi non presuppongono affatto una condivisione della competenza regolatoria con le organizzazioni sindacali, bensì un mero fattore di legittimazione delle strategie capitaliste.

Alle opinioni che riterrebbero di ritagliare un ruolo effettivo per le organizzazioni sindacali in questo disegno istituzionale (531), può agevolmente risponderci che la degenerazione tecnocratica è stata favorita proprio dal declino dei sindacati e dei partiti tradizionali di massa, che fungevano da stanze di compensazione delle esigenze popolari. Può altresì risponderci che l'eclissi dell'approccio *top-bottom* e la messa in discussione dei capisaldi della democrazia rappresentativa, impedisce alla radice quel *public reasoning* che ha per orizzonte la dignità umana e riguarda le libertà economiche come meri strumenti per la sua realizzazione, affidando viceversa proprio alla libertà sindacale una posizione centrale. Può risponderci, infine, che la *CSR* necessita di quella legittimazione che solo le *NGO* e le organizzazioni sindacali *collaborative* possono darle (532).

---

(530) Basti ricordare, qui, gli sforzi compiuti dai governi occidentali per proteggere i diritti di proprietà intellettuale delle proprie imprese, attraverso un intervento attivo di tracciabilità. Cfr., sul punto, A. Supiot, *Du Nouveau au Self-Service Normatif: la Responsabilité Sociale des Entreprises*, in *Études offertes à Jean Pélissier. Analyse Juridique et Valeurs en Droit Social*, Paris, 2004, 558: «La propriété intellectuelle se trouvant au cœur de la « nouvelle économie », il est vital pour les entreprises transnationales que ce genre de copies ne puisse circuler librement, et donc que la libre circulation soit subordonnée au contrôle du respect de leurs droits de propriété intellectuelle dans le processus de fabrication des produits mis en circulation. C'est dire que le droit de propriété occupe ici la même place structurelle que les droits sociaux dans la réglementation des échanges: il ne s'identifie pas à la détention matérielle des biens, mais requiert une intervention positive des États; et son respect ne peut être assuré qu'en organisant la traçabilité du produit, qui seule permet de garantir la licéité de son processus de fabrication. Il n'est évidemment pas très satisfaisant de constater que la prise en considération du processus de fabrication des produits paraisse aujourd'hui légitime quand il s'agit de protéger les droits de propriété intellectuelle et illégitime quand il s'agit de protéger les droits fondamentaux des travailleurs. Mais ce rapprochement a au moins le mérite de montrer que des voies juridiques existent, qui permettraient d'obliger les entreprises transnationales à répondre de la manière dont leurs produits sont fabriqués».

(531) Cfr. S. Deakin, D.H. Whittaker, *Re-Embedding the Corporation? Comparative Perspectives on Corporate Governance, Employment Relations and Corporate Social Responsibility*, 2007, *passim*.

(532) Cfr. J. Donaghey, J. Reinecke, *When Industrial Democracy Meets Corporate Social Responsibility*, cit., 17: «CSR often operates on the basis of unitarist assumptions of aligned interests. CSR is employed as a strategy to sustain competitive advantage».

L'esperimento comunitario costituisce un'epifania del 'nuovo costituzionalismo' neoliberale, caratterizzato dalla realizzazione delle condizioni istituzionali per una protezione (di lungo periodo) dei diritti 'fondamentali' degli investitori transnazionali, mediante modifiche costituzionali (si pensi alla modifica dell'art. 81 della Costituzione italiana) e legislative promosse dall'alto e, più in generale, con il restringimento degli spazi di esercizio della sovranità democratica (533). Quanto meno a decorrere dal Trattato di Maastricht del 1992, che ha istituito la separazione tra politica monetaria e politica fiscale, quest'insieme di regole e credenze (sovrapponibile al *Washington Consensus*) rappresenta il cuore assiologico dell'Unione Europea.

L'art. 16 della *Charter of Fundamental Rights of the European Union (CFREU)* qualifica come diritto fondamentale (ovvero come fine in-sé) proprio la libertà economica, declinata nella forma estrema del 'diritto al commercio transnazionale' (libertà di stabilimento, libera prestazione di servizi, diritti collegati alla disciplina della concorrenza ecc.). È possibile notare come il linguaggio egemonico del capitale, in una sorta di poiesi antropomorfa, assurga l'impresa a soggetto titolare di diritti umani, e sviluppi la griglia interpretativa necessaria per svuotare del proprio contenuto costitutivo i diritti sindacali solennemente proclamati dagli artt. 12 e 28 della medesima Carta fondamentale.

È la 'dottrina Laval', in particolare, ad insegnare come il diritto di sciopero costituisca una 'restrizione' del 'diritto al commercio transnazionale' (534). Sennonché, se pure l'economia neoclassica stimava la libertà sindacale come limite del potere imprenditoriale, i liberali non avevano mai messo in discussione la *verità* del conflitto tra capitale e lavoro.

---

(533) Sul 'nuovo costituzionalismo' come sovrastruttura politico-giuridica del neoliberismo, cfr. S. Gill, *The Constitution of Global Capitalism*, cit., secondo il quale gli strumenti di implementazione consistono in: «1. Measures to reconfigure state apparatuses ... (a) Constitutional measures (i) National constitutional changes ... especially with respect to judicial independence and review and the definition and protection of property rights ... (ii) Changes to *national constitutional forms either in anticipation of or contingent to* international agreements or conditionality policies of the international financial institutions ... (b) Institutional measures (i) *Institutional and legal innovations* that provide not only *rights of entry and establishment* to capital in foreign jurisdictions, that is to new markets and territories, but also to the provision of *exit options* ... (ii) *Institutional, and policy measures* to insulate the making of micro and macroeconomic policy from democratic accountability and control ... 2. Measures to construct and extend liberal capitalist markets, grounded in the separation of the political and economic, and of state and civil society, for example the liberalization of markets for capital, goods and labour in microeconomic policy in ways that extend the commodification of land, labour and money» (11-13).

(534) Cfr. T. Novitz, *A Human Rights Analysis of the Viking and Laval Judgements*, 2008, 541 ss., M.V. Ballestrero, *Le Sentenze viking e Laval: la Corte di Giustizia 'Bilancia' il Diritto di Sciopero*, in LD, 2008, 371 ss., F. Maupain, *La Mise en Oeuvre des Conventions de l'OIT à l'Épreuve de la Supranationalité Européenne*, in SSL, *Les Gardiens des Droits Sociaux en Europe*, 2016, 76 ss.



Viceversa, la libertà sindacale appare ora introiettata nel dominio politico dell'impresa, e d'altro canto latita proprio quella democrazia liberale che dovrebbe rappresentarne la dimensione civica. In 'Laval', lo sciopero non è più lo strumento con cui la forza collettiva cerca di ottenere un risultato migliorativo rispetto a quello spettante per legge, ma deve essere *ragionevole* ('proporzionato'), che è un modo politicamente corretto per dire che NON deve essere conflittuale. Si tratta di una sorta di 'libertà sindacale decaffeinata', cioè formalmente riconosciuta ma privata del suo principio attivo. Privata, in altrimenti termini, della sua capacità di *molestare* il funzionamento 'naturale' dei mercati: libertà sindacale senza libertà sindacale.

c. Per comprendere la portata del fenomeno della *governance* tecnocratica e della partecipazione delle imprese attorno alla 'grammatica' della *CSR*, è necessario riallacciarsi al tema della frammentazione della soggettività giuridica kantiana in una miriade di comunità alternative rispetto a quella repubblicana.

Le ricerche di Naomi Klein illuminano sulla capacità delle imprese sistemiche (*logo-driven*) di creare un dominio di senso per i propri clienti globali, sviluppato attorno al fulcro del marchio commerciale (535). L'appartenenza identitaria dei consumatori permette di sperimentare forme politiche di partecipazione che, tuttavia, si limitano all'esercizio del potere di acquisto. Ancora prima del potere economico-commerciale, è la capacità culturale delle imprese di fondare una *denizenship* trasversale a promuoverle sul piano politico-burocratico. Mentre l'epopea delle privatizzazioni rimetteva comunque i servizi attinti dal mercato al 'timone' dello Stato, le imprese sistemiche sono ora dotate di un proprio popolo (536), territori esclusivi (537) e un'agenda politica realizzata con una pervicace attività di *lobbying*. Esse, quindi, collimano in loro stesse i tre elementi costitutivi della triade che definisce la nazione in senso westfaliano: popolo, territorio e governo. Il livello statale di governo si contrae e si riespande in base alle loro esigenze contingenti (su cui v. *infra*,

---

(535) *No Logo.*, cit., 49 ss. Lo stesso non può dirsi della relazione impersonale degli azionisti con la società di cui pur detengono quote scambiate incessantemente su mercati finanziari regolamentati.

(536) Le società del digitale forniscono ai propri utenti servizi divenuti sistemici, ed esercitano una giurisdizione concorrente rispetto a quella statale. L'8.1.2021, ad esempio, Twitter ha deciso di oscurare l'*account* del Presidente uscente degli Stati Uniti.

(537) A titolo di esempio, si pensi alle *Nike Town* che occupano i centri cittadini delle città più ricche, e alle *Zone Economiche Speciali* (in particolare, le *Export Processing Zones = EPZ*) dei paesi in via di sviluppo in cui la stessa Nike esternalizza la lavorazione delle merci in un contesto di norme lavoristiche e fiscali personalizzate, spesso frutto di una contrattazione con i deboli governi dei paesi obiettivo (Naomi Klein, *ib.*).

quarto capitolo). Esse sono addirittura capaci di farsi remunerare dai governi per le loro eternalità positive (538) e – se lo ritengono utile – di regolamentare quelle negative in ottica prevenzionale o tramite compensazioni di tipo economico (539). Nel contesto volontaristico, il ripristino dello *status quo ante* non può essere preso in considerazione: a meno che non vi sia costretto, il capitale restituirà sempre 1-X.

Con lo *stakeholder capitalism*, le imprese si propongono esplicitamente come la soluzione ai problemi che creano. Il capitalismo genera al suo interno il contro-agente che gli permette di continuare a riprodurre se stesso e le sue distorsioni, posticipando la sua stessa fine. Come osserva Peter Sloterdijk,

«(George, n.d.r) Bataille traces in Nietzsche's writing the contours of an economy of pride in which the concept of investment is radically modified. While typical investors use their means in order to get back more than they invest, other people invest their resources to satisfy their pride and to attest to their good fortune. Both impulses make it impossible for the providers to expect gains in the same currency, while gains in reputation and pride are completely legitimate and desirable ... (BUT, n.d.r.) ...one has to be careful not to romantically misunderstand Bataille's incitement concerning a universal economy. These ideas do not at all aim at the introduction of a communism for rich people. They also do not point to an aristocratic redistribution of goods in social-democratic or socialist societies. The true significance of these ideas consist in instituting a cleavage within capitalism in order to create ist most radical – and only fruitful – opposite» (540).

Se si riflette sulla sinergia che si viene ad istituire con i rispettivi governi nazionali, di cui si dirà *infra*, la CSR demarca le aree di competenza delle imprese di respiro globale, compresi gli *IFLS*, abbeverandosi alla stessa fonte dell'umanitarismo governativo, con le sue guerre e gli aiuti ai paesi in via di sviluppo, strumentali a continuare il gioco dell'estrazione di beni ed energie lavorative.

L'universale cristallizzato – preservato dai condizionamenti della democrazia e delle culture particolari – tende a gemmare (autopoieticamente) anche il suo opposto, ed è in base a questo meccanismo che diventa totalitario (541), nel senso di provvedere

---

(538) Nel 2019, lo Stato di New York aveva offerto ad Amazon 1,525 miliardi di dollari in benefici per la costruzione di una sede operativa. Il progetto è poi naufragato per le proteste della cittadinanza, che aveva temuto per la gentrificazione del quartiere: *Amazon cancels plans to build New York headquarters*, CNN Business, 15.2.2019.

(539) Nell'ambito di un più generale sistema di elusione fiscale, Amazon si è opposta all'introduzione di una tassa per i senzatetto della città di Seattle, ed ha avviato un proprio programma privato di sostegno per i senzatetto della città di Seattle: *Amazon just killed a tax that helps homeless people*, Fortune, 12.6.2018.

(540) *Rage and Time. A Psychopolitical Investigation*, New York, 2010, 31-32.

(541) G. Hanlon, *Rethinking Corporate Social Responsibility*, cit., 168: «Capitalists ... use CSR to represent their interests as the common interest of all the members of society, that is, expressed in ideal form; it has to give its idea the form of universality, and represent them as the only rational universally ones'»

autonomamente a quella contrapposizione che solo una forza esterna potrebbe effettivamente attuare (542).

In mancanza di contraddizione dialettica tra forze esterne, la società si involuppa, gira a vuoto, perde la sua capacità di rigenerazione e rende presto visibili le uniche alternative sul campo: l'amministrazione tecnocratica di Francis Fukuyama da una parte e la critica antimodernista dall'altra, espressa nelle forme del nazionalismo e dei fondamentalismi religiosi, con le loro istanze di ripristino delle relazioni di dominio tradizionali (dell'uomo sulla donna, del marito sulla moglie, del padre sui figli, dell'ortodosso sull'eterodosso, dell'autoctono sullo straniero, del puro sullo spurio ecc) (543).

In questo quadro complesso, i codici di condotta rappresentano uno strumento rivelatore della volontà delle imprese di fondare una giurisdizione *superiorem non recognoscens*. Essi riempiono il vuoto esistente tra il livello di giustiziabilità (spesso nullo) degli *IFLS* e il livello di effettività che le imprese ritengono moralmente accettabile e, soprattutto, economicamente conveniente. La chiave è sempre rappresentata dalla flessibilità, sotto i profili dell'autodeterminazione formale degli *standard* ( 544 ), dell'interpretazione applicativa, favorita dalla vaghezza dei principi (autodeterminazione sostanziale) e, infine, dell'inesigibilità finale in capo ai lavoratori o a possibili terzi interessati (sindacati, *NGO* ecc.).

In teoria, il livello di effettività moralmente accettabile/economicamente conveniente dovrebbe essere condizionato dalle pressioni degli attori sociali, ma anche dall'esercizio delle preferenze di consumo e di investimento finanziario, orientate dal *social labelling* e dai protocolli *ESG*. Sennonché, oltre a violare il principio di eguaglianza, perché riservati ai titolari del potere di acquisto, tali strumenti delineano una democrazia caricaturale, che

---

(542) Cfr. l'arguta metafora di S. Žižek, *Nobody Has to Be Vile*, cit., 3: «There is a chocolate-flavoured laxative available on the shelves of US stores which is publicized with the paradoxical injunction: Do you have constipation? Eat more of this chocolate! – i.e. eat more of something that itself causes constipation».

(543) F. Jesi, *Cultura di Destra*, parla di «cultura entro la quale il passato è una sorta di pappa omogeneizzata che si può modellare e mantenere in forma nel modo più utile. La cultura in cui prevale una religione della morte o anche una religione dei morti esemplari (...). Una cultura insomma fatta di autorità e sicurezza mitologica circa le norme del sapere, dell'insegnare, del comandare e dell'obbedire».

(544) Nel 1998, l'ILO, *GB: Working Party on the Social Dimensions of the Liberalization of International Trade, Overview of Global Developments and Office Activities Concerning Codes of Conduct, Social Labelling and Other Private Sector Initiatives Addressing Labour Issues*, concludeva: «self-definition appeared to be the leading method of establishing labour practice goals». Con la *1998-Declaration*, c'è stata una recezione che, tuttavia, non ha modificato i termini della flessibilità interpretativa.

si instaura tra l'impresa e il suo popolo (545). Essi, inoltre, sono fondati sull'idea corrosiva della benevolenza umanitarista dei *WEIRD* anziché sull'autodeterminazione dei pretesi titolari di questi diritti 'privati'.

Questo *self-service* normativo (546) non è la risposta (subottimale ma) unicamente percorribile ad un problema oggettivo, quasi che si trattasse di un terremoto o di altra catastrofe naturale, ma sottende la diuturna crisi delle istituzioni della democrazia liberale, come lo stato di diritto e l'autonomia politica dei cittadini, oltre che il fondamentale squilibrio capitale/lavoro, e finisce per costituire una parte del problema anziché un tentativo di risoluzione.

Per quanto concerne il tema oggetto del presente contributo, poi, rimettere al governo privato dell'impresa le valutazioni di convenienza e la definizione dei termini e delle modalità di gestione delle violazioni della libertà sindacale lungo le *GVC*, rappresenta una contraddizione radicale. La libertà sindacale rappresenta un contropotere che, per funzionare, dev'essere autonomo, indipendente e simmetrico rispetto alla libertà di impresa: il funzionamento concreto della libertà sindacale non può dipendere dalla benevolenza delle imprese.

Esaminando un'ampia serie di codici di condotta, sullo specifico tema della libertà sindacale Janelle Diller conclude:

«Most self-definitions differ from, and even contradict, international labour principles. For example, although some of the codes that address freedom of association affirm that principle and the right to collective bargaining, others only allude generally to respect between labour and management. Other codes favour the elimination of trade union activities, while some propose a combination of approaches» (547).

La variabilità insita nel principio volontaristico, e la flessibilità applicativa in capo alle imprese, si può apprezzare anche con riferimento al contesto italiano. Si pensi, ad esempio, al Codice di Condotta di Stellantis (Gruppo PSA-FCA), in cui l'unico riferimento (implicito) alla libertà sindacale è contenuto nel generico richiamo alla *1998-Declaration*. Similmente al Codice di Condotta Fornitori di ENI, il Codice di Condotta dei Fornitori

---

(545) Peraltro, esaminando la capacità di influenza dei fondi pensione sul governo delle imprese, S. Deakin, D.H. Whittaker, *Re-Embedding the Corporation?*, cit., 3, incappa in un'ambigua commistione tra la figura del lavoratore e quella dell'investitore (una sorta di evoluzione dell'omologia lavoratore/consumatore di stampo neoliberista, ora messa in discussione della nuova politica *antitrust* americana: v. *supra*)

(546) Cfr. A. Supiot, *Du Nouveau au Self-Service Normatif*, cit., 542.

(547) *A Social Conscience in the Global Marketplace? Labour Dimensions of Codes of Conduct, Scoail Labelling and Investor Initiatives*, in *ILR*, 1999,

Ferrero, invece, prevede che «il Fornitore riconosce il diritto dei propri dipendenti di formare e aderire a un sindacato ... e il diritto alla contrattazione collettiva ... il Fornitore si attiene alle Convenzioni ILO su libertà di associazione, contrattazione collettiva e rappresentanza dei lavoratori».

Gli *IFA* possono rappresentare addirittura una regressione rispetto alla mediana dei codici di condotta. È il caso degli accordi sottoscritti da ENEL con IndustriAll, PSI, Filctem, Flaei e Uiltec, e da Unicredit con Uni Global Union, che prevedono rispettivamente il diritto dei lavoratori di essere rappresentati da «organismi sindacali o da altre forme di rappresentanza elette secondo le *legislazioni* e le prassi *vigenti* nei diversi Paesi (corsivi miei)», e l'obbligo di riconoscere i sindacati che «soddisfino i requisiti legali per il riconoscimento stabiliti dalla legge *nazionale* pertinente (corsivo mio)». È evidente la superfluità di queste previsioni, che limitano l'impegno assunto dalle imprese al rispetto della legislazione dell'*host country* (548). Si tenga presente, poi, che quest'ultima ben potrebbe subordinare la costituzione dei sindacati a requisiti che gli organi supervisorici del'*ILO* considerano incompatibili con i principi generali in materia, espressi dalle Convenzioni nn. 87 e 98 (549).

Se pur formulato in termini diplomatici, il significato di simili clausole è logicamente speculare rispetto a quello veicolato dal codice di condotta di Sara Lee Knit Products (2000):

« SLKP believes in a union-free environment, except where laws and cultures require us to do otherwise. The company treats people with equity and fairness, and believes that employees themselves are best able to voice their concerns directly to management. SLKP is committed to the strict observance of laws and regulations related to union activity and encourages individual freedom and direct dealing between employees and management while actively discouraging union representation of employees where the law allows» (550).

---

(548) In modo similare, il codice di condotta di IKEA Services AB prevede che «employee are not prevented from associating freely with any *lawful* organization that represents the best interests of such (corsivo mio)» (cfr. WB, *Company Codes of Conduct and International Standards: an Analytical Comparison*, 2003, 59).

(549) Si pensi ad una legislazione nazionale che preveda la preventiva autorizzazione governativa, in contrasto con l'art. 2 della Convenzione n. 87, o una registrazione soggetta a valutazione discrezionale, che sia il *CFA* (Digest, par. 244) che il *CEARC* (General Survey, 1994, par. 74) stimano violare parimenti la disposizione, oppure la previsione di un numero minimo irragionevole di lavoratori per la costituzione di un sindacato (General Survey, 1994, parr. 81-82), oppure ancora all'imposizione per legge di un 'trade union monopoly' (Digest, par. 291). Cfr. L. Swepston, *Human Rights Law and Freedom of Association*, cit., 191 ss.

(550) Su cui v. J. Diller, *A Social Conscience*, cit., 116.

Oltre a questi difetti marchiani, e salve ipotesi particolari, di cui si dirà *infra* con riferimento allo ‘Accord for Fire and Building Safety in Bangladesh’, gli *IFA* non prevedono meccanismi per reprimere le violazioni degli *IFLS* avanti alle corti dell’*home country*. Tuttavia, se il contesto di riferimento degli accordi globali è quello delle *GVC*, il tema della giustiziabilità rappresenta quanto meno il convitato di pietra delle trattative. Pertanto, la mancanza di una clausola di giustiziabilità non può certo essere intesa come incidentale, ma possiede una chiara valenza negoziale. Se la differenza tra la stipulazione di un accordo collettivo in senso proprio e la partecipazione a un’operazione di mera *CSR* passa per la previsione di una clausola siffatta (551), le organizzazioni sindacali dovrebbero interrogarsi a lungo prima di stampigliare il proprio marchio sopra codici che sapevano sin dall’inizio essere privi di effettività, perché il rischio è di vedere minata la propria credibilità a monte dell’intero processo (552) (v. *infra*).

d. Il concetto di civiltà capsulare è contiguo al tentativo, operato da Charles Sabel e altri (553), di strutturare la governance *tecnocratica* nelle forme del c.d. sperimentalismo democratico. Gli autori prendono atto della differenza di velocità tra le decisioni politiche assunte al livello statale di governo, e il capitalismo ispirato al modello giapponese del *just in time* (‘toyotismo’). Questo sistema, che monta agli anni ’80, rinnova continuamente i modi di produzione e di sfruttamento del lavoro, all’insegna (1) dell’innovazione tecnologica (di prodotto e di processo) e dello sviluppo dei c.d. effetti *network*, e (2) della flessibilità della capacità produttiva impiegata rispetto alla domanda. La realizzazione di

---

(551) Sulla distinzione cfr. anche S. Scarponi, *Gli Accordi-Quadro Internazionali ed Europei Stipulati con le Imprese Transnazionali: Quale Efficacia?*, in *Nuovi Assetti delle Fonti del Diritto del Lavoro*, 2011, 71 ss. Cosa ben diversa, invece, è l’azionabilità della procedura speciale in caso di violazione degli obblighi di informazione e di mediazione, come quelli capillarmente assunti dall’ENI nell’accordo con IndustriAll, Filctem, Flaei e Uiltec, e dalla stessa ENEL, direttamente nei confronti delle organizzazioni sindacali.

(552) Cfr. il tentativo operato da A. Topo, D. Tardivo, *Accordi Transnazionali*, 91 ss., di reclutare l’azione *ex art. 28, l. 300/1970*: «I diritti dei lavoratori e sindacati nei Paesi terzi ricevono, quindi, tutela solo in via ‘mediata’, con il sindacato che ottiene l’effetto di indurre la multinazionale a rispettare gli standard cui si era obbligata con l’accordo transnazionale, poiché così facendo provvederà a eliminare gli effetti lesivi della condotta antisindacale sulla reputazione del sindacato ricorrente» (95).

(553) Cfr. M.C. Dorf, C.F. Sabel, *A Constitution of Democratic Experimentalism*, in *CLR*, 1998, 267 ss., O. Lobel, *The Renew Deal: the Fall of Regulation and the Rise of Governance in Contemporary Legal Thought*, in *MLR*, 2004, 262 ss., C.F. Sabel, *Bootstrapping Reform: Rebuilding Firms, the Welfare State, and Unions*, in *P&S*, 1995, 5 ss., J. Cohen, C.F. Sabel, *Global Democracy?*, in *ILP*, 2006, 763 ss., A. Fung, D. O’Rourke, C. Sabel, *Realizing Labor Standards. How Transparency, Competition, and Sanctions Could Improve Working Conditions Worldwide*, in *BR*, 2001.

questo secondo obiettivo comporta l'eliminazione delle scorte (perdite) di magazzino e dei tempi morti di lavorazione (ovvero ciò che Marx definisce «naturale porosità del lavoro»).

Lo sperimentalismo democratico ritiene che i mercati non possano essere lasciati a se stessi, MA che il sistema di regolamentazione *top bottom* sia effettivamente obsoleto. Propone, quindi, la sua sostituzione con una *governance* diffusa, ispirata proprio al modello del capitalismo 'toyotista', e la sostituzione dell'integrazione verticale con un decentramento attuato lungo molteplici nodi coordinati tra loro in un'attività di apprendimento mutuale e continuo. Nella grande impresa sistemica i nodi della *governance* assumono la fisionomia di varie unità di ricerca e sviluppo indipendenti, reparti produttivi, uffici impiegatizi che concorrono nell'identificazione dei *benchmark*, nel loro perseguimento, nel loro superamento e nella loro continua ridefinizione attraverso i paradigmi del *learning by doing*, del *learning by monitoring* e del *learning by difference*. Questa modalità di *governance*, che viene definita 'poliarchia direttamente deliberativa' o anche 'armonizzazione riflessiva', possiede tratti in comune con l'*OMC* comunitario, con la procedura della *1998-Declaration* e con le convenzioni di seconda generazione dell'*ILO*, come la 'Promotional Framework for Occupational Safety and Health' del 2006.

Senonché, questi meccanismi istituzionali sono rivolti a stati sovrani, con tutte le difficoltà teoriche e pratiche collegate all'imposizione eteronoma, e gli arricchimenti derivanti dalla contrapposizione dialettica tra linguaggio universale e cultura particolare, di cui si è ampiamente riferito. Un'altra serie di problemi e di equivoci si presentano quando lo sperimentalismo viene esteso al livello del rapporto tra potere politico-burocratico e imprese nazionali, anche se eventualmente dotate di respiro globale. L'interesse microeconomico delle imprese non collima con l'interesse macroeconomico degli stati. Gli stati non sono imprese e le imprese non sono stati. Il *PSI-Model* non è categoria applicabile alle imprese perché loro obiettivo ultimo non è la dignità umana né lo sviluppo macroeconomico e, più in generale, le valutazioni – in senso lato – politiche sono o dovrebbero essere appannaggio dei parlamenti e di altri attori istituzionali o privati (sindacati, *NGO* ecc.).

Lo sperimentalismo democratico, quindi, finisce per appiattirsi sull'insidia costituita dal neoliberalismo per i capisaldi della democrazia rappresentativa, come la *rule of law* e la

legislazione centralizzata, che promana dai parlamenti, senza mai tentare di risolverla in prima battuta (554).

Per la sua stessa natura di mediazione tra interessi compositi, la democrazia rappresentativa è caratterizzata da procedure comunicative connotate da tempi lunghi insopprimibili (555). Secondo gli sperimentalisti, essa dovrebbe ridefinirsi assumendo a modello della sua azione il nuovo capitalismo rapido, rimettendo ai parlamenti la fissazione di obiettivi di massima e a lungo termine, e le decisioni a una serie di nodi politici decentrati o autorità indipendenti, meglio attrezzati per una regolamentazione di tipo sperimentale, creativo e pragmatico (556). Sennonché, imboccata questa china, il rischio è che gli ordinamenti attuali diventino definitivamente qualcosa d'altro rispetto alla democrazia rappresentativa e, molto probabilmente, una tecnocrazia autoritaria:

«Any move in this direction would necessarily undermine the normative and political legitimacy of state regulation: an authoritarian state that discarded a principled commitment to universal deliberation and inclusive interest representation, in favor of a narrow and socially exclusive model of rule, might succeed in speeding up the lawmaking machinery, but such a state would have little in common with liberal democracy» (557).

Considerato che le difficoltà della democrazia rappresentativa originano dalla velocità del capitalismo, ovviamente le stesse imprese – e, si badi, non certo le organizzazioni sindacali – assurgono a centri decisionali essenziali della nuova *governance*, e in quanto tali sarebbero dotate di autonomia normativa. È in questa fallace cornice istituzionale, quindi, che si collocano non solamente i codici di condotta e gli *IFA*, ma anche i provvedimenti legislativi di nuova generazione, come la *loi n. 2017-399* del 27.3.2017 sul *devoir de vigilance*, che responsabilizzano le imprese nazionali di respiro globale imponendo, a monte della *GVC*, una *due diligence* ('collaborativa') incentrata su un piano di vigilanza la cui redazione sarebbe sufficiente a mandarle esenti da responsabilità (558). La *Columnist* del *Financial Times* Sarah O'Connor segnala come il *Modern Slavery Act* inglese del 2015, che richiede la pubblicazione di una dichiarazione annuale sul rischio di

---

(554) È questa la critica centrale di W.E. Scheuerman, *Democratic Experimentalism or Capitalist Synchronization? Critical Reflections on Direct-Deliberative Polyarchy*, in *CJLJ*, 2004, 101 ss.

(555) *Ib.*, 104

(556) *Ib.*, 116.

(557) *Ib.*, 107.

(558) Cfr., peraltro, la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 2 per genericità della sanzione, *Conseil Constitutionnel* n. 2017-750 DC del 23.3.2017.



abusi nelle *GVC*, sia stato interpretato dalle imprese come un «esercizio a crocette», privo di alcun riflesso sulla realtà (559).

In ogni caso, lo stesso quotidiano decreta il fallimento del ‘toyotismo’, poiché la mancanza di margini di sicurezza in termini di scorte, canali di fornitura e manodopera stabile, che esso comporta, ha esposto le imprese ai colli di bottiglia innescati dalla pandemia e all’erosione del capitale umano (560). Si assiste attualmente ai problemi di approvvigionamento di *microchip* e semiconduttori in genere, e alla presenza di spinte inflazionistiche che (per ora) non si incorporano nei salari per la mancanza di organizzazione e coordinamento delle classi lavoratrici.

In disparte l’inefficacia del nuovo modello istituzionale, si ritiene che la sopravvivenza della democrazia rappresentativa dipenda dalla volontà dei governi di pilotare e condurre il capitalismo anziché di subirlo e imitarlo. La mancanza di flessibilità che viene imputata al potere pubblico è scongiurata da quella panopia di strumenti che il parlamento e il governo, nelle rispettive sfere di competenza, sono in grado di normare, dalla produzione in proprio di beni, servizi e tecnologia al *venture capital*, dal ricorso all’*equity* ai partenariati misti pubblico-privati, dalle licenze coatte agli incentivi fiscali (561), per non parlare del principio di sussidiarietà e persino dell’esistenza delle clausole aperte. Gli investimenti nella ricerca, nelle università e nella scuola, che rappresentano l’ultima ruota del carro dei bilanci statali, sono il motore di una comunità prosperosa: non si cerchi alla voce ‘privatizzazioni’.

e. A dimostrazione della correlazione tra cittadinanza democratica e libertà sindacale, Sabel non manca di rilevare come le stesse organizzazioni sindacali, e non solo i parlamenti, siano inadeguate in un contesto in cui il futuro collassa nel presente. Secondo l’Autore, le tradizionali procedure di contrattazione collettiva sarebbero ormai viscosi e incompatibili con le richieste di sempre maggiore efficienza produttiva:

«I put the discussion of the ‘contractualist’ mode of labor regulation in the past tense, because it is ... history ... among the countless examples of this breakdown let me select ... the endless search for the reconciliation between German workplace collective bargaining (*Mitbestimmung*) and the forms of continuous workplace re-organization associated with the Toyota production system and all the innovations inspired by it ... The German Metlworkers Union and auto industry, particularly VW, has been trying to reconcile flexibility with contractual control through collective bargaining

---

(559) *It Is Not Up to Consumers to Police Modern Slavery*, 2.3.2021.

(560) G. Tett, ‘*Just in Time*’ Planning Has to Give Way to ‘*Just in Case*’, FT 7.7.2021.

(561) Mazzucato

for 25 years ... a sign that there is a deep tension between the demands of productive efficiency under current conditions and traditional forms of protecting labor standards » (562).

Le continue riorganizzazioni produttive, quindi, sarebbero così rapide e fluide da rendere impossibile negoziare di volta in volta le condizioni di lavoro ai tavoli sindacali.

Per quanto i *caveat* per le sfide di *expertise* e tecnologiche che attendono le organizzazioni sindacali siano fondamentali, la soluzione proposta dall'Autore convince poco. Nella sua visione, le forme tradizionali di protezione dei lavoratori sarebbero ormai sostituite da nuove forme di collaborazione democratica interne all'impresa, che coinvolgerebbero maestranze, *manager* e direzione aziendale. Il superamento dell'integrazione verticale 'taylorista' e l'approdo a un modello di produzione decentrato, comporterebbero una maggior partecipazione democratica all'interno del luogo di lavoro, che prescinderebbe dalle procedure sindacali paludate per scaturire dal continuo scambio di idee. L'*open innovation* caratterizzerebbe la cooperazione tra i vari nodi della nuova impresa, impegnati in un'attività di *problem solving* che, ad un certo punto (?), perverrebbe anche alla ridefinizione dei *labour standard* (563). Il mistero sulle modalità effettive della negoziazione è imputabile al fatto che le modalità stesse sono oggetto di una ridefinizione continua in base alle mutevoli circostanze. Tuttavia, se si intendesse ricercare un minimo comune denominatore, o comunque un'invariante di queste forme di coinvolgimento dei lavoratori, potrebbe essere rappresentata dalla mancanza dei rudimenti legali minimali della libertà sindacale, come previsti dalle Convenzioni nn. 87 e 98 e dall'*acquis* dell'ILO. La scarsa considerazione per le forme di coalizione e di organizzazione sindacale, e l'incertezza sulle procedure, particolarmente importanti in un contesto autoritativo come quello aziendale, risolve di fatto queste forme 'liquide' di partecipazione dei lavoratori in un neocorporativismo legato a doppio filo con l'obiettivo di profitto dell'impresa. Non solo: la stessa mania per la velocità e per il rinnovamento continuo (la c.d. 'distruzione creativa' di Joseph Schumpeter) genera insicurezza presso i lavoratori, compromettendo la capacità di convertire gli spiragli di libertà sindacale in un funzionamento.

Sabel cita gli ispettori privati che la Nike, per il timore delle ripercussioni commerciali, invia presso i vari anelli delle proprie *GVC*, e che riuscirebbero a svolgere il proprio

---

(562) C.F. Sabel, *Rolling Rule Labor Standards*, cit., 262.

(563) Cfr. C.F. Sabel, *Rolling Rule Labor Standards*, cit., 262: «In the continuous reorganization of the new production systems, the workers (typically in collaboration with managers and technicians) are themselves involved in devising new procedures, and changes occur so rapidly and fluidly that is impossible to bargain them through one revision at a time».

compito in buona fede e in modo molto più completo di quanto farebbero nella loro giurisdizione gli ispettori del lavoro degli stessi paesi sviluppati, posto che costoro, a differenza dei primi, sarebbero sottorganico e sottopagati. Per chi scrive, la risposta più immediata sarebbe quella di cercare di risolvere i problemi strutturali dell'ispettorato del lavoro nel mondo (564), non certo di affidarsi alle speculazioni e all'autocontrollo delle imprese. Viceversa, non solo l'Autore non si pone il problema, ma evidenzia persino l'obsolescenza delle ispezioni private, e soprattutto degli stessi codici di condotta, in quanto basati sulla «contractualist tradition of labor regulation and rule-based compliance» (565).

La soluzione, allora, sarebbe rappresentata dalla diffusione di nuove forme di collaborazione all'interno delle imprese e tra un'impresa e l'altra (committente-*subcontractor*), non suscettibili di essere cristallizzate (codificate). Per quanto sia possibile immaginare un offuscamento della distinzione tra *core* e *periphery*, all'insegna dell'apprendimento reciproco (566), ancora non si comprende come l'assetto organizzativo divisato potrebbe mai riflettersi positivamente sul rispetto dei *CLR*, o comunque degli *IFLS*. Anche perché sin dagli anni ottanta la produzione *just in time* ha ridotto i costi di produzione scaricando il rischio dell'inattività sugli stessi lavoratori: non esattamente un modello di giustizia sociale (567). La confusione diventa massima, poi, quando Sabel cita la Cina come esempio di produttore che di recente avrebbe sposato il modello collaborativo giapponese (568).

L'Autore propone, quindi, il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali nel 'secondo livello' della *governance*, che consisterebbe nel *pooling* delle informazioni provenienti dai nodi decentrati del *network*, al fine di recensire le *performance* in materia di *labour standard* e innescare (come?) una competizione virtuosa tra stabilimento e stabilimento e tra impresa ed impresa. Con una sola proposta, egli teorizza la dematerializzazione del sindacato, l'allontanamento dei rappresentanti sindacali dal contesto aziendale e la depoliticizzazione dell'azione sindacale (569). Baccaro e Howell intravedono nella contrattazione decentrata, e specialmente nella preferenza per la contrattazione individuale e diretta delle condizioni di lavoro, ovvero il risultato *pratico*

---

(564) ILO

(565) C.F. Sabel, *Rolling Rule Labor Standards*, cit., 263.

(566) Cfr. C.F. Sabel, *Rolling Rule Labor Standards*, cit., 268-269.

(567) Di qui sono originati i c.d. contratti atipici, dal tempo determinato al *part-time*, dai contratti *zero-hour* ai *minijob* tedeschi.

(568) Cfr. C.F. Sabel, *Rolling Rule Labor Standards*, cit., 269-270.

(569) *Ib.*

del raffinato costruito di Sabel, uno degli aspetti più evidenti della «traiettoria neoliberale» che avrebbe aumentato l'area di discrezionalità del datore di lavoro (570).

La sorte della libertà sindacale nella *governance* sperimentalista è definita perfettamente proprio dal codice di condotta della Toyota, da cui è originato, negli anni ottanta, il paradigma del 'Just in Time':

«Under Toyota Motors Corporation's Guiding Principles (1997 revision), the company aims to 'foster a corporate culture that enhances individual creativity and teamwork value, while honoring mutual trust and respect between labour and management'» (571).

In conclusione, se i contributi sullo sperimentalismo democratico si discostano dalla visione a-regolativa del neoliberismo ortodosso, sembra che essi si muovano all'interno della stessa cornice di idee. Rispetto alla subdola configurazione della CSR e ai suoi costrutti istituzionali 'sperimentali', si ritiene di gran lunga preferibile il pensiero cristallino di Milton Friedman nella sua veste di *bad cop* dell'ideologia neoliberista. Sennonché, se pure si sottoscrive quanto egli andava affermando, ovvero che «l'unica responsabilità sociale delle imprese è quella di fare profitto» (572), non va sottaciuto che ruolo dello Stato è quello di strumentalizzare gli obiettivi di profitto delle imprese in vista del perseguimento degli interessi non sezionali della cittadinanza. La salvezza della *rule of law*, quindi, passa per il ristabilimento di ruoli *certi* e non-ambigui tra tutti gli attori sociali, ma anche per la riscoperta dei fondamentali che presiedono alla gestione del consorzio umano, a partire dal principio 'ubi commodi, ibi incommodi' (573).

f. Le fonti internazionali che si propongono di definire una cornice istituzionale per la CSR sono rappresentate dalle 'OECD Guidelines for Multinational Corporations' (GMC)

---

(570) Cfr. *A Common Neoliberal Trajectory*, cit., 8.

(571) J. Diller, *A Social Conscience*, cit., nota 37.

(572) *The Social Responsibility of Business Is to Increase its Profits*, --. Come osserva G. Hanlon, *Rethinking Corporate Social Responsibility*, cit., 160, lo stesso continuano a pensare i *manager* delle imprese: «...collectively manager and owners believe that from profit good things flow – firms stay open, workers are paid, government derives taxes for welfare provision, shareholders are rewarded, etc. Profit is the orthodoxy that cannot be questioned ... Because of this entrenched views, CSR is always neutralized and pulled back from imaginary possibilities to the actually possible».

(573) Cfr. A. Supiot, *Du nouveau au self-service normative*, cit., 553: «A la maxime de Milton Friedman 'l'unique responsabilité sociale de l'entreprise est celle de faire des profits', on peut opposer l'adage hérité du droit romain: là où est le profit se trouve la charge et donc le responsable 'Ubi emolumentum, ibi onus'».

del 1976 e dallo ‘UN Global Compact’ (*GC*) del 1999, adottato su diretta iniziativa di Kofi Annan (574).

Il *GMC* prevede una serie di principi generali riconducibili ai *CLR*, e in primo luogo la libertà sindacale e il diritto di contrattazione collettiva, e in ogni caso l’obbligo delle multinazionali di non applicare *standard* diversi rispetto a quelli generalmente applicati agli altri lavoratori *dell’host country* (sono poi previste linee guida in materia di trasparenza, tassazione, diritti umani in generale ecc.). Il fulcro della procedura è rappresentato dai *complaint* presentati dalle organizzazioni sindacali e dalle *NGO* (generalmente riunite nel c.d. ‘OECD Watch’) avanti ai *National Contact Point (NCP)* istituiti dai paesi aderenti. Nonostante abbia carattere di mediazione, la procedura ha assunto nel tempo una funzione quasi giudiziale che, in ipotesi di mancato accordo tra le parti, si conclude con una dichiarazione pubblica del *NCP*, che può avere anche risvolti negativi, ad esempio in termini di minore attrattività per gli investitori istituzionali (575).

Il *GC*, invece, istituisce un *network* di monitoraggio (*‘learning platform’*) che coinvolge aziende, governi, sindacati, associazioni industriali, *NGO*, università e un piccolo ufficio dedicato, trasversale rispetto a sei agenzie specializzate delle *UN*. In particolare, i vari attori partecipano a *working group* dedicati di volta in volta a tempi specifici, e soprattutto verificano i miglioramenti delle imprese aderenti, sotto il profilo del rispetto dei diritti umani, compresi i *CLR*. Mentre le imprese sono qualificate come nodi decentrati del *network*, e sono tenute a fornire dei *report* annuali, le organizzazioni sindacali e *NGO* del calibro di ‘Transparency International’, ‘Amnesty International’ e ‘Human Rights Watch’ valutano le loro *performance* in modo simile a quanto teorizzato da Sabel a proposito del

---

(574) Nella ‘Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy’ del 1977, l’*ILO* osservava: «Through international direct investment and other means such enterprises can bring substantial benefits to home and host countries by contributing to the more efficient utilization of capital, technology and labour. Within the framework of development policies established by governments, they can also make an important contribution to the promotion of economic and social welfare; to the improvement of living standards and the satisfaction of basic needs; to the creation of employment opportunities, both directly and indirectly; and to the enjoyment of basic human rights, including freedom of association, throughout the world. On the other hand, the advances made by multinational enterprises in organizing their operations beyond the national framework may lead to abuse of concentrations of economic power and to conflicts with national policy objectives and with the interest of the workers. In addition, the complexity of multinational enterprises and the difficulty of clearly perceiving their diverse structures, operations and policies sometimes give rise to concern either in the home or in the host countries, or in both».

(575) L. Baccaro, V. Mele, *For Lack of Anything Better?*, cit., 456, ricordano lo scarso numero di *complaint* e di progressi (rispettivamente 194 e 50 tra il 2001 e il 2009), e segnalano come le dichiarazioni del *NCP* passano essere valutate dagli investitori istituzionali per stralciare dal proprio portafoglio determinate posizioni, come accaduto nel 2009 ad opera di un fondo pensione norvegese.

‘secondo livello’ dello sperimentalismo democratico. A questo riguardo, si è osservato puntualmente che:

«(The GC, n.d.r.) complements mainstream theories of global governance, in that it promotes the perspective that there is no other alternative than to embrace the structural power of capital and work within the constraints posed by the ‘realities’ of globalization, by adopting the mode of governance that best promotes a healthy investment climate: neoliberalism. By denying the role of the state in the GC (Global Compact, n.d.r.), and by moving away from regulatory mechanisms for TNCs (Transnational Corporations, n.d.r.) operating in the Third World, the Compact’s architects have not only depoliticized struggle (counter-hegemonic movements) around the activities of TNCs, by attempting to delimitate the site of struggle to cyber-space (the learning network), but also freed bourgeois state of any responsibilities for their decisions to implement business-friendly environments with human and ecological costs» (576).

Considerato che l’unica sanzione prevista consiste nel *de-listing* in caso di omesso invio dei *report* per tre anni consecutivi, e nella conseguente pubblicazione della cancellazione dell’impresa dal programma, il GC si risolve di fatto nell’istituzione di un *framework* per il *social labelling* (577).

Avvertite dell’ambiguità del progetto, alcune *NGO* hanno preferito non aderire (578). Altre, riunite in coalizioni come la ‘Alliance for a Corporate Free UN’, hanno chiesto ufficialmente alle *UN* «to forgo such collaborations (with enterprises) and play the more appropriate role of counterbalancing corporate led globalization» (579).

È possibile trarre un insegnamento dalle preoccupazioni manifestate dagli attori sociali. Le organizzazioni sindacali, in particolare, devono essere consapevoli che la partecipazione a progetti di questo calibro non è mai neutra, ma ha sempre un riflesso latamente politico. Per quanto ‘fare qualche cosa’ invece che ‘non fare niente’ soddisfi senz’altro gli imperativi

---

(576) S. Soderberg, *Taming Corporations or Buttressing Market-Led Development? A Critical Assessment of the Global Compact*, in *Globalizations*, 2007, 510.

(577) L. Baccaro, V. Mele, *For Lack of Anything Better?*, cit., 459-500, riportano l’intervista a soren Mandrup Petersen, responsabile dei ‘local network’ del GC: «I don’t think we should have ‘teeth’ at all. We are only a brand and our participants market this brand worldwide ... We don’t have resources but, most important, we don’t want them. We don’t want to thicken our institutional structure, turning it into a bureaucracy. Our role is to make public the communication progress that companies produce and we try to enable a more robust public accountability structure».

(578) «I think the problem with CSR is that it is a convenient distraction away from the need to reform the company law structure, because it creates the impression that you are doing something when the reality is that it doesn’t actually change the playing field much at all. The problem is that corporations like voluntary initiatives because the business that are doing the right thing can wrap themselves around with this cloak of respectability, whilst for those that are not doing the right thing, there are no penalties for non-compliance» (Intervista con ‘Friends of the Earth’ di D. Sadler, S. Lloyd, *Neo-Liberalising Corporate Social Responsibility*, cit., 618).

(579) Dichiarazione di CorpWatch, 2001, citata da L. Baccaro, V. Mele, *For Lack of Anything Better?*, cit., 459.

superegoici, spesso è preferibile l'inazione se l'alternativa impedisce di affrontare radicalmente il problema sottostante. Anche consumare meno plastica può essere meglio che comportarsi *come se* non ci fosse un'emergenza climatica, e di sicuro fa bene alla propria coscienza, ma può rivelarsi controproducente se pregiudica la pretesa di misure più radicali (ad esempio, vietare la vendita di condizionatori, tagliare la luce alle dieci di sera, ridurre i viaggi in aereo ecc.).

Allo stesso tempo, anche le organizzazioni sindacali possono ritenere di partecipare alla «CSR consultancy industry» (580) con il fine di migliorare le condizioni dei lavoratori nelle *GVC*, ma rischiano di legittimare l'idea che la *CSR* rappresenti il modo più efficace di applicare gli *IFLS* in simili contesti.

Alla pari di un certo ambientalismo, quindi, anche un certo sindacalismo si delinea come una forma di *dissenso organizzato* subdolamente dal potere egemonico. Con particolare riferimento ai piani di aggiustamento strutturale della *WB*, di cui si dirà *infra*, Stephen Gill articola il tema della cooptazione degli attori sociali ad opera del capitale in precisi termini gramsciani:

«...The World Bank's approach to the question of democracy and development is also related to a strategy that Gramsci called *trasformismo*, or the processes of co-optation of left-wing opposition by bourgeois or right-wing forces so as to offset the possibility of mass, direct democracy ... *Trasformismo* also relates to the capillary aspects of power in society. An example is the way that the World Bank discourse on participation by the agents of civil society (NGOs, business associations) seeks to legitimate a hierarchical and unequal system of representation in the making of state policy ...policy ... linked to the expansion of an externally prescribed model of capitalist development» (581).

g. Sussistono anche esempi virtuosi di progetti che, in un modo o nell'altro, orbitano attorno alla *CSR*, ma che non sono realmente esemplificativi di tale assetto istituzionale, sia per le circostanze eccezionali in cui sono stati implementati, sia per le soluzioni in concreto adottate.

Il riferimento è in primo luogo allo 'Accord for Fire and Building Safety in Bangladesh', sottoscritto in risposta alla tragedia del Rana Plaza del 23 aprile 2013, che ha provocato

---

(580) Cfr. D. Sadler, S. Lloyd, *Neo-Liberalising Corporate Social Responsibility*, cit., 615: «...firms in the CSR consultancy sector offer a bewildering array of services such as sustainable supply chain management, communications strategies, reputational risk management, and legal compliance».

(581) *The Constitution of Global Capitalism*, cit., 16-17.

oltre 1100 vittime nel crollo di uno stabile adibito a fabbrica tessile, peraltro avvenuto nonostante la certificazione degli *audit* aziendali (582).

IndustriALL ed UniGlobal, rispettivamente rappresentanti degli operai tessili bengalesi e dei lavoratori del settore *retail* dei paesi sviluppati, oltre ad otto organizzazioni sindacali bengalesi, sottoscrivevano l'accordo con oltre 200 imprese importatrici (c.d. *buyer*) statunitensi, europee ed asiatiche, mentre quattro *NGO* specializzate vi partecipavano in qualità di 'testimoni'. La *ratio* risiedeva principalmente nella presa d'atto del fallimento del sistema di *CSR* previgente, imputato al mancato coinvolgimento delle organizzazioni sindacali (583). Senonché, ciò che allontana l'accordo dal paradigma della *CSR* è l'azionabilità davanti a un arbitrato il cui lodo può essere imposto con ricorso al sistema giudiziario del paese importatore. L'accordo, inoltre, prevede contributi economici da parte dei *buyer*, il mantenimento dei volumi di acquisto per due anni rinnovabili e la partecipazione dell'*ILO* in qualità di 'independent chair' (584). Per questi motivi, l'accordo pare un notevole esempio di contrattazione collettiva, che prelude a relazioni industriali potenzialmente conflittuali. Naturalmente, v'è da interrogarsi sulla fattibilità di un simile esito contrattuale in materia di libertà sindacale, attesa la (tragica) peculiarità delle condizioni storiche e politiche che l'hanno effettivamente favorito.

In secondo luogo, è interessante esaminare il progetto 'Better Factories Cambodia' (*BFC*), creato dall'*ILO* e dalla *WB* ed implementato sotto la direzione di Drusilla Brown. *BFC* prevede la concessione di quote incrementalmente di importazione di prodotti tessili negli Stati Uniti per i produttori cambogiani che dimostrano l'adeguamento a determinati *benchmark* in materia di *IFLS*. Il progetto è normalmente associato alla *CSR* (585) per un utilizzo del *social labelling* con funzione incentivante che, tuttavia, si colloca in un insieme coerente di misure che si rivela incompatibile con la prospettiva volontaristica.

È opportuno ripercorrere la storia del commercio di prodotti tessili tra Stati Uniti e paesi in via di sviluppo. Sin dagli anni sessanta, la stagnazione della domanda di prodotti tessili negli *States* ha provocato una pervicace attività di *lobbying* da parte dei produttori

---

(582) Cfr. J. Donaghey, J. Reinecke, *When Industrial Democracy*, cit., 22: «Weak labour power and hyper-competitiveness have not only depressed wages but investment in factory safety. As a result, the sector has been bedevilled by a series of fatal industrial accidents, including the 2012 Tazreen disaster which killed 112 workers and the Rana Plaza disaster of 23 April 2013, often despite factories having been certified with reference to CSR auditing standards».

(583) Cfr. J. Donaghey, J. Reinecke, *When Industrial Democracy*, cit., 24: «The Accord thus represent a pluralist structure in which labour is recognized at the highest decision-making level and acts as an example of transnational co-determination».

(584) *Ib.*, 25.

(585) Cfr., per esempio, B. Langille, *Hard Law Makes Bad Cases*, cit., 407 ss.



domestici, per l'attuazione di politiche che potessero quanto meno proteggerli dalla sfidante competizione innescata dai paesi in via di sviluppo. Per il costo irrisorio degli impianti e la possibilità di impiegare manodopera generica, il settore tessile ha sempre rappresentato l'*entry level* dell'industrializzazione, e le economie immature possiedono tanti e tali vantaggi comparati in questo settore da rischiare di provocare la cancellazione dell'industria tessile delle economie avanzate. Gli Stati Uniti sottoscrivevano un primo accordo bilaterale con il Giappone per l'istituzione delle quote di importazione sui prodotti tessili, seguito nel 1961 dall'ideazione di un *framework* multilaterale denominato 'Multifibre Agreement' (*MFA*). Entrambi gli strumenti violavano i principi del *GATT/WTO*, e in particolare la regola della *Most Favoured Nation (MFN)*, perché miravano a colpire specifici paesi esportatori. Inoltre, il *MFA* consentiva l'applicazione delle quote di importazione per evitare la 'market disruption', ovvero se (a) si fosse verificato un rapido incremento dei flussi di determinati prodotti da uno specifico paese, (b) i prezzi fossero stati notevolmente inferiori a quelli del paese importatore, e (c) si fosse configurato un serio pericolo di danno per i produttori domestici (586). Di fatto, quindi, il *MFA* condivideva i presupposti e le finalità del meccanismo protezionistico della 'cost equalisation', di cui si dirà *infra*, espressamente ripudiato dal *GATT*, che ha viceversa previsto l'utilizzabilità delle misure protezionistiche solamente in caso di comportamento sleale del paese esportatore. Viceversa, il contingentamento dell'*import*, previsto dal *MFA*, non opera in chiave *antidumping*, ma per ragioni di pura convenienza dei paesi importatori (sviluppati). Al termine dell'*Uruguay Round* che ha istituito la *WTO*, nel 1995, il *MFA* è stato sostituito dallo 'Agreement on Textiles and Clothing' (*ATC*), che ha previsto la progressiva cancellazione del sistema delle quote entro il 2005, per prevedere successivamente la piena integrazione del settore tessile nelle regole del *GATT/WTO* (587). Su pressione delle *lobby* domestiche, nel 1999 gli Stati Uniti sottoscrivevano con la Cambogia, paese di recentissima industrializzazione, non coinvolto precedentemente nel *MFA*, lo 'US-Cambodia Bilateral Textile Agreement', istitutivo delle quote di importazione. Considerato che la forza lavoro cambogiana rifiutava le condizioni di sfruttamento originate dalla competizione internazionale nel settore tessile, proclamando scioperi e altre iniziative di protesta, i sindacati e le *NGO* statunitensi facevano pressione

---

(586) Sul *MFA* e sulla storia delle quote di importazione nel settore tessile in generale cfr. J. Goto, *The Multifibre Arrangement and its Effects on Developing Countries*, in *TWB*, 1989, 203 ss., ma anche M. Beresford, *The Cambodian Clothing Industry in the Post-MFA Environment: a Review of Developments*, in *JAPE*, 2009, 373 ss.

(587) Cfr. M. Beresford, *The Cambodian Clothing Industry*, cit., 373-374.

sul proprio governo, che decideva di collegare l'espansione delle quote di importazione all'ottemperanza degli *IFLS* (588).

Da par suo, vista la possibilità di incrementare l'esportabilità dei prodotti e di calmierare le pretese dei lavoratori, il governo cambogiano recepiva gli *standard* nella propria legislazione domestica.

Stipulato l'accordo e attuate le modifiche di legge, si presentava il problema della misurazione del rispetto dei *benchmark*, ma né l'ispettorato del lavoro cambogiano, disorganizzato, sottopagato ed incline alla corruzione, né – si badi – le organizzazioni *no-profit* (Verité, Ethical Trading Initiative, ecc.) e *for-profit* (KPMG, PricewaterhouseCoopers (PWC), Intertek Testing Service, ecc.), normalmente coinvolte nei processi di *auditing* (privato) delle *GVC*, «were deemed to have the *credibility* to provide the basis for a significant public decision that would have broad economic *impacts* (corsi miei)» (589). Pochi mesi dopo, veniva quindi coinvolta l'*ILO* per l'autorevolezza riconosciutale da tutti gli *stakeholder*. Con l'accordo del 4 maggio 2000, stipulato con il governo cambogiano e le imprese manifatturiere, l'organizzazione lanciava l'iniziativa di monitoraggio che, si badi bene, prevedeva visite non annunciate degli ispettori cambogiani istruiti e supportati tecnicamente ed economicamente (590).

Sin dal principio, il rilievo conferito al solo dato aggregato in termini di adempimento degli *standard*, generava comportamenti di *free-riding*, inducendo le imprese a non partecipare al programma, in vista dell'espansione collettiva delle quote di importazione. Nel lungo termine, ciò avrebbe restituito misurazioni non rappresentative dell'incremento degli *IFLS* e, più in generale, compromesso il raggiungimento degli obiettivi (591). Il governo cambogiano decideva, quindi, di assegnare le quote di importazione esclusivamente alle imprese partecipanti al programma, mentre l'*ILO* si risolveva a pubblicare il *report* annuale con i risultati della seconda ispezione, con l'indicazione delle *performance* specifiche di ogni impresa, anche per consentire ai *buyer* statunitensi di

---

(588) Cfr. S. Polaski, *Combining Global and Local Forces: the Case of Labor Rights in Cambodia*, in *WD*, 2006, 3: «... in Cambodia, the burgeoning workforce in the factories became increasingly discontent with conditions. The workers turned for help to labor unions, many affiliated with political parties. Demonstrations and strikes became increasingly common. In June of 1998, supportive labour groups In the US petitioned the US government to review claimed abuses of workers' rights in Cambodia's apparel factories».

(589) *Ib.*

(590) Cfr. D. Brown, R. Dehejia, R. Robertson, *Is There a Business Case for Improving Labor Standards? Some Evidence form Better Factories Cambodia*, 2011, 3.

(591) Cfr. S. Polaski, *Combining Global and Local Forces*, 6.

selezionare i produttori virutosi (592). Grazie a queste due modifiche, il progetto ha potuto realizzare l'obiettivo di incrementare l'adempimento dei *labour standard*, sia in termini di entità dei salari che di rispetto degli *IFLS*, compresi i *CLR*.

Drusilla Brown osserva miglioramenti in moltissimi indicatori, e in particolare nel campo della salute e sicurezza del lavoro, nella disciplina degli orari di lavoro e nel pagamento dei salari (cfr. il divario tra prima e quinta visita). È incrementato anche il rispetto dei diritti sindacali, che comunque partiva da una base avanzata. In ogni caso, quasi tutti gli *standard*, e in particolare la libertà sindacale, hanno mantenuto il maggior livello acquisito anche dopo l'esaurimento dell'*ATC* e degli incentivi. Si nota solamente una qualche resistenza delle imprese al riconoscimento del diritto di contrattazione collettiva (593). Considerato che dal 2005, e soprattutto dal 2008, quando il sistema delle quote è cessato anche rispetto alla Cina (594), i produttori cambogiani sono stati esposti ad una feroce competizione internazionale, il risultato è in effetti notevole (595). Anche se il dato è 'inquinato' dalla base di partenza, si può ipotizzare che – una volta istituito – un ambiente favorevole all'attività sindacale tende ad autoriprodursi. Si è osservato, inoltre, che la libertà sindacale ha condizionato il miglioramento o comunque la tenuta degli altri *standard*, compreso il livello dei salari, dopo la cessazione del programma (596). Al contempo, si è ipotizzato che il miglioramento delle condizioni di lavoro possa aver veicolato un uso più efficiente delle risorse ed assicurato una maggiore produttività aziendale, ma Brown riconosce che non esistono dati sufficienti per una misurazione in questo senso (597).

È stato poi notato un punto fondamentale, ovvero che la competizione *post-2005/2008* ha abbassato in effetti il prezzo per unità venduta ai *buyer* occidentali, ma senza comprimere i salari (598). Ciò conferma quanto asserito all'inizio di questo capitolo circa la capacità della libertà sindacale di ricomporre il rapporto profitto/salari a livello microeconomico, ma dimostra anche come il rispetto degli *IFLS* possa risolversi in una

---

(592) *Ib.*

(593) Cfr. *Is There a Business Case for Improving Labor Standards?*, tab. 2, ma anche *ID., Regulations, Monitoring, and working Conditions: Evidence from Better Factories Cambodia and Better Work Vietnam*, 2013, 6.

(594) Cfr. M. Beresford, *The Cambodian Clothing Industry*, cit., 374.

(595) *Ib.*, 367, D. Brown, R. Dehejia, R. Robertson, *Is There a Business Case for Improving Labor Standards?*, cit., 5.

(596) D. Brown, R. Dehejia, R. Robertson, *Is There a Business Case for Improving Labor Standards?*, cit., 8 e 19.

(597) *Ib.*, 2.

(598) *Ib.*, 12.

guerra tra poveri, a vantaggio del capitale mobile internazionale. Le sfide per la dignità delle persone sembrano non avere mai fine, e consentire di leggere i diuturni squilibri globali da angoli visuali sempre diversi.

In conclusione, può notarsi come l'efficacia di *BFC* sia il frutto di un felice allineamento delle stelle. In primo luogo, il progetto riguarda un settore, quello tessile, considerato non strategico dal governo statunitense. Sin dagli anni sessanta, peraltro, quest'ultimo ha inteso tutelare gli interessi delle imprese di produzione domestiche rispetto a quelli dei *buyer* (599). Al di là di questa scelta di campo a monte, non ricorrono qui gli interessi tipici degli altri settori, che tendono a distorcere il processo di *compliance* degli *IFLS*, subordinandolo di volta in volta al perseguimento di valutazioni commerciali o geopolitiche, come si si dirà *infra* con riferimento al *GSP* e ai *FTA*. Questo sostanziale disinteresse ha permesso al governo americano di accettare il coinvolgimento dell'*ILO*, che sola possiede l'autorevolezza per attuare un monitoraggio obiettivo e non strumentale. Proprio la partecipazione dell'organizzazione rappresenta il punto di maggior lontananza del programma dal paradigma della *CSR*. Si è notato, infatti, come la credibilità del sistema di *auditing* utilizzato nel contesto della *CSR* venga meno proprio quando la violazione degli *IFLS* può determinare serie conseguenze legali (nel caso, l'entità delle quote bilaterali di importazione). Quest'ultime, inoltre, non sono state rimesse ai capricci dei consumatori, e nemmeno degli acquirenti professionali. Piuttosto, il *social labelling* è servito per evitare un comportamento da *free rider* da parte dei produttori partecipanti, non certo per determinare la spettanza del vantaggio finale (l'utilizzabilità delle quote di importazione).

Sempre nell'ottica del governo statunitense, la Cambogia rappresentava un banco di prova dell'impegno a sostenere i 'least developed country', assunto nel *GATT/WTO*. Lo sforzo non appariva nemmeno frustrare le aspettative della *lobby* dei produttori domestici, in un'epoca di programmato dissolvimento del sistema delle quote (1999-2005). Allo stesso tempo, per quanto postergati a quelli dei produttori, anche gli interessi dei *buyer* non sembrano aver subito una rilevante compressione dei profitti e, del resto, non è stato richiesto loro di compiere alcuno sforzo economico, progettuale od organizzativo per migliorare le condizioni dei lavoratori cambogiani. Facendo pressione sul proprio governo, poi, organizzazioni sindacali e *NGO* sembravano essersi finalmente sbarazzate dalla

---

(599) Il settore tessile è caratterizzato da *GVC* 'consumer-or retail-driven', in cui le imprese del paese importatore si occupano del *design* e del *marketing* e negoziano con *subcontractor* locali tendenzialmente indipendenti, oppure svolgono esclusivamente l'attività di *buyer* (importatori): cfr. C.F. Sabel, *Rolling Rule Labor Standards*, cit., 267.

saggezza convenzionale che sostiene l'impotenza del diritto rispetto all'economia internazionale.

Il governo cambogiano, infine, trae le logiche conseguenze da un gioco che – vista e considerata la strutturale debolezza contrattuale rispetto agli Stati Uniti – risultava sostanzialmente a somma positiva. Inoltre, proprio le richieste di maggiore tutela delle condizioni di lavoro, provenienti dalle maestranze, rendevano ancora più difficile opporsi alla stipulazione dell'accordo bilaterale, oppure all'intervento dell'*ILO*, o ancora limitarsi a fornire un'adesione solamente formale e non partecipata. Si è visto, infatti, come il diretto intervento del governo nella recezione degli *IFLS* e nell'individualizzare le quote di importazione si sia rivelato decisivo per la buona riuscita complessiva.

In conclusione, l'utilizzo del *social labelling* non fa della *BFC* un felice applicativo della *CSR*. Piuttosto, il progetto dimostra come le strategie sovranazionali non possano prescindere dalla preesistenza di una soggettività giuridico-politica in capo ai destinatari, o comunque dal favorirne l'emersione e il rafforzamento. Tutti aspetti, questi ultimi, pretermessi dalla logica paternalista sottesa alla *CSR*.

### 3. Contro la libertà sindacale negativa.

«Quando i lavoratori protestano contro il loro sfruttamento, non protestano contro una semplice realtà, ma contro la percezione della loro situazione reale che assume significato tramite il linguaggio. La realtà in sé, nella sua stupida esistenza, non è mai intollerabile: è il linguaggio che, traducendola in termini simbolici, la rende tale» (600).

a. Da nessuna parte come negli Stati Uniti il linguaggio del capitale ha raggiunto una simile audacia.

Anche in virtù della tradizione del modello dello Stato Sociale, gli europei possiedono una certa cautela nell'associare il 'diritto al lavoro' a concetto diverso dalla situazione soggettiva attiva, specularmente al dovere dello Stato di operare per lo sviluppo delle condizioni economico-sociali idonee a favorire l'occupazione. Naturalmente, la fissazione di un obiettivo di pieno impiego differisce dal perseguimento di livelli subottimali (ad es. la *Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment (NAIRU)*). Inoltre, fioriscono plurime scuole di pensiero attorno alla ricerca degli strumenti più adeguati per raggiungere questi obiettivi, di cui i *DWP* rappresentano un esempio politicamente vincente. Ma il significato nucleare del concetto è noto a tutti gli interlocutori, e pare espresso compiutamente dal linguaggio

---

(600) *La Violenza Invisibile*, cit., 71.

laconico dell'art. 4 della Costituzione italiana, secondo cui «la Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto» (601).

Come si è già osservato, la Costituzione dell'*ILO* del 1919 prevede, tra gli obiettivi dell'organizzazione, quello della «prevenzione della disoccupazione», mentre la Dichiarazione di Philadelphia aderisce al concetto politicamente forte del «pieno impiego».

Il combinato disposto dei primi commi degli artt. 23, «everyone has the right to work», e 25, «everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family», della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani si attesta su una posizione di maggior cautela, ma si pone comunque nel solco del significato diffusamente riconosciuto al diritto in esame. L'art. 6 dell'*ICESCR*, invece, sottolinea la rilevanza dei diritti politici e delle libertà economiche fondamentali *individuali* come limite costituzionale del perseguimento di una politica di piena occupazione (602).

Nell'ambito dell'*ILO*, la *2008-Declaration* sposa la visione di Philadelphia, enfatizzando «commitments and efforts of Members and the Organization ... to place full and productive employment ... at the centre of economic and social policies», concetto ripreso, unitamente a quello di 'decent work', dall'*UNSDG* n. 8., di cui è «custode» la stessa organizzazione.

Nell'ambito comunitario, invece, il 'diritto al lavoro' è declinato dall'art. 15 della *CFREU* quale libertà funzionale al mercato comune, ma nulla più: «... every citizen of the Union has the freedom to seek employment, to work, to exercise the right of establishment and to provide services in any Member State» (603).

---

(601) Sulla complessità di quest'istituto, inteso come un *cluster* di diritti, cfr. J. Sarkin, M. Koenig, *Developing the Right to Work: Intersecting and Dialoguing Human Rights and Economic Policy*, in *HRQ*, 2011.

(602) «1. The States Parties to the present Covenant recognize the *right to work*, which includes the right of everyone to the opportunity to gain his living by work which he freely chooses or accepts, and will take appropriate steps to safeguard this right. 2. The steps to be taken by a State Party to the present Covenant to achieve the full realization of this right shall include technical and vocational guidance and training programmes, policies and techniques to achieve steady economic, social and cultural development and *full and productive employment* under conditions *safeguarding fundamental political and economic freedoms* to the *individual*».

(603) L'art. 1 («The Right to Work») della *ESC*, invece, prevede: «With a view to ensuring the effective exercise of the right to work, the Contracting Parties undertake: 1. to accept as one of their primary aims and responsibilities the achievement and maintenance of as high and stable a level of employment as possible, with a view to the attainment of full employment». La piena occupazione non è fatta oggetto di un diritto dei cittadini, ma è nondimeno citata tra gli obiettivi che indirizzano l'Unione dall'art. 3 del TUE: «L'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al

Diversamente, nell'ordinamento costituzionale degli Stati Uniti non sussiste un simile concetto di 'diritto al lavoro' (604), mentre – con una certa audacia semantica – un linguaggio omologo identifica le leggi statali o territoriali che vietano la stipulazione delle c.d. *union shop*, adottate già all'indomani del *Taft-Hartley Act* del 1947, che ha riformato il c.d. *Wagner Act* del 1935 (propriamente 'National Labour Relations Act' = *NLRA*).

Le *union shop* in senso lato si dividono nelle tre categorie delle (1) *closed shop*, che obbligano il datore di lavoro ad assumere esclusivamente i lavoratori che siano iscritti a un determinato sindacato, (2) delle *union shop* in senso stretto, che obbligano il lavoratore ad iscriversi a un determinato sindacato entro un certo termine dall'assunzione o dall'accordo stesso (trenta giorni, secondo la sez. 8 del *NLRA*), e (3) delle *agency shop*, che obbligano il lavoratore a contribuire economicamente versando una somma pari alla quota di iscrizione al sindacato o a parte della quota di iscrizione, destinata a coprire le spese sostenute dall'organizzazione per la stipulazione del contratto collettivo applicato in azienda (605).

La facoltà di stipulare clausole siffatte, riservata alle organizzazioni sindacali rappresentative, è prevista dalla sez. 7 del *NLRA*, secondo cui:

«Employees shall have the right to self-organization, to form, join, or assist labor organizations, to bargain collectively through representatives of their own choosing, and to engage in other concerted activities for the purpose of collective bargaining or other mutual aid or protection, and

---

progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico». È evidente, tuttavia, come non solo l'Unione non assuma una situazione giuridica passiva, ma anche come l'eterogeneità degli obiettivi comporti delle contraddizioni insanabili. Ad esempio, l'obiettivo della stabilità dei prezzi, cui è sacrificata la sinergia tra politica fiscale e monetaria, si pone in radicale contraddizione con l'obiettivo del pieno impiego. Politiche di pieno impiego, infatti, non si sono mai attuate nel contesto comunitario. La (scarsa) latitudine dell'impegno in favore della piena occupazione diventa chiara allorché l'art. 145 del TFUE, proprio in relazione all'art. 3 del TUE, recita: «Gli Stati membri e l'Unione, in base al presente titolo, si adoperano per sviluppare una strategia coordinata a favore dell'occupazione, e in particolare a favore della promozione di una forza lavoro competente, qualificata, adattabile e di mercati del lavoro in grado di rispondere ai mutamenti economici, al fine di realizzare gli obiettivi di cui all'articolo 3 del trattato sull'Unione Europea». L'art. 147, quindi, articola un più credibile «elevato livello di occupazione».

(604) Cfr. R.J. Garcia, *Right-to-Work Laws: Ideology and Impact*, in *ARLSS*, 2019, 512.

(605) Cfr. J.W. Cooper, *Effects of Right to Work Laws on Employees, Unions and Businesses*, 2004, 4. Ma v. anche il CEARC. *General Survey*, 1994, par. 102: «These clauses may specify that an employer can recruit only workers who are members of trade unions and who must remain union members in order to keep their job (closed shop). In other cases the employer may recruit the workers he chooses, but these must then join a trade union within a specified period (union shop). They may also require all workers, whether or not they are members of trade unions, to pay union dues or contributions, without making union membership a condition of employment (agency shop),<sup>103</sup> or oblige the employer, in accordance with the principle of preferential treatment, to give preference to unionized workers in respect of recruitment and other matters».

shall also have the right to refrain from any or all of such activities *except* to the extent that such right may be affected by an agreement requiring membership in a labor organization as a condition of employment as authorized in section 8 (a) (3)» (606).

Successivamente, il *Taft-Hartley Act* ha introdotto la sez. 14 (b) del *NLRA*, che prevede la possibilità di derogare alla facoltà di stipulare *union shop*, riconosciuta in generale dalla legge federale, con legge statale o addirittura territoriale:

«... nothing in this Act shall be construed as authorizing the execution ... of agreements requiring membership in a labor organization as a condition of employment in any State ... in which such execution or application is prohibited by State or territorial law».

Con un'operazione linguistica «brillante» (607), queste deroghe all'impianto originario del *NLRA*, introdotte in ventotto Stati federati, sono state appunto definite 'Right-To-Work Laws'. *A contrario*, la terminologia intende significare che le clausole filo-sindacali essenzialmente ledono il diritto al lavoro. Con una sineddoche elementare, le organizzazioni sindacali sono dipinte come l'ostacolo all'attuazione di un funzionamento che il lavoratore stima come fondamentale per sé e la propria famiglia. Il risultato è quello di minare la credibilità del sindacato quale rappresentante delle maestranze, e di associare il suo nome alle immagini negative della corporazione, della chiusura e del privilegio.

Inoltre, bisogna considerare che già dalla fine degli anni quaranta il timore dell'Unione Sovietica iniziava a farsi spazio nell'opinione pubblica, sicché l'originaria costituzione libertaria del Paese veniva reclutata a livello subconscio, per addebitare alle *union shop*, e quindi al sindacato, una grave violazione della *libertà* di espressione (*free speech*) (608);

---

(606) Sez. 8 (a) [Unfair labor practices by employer] It shall be an unfair labor practice for an employer ... (3) by discrimination in regard to hire or tenure of employment or any term or condition of employment to encourage or discourage membership in any labor organization: Provided, That nothing in this Act ... or in any other statute of the United States, shall preclude an employer from making an agreement with a labor organization ... to require as a condition of employment membership therein on or after the thirtieth day following the beginning of such employment or the effective date of such agreement, whichever is the later, (i) if such labor organization is the representative of the employees ... in the appropriate collective-bargaining unit covered by such agreement when made, and (ii) unless following an election held ... within one year preceding the effective date of such agreement, the Board shall have certified that at least a majority of the employees eligible to vote in such election have voted to rescind the authority of such labor organization to make such an agreement ...».

(607) Cfr. R. D. Kahlenberg, M.Z. Marvit, '*Right to Work*' Isn't a Civil Right. But Unionizing Should Be, in *NR*, 13.12.2012, 2.

(608) Cfr. la celebre dichiarazione del terzo Presidente degli Stati Uniti, Thomas Jefferson: «To compel a man to furnish contributions of money for the propagation of opinions which he disbelieves is sinful and tyrannical» (citata da J.W. Cooper, *Effects of Right to Work Laws*, cit., 2). Ancora nel 1912, H.T. Lewis, *The Economic Basis of the Fight for the Closed Shop*, in *UCP*, 928, segnalava



libertà che, per inciso, il sindacato aveva il difetto di conculcare in modo vistoso e immediato, mentre il suo obiettivo finale, cioè quello di rendere effettivi i diritti dei lavoratori, finiva per perdersi negli indefiniti meandri della ragione:

«The brilliance of the slogan is that it pits the individual's 'right' to choose whether to pay dues (and who likes paying dues?) against the interests of large institutions (labor unions). Labor responds with a justifiable plea about the need for workers to be united and pay their fair share for representation (and, ultimately, better wages). But when the fight is framed as individual rights vs. solidarity, rights usually win. Indeed, when asked to identify government's most important role, 59 percent said in a 2010 Rasmussen poll that it is to protect individual rights and liberty» (609).

Ma questa è ancora la punta dell'*iceberg*, perché la strumentalizzazione linguistica del 'diritto al lavoro' determina uno snaturamento del suo significato originario (*i.e.* l'obbligo *statale* di creare opportunità sociali in termini di impiegabilità delle persone), invisibile al capitale, prevenendo così lo sviluppo di un serio dibattito attorno alla possibilità di riconoscere l'obiettivo politico-sociale del 'pieno impiego' nell'ordinamento statunitense del *post-New Deal*, peraltro già escluso dall'*Employment Act*, adottato dall'amministrazione Truman appena un anno prima del *Taft-Hartley Act*.

Si tratta di una manipolazione che ricorda da vicino l'appropriazione della terminologia marxista ('rivoluzione', 'classe', ecc.) ad opera del fascismo, con funzione desemantizzante (610). Il parallelo può comprendersi fino in fondo solo se poniamo mente a quella rivoluzione passiva, evidenziata da Antonio Gramsci, che avrebbe canalizzato l'energia delle masse verso esiti non-rivoluzionari e conservatori delle relazioni di egemonia contingenti (611). È un punto che Gill ha enfatizzato con riferimento alla cooptazione degli attori sociali da parte dell'ideologia neoliberale (*v. supra*)

Quest'operazione di riarticolazione semantica dall'interno del capitale, che si è potuta apprezzare con riferimento al linguaggio dei bisogni sociali (*CSR*) e dei diritti umani delle imprese (libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi), non è sfuggita a un attento osservatore della propria epoca come Marthin Luther King:

---

che «a very large number of people undoubtedly oppose it merely because it somehow goes against the spirit of that democracy of which we so loyally boast, to support anything which bears the taint of being 'closed'».

(609) R. D. Kahlenberg, M.Z. Marvit, *'Right to Work'*, 2.

(610) Cfr. anche E. Leso, *Aspetti della Lingua del Fascismo. Prime Linee di una Ricerca*, 1971.

(611) Secondo Zizek, a differenza della violenza rivoluzionaria, «the role of the Fascist spectacle of violence is exactly the opposite: it is a violence whose aim is to PREVENT the true change – something spectacular should happen all the time so that, precisely, nothing would really happen».

«In our glorious fight for civil rights, we must guard against being fooled by false slogans, as ‘right to work’. It provides no ‘rights’ and no ‘works’. Its purpose is to destroy labor unions and the freedom of collective bargaining» (612).

b. Il punto cruciale, qui, non sta nel sostenere la causa delle *closed shop* e delle *union shop* in senso stretto. Di primo acchito, può affermarsi che esse parrebbero porsi in contrasto con il ‘diritto di non associazione’, ricavabile specularmente dal ‘diritto di associazione’, assurgendo la libertà sindacale a ‘tiranna’ degli altri diritti fondamentali (613).

Senonché, la soluzione del dilemma non è poi così immediata. Infatti, sia la *ECHR* che l’*Inter-American Court of Human Rights (IACHR)* discernono le soluzioni in base alla natura pubblica e agli scopi dell’associazione. Una volta appurata l’esistenza di scopi generali, esse indagano sia l’esistenza di alternative praticabili (614) che il possibile coinvolgimento del *free speech* (615). Sullo specifico caso delle *closed shop*, nella causa

---

(612) Citato da J.W. Cooper, *Effects of right to Work Laws*, cit., 8.

(613) Cfr. l’art. 20, secondo comma, della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani («no one may be compelled to belong to an association»), l’art. 8 dell’*Additional Protocol of the American Convention on Human Rights in the Area of Economic, Social and Cultural Rights* («no one may be compelled to belong to a trade union»), l’art. 10 dell’*African Charter of Human and People’s Rights* («subject to the obligation of solidarity provided for in Article 29, no one may be compelled to join an association»), ma più in generale esso si ricava specularmente dalla previsione del ‘diritto’ e non già del ‘dovere’ di associazione. Cfr. l’opinione della Commissione di Venezia (Commissione europea per la Democrazia attraverso il Diritto): «there are in fact two fundamentals underpinning the principle of freedom of association – that is the personal autonomy where the individual has a right to join or not to join (the negative freedom) and the freedom of natural persons and legal entities to collaborate on a voluntary basis within an organizational context without government intervention, in order to realise a mutual goal. .... The ‘negative’ right of freedom of association implies that no one can be forced to form and join an association»,

(614) Cfr. *ECHR*, *Sigurjonsson vs. Iceland*, 30.6.1993: «The Court does not doubt that Frami (Iceland taxi association, n.d.r.) had a role that served not only the occupational interests of its members but also the public interest, and that its performance of the supervisory functions in question must have been facilitated by the obligation of every licence-holder within the association’s area to be a member. However, the Court is not convinced that compulsory membership of Frami was required in order to perform those functions». Nella causa *Geotech vs. Germany*, intentata da un’impresa del settore delle contribuzioni tenuta per legge a contribuire ad un fondo sociale previsto da un contratto collettivo stipulato da associazioni di cui non era parte, la *ECHR* concludeva: «the interference was proportionate to the legitimate aim pursued, in that a fair balance was struck between the interest to ensure the social protection ... and the applicant company ... the domestic authorities acted within their wide margin of appreciation in the area of social and economic policies».

(615) Cfr. *IACHR*, *Advisory Opinion*, 13.11.1985: «The practice of journalism ... requires a person to engage in activities that define or embrace the freedom of expression which the Convention guarantees. ... This is not true of the practice of law or medicine, for example ... The Court concludes, therefore, that reasons of public order that may be valid to justify compulsory licensing of other professions cannot be invoked in the case of journalism because they would have the effect of permanently depriving those who are not members of the right to make full use of the

riunita 'Sorensen e Rasmussen vs. Denmark' dell'11.1.2006, la *ECHR* ha statuito la violazione del diritto di non associazione dei lavoratori, ricavabile dall'art. 11 della Convenzione, ma il giudice Lorenzen ha verbalizzato un'articolata opinione dissenziente, che pone l'accento sulla presenza o meno di alternative di lavoro praticabili.

La Convenzione n. 87, che rappresenta il *benchmark* in materia di libertà sindacale, rimane silente sulle *union shop*. Sia per l'*ILC* che per il *CEARC* la lacuna è significativa di una precisa scelta normativa dell'organizzazione. Nel 1927, il primo progetto di redazione di una convenzione sulla libertà sindacale naufragò proprio sul tema della libertà sindacale negativa (616), mentre nel 1948 si poté approvare un testo condiviso allorché i rappresentanti dei lavoratori appoggiarono i datori di lavoro contro la proposta dei governi dell'Est-Europa di escludere ogni riferimento alla libertà sindacale dei datori di lavoro. Si è ipotizzato, al riguardo, un *quid pro quo* tra lavoratori e datori di lavoro, con conseguente esclusione della libertà sindacale negativa dal testo condiviso (617).

Nello specifico, il Comitato valuta le clausole sindacali compatibili con la Convenzione fondamentale, a patto che non siano imposte per legge:

«... the Committee recognized that Article 2 of the Convention 'leaves it to the practice and regulations of each State to decide whether it is appropriate to guarantee the right of workers not to join an occupational organization, or on the other hand, to authorize and, where necessary, to regulate the use of union security clauses in practice' (618). Thus, systems which prohibit union security practices in order to guarantee the right not to join an organization, as well as systems which authorize such practices, are compatible with the Convention» (619).

---

rights that Article 13 of the Convention grants to each individual. Hence, it would violate the basic principles of a democratic public order on which the Convention itself is based».

(616) Cfr. H. Dunning, *The Origins of Convention No. 87 on Freedom of Association and the Right to Organize*, in *ILR*, 1998, 157, G. Rodgers, E. Lee, L. Swepston, J. Van Daele, *The International Labour Organization and the Quest for Social Justice, 1919-2009*, Geneva, 2009, 47.

(617) Cfr. H. Dunning, *The Origins of Convention No. 87*, cit., 162, G. Rodgers, E. Lee, L. Swepston, J. Van Daele, *The International Labour Organization*, cit. 48.

(618) ILC, 43rd Session, 1959, RCE, Report III (Part IV), par. 36. Già l'ILC, 32nd Session, 1949: Record of Proceedings, p. 468, nel promulgare la Convenzione n. 98, «finally agreed to express in the report their view that the Convention could in no way be interpreted as authorizing or prohibiting union security arrangements, such questions being matters for regulation in accordance with national practice».

(619) *CEARC, General Survey*, 1994, par. 100. Il Comitato prosegue: «These clauses are compatible with the Convention provided, however, that they are the result of free negotiation between workers' organizations and employers ... However, when union security clauses are imposed by the law itself, the right of workers to set up and join organizations of their own choosing is compromised. Legislation which makes it compulsory to join a union or which designates a specific trade union as the recipient of union dues, or which achieves the same aim through regulation of the system of compulsory union dues, has a similar effect to provisions establishing a trade union monopoly and is not compatible with the Convention (parr. 102-103).

Queste notazioni solamente per rendere l'idea della complessità della questione. Senonché, preme osservare come – salvo il periodo 'rooseveltiano' che va dal *NLRA* del 1935 al *Taft-Hartley Act* del 1947 – la libertà sindacale in America si sia sempre trovata in una condizione di drammatico indebolimento strutturale dei propri fattori di conversione, per il combinato intervento dello stato della legislazione, dello sbilanciamento tra capitale e lavoro, della cultura politico-giuridica fondata sulle libertà individuali, e di decisioni giudiziali che trasudano spesso tali peculiarità del sistema, specialmente nell'interpretazione lata del *free speech*, di cui si dirà. È in questo complicato contesto, quindi, che va giudicata la previsione delle *union shop* ad opera del *NLRA*.

Il sintomo forse più evidente del difficile terreno per il funzionamento della libertà sindacale è rappresentato dalla mancata ratifica, da parte degli Stati Uniti, delle Convenzioni nn. 87 e 98 (620).

Inoltre, considerato che è fisiologico l'interesse del capitalista per la sostituzione di lavoratori sindacalmente attivi con personale remissivo, intimorito e disposto ad accettare condizioni di lavoro deteriori, un'insufficiente protezione dai licenziamenti non solo discriminatori, ma anche ingiustificati, può diventare esiziale (621). Al tempo del *NLRA*, la regola era quella dell'*at will employment*, e non esisteva il concetto di licenziamento per motivi sindacali. L'avvocato Clarence Darrow, poi, esponeva all'epoca una massima valida anche ai giorni nostri:

«In every employment there are always reasons for dismissal. In the management of complex affairs, accidents and mistakes occur. Under the open shop it is easy to find reasons for discharging

---

(620) Cfr. S. Charnovitz, *The ILO Convention and Freedom of Association and its Future in the United States*, *passim*.

(621) H.T. Lewis, *The Economic Basis of the Fight for the Closed Shop*, cit., 933-934, riporta alcune illustrative dichiarazioni padronali: «one Chicago employer frankly admits, 'When unions are weak I would make individual contracts with non-unionists who were often willing to start at almost any wage. I can then play these men against the union, eventually break the contract, and defy the union'. James A. Miller, another Chicago manufacturer, says, 'If the union would permit us to employ non-union men we would do so, and the union could demand anything it chose. It could demand ten dollars a day if it wanted to'. A delegate from Indiana at the convention of the Citizens' Industrial Alliance, held in Chicago in 1903, made this statement: "A year or so ago, before the formation of the Alliance, I had 297 union men. I have succeeded in eliminating all but 6, and I hope before long to have, not an open shop, but a closed shop-closed to the union'. No delegate was more applauded. William English Walling has said, regarding employment agencies conducted by the Manufacturers' Association in Cleveland, Pittsburgh, Detroit, Boston, and other cities where the employment of the men is directly under the control of these central offices, 'They are the means of centralizing in a single office the employment and discharge of all workmen in a single industry... . The secretary of the bureau assists to positions those whom the Association wishes to favor and discourages the rest. The unions say it is a blacklist. Some employers have used that term in their conversation with me. The bureaus protect the non-union workmen'».

the union man, to fix the blame for mistakes upon him, and it is likewise easy to find reasons for replacing him with a non-union» (622).

c. Certo, un approccio preferibile alla stipulazione delle *closed shop*, ma anche alla strenua difesa della libertà sindacale negativa, è quello di concentrarsi sullo sviluppo delle condizioni utili a rendere la libertà sindacale effettiva, con misure che, probabilmente, sono ancora meno gradite ai capitalisti.

Ci si riferisce, in particolare, all'enucleazione di un obbligo del governo di promuovere l'esercizio dei diritti sindacali, che pare ricollegabile e implicito nell'art. 4 della Convenzione n. 98.

Sotto questo riguardo, tra i fattori di conversione fondamentali è possibile annoverare la rigida tutela contro il licenziamento ingiustificato (per la 'regola di Darrow') e il ripristino del rapporto di lavoro in caso di licenziamento intimato per motivi sindacali. Inoltre, l'esclusione della possibilità del datore di rimpiazzare gli scioperanti, anche in modo permanente, tuttora legittimata dalla c.d. *Mackey Doctrine* (623). Per ristabilire un minimo di bilanciamento politico-economico tra imprese e sindacati, potrebbe poi essere opportuno prevedere una generalizzata possibilità di ricorso alle *agency shop*, di cui si dirà *infra*. È fondamentale anche rafforzare l'ispettorato del lavoro sotto i profili economico ed organizzativo e dei poteri di ispezione e sanzione. Si pensi, poi, al ruolo delle associazioni industriali, che può essere importante per evitare una concorrenza al ribasso delle imprese tra loro. Lo stesso è a dirsi del bilanciamento tra pluralismo 'competitivo' e concentrazione sindacale, fondamentale per garantire potere contrattuale e un discreto livello di autonomia, anche finanziaria, dall'impresa. È importante enfatizzare, poi, il coordinamento contrattuale a livello nazionale o settoriale. Ancora, è possibile imporre al datore di lavoro di negoziare con tutte le sigle sindacali effettivamente rappresentate in azienda, magari riunite in piattaforme unitarie. È possibile prevedere l'applicazione generalizzata della stessa fonte collettiva a tutte le maestranze. È possibile anche prevedere l'applicazione eteronoma di contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative (per utilizzare il linguaggio legale italiano) in caso di mancata sindacalizzazione. Infine, se il problema della sostituzione sindacale si situa al livello delle posizioni lavorative a basso valore aggiunto, perché non avviare una politica di sviluppo economico, fondata sulla produttività nazionale, che principi dall'istruzione?

---

(622) Citato da H.T. Lewis, *The Economic Basis of the Fight for the Closed Shop*, cit., 932.

(623) Cfr. M. Biasi, *Dal Wagner Act alle Recenti Difficoltà del Movimento Sindacale Statunitense*, in *Quaderni*, cit., 403.

Molte di queste esigenze sono state abbozzate proprio dal *New Deal* in generale e dal *NLRA* in particolare (624), sicché può forse affermarsi che il vizio principale della sez. 8 (a) (3) è quello della ‘prociclicità’ (625), ma sarebbe questa una visione ristretta, che oblitererebbe il termine brevissimo del potere sindacale negli Stati Uniti, conculcato dalle normative successive, e non tiene conto della scarsa effettività complessiva della libertà sindacale, che si trascina sino ai nostri giorni, nonostante molte tutele siano e rimangano formalmente previste. Per spendere un esempio illuminante, Lance Compa osserva come

«Firing a worker for trying to form a trade union is illegal but commonplace in the United States. In the 1950s, workers who suffered reprisals for exercising the right to freedom of association numbered in the hundreds each year. In the 1960s, the number climbed into the thousand, reaching slightly over 6,000 in 1969. By the 1990s more than 20,000 workers each year were victims of discrimination for union activity – nearly 25,000 by the end of the decade. All employer determined to get rid of a union activist know that all that awaits, after years of litigation if the employer persists in appeal, is a reinstatement order that worker is likely to decline and a modest backpay award. For many employers, it is a small price to pay to destroy a workers’ organizing effort by firing its leaders» (626).

L’Autore si incarica di passare in rassegna le distorsioni e le lacune che indeboliscono la capacità delle organizzazioni sindacali statunitensi di tutelare i diritti dei lavoratori, e di quest’ultimi di concorrere collettivamente alla realizzazione di quest’obiettivo. L’aspetto forse più interessante, perché espressivo di un’invariante delle economie avanzate, è costituito dalla correlazione negativa esistente tra i contratti di lavoro *non-standard* e la segmentazione del processo produttivo da un lato e l’effettività della libertà sindacale dall’altro, che rende persino obsoleto il vecchio presidio della disciplina limitativa del licenziamento: la c.d. ‘madre di tutte le tutele’ (627).

Di fronte a una situazione di conclamata crisi dell’effettività della libertà sindacale, testimoniata dalla sindacalizzazione del 6% della forza lavoro del settore privato

---

(624) Cfr. J.V. Spielmans, *The Dilemma of the Closed Shop*, 119: «In passing and enforcing the Wagner Act, the federal government clearly expressed the idea that it regarded trade-unions and collective bargaining as essential to the effective functioning of the American industrial system; so essential, indeed, that where the unions could not overcome the employers' resistance through the efforts of the labor leaders alone the government would lend its superior powers of compulsion against such employers. This coercion was felt to be in line with democratic ideals, the mere clearing-away of unfair money power, the "restoring of the equality of bargaining power."»

(625) Cfr. J.V. Spielmans, *The Dilemma of the Closed Shop*, 118.

(626) *Worker's Freedom of Association in the United States under International Human Rights Standards*, in *IJLLIR*, 2001, 291-292. L’Autore è anche ottimista, dato che – alla luce della massima di Arrow – quella della motivazione antisindacale del licenziamento è molto spesso una *probatio diabolica*.

(627) *Ib.*, 289 ss.

statunitense ( 628 ), la predicazione della libertà sindacale negativa rappresenta un'operazione chiaramente ideologica, come è ideologico contrapporre i 'closed shop' agli 'yellow-dog contract' con cui i datori impongono ai propri dipendenti di non iscriversi a un sindacato, oppure di aderire a un'organizzazione di comodo (*union company*) (629).

Volendo ricercare una similitudine, anche il diritto dell'individuo 'to let be alone', ovvero – metaforicamente – di ritirarsi nei boschi come il Walden di H.D. Thoreau, rappresenta un'opzione irrinunciabile se si intende istituire le condizioni per un'esistenza libera e dignitosa, ma enfatizzarlo in un contesto di atomizzazione degli individui pare originare da un'attività di selezione delle tematiche (*laundering*) che – lungi dall'affrontare le sfide della nostra epoca – finisce per indebolire ulteriormente i fattori di conversione dei diritti politici in pratiche di vita.

Il contesto semantico e culturale, quindi, può impattare (negativamente ma anche positivamente) sulla capacità di convertire la libertà sindacale in una pratica di vita, perché altera la percezione che i lavoratori hanno delle organizzazioni sindacali e, in ultima analisi, dei propri diritti e dei propri interessi, con il rischio di cedere alla consueta visione neocorporativa tipica dell'ideologia neoliberale (630):

«The decline in unionization rates and union bargaining power was driven by a combination of institutional factors, which weakened labor law and its enforcement, and economic factors, which increased the elasticity of demand for labor and so weakened workers' ability to bargain for higher wages. Institutional factors included the breakdown of pattern bargaining in the 1980s, the expansion of the number of right-to-work states, and decreasing political support for and enforcement of labor laws» (631).

Nel passo di Larry Summers, si può notare una correlazione tra densità sindacale e ideologia politica. Molti economisti si dividono sull'impatto delle *right-to-work laws*, con gli ottimisti che si focalizzano sulla crescita economica ma trascurano il tema della ripartizione profitti/salari e della disegualianza tra lavoratori (632). Sennonché, in generale appare davvero complesso effettuare una misurazione *ceteris paribus*. Invece, ciò

---

(628) Cfr. B. Artz, D. Blanchflower, A. Bryson, *Trade Unions in America: the Times they Are a Changin'*, in *voxeu.org*, 28.5.2021.

(629) Cfr. J.V. Spielmans, *The Dilemma of the Closed Shop*, 113.

(630) Sull'impatto negativo delle Right-to-work Laws sul potere del movimento sindacale cfr. V.G. Devinatz, *Right-to-Work Laws, the Southernization of U.S. Labor relations and the U.S. Trade Union Movement's Decline*, in *LSJ*, 2015, 297 ss.

(631) A. Stansbury, L.H. Summers, *The Declining Worker Power Hypothesis: an Explanation for the Recent evolution of the American Economy*, National Bureau of Economic Research, 2020, 10.

(632) Cfr. J.W. Cooper, *Effects of Right to Work Laws*, cit. *Contra* T. VanHeuvelen, *The right to Work, Power resources, and Economic Inequality*, in *AJS*, 2020, 1255 ss.

che emerge in modo univoco è la tendenza degli stati federati che adottano tali leggi speciali a spostarsi verso un conservatorismo foriero di ‘rilassamenti’ della disciplina del rapporto di lavoro (633).

Il quadro giuridico pare peggiorare, come testimoniato dalla recente sentenza della Corte Suprema ‘Janus vs. American Federation of State County, and Municipal Employees’, del 27.6.2018, pronunciata su ricorso della ‘National Right to Work Legal Defense Foundation’. L’avvicendamento del giudice Scalia con Neil Gorsuch, nominato da Donald Trump, ha permesso di dare la spallata finale alla legittimità delle *agency shop* nel settore pubblico (escluso dal *Taft-Hartley Act*) e già statuita dalla sentenza ‘Abood vs. Detroit Board of Education’ del 1977. In generale, la facoltà di prevedere contributi da parte dei lavoratori non-iscritti, implicita nel *NLRA*, era stata più volte ridimensionata imponendo, già nel *Taft-Hartley Act*, un capillare obbligo di *disclosure* delle condizioni politiche e finanziarie da parte delle organizzazioni sindacali, non previsto a carico delle imprese, e la limitazione della quota da versare alle sole spese sostenute per la contrattazione collettiva, con esclusione di quelle destinate all’attività latamente politica, in virtù della tutela del *free speech* del lavoratore (634). E proprio il Primo Emendamento (635) ritiene ora la Corte essere in generale violato dalle *agency shop*, non essendo più considerata sufficiente la limitazione sopra divisata (636).

L’obiezione dei sindacati, che evidenziano la creazione di un diritto di *free-riding*, pare non essere agevolmente superabile con un’applicazione parziale del contratto collettivo, ai soli iscritti al sindacato, poiché verrebbe a determinarsi un’ulteriore atomizzazione delle maestranze, oltre alla perdita del potere contrattuale delle organizzazioni, e della loro leva sul bacino di iscritti potenziali (637). Per scongiurare queste distorsioni, esiste una proposta di legge, approvata a marzo dalla *House of Representatives* ma bloccata in Senato, che è

---

(633) Cfr. R.J. Garcia, *Right-to-Work Laws*, cit., 515.

(634) Nel settore privato, la sentenza ‘Communication Workers of America vs. Beck’ del 1988 ha statuito il diritto di *opt-out* del lavoratore dal pagamento della quota di iscrizione completa, prevista dall’*agency shop* (i lavoratori che optano per pagare solo le ‘spese’ della contrattazione collettiva sono quindi definiti *Beck-objector*).

(635) «Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances».

(636) Cfr. J.W. Cooper, *Effects of Right to Work Laws*, cit., 27. Con riferimento alla convenzione n. 87, cfr. *CEARC, General Survey*, 1994, par. 103, «provisions which require the deduction at source of contributions by all workers, whether or not they are union members, to a majority union, without mentioning a specific trade union, are, in the view of the Committee, compatible with the Convention».

(637) Questa è invece la proposta di J.W. Cooper, *Effects of Right to Work Laws*, cit., 38 ss.



finalizzata a rafforzare la libertà sindacale e, tra le altre misure, statuisce in modo piuttosto incisivo l'inderogabilità delle *agency shop* da parte delle *right-to-work laws* (638).

d. Sempre il Primo Emendamento è chiamato in causa dai datori di lavoro che intendono diffondere un'immagine negativa dell'affiliazione sindacale, promuovere la relazione diretta tra dipendenti e *management*, in linea con i dettami della *CSR* (639), disincentivare i lavoratori a votare per eleggere i propri rappresentanti, e persino prospettare la chiusura dell'azienda in caso di sindacalizzazione. Queste manovre vengono poste in essere nel contesto di riunioni informative obbligatorie, e i lavoratori che rifiutano di parteciparvi rischiano persino il licenziamento (640).

Per cercare di fornire dei criteri di risoluzione del bilanciamento tra libertà di espressione e libertà sindacale, è possibile muovere dal consueto parallelismo tra libertà sindacale e diritto di cittadinanza, per osservare come un simile utilizzo della libertà di espressione appaia simile a quello discriminatorio, ad esempio sul piano razziale. Non si tratta qui – in nome di una malintesa esigenza di sicurezza – di preservare gli individui da qualsiasi esperienza potenzialmente nociva, compreso l'incontro con interlocutori ripugnanti (il 'razzista'). Si tratta, piuttosto, di reprimere i discorsi con cui il proferente, forte della sua posizione egemonica, mira ad ostacolare la libertà di espressione dell'Altro, lo delegittima come interlocutore e ne indebolisce *concretamente* la capacità di influenzare i processi decisionali che lo riguardano (cioè, la capacità di esercitare le prerogative della cittadinanza).

---

(638) [www.congress.gov](http://www.congress.gov), *Protecting the Right to Organize Act*, Summary: H.R.842 — 117th Congress (2021-2022): «The bill also allows collective bargaining agreements to require all employees represented by the bargaining unit to contribute fees to the labor organization for the cost of such representation, notwithstanding a state law to the contrary; and expands unfair labor practices to include prohibitions against replacement of, or discrimination against, workers who participate in strikes».

(639) Cfr. J. Diller, *A Social conscience*, cit., 116, note 39 e 40: « One company code, reported to be on every employee's desk, states that enterprise policy seeks “{t}o operate the business in such a way that employees don't feel a need for representation by unions or other third parties. Where employees have elected in favour of — or are required by law to have some form of — union representation, Caterpillar will endeavor to build a sound company-union relationship” (Caterpillar — Code of worldwide business conduct and operating principles ) ... “Employees shall be encouraged by lawful expression of management opinion to continue an existing no-union status, but where employees have chosen to be represented by a union, management shall deal with the union in good faith” (DuPont — Labour relations policies and principles). This is followed by explanation of good-faith dealings».

(640) Cfr. L. Compa, *Worker's Freedom of Association in the United States*, cit., 293, ITUC, *Free Speech and Freedom of Association: Finding the Balance*, 2013.

Le corti statunitensi tendono ad appiattirsi sulle tesi padronali, dando prevalenza al *free speech* del datore di lavoro (641), ma non è pensabile che, forte della sua autorità, il datore di lavoro costringa i propri dipendenti ad ascoltarlo mentre spiega loro che il modo migliore per tutelarsi è quello di non votare per le rappresentanze sindacali, oppure prospetti la chiusura dell'azienda, in modo da bloccare sul nascere il processo di emersione di una soggettività politico-sindacale. La distinzione operata dalle corti tra *threat* e *prediction* sembra non cogliere che entrambe le ipotesi sono immeritevoli di tutela (642). Delle due l'una: o l'enunciazione (1) ha carattere performativo («se eleggete i sindacati trasferisco l'azienda in Messico»), costituendo appunto una *minaccia*, e quindi un atto pacificamente illecito, oppure (2) ha carattere constativo («se eleggete i sindacati l'azienda fallisce»), risolvendosi nella *predizione* di un fatto obiettivo. Senonché, questa seconda ipotesi si divide in due sotto-ipotesi, poiché (2a) o la predizione è menzognera (l'azienda non è destinata al fallimento ma il datore di lavoro prospetta questo fatto per intimorire i dipendenti), oppure (2b) è veritiera. Se nella prima sottoipotesi l'interesse sotteso alla dichiarazione del datore di lavoro non appare meritevole di tutela giuridica, quanto meno nel bilanciamento con la libertà sindacale, nel secondo caso un'impresa che rischiasse davvero il fallimento a causa della sindacalizzazione dovrebbe essere senz'altro assoggettata alla selezione naturale del mercato (stavolta sì), perché la sua competitività sarebbe fondata sullo sleale abbassamento del costo del lavoro, che danneggia le maestranze come le imprese rivali. Anche in questo caso, non pare che l'interesse del datore di lavoro sia meritevole di tutela, specialmente perché la sindacalizzazione dell'impresa inizia a diventare un fatto rilevante per la tutela della concorrenza.

Come si vede, non v'è alcuna meritevole ragione di postergare la libertà sindacale rispetto all'enunciazione di minacce (ipotesi a), di menzogne ordinarie (ipotesi 2a) o di 'menzogne sotto vesti di verità' («anche se ciò che affermo è una verità fattuale, le ragioni

---

(641) Cfr. L. Compa, *Worker's Freedom of Association in the United States*, cit., 294: «One prediction a court found to be 'carefully phrased' was made by the owner of an Illinois restaurant where workers sought to form a union and bargain collectively. In a tape-recorded speech in a captive-audience meeting the owner started, 'If the union exists [at the company], [the company] will fail. The cancer will eat us up and we will fall by the wayside ... I'm not making a threat. I am stating a fact ... I only know from my mind, from my pocketbook, how I stand on this'».

(642) Sulla difficoltà di distinguere le due ipotesi cfr. M. Biasi, *Dal Wagner Act alle Recenti Difficoltà del Movimento Sindacale Statunitense*, cit., 2. Più deciso appare il giudizio di L. Compa, *Worker's Freedom of Association in the United States*, cit., 294: «The NLRB should more closely scrutinize employers' anti-union statements for potentially coercive effect, removing the *false distinction* between 'predictions' and 'threats' (corsivo mio)».

che me lo fanno dire sono false» (ipotesi 2b) (643). Peraltro, il disvalore insito in queste enunciazioni emerge anche dal fatto che sono esse proferite profittando di una posizione di vantaggio (politico, giuridico, economico, sociale, linguistico, intellettuale) sull'interlocutore, proprio al fine di difendere *quella* stessa posizione di vantaggio (644).

Ma il problema, invero, sta ancora più a monte. In una democrazia, le elezioni rappresentano un rituale sacro, e non c'è ragione per escludere quelle sindacali da questa particolare aura simbolica. Per cui, il datore di lavoro che non è un candidato e nemmeno un potenziale votante non dovrebbe avere alcun diritto di *interferire* in un fenomeno che riguarda esclusivamente il rapporto tra i lavoratori e le rappresentanze sindacali, salvo, ovviamente, che per gli aspetti burocratici connessi alla sua eventuale posizione di soggetto certificatore. Sarà solamente dopo le elezioni che le relazioni industriali diventeranno un fatto che riguarda anche il datore di lavoro, ovviamente libero di difendere i propri interessi *nel* conflitto, piuttosto che cercare di fuggire *dal* conflitto, sabotando la sindacalizzazione della propria azienda.

È opportuno ricordare l'art. 11 della Convenzione n. 87, anche se non è stata ratificata dagli Stati Uniti:

«Each Member of the International Labour Organisation for which this Convention is in force undertakes to take all necessary and appropriate measures to ensure that workers and employers may exercise freely the right to organize».

Sulla base di questa disposizione, già nel 1949 l'*ILC* elaborava un diritto di non-interferenza delle organizzazioni sindacali e dei lavoratori; l'art. 11, infatti,

«... lays down an obligation for the State to take measures to prevent any *interference* with such rights without qualification, that is, interference by individuals, by organisations or by public authorities» (645).

---

(643) Cfr. S. Žizek, *La Violenza Invisibile*, cit., 103.

(644) Cfr. *CFA, Complaint against the United Kingdom*, Case No. 1852, Report No. 304, 1996, par. 494: «As concerns the acts allegedly taken by the management of Co-Steel with a view to changing its contract arrangements with its employees, the Committee would recall that attempts by employers to persuade employees to withdraw authorizations given to a trade union could unduly influence the choice of workers and undermine the position of the trade union, thus making it more difficult to bargain collectively, which is contrary to the principle that collective bargaining should be promoted».

(645) 32esima Sessione, 306, 470. Per il *CFA*, la libertà sindacale deve poter essere esercitata «in a climate free of violence, pressure, fear and threats of any kind» (Digest, par. 35).

È in questo contesto corrosivo che l'International Organization of Employers (*IOE*) ha potuto interpretare forzatamente una pronuncia del *CFA* su una campagna antisindacale lanciata dalla Delta Airlines («Shred It!»), ritenendo di intravedervi il riconoscimento della legittimità di un siffatto utilizzo del *free speech* (646). Questo il passaggio chiave strumentalizzato dall'*IOE*:

«The Committee expresses a general concern at the use of 'shred it' buttons in this regard. While providing all relevant ballot information, including how to vote against a union, would be acceptable as part of the process of a certification election, the Committee considers that the active participation by an employer in a way that interferes in any way with an employee exercising his or her free choice would be a violation of freedom of association and disrespect for workers' fundamental right to organize ...» (647).

Per quanto si tratti della ripetizione del diuturno diritto di non-interferenza, l'*IOE* vi ha appunto letto un *endorsement* nei confronti della campagna 'Shred It!'. Siccome i fenomeni tendono a intersecarsi, la retorica della *CSR* ha portato l'*IOE* a sostenere addirittura che – in base agli stessi standard dell'*ILO* – i datori di lavoro avrebbero l'*obbligo* di lanciare campagne antisindacali, sul presupposto che quest'ultime perseguano l'interesse dei lavoratori, che i datori stessi avrebbero il compito di proteggere:

«Implicit in an enterprise's embrace of international labour law principles lies an *obligation* not to stand by idly and remain silent while its workers are considering whether or not to affiliate particularly where national law and practice allows for such expression. They should receive the benefit of relevant information from all perspectives, and not solely that of the union (corsivo mio)» (648).

Nell'utilizzare l'aggettivo possessivo «their», la massima del *CFA* su cui l'*IOE* ritiene di fondare quest'obbligazione («The full exercise of trade union rights calls for a free flow of information, opinions and ideas, and to this end workers, employers and *their* organizations should enjoy freedom of opinion and expression at *their* meetings, in *their*

---

(646) *IOE, A Response by International Organization of Employers to the Human Rights Watch Report – 'A Strange Case: Violations of Workers' Freedom of association in the United States by European Multinational Corporations'*, Geneva, 2011, 14 ss

(647) *CFA, Complaint against the United States, Case No 2683, Report No. 357, June 2010, par. 584*. In una successiva lettera inviata all'*IOE*, l'International Labour Standards Department spiegava ulteriormente il concetto di non-interferenza: «The complementary nature of these two freedoms [expression and association] as mutually reinforcing has long been established principle. . . There is no doubt that freedom of expression is a basic civil liberty whose protection... is essential to the meaningful exercise of freedom of association. Care should be taken within the national context, along the lines of the basic principles mentioned above, to ensure that the former freedom does not interfere in practice with the free choice of workers in relation to their right to organize».

(648) *IOE, A Response by International Organization of Employers, cit., 17*.

publications and in the course of other trade union activities (corsivo mio)» (649)), fa chiaramente riferimento alle riunioni, alle pubblicazioni e alle attività sindacali che datore di lavoro e lavoratore intraprendono separatamente con le rispettive organizzazioni (650).

e. Imprese come Amazon sembrano aver assimilato questa ricercata confusione concettuale, per riproporla – come da *core business* – su larga scala. Dopo essere stata molto attiva sul fronte delle riunioni obbligatorie, di fronte al rischio concreto di sindacalizzazione, che aveva sempre scongiurato, l'impresa ha intensificato la sua campagna antisindacale. In occasione del voto in Alabama, in particolare, ha pubblicato e poi rimosso annunci di lavoro per analisti di *intelligence* che avrebbero dovuto monitorare potenziali minacce legate all'organizzazione del lavoro, ha affisso volantini, ha diffuso nei bagni delle registrazioni audio che ricordavano ai lavoratori come il salario orario presso l'azienda fosse più elevato di quello mediano, ha cercato di impedire il voto a distanza, ha installato le cassette postali sotto le telecamere e ha creato un sito *internet* dedicato (651).

Il neo-Presidente degli Stati Uniti è intervenuto direttamente sulla questione, dichiarando chiaramente la prevalenza della libertà sindacale su un simile utilizzo della libertà di espressione (652). Forse, questo presunto nuovo corso potrebbe sospingere il *Protecting the Right to Organize Act*, che si propone anche di vietare le riunioni informative obbligatorie (653).

Nell'aprile 2021, comunque, il voto si è rivelato negativo per i sindacati, che lo hanno impugnato davanti al 'National Labour Relations Board' (*NLRB*), un'autorità federale indipendente istituita dal *NLRA* (654). Commentando l'esito del voto, Thomas Piketty ha

---

(649) *Digest*, par. 154.

(650) Cfr. ITUC, *Free Speech and Freedom of Association: Finding the Balance*, 2013, 7.

(651) Cfr. E. Hayasaki, *Lavoratori di Amazon Uniti*, in *The New York Times Magazine*, tradotto e riportato in *Internazionale*, 26.3.2021, 50 ss. Per inciso, il sito si chiama [www.doitwithoutdues.com](http://www.doitwithoutdues.com)

(652) Twitter.com, Joe Biden, 1.3.2021: «Workers in Alabama – and all across America – are voting on whether to organize a union in their workplace. It's a vitally important choice – one that should be made without intimidation or threats by employers. Every worker should have a free and fair choice to join a union».

(653) Summary: H.R.842, cit.: «The bill makes it an unfair labor practice to require or coerce employees to attend employer meetings designed to discourage union membership and prohibits employers from entering into agreements with employees under which employees waive the right to pursue or a join collective or class-action litigation».

(654) [www.npr.org](http://www.npr.org), *Amazon Warehouse Workers In Alabama May Get To Vote Again On Union*, 2.8.2021.

evidenziato come Amazon abbia investito milioni di dollari in quella che, a tutti gli effetti, è stata una pseudo campagna elettorale (655).

#### 4. Niente libertà senza sciopero.

«The power to withdraw their labour is for the worker what for management is its power to shut down production, to switch it to different purposes, to transfer it to different places. A legal system which suppresses that freedom to strike puts the workers at the mercy of their employers» (656).

a. Potrebbe bastare la citazione di un'autorità come Otto Kahn-Freund a validare l'equazione che intitola il presente paragrafo. Ma anche affermazioni che costituivano la base condivisa su cui sviluppare la dialettica politico-giuridica, sono ora messe in discussione.

In occasione dell'*ILC* del giugno 2012, i rappresentanti dei datori di lavoro (*IOE*) in seno al *CAS*, hanno profittato della presentazione del *General Survey* redatto dal *CEARC* sullo stato di implementazione dei *CLR* (657), per sollevare due contestazioni fondamentali, che si trascinarono praticamente a ogni seduta quanto meno dal 1989. Ne conseguiva il blocco del funzionamento del *CAS*, che – dopo quasi un secolo di attività – non poteva selezionare i venticinque casi da discutere pubblicamente con le parti interessate ed eventualmente presentare per il dibattito all'*ILC* in seduta plenaria (658).

L'*IOE* contestava l'enucleazione del diritto di sciopero come indissolubile corollario del principio di libertà sindacale, delineata dal *CEARC* nonostante il diritto medesimo non sia espressamente previsto dalla Convenzione n. 87. Questa prima contestazione presupponeva anche una più ampia censura del ruolo stesso che il *CEARC* aveva ritenuto di ritagliarsi nell'ordinamento dell'*ILO*, con particolare riferimento alla sua funzione interpretativa e al valore pretesamente vincolante della stessa. Nei *report* del 1990 e del 1991, infatti, il *CEARC* aveva osservato quanto segue:

---

(655) Cfr. Ilfattoquotidiano.it, *Amazon, Piketty: 'Spesi Milioni in Propaganda Contro i Lavoratori. Metodi che ci Devono Precoccupare Anche in Europa'*, 7.6.2021.

(656) O. Kahn-Freund, B. Hepple, *Laws Against Strikes*, London, 1972, 8, citato da B. Hepple, *Rethinking Laws Against Strikes*, 2010, 5.

(657) *Giving Globalization a Human Face*, *ILC*, 101esima Sessione, 2012.

(658) Come riferimenti dottrinari essenziali, cfr. L. Swepston, *Crisis in the ILO Supervisory System: Dispute Over the Right to Strike*, in *IJCLIR*, 2013, 199 ss., F. Maupain, *The ILO Regular Supervisory System: a Model in Crisis?*, in *IOLR*, 2013, 117 ss., K.D. Ewing, *Myth and Reality of the Right to Strike as a 'Fundamental Labour Right'*, in *IJCLIR*, 2013, 145 ss., J.R. Bellace, *The ILO and the Right to Strike*, in *ILR*, 2014, I, 29 ss., e D.F. Frey, *Conflict over Conflict: the Right to Strike in International Law*, in *GLJ*, 2017, 17 ss.

«The Committee has already had occasion to point out that its terms of reference do not require it to give definitive interpretations of Conventions, competence to do so being vested in the International Court of Justice by article 37 of the Constitution of the ILO. Nevertheless, in order to carry out its function of determining whether the requirements of Conventions are being respected, the Committee has to consider and express its views on the content and meaning of the provisions of Conventions and to determine their legal scope, where appropriate. It therefore appears to the Committee that, in so far as its views are not contradicted by the International Court of Justice, they are to be considered as valid and generally recognised. The situation is identical as regards the conclusions or recommendations of commissions of inquiry which, by virtue of article 32 of the Constitution, may be affirmed, varied or reversed by the International Court of Justice, and the parties can only duly contest the validity of such conclusions and recommendations by availing themselves of the provisions of article 29, paragraph 2, of the Constitution. The Committee considers that the acceptance of the above considerations is indispensable to maintenance of the principle of legality and, consequently for the certainty of law required for the proper functioning of the International Labour Organisation».

All'esatto opposto, l'*IOE* riconosceva al *CEARC* (che, lo si ricorda, è il Comitato del *GB* composto da venti membri esperti e indipendenti), un ruolo esclusivamente tecnico e funzionale a preparare i lavori dello stesso *CAS*, il quale – per la sua natura tripartita e latamente politica – rappresenterebbe, sempre a detto dell'*IOE*, il fulcro del *general supervisory system* (659). Allo stesso tempo, puntualizzava come l'organo deputato a fornire interpretazioni autoritative e vincolanti, ai sensi dell'art. 37, primo comma, della Costituzione, fosse in effetti l'*International Court of Justice (ICJ)* (660), mentre l'*ILC* in seduta plenaria, nella sua qualità di legislatore tripartito, possedesse sempre l'ultima parola sulla revisione della legislazione, sull'accertamento ricognitivo e sull'interpretazione autentica delle Convenzioni. La base teorica di queste contestazioni era stata fornita da un contributo di Alfred Wisskirchen, portavoce dell'*IOE* già dalle prime contestazioni del 1989, e pubblicato nel 2005 sull'*International Labour Review (ILR)* (661).

---

(659) Cfr. Conference Committee on the Application of Standards, *Extracts From the Record of Proceedings*, Geneva, 2012, par. 12: « while the Employer members recognized that the Committee of Experts was an independent body composed of legal experts, they recalled once again that the overall responsibility for the supervision of international labour standards lay with the International Labour Conference (ILC), through this Committee, which had to establish to this end an effective framework, including rules and methods. The Committee of Experts had a mandate to undertake preparatory tasks in this context – that were delegated to the Office – and to facilitate, not to replace, the tripartite supervision of this Committee. The supervision of international labour standards should be at the service of the ILO's tripartite constituents and reflect their needs, including the needs of workers and employers».

(660) «Any question or dispute relating to the interpretation of this Constitution or of any subsequent Convention concluded by the Members in pursuance of the provisions of this Constitution shall be referred for decision to the International Court of Justice».

(661) *The Standard-Setting and monitoring Activity of the ILO: Legal Questions and Practical Experience*, 253 ss.

Con specifico riferimento al ruolo del *CEARC*, la posizione dei datori di lavoro presenta un fondo di verità (662), perché – nell’equipararsi alla *Commission of Inquiry*, e introducendo una vincolatività delle proprie affermazioni sino a diversa statuizione dell’*ICJ* – quest’ultimo ha tentato di compiere una fuga in avanti. Agli occhi dei datori di lavoro, che poco apprezzavano le massime degli esperti in materia di sciopero, contrarie ai propri interessi di categoria, come si dirà *infra*, ciò rendeva necessario ristabilire quel bilanciamento istituzionale messo ulteriormente in crisi dal protagonismo riservato al *CEARC* (e non al *CAS*) dal *follow up* della *1998-Declaration* (*supra*).

Il punto, tuttavia, è che – depurata di alcune esagerazioni – la posizione del *CEARC* risponde ad esigenze pratiche ineludibili. Se è indiscusso che il Comitato possiede il compito «to indicate the extent to which each Member State’s legislation and practice are in conformity with ratified conventions and the extent to which Member States have fulfilled their obligation under the *ILO* Constitution in relation to standards» (663), non potrebbe certo disimpegnarlo senza indulgere in un’attività interpretativa, anche solo per specificare le scarse disposizioni delle convenzioni. In concreto, il *CEARC* non potrebbe certo sottoporre all’*ICJ* ogni paragrafo dei centinaia che riempiono i suoi *report* annuali e i *General Survey*. Peraltro, come dovrebbe essere evaso quest’onere *diabolico* per tutte le parti coinvolte, giudicante compreso, dato che le procedure contenziose, ai sensi dell’art. 34 dello Statuto dell’*ICJ*, sono rimesse all’iniziativa degli Stati (664), e che la decisione, ai sensi dell’art. 59 di quella stessa fonte, ha efficacia solamente *inter partes* (665)? Parimenti, come potrebbe, il *CEARC*, azionare la procedura di *advisory opinion* dell’*ICJ*, se il combinato disposto degli artt. 65 dello Statuto della Corte (666), 96 della Carta delle

---

(662) Come rilevato da B. De Mozzi, L. Mechi, A. Sitzia, *L’Organizzazione Internazionale del Lavoro*, cit., 17: «... parte della dottrina ha notato come l’appropriazione, da parte del *CEARC*, della c.d. ‘giurisprudenza’ del *CLA* (*i.e. CFA*, n.d.r.), non fosse un’operazione del tutto ortodossa: essa implicava in effetti un ‘salto di qualità’: laddove, nelle pronunce del *CLA*, il diritto di sciopero assumeva, inizialmente, la valenza di ‘principio’, il cui necessario rispetto discendeva dalla stessa appartenenza dello Stato all’*OIL*; mentre invece – nell’ambito del sistema di supervisione di cui all’art. 22 (per le convenzioni oggetto di ratifica) – esso viene apprezzato dal *CEARC* come vero e proprio diritto, la cui violazione può portare all’applicazione delle misure coercitive di cui all’art. 33 della Costituzione».

(663) Cfr. *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*, 2012, III, Part 4a, 2.

(664) «Only states may be parties in cases before the Court».

(665) «The decision of the Court has no binding force except between the parties and in respect of that particular case».

(666) «The General Assembly or the Security Council may request the International Court of Justice to give an advisory opinion on any legal question. (2) Other organs of the United Nations and specialized agencies, which may at any time be so authorized by the General Assembly, may



Nazioni Unite (667) e IX dell'accordo *UN-ILO* del 14.12.1946 (668), riserva la legittimazione attiva all'*ILC*, direttamente o tramite il *GB*? Non è nemmeno certo, poi, che la *advisory opinion* dell'*ICJ* sia vincolante per tutti i paesi membri, ai sensi dell'art. 37, primo comma, della costituzione dell'*ILO* (669).

Inoltre, contro l'opinione dell'*IOE*, bisogna puntualizzare che il *CAS*, ai sensi dell'art. 7 degli *Standing Orders* dell'*ILC*, riveste un ruolo sovrapponibile a quello degli esperti (670). E, d'altra parte, le ragioni che hanno determinato il *GB* a costituire il *CEARC* sono le stesse che hanno determinato l'*ILC* a costituire il *CAS*, ovvero la necessità di delegare ad un organo interno specializzato la supervisione riservata direttamente al *GB* e all'*ILC*, senza che la Costituzione stabilisca alcuna gerarchia istituzionale *in subjecta materia* (671).

Detto questo, dev'essere comunque chiaro che la posizione interpretativa dell'*ILO*, nella sua funzionalità rispetto alla 'sanzione' della pubblica discussione dinnanzi all'*ILC*, che rappresenterebbe l'apice (legalistico) del *general supervisory system*, scaturisce dalla dialettica tra *CEARC* e *CAS*. La stessa capacità di persuasione nei confronti delle *constituency* dello stesso *CAS*, dell'*ILC*, del Comitato Tripartito nel procedimento *ex artt.* 24-25 e delle *Commission of Inquiry* nel procedimento *ex artt.* 26 ss. della Costituzione, dipende dall'autorevolezza del *CEARC*, e dalla sua capacità di muoversi nel solco

---

also request advisory opinions of the Court on legal questions arising within the scope of their activities».

(667) «The Court may give an advisory opinion on any legal question at the request of whatever body may be authorized by or in accordance with the Charter of the United Nations to make such a request. (2) Questions upon which the advisory opinion of the Court is asked shall be laid before the Court by means of a written request containing an exact statement of the question upon which an opinion is required, and accompanied by all documents likely to throw light upon the question».

(668) (2) The General Assembly authorizes the International Labour Organization to request advisory opinions of the International Court of Justice on legal questions arising within the scope of its activities other than questions concerning the mutual relationships of the Organization and the United Nations or other specialized agencies. (3) Such request may be addressed to the Court by the Conference, or by the Governing Body acting in pursuance of an authorization by the Conference».

(669) Come ricorda J. Fraterman, *Article 37 (2) of the ILO Constitution: Can an ILO interpretive Tribunal End the Hegemony of International Trade Law?*, 889, si tratta di questioni apertissime.

(670) «1. The Conference shall, as soon as possible, appoint a Committee to consider: (a) the measures taken by Members to give effect to the provisions of Conventions to which they are parties and the information furnished by Members concerning the results of inspections; (b) the information and reports concerning Conventions and Recommendations communicated by Members in accordance with article 19 of the Constitution, except for information requested under paragraph 5 (e) of that article where the Governing Body has decided upon a different procedure for its consideration; (c) the measures taken by Members in accordance with article 35 of the Constitution. 2. The Committee shall submit a report to the Conference».

(671) Cfr. L. Swepston, *Crisis in the ILO*, cit., 202: «the Conference Committee adds a public and political element of direct discussion with selected governments in a tripartite setting to gather additional information and put additional pressure on them in a public setting to implement the Conventions they have ratified».

dell'*acquis*, adattando la normativa alle evoluzioni sociali, nel rispetto dello spirito della Costituzione e di Philadelphia. In questo senso, l'utilizzo della giurisprudenza del *CFA*, che Wissenkircher rimprovera al *CEARC* (672), rappresenta in realtà una garanzia di legalità e certezza giuridica, che non compromette affatto l'emersione di posizioni alternative all'interno del *CAS*.

Al di fuori della relazione con gli altri organi dell'*ILO*, e quindi per tutte quelle funzioni non-legalistiche dell'organizzazione, che si ritiene essere di primaria importanza, sarebbe opportuno che gli Stati membri utilizzassero come *benchmark* proprio le specificazioni contenute nei commenti formulati dal *CEARC* nei vari suoi *report* e *general survey*, anche ai sensi della *1998-Declaration*, con l'onere di adire l'*ICJ* oppure il Tribunale 'in-house' in caso di contestazione delle interpretazioni fornite dal Comitato medesimo (questo nel caso di *report ex art. 22* della Costituzione).

In sintesi, siccome sussistevano le condizioni per interpretare *cum grano salis* la dichiarazione del *CEARC*, sopra esemplata, che bisogno c'era di dimostrare a tutto il mondo che il *CAS* non è vincolato alle statuizioni degli esperti, compromettendo il funzionamento del *general supervisory system*, che rappresenta il fulcro delle funzioni legalistiche dell'*ILO* in un'epoca di scarsa produzione di nuove convenzioni?

Come emerge dall'esame nel merito della contestazione sul diritto di sciopero, il *CEARC* rappresentava l'anello debole da puntare per portare un attacco al cuore dell'*ILO*, protagonista della pervicace resistenza a quello che Uriarte definisce «pensamiento unico» in materia economica (673). Che il *CEARC* fosse il bersaglio più indicato, poi, era chiaro proprio per la sua integrità rispetto all'obiettivo della giustizia sociale in un mondo globalizzato, di cui si dirà con riferimento al caso *BALPA*:

«... although the ILO standard is not high, it is nevertheless not one that all governments find it able to reach, and the criticism of the Experts are a challenge to the political power of employers as governments accede to their requests to 'liberalize' their labour laws» (674).

---

(672) Cfr. *The Standard-Setting and Monitoring Activity*, cit., 287-288: «From time to time, the Committee of Experts relies on statements of the Committee on Freedom of Association to underpin its views ... there is no disputing the fact that the Committee concerns itself with questions on freedom of association in member States which have not ratified the relevant Conventions ... for this reasons, its recommendations cannot be deemed to be 'case law' in the sense of an interpretation of the standars laid down in Conventions. The work of the Committee on Freedom of Association is based on the call in the ILO constitution to recognize the principle of freedom of association. Moreover its members are not lawyers and above all they do not act as representatives of a constituent, but on their personal responsibility».

(673) *Critica de la Libertad Sindical*, cit., 43.

(674) K.D. Ewing, *Myth and Reality of the Right to Strike*, cit., 162.

Una contestazione basata su un truismo, come quello della non vincolatività delle posizioni interpretative degli esperti, che è poi l'oggetto del famoso *disclaimer* preteso dall'*IOE* (675), possiede esattamente l'efficacia performativa di minarne l'autorevolezza (676). D'altra parte, se le massime del *CEARC* possono costituire un mero veicolo di persuasione, e rappresentano beni pubblici non escludibili (cioè, una volta pubblicate, possono essere utilizzate da chiunque), una 'meta-contestazione' come quella apportata dall'*IOE* è anche l'unica strada per tentare di recidere il dialogo del Comitato con il mondo esterno, di cui si dirà, e sperare che in un'ipotetica procedura *ex artt. 26 ss. la Commission of Inquiry* giochi da battitore libero anziché muoversi nel solco dell'*acquis*.

b. Una preziosa analisi retrospettiva di Janice Bellace dimostra che al momento della costituzione dell'*ILO*, e del riferimento alla libertà sindacale nel Preambolo e nell'art. 427 della Parte XIII del Trattato di Versailles, i nove paesi costituenti erano percorsi da scioperi intensi. Nel 1906, con la decisione *Taff Vale*, la *House of Lords* aveva sancito l'obbligo delle organizzazioni sindacali di risarcire tutti i danni occorsi ai datori di lavoro in conseguenza dell'azione collettiva. Nello svuotare il diritto di sciopero dal suo contenuto essenziale, la decisione ne riconosceva implicitamente l'esistenza, in un contesto di legislazione rigidissima in materia, come quella inglese. Furono questo riconoscimento formale e le proteste conseguite alla statuizione della responsabilità generalizzata dei sindacati a portare all'evoluzione apportata dal *Trade Disputes Act* dello stesso anno. E proprio l'Inghilterra fu l'unico paese costituente a presentarsi ai negoziati con una proposta di Costituzione, il c.d. *Early British Draft*, che fu poi approvata – con modifiche – come testo condiviso. Sicché

«...to the British at the 1919 Paris Peace conference, 'freedom of association' for workers was understood as more than simply the ability to join together *lawfully*; rather, it was inextricably linked to the right of unions to formulate collective bargaining demands and to take industrial action without being put out of existence by having to pay damages resulting from industrial action. It is in this context that one can understand why many in the ILO would later use the term 'trade union rights' as synonymous with 'freedom of association' (corsivo mio)» (677).

---

(675) Cfr. F. Maupain, *The ILO Regular Supervisory System*, cit., 139.

(676) Cfr. K.D. Ewing, *Myth and Reality of the Right to Strike*, cit., 149.

(677) J.R. Bellace, *The ILO and the Right to Strike*, cit., 34.

Occorre completare la definizione della libertà sindacale intesa come sintesi della libertà di pensiero, della libertà di espressione e della libertà di associazione, trasposte all'interno del luogo di lavoro. Invero, la stessa finalizzazione dei diritti civili e politici a garantire un'effettiva realizzazione dei diritti sociali presuppone il complemento dell'azione sindacale (picchettaggio, sciopero ecc.), senza cui il 'collective bargaining' si risolverebbe di fatto in un «collective begging» (678):

«Thus, the use of term 'freedom of association' was not meant merely to describe freedom of association and freedom of speech applied to the workplace. It had a broader meaning, extending to actions taken by workers to further their occupational interests» (679).

Come si è già ricordato nel precedente paragrafo, l'ipotesi di convenzione in materia di libertà sindacale del 1927, è naufragata attorno al problema della libertà sindacale negativa (680), ma nondimeno il riconoscimento esplicito del diritto di sciopero, come emerso dall'inchiesta avviata in quel torno di tempo dall'*Int. Lab. Off.*, avrebbe potuto costituire un problema per il riferimento della Costituzione alle «lawful purposes», e quindi al rispetto della legislazione nazionale, quale condizione di legittimità dell'azione sindacale (cfr. l'art. 427 del Trattato di Versailles). Ciò era particolarmente rilevante, attesa l'ampia varietà degli stessi ordinamenti nazionali circa i beni giuridici da bilanciare con l'azione collettiva (si vedano la proprietà privata, la libertà di impresa, ma anche la disciplina degli scioperi politici e di solidarietà, la questione dei servizi essenziali ecc.), con il minimo comune denominatore del rispetto dell'ordine pubblico e degli interessi della comunità (681). Sicché, oltre al *quid pro quo* tra l'esclusione della libertà sindacale negativa e l'ampliamento della libertà sindacale alla sfera soggettiva del datore di lavoro (682), di cui si è detto, l'altro motivo del successo dei negoziati del 1948 è la presa di posizione della Dichiarazione di Philadelphia che, riconoscendo la libertà sindacale come un principio fondamentale dell'*ILO*, ha eliminato la condizione delle 'lawful purposes', assurgendo finalmente la stessa libertà sindacale al livello del diritto internazionale. Il tentativo di ripetere nel testo della Convenzione il riferimento agli 'scopi legittimi', formulato da alcuni governi con l'obiettivo di conservare la competenza in ordine alla regolamentazione dei

---

(678) K.D. Ewing, J. Hendy QC, *The Dramatic Implications of Demir and Baykara*, in *ILJ*, 39, 1, 2010, 13.

(679) J.R. Bellace, *The ILO and the Right to Strike*, cit., 35.

(680) Cfr. H. Dunning, *The Origins of Convention No. 87*, cit., 157.

(681) *Ib.*, 36 ss.

(682) Cfr. H. Dunning, *The Origins of Convention No. 87*, cit., 162, G. Rodgers, E. Lee, L. Swebston, J. Van Daele, *The International Labour Organization*, cit. 48.

limiti dello sciopero, prevedibilmente più rigida di quella determinata dal futuro *acquis* dell'organizzazione (683), è stato quindi rigettato dai lavoratori, sul presupposto che fosse «unusual to hear arguments regarding national sovereignty in 1948» (684) (*i.e.* dopo la Dichiarazione di Philadelphia).

Veniva introdotto, quindi, all'art. 8, secondo comma, della Convenzione n. 87, un principio piuttosto nitido:

«The law of the land shall not be such as to impair, nor shall it be so applied as to impair, the guarantees provided for in this Convention (685)».

c. Riconoscendo il diritto dei lavoratori di organizzare le proprie attività, senza alcuna interferenza da parte delle autorità pubbliche, l'art. 3 della Convenzione rappresenta un *reminder* abbastanza evidente dell'azione collettiva, vero e proprio convitato di pietra dei negoziati, non certo passato inosservato ai governi e ai datori di lavoro (686). La decisione di non esplicitare alcuna regola, quindi, ha rimesso consapevolmente agli organi di supervisione dell'*ILO* una certa discrezionalità nell'elaborare il contenuto del diritto di sciopero, senza discussione, si badi, in merito alla sua virtuale esistenza all'interno della Convenzione fondamentale.

Per quanto l'azione del *venire contra factum proprium* non si riferisca alle interpretazioni giuridiche, ma al precedente compimento di fatti specifici e contrari, il sotteso principio della buona fede è sicuramente utile a scrutinare e inquadrare il comportamento della *constituency* padronale in seno all'*ILO*.

Sotto questo riguardo, è opportuno ricordare come la Terza Conferenza Regionale degli Stati membri americani, tenutasi a Città del Messico nel 1946, abbia statuito, al paragrafo 3, che «appropriate legislative measures should safeguard in each country the exercise of labour union rights ... particularly during the preparation and the period of strikes so that labour leaders may not be dismissed ... because of their legitimate union activities» (687).

---

(683) Su cui vedi, tra i contributi più autorevoli, A. Odero, B. Gernigon, H. Guido, *Les Principes de l'OIT sur le Droit de Grève*, in *RBDI*, 2000, 41 ss., e J.M. Servais, *The ILO Law and the Freedom to Strike*.

(684) *Records of Proceedings, ILC*, 31esima Sessione, Geneva, 1948, citato da J.R. Bellace, *The ILO and the Right to Strike*, cit., 43.

(685) La norma è una specificazione dell'art. 27, prima parte, della Convenzione di Vienna sul Diritto dei Trattati, conclusa il 23.5.1969, secondo cui «una parte non può invocare le disposizioni della propria legislazione interna per giustificare la mancata esecuzione di un trattato».

(686) Cfr. J.R. Bellace, *The ILO and the Right to Strike*, cit., 42.

(687) Citata da J. Hodges-Aeberhard, A. Odero de Dios, *Principles of the Committee on Freedom of Association Concerning Strikes*, in *ILR*, 1987, 544.

Quanto all'*ILC*, invece, la 'Resolution concerning the Abolition of Anti-Trade Union Legislation in the States Members of the International Labour Organisation', emanata dall'*ILC* nel 1957, ha richiesto ai Paesi membri l'adozione «of laws ... ensuring the effective and unrestricted exercise of trade union rights, including the right to strike, by the workers» (688).

Nel 1960, la Prima Conferenza Regionale Africana, tenutasi a Lagos, ha adottato una risoluzione sulla libertà sindacale, il cui paragrafo 5 «urgently appeals to all African States ... to examine their legislation and practice afresh, in a thorough and objective manner, so that ... there may be recognized ... the right of all workers to go on strike in defence of their economic and social interests» (689).

Nel 1962, la Quinta Conferenza Regionale Asiatica ha adottato una risoluzione, il cui paragrafo 42 statuisce che «governments should take the necessary measures to strengthen and improve conciliation services in order to provide more effective assistance ... in avoidance of strikes, slow-downs and lockouts by voluntary action» (690).

La 'Resolution concerning Trade Union Rights and Their Relation to Civil Liberties', emanata sempre dall'*ILC* nel 1970, ha invitato il *GB* ad incaricare il Direttore Generale di agire «with a view to considering further action to ensure full and universal respect for trade union rights in their broadest sense», con particolare attenzione, tra gli altri, per il «diritto di sciopero» (691).

Per quanto concerne gli organi supervisorii, invece, già nel suo primo anno di attività, il 1952, nel caso n. 28 (*Complaint* della World Federation of Trade Union (*WFTU*) contro la Gran Bretagna (Giamaica)), il *CFA* ha statuito che «the right to strike and that of organizing union meetings are essential element of trade union rights».

Nella recente sesta edizione del *Digest* (2018), sono dedicati al diritto di sciopero i paragrafi da 751 a 978 che, peraltro, sciolgono la riserva sulla sua fonte giuridica, cioè se esso derivi esclusivamente dalla Costituzione oppure sia virtualmente incluso nella Convenzione n. 87:

«752. The Committee has always recognized the right to strike by workers and their organizations as a legitimate means of defending their economic and social interests.

---

(688) Citata da L. Swepston, *Crisis in the ILO Supervisory System*, cit., 205. Cfr. ILC, 40th Sess., 1957, Record of Proceedings of the 40th session (1957), Appendix XV, p. 783.

(689) *Ib.*, 545.

(690) *Ib.*

(691) Citata da L. Swepston, *Crisis in the ILO*, cit., 205. Cfr. ILC, 54th Sess., 1970, Record of Proceedings of the 54th session (1970), p. 733-6 (1971).

753. The right to strike is one of the essential means through which workers and their organizations may promote and defend their economic and social interests.

754. The right to strike is an intrinsic corollary to the right to organize protected by Convention No. 87».

Ne consegue l'assoggettabilità dei Paesi ratificanti al *Regular Supervisory System* (e quindi allo scrutinio del *CEARC*, ex artt. 19, lett. (e), 22 e 23 della costituzione) e alle procedure sanzionatorie previste dagli artt. 24 ss. della Costituzione.

D'altra parte, nel *General Survey* del 1959 sulla libertà sindacale, con particolare riferimento proprio all'applicazione della Convenzione n. 87, il *CEARC* osservava che «the prohibition of strikes by workers ... raises questions which are often complex and delicate ... such a prohibition may sometimes constitute a considerable restriction of the potential activities of trade unions», e riteneva di aderire alle massime elaborate dal *CFA* in materia di sciopero. Il corrispondente *report* del *CAS* nulla affermava al riguardo (692), mentre la reazione di quest'ultimo Comitato, e in particolare del gruppo dei lavoratori, al *General Survey* sulla libertà sindacale del 1983, fu entusiastica, poiché «welcomed the fact that the Committee of Experts had considered that this right constituted one of the essential means at the disposal of the workers for the defence and promotion of their interests». In quell'occasione, il gruppo dei datori di lavoro non prendeva posizione, mentre i governi commentavano, con l'opinione dissenziente del blocco socialista (693). A quell'epoca, infatti, era in vigore, la legge marziale polacca, che vietava gli scioperi, e l'*ILO*, con il favore degli Stati Uniti *in primis* e dei datori di lavoro, si trovava impegnata nell'*affaire Solidarnosc* (694). Curiosamente, in quella sede il governo ungherese riteneva di verbalizzare un giudizio sul ruolo del *CEARC* che suona alquanto familiare, ed occasionato, anche in quel caso, dall'enunciazione di un diritto di sciopero e dalle interpretazioni fornite dal Comitato. L'Ungheria, in particolare, precisava che quest'ultimo era stato costituito nel 1926 «for technical reasons and not as a judicial body», e lamentava che «sought to interpret Conventions and Recommendations, contrary to article 37 of the ILO Constitution» (695).

---

(692) Cfr. J.R. Bellace, *The ILO and the Right to Strike*, cit., 49.

(693) *Ib.* 53 ss.

(694) Cfr. F. Blanchard, *Une Page d'Histoire de l'OIT*, cit., *passim*.

(695) Citato da J.R. Bellace, *The ILO and the Right to Strike*, cit., 54.

Wisskirchen è cristallino nell'affermare che i datori di lavoro non hanno mai contestato l'enulceazione del diritto di sciopero prima del 1989 per motivi politico-strategici:

«For obvious reasons, no issue was made of this and many other differences during the long years of the Cold War. This changed very fast after the great turning point in world politics» (696).

Quindi, che credibilità può avere la posizione dell'*IOE*? E soprattutto, come si è trovata quest'ultima, in modo piuttosto farsesco, a sostenere – «very fast» – la stessa posizione dei paesi del socialismo reale, utilizzandone addirittura le argomentazioni (697)? E perché il contrasto è esploso solamente all'*ILC* del giugno 2012?

d. L'acrimonia indirizzata nei confronti del *CEARC* origina in primo luogo dal recepimento delle sue osservazioni ad opera della *ECHR*, che ha ricondotto il diritto di sciopero all'art. 11 della *European Convention*, assoggettandolo in questo modo alle sole limitazioni previste dal secondo comma della disposizione («No restrictions shall be placed on the exercise of these rights other than such as are prescribed by law and are necessary in a democratic society in the interests of national security or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals or for the protection of the rights and freedoms of others») (698).

Così si esprime, nel dettaglio, la sentenza *Enerji Yapi-Yol Sen vs. Turkey* del 21.4.2009 (68959/2001):

« [t]he terms of the Convention require that the law should allow trade unions, in any manner not contrary to Article 11, to act in defence of their members' interests ... Strike action, which enables a trade union to make its voice heard, constitutes an important aspect in the protection of trade union members' interests ... The Court also observes that the right to strike is recognised by the International Labour Organisation's (ILO) supervisory bodies as an indissociable corollary of the right of trade union association that is protected by ILO Convention C87 on trade union freedom and the protection of trade union rights ... It recalls that the European Social Charter also recognises the right to strike as a means of ensuring the effective exercise of the right to collective bargaining» (699).

---

(696) *The Standard-Setting and Monitoring Activity*, cit., 287-288

(697) Piuttosto critico appare K.D. Ewing, *Myth and Reality of the Right to Strike*, cit., 158-159.

(698) La *European Convention* tutela sì la proprietà privata (art. 1 del Protocollo del 20.3.1952), e quindi i beni altrui dotati di evidenza tipico-sociale, con esclusione dei danni meramente patrimoniali, ma non tutela il 'diritto al commercio transnazionale' come la *CFREU* e il *TFUE*, e invero nemmeno espressamente la libertà di impresa, sicché è in quest'ambito ristretto che vanno ricercati i diritti e le libertà degli altri, che possono determinare una restrizione del diritto di sciopero ai sensi del secondo comma dell'art. 11.

(699) Sul diritto di contrattazione collettiva dei *civil servant*, confronta la precedente e fondamentale sentenza *Demir and Baykara vs Turkey*, 21.11.2006 (34503/1997):



Nell'ottica dell'*IOE*, quindi, il primo problema risiede nella conversione della *soft law* del *CEARC* in *hard law*, attesa la funzione interpretativa vincolante che la *European Convention* riserva alla *ECHR* e, d'altra parte, la particolare effettività dell'ordinamento normativo del Consiglio d'Europa, anche se limitatamente ai diritti di prima generazione, cui vengono ormai ricondotti, anche sulla base dell'*acquis* dell'*ILO*, sia la libertà sindacale che il diritto di contrattazione collettiva e il diritto di sciopero. Più in generale, il gruppo dei datori di lavoro lamentava l'eccessiva suscettibilità dei giudici, non solo sovranazionali, all'autorità del *CEARC*. L'occasione che aveva favorito questa presa di posizione era stata fornita dalla preparazione, da parte dell'*ITC*, di materiali tecnici indirizzati alle corti nazionali e che, sempre a detta dell'*IOE*, suggerivano di conferire maggiore rilevanza ai *report* del *CEARC* rispetto a quelli del *CAS* (700).

Nel legittimare ulteriormente le convinzioni dell'*ECHR*, il *CEARC* rappresentava un elemento distonico rispetto alla sinergia neoliberale che era venuta ad istituirsi tra imprese e governi, visibilmente rappresentata dalla sovrapposizione di interessi in ordine all'ampliamento definitorio dei servizi essenziali come limite dello sciopero, e all'irrigidimento delle relative procedure. Viceversa, come osserva Oscar Ermida Uriarte, il *Digest* del 2006 denunciava come il *CFA* fosse stato permeato, ben più degli esperti, dalla deriva neoliberista, e di come tale influsso potesse percepirsi proprio nella concezione dilatata dei servizi essenziali (701).

---

«The Court observes that in international law, the right to bargain collectively is protected by ILO Convention No. 98 concerning the Right to Organise and to Bargain Collectively. Adopted in 1949, this text, which is one of the fundamental instruments concerning international labour standards, was ratified by Turkey in 1952. It states in Article 6 that it does not deal with the position of "public servants engaged in the administration of the State". However, the ILO Committee of Experts interpreted this provision as excluding only those officials whose activities were specific to the administration of the State. With that exception, all other persons employed by government, by public enterprises or by autonomous public institutions should benefit, according to the Committee, from the guarantees provided for in Convention No. 98 in the same manner as other employees, and consequently should be able to engage in collective bargaining in respect of their conditions of employment, including wages».

(700) Cfr. ILO, *Report of the Application Committee*, (2012) ILC 101esima Sessione, F. Maupain, *The ILO Regular Supervisory System*, cit., nota 29.

(701) *Critica de la Libertad Sindical*, cit., 45: «Este es el marco en el que se produce un cierto proceso de 'conservadurización' de la jurisprudencia del Comité de Libertad Sindical, que no es un hecho aislado, sino que debe ser ubicado en el contexto que acabamos de describir. El análisis del referido proceso requiere una investigación detallada que compare meticulosamente los cambios que se fueron produciendo en los sucesivos pronunciamientos del Comité. Pero para nuestro objetivo, para solo proporcionar algunos ejemplos, basta con una somera comparación entre la cuarta y la quinta edición de La libertad sindical (la recopilación oficial de decisiones del referido órgano),

Ma è possibile spingersi ancora oltre. È attorno al significato profondo della ‘dottrina Laval’ che si consuma definitivamente la crisi politica del 2012. Il combinato disposto delle pronunce dell’*ECJ* e di sentenze come *Demir* ed *Enerji* denuncia un fatto inedito.

Mentre la sottoposizione degli ordinamenti nazionali alle organizzazioni internazionali dei diritti umani non ha mai costituito un particolare problema (quanto meno *de jure*) per i governi occidentali poiché, salvo casi eccezionali, sussisteva una compatibilità di massima tra le Carte dei diritti fondamentali e le Costituzioni nazionali, l’attuale fisionomia dell’Unione Europea introduce alcune complicazioni.

Certo, quest’ultime non si paleserebbero se le regole del mercato comune fossero intese come subordinate ai principi costituzionali nazionali (e non per forza ai soli principi supremi), e alle obbligazioni internazionali assunte dagli Stati membri, come quelle derivanti dall’adesione al Consiglio d’Europa e dalla ratifica delle convenzioni dell’*ILO* (prima ipotesi) (702). Parimenti sarebbe a dirsi se l’Unione Europea divenisse una confederazione di Stati, sul modello statunitense (gli Stati Uniti d’Europa di spinelliana memoria). Solamente raggiunta una forma compiutamente politica, essa potrebbe aderire al Consiglio d’Europa, senza alcuna dissonanza, poiché – a quel punto – la *European Convention* sarebbe riterritorializzata in un testo costituzionale posto a garanzia dei diritti fondamentali e delle procedure democratiche (seconda ipotesi).

Allo stato, invece, l’Unione Europea possiede le sembianze di un mercato comune dotato di proiezione politica. Questa fisionomia intermedia fa coesistere profili che, altrimenti, sembrerebbero inconciliabili. Lungi dall’essere posti a fondamento di una comunità politica, i principi fondamentali del diritto comunitario presiedono al regolare funzionamento del mercato comune. Per quest’aspetto, l’Unione costituisce una forma spinta di integrazione tra economie, di cui sussistono molti esempi attenuati, dalla *WTO* ai *FTA*, ed è anche in ragione di questa connotazione che l’*ECJ* ha dato parere negativo rispetto all’adesione a una *European Convention* che, viceversa, è deputata a instaurare una

---

de 1996 y 2006 respectivamente. Uno de los temas en los que el cambio es más notorio es el de la huelga en los servicios esenciales».

(702) Cfr. la sentenza del *BundesVerfassungsgericht* del 30.6.2009, in cui, per M.O. Chiti, *Am Deutschen Volke. Prime Note sulla Sentenza del BundesVerfassungsgericht del 30 giugno 2009 sul Trattato di Lisbona e la Sua Attuazione in Germania*, in *GDA*, 2009, 1011, «il tema dell’identità costituzionale ... viene ... sviluppato in modo sistematico per elaborare un modello nazionale che non è fonte di meri ‘controlimiti’ per il diritto comunitario, ma rappresenta un vero e proprio parametro di costituzionalità del sistema europeo».

dialettica inter-normativa con ordinamenti di stampo politico (n. 2/13 del 18 dicembre 2014) (703).

Il paradosso è dato dal fatto che il mercato comune, come anticipato, possiede una proiezione politica, resa evidente dalla preminenza del diritto comunitario sui principi costituzionali nazionali e – secondo l’art. 351 TFUE (704) e l’*affaire Stoeckel* (705) – sugli obblighi internazionali dei Paesi membri, compresi quelli derivanti dalla ratifica delle Convenzioni dell’*ILO* (706). Senonché, pur a fronte di una simile efficacia invasiva, i principi fondamentali del diritto comunitario rimangono dotati di una peculiare funzionalità *mercatoria*, che pone un problema di compatibilità verso il basso del diritto costituzionale dei paesi membri che, viceversa, fonda la convivenza democratica dei popoli europei, imperniata sull’autonomia normativa, e verso l’alto del linguaggio universale dei diritti umani, *parlato* da organizzazioni internazionali come il Consiglio d’Europa.

Per risolvere entrambi gli ordini di incompatibilità, il combinato disposto dell’art. 344 TFUE (707) e della *CFREU* ha permesso di strutturare un ordinamento speciale dei diritti umani, che consoliderebbe la sovraordinazione del diritto comunitario rispetto ai principi costituzionali, ed escluderebbe la necessità di istituire una dialettica sovra-comunitaria con le organizzazioni degli stessi diritti umani. Anche questo profilo, ovviamente, spiega il Parere 2/13 della *ECJ* (708). Del resto, è possibile solamente immaginare quanto sarebbe

---

(703) Cfr. il par. 193, prima parte: «Orbene, l’approccio adottato nell’ambito dell’accordo previsto, consistente nell’equiparare l’Unione ad uno Stato e nel riservare ad essa un ruolo del tutto identico a quello di qualsiasi altra Parte contraente, contravviene proprio alla natura intrinseca dell’Unione».

(704) «Le disposizioni dei trattati non pregiudicano i diritti e gli obblighi derivanti da convenzioni concluse, anteriormente al 1° gennaio 1958 o, per gli Stati aderenti, anteriormente alla data della loro adesione, tra uno o più Stati membri da una parte e uno o più Stati terzi dall’altra. Nella misura in cui tali convenzioni sono incompatibili coi trattati, lo Stato o gli Stati membri interessati ricorrono a tutti i mezzi atti ad eliminare le incompatibilità constatate. Ove occorra, gli Stati membri si forniranno reciproca assistenza per raggiungere tale scopo, assumendo eventualmente una comune linea di condotta».

(705) *ECJ*, 25.7.1991 (C-345-89). Cfr. sempre F. Maupain, *La Mise en Oeuvre des Conventions de l’OIT*, cit., 74 ss.

(706) Esamina questo punto B. De Mozzi, L. Mechi, A. Sitzia, *L’Organizzazione Internazionale del Lavoro*, cit., 22-23, e si cfr. anche la giurisprudenza più recente, ivi citata.

(707) «Gli Stati membri si impegnano a non sottoporre una controversia relativa all’interpretazione o all’applicazione dei trattati a un modo di composizione diverso da quelli previsti dal trattato stesso».

(708) Cfr. il par. 193, seconda parte: «(segue) ... e, in particolare, omette di considerare il fatto che gli Stati membri, in virtù della loro appartenenza all’Unione, hanno accettato che i loro reciproci rapporti, relativamente alle materie costituenti l’oggetto del trasferimento di competenze dagli Stati membri all’Unione stessa, fossero disciplinati dal diritto di quest’ultima, con esclusione, se così prescritto da tale diritto, di qualsiasi altro diritto».

imbarazzante se – una volta che l’Unione Europea avesse aderito alla *European Convention* – l’*ECJ* fosse costretta a rigettare interpretazioni simili a quelle elaborate nella sentenza *Demir*, facendo leva sui «controlimiti costituzionali» dell’Unione, come il principio supremo della libertà di stabilimento.

Naturalmente, ciò che un mercato comune può fare grazie a un utilizzo spregiudicato del linguaggio dei diritti umani non può andare oltre i suoi strumenti intellettuali e il suo mandato costitutivo, che nulla hanno a che spartire con la dignità delle persone. La previsione di libertà economiche spinte sino al livello del ‘commercio transnazionale’ è idonea a compromettere i diritti umani tradizionali (vita, *habeas corpus*, libertà di espressione, diritto di associazione, diritti politici democratici, diritti sociali ecc.) (709). Se invece concepiamo la dignità umana in modo dinamico, cioè come prodotto dell’agire comunicativo, nessun popolo potrebbe qualificare il ‘diritto al commercio transnazionale’ come fondamentale senza rinunciare alla propria sovranità democratica, alla propria capacità di regolamentare i mercati e, per questa via, gli aspetti essenziali dell’esistenza collettiva (710).

Queste ambiguità non percorrono, ad esempio, l’esperienza del *Mercado Común del Sur* (*MERCOSUR*); l’art. 18 della *Declaración Sociolaboral* del 2015, infatti, contiene una disposizione simile a quella dell’art. 8 della Costituzione dell’*ILO*, anche se specificamente riferita al diritto di sciopero:

«1. Los trabajadores y las organizaciones sindicales tienen garantizado el ejercicio del derecho de huelga, atendiendo a las disposiciones nacionales vigentes en cada Estado Parte. 2. Los mecanismos de prevención o solución de conflictos o la regulación de este derecho no podrán impedir su ejercicio o desvirtuar su finalidad».

La mancanza di permeabilità reciproca e di dialogo tra l’Unione Europea e le organizzazioni universali o regionali dei diritti umani, poi, è la migliore garanzia per lo sviluppo di preferenze adattive ed effetti *lock-in*, che in breve tempo faranno *sinceramente*

---

(709) Cfr. M.C. Branco, *Economics Against Human Rights*, 2007.

(710) Cfr. G. Standing, *Global Governance cit.*, 1067: «An example of the danger of supra-national democracy is the development of social policy within the ‘democratic’ European Union ... It is widely recognized that EU institutions have been seen as alienating and bureaucratic ... Less recognized is that social policy is determined increasingly by the lawyers operating through the European Court of Justice (ECJ), not by democratically-elected politicians. Traditionally, social protection was a matter of national policy, and in one way or another it had a function of promoting social solidarity, involving principles of reciprocity and intergenerational and inter-class transfers. But as national policies have been ‘liberalized’, the ECJ has had a greater say in how they should be allowed to operate. The Court has ruled that in such circumstances market rules must be enforced, and has accordingly banned some national schemes that did not correspond to market rules».

credere alle *élite* nazionali la coincidenza tra la dignità dei popoli europei e la libertà di stabilimento delle imprese. Più in generale, con la *CFREU* l'Unione si incarica di istituire un universale isolato, atrofico e soprattutto *settoriale*, che cristallizza i rapporti di egemonia contingenti, sottraendoli a ogni reale forma di contendibilità democratica.

In tre frangenti, il *CEARC* ha espressamente denunciato l'incompatibilità della 'dottrina Laval' con la Convenzione n. 87. L'occasione è stata fornita dalla minaccia di *British Airways* contro l'organizzazione sindacale *British Air Line Pilots' Association (BALPA)*, finalizzata all'ottenimento di un'ingiunzione di condanna in via cautelare per il risarcimento dei danni quantificati in 100 milioni di sterline, a causa della proclamazione di uno sciopero contro l'apertura di una sussidiaria francese, che avrebbe operato con inferiori costi del lavoro (711). La richiesta di risarcimento di un danno meramente patrimoniale e non lesivo di beni dotati di evidenza tipico-sociale (beni personali, macchinari, capannone ecc.), cioè, per utilizzare un'invalsa distinzione, di un danno alla produzione e non alla produttività, non deve stupire nell'ottica della 'dottrina Laval', che

«introduce the principle established in *Taff Vale* (and extinguished by the Trade Disputes Act del 1906) to EU law, by making trade unions liable in unlimited damages for any losses caused by collective action in breach of the treaty. The concerns about liquidation on the part of trade unions are very real, as corporate lawyers consider the judgments on behalf of their clients» (712).

Se la somma richiesta per la perdita dei profitti può sembrare eccessiva per un solo giorno di sciopero, l'impresa sosteneva correttamente che il tetto risarcitorio fosse incompatibile con i diritti fondamentali dell'Unione, che prevede una tutela piena e tendenzialmente ripristinatoria in caso di loro violazione (si pensi a come l'obbligo di restituzione degli aiuti di stato, ottenuti in violazione della disciplina sulla concorrenza, superi persino il limite del giudicato nazionale (713)).

*BALPA*, quindi, adiva la *High Court* per chiedere un accertamento sulla compatibilità dell'azione collettiva con il diritto comunitario. Dopo essere stata costretta a depositare in giudizio un volume impressionante di materiale confidenziale, come *mail* private, manoscritti, strategie ecc., che la Corte misurava essenziale per valutare la ragioni dello sciopero e la loro 'ragionevolezza', cioè tutti elementi costitutivi della legittimità dell'azione collettiva in base alla 'dottrina Laval', l'organizzazione rinunciava al giudizio

---

(711) Cfr. Observation (*CEARC*) - Adopted 2009, Published 99<sup>th</sup> *ILC Session* (2010).

(712) K.D. Ewing, J. Hendy QC, *The Dramatic Implications of Demir and Baykara*, cit., 39-40.

(713) Cfr. ECJ, 18.7.2007, C-119/05, Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato vs Lucchini SpA.

perché comunque le tempistiche processuali avrebbero consentito a *British Airways* di stabilire indisturbatamente la propria filiale francese (714).

Sul caso specifico, e più in generale sulla compatibilità della ‘dottrina Laval’ con la Convenzione n. 87, nell’Osservazione del 2009, pubblicata nel 2010, il *CEARC* affermava piuttosto nitidamente quanto segue:

«The Committee observes that when elaborating its position in relation to the permissible restrictions that may be placed upon the right to strike, it has never included the need to assess the proportionality of interests bearing in mind a notion of freedom of establishment or freedom to provide services. The Committee observes with *serious concern* the practical limitations on the effective exercise of the right to strike of the BALPA workers in this case. The Committee takes the view that the omnipresent threat of an action for damages that could bankrupt the union, possible now in the light of the *Viking* and *Laval* judgements, creates a situation where the rights under the Convention cannot be exercised ... there was indeed a real threat to the union’s existence and ... the request for the injunction and the delays that would necessarily ensue throughout the legal process would likely render the action irrelevant and meaningless. Finally, the Committee notes the Government’s statement that the impact of the ECJ judgements is limited as it would only concern cases where freedom of establishment and free movement of services between Member States are at issue ... Committee would observe in this regard that, in the current context of globalization, such cases are likely to be ever more common, particularly with respect to certain sectors of employment, like the airline sector, and thus the impact upon the possibility of the workers in these sectors of being able to meaningfully negotiate with their employers on matters affecting the terms and conditions of employment may indeed be devastating. The Committee thus considers that the doctrine that is being articulated in these ECJ judgements is likely to have a significant restrictive effect on the exercise of the right to strike in practice in a manner contrary to the Convention» (715).

Proprio nel *Report* del 2012, che dava il là alla contestazione dei datori di lavoro in seno al *CAS*, il *CEARC* ritornava sulla questione:

---

(714) Su queste vicende cfr. K.D. Ewing, J. Hendy QC, *The Dramatic Implications of Demir and Baykara*, cit., 44.

(715) Cfr. anche l’Osservazione del 2010, pubblicata nel 2011: «The Committee wishes once again to recall the *serious concern* it raised as to the circumstances surrounding the BALPA proposed industrial action, for which the courts granted an injunction on the basis of the *Viking* and *Laval* case law and where the company indicated that, should the work stoppage take place, it would claim damages estimated at £100 million per day. The Committee recalls in this regard that it has been raising the need to ensure fuller protection of the right of workers to exercise legitimate industrial action in practice and considers that adequate safeguards and immunities from civil liability are necessary to ensure respect for this fundamental right, which is an intrinsic corollary of the right to organize. While taking due note of the Government’s observations in relation to its obligations under EU law, the Committee considers that protection of industrial action in the country within the context of the unknown impact of the ECJ judgments referred to by the Government (which gave rise to significant legal uncertainty in the BALPA case), could indeed be bolstered by ensuring effective limitations on actions for damages so that unions are not faced with threats of bankruptcy for carrying out legitimate industrial action. The Committee further considers that a full review of the issues at hand with the social partners to determine possible action to address the concerns raised would assist in demonstrating the importance attached to ensuring respect for this fundamental right».

« 128. ... the Committee has noted with concern the potential impact of the recent case law of the Court of Justice of the European Communities (CJEC) concerning the exercise of the right to strike, and particularly the fact that in recent rulings the Court has found that the right to strike could be subject to restrictions where its effects may disproportionately impede an employer's freedom of establishment or freedom to provide services».

Invero, a fronte di queste osservazioni, la proposta di regolamento comunitario del 21.3.2012 (c.d. *draft* Monti II) oblitera il vero problema della 'dottrina Laval' (716). Unitamente all'incidente all'*ILC* del mese di giugno 2012 e al parere 2/13 dell'*ICJ* del mese di dicembre 2014, anche quest'inadeguato tentativo di uscita dall'*impasse* fa bene comprendere che il ristabilimento del *decent work* nel contesto comunitario non può prescindere da una vera e propria palingenesi costituzionale dell'Unione Europea.

e. Se quelle appena accennate sono le 'colpe' del *CEARC*, allora è possibile affermare che la contestazione dell'*IOE* si colloca nel contesto dell'ideologia neoliberista, e alla luce di questa considerazione anche la strategia dei datori di lavoro inizia a farsi un po' più chiara.

La contestazione dell'esistenza stessa di un diritto di sciopero quale corollario essenziale della libertà sindacale è piuttosto velleitaria, specialmente nell'ordinamento dell'*ILO*, e quando l'azione collettiva è ammessa anche dalla *CFREU* e dalla stessa 'dottrina Laval'. Peraltro, in base all'art. 31 della Convenzione di Vienna i trattati, compresa la Convenzione n. 87, vanno interpretati anche tenuto conto di ogni norma pertinente di diritto internazionale, applicabile alle relazioni tra le parti (e si pensi, in particolare, all'art. 8 dell'*ICESCR*).

Il campo da gioco, quindi, è casomai quello delle *restrizioni*, su cui si consuma la «titanic battle of the juristocrats, each vying for supremacy in the European legal order» (717). Nell'ottica dell'*IOE*, la delegittimazione del *general supervisory system* è una carta da giocare per rafforzare quella 'dottrina Laval' che apre una voragine nel cuore del diritto di sciopero, in contrasto con l'approccio minimalista dell'art. 11, secondo comma, della *ECHR*, anche espressamente consentaneo a quello dell'*ILO*.

Il problema della sostanziale incontrollabilità di un'influenza della posizione interpretativa che si basi sull'autorevolezza anziché sull'autorità legale/costituzionale si ripropone proprio in relazione alla possibilità di richiedere il parere dell'*ICJ*, oppure a

---

(716) Cfr. K.D. Ewing, *The Draft monti II Regulation: An Inadequate Response to Viking and Laval*, in *The Institute of Employment Rights*.

(717) K.D. Ewing, J. Hendy QC, *The Dramatic Implications of Demir and Baykara*, cit., 42.

quella di istituire i tribunali 'in-house', previsti dall'art. 37, secondo comma, della Costituzione, entrambe non percorse dall'*IOE*. In effetti, rimettere la decisione all'*ICJ* può comportare il serio pericolo, per i datori di lavoro, che la Corte aderisca alla posizione del *CEARC* in materia di sciopero, e lo faccia anche espressamente (alla maniera dell'*ECHR*), di modo che l'autorevolezza degli esperti sconfini al livello del massimo organo giudiziale delle *UN*, e proprio quello che può dire l'ultima parola sull'interpretazione delle convenzioni.

Inoltre, è un po' fuori tempo massimo l'auspicio, formulato da Wissenkircher, che «the subject (of strike, n.d.r.) should be removed from the grey zone of non-binding *extra* or *contra legem* interpretations and officially submitted for discussion by the real legislator of the ILO, in other words, the International Labour Conference» (718). Certo, se è vero che i costituenti si sono già espressi con il silenzio assenso del 1948, è anche vero che il legislatore ha il potere di legiferare di nuovo, adottare interpretazioni autentiche delle disposizioni convenzionali ecc., ma sempre con la maggioranza dei due terzi dei delegati, come previsto dall'art. 19, secondo comma, della Costituzione. Per quanto la maggior parte dei governi sia collocata nella traiettoria neoliberale, allo stato è davvero difficile immaginare una risoluzione condivisa con il mondo del capitale, che escluda il diritto di sciopero dall'orbita della Convenzione n. 87, e ciò anche alla luce delle Carte dei diritti umani che lo prevedono espressamente, come l'*ICESCR* (719), e delle stesse statuizioni dell'*ECHR*. D'altra parte, l'*ILO* non può essere totalmente distonica dal sistema delle *UN*, cui appartiene (720), e sarebbe curioso se proprio l'agenzia specializzata in materia di diritti dei lavoratori, con l'obiettivo costituzionale di proteggere la libertà sindacale, non riconoscesse il diritto di sciopero, o lo riconoscesse in misura meno intensa rispetto agli altri organi di supervisione dei diritti umani in generale.

Come già osservato, ciò che i contestatori mirano ad ottenere, in sinergia con i governi, è l'astrazione del diritto di sciopero dalla Convenzione n. 87 e da quell'art. 8, secondo comma, che impedisce alla legge nazionale di compromettere l'effettività delle norme convenzionali. L'obiettivo reale potrebbe essere quello di restituire ai governi la disciplina

---

(718) *The Standard-Setting and Monitoring Activity*, cit., 288.

(719) Cfr. D.F. Frey, *Conflict over Conflict*, cit., 17 ss.

(720) Cfr. L. Swepston, *Crisis in the ILO*, cit., 206: «...while there is no formal subordination, there is mutual respect for the principle that the ILO and the UN are working on consistent and compatible instruments that cover overlapping subjects, if sometimes expressing obligations differently. This is reinforced by the participation of the secretariats of the two organizations in each others' activities for standard setting and supervision ... and of inter-secretariat consultations to ensure compatibility among instruments in the process of adoption».



delle condizioni per la proclamazione di uno sciopero legittimo, oltre a quella delle restrizioni (scioperi politici e di solidarietà, servizi essenziali, pubblico impiego ecc.) (721): ciò che potrebbe anche tornare utile nel risolvere la contraddizione esistente tra la ‘dottrina Laval’ e l’*acquis* dell’*ILO* (722). Anche questa strada, tuttavia, sembra in salita, giacché – per quanto l’art. 8 dell’*ICESCR* subordini l’azione collettiva al rispetto della legge nazionale – lo *UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR)* è alquanto rigido nel pretendere di valutare la compatibilità della legge medesima con lo stesso *ICESCR* (723).

Una prospettiva di assoluto interesse potrebbe conseguire all’attivazione (frontale) della procedura di infrazione, ad opera della Commissione Europea, per violazione dell’art. 351 *TFUE*, motivata dall’incompatibilità tra libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi da un lato e Convenzioni n. 87 e 98. A quel punto, la palla passerebbe ai giudici nazionali e al loro potere di sollevare, presumibilmente dopo un passaggio davanti alle Corti Supreme, i controlimiti costituzionali interni rispetto alla *primauté* del diritto

---

(721) Cfr. K.D. Ewing, *Myth and Reality of the Right to Strike*, cit., 162: «... the concern is that with increasing reference to ILO Conventions and the jurisprudence of the ILO supervisory bodies by international and national courts ... the ‘human right to strike’ will become a matter of hard law ... and so restrict the role of governments, in for example, the circumstances when lawful strike can be called and the definition of essential services».

(722) Cfr., in questo preciso senso, che pare contrastare con l’art. 8, secondo comma, della Convenzione n. 87, il CAS, *Extracts From the Record of Proceedings*, cit., par. 149: « The interpretation of the right to strike was important because the Employer members asserted that it was for national governments to establish their own rules/practices concerning the right to strike when considering how to resolve national breakdowns in industrial relations. It was important in the context of the international human rights debate that a correct use of Convention No. 87 was made, because an incorrect inclusion of the right to strike risked the Committee of Experts’ interpretation of the right to strike becoming an internationally accepted human right to strike, which would restrict the ability of national governments to define their right to strike. This restricted the role of governments in, for example, the circumstances when a lawful strike could be called and the definition of essential services. This was unacceptable to the Employer members. There was no legal requirement for governments that had ratified Convention No. 87 to address the Committee of Experts’ interpretation of the right to strike. The Employer members could not agree to the Committee of Experts’ interpretation of the right to strike because of the risk that it would be misused».

(723) Cfr. L. Swepston, *Crisis in the ILO*, cit., 213.

comunitario (724). Sennonché, per molteplici ragioni politiche, allo stato anche questo scenario pare alquanto ipotetico (725).

In conclusione, se esiste un diritto internazionale consuetudinario in materia di libertà sindacale, pare che esso contenga in sé un diritto di sciopero, e che quest'ultimo risulti altresì sottratto alla capacità dei governi nazionali, o dell'Unione Europea, di svuotarlo del suo contenuto. In una sorta di eterogenesi dei fini, la teoria dei diritti umani si rivolta inaspettatamente contro i suoi stessi fautori e il loro tentativo, scaturito dalla *governance* tecnocratica, e non certo dal *public reasoning*, di spostare indietro le lancette della storia in materia di diritti fondamentali dei lavoratori.

---

(724) Sull'incompatibilità tra la 'dottrina Laval' e i controlimiti costituzionali italiani cfr. U. Carabelli, *Il Contrasto tra le Libertà Economiche Fondamentali e i Diritti di Sciopero e di Contrattazione Collettiva nella Recente Giurisprudenza della Corte di Giustizia: il Sostrato Ideologico e le Implicazioni Giuridiche del Principio di Equivalenza Gerarchica*, in *Studi sull'Integrazione Europea*, 2011, 240 ss.

(725) In ogni caso, di fronte alla 'dottrina Laval' e contro una più generale deriva, auspica un simile «risveglio delle giurisdizioni nazionali» anche A. Supiot, *Lo Spirito di Filadelfia*, Milano, 2011, 87.

#### IV. Libertà sindacale e interessi nazionali.

«The scrutiny of home governments is becoming increasingly common in corporate life. Some analysts have responded that the multinational enterprise can simply circumvent government regulations by going offshore. They should consult a good lawyer» (726).

##### 1. Cosa sappiamo della ‘clausola sociale’?

a. È opinione comune che la globalizzazione, e in particolare la *deep integration* che connoterebbe l’economia internazionale quanto meno dalla fine degli anni settanta, determini notevoli difficoltà nella regolamentazione delle attività imprenditoriali e degli investimenti capaci di diffondersi al di là dei confini nazionali, stante l’asimmetria che si viene a creare tra la sfera del diritto, che rimane limitata al livello statale, e la sfera globale dell’economia (727).

Ciò che emerge, in realtà, è la disorganizzazione delle istituzioni storicamente deputate a bilanciare il potere del capitale, compresi i sindacati, di fronte alla sua capacità di espansione transnazionale, aggravata da un divario tecnologico sempre più profondo. Ma questo è fenomeno che non intacca i governi, e soprattutto non intacca quegli stati che hanno saputo creare o mantenere le condizioni della loro supremazia istituzionale.

Il neoliberalismo come chiave lettura coerente delle relazioni internazionali delle ultime decadi, di cui si è parlato nel primo capitolo, va integrato con il fenomeno del ‘capitalismo politico’, che riguarda direttamente Stati Uniti e Cina, impegnate in una guerra politica, commerciale e tecnologica a bassa intensità, e indirettamente il mondo intero (728). Da questa commistione emerge un quadro affatto articolato, in cui il capitalismo politico conserva lo squilibrio tra capitale e lavoro e l’affrancamento del mercato domestico dal controllo democratico, mentre gli automatismi internazionali favorevoli alle imprese nazionali di respiro globale sono promossi e tutelati fintanto che collimano con le esigenze

---

(726) E.B. Kapstein, *We Are Us: The Myth of the Multinational*, cit., 59.

(727) Da ultimo, si esprime in questo senso V. Brino, *Diritto del Lavoro e Catene Globali del Valore*, Torino, 2020.

(728) Cfr. A. Aresu, *Le Potenze del Capitalismo Politico*, cit., e K. Aiginger, D. Rodrik, *Rebirth of Industrial Policy*, cit., 2: «In the USA, China has rapidly become a bogey man. American Business complain about inadequate market access and unfair trade practices in China. Labor advocates worry about the large footprint of Chinese exports in communities that are experiencing difficulties producing sufficient number of good jobs. The US national security establishment meanwhile is increasingly concerned about technology transfer to a strategic and geopolitical rival and loss of US technological edge. All these have combined to yield both a hard line against China and a desire for more robust industrial policies at home».

di politica estera nei termini della difesa nazionale e del primato tecnologico dello stato (729). La conservazione in vita dell'ente politico diventa anche garanzia del miglior funzionamento dei mercati (730). La competitività internazionale, che Paul Krugman ha qualificato come un'idea deviante sul piano economico (731), assume quindi un significato pregnante sul piano geopolitico. In quest'ottica, la storia si trova al bivio del *decoupling* tra Cina e Stati Uniti, che fronteggiano un reale dilemma del prigioniero. Questa condizione può esitare in una vigile e sofferta convivenza, finalizzata allo sfruttamento dei reciproci vantaggi comparati con il continuo timore di essere sopravanzati dall'avversario, oppure in una divisione delle infrastrutture tecnologiche e dei linguaggi informatici di base (*internet* compreso), perché nessuno potrebbe permettersi di arrivare secondo in un contesto che, altrimenti, sarebbe di *'winner take all'*. Ovviamente, imboccare questa seconda strada significa arrecare un grave danno per la produzione globale, e incrementare la probabilità di un conflitto di tipo militare (ad alta intensità).

In questo contesto, le due potenze (e in misura minore le altre) appaiono caratterizzate da sinergie tra potere politico e imprese nazionali di respiro globale (732). Le cointeressenze sottostanti escludono alla radice il pericolo di uno *shopping* dell'*home country*. I governi designano le imprese strategiche, generalmente tecnologiche, finanziarie ed energetiche, e le proteggono con strumenti come la *golden rule* (733). I governi, ancora, creano le imprese strategiche sul filo della normativa *antitrust* domestica (734) e

---

(729) C. Shepherd, *China Targets More Tech Groups after DIDI Crackdown*, FT 5.7.2021: «[Chinese] regulators' statements over recent months make it clear that companies' first responsibility is to ensure data security before going abroad ... The message is: companies are welcome to IPO overseas so long as their domestic house is in order first».

(730) Cfr. D. Harvey, *A Brief History of Neoliberalism*, cit., 2: «The state ... must set up those military, defence, police, and legal structures and functions required to secure private property rights and to guarantee, by force if need be, the proper functioning of markets».

(731) *Competitiveness, Does it Matter? A Lot for Companies, but Hardly at All for Countries*, cit., *passim*.

(732) Già M. Weber, *Seine Schriften zur Politik*, 2012, osservava: «heute haben sich Kapitalismus und Buerokratie gefunden und gehoeren intim zusammen». Cfr. A. Aresu, *Le Potenze del Capitalismo Politico*, cit., *passim*.

(733) Cfr. K. Aiginger, D. Rodrik, *Rebirth of Industrial Policy*, cit., 2: «The growing Chinese presence in Europe, and especially Chinese acquisitions of European firms, has led to calls for a review of competition rules. In Europe, as well as in the USA, applying 'national security clauses' to prevent Chinese giants from buying firms is on the agenda».

(734) Ciò che genera una tensione tra i dipartimenti antitrust, generalmente indipendenti, e le preferenze governative, come nel caso della tentata fusione Siemens-Alstom (v. Il Sole 24 ore, 6.2.2019, *L'Antitrust Blocca la Fusione tra Alstom e Siemens*).

internazionale sulle fusioni societarie (735) e sugli aiuti di stato (736). Mentre i governi investono nella ricerca tecnologica che consente alle imprese di ottenere profitti enormi (737), le imprese tecnologiche sono reclutate per la difesa nazionale (738). Proteggendo la tecnologia pubblico-privata che le imprese utilizzano *offshore* (739), infine, i governi ne tutelano i profitti perseguendo contestualmente i propri obiettivi geopolitici.

Avendo perso decenni di progresso tecnologico, anche per aver delegato agli Stati Uniti, attraverso la *NATO* (*North Atlantic Treaty Organization*), l'esercizio della politica estera durante gli anni della guerra fredda e oltre, gli stati europei (che comunque possiedono Airbus, Siemens, Alstom, ENI e altre) hanno un potere contrattuale decisamente inferiore nei confronti delle imprese (740). Peraltro, il fatto di doverle attirare o trattenere abbassando le tasse e deregolamentando il mercato del lavoro costituisce la ricetta perfetta per scivolare nel sottosviluppo e aprire la strada alla colonizzazione economica. Sennonché, l'esperienza europea non altera la validità del connubio di interessi tra politica, burocrazia, imprese e finanza, poiché «*mistaken policy should not be confused with an absence of policy*» (741).

Questa relazione simbiotica si assomma al quadro neoliberista classico, in cui le imprese sfruttano il potere contrattuale e istituzionale di governi che sono in grado di condizionare per la vicinanza sociale e culturale dei membri, oppure con l'utilizzo degli organi di informazione di proprietà o ancora con laute donazioni elettorali e con serrate attività di *lobbying*, generalmente condotte in modo coeso da speciali gruppi di interesse o imprese monopolistiche. È in questo contesto che i governi promuovono *Free Trade Agreement* (*FTA*) per gli interessi delle imprese che investono *offshore*; promuovono *FTA* per

---

(735) Cfr. D.L. Moss, *The Record of Weak U.S. Merger Enforcement in Big Tech*, American Antitrust Institute, 8.7.2019. Cfr. K. Aiginger, D. Rodrik, *Rebirth of Industrial Policy*, cit., 2: «When mergers of European firms are screened by the European competition authority, 'competition with Chinese mega-firms' sheltered in their own country is deployed frequently as an argument for allowing such mergers to go ahead».

(736) Cfr. Il Sole 24 Ore, 15.6.2021, *Airbus-Boeing: UE e USA Siglano la Pace dopo 17 Anni*.

(737) Si pensi al caso della Apple, che ha potuto sfruttare le invenzioni della *Defense Advanced Research Project Agency* (*DARPA*). Su questo punto, v. M. Mazzucato, *Lo Stato Innovatore*, cit.

(738) Cfr. J.S. Tan, *Big Tech Embraces New Cold War Nationalism*, FP, 27.8.2020.

(739) Si pensi al *Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights* (*TRIPS*).

(740) Cfr. A. Aresu, *Le Potenze del Capitalismo Politico*, 13: «Gli Stati europei non convergono, ma si separano nei loro interessi. I loro orizzonti si allontanano. Inoltre, vista la debolezza degli apparati militari e del rapporto cruciale tra difesa e industria (la lunga 'vacanza dalla storia' vissuta nell'intervallo del secondo dopo guerra), si riduce la capacità europea di generare innovazione rispetto agli altri».

(741) E.B. Kapstein, *We Are Us: The Myth of the Multinational*, cit., 59.

eliminare le barriere non tariffarie al commercio (742); elevano dazi per proteggere le proprie imprese; le tutelano contro le iniziative legislative di altri governi (743); portano avanti i loro interessi tramite le organizzazioni internazionali; limitano l'accesso dei concorrenti al mercato interno (744); conducono privatizzazioni su larga scala e aiutano le banche e le imprese che si trovano in difficoltà finanziaria (745). E, d'altra parte, il libero movimento dei capitali, che ha favorito l'erosione della base fiscale sin dalla fine degli anni settanta e, più in generale, la separazione della sorte delle *élite* da quelle dei salariati, è frutto di una scelta politica. Persino l'attuale interesse per la politica industriale pare destinato a consolidare l'accreditamento delle imprese quali nodi di governo privato (746).

Come spiegato da Baran e Sweezy in merito alle cointeressenze tra le grandi imprese statunitensi e l'imperialismo militare del governo,

«... giant multinational corporations which dominate American policy ... want ... monopolistic control over foreign sources of supply and foreign markets, enabling them to buy and sell on specially privileged terms, to shift orders from one subsidiary to another, to favor this country or that depending on which has the most advantageous tax, labor, and other policies – in a word, they want to do business on their own terms and wherever they choose. And for this what they need is not trading partners but 'allies' and clients willing to adjust their laws and policies to the requirements of American Big Business» (747).

Niente è più istruttivo della relazione tra governo e capitale del recente accordo sull'armonizzazione della tassazione delle imprese su scala globale. L'amministrazione Biden aveva già deciso che il beneficio sociale dell'aumento delle tasse (finanziare il *Rescue Plan*) superava l'onere che le imprese americane avrebbero dovuto sopportare. Il pericolo del trasferimento delle imprese non è mai stato della partita, sicché il governo americano era pronto ad aumentare le tasse a prescindere dal raggiungimento dell'accordo (748). Ciò non invalida la teoria della sinergia, perché, come osserva Ethan Kapstein,

---

(742) Si pensi al *Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)*.

(743) Si pensi alle ritorsioni commerciali attuate dagli Stati Uniti contro l'Unione Europea, per l'intenzione della Commissione di disciplinare l'attività dei *Big Tech*. Ad esempio, cfr. BBC News, 2.6.2020, *US Challenges 'Unfair' Tech Taxes in the UK and EU*.

(744) Si pensi al *Committee on Foreign Investment in the United States (CFIUS)*.

(745) Si pensi ai *bailout* delle *dotcom* o delle banche in occasione della crisi dei mutui *subprime*. Ironicamente, E.B. Kapstein, *We Are Us: The Myth of the Multinational*, cit., 59, in replica a un contributo di Robert Reich, afferma: «The question 'Who is the US'? is an interesting one, but it is not asked by business executives».

(746) Cfr. K. Aiginger, D. Rodrik, *Rebirth of Industrial Policy*, cit., 4.

(747) *Monopoly Capital*, cit., 201.

(748) J. Politi, *Biden Faces Clash with Business over Proposed Tax Increases*, FT 2.4.2021.

«in search of profit, private firms will sometimes act in ways that the home government does not like; in any relationship, one side will exhibit behaviour that the other party does not appreciate. But these examples do not undermine the inextricable link that exists between firms and their home country» (749).

Naturalmente, gli Stati Uniti desideravano limitare la perdita di competitività delle imprese americane rispetto alla concorrenza straniera, ma questa è una lettura ben differente rispetto a quella che interpreta i governi nazionali quali vittime del ricatto del mondo delle imprese (750). Se l'assertività del governo americano è sempre stata funzionale alle esigenze imperialistiche e ai profitti delle grandi imprese (751), la nuova amministrazione fa in qualche modo sperare che possa adesso operare per la gente comune.

In un quadro del genere, la mancanza di qualsivoglia sindacato sulle condizioni dei *CLR* e dei diritti umani nelle *GSC* e nelle *EPZ* avviate dalle imprese nazionali non è certo dovuta all'impotenza del diritto, ma dalla consapevole demarcazione delle reciproche aree di competenza tra governi e imprese (752). *Lawfare* è esattamente la definizione della «prosecuzione della guerra, compresa la guerra economica, attraverso mezzi giuridici» (753). Questa *factfulness* dimostra come l'indignazione dei sostenitori dei diritti umani per la violazione dei *CLR*, spesso confusamente indirizzata contro le forze *impersonali* del mercato (754), risulterebbe ben più efficace se esercitata nei confronti dei propri governi, facendo pressione affinché le libertà economiche delle fantomatiche 'multinazionali' siano esercitate nel rispetto della dignità umana nel primo come nel terzo mondo.

---

(749) E.B. Kapstein, *We Are Us: The Myth of the Multinational*, cit., 56.

(750) È chiaro, poi, che aumentare le tasse alle imprese di un intero settore significa trasferire l'onere sui consumatori, attraverso l'aumento dei prezzi, il che è condivisibile alla luce del nuovo impegno dell'amministrazione Biden a considerare il livello dei salari e non i prezzi medesimi come *benchmark* della disciplina della concorrenza: K. Stacey, *Khan's Battle to Revive Antitrust in America*, FT, 11.8.2021.

(751) Cfr. W. Streeck, *How Will Capitalism End?*, cit., 44: «New, sophisticated means of violence are being deployed to reassure collaborating governments and inspire confidence in the US as a global enforcer of oligarchic property rights, and as a safe heaven for oligarchic families and their treasure. They include the use of highly secretive 'special forces' ... unmanned aircraft capable of killing anybody at almost any place on the globe; confinement and torture of unknown numbers of people in a worldwide system of secret prison camps; and comprehensive surveillance of potential opposition everywhere with the help of 'big data' technology».

(752) Un governo come quello degli Stati Uniti è così *impotente* da poter comminare multe ed escludere con effetto immediato le imprese di tutto il mondo dal sistema finanziario americano (ad esempio dal circuito *SWIFT*), attorno al quale ruotano le transazioni economiche globali, come recentemente accaduto in occasione dell'embargo dell'Iran: v. *European Council on Foreign Relations*, 17.9.2018, *Sanzioni Iraniane: l'Impatto sull'Europa*.

(753) A. Aresu, *Le Potenze del Capitalismo Politico*, cit., 14.

(754) V. K. van Wolferen, *No Brakes, No Compass*, in *TNI*, Fall 1991: 31 «Theories of a global, borderless economy and of economic interdependence only console those who seem unaware of the political forces at play».

Più in generale, se muoviamo dal presupposto della relazione di sinergia, anziché da quella del ricatto, molte questioni relative ai diritti dei lavoratori nelle *GSC* e nelle *EPZ*, e la valutazione di strumenti come la clausola sociale della *WTO* e i piani di aggiustamento strutturale avanzati dalle *IFI*, come le clausole di sostenibilità previste nei *FTA* e i regolamenti dei *GSP*, o come la legge francese sul *Dévoir de Vigilance* e il *Modern Slavery Act*, assumono una fisionomia decisamente diversa da quella convenzionale.

b. Doveva essere percorsa da una certa confusione «l’arca di Noè di terrapiattisti, sindacalisti protezionisti e *yuppie (sic)*» (755), che ha «manifestato la propria ignoranza per le strade di Seattle (*sic*)» (756) in occasione della Conferenza Ministeriale della *WTO* cominciata il 30 novembre 1999.

Nel domandare con virulenza l’incorporazione dei diritti del lavoro, dei problemi ambientali e dei diritti umani nelle regole del commercio internazionale, i manifestanti si sono imbattuti nell’ennesima contrapposizione tra i paesi sviluppati, favorevoli a riprendere il dialogo interrotto tre anni prima a Singapore (757), e i paesi in via di sviluppo, rigidamente contrari a prevedere qualsiasi forma di collegamento tra le due tematiche (758). Ancora più drasticamente, la divisione vedeva per una volta compatti i governi, le associazioni imprenditoriali e le organizzazioni sindacali di entrambe le parti (759).

La tradizionale dicotomia tra i paesi sviluppati oppressori, capaci di scrivere le regole del gioco, e i paesi in via di sviluppo oppressi e spremuti delle risorse ambientali e delle energie umane dei propri giovani popoli sarebbe potuta sembrare, ad un osservatore superficiale, scompaginata.

La storia delle clausole sociali è antica più o meno quanto i primi tentativi di disciplinare il rapporto di lavoro, ma ha sempre avuto un filo conduttore: le esigenze di uno dei *partner* di proteggere la propria economia nazionale dall’importazione di beni prodotti con un costo del lavoro inferiore (*dumping*). La prima proposta di inserimento nel *GATT*, sempre proveniente dagli Stati Uniti, risale al 1986, in occasione dell’*Uruguay Round* (760). Di

---

(755) T.L. Friedman, *Senseless in Seattle*, *NYT*, 1.12.1999.

(756) *Clueless in Seattle*, *Economist*, 4.12.1999.

(757) C. Summers, *The Battle in Seattle: Free Trade, Labor Rights and Societal Values*, 2000, 61 ss.

(758) *Ib.*, S. Golub, *International Labor Standards and International Trade*, *IMF WP*, 1997, 15.

(759) Cfr. A. Verma, *Global Labour Standards*, cit., 516.

(760) S. Charnovitz, *The Influence of International Labour Standards*, cit., 565 ss., *ID.*, *What the World Trade Organization Learned*, cit., 411 ss., E. de Wet, *Labor Standards in the Globalized Economy: The Inclusion of a Social Clause in the General Agreement on Tariffs and Trade/ World*



qui il veto dei paesi in via di sviluppo, motivato essenzialmente con gli argomenti del minore livello di sviluppo delle proprie economie e l'utilizzo della clausola sociale per ragioni protezionistiche da parte dei paesi sviluppati (761).

Ma perché i paesi in via di sviluppo parlano di protezionismo, quando la clausola sociale sarebbe ridotta al minimo della tutela dei lavoratori prevista dai *CLR*, e non riguarderebbe i salari e nemmeno i *labour standard*, come la disciplina della sicurezza sul posto di lavoro? Vogliono sfruttare i bambini e gli schiavi, arrestare sindacalisti scomodi e discriminare le donne perché così prevedono le loro tradizioni culturali? La risposta è sì, per alcuni di loro è proprio così (762). Questi 'stati canaglia' sono governati da despoti e da *élite* rigidamente gerarchizzate, come ad esempio taluni capi di stato africani corrotti, le loro famiglie e cerchie di oligarchi e semplici *clientes*. Si deve sempre ricordare, tuttavia, che le sanzioni finiscono per colpire principalmente i popoli, per quanto biasimevole sia il governo coinvolto. Il secondo argomento contro l'inserimento della clausola sociale, essenzialmente apportato proprio dai regimi di tipo autoritario, allude alla fantomatica esistenza di valori diversi da quelli occidentali (come quelli 'asiatici' di cui alla Dichiarazione di Bangkok), che sono in realtà arbitrari perché concettualizzati al di fuori di un genuino *public reasoning* (763).

In disparte questo debolissimo argomento 'culturale', che si risolve in un lasciapassare per tiranneggiare i popoli (764), dall'angolo visuale dei paesi sviluppati la limitazione della clausola sociale ai *CLR* pone semplicemente fuori gioco l'argomento protezionistico portato avanti dai paesi in via di sviluppo: costituisce un legittimo vantaggio comparato produrre con salari inferiori rispetto a quelli del paese importatore, e persino investire meno in termini di sicurezza, ma costituisce *dumping* violare la libertà sindacale o ricorrere al lavoro forzato e al lavoro minorile. In fondo, si tratta di diritti umani, ovvero della

---

*Trade Organization*, in *HRQ*, 1995, 444 ss., J.M. Servais, *The Social Clause in Trade Agreements: Whishful Thinking or an Instrument of Social Progress?*, in *ILR*, 1989, 423 ss.

(761) Cfr. E. de Wet, *Labor Standards in the Globalized Economy*, cit., 449 ss.

(762) Cfr. B. Langille, *ILO and the New Economy*, cit., 237: «Both industrialized and developing nations are capable of seeking, and often have incentives to seek results that are self-interested, hypocritical, collectively problematic, and perverse».

(763) Cfr. A. Sen, *Elements of a Theory of Human Rights*, in *P&PA*, 2004, 349: «...contrary to a commonly offered reason for skepticism and rejection, the case for human rights cannot be discarded simply by pointing to the fact (even when that is the case) that in politically and socially repressive regimes, which do not allow open public discussion, many of these human rights are not taken seriously at all».

(764) Cfr. A. Sen., *Lo Sviluppo è Libertà*, cit., 228 ss.

*grammatica* del diritto, sicché fattori di efficienza o di utilità economica rappresentano inapplicabili categorie di pensiero (765).

c. Per quanto suggestiva, la posizione dei paesi sviluppati fa sorgere qualche interrogativo:

1. Per essere rilevante al fine dell'operare della clausola sociale, la violazione dei *CLR* deve comportare l'alterazione delle condizioni commerciali tra paese esportatore/trasgressore e paese importatore, ad esempio abbassando ingiustificatamente il prezzo delle merci? Deve, cioè, superare il c.d. *trade impact test (TIT)*, come sembra arguibile dal fatto che il dibattito si è inizialmente sviluppato a partire dall'articolo VI del *GATT* (766) e dall'accordo separato sul *dumping*? Se la violazione dei *CLR* acquisisce rilevanza solo se danneggia l'economia del paese importatore, perché negare un fondo di validità all'argomento protezionistico?

2. Se invece i *CLR* sono trguardati come diritti umani, e la loro violazione rileva di per sé, la *WTO* è davvero il *forum* adeguato? Il *Dispute Settlement Process (DSP)*, composto dal *Panel* e dall'*Appellate Body*) è competente in materia di diritti umani? È sufficiente che utilizzi come parametro normativo l'*acquis* dell'*ILO*? Le sanzioni economiche non sono comunque inadeguate a realizzare la dignità umana? Non sarebbe più efficace dotare l'*ILO* di un *budget* necessario a perseguire il 'PSI-Model', sempre in cooperazione con la *WTO*?

3. Sempre se la violazione dei *CLR* rileva di per sé, a prescindere dall'impatto sulle condizioni commerciali, perché non estendere la clausola sociale al rispetto di diritti altrettanto fondamentali come la vita, l'*habeas corpus* ecc., invece di limitarla ai *CLR*? La schiavitù acquisisce rilevanza solamente se gli schiavi vengono impiegati nella produzione di merci destinate all'esportazione? Così ragionando, non prendono nuovamente corpo gli argomenti protezionistici dei paesi in via di sviluppo?

4. È possibile che una *medesima* violazione dei *CLR* possa costituire un atto di *dumping* oppure l'esercizio di un vantaggio comparato che viene favorito o tollerato, anche con una

---

(765) Cfr. L. Compa, *Labor Rights and Labor Standards*, cit., 168, *ILO, Defending Values, Promoting Change*, cit., 60 ss.

(766) (1) The contracting parties recognize that dumping, by which products of one country are introduced into the commerce of another country at less than the normal value of the products, is to be condemned if it causes or threatens material injury to an established industry in the territory of a contracting party or materially retards the establishment of a domestic industry ... (2) In order to offset or prevent dumping, a contracting party may levy on any dumped product an anti-dumping duty not greater in amount than the margin of dumping in respect of such product. For the purposes of this Article, the margin of dumping is the price difference determined in accordance with the provisions of paragraph 1».

semplice politica ‘*don’t ask don’t tell*’? A quali condizioni la medesima violazione è destinata ad essere accettata dal paese importatore oppure deferita al meccanismo di risoluzione delle dispute? C’è un modo per risolvere questa caratterizzazione ‘selettiva’ della clausola sociale, e di renderla automatica e generalizzata in sede di applicazione? I paesi sviluppati accetterebbero questa versione ‘aumentata’ della clausola sociale?

5. In caso di risposta negativa, perché la convergenza delle altre *policy*, come la disciplina dei sussidi, la determinazione degli *standard* tecnici, la regolamentazione dei *FDI* e la disciplina dei diritti di proprietà intellettuale opera automaticamente, mentre l’automatismo della clausola sociale rimane ambiguo e di fatto inesplicito?

6. Se i paesi sviluppati avessero a cuore i diritti umani non farebbero meglio, quanto meno in sede *WTO*, a risolvere le conseguenze disastrose del *TRIPS* nel terzo mondo, specialmente con riferimento ai brevetti farmaceutici (767)?

d. «We reject the use of labour standards for protectionist purposes, and agree that the comparative advantage of countries, particularly low-wage developing countries, must *in no way* be put in question (corsivo mio)». (768).

Questo paragrafo della Dichiarazione di Singapore rappresenta un’esplicita proclamazione di fedeltà alla teoria dei vantaggi comparati, e non un *memento* della sovranità nazionale nella fissazione dei diritti dei lavoratori. I vantaggi comparati, lo si ricorda, rappresentano la *raison d’être* del commercio internazionale, e favoriscono gli interessi del paese esportatore come del paese importatore (mentre nel lungo termine solo gli interessi di quest’ultimo).

La drasticità («*in no way*») dell’affermazione finale oscura la programmaticità della prima clausola, con il suo generico impegno al rispetto dei *CLR*. La semantica della dichiarazione ufficiale ha destato non poche critiche (769), tanto che Steve Charnovitz ha colto l’ambiguità chiedendo se l’utilizzo del lavoro forzato possa essere a questo punto questionato (770).

Nel 1994, al termine dell’*Uruguay Round*, che ha dato vita alla *WTO*, gli Stati Uniti e la Comunità Europea hanno minacciato di uscire dal *GATT* se i paesi in via di sviluppo si

---

(767) Cfr. S.S. Tamvada, *TRIPS and Human Rights: the Case of India*, in *JGLR*, 2010, 131 ss.

(768) Cfr. V.A. Leary, *The WTO and the Social Clause*, cit., 119.

(769) V. B. Langille, *The ILO and the New Economy*, cit., 249 ss., FT, 17.8.2021, *Vaccine Patent Battle Hurts Poor Nations*.

(770) *These Employment and Labour Standards: The OECD Study and Recent Developments in the Trade and Labour Standards Debate*, in *TICLJ*, 1997, 156-157, citato da B. Langille, *The ILO and the New Economy*, cit., 250.

fossero rifiutati di sottoscrivere il *TRIPS*, necessario per proteggere le tecnologie sviluppate dalle proprie imprese, il *General Agreement on Trade in Services (GATS)*, funzionale alle attività *offshore* delle banche e delle assicurazioni occidentali, e i vari accordi multilaterali per l'armonizzazione delle barriere non tariffarie (771).

Peraltro, la vicenda della clausola sociale presenta meno complicazioni dell'approvazione del *TRIPS/GATS*, perché l'articolo XX (772) del *GATT* è una clausola generale di salvaguardia, suscettibile di essere riempita con il rispetto dei *CLR*, senza nemmeno impattare nelle limitazioni del *TIT* di cui alla normativa *antidumping*. Per chi scrive, in ogni momento un paese sviluppato potrebbe adottare misure adeguate alla tutela dei *CLR* dei lavoratori impiegati nel paese esportatore, sopportando i rischi insiti nella decisione del *DSP* da quest'ultimo adito in seconda battuta.

Perché, quindi, a Singapore i paesi sviluppati condividono l'elogio dei vantaggi comparati, proposto dai paesi in via di sviluppo? Perché il tentativo promosso dall'amministrazione Clinton a Seattle è stato rigettato senza resistenze da parte dei paesi sviluppati? Perché questa discrepanza tra le reboanti proclamazioni inaugurali del Presidente degli Stati Uniti (773) e la remissività di fine conferenza? Perché nessun paese sviluppato ha ancora forzato la mano applicando unilateralmente la clausola sociale *ex art. XX del GATT*?

Siamo chiari: per rimanere nell'esempio-limite dei regimi autoritari africani, sono le grandi società di estrazione mineraria occidentali e cinesi a 'corrompere' (774) le gerarchie dei paesi ricchi di cobalto essenziale per la fabbricazione degli *smartphone* e delle batterie delle auto elettriche. Se in questi paesi *élite* milionarie convivono con cittadini poveri, impiegati da *subcontractor* locali in condizioni lavorative durissime, dobbiamo ringraziare

---

(771) Su queste vicende, v. R.H. Steinberg, *In the Shadow of Law or Power? Consensus-Based Bargaining and Outcomes in the GATT/WTO*, in *IO*, 2002, 339 ss.

(772) «Subject to the requirement that such measures are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where the same conditions prevail, or a disguised restriction on international trade, nothing in this Agreement shall be construed to prevent the adoption or enforcement by any contracting party of measures: (a) necessary to protect *public morals*; b) necessary to protect *human, animal or plant life or health*; ... (d) necessary to secure *compliance with laws or regulations which are not inconsistent* with the provisions of this Agreement, including those relating to customs enforcement ... (e) relating to the products of *prison labour*».

(773) Riportate da C. Summers, *The Battle in Seattle*, cit., 61: «I believe the W.T.O. must make sure that open trade does indeed lift living standards, respects core labor standards that are essential not only to worker rights, but to human rights. That's why this year the United States has proposed that W.T.O. create a working group on trade and labor».

(774) Lo stesso concetto di corruzione con riferimento a uno stato patrimoniale è in realtà piuttosto ambiguo nell'ottica degli investitori.

anche la nostra fame di prodotti di consumo a basso prezzo (775). Ma questa è ancora la superficie. La competizione per scoprire nuovi giacimenti ed assicurarsi – *alius alio modo* – lunghe concessioni, sottraendole agli avversari, è un aspetto fondamentale della guerra capitalistica per il primato tecnologico ed economico di domani.

Il desiderio di armonizzare i *CLR* da parte dei paesi sviluppati è percorso da profonde ambiguità. La convergenza delle altre *policy* nazionali, come la disciplina degli aiuti di stato, la determinazione degli *standard tecnici* e di sicurezza, la regolamentazione degli investimenti stranieri e dei diritti di proprietà intellettuale, la disciplina degli appalti pubblici, le privatizzazioni ecc. è stata imposta ai paesi in via di sviluppo senza grossi traumi (776). Certo, in virtù del maggior peso dei loro mercati, della loro forza economica, politica e strategica e delle maggiori competenze tecniche, i paesi sviluppati possono disegnare queste regole in base alle loro esigenze (si pensi alla questione dei sussidi all'agricoltura, che blocca da anni il *Doha Round* (777)), e hanno meno incentivi a rispettarle (778), ma non è in discussione il loro interesse affinché i paesi in via di sviluppo le rispettino fino in fondo.

Se lo stesso ragionamento non vale per i *CLR*, è probabilmente perché essi confliggono a livello elementare con la teoria dei vantaggi comparati. Generalmente, la violazione dei *CLR* nella cornice *GATT/WTO* non concerne economie concorrenti, ma vicende che avvengono nei settori dei paesi in via di sviluppo che sono orientati all'esportazione, integrati nelle *GVC* dei paesi sviluppati (e magari nelle *EPZ*). Anche se è poco intuitivo, è importante tenere presente che i vantaggi comparati giovano sia al paese esportatore che al paese importatore. La clausola sociale equivale ad una limitazione che l'importatore dovrebbe imporsi su basi essenzialmente etiche (kantiane), ovvero una categoria inapplicabile nell'ambito del commercio e della competizione tra le nazioni. Nella maggior parte dei casi, una violazione dei *CLR* può essere tollerata per non disturbare il corso degli affari, anche considerate le difficoltà insite nella risoluzione delle problematiche dello

---

(775) Cfr. R. Barlaam, *Maledetta Ricchezza*, cit.. Solamente nel 2017, il presidente Kabila è riuscito a strappare un aumento delle *royalty* sul cobalto dal 2% (*sic*) al 10% (si precisa che il prezzo del cobalto è triplicato nel triennio 2015-2018).

(776) Cfr. J.G. Ruggie, *At Home Abroad, Abroad at Home: International Liberalization and Domestic Stability in the New world Economy*, in E. Hovden, *The Globalization of Liberalism*, 2002, 102 ss.

(777) Cfr. T.N. Srinivasan, *Developing Countries and the Multilateral Trading System After Doha*, Center Discussion Paper, Yale University, 2002, 20-21.

(778) Hanno cioè un miglior *BATNA* (*Best Alternative to Negotiated Agreement*): cfr. R.H. Steinberg, *In the Shadow of Law or Power?*, cit., 347.

sviluppo locale (779). Non si dimentichi che la finalità della *WTO* è quella di ‘creare ambienti favorevoli alle imprese’, non di creare problemi (780).

Se è vero che il celebre *Report* della ‘Commissione Brandt’ del 1980, che ha fornito la base teorica dell’idea contemporanea di collegare *IFLS* e regole del commercio internazionale, secondo cui

«Fair labour standards should be internationally agreed upon in order to prevent unfair competition and to facilitate trade liberalization» (781),

fa chiaramente riferimento alle esigenze protezionistiche dei paesi sviluppati (il «nord») rispetto a quelli in via di sviluppo (il «sud»), che sarebbero costretti ad elevare barriere commerciali in caso di violazione dei *CLR*, è anche vero che l’integrazione apportata dalle *GVC* scompagina l’approccio manicheo ed evidenzia una generalizzata cointeressenza dei paesi egemonici rispetto all’abbassamento degli *IFLS*. D’altra parte, la *WTO* si colloca in una più ampia costellazione di organizzazioni internazionali, come le *IFI* e l’*OECD*, che hanno perseguito l’eliminazione delle *rigidità* che limitano libertà e profittabilità degli investimenti (*i.e.* il ‘diritto al commercio transnazionale’), comprese quelle che affliggerebbero il mercato del lavoro (*i.e.* i diritti dei lavoratori). Sarebbe fuorviante, quindi, trguardare la *WTO* come una monade, quando rappresenta, piuttosto, l’organizzazione di punta del progetto neoliberale.

La questione dei diritti dei lavoratori nelle *GVC* è normalmente delegata dai governi occidentali alle imprese nazionali di respiro globale. La forte promozione della *CSR* da parte dei governi occidentali dev’essere interpretata alla luce di questa ripartizione di competenze. Le imprese, infatti, sono in grado di valutare la convenienza economica e gli

---

(779) In una minore percentuale di casi, invece, la violazione dei *CLR* viene sfruttata come (illegittimo) vantaggio comparato: «... the economic relevance of core labour standards arises from their link to labour costs ... where, for example, prohibition of forced labour or child labour translates into higher labour costs ... in this sense, labour standards could be a variable in the decision of investors trying to minimize labour costs. The importance of this variable would tend to be greater, the more the production is labour-intensive. Nevertheless, cost considerations are only one among a whole range of factors that determine the investment decisions of MNEs» (*OECD, Trade, Employment and Labour Standards*, cit., 113).

(780) Cfr. *OECD, Trade, Employment and Labour Standards*, cit., 118: «business representatives claim that it is *despite* – not because of – the existence of forced labour that MNEs have *invested extensively* in China ... it is readily admitted that expectations of *high profitability* due to the economic environment provided in host countries may be able to *outweigh* some of the concerns of foreign investors about *low levels* of observance of *core labour standards* by the host government (corsivi miei)».

(781) *Report of the Independent Commission of International Development Issues, North-South: a Programme for Survival*, 1980, 182-183.

strumenti necessari per rendere compatibili i propri interessi produttivi con l'esigenza di non indignare i consumatori globali e gli investitori *ESG*, nel miglior paradigma della *governance* neoliberista. Attraverso le loro gerarchie transnazionali (782), le imprese di respiro globale irrogano 'sanzioni ibride' non scrutinabili da quei *panel* di esperti cui i paesi in via di sviluppo potrebbero invece appellarsi nell'ambito dei *FTA* e della *WTO*: c'è più di un motivo di dubitare che la mossa della Disney in Bangladesh, fondata sul principio della libertà di impresa, abbia migliorato le condizioni di vita dei lavoratori, delle loro famiglie e della comunità.

D'altra parte, anche l'intervento dei governi, generalmente collegato a interessi strategici e problematiche che riguardano la difesa nazionale, non è né può essere utile ai fini della dignità umana, banalmente perché non possiede questa finalità. Non risulta che gli embarghi (ovvero la *summa* delle sanzioni commerciali), promossi dagli Stati Uniti per ragioni politico-strategiche, abbiano mai migliorato le condizioni di vita e di lavoro e la libertà politiche delle persone, e basti pensare alla situazione di Cuba e all'Iran. Lo stesso può dirsi della minaccia di irrogare le sanzioni economiche per ragioni di protezionismo indiretto, ad esempio per colpire le *GVC* riconducibili alle imprese di un paese rivale, oppure diretto, se una valutazione di convenienza politica impone di proteggere le proprie imprese domestiche in certi settori. L'idea che le esigenze protezionistiche possano rivelarsi compatibili se non utili a promuovere il rispetto dei diritti umani ('se non ti puoi fidare di me fidati almeno del mio interesse') non è persuasiva, perché trattare le persone come mezzi è il viatico perfetto per la lesione della loro dignità (783).

Se ci si pone nella posizione dei paesi in via di sviluppo, e non necessariamente di quelli 'canaglia', si comprende come clausole sociali siffatte costituiscano una Spada di Damocle in grado di peggiorare le condizioni economico-sociali delle persone, nel contesto di condizioni di sviluppo lasciate arretrate dall'inerzia o dall'interesse di chi avrebbe le risorse per cooperare con le organizzazioni internazionali competenti. Quest'imperativo di adeguamento ineseguibile («applica le nostre normative sul lavoro») può essere erogato *overnight* in dipendenza degli interessi strategici dei paesi sviluppati, del desiderio di profitto delle imprese o dei capricci dei consumatori e degli investitori che intendono 'fare del bene'.

---

(782) Cfr. J.G. Ruggie, *At Home Abroad, Abroad at Home*, cit., 109 ss.

(783) È questo il punto debole della posizione di B. Langille, *ILO and the New Economy*, cit., perché se è vero che un atto protezionistico può essere legittimo, è anche vero che questa motivazione strumentale determina logicamente una preferenza per le sanzioni economiche anziché per la cooperazione allo sviluppo.

In un simile contesto, a fronte dell'impegno al rispetto dei *CLR*, i paesi sviluppati non sarebbero nemmeno disposti a garantire una *reciprocità* nei termini di un'effettiva liberalizzazione del commercio nei settori più congeniali ai vantaggi comparati dei paesi in via di sviluppo, come quello agricolo, oppure in altri settori sensibili (ad es., acciaio e semiconduttori) (784). È evidente che le quote di importazione o i dazi non vengono applicati, ad esempio, ai prodotti agricoli perché i paesi occidentali hanno più a cuore le condizioni lavorative dei contadini rispetto a quelle degli operai, ma per ragioni protezionistiche dettate dal rischio di cancellare interi settori produttivi domestici e dalle pressioni dei produttori, o ancora per ragioni militari o strategiche.

Un rapporto dell'*OXFAM* inquadra la scarsa credibilità dei paesi sviluppati dopo le notevoli concessioni fatte dai paesi in via di sviluppo al termine dell'*Uruguay Round*:

«Since the end of the Uruguay Round of world trade talks in 1994, promises have been in steady supply. Rich countries have pledged to phase out protection against imports of textiles and garments, to scale down agricultural subsidies, and to remove trade barriers against the poorest countries. They have made commitments to ensure that WTO rules on intellectual property and investment do not undermine development prospects. And they have promise technical assistance to enhance the capacity of developing countries to participate in the WTO and in trade. So many promises – and so little action» (785).

Una lettura più profonda degli interessi in gioco, probabilmente, riesce a spiegare come mai i paesi in via di sviluppo abbiano accettato lesioni della propria sovranità nazionale ben più gravi, mentre puntano i piedi proprio sull'armonizzazione degli *standard* del lavoro: è una storia di ipocrisia, ambiguità e interessi nazionali.

e. La clausola sociale proposta per l'inserimento nella normativa *WTO* è un'evoluzione del tradizionale meccanismo di equalizzazione dei costi/salari dei paesi esportatori, a mezzo dell'elevazione di dazi corrispondenti. Prevista dal famigerato Smooth-Hawley Tariff Act del 1930, la 'cost equalisation' utilizzava come parametro di riferimento lo *standard* domestico, e possedeva una sua *ratio* nel contesto di economie concorrenti,

---

(784) Cfr. C. Summers, *The Battle in Seattle*, cit., 69-70: «At the time of the Battle in Seattle, the United States had 300 dumping duties, quotas on textiles and other products, plus 'voluntary' export restraints by exporting countries. The European Union countries had major trade distorting subsidies on agricultural products that they insisted on retaining». Sul *Multi Fibre Agreement (MFA)* cfr. R. Kuttner, *Managed Trade and Economic Sovereignty*, cit., ii ss. Sugli stessi temi, cfr. T.N. Srinivasan, *Developing Countries and the Multilateral Trading System*, cit., 8 ss.

(785) *Eight Broken Promises: Why the WTO Isn't Working for the World's Poor*, Oxfam Briefing Paper, 2001, 1.



rispetto a beni omologhi o succedanei (786). Essa è stata recuperata nel contesto del *GATT* solamente in funzione *antidumping* (art. VI), ovvero se le differenze di costo/salario sono ottenute in modo sleale. In questo caso, il parametro di riferimento diventa lo *standard* internazionale (ovvero la ‘fair competition’, misurata *tramite* il rispetto dei *CLR* nel caso della clausola sociale) (787).

La questione fondamentale della necessità di superare il *TIT* rimane in sospeso, ma vi sono altri dettagli tecnici della clausola sociale che rimangono sostanzialmente inesplicati. I più forti sostenitori del collegamento tra i diritti del lavoro e la regole del commercio internazionale, ovvero Stati Uniti ed Unione Europea, avevano all’epoca di Singapore sia i propri *GSP* che i propri numerosi *FTA*, in cui – a differenza delle parti che concernono i diritti di proprietà intellettuale – le clausole sociali si esauriscono in poche righe. La vaghezza del riferimento ai *CLR* rappresenta una virtù nel contesto dell’*ILO*, ma è esiziale nell’ambito delle relazioni bilaterali tra paesi sviluppati e paesi in via di sviluppo. La mancanza dei connotati minimi della legalità rende simili clausole strumentalizzabili dai governi più potenti per ottenere concessioni, creare o disfare alleanze, irrogare sanzioni indirette, danneggiare i concorrenti delle proprie imprese ecc. (788). Naturalmente, già al tempo di Seattle i rapporti tra gli Stati Uniti e la Cina erano eccentrici rispetto all’impostazione asimmetrica dei rapporti bilaterali, adottata con gli altri paesi in via di sviluppo:

«The proposed treaty with China, in more than 200 pages, never mentions labor rights, although China is one of the worst offenders of core labor rights. One result of that treaty will be the entry of China into the WTO, where it could veto any tying of free trade to labor rights. Our government’s position in the WTO is vulnerable to the charge of hypocrisy» (789).

---

(786) Cfr. S. Charnovitz, *The Influence of International Labour Standards*, cit., 568: «The most popular proposal for providing such protection was known as ‘cost equalisation’. This principle was incorporated into the Tariff Acts of 1922 and 1930. Under the latter law, the President was empowered to adjust tariffs in order to equalize the differences in the costs of production between a domestic article and a *similar foreign article* from the *principal competing country*».

(787) *Ib.* all’art. VI e/o all’art. XXIII del *GATT* possono essere ricondotte quelle ipotesi in cui sussiste la «maintenance of labour conditions below those which the productivity of the industry and the economy at large would justify» (*US Commission on Foreign Economic Policy: Staff Papers*, 1954, 437-438, citato da S. Charnovitz, *The Influence of International Labour Standards*, cit., 574-575).

(788) Cfr. W.E. Scheuermann, *False Humanitarianism?: US Advocacy of Transnational Labour Protections*, in *RIPE*, 361 ss.

(789) C. Summers, *The Battle in Seattle*, cit., 74.

Il progetto della clausola sociale deve in qualche modo confrontarsi con la natura di organizzazione internazionale della *WTO*. Se un paese sviluppato applicasse gli art. VI o XX del *GATT* in modo unilaterale, il *DSP* dovrebbe risolvere il nodo preliminare del consenso dei paesi in via di sviluppo per l'interpretazione estensiva di quelle disposizioni e, successivamente, chiarire i dettagli tecnici funzionali all'applicazione della clausola sociale sul piano pratico.

Sussiste una ragione profonda del fallimento del progetto della clausola sociale, che ruota attorno al concetto di interesse nazionale. Le sanzioni economiche previste dall'art. 419 del Trattato di Versailles (Parte XIII) (790) in caso di violazione delle Convenzioni non sono mai state azionate e sono state abrogate nel 1946. L'impostazione multilaterale che sarebbe stata impressa all'organizzazione con la previsione di sanzioni automatiche era decisamente prematura in un mondo permeato dal «realismo nazionalistico» (791), mentre la clausola sociale prevista dall'art. 7 della Carta dell'Avana del 1948 (792), che non ha mai visto la luce per il fallimento del progetto di fondazione dell'*International Trade Organization (ITO)* quale agenzia specializzata delle *UN*, possedeva un assetto meramente promozionale.

Queste evidenze storiche, e la remissività dei paesi sviluppati a Singapore sono più che indicative degli interessi in gioco. A Seattle, quindi, si erano create le condizioni affinché i paesi in via di sviluppo 'chiamassero il bluff' dei paesi sviluppati, sostenendo l'estensione alla clausola sociale del principio fondamentale della *MFN* (793), previsto all'art. I del

---

(790) «In the event of any Member failing to carry out within the time specified the recommendations, if any, contained in the report of the Commission of Enquiry, or in the decision of the Permanent Court of International Justice, as the case may be, any other Member may take against the Member the *measures of an economic character* indicated in the report of the Commission or in the decision of the Court as appropriate to the case (corsivo mio)».

(791) F.G. Wilson, *Labour in the League System: A Study of the International Labor Organization in Relation to International Administration*, 1934, 218, citato da Charnovitz, *The Lost History*, cit. 30. Cfr. K. Polanyi, *La Grande Trasformazione*, cit., 23, con riferimento alla situazione della sicurezza internazionale dopo la Prima Guerra Mondiale: «The only alternative to this disastrous condition of affairs was the establishment of an international order endowed with an organized power which would transcend national sovereignty. Such a course, however, was entirely beyond the horizon of the time. No country in Europe, not to mention the United States, would have submitted to such a system».

(792) «(Fair Labour Standards) calls on Members to do whatever is appropriate and feasible to eliminate sub-standard conditions of labour and refers in this connection to co-operation with the International Labour Organization».

(793) Quest'argomento legale era già passato in occasione del *Tokio Round*, nel 1978, con riferimento agli allora codici separati sul *dumping* e sui sussidi: cfr. H. Steinberg, *In the Shadow of Law or Power?*, cit. 357.

*GATT* (794). In base a quest'interpretazione, la tolleranza di un paese importatore di fronte alla violazione dei *CLR* avrebbe dovuto essere estesa a tutti i paesi esportatori, in base al principio di non-discriminazione, a prescindere dalla derivazione nazionale della *GVC* coinvolta nelle violazioni e da ogni ulteriore considerazione strategica. Facendo sorgere un *onere* di intervento generalizzato, e non un 'diritto umanitario' di selezionare quando minacciare o applicare le sanzioni economiche o deferire la questione al meccanismo di risoluzione delle dispute, questa precisazione avrebbe conferito una dimensione veramente multilaterale ai *CLR*, nel senso forte inteso da Ruggie, cioè tutto il contrario di quanto avviene nei *FTA* e nei *GSP* (795).

Una simile clausola sociale 'aumentata' sarebbe stata difficilmente accettata dai paesi sviluppati, per due ordini di ragioni. In primo luogo, le imprese nazionali di respiro globale possono attivare *GVC* in cui profittano della violazione dei *CLR* oppure in cui il costo del risanamento è superiore ai benefici commerciali attesi. Fino a quando non emergono scandali o inchieste giornalistiche, il livello di questi benefici è naturalmente molto basso, e i governi rimettono alle imprese medesime l'effettuazione queste valutazioni, in piena autonomia. In secondo luogo, una clausola sociale 'selettiva' avrebbe dotato i paesi sviluppati della flessibilità adeguata al perseguimento dei propri interessi strategici. Ciò che i paesi sviluppati intendono riservarsi è la possibilità di decidere se e quando minacciare e/o intervenire, sicché la prospettazione di una clausola sociale generalizzata è semplicemente irricevibile, essendo a quel punto preferibile muoversi sul piano bilaterale, al di fuori degli automatismi propri di un *forum* multilaterale. È semplicemente una questione di uso politico del capitalismo (796).

Un altro modo per evitare un uso selettivo della clausola sociale sarebbe quello di coinvolgere l'*ILO* nella fase di accertamento della violazione dei *CLR*, sulla base dell'art.

---

(794) « With respect to customs duties and charges of any kind imposed on or in connection with importation or exportation or imposed on the international transfer of payments for imports or exports, and with respect to the method of levying such duties and charges, and with respect to all rules and formalities in connection with importation and exportation, and with respect to all matters referred to in paragraphs 2 and 4 of Article III, any advantage, favour, privilege or immunity granted by any contracting party to any product originating in or destined for any other country shall be accorded immediately and unconditionally to the like product originating in or destined for the territories of all other contracting parties».

(795) Coglie il punto E. de Wet, *Labor Standards in the Globalized Economy*, cit., 458, nota 55: «If the labor standards are to be regarded as virtually a world wide phenomenon and not merely as a vehicle for certain developed countries to impose discriminatory protection, a social clause should require a complaining country to demonstrate that is not tolerating labor practices analogous to those at issue».

(796) Cfr. C. Summers, *The Battle in Seattle*, cit., 70: «developing countries continue to lack confidence that developed countries will apply standards with an *even hand* (corsivo mio)».

XXIII del *GATT* (797) che dovrebbe però avvenire d'ufficio (ciò che non sembra concesso dalla norma). Bob Hepple propone di assegnare all'*ILO* il compito di certificare, in base al rispetto dei *CLR*, se un paese può rimanere membro della *WTO* (798). Secondo l'Autore, ad esempio, la dissociazione del Sud Africa dell'*apartheid* dall'*ILO*, nel 1964, avrebbe rappresentato il motore della lunga marcia verso la democrazia intrapresa in quel paese, ma il parallelismo sembra mal posto, perché le conseguenze economico-commerciali derivanti dalla mancata partecipazione alla *WTO* potrebbero essere semplicemente devastanti. Jean Michel Servais propone la collaborazione dell'*ILO* nella fase di risoluzione delle controversie, attraverso i consueti strumenti del 'PSI-Model', anche se «should the procedure break down ... the parties would be free to take whatever unilateral economic measures they considered appropriate» (799).

L'idea della sanzione *finale*, che neanche la procedura formale *ex artt.* 26 ss. della Costituzione dell'*ILO* riesce a prefigurare, sembra poter essere finalmente irrogata grazie

---

(797) «1. If any contracting party should consider that any benefit accruing to it directly or indirectly under this Agreement is being nullified or impaired or that the attainment of any objective of the Agreement is being impeded as the result of (a) the failure of another contracting party to carry out its obligations under this Agreement, or (b) the application by another contracting party of any measure, whether or not it conflicts with the provisions of this Agreement, or (c) the existence of any other situation, the contracting party may, with a view to the satisfactory adjustment of the matter, make written representations or proposals to the other contracting party or parties which it considers to be concerned. Any contracting party thus approached shall give sympathetic consideration to the representations or proposals made to it. 2. If no satisfactory adjustment is effected between the contracting parties concerned within a reasonable time, or if the difficulty is of the type described in paragraph 1 (c) of this Article, the matter may be referred to the CONTRACTING PARTIES. The CONTRACTING PARTIES shall promptly investigate any matter so referred to them and shall make appropriate recommendations to the contracting parties which they consider to be concerned, or give a ruling on the matter, as appropriate. The CONTRACTING PARTIES may consult with contracting parties, with the Economic and Social Council of the United Nations and *with any appropriate inter-governmental organization* in cases where they consider such consultation necessary. If the CONTRACTING PARTIES consider that the circumstances are serious enough to justify such action, they may authorize a contracting party or parties to suspend the application to any other contracting party or parties of such concessions or other obligations under this Agreement as they determine to be appropriate in the circumstances. If the application to any contracting party of any concession or other obligation is in fact suspended, that contracting party shall then be free, not later than sixty days after such action is taken, to give written notice to the Executive Secretary to the Contracting Parties of its intention to withdraw from this Agreement and such withdrawal shall take effect upon the sixtieth day following the day on which such notice is received by him.

(798) *Does Law Matter?*, cit., 229.

(799) *The Social Clause in Trade Agreements*, cit., 423 ss., ma v. anche *ILO, Defending Values, Promoting Change*, cit., 62. Anche per E. de Wet, *Labor Standards in the Globalized Economy*, cit., 458 ss., l'*ILO* dovrebbe intervenire con la sua capacità di persuasione morale, che sarebbe resa particolarmente incisiva proprio dall'esistenza delle sanzioni economiche finali nel contesto della *WTO*, in caso di mancato convincimento del trasgressore. Anche per B. Hepple, *Does Law Matter?*, cit., 229, «persuasion and conciliation will not work unless there is ultimately an effective sanction that can be invoked».

ai ‘denti’ della *WTO* (*membership*, *MFN* e altri vantaggi commerciali), anche se questo genere di approccio rimane intrappolato nella petizione di principio della *race to the bottom*. Sennonché, fermo restando che la chiave di volta rimane quella della cooperazione allo sviluppo, uno strumento di minaccia potrebbe comunque rivelarsi necessario nel caso in cui il governo interessato fosse intenzionato a rifiutare ogni forma di dialogo.

Quale che possa rivelarsi la soluzione, sinora i paesi sviluppati si sono smarcati in modo onorevole dall’*impasse*, addossando ai paesi in via di sviluppo la colpa per il fallimento del progetto della clausola sociale. Ancora una volta, l’imperativo di adeguamento scarica sugli esclusi la responsabilità della loro stessa esclusione.

f. Il naufragio della clausola sociale è una buona notizia soprattutto per un’insidia di tipo semantico. Il contributo miliare sul tema è ‘Time for a United Nations ‘Global Compact’ for Integrating Human Rights into the Law of Worldwide Organizations: Lessons from European Integration’ di Ernst-Ulrich Petersmann (800), già consigliere del Ministero degli Affari Economici tedesco, del *GATT* e della *WTO*.

A discapito dell’impronta continuista che l’Autore intende dare al suo contributo rispetto alla teoria contemporanea dei diritti umani, la cesura è invero evidente, a partire dalla contaminazione del linguaggio dei diritti umani con quello delle libertà economiche protette dalla *WTO*, come il libero commercio, la libertà di stabilimento e la libera prestazione di servizi, oltre a quelle connesse alla disciplina *antitrust*. Nell’apice del contributo, l’Autore riguarda il libero commercio transnazionale come un diritto umano:

«Personal self-development and enjoyment of *human rights* require the use of dispersed information and economic resources that can be supplied most efficiently, and most democratically ... through *liberal trade* promoting economic welfare, the freedom of choice and the *free flow* of scarce goods, services and information *across frontiers* in response to supply and demand by citizens. The fact that most people spend most of their time on their ‘economic freedoms’ ... illustrates that, for most people, economic liberties are no less important than civil and political freedoms (corsivo mio)» (801).

In tal modo, egli può sostenere la coerenza tra i diritti umani (e i *CLR*) e il contesto della *WTO*, e soprattutto il rafforzamento reciproco tra il libero commercio internazionale e il rispetto dei diritti umani tradizionalmente intesi (vita, *habeas corpus*, libertà di espressione, diritto di associazione, diritti politici democratici, diritti sociali ecc.). Come si è già

---

(800) In *EJIL*, 2002, 621 ss.

(801) E-U. Petersmann, *Time for a united Nations ‘Global Compact’*, cit., 644

affermato in precedenza, il libero commercio internazionale e la teoria dei vantaggi comparati rappresentano casomai un pericolo anziché un rafforzativo della dignità umana, come espressa da quest'elenco atrofico di diritti umani (802). Se, come si ritiene, la declinazione della dignità umana non può prescindere dall'autodeterminazione politica, e la sua contingente declinazione può essere validata solamente dall'agire comunicativo, ebbene l'enucleazione di un 'diritto al commercio transnazionale' involupa il processo democratico su se stesso, avocando la regolamentazione democratica degli aspetti essenziali della convivenza civile (803).

Senonché, quella di Petersmann è proprio l'agenda del liberalismo *disembedded*, della separazione tra autorità e mercato, dell'impotenza della politica sull'economia nazionale (804). Non casualmente, il modello dell'Autore è l'Unione Europea, ovvero un esperimento tecnocratico condotto dalle *élite* ordoliberali, e non certo una comunità politica democratica (805). È evidente che se la *European Court of Justice (ECJ)* può qualificare il diritto di sciopero quale 'restrizione' alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi è perché ci troviamo di fronte a poco più che un mercato comune.

Quando sostiene che la 'libertà di effettuare transazioni economiche transnazionali' è importante per la *sopravvivenza* di milioni di persone (806), Petersmann dovrebbe ricordare i morti provocati dalla *shock therapy* attuata nei paesi dell'Est-Europa, o la sorte degli altri popoli colpiti dai munifici aiuti delle *IFI*, finalizzati proprio a creare opportunità 'transnazionali' per gli investitori occidentali. Dovrebbe ricordare, poi, l'aumento lineare

---

(802) Cfr. M.C. Branco, *Economics Against Human Rights*, 2007.

(803) Si tratta della risoluzione del trilemma di Rodrik, istituito tra globalizzazione, nazione e democrazia, a discapito di quest'ultimo elemento: *How Far Will International Economic Integration Go?*, in *JEP*, 2000, 180 ss.

(804) V. P. Alston, *Resisting the Merger and Acquisition of Human Rights by Trade Law, a Reply to Petersmann*, in *EJIL*, 2002, 815 ss.

(805) Cfr. R.O. Keohane, *International Institutions*, cit.: «EU ... most important decisionmaking body is its Council of Ministers, which is composed of government representatives who perform more important legislative functions than the members of the European Parliament. The council meets behind closed doors and does not publish its votes. It also appoints members to the European Commission, which act as the Eu executive, whose ties to the public are thus very indirect indeed. The European Parliament has narrowly defined powers and little status; most national parliaments do not closely scrutinize European-level actions. How much genuine influence do German or Italian voters therefore have over the council's decisions? Very little».

(806) E-U. Petersmann, *Time for a united Nations 'Global Compact'*, cit., 644: «Should national and international guarantees of freedoms (e.g. the 'freedom to conduct a business in accordance with Community law' as recognized in Article 16 of the EU Charter of Fundamental Rights) be construed in a mutually consistent manner as protecting also the freedom of transnational trade subject to democratic legislation ...? Or do human rights end at national borders, and thus the freedom of transnational economic transactions, notwithstanding their importance for the survival and personal development of million of people, deserves no constitutional protection?».

della povertà in occidente, determinato *anche* dall'eclissi della politica democratica come guida dell'economia nazionale, il tutto in nome di una presunta sacralità dei mercati e degli automatismi internazionali, espressi proprio dai diritti che egli qualifica come fondamentali.

Sotto altro, collegato, profilo, Dani Rodrik ha sfidato la saggezza convenzionale (neoliberista) che dipinge l'ISI come un'esperienza fallimentare, dimostrando come nel periodo 1960-1975 la crescita economica nei paesi in via di sviluppo si sia rivelata ben più sostenuta rispetto al successivo periodo dell'apertura ai mercati dei capitali, delle merci e dei servizi (ovvero delle opportunità economiche transnazionali), peraltro attraversato da crisi finanziarie devastanti (807).

Tra la negazione della «libertà delle transazioni di mercato» (808), e la qualificazione del 'diritto al commercio transnazionale' come fondamentale, c'è una zona grigia in cui il *public reasoning* è chiamato a decidere (caso per caso) a che punto le libertà economiche diventano 'tiranne'. Ferma restandone l'esistenza, la politica deve regolamentare il mercato in modo che funzioni per la collettività. È sempre l'agire comunicativo, poi, a dover assicurare che la distorsione dei principi del libero commercio (*i.e.* la lesione dei diritti umani di Petersmann) non sia diretta a soddisfare interessi sezionali (ad esempio di 'cartello'), bensì a realizzare le esigenze diffuse della cittadinanza.

In ogni caso, la conseguente limitazione del libero commercio non determina – *ipso facto* – la lesione della dignità umana. Certo, determinate imprese possono vedere compresse le proprie aspettative di profitto, ma questo è un piano che non interroga i diritti umani (809).

---

(807) Cfr. *Globalisation, Social Conflict and Economic growth, Prebisch Lecture, UNCTAD*, 24.10.1997, 143 ss. V. anche *ID., How to Save the Globalization from its Cheerleaders*, Harvard University, 2007, 2-3: «It is significant that the world economy experienced a more significant boost during 1950-1973 than it did during either the post-1990 period of gung-ho globalization or the transition period between 1973-90. Second, and perhaps even more tellingly, the countries that did best under each one of these periods were hardly poster children for open markets and laissez-faire economics ... Japan, South Korea and China each played by very different rules than those enunciated by the guardian of orthodox globalization – multilateral institutions such as the World Bank, IMF, and GATT/WTO and by Western-based academics».

(808) A. Sen, *Lo Sviluppo è Libertà*, cit., 118.

(809) Cfr. V. P. Alston, *Resisting the Merger*, cit., 826: «Human rights are recognized for all in the basis of the inherent human dignity of all persons. Trade-related rights are granted to individuals for instrumentalist reasons. Individuals are seen as objects rather than as holders of rights. They are empowered as economic agents for particular purposes and in order to promote a specific approach to economic policy, but not as political actors in the full sense ... there is nothing *per se* wrong with such instrumentalism but it should not be confused with a human rights approach».

In conclusione, anche a prescindere dalla necessità di superare il *TIT*, che avrebbe determinato la subordinazione dei *CLR* agli interessi del libero commercio internazionale, l'annacquamento della cultura dei diritti all'interno della normativa *WTO* avrebbe comunque favorito un'inaccettabile confusione tra diritti fondamentali e occasioni di profitto, e pertanto tra fini e mezzi. Ancora di più: l'inserimento della clausola sociale avrebbe rappresentato l'ennesima offensiva del neoliberalismo alla teoria dei diritti umani, e forse – a leggere il suggestivo contributo di Petersmann – una delle più articolate.

## 2. *GSP* ovvero l'universale riflesso.

« If those who suffer inhuman repression are unable to enact the Human Rights that are their last recourse, then somebody else has to inherit their rights in order to enact them in their place. This is what is called the 'right to humanitarian interference'—a right that some nations assume to the supposed benefit of victimized populations, and very often against the advice of the humanitarian organizations themselves. The 'right to humanitarian interference' might be described as a sort of 'return to sender': the disused rights that had been sent to the rightless are sent back to the senders. But this back and forth movement is not a null transaction. It gives a new use to the 'disused' rights—a new use that achieves on the world stage what consensus achieves on national stages: the erasure of the boundary between law and fact, law and lawlessness. The human rights that are sent back are now the rights of the absolute victim. The absolute victim is the victim of an absolute evil. Therefore the rights that come back to the sender—who is now the avenger—are akin to a power of infinite justice against the Axis of Evil» (810).

a. Come noto, gli artt. I, secondo comma, lett. a) (811), integrato dalla *Enabling Clause* (decisione del 28.11.1979) (812), e XXIV, quinto comma, lett. (b) (813) del *GATT*

---

(810) J. Ranciere, *Who is the Subject*, cit., 309.

(811) «The provisions of paragraph 1 of this Article shall not require the elimination of any preferences in respect of import duties or charges which do not exceed the levels provided for in paragraph 4 of this Article and which fall within the following descriptions: (a) Preferences in force exclusively between two or more of the territories listed in Annex A, subject to the conditions set forth therein».

(812) «Following negotiations within the framework of the Multilateral Trade Negotiations, the CONTRACTING PARTIES decide as follows: 1. Notwithstanding the provisions of Article I of the General Agreement, contracting parties may accord differential and more favourable treatment to developing countries, without according such treatment to other contracting parties. 2. The provisions of paragraph 1 apply to the following: a) Preferential tariff treatment accorded by developed contracting parties to products originating in developing countries in accordance with the Generalized System of Preferences; b) Differential and more favourable treatment with respect to the provisions of the General Agreement concerning non-tariff measures governed by the provisions of instruments multilaterally negotiated under the auspices of the GATT».

(813) «... The provisions of this Agreement shall not prevent, as between the territories of contracting parties, the formation of a customs union or of a free-trade area or the adoption of an interim agreement necessary for the formation of a customs union or of a free-trade area; Provided that: ... (b) with respect to a free-trade area, or an interim agreement leading to the formation of a free-trade area, the duties and other regulations of commerce maintained in each if the constituent territories and applicable at the formation of such free-trade area or the adoption of such interim



prevedono la compatibilità con la normativa *GATT/WTO*, e segnatamente con il principio di non discriminazione (*MFN*), rispettivamente dei *Generalized System of Preference (GSP)* e delle *Free Trade Area* (attraverso la stipulazione di *Free Trade Agreement = FTA*). Come prevede il quinto paragrafo della *Enabling Clause*, poi, i *GSP* costituiscono una deroga anche al principio di reciprocità, parimenti fondamentale a livello *GATT/WTO*:

«The developed countries do not expect reciprocity for commitments made by them in trade negotiations to reduce or remove tariffs and other barriers to the trade of developing countries, i.e., the developed countries do not expect the developing countries, in the course of trade negotiations, to make contributions which are inconsistent with their individual development, financial and trade needs. Developed contracting parties shall therefore not seek, neither shall less-developed contracting parties be required to make, concessions that are inconsistent with the latter's development, financial and trade needs».

È importante focalizzare l'attenzione sulla finalità dichiarata dei *GSP*, quanto meno nella cornice *GATT/WTO*, che è quella di migliorare «individual development, financial and trade needs» dei paesi in via di sviluppo. Per il momento, ci si limita ad osservare che questi obiettivi devono essere specificati dal *DSP*, e in particolare dall'*Appellate Body (AB)*, che non può discostarsi dal mandato della *WTO* che, lo si ricorda, è quello di favorire il libero commercio internazionale.

Si osserva che né la clausola *antidumping* dell'art. VI né la clausola di salvaguardia dell'art. XX sono antitetiche rispetto a quest'obiettivo, poiché reprimono l'alterazione del *level playing field*, posta in essere artificialmente, frustrando il principio della concorrenza internazionale e favorendo ritorsioni commerciali disordinate e potenzialmente esagerate.

Anche la politica di collegare alle regole del commercio internazionale obiettivi diversi, come la tutela dell'ambiente, il rispetto dei *CLR* e lo sviluppo delle economie arretrate non può prescindere dalle peculiarità costitutive della *WTO*. Prova ne è che, pur cadendo spesso

---

agreement to the trade of contracting parties not included in such area or not parties to such agreement shall not be higher or more restrictive than the corresponding duties and other regulations of commerce existing in the same constituent territories prior to the formation of the free-trade area, or interim agreement as the case may be». L'ottavo comma, let. (b) prosegue: « For the purposes of this Agreement: ... (b) A free-trade area shall be understood to mean a group of two or more customs territories in which the duties and other restrictive regulations of commerce (except, where necessary, those permitted under Articles XI, XII, XIII, XIV, XV and XX) are eliminated on substantially all the trade between the constituent territories in products originating in such territories».

in contraddizione tra loro, questi interessi ultronei e gli obiettivi del commercio internazionale sono viceversa ritenuti compatibili tra loro, come si è notato esaminando il contributo di Petersmann. Questo nascondimento del conflitto latente giova alla sostanziale gerarchizzazione dei due aspetti, che vede senz'altro prevalere le esigenze del commercio internazionale.

Basti pensare a come i «trade needs» del paese in via di sviluppo, che dovrebbero giustificare l'applicazione del *GSP*, sono già tracciati, dal paragrafo 3 dell'*Enabling Clause*, nel solco della rimozione delle barriere tariffarie:

«Any differential and more favourable treatment provided under this clause:va) shall be designed to facilitate and promote the trade of developing countries and not to raise barriers to or create undue difficulties for the trade of any other contracting parties; b) shall not constitute an impediment to the reduction or elimination of tariffs and other restrictions to trade on a most-favoured-nation basis».

Si tratta, ovviamente di una visione ideologica, non rigidamente scientifica, perché ben potrebbe un paese trovarsi nella condizione di dover proteggere le proprie industrie, al fine di svilupparsi (814). Che una simile opzione sia esclusa dalla normativa *WTO* non stupisce in alcun modo, proprio alla luce di quello che poc'anzi veniva definito come il 'mandato' dell'organizzazione.

Questa notazione ci porta a fare un passo in avanti. La rimozione delle barriere tariffarie e non tariffarie spacciata per scienza esatta, rivela come la stessa idea 'multilaterale' del *fair trade*, con l'eccezione del rispetto dei *CLR*, non perseguito con l'introduzione della clausola sociale (tanto meno aumentata), fosse compatibile primariamente con gli interessi nazionali dei paesi egemonici, e in particolare con gli interessi settoriali degli investitori e dei capitalisti nazionali di respiro globale, e sempre a patto di collimare con gli obiettivi della difesa nazionale.

Pertanto, non è esaustivo quanto viene generalmente affermato, ovvero che «USA, the European Community and other industrialized countries established GSPs in the early 1970s, in order to promote economic development in Third World countries through trade» (815). All'epoca, il punto cruciale consisteva nel convincere i paesi in via di sviluppo, coinvolti negli esperimenti di *ISI*, ad aderire al sistema del *GATT* e ad aprirsi ai *FDI* delle imprese multinazionali che puntavano a delocalizzare le proprie attività per sfruttare i

---

(814) Cfr. Ha-Joon Chang, *Bad Samaritans*, cit., 40 ss.

(815) G. Tsogas, *Labour Standard in the Generalized Systems of Preferences of the European Union and the United States*, in *EJIR*, 2011, 4.

differenziali dei costi di produzione. Ciò è intuito immediatamente dopo dallo stesso Autore, allorché osserva, benignamente, che «... it was believed that the best way for developing countries to escape from poverty was to pursue *export-led* development» (816). Con il trattamento preferenziale, poi, i beni provenienti dai paesi in via di sviluppo, prodotti anche dallo stesso importatore, avrebbero potuto godere di dazi inferiori rispetto a quelli riservati alle merci provenienti direttamente dai paesi sviluppati concorrenti. Per neutralizzare la reale concorrenza apportata dai paesi in via di sviluppo nel settore tessile e agricolo, invece, entrambe le filiere furono escluse dal *GSP* (817).

Come già visto con riferimento al tema della clausola sociale ‘generale’, da incorporare nella normativa *GATT/WTO*, la sfida vero non è tanto quella di far rispettare i diritti dei lavoratori nelle *GVC*. La narrazione manichea del dilemma del prigioniero, secondo cui i paesi sviluppati sarebbero schierati dalla parte *giusta*, contro le sinergie tra governi esotici corrotti e multinazionali ‘fuori controllo’, non convince. Tanto meno convince, poi, l’ulteriore passaggio secondo cui le centrali occidentali delle imprese di respiro globale sarebbero anch’esse impegnate nel difficile compito di convincere un caleidoscopio di barbari *subcontractor* locali a rispettare i diritti umani. La sfida, casomai, è quella di fare pressione sui governi occidentali affinché cessino di perseguire esclusivamente i propri interessi latamente militari e quelli privati dei capitalisti internazionali.

Sono questi interessi ad aver permeato il multilateralismo, compreso quello espresso dalla *WTO*, con le sue regole astratte del *fair trade*. Con l’ascesa della Cina, la rimozione delle barriere tariffarie e non tariffarie al commercio, che rappresenta la *raison d’être* della *WTO*, ha cessato di collimare con gli interessi degli Stati Uniti. Facendo ostruzionismo rispetto alla nomina di nuovi giudici, Trump ha reso inoperante l’*Appellate Body* (*AB*), ovvero l’organo che garantisce l’effettività della normativa *GATT/WTO*. Lungi dal rappresentare un comportamento idiosincratico dell’ex Presidente, la decisione potrebbe rivelarsi come l’epifania di una più profonda presa di distanza degli Stati Uniti dal multilateralismo, destinata a durare nonostante il *lip service* della nuova amministrazione (818).

Quanto ai *GSP*, sembra aver ragione chi ritiene che «the area for using these preferences as incentives for implementation of social standards could be relatively marginal, but fears

---

(816) *Ib.* Su queste motivazioni v. anche C. Ozden, E. Reinhardt, *The Perversity of Preferences: GSP and Developing Country Trade Policies 1976-2000*, 4.

(817) Cfr. G. Tsogas, *Labour Standard in the Generalized Systems of Preferences*, cit., 352.

(818) Cfr. E. Wragg, *Slim Chances for the WTO Appellate Body despite US Return to Multilateralism*, in *Gtreview.com*, 3.3.2021.

of protectionist abuses of these initiatives are often the outcome on anti-historical perspective» (819). Come si è potuto notare, infatti, al protezionismo classico si sono sostituiti meccanismi molto più raffinati di tutela della difesa nazionale, di perseguimento di interessi strategico-politici e di rafforzamento delle imprese strategiche nazionali rispetto a quelle dei paesi concorrenti.

Di base, ciò che accomuna *FTA* e *GSP* è la possibilità di riservare a determinati *partner* commerciali, rispettivamente su basi di reciprocità o meno, condizioni di accesso al mercato domestico più favorevoli rispetto a quelle concesse agli altri paesi membri della *WTO*, senza essere tenuti ad applicarle in via generalizzata. Al di là di questa comunanza, questi strumenti differiscono a livello elementare, nella misura in cui – pur essendo rimessi alla benevolenza dei paesi sviluppati – i *GSP* sono rivolti indiscriminatamente ad elenchi coerenti di paesi in via di sviluppo, a patto che rispettino una determinata condizionalità, in cui si insinua il collegamento con gli *IFLS* o, più realisticamente, quanto meno dalla *1998-Declaration*, i *CLR*. Diversamente, i *FTA* che interessano ai fini del presente contributo sono stipulati tra economie complementari, e generalmente tra un paese sviluppato e un paese in via di sviluppo. Mentre il primo è interessato ad accedere al mercato del lavoro e alle risorse del secondo, con conseguente attivazione di *GVC* e ri-esportazione ai propri (e altri) consumatori di merci prodotte a costi inferiori, senza l'elevazione di dazi, il secondo è interessato ad attrarre *FDI* e ad accedere al ricco mercato del paese sviluppato. Come dichiarato dal Presidente peruviano Alan Garcia alla Camera di Commercio la notte dell'accordo con gli Stati Uniti,

«Come and open your factories in my country so we can sell your own products back to the U.S.» (820).

Se questi sono gli interessi in gioco, il massimo dispiegamento della teoria dei vantaggi comparati impone di riservare un posto secondario ai diritti dei lavoratori nelle *GVC*, salvo ovviamente che le imprese, titolari della *CSR*, non valutino conveniente intervenire soppesando il costo della produzione dei *CLR* con il danno reputazionale derivante dal mancato intervento. Ne deriva che gli attori sociali possono rivolgersi ai governi dei paesi sviluppati per denunciare la violazione dei *CLR*, ma la decisione di adire i *panel* istituiti

---

(819) F. Pantano, R. Salomone, *Trade and Labour within the European Union Generalized System of Preferences: Building Global Democracy on Sand?*, 2008, in Jeanmonnetprogram.com.

(820) Citato da J. Faux, *The Myth of the Level Playing Field*, in *The American Prospect*, 24.1.2012.

dai *FTA* spetta ai governi, anche quando l'organizzazione sindacale querelante risulta direttamente lesa nella *GVC* interessata. Viceversa, le imprese possono direttamente adire gli arbitri istituiti nel contesto degli *Investor-State Dispute Settlement (ISDS)*, previsti sempre dai *FTA*, quando ritengono che il paese in via di sviluppo abbia violato il proprio 'diritto umano' al libero commercio transnazionale, che include addirittura le aspettative di profitto.

Tutto all'opposto, stante l'ontologica natura caritatevole dei *GSP*, il rispetto degli *IFLS* come dispositivo di inclusione/esclusione dal trattamento preferenziale è stato ampiamente condizionato, nella sua applicazione, dagli interessi strategici del *donor* e da valutazioni commerciali. La chiave, naturalmente, è quella della vaghezza e flessibilità dei parametri di riferimento normativo degli *IFLS*, che consente la discrezionalità a livello di potere esecutivo nel decidere l'inclusione/esclusione del paese beneficiario. Invero, i requisiti di legittimità del trattamento preferenziale, previsti dalla normativa *GATT/WTO*, impongono che le decisioni di inclusione/esclusione non siano discriminatorie, ovvero, di nuovo, «inconsistent with individual development, financial and trade needs». Quindi, mentre – anche in questo caso – gli attori sociali possono formulare petizioni per l'esclusione (o la non-inclusione) del paese che viola gli *IFLS* dal *GSP*, ma la decisione finale spetta all'esecutivo, il beneficiario escluso può in teoria adire il *DSP* della *WTO* per contestare la mancata inclusione, l'esclusione o altri comportamenti del *donor*, ritenuti non conferenti con la normativa *GATT/WTO* (821). Con gli opportuni *caveat*, motivati dai dubbi (1) sulla sorte dei *labour standard* nel calderone dei «development, financial and trade needs» dei beneficiari, (2) sulla loro interpretazione 'commercialmente orientata' nel contesto della *WTO* e (3) sull'utilità di sanzionare il mancato rispetto dei *CLR* con ritorsioni commerciali, il ricorso al *DSP* potrebbe garantire gli stessi effetti della clausola sociale 'aumentata', automatica e non selettiva, di cui si è parlato in precedenza. Certo, una simile prospettiva, interessante sotto il profilo del coinvolgimento dell'*ILO*, o comunque dell'utilizzo di principi, disposizioni convenzionali e *acquis* dell'organizzazione, presupporrebbe il corrente funzionamento del *DSP*. Viceversa, proprio alla luce del 'precedente' costituito dalla compromissione dell'*AB*, appare come un *wishful thinking* la sanzionabilità, a livello *WTO*, di un uso deviato del proprio *GSP* quanto meno da parte della nazione egemonica, ovvero gli Stati Uniti.

---

(821) Cfr. F. Pantano, R. Salomone, *Trade and Labour*, 16 ss.

b. Il *GSP* istituisce un'area di scambio preferenziale, che costituisce un'integrazione tra economie meno avanzata rispetto a un'area di libero scambio, perché non prevede un reciproco accesso al mercato di consumo. Uno dei più importanti esempi di trattamento preferenziale a base regionale è stato istituito dagli Stati Uniti con il *Caribbean Basin Economic Recovery Act (CBERA)* del 1983. Quest'ultimo ha previsto una lista di 27 paesi eleggibili. Il Presidente degli Stati Uniti avrebbe potuto decidere di non ammettere uno di questi paesi, se:

«(1) is a communist country; (2) fails to meet certain criteria regarding nationalization, expropriation or seizure of U.S. property; (3) fails to recognize arbitration awards in favor of U.S. citizens; (4) affords preferential treatment to imports from another developed country to the detriment of U.S. commercial interests; (5) permits a government-owned entity to engage in the broadcast of U.S. copyrighted material without the consent of the copyright owners; (6) does not take adequate steps to cooperate with the United States to prevent narcotic drugs and other controlled substances from entering in the United States unlawfully; and (7) has not entered into an agreement with the United States regarding the extradition of U.S. citizens» (822).

Inoltre,

«Provisions (1), (2), (3) and (5) may be waived by the President for reasons of national economy or security interests» (823).

Come si può notare, quest'elenco, e la flessibilità che contraddistingue l'azione del Presidente, è piuttosto paradigmatico degli interessi sottostanti alla concessione del trattamento preferenziale, dalle finalità politico-ideologiche alla difesa della proprietà privata e dei diritti di proprietà intellettuale degli investitori americani, dagli obiettivi strategici al protezionismo nei confronti dei paesi sviluppati concorrenti, sino a motivazioni collegabili all'ordine pubblico interno. Ma la rassegna non è terminata, poiché il Presidente, nel decidere se designare uno dei paesi eleggibili come beneficiario, tiene in considerazione una serie di altri indicatori, e in particolare, per quanto di interesse:

«... (3) the extent to which the country has assured the United States that it will provide equitable and reasonable access to its market and basic commodity resources; (4) the degree to which the country follows the accepted rules of international trade under the GATT and other international agreements; (5) the degree to which the country uses export subsidies or imposes export performance requirements or local content requirements which distort international trade; ... (8) the degree to which workers in the country are afforded reasonable workplace conditions and have the right to

---

(822) J.F. Perez-Lopez, *Conditioning Trade on Foreign Labour Law: the U.S. Approach*, in *CLLJ*, 1988, 259-260

(823) *Ib.*

organize and bargain collectively; (9) the extent to which the country protects the exclusive intellectual property rights, including patent, trademark and copyright rights, of foreign nationals; (10) the extent to which the country prohibits its nationals from broadcasting materials belonging to U.S. copyright owners without their consent ...» (824).

Tra i molti *marker* di cui il Presidente può tenere conto, quindi, oltre a una ripetizione della tutela dei diritti di proprietà intellettuale e una reciprocità che, pur non spingendosi all'accesso al mercato di consumo, si ferma all'accesso alle risorse naturali (oltre che, ovviamente, tra gli indicatori precedentemente elencati, alle risorse umane), fa capolino il rispetto di condizioni di lavoro ragionevoli e, in particolare, della libertà sindacale e del diritto di contrattazione collettiva.

Si è inteso riportare l'elencazione del *CBERA* perché rappresenta un'estensione di quella già prevista nella sezione 502 di quel Titolo V del *Trade Act* del 1974, che aveva introdotto il *GSP* in senso proprio, ma senza prevedere una condizionalità correlata agli *IFLS*. Solamente il *Generalized System of Preferences Renewal Act* del 1984, quindi, ha previsto l'esclusione di un paese dal trattamento preferenziale:

«if such country has not taken or *is not taking steps* to afford internationally recognized worker rights to workers in the country (including any designated zone in that country)».

I 'diritti dei lavoratori internazionalmente riconosciuti' venivano, quindi, specificati come segue:

«(A) The right of association; (B) The right to organize and bargain collectively; (C) A prohibition in the use of any form of forced or compulsory labor; (D) A minimum age for the employment of children; and (E) Acceptable conditions of work with respect of minimum wages, hours of work, and occupational safety and health (corsivo mio)».

In virtù della riforma del Titolo V, quindi, il 14.2.1985 l'Ufficio dello *United States Trade Representative (USTR)* annunciava formalmente l'inizio della *General Review* dei requisiti per l'accesso al *GSP*, richiesti dalla nuova legislazione (825). Sennonché, il riferimento ai 'passi compiuti', introdotta su pressione dell'amministrazione Reagan, aumenta a dismisura la discrezionalità del Presidente nell'inclusione/esclusione dal *GSP*. Come osserva Lance Compa,

---

(824) *Ib.*, 260-261.

(825) *Ib.*, 272.

«The administration ... sought to change the mandatory sanctions clause in the draft bill, which would require the immediate suspension of GSP benefits for a country found to be systematically violating workers' rights. Instead, the administration wanted flexibility in deciding whether to apply suspension of benefits, depending on larger geopolitical and foreign policy considerations ... Instead of requiring full compliance or an immediate cutoff of benefits, their proposal would require countries to be 'taking steps' to afford workers' rights, without defining how many steps, whether steps had to be taken in any or all of the 5-part definition of such rights, or how far the steps had to go to meet requirements of the law. The administration wanted maximum discretion in applying the law to serve geopolitical and foreign policy interests» (826).

Più in generale, il difetto dei minimi rudimenti della legalità formale moderna come generalità, pubblicità, chiarezza e stabilità, nel *GSP* come – si vedrà – nei *FTA*, dà carta bianca al paese che ha il maggior potere economico e politico, e in particolare gli Stati Uniti, di utilizzare le condizionalità del lavoro per fini ideologici, strategici o protezionistici (827). Il potente sindacato *AFL-CIO* era in prima linea nell'indirizzare petizioni allo *USTR* per la sospensione del trattamento preferenziale, motivato dalla sistemica violazione degli *IFLS* nei paesi beneficiari, tanto che è stato a più riprese accusato di perseguire strategie protezionistiche, a differenza di *NGO* come *International Labor Rights Fund (ILRF)* (828).

È interessante passare in rassegna le modalità di utilizzo dello strumento del *GSP* da parte degli Stati Uniti.

*Cile* - Già all'indomani del *golpe* cileno del 1973, favorito proprio dalla *CIA* (829), il regime militare di Pinochet ha sistematicamente violato i diritti fondamentali dei sindacalisti, come quello alla vita e all'*habeas corpus*, ha sciolto organizzazioni sindacali, proibito lo sciopero e limitato la contrattazione collettiva al singolo luogo di lavoro e alle rivendicazioni salariali. Tra le molteplici violazioni della libertà sindacale, basti pensare che data, ora, luogo e agenda degli incontri sindacali dovevano essere inviati all'ufficio della polizia locale due giorni prima degli incontri medesimi (830).

Per oltre 15 anni, gli Stati Uniti hanno mantenuto in essere il trattamento preferenziale del Cile, nonostante fossero note le violazioni dei diritti fondamentali, compresi quelli dei

---

(826) L. Compa, J.S. Vogt, *Labor Rights in the Generalized System of Preferences: a 20-Year Review*, in *CLL&PJ*, 2001, 203-204, ma cfr. anche T. Collingsworth, *American Labor Policy and the International Economy: Clarifying Policies and Interests*, in *BCLR*, 1989, 73 ss., e G. Tsogas, *Labour Standards in the Generalized System of Preferences*, cit., 364.

(827) Cfr. P. Alston, *Labor Rights Provisions in US Trade Law. "Aggressive unilateralism"?*, in *HRQ*, 1993, 7-8, T. Collingsworth, J. Goold, J. Harvey, *Time for a Global New Deal*, in *FA*, 13, W. Scheuerman, *False Humanitarianism? US Advocacy of Transnational Labour Protections*, in *RIPE*, 2001, 361-362.

(828) Cfr. H.J. Frundt, *Trade Conditions and Labor Rights*, Miami, 1998, 68.

(829) Cfr. *Documenting US Role in Democracy's Fall and Dictator's Rise in Chile*, in *NYT*, 14.10.2017.

(830) Cfr. L. Compa, J.S. Vogt, *Labor Rights*, cit, 210.



sindacalisti e dei lavoratori organizzati, in un'epoca in cui gli Stati Uniti utilizzavano la libertà sindacale come clava per abbattere l'Unione Sovietica, finanziando *Solidarnosc* attraverso organizzazioni come *National Endowment for Democracy* (831).

Solamente nel febbraio del 1988, gli Stati Uniti sospendevano il trattamento preferenziale del Cile, con una decisione che suona come uno scaricamento del regime, dopo l'allontanamento dei *Chicago Boys*. Bisogna considerare anche come il pericolo comunista impersonato da Allende solo quindici anni prima, fosse ormai inattuale nell'epoca della *Perestroika* e della democrazia liberale come veicolo di implementazione degli interessi economici statunitensi in tutto il mondo. Secondo Tsogas,

«Chile ... was temporarily suspended from the GSP and used as a showcase (or a scapegoat) to cover previous decisions that had raised many questions about the actual motives of the whole operation» (832).

Compa, in ogni caso, ipotizza che l'esclusione del paese dal *GSP* abbia favorito il voto contrario alla permanenza del regime militare al *referendum* dell'ottobre di quello stesso anno (833).

*Guatemala* – Dopo il colpo di stato del 1954 appoggiato, anche in questo caso, dalla *CIA*, il regime militare guatemalteco ha compiuto violazioni anche peggiori rispetto a quelle viste in Cile, in generale e a danno di sindacalisti, e ha violato costantemente la *grammatica* della libertà sindacale. Nonostante queste violazioni si siano ripetute sino alla caduta del regime, nel 1986, e anche oltre, gli Stati Uniti non hanno mai sospeso il trattamento preferenziale riservato al Guatemala. Sennonché, l'uomo d'affari conservatore Jorge Serrano, eletto Presidente nel 1991, promise al paese uno sviluppo economico fondato sulle *maquila*, ovvero *EPZ* 'ante litteram' di apparecchiature elettroniche e prodotti tessili, perlopiù incorporate in *GVC* statunitensi. In questo contesto, le petizioni formulate da *AFL-CIO* e *ILRF* dal 1988 al 1991 venivano rigettate dallo *USTR*, con la seguente motivazione:

«First, evidence of trade unionists victimized by threats, beatings, and assassinations made a possible case for human rights violations, but not for labor rights violations because it was not clear that they suffered such reprisals because of their trade union work. Second, the mere introduction of

---

(831 ) Cfr. G.F. Domber, *What Putin Misunderstands about American Power*, in *UNCPress*, 28.8.2014.

(832) *Labour Standards in the Generalized System of Preferences*, cit., 357.

(833) L. Compa, J.S. Vogt, *Labor Rights*, cit., 211-212.

labor reform legislation, before any parliamentary approval of such reforms, indicated that the government was ‘taking steps’ to afford worker rights» (834).

Le argomentazioni dello *USTR* si sovrappongono a quelle che hanno portato l’amministrazione Bush a rigettare le denunce delle organizzazioni sindacali contro gli attentati degli squadroni della morte salvadoregni a danno dei *leader* sindacali, sul presupposto di una visione ristretta della libertà sindacale, che non prevede l’interessamento a questioni di natura politico-sociale, peraltro rigettata dagli organi di supervisione dell’*ILO*:

«The Administration’s position ... is that the definition of internationally recognized worker rights is very clear, and soes not speak of basic political freedoms» (835).

In ogni caso, la situazione politica del Guatemala cambiò piuttosto repentinamente nel 1993, quando Serrano tentò un’*autogolpe*, fallito anche per il contestuale annuncio dell’attivazione della *review*, da parte dello *USTR*. Sennonché, nonostante il ritorno alla democrazia, le condizioni dei diritti dei lavoratori e della libertà sindacale nelle *maquila* hanno continuato per anni ad essere molto difficili, ma né l’amministrazione Clinton né l’amministrazione Bush hanno mai escluso il Guatemala dal *GSP* (836). In generale, l’approccio nei confronti di quest’ultimo paese si è rivelato complessivamente più morbido rispetto a quello riservato al Nicaragua sandinista (comunista), rimosso dal programma già dall’amministrazione Reagan (837).

Malesia – Sostenitore dei c.d. ‘valori asiatici’, il paese si è specializzato nella produzione di prodotti elettronici di aziende statunitensi come Motorola, nel contesto di *EPZ* dove potevano accedere esclusivamente sindacati sponorzati dal governo e dove la contrattazione collettiva era limitata al livello della singola impresa. Le c.d. multinazionali americane, quindi, sostenevano il divieto di costituire e aderire a sindacati indipendenti, minacciando, in caso di sua rimozione, di lasciare il paese. Nel 1989, lo *USTR*, su petizione di *ILRF*, riscontrava che la Malesia stava «taking steps», mentre nel 1990 rigettava la

---

(834) *Ib.*, 215.

(835) Riportato da P. Alston, *Labor Rights Provisions*, cit., 11. Cfr. anche B.N. Davis, *The Effects of Worker Rights Protections in United States Trade Laws: a Case Study of El Salvador*, in *AUILR*, 1995, 1167 ss.

(836) Cfr. L. Compa, J.S. Vogt, *Labor Rights*, cit., 221.

(837) Cfr. G. Tsogas, *Labour Standards in the Generalized System of Preferences*, cit., 358.

petizione di *AFL-CIO*, dato che non presentava nuove informazioni rispetto a quella dell'anno precedente.

Indonesia – Il paese ha un particolare peso, dovuto alla dimensione del suo mercato del lavoro e di consumo (circa 120 milioni di persone) e alle risorse presenti (oro e petrolio). Nel 1992, il 15% delle esportazioni dall'Indonesia agli Stati Uniti era *duty free* sotto il *GSP*. In quell'anno, dopo aver rigettato precedenti petizioni, lo *USTR* avviava una *review*, sulla base di severe violazioni dei diritti dei lavoratori. In tutta risposta, lo *US-ASEAN Council for Business and Technology*, formato da Mobil, Texaco, Chevron, American Express, General Electric, General Motors, Nynex, Caterpillar e altre imprese statunitensi di respiro globale, intraprendeva una feroce campagna di *lobbying* contro la decisione dell'Ufficio.

Nel febbraio 1994, una settimana dopo l'arresto di 19 leader sindacali indonesiani e subito prima di visitare il paese in un ciclo di colloqui finalizzati alla ricerca di alleanze strategiche contro il Giappone nel contesto dell'*Asia Pacific Cooperation Group (APEC)*, Bill Clinton annunciò la cessazione della *review* (838).

Pakistan – Il paese si segnala perché, dopo essere stato sospeso dal *GSP* per documentate violazioni del divieto di lavoro minorile e della libertà sindacale, ha riottenuto dallo *USTR* dapprima un trattamento speciale in termini di barriere tariffarie, e poi la promessa del reinserimento nel *GSP*, in sospetta coincidenza con l'appoggio alla guerra degli Stati Uniti in Afghanistan, cominciata nel 2003 (839).

Bielorussia – Si è risolta in tempi *record* (tre anni dalla petizione nel 1997 alla sospensione del trattamento preferenziale del 2000) la procedura di rimozione dal *GSP* della Bielorussia, unico paese dell'Est-Europa a non aver rispettato gli impegni per la svolta democratica e per l'apertura dei propri mercati. Si segnala, peraltro, che nel 1999 il paese esportava, nella cornice del *GSP*, beni per un valore di soli 26,7 milioni di euro. Se si confronta questa dimensione delle esportazioni con i 2,2 miliardi di euro esportati dalla Thailandia negli Stati Uniti nel 2000, può forse comprendersi il motivo per cui altrettanto sistematiche violazioni dei diritti dei lavoratori e della libertà sindacale abbiano portato ad un riscontro, peraltro negativo, della *review* dopo ben otto anni (840).

c. La condizione del *GSP* non sembra essere cambiata nel corso degli anni. Nel 2000, l'*African Growth and Opportunity Act (AGOA)* ha esteso il trattamento preferenziale ai

---

(838) Cfr. W. Scheuerman, *False Humanitarianism?*, cit., 370.

(839) Cfr. L. Compa, J.S. Vogt, *Labor Rights*, cit, 231.

(840) *Ib.*, 233-234.

paesi dell’Africa subsahariana, prevedendo una condizionalità da cui emergono, in modo piuttosto esplicito, gli interessi reali degli Stati Uniti (841). Per quanto autori come Frundt (842) abbiano visto nell’amministrazione Clinton un utilizzo meno spregiudicato del *GSP*, pare che eventi come quello indonesiano, la condizionalità dell’*AGOA* e il riconoscimento del trattamento preferenziale alla Cina (si pensi all’epopea di Apple e del suo famigerato *contractor* Foxconn) dimostrino il contrario (843).

Ancora nel 2018 l’*International Corporate Accountability Roundtable (ICAR)* enumerava i difetti strutturali dello strumento, identificandoli nella discrezionalità dell’inclusione/esclusione, nella riluttanza del governo ad avviare le *review*, sia d’ufficio che su petizione, nel difetto assoluto di trasparenza, che comprende l’assenza dell’obbligo di motivare i provvedimenti governativi di inclusione/esclusione, nella mancanza di *standard* decisionali e di tempistiche certe per la definizione del processo, e infine nella mancanza di criteri certi per la riammissione dei paesi al programma (844).

Naturalmente, se gli Stati Uniti avessero a cuore il rispetto dei *CLR* nelle *GVC*, (1) migliorerebbero la rispondenza del *GSP* ai crismi dello stato di diritto, riducendo la discrezionalità del potere esecutivo con una più efficace e dettagliata previsione, a livello

---

(841) Cfr. 19 U.S.C. par. 3703: The President is authorized to designate a sub-Saharan African country as an eligible sub-Saharan African country if the President determines that the country— (1) has established, or is making continual progress toward establishing— (A) a market-based economy that protects private property rights for men and women, incorporates an open rules-based trading system, and minimizes government interference in the economy through measures such as price controls, subsidies, and government ownership of economic assets; (B) the rule of law, political pluralism, and the right to due process, a fair trial, and equal protection under the law; (C) the elimination of barriers to United States trade and investment, including by— (i) the provision of national treatment and measures to create an environment conducive to domestic and foreign investment; (ii) the protection of intellectual property; and (iii) the resolution of bilateral trade and investment disputes; (D) economic policies to reduce poverty, increase the availability of health care and educational opportunities, expand physical infrastructure, promote the development of private enterprise, and encourage the formation of capital markets through micro-credit or other programs; (E) a system to combat corruption and bribery, such as signing and implementing the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions; and (F) protection of internationally recognized worker rights, including the right of association, the right to organize and bargain collectively, a prohibition on the use of any form of forced or compulsory labor, a minimum age for the employment of children, and acceptable conditions of work with respect to minimum wages, hours of work, and occupational safety and health; (2) does not engage in activities that undermine United States national security or foreign policy interests; and (3) does not engage in gross violations of internationally recognized human rights or provide support for acts of international terrorism and cooperates in international efforts to eliminate human rights violations and terrorist activities.

(842) *Trade Conditions and Labor Rights*, cit., 68.

(843) Cfr. W. Scheuerman, *False Humanitarianism?*, cit., 370.

(844) *Tools of Trade, The Use of U.S. Generalized System of Preferences to Promote Labour Rights for All*, 2018, *passim*.

legislativo, dei criteri dell'inclusione/esclusione dal programma; (2) democratizzerebbero il processo di *review*, incrementando il potere di intervento, collaborazione e partecipazione degli attori sociali, anche stranieri, e prevedendo un obbligo di trasparenza degli atti e di motivazione delle decisioni finali; (3) utilizzerebbero, quanto meno come base informativa, la valutazione obiettiva e autorevole di organizzazioni come l'*ILO* (845) e (4) sanzionerebbero le proprie imprese di respiro globale coinvolte direttamente o indirettamente nelle violazioni riscontrate. Infine, (5) accompagnerebbero il 'bastone' delle sanzioni commerciali (che chi scrive non ritiene comunque necessario (846)) alla 'carota' di un impegno disinteressato alla cooperazione allo sviluppo e all'assistenza tecnica, magari collaborando e finanziando chi questi compiti sa svolgere meglio, ovvero di nuovo l'*ILO*.

Nel corso dell'amministrazione Trump, dieci paesi (sei africani) sono stati sospesi dal *GSP/AGOA*. L'obiettivo, portato avanti con la nomina di Robert Lighthizer a *USTR*, era quello di contrastare l'influenza della Cina in Africa, sostituendo l'*AGOA* con i rapporti prettamente bilaterali propri del *FTA*, selezionati in base alla necessità di integrare le *GVC* americane in un contesto economico-istituzionale favorevole al flusso di merci e capitali. Appena nominato, nel 2017, lo *USTR* ha annunciato una *review* generalizzata dei paesi beneficiari della durata di tre anni, mentre il programma *Prosper Africa* del 2019 è stato disegnato per offrire assistenza tecnica *alle imprese* americane che avessero voluto investire nel continente africano. Gli altri quattro paesi che hanno visto revocato il trattamento preferenziale sono stati l'Ucraina, per l'incapacità di raccogliere e distribuire le *royalty* per lo sfruttamento dei diritti di proprietà intellettuale, l'India, nel contesto della guerra commerciale con gli Stati Uniti, la Thailandia, per non aver rispettato i criteri di accesso al mercato di consumo delle merci americane (nello specifico, della carne di maiale) e l'Argentina, già sospesa dall'amministrazione Obama per il mancato pagamento dei danni accertati in sede di *ISDS* alle imprese americane, e parzialmente riammessa da

---

(845) K. Kolben, *Integrative Linkage: Combining Public and Private Regulatory Approaches in the Design of Trade and Labor Regimes*, in *HILJ*, 2007, 215, cita il caso della minaccia di rimuovere il Bangladesh dal *GSP* nel 2000, a causa di conclamate violazioni del principio di libertà sindacale nelle *EPZ*, e di come – nonostante – nel 2006 l'*ILO* abbia riscontrato l'inadeguatezza degli 'step' intrapresi dal paese, gli Stati Uniti abbiano mantenuto in vigore il trattamento preferenziale.

(846) Cfr. D. Rodrik, *Can Trade Agreements Be a Friend to Labour?*, in Project Syndicate, 2018, 5: «The desire for change must come from within the country and be demonstrated by prior actions. Achieving reform by threatening to suspend material benefits – aid or market access – is unlikely to work».

Trump con l'esclusione di alcuni specifici prodotti per ragioni di violazione dei diritti di proprietà intellettuale (847).

Se nel contesto dei *GSP* gli *IFLS*, compresi i *CLR*, sembrano avere rilevanza secondaria, e comunque strumentale, nell'ambito dei *FTA* la situazione è potenzialmente peggiore, proprio per la distorsione provocata dai vantaggi comparati nella valutazione della *compliance*.

Il capostipite degli accordi di libero scambio è rappresentato dal *North American Free Trade Agreement (NAFTA)*, stipulato nel 1994 tra Stati Uniti, Canada e Messico, unitamente al separato *North American Agreement on Labor Cooperation (NAALC)*. Per quanto concerne gli *IFLS* di interesse per il presente contributo, all'*Annex 1* sono annoverati ed espliciti i 'Labor Principles' come segue:

«1. Freedom of association and protection of the right to organize. The right of workers exercised freely and without impediment to establish and join organizations of their own choosing to further and defend their interests. 2. The right to bargain collectively. The protection of the right of organized workers to freely engage in collective bargaining on matters concerning the terms and conditions of employment. 3. The right to strike. The protection of the right of workers to strike in order to defend their collective interests».

Come si può notare, i principi sono estremamente vaghi, e nessun riferimento viene fatto alle Convenzioni n. 87 e 98 e tanto meno all'*acquis* dell'*ILO*. A parte la previsione del diritto di sciopero, si tratta di una ripetizione delle formulazioni adottate dalla Dichiarazione Universale dei diritti Umani, e lo stesso art. 8 dell'*ICESCR* appare molto più dettagliato. Gli accordi successivi, come quello con il Perù, non si spingono comunque oltre a un rinvio alla *1998-Declaration*. È appena il caso di notare, poi, la differenza con l'art. 1701, secondo comma, del *NAFTA*, in materia di diritti di proprietà intellettuale:

«To provide adequate and effective protection and enforcement of intellectual property rights, each Party shall, at a minimum, give effect to this Chapter and to the substantive provisions of: (a) the *Geneva Convention for the Protection of Producers of Phonograms Against Unauthorized Duplication of their Phonograms*, 1971 (Geneva Convention); (b) the *Berne Convention for the Protection of Literary and Artistic Works*, 1971 (Berne Convention); (c) the *Paris Convention for the Protection of Industrial Property*, 1967 (Paris Convention); and (d) the *International Convention for the Protection of New Varieties of Plants*, 1978 (UPOV Convention), or the *International Convention for the Protection of New Varieties of Plants*, 1991 (UPOV Convention)».

---

(847) J. Coker, *The Generalized System of Preferences under the Trump Administration*, Cornell Law School, 2020.

Per rendere ulteriormente l'idea della discrepanza, l'art. 1710 articola la tutela del *layout* dei circuiti integrati dei semiconduttori in ben nove commi, un rinvio al *Treaty on Intellectual Property in Respect of Integrated Circuits* del 1989, a varie norme del *NAFTA* sempre in materia di diritti di proprietà intellettuale e ad un *Annex*. Naturalmente, i FTA sono stipulati dopo intense trattative svolte in segreto (proverbiale quelle del *Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)*), cui partecipano le *lobby* industriali, mentre le organizzazioni sindacali è riservato un posto di secondo piano, o più semplicemente non vengono esse coinvolte (848).

Invero, il *NAALC* era frutto di un *bluwashing* dell'Amministrazione Clinton, indirizzato ad organizzazioni sindacali statunitensi e alla società civile più avvertita, preoccupata delle possibili ripercussioni negative per il potere contrattuale dei lavoratori americani (849). Esso, quindi, rispondeva non tanto all'esigenza di tutelare i diritti umani nelle *GVC*, ma ad alimentare quella retorica del *level playing field*, che trovava spazio anche nello *State of the Union* di Barack Obama del 2012 (850). Tuttavia, finalità stessa di accordi come il *NAFTA*, fondati sulla teoria dei vantaggi comparati tra paesi sviluppati e paesi in via di sviluppo, è di sfruttare i differenziali dei costi di produzione per incrementare la profittabilità degli investimenti privati statunitensi. Se quest'obiettivo riguarda il decremento dei salari, non è estraneo nemmeno alla libertà sindacale che, quantunque espressione di un diritto procedurale, si trova ad essere distonica rispetto alle idee neoliberali, sottese ai *FTA*. Non casualmente, «although freedom of association, collective bargaining and the right to strike are among 11 labor principles, they are excluded from consideration from review fairly early in the process» (851).

Senonché, precise ricerche empiriche smascherano la retorica del *level playing field*: il guadagno complessivo per l'economia americana, derivante dal *NAFTA*, è stato dello 0,08% (852), mentre è evidente la pressione verso il basso dei salari, che nei settori industriali coinvolti nella liberalizzazione sono crollati addirittura del 17% (853).

---

(848) Cfr. D. Rodrik, *What Do Trade Agreement Really Do?*, in *JEP*, 2018, 87.

(849) Cfr. J.F. Perez-Lopez, *Labor and the North American Free Trade Agreement*, 576, K. Burgess, *Global Pressures*, cit., 211.

(850) Cfr. J. Faux, *The Myth of the Level Playing Field*

(851) K. Burgess, *Global Pressures*, cit., 210.

(852) Cfr. L. Caliendo, F. Parro, *Estimates of the Trade and Welfare Effects of NAFTA*, National Bureau of Economic Research, 2012.

(853) Cfr. S. Hakobyan, J. McLaren, *Looking for Local Labor Market Effects of NAFTA*, in *RES*, 2016, 728 ss.

Più in generale, Dani Rodrik osserva che – se è vero che il protezionismo può originare dalle pressioni delle *lobby* industriali domestiche – i *FTA* sono strumentali alla tutela dei profitti di altri settori dell'economia, comunque settoriali, e in particolare di quelli votati alle esportazioni, e in ogni caso delle imprese di respiro globale (854). Ciò che difetta, nuovamente, è un *public reasoning* in grado di assicurare, con un procedimento per *trial and error* ingaggiato da una comunità democratica matura, che le politiche commerciali siano appannaggio di interessi non sezionali.

Naturalmente, il *reshoring* inaugurato dall'amministrazione Trump, e generalizzato dalla pandemia (cui seguirà una probabile contropinta nei termini dell'*offshoring* del *knowledge working*, grazie al *crowdworking* evaso attraverso Zoom e a altre infrastrutture informatiche (855)), è una risposta semplicistica ai problemi innescati dalla globalizzazione (856), che potrebbe aver portato alla sconfitta elettorale per il disfavore pressoché generalizzato del mondo delle imprese, dovuto all'approccio problematico del governo nell'impostazione delle relazioni politico-commerciali con la Cina. Proprio l'amministrazione Trump, inoltre, ha dimostrato ampiamente come la democrazia presenti sfide articolate, ulteriori rispetto a quelle effettivamente veicolate dall'*hyperglobalisation*, e che partono anzitutto dal cuore del mondo liberale, come si è cercato di dimostrare nel primo capitolo, passando in rassegna la crisi dell'universale a livello di stato, popolo e territorio.

Il *deficit* democratico dei paesi occidentali si riverbera sull'incapacità e mancanza di volontà circa l'implementazione di programmi di sviluppo e transizione dell'economia interna, utili a perseguire in modo coerente la collocazione nella divisione internazionale del lavoro, approfondita dagli accordi di libero scambio. È mancata, più in generale, una pianificazione delle attività produttive, volta a rimpiazzare l'occupazione perduta con posti di lavoro ad alto valore aggiunto, mediante investimenti pubblici in ricerca e sviluppo, istruzione, formazione e *retraining* delle maestranze. Anche simili prospettive, del resto, e l'idea che i governi possano decidere chi vince o chi perde sul mercato, o anche solamente spingersi oltre un'attività redistributiva tramite la tassazione, sono semplicemente blasfeme per il pensiero dominante. Questa situazione ha generato, in tutto il mondo 'sviluppato', una drastica lesione del potere relativo del lavoro sul capitale, e quindi della capacità di

---

(854) Cfr. D. Rodrik, *What Do Trade Agreement Really Do?*, cit., 73 ss.

(855) Cfr. I. Goldin, *Covid-19 Proves Globalisation is Still Flourishing*, *FT*, 3.10.2020, A. Blinder, *Offshoring: Big Deal, or Business as Usual?*, CEPS Working Paper, 2007.

(856) Cfr. S. O'Connor, *Nostalgia for Manufacturing won't Bring Better UK Jobs*, *FT*, 19.7.2021.



influenza delle organizzazioni sindacali. La pronuncia della Corte Suprema *Textile Workers vs. Darlington Mfg. Co* del 1965, che aveva dichiarato contrari al *NLRA* i *runaway shop* finalizzati a chiudere le imprese situate in territori sindacalizzati, per trasferirle in territori (confederali) meno sindacalizzati, è stata aggirata dalla continua minaccia di delocalizzare le imprese medesime al di fuori dei confini nazionali (857).

I *FTA* sono traguardati come un vincolo sovranazionale necessario per alleviare la pressione politica dagli interessi speciali protezionistici. Come arguisce Rodrik, il problema è che tali vincoli comprimono anche il *public reasoning*, e le preferenze delle comunità per la disciplina democratica di determinati aspetti della convivenza civile, ad esempio in materia di requisiti di sicurezza dei prodotti. Questo è anche il motivo delle resistenze della società civile nei confronti di accordi come il *TTIP*, stipulati tra economie concorrenti, e finalizzati perlopiù a eliminare le rigidità e i costi transnazionali del commercio, come le barriere non tariffarie. Ma l'Autore propone anche una lettura ulteriore, che guarda ai *FTA* come uno strumento che consente alla maggioranza di governo contingente di impedire ai propri successori di rimettere in discussione gli interessi settoriali delle imprese nazionali di respiro globale, tutelati in simili accordi (858).

La previsione degli *IFLS* è capace di condizionare anche il potere delle comunità coinvolte di legiferare per migliorare il rispetto dei diritti dei lavoratori e le condizioni di lavoro in genere, contro la finalità dichiarata delle clausole sociali. Non è difficile immaginare come un'impresa sistemica, molto ben attrezzata sul piano economico, politico e legale possa convenire in giudizio un paese in via di sviluppo, sul presupposto che un'improvvisa modifica del quadro legislativo potrebbe frustrare le aspettative di profitto elaborate sulla base della normativa previgente, che avevano determinato l'impresa medesima nelle sue scelte di investimento. Nel 2012, Veolia, un'*utility* dei rifiuti francese, ha convenuto davanti agli arbitri il governo egiziano, perché il legislatore aveva introdotto il salario minimo (una delle poche conquiste della c.d. Primavera Araba in Egitto). L'impresa ha perso la causa, ma dopo sei anni costati milioni di dollari (859). Il punto è che anche se procedimenti arbitrari/giudiziali finalizzati a reprimere il miglioramento dei *labour standard*, compreso, in astratto, un miglior funzionamento della libertà sindacale, sono sicuramente in salita, la previsione stessa degli *ISDS* può comunque condizionare

---

(857) Cfr. W.E. Scheuermann, *False Humanitarianism?*, cit., 359-360.

(858) Cfr. D. Rodrik, *What Do Trade Agreement Really Do?*, cit., *passim*.

(859) Cfr. ISDS Platform, 4.6.2018, *Veolia Loses ISDS Case Against Egypt – after Six Years and Millions in Costs*.

l'esercizio della sovranità democratica in questa materia, ovviamente quando e se diretta a migliorare le condizioni dei lavoratori anziché a peggiorarle. Come si dirà con riferimento a certi aiuti allo sviluppo, la dipendenza degli stati più deboli da flussi finanziari esterni, imposta dalle ricette neoliberali dell'austerità fiscale e della liberalizzazione dei movimenti di merci e capitali, compromette l'esercizio della sovranità democratica, anche in materia di determinazione dei *labour standard*, mediante la stipulazione (implicita od esplicita, fattuale o formale) di 'Change-of-Policy Clause'.

A dimostrazione che nei *FTA* regna la teoria dei vantaggi comparati, la decisione di investire gli organi di risoluzione delle dispute previsti dai trattati di libero scambio, assunta dallo *USTR* e, in ultima istanza, dallo stesso Presidente, è stata adottata una sola volta contro il Guatemala nel 2008, per violazione della libertà sindacale, in base alla clausola sociale inserita nel *Central America Free Trade Agreement (CAFTA)*. Nel 2017, cioè nove anni dopo, il *panel* di esperti ha dato responso negativo poiché – pur essendo stata accertata la violazione della libertà sindacale e la crescente violenza nei confronti dei sindacalisti – la denuncia non ha superato il *TIT*, ovvero la dimostrazione di aver condizionato il commercio con gli Stati Uniti in termini, ad esempio, di abbassamento dei prezzi dei beni esportati (860).

D'altra parte, il fatto che il governo americano sia stato così remissivo quanto alla tutela della libertà sindacale non è censurabile dal punto di vista legale, involgendo poteri discrezionali del Presidente. Sennonché, il punto cruciale è che questa discrezionalità si situa già al livello della stessa *creazione* della norma violata:

«The determination of whether or not a trading partner respects basic labour rights is a top-heavy process in which the US Trade Representative, and ultimately the President, is given the final authority to concretise the vague imperative to respect 'internationally recognized worker rights'» (861).

Che siffatte clausole sociali e le relative procedure costituiscano un *lip service* alle preoccupazioni dei sindacati interni e alla retorica dei diritti umani è asseverato dal fatto che – in base alla sezione 301 del *Trade Act*, come modificata dall'*Omnibus Trade Act* del 1988 – il Presidente degli Stati Uniti può adottare sanzioni commerciali unilaterali per

---

(860) Cfr. C.F.X. Szymanski, *Le Clausole Sociali e la Tutela dei diritti dei Lavoratori negli Accordi di Libero Scambio: il Modello Statunitense*, in Quaderno, cit., 125 ss., K. Hradilova, O. Svoboda, *Sustainable Development Chapters in the EU Free Trade Agreements: Searching for Effectiveness*, in *JWT*, 2018, 1036 ss.

(861) W. Scheuerman, *False Humanitarianism?*, cit., 369.

violazione dei *CLR*, costringendo i *partner* ad adire i *panel* di esperti per valutare se la decisione unilaterale violi o meno le obbligazioni di cui al trattato (862). Questa sorta di inversione dell'onere di agire in giudizio non è stata adottata nel caso della violazione della libertà sindacale in Guatemala, con conseguente accettazione, da parte del governo statunitense, della lentezza della procedura, mentre l'amministrazione Trump ha utilizzato più volte la sezione 301 per costringere il Messico a rinegoziare il *NAFTA* in funzione dei rinnovati interessi protezionistici degli Stati Uniti (863).

Sotto questo profilo, l'accordo di revisione del *NAFTA*, detto *USMCA*, stipulato il 30.11.2018, introietta finalità protezionistiche, sol che si noti l'obbligazione che «40-45% of a car be made by workers earning at least 16\$ per hour ... many multiples higher than the average for the Mexican manufacturing sector as a whole» (864). Per quanto le conseguenti distorsioni del mercato del lavoro messicano siano facilmente intuibili, è ancora presto per misurare gli effetti di simili previsioni sul potere dei lavoratori e delle organizzazioni sindacali americane, anche se – nel frattempo – i sindacati sembrano aver apprezzato la svolta (865). Quanto al rispetto dei *CLR*, come già nell'accordo con il Peru, l'art. 23.3 dell'*USMCA* rinvia alla *1998-Declaration*:

«1. Each Party shall adopt and maintain in its statutes and regulations, and practices thereunder, the following rights, as stated in the ILO Declaration on Rights at Work: (a) freedom of association<sup>5</sup> and the effective recognition of the right to collective bargaining;<sup>6</sup> (b) the elimination of all forms of forced or compulsory labor; (c) the effective abolition of child labor and, for the purposes of this Agreement, a prohibition on the worst forms of child labor; and (d) the elimination of discrimination in respect of employment and occupation. 2. Each Party shall adopt and maintain statutes and regulations, and practices thereunder, governing acceptable conditions of work with respect to minimum wages, hours of work, and occupational safety and health».

L'accordo, poi, supera l'esigenza del *TIT*, rendendo sanzionabili le violazioni che semplicemente occorrono nella produzione di beni esportati nei territori dei paesi stipulanti (866).

Il fatto più importante da denunciare è che anche i *FTA* di seconda generazione, come l'*USMCA*, non prevedono la possibilità per le organizzazioni sindacali di adire le corti

---

(862) Cfr. P. Alston, *Labor Rights Provisions in US Trade Law. "Aggressive unilateralism"?*, in *HRQ*, 1993, 4.

(863) Cfr. S.R. Anderson, K. Claussen, *The Legal Authority behind Trump's New Tariffs on Mexico*, in *Lawfare*, 3.6.2019.

(864) D. Rodrik, *Can Trade Agreements Be a Friend to Labour?*, cit.

(865) Cfr. C.F.X. Szymanski, *Le Clausole Sociali*, cit., 134.

(866) *Ib.*, 135.

arbitrali. In ultima analisi, questa lacuna rende di fatto ineffettivi non solo i principi generali, ma persino le dettagliate previsioni ‘salariali’ di cui sopra, che finiscono per aumentare l’armamentario strategico del governo statunitense anziché costituire uno *standard* azionabile dai potenziali soggetti interessati, come dovrebbe essere viceversa naturale in uno stato di diritto:

«... laddove uno Stato contraente abbia violato le clausole sul lavoro di un accordo di libero scambio, ai sindacati potrebbe essere riconosciuto il diritto di presentare un reclamo direttamente contro tale Stato in un arbitrato vincolante. Un tale sistema di applicazione delle norme non dipenderebbe più dai capricci politici di una determinata amministrazione degli Stati Uniti e raggiungerebbe un più elevato – e più affidabile – livello di applicazione» (867).

e. Si ritiene di identificare tre aspetti che differenzierebbero positivamente la politica commerciale comunitaria rispetto a quella statunitense, sotto il profilo del rispetto dei *CLR* e, quindi, della libertà sindacale, anche se ognuno di essi presenta importanti limitazioni, spesso derivanti dall’ottica unilaterale e dall’idea delle sanzioni commerciali finali, che sono connaturate a simili strumenti di possibile implementazione degli *IFLS* :

1. Quanto meno dalle fonti regolamentari del 1998, Il *GSP* comunitario (868), e segnatamente, più di recente, il *GSP+* previsto dal Reg. n. 978/2012, subordina espressamente la concessione del trattamento preferenziale alla stipulazione ed effettiva implementazione di numerose Convenzioni dell’*ILO*, comprese le Convenzioni nn. 87 e 98 in materia di libertà sindacale e diritto di contrattazione collettiva. La svolta in questo senso è stata attuata con le fonti regolamentari del 1998, ma i Regg. n. 980/2005 (art. 19.3) e 732/2008 (art. 18.3) hanno previsto delle linee guida di grande momento per la valutazione della Commissione:

«La Commissione raccoglie tutte le informazioni che ritiene necessarie, incluse le valutazioni, le osservazioni, le decisioni, le raccomandazioni e le conclusioni disponibili dei pertinenti organi di controllo delle Nazioni Unite, dell’*OIL* e delle altre organizzazioni internazionali competenti. Queste servono come punto di partenza per l’inchiesta volta a stabilire se sia giustificata la revoca temporanea per i motivi di cui all’articolo 15, paragrafo 1, lettera a). La Commissione può verificare, all’occorrenza con gli operatori economici e il paese beneficiario interessati, le informazioni ricevute».

---

(867) *Ib.*, 142.

(868) L’Unione Europea ha adottato il *GSP* sin dal 1971, e l’ha collegato, tra le altre condizionalità, al rispetto dei diritti dei lavoratori solamente con il Reg. n. 3281/1994, poi sostituito dai Regg. nn. 1154/1998 e 2820/1998, che hanno specificato, come si dirà, i parametri normativi di riferimento.

Questo riferimento assicura un'ennesima «window of opportunity» (869) per la 'transustanziazione' dell'*acquis* dell'*ILO*, ma non è stato ripetuto nel Reg. n. 978/2012, attualmente vigente. Senonché, la portata dell'omissione non è chiara, considerato che i *report* della Commissione continuano a fare riferimento a queste fonti di determinazione del parametro normativo (870).

Al contempo, i *FTA* stipulati dall'Unione Europea contengono i c.d. *Trade and Sustainable Development Chapter (TSD)* hanno come parametro normativo la *1998-Declaration*, la *2008-Declaration* e le Convenzioni fondamentali dell'*ILO*, comprese la n. 87 e la n. 98, che devono essere ratificate ed implementate dal *partner* commerciale (871).

2. L'idea di base della politica commerciale dell'Unione Europea è che le sanzioni debbano accompagnarsi a un atteggiamento di dialogo, cooperazione e assistenza. Quest'aspetto sembra ancora debole per quanto concerne il *GSP*, non apparendo a questo fine sufficiente la previsione di un *GSP+*, ovvero un regime speciale di ulteriore incentivazione «per lo sviluppo sostenibile e il buon governo» che, tuttavia, a parte il merito semantico, difficilmente potrebbe – in-sé – migliorare i fondamentali del paese beneficiario. Né si vede come la revoca del trattamento preferenziale 'aumentato' potrebbe alleviare le tribolazioni dei popoli coinvolti. Per quanto Pantano e Salomone citino come esempio positivo l'espulsione dal *GSP* della Bielorussia nel dicembre 2006, nella loro analisi manca qualsiasi riferimento, interesse o esame sui risvolti pratici della sanzione commerciale condizioni di vita dei bielorussi sotto il regime di Lukaschenko (872).

Il 'peccato' di ultima istanza è dato dall'approccio non orientato alla cooperazione allo sviluppo, che comincia già alla radice del *GSP*, poiché le clausole non sono negoziate e ritagliate sulle esigenze specifiche del paese coinvolto:

«determinations are one-sided, the design and inclusion of labor provisions in domestic trade legislation are not subject to negotiation between the implementing country and the beneficiary. The lack of a negotiated process that is grounded in consent is problematic if we are to best achieve our goals of improved, sustainable labor rights enforcement that is tailored to the needs of a particular country's circumstances» (873).

---

(869) F. Maupain, *Revitalization not Retreat*, cit., nota 57.

(870) Cfr. *Second Report on the Effects of GSP and the Special Incentive Arrangement for Sustainable Development and Good Governance (GSP+) Covering 2016-2017*, in [trade.ec.europa.eu](http://trade.ec.europa.eu).

(871) Cfr. K. Hradilova, O. Svoboda, *Sustainable Development Chapters*, cit., 1024.

(872) Cfr. F. Pantano, R. Salomone, *Trade and Labour*, cit., 8.

(873) K. Kolben, *Integrative Linkage*, cit., 216.

Per non incorrere nella critica difficilmente superabile sull'enucleazione di soggetti sub-umani titolari di *sub-standard*, l'idea della sartorialità degli *IFLS* deve procedere unitamente all'assunzione di un obbligo, in capo ai paesi sviluppati, di aiutare i paesi più poveri a migliorare i propri fondamentali, portandoli a un livello sufficiente per rendere sostenibile il rispetto di *standard* ottimali.

Quanto ai *FTA*, invece, generalmente la violazione dei *CLR* non comporta l'adozione di sanzioni commerciali, bensì di amichevoli consultazioni tra governi, e in caso di mancato accordo la rimessione della questione a un *panel* di esperti le cui raccomandazioni in funzione della *compliance* dovrebbero essere implementate sotto il monitoraggio dei *TSD Sub-Committee* formati da esperti di tutte i Paesi firmatari, e del *Joint Civil Society Dialogue*, un *forum* aperto cui partecipano i rappresentanti dei governi e gli *Advisory Domestic Group (DAG)*, formati in particolare da sindacati, associazioni industriali e *NGO* (874). Il sistema diviso dovrebbe anche monitorare periodicamente il rispetto dei *TSD*, e soprattutto essere coinvolto nella cooperazione tecnica e allo sviluppo necessaria per implementare i *CLR* (875). Si ritiene di utilizzare il condizionale perché l'effettività di entrambe le funzioni istituzionali di questo sistema-modello, differente rispetto a quello statunitense sotto il particolare profilo del coinvolgimento stabile della società civile, è messa in discussione da più Autori (876).

3. Le istituzioni della società civile, compresi i sindacati, giocano un ruolo attivo nella denuncia della violazione dei diritti dei lavoratori nell'ambito del *GSP*, in modo simile a quanto avviene negli Stati Uniti. A differenza che nell'esperienza americana, invece, la normativa comunitaria istituisce un *framework* normativo e istituzionale per l'emersione di un certo pluralismo di interessi e punti di vista.

Valutata l'ammissibilità della denuncia, la Commissione Europea trasmette gli atti al *Committee for the Management of Generalised Preferences (CMGP)*, composto da rappresentanti degli Stati membri, e diretto da un rappresentante della stessa Commissione. In questa fase, qualunque parte interessata, compreso il paese beneficiario, può presentare

---

(874) Cfr. K. Hradilova, O. Svoboda, *Sustainable Development Chapters*, cit., 1026.

(875) *Ib*, 1025.

(876) Mentre K. Hradilova, O. Svoboda, *Sustainable Development Chapters*, cit., 1029, sottolineano le carenze degli attori sociali sotto il profilo del monitoraggio, nella prospettiva di F.C. Ebert, *Labour Provisions in EU Trade Agreements: What Potential for Channelling Labour Standards-Related Capacity Building?*, in *ILR*, 2016, 407 ss., il sistema imperniato sui comitati e sul *Joint Civil Society Dialogue* è solo potenzialmente idoneo a perseguire obiettivi di sviluppo correlati alla *compliance* dei *CLR*.

delle osservazioni, mentre il Comitato può consultare operatori economici e autorità competenti (877).

Questo schema ha fornito il modello per la ‘nuova’ procedura di *application*, prevista dal Reg. n. 2501/2001 e confermata dai successivi Regg. nn. 980/2005, 732/2008 e 978/2012. Alla domanda di partecipazione al programma, presentata dal paese interessato, consegue la pubblicazione dell’avvio della procedura sull’*Official Journal of the European Communities*, e la fissazione di un termine affinché qualunque soggetto interessato possa fornire informazioni al riguardo, che saranno poi valutate dal *CMGP*, anche eventualmente con investigazioni e richieste di chiarimenti al candidato e a qualunque soggetto pubblico o privato (878). Più approfondite ricerche dovrebbero essere compiute per accertare empiricamente il peso delle organizzazioni sindacali rispetto alle *lobby* industriali in questa fase consultiva.

Nonostante gli sforzi compiuti per definire i criteri delle decisioni della Commissione Europea (879), compreso il rinvio alle elaborazioni degli organi di supervisione dell’*ILO*, e in ogni caso l’impegno dell’Unione Europea, assunto nel preambolo del Reg. n. 978/2012, di «soddisfare i requisiti dell’Organizzazione mondiale del commercio» (lo si ricorda, il perseguimento dei «development, financial and trade needs» dei candidati/beneficiari), anche il *GSP* comunitario non riesce a smarcarsi dal limite della discrezionalità governativa nel decidere l’inclusione/esclusione (880). Nel dialogo con il *CMGP*, e in particolare con gli esiti dell’indagine di quest’ultimo, e la Commissione Europea, è il Consiglio dell’Unione Europea, non assoggettato al controllo parlamentare, ad essere titolare esclusivo della competenza sulla revoca del trattamento preferenziale:

«enforcement of the labour provisions in both the U.S. and EU GSP programs is completely discretionary on the part of the implementing country. This means that determinations are based more on political grounds than they are on the merits of an individual case or any conception of due process. Thus, particularly in a political climate where labor rights promotion is out of favor, GSP petitions will receive little hearing» (881).

---

(877) Cfr. G. Tsogas, *Labour Standard in the Generalized Systems of Preferences*, cit., 361.

(878) Cfr. F. Pantano, R. Salomone, *Trade and Labour*, cit., 5 ss.

(879) Cfr. le linee guida adottate in *Commission, Developing Countries, International Trade and -sustainable Development: the Function of the Community’s Generalised System of Preferences (GSP) for the Ten-Year Period from 2006 to 2015*.

(880) Sotto il profilo della mancanza di trasparenza del processo, G. Tsogas, *Labour Standard in the Generalized Systems of Preferences*, cit., 364, denuncia: «this researcher was confronted with great difficulty in obtaining any information on the workings or even the composition of the Generalized Preferences Committee».

(881) Cfr. K. Kolben, *Integrative Linkage*, cit., 215.

Per spendere un esempio, se l'Unione è riuscita ad adottare senza frizioni l'espulsione di stati *pariah* come la Bielorussia e il Myanmar («a notoriously abusive military junta from a geopolitically weak country that even its friends were reluctant to support too strongly» (882)), quando si è trattato di avviare la *review* del Pakistan, gli stretti legami economici con gli Stati membri, e la rilevanza geopolitica già evidenziata con riferimento agli Stati Uniti, hanno suggerito di non dare seguito alle denunce circostanziate di violazione dei *CLR*, presentate dalle organizzazioni sindacali (883).

Il problema è che l'adozione di norme più dettagliate rispetto a quelle del *GSP* statunitense, e finanche il rinvio agli organi di supervisione dell'*ILO* e delle *UN*, è un passo necessario ma non sufficiente per escludere la discrezionalità politica di simili decisioni. Un simile margine di manovra rappresenta una virtù se costituisce esercizio di sovranità democratica, e quindi parlamentare, nel rispetto di un diritto internazionale non spinto sino al livello degli automatismi neoliberali, ma rappresenta un fatto negativo se il linguaggio dei diritti umani viene piegato dai governi al perseguimento di esigenze ultronee.

Per questo stesso motivo, non sembra che l'*AB* della *WTO*, adito dal paese escluso dal *GSP*, come avvenuto nel caso dell'India dopo la revoca del trattamento preferenziale comunitario per violazione della condizionalità in materia di traffico di stupefacenti (884), rappresenti il foro adeguato per risolvere il problema della discrezionalità governativa, per l'ontologica incompatibilità tra i principi fondativi della *WTO* (in sintesi, la tutela del 'diritto al commercio transnazionale') e i diritti fondamentali delle persone. A mò di esempio, si immagini che gli Stati Uniti, come previsto dal *Trade Act*, revochino il trattamento preferenziale a un paese che viola i diritti di proprietà intellettuale delle proprie imprese di respiro globale, magari imponendo il trasferimento tecnologico coatto in cambio dell'apertura di uno stabilimento industriale, e quindi in violazione della normativa domestica statunitense e del *TRIPS*. Il comportamento dell'*host country* sarebbe, nel caso, chiaramente compatibile con i propri «development, financial and trade needs», ma l'*AB* si troverebbe costretto a dichiarare la legittimità della ritorsione commerciale del governo statunitense, per la 'contradizione che nol consente'. Quest'esempio eclatante fa comprendere come la Costituzione materiale di organizzazioni come la *WTO* si riverbera

---

(882) Richard Horsey, *Ending Forced Labour in Myanmar: Engaging a Pariah Regime*, 2011, 29, citato da B. Langille, *The Curious Incident of the ILO, Myanmar and Forced Labour*, 512.

(883) Cfr. G. Tsogas, *Labour Standard in the Generalized Systems of Preferences*, cit., 362 ss.

(884) Cfr. WTO, *European Communities – Conditions for the Granting of Tariff Preferences to Developing Countries*, 7.4.2004.



su ogni aspetto della sua azione, e legittimo è il sospetto che anche i *CLR* e la libertà sindacale potrebbero uscire stravolti da simili passaggi giudiziari.

In ogni caso, come si è detto, gli Stati Uniti hanno compromesso il funzionamento del *DSP*. Il fatto non ha suscitato grande clamore presso l'opinione pubblica, ma nemmeno presso le *élite* governative di un'Unione Europea che, quantunque collocata nella *NATO*, dovrebbe essere portatrice di interessi indipendenti rispetto a quelli statunitensi.

Viene da chiedersi, in ultima analisi, e in base a una lettura retrospettiva, che significato possieda la grande stagione del multilateralismo del periodo 1989-2008. Se il multilateralismo nel senso forte di Ruggie prevede una serie di regole generali e astratte, applicabili indiscriminatamente a tutti i membri del consesso di riferimento, un sistema delle relazioni internazionali che si imposti come multilaterale *perché e fino a che* le ragioni storiche contingenti suggeriscono che ciò sia funzionale agli interessi del paese egemonico, rappresenta forse un 'vero multilateralismo'?

Questa domanda ineludibile porta dritti nel cuore dell'ultima tematica della presente rassegna.

### 3. Pepsi o Coca Cola?

«As your country puts on the Golden Straitjacket, two things tend to happen: your economy grows and your politics shrinks ... that is why it is increasingly difficult these days to find any real differences between ruling and opposition parties ... once your country puts on the Golden Straitjacket, its political choices get reduced to Pepsi or Coke – to slight nuances of tastes, slight nuances of policy, slight alteration in design to account for local traditions, some loosening here or there, but never any major deviation from the core golden rules» (885).

a. Gramsci considera l'egemonia come l'abilità di convincere i subordinati che il perseguimento degli interessi del gruppo dominante rappresenta la migliore garanzia della soddisfazione degli interessi collettivi.

Su queste basi, Robert Wade afferma che le organizzazioni multilaterali sono permeate dal 'dilemma dell'egemone':

«The convincing takes place through some combination of (1) belief that the system of rule created by the dominant group brings material and other benefits to all or most participants and that the feasible alternatives are worse, and (2) belief that the processes and procedures of the dominant system of rule are fair and appropriate and will be enforced on the dominant group ... the multilateral organization's dilemma is that asserting legitimacy-protecting collective rules may cause the

---

(885) T. L. Friedman, *The Lexus and the Olive Tree*, cit., 182.

organization to lose support of the hegemon, while doing what the hegemon wants may entail breaking the collective rules» (886).

Come si può notare, l'idea di assoggettare i paesi membri della *WTO* all'applicazione di regole generali ed astratte, connotate dall'ulteriore momento della giustiziabilità, ha fatto venire meno proprio il supporto degli Stati Uniti, con conseguente compromissione del funzionamento del *DSP* e, in ultima analisi, dell'effettività della *WTO* come organizzazione multilaterale.

Questa contraddizione intrinseca all'idea stessa di multilateralismo, si rileva utile anche per inquadrare le politiche condotte dall'*International Monetary Fund (IMF)* e dalla *World Bank (WB)* (di seguito, le *International Financial Institution (IFI)*), nel corso dell'egemonia neoliberista americana, e anche oltre, con l'avvertimento che gli Stati Uniti rappresentano il maggior azionista di entrambe le istituzioni, nel contesto di un meccanismo decisionale imperniato sullo *share vote* (887). Di primo acchito, potrebbe sembrare singolare delineare una critica dei *Structural Adjustment Program (SAP)* dell'*IMF* e della *WB* in un capitolo dedicato agli interessi nazionali. Tuttavia, emerge come quest'ultime organizzazioni si siano fatte portatrici, quanto meno nel periodo 1970-2010, degli interessi economici, commerciali e strategici degli Stati Uniti.

Il termine *Washington Consensus* veniva coniato nel 1990 dall'economista John Williamson per indicare l'accordo tra i *policy-maker* dell'*IMF* e della *WB*, aventi appunto sede a Washington, e il Ministero del Tesoro statunitense (888), sulla validità di alcune precise direttive di politica economica, e in particolare:

- disciplina fiscale, attraverso riduzione/eliminazione dei *deficit* di bilancio e separazione tra autorità fiscale e autorità monetaria;
- riduzione/eliminazione dei *deficit* di bilancio preferibilmente riducendo la spesa pubblica invece che non l'aumento della tassazione;

---

(886) *US Hegemony and the World Bank: the Fight over People and Ideas*, in *RIPE*, 2002, 203. Cfr. anche Mohd Yazid, *The Theory of Hegemonic Stability*, cit., *passim*.

(887) Cfr. R.H. Wade, *US Hegemony*, cit., 203 ss., E. Toussaint, *Domination of the United States on the World Bank*, in *CATDM*, 2.4.2020. Wade evidenzia anche come l'egemonia statunitense si esprima nella nomina di figure chiave, in *primis* il Presidente, e nella violazione della libertà di ricerca: si pensi alle dimissioni forzate di figure come Joseph Stiglitz e Ravi Kanbur (207 ss.). Quanto all'egemonia degli Stati Uniti nell'*IMF*, anche in relazione all'uso specifico dei piani di aggiustamento, cfr. A. Dreher, N. Jensen, *Independent Actor or Agent? An Empirical Analysis of the Impact of US Interests on IMF Conditions*.

(888) Cfr. R. O'Brien, *Anatgonism and Accomodation: The Labor-IMF/World Bank Relationship*, in A. Kaasch, *Transformations in Global and Regional Social Policies*, Palgrave Macmilan, 2014, 155.

- liberalizzazione/deregolamentazione delle importazioni;
- liberalizzazione/deregolamentazione dei *FDI*, sia ‘brick-and-mortar’ che flussi di capitale a breve termine;
- privatizzazione delle imprese e riduzione del parco dipendenti pubblici;
- deregolamentazione del mercato del lavoro, e in particolare liberalizzazione dei licenziamenti individuali e collettivi, riduzione del *severance cost* e riduzione dei salari;
- tutela dei diritti di proprietà, con particolare enfasi sulle proprietà di tipo intellettuale,
- privatizzazione del sistema pensionistico (889).

Il termine ‘consenso’ si rivela utile anche per descrivere la proiezione di tali prescrizioni di origine burocratica in un vero e proprio sistema di credenze condivise a livello nazionale, regionale e globale. Prima di essere veicolato nei *SAP* dei paesi in via di sviluppo, il linguaggio del *Washington Consensus* è stato ‘liberato’ nelle facoltà di economia e nelle burocrazie del mondo occidentale, che l’hanno introiettato senza sollevare molti dubbi (890).

Eppure, i motivi per resistere intellettualmente erano – già in partenza – molteplici, anzitutto per la mancanza di chiarezza attorno alla distinzione tra fini e mezzi. La crescita economica è tragaradata dal *Washington Consensus*, in un’inadeguata prospettiva utilitaristica benthamiana, come un fine in-sé, mentre essa, al più, consiste in un mezzo per la realizzazione della dignità umana. Il *Gross Domestic Product (GDP) pro capite*, utilizzato come misura standardizzata della ‘felicità’ aggregata nel contesto di riferimento, nulla dice riguardo alla capacità delle singole persone di convertire in un funzionamento il proprio paniere di libertà individuali e collettive (891). Si tratta di una prospettiva limitata, che non solamente ignora il problema distributivo, ma anche la sorte delle capacità non economicamente misurabili (892), e si pensi a quella capacitazione politica pretermessa dal paternalismo che pervade i *SAP* propugnati dalle *IFI*.

Ma quest’aspetto, che potrebbe sembrare marginale, apre in realtà una voragine nella *ratio* stessa di simili strategie politico-economiche. Solamente l’irrelevanza delle sorti dei

---

(889) Cfr. J. Williamson, *What Washington Means by Policy Reform*, in *ID.*, *Latin American Adjustment: How Much Has Happened*, 1990, V. Lloyd, R. Weissman, *Against the Workers. How IMF and World Bank Policies Undermine Labor Power and Rights*, in *TMM*, 2001, vol. 22, n. 9.

(890) Cfr. H.W. Arthurs, *Globalization of the Mind: Canadian Elites and the Restructuring of Legal Fields*, in *CJLS*, 1997, 219 ss.

(891) Cfr. M. Nussbaum, *Creare Capacità*, Bologna, 2012, 51 ss.

(892) Cfr. A. Sen, *Lo Sviluppo è Libertà*, cit., 66 ss., che enfatizza anche l’incapacità dell’utilitarismo di scongiurare gli effetti perversi delle preferenze adattive: chi è deprivato in modo permanente può essere felice a fronte di utilità inferiori rispetto a quelle necessarie a un *WEIRD* per raggiungere il medesimo stato di felicità.

paesi obiettivo spiega come insigni economisti abbiano potuto sostenere una posizione gravemente antiscientifica, pretendendo di elaborare una 'ricetta' universale di politica economica, svincolata da quel momento *diagnostico* che dovrebbe, viceversa, interessarsi alle peculiarità e alle problematiche del singolo sistema economico.

Ma è possibile spingersi ancora oltre nella critica. Laddove i 'competenti' fossero davvero *preoccupati* per le condizioni di vita delle persone coinvolte, dovrebbero interessarsi anche ai desideri espressi dalle comunità particolari, magari rivolgendosi all'*expertise* dell'*ILO* nel campo della cooperazione allo sviluppo, invece che tentare di marginalizzarla, e soprattutto si occuperebbero in prima istanza delle condizioni per la realizzazione di un genuino *public reasoning*:

«Fra le caratteristiche della libertà c'è anche quella di presentare aspetti fra loro eterogenei, legati a una grande varietà di attività e istituzioni. Non ne possiamo estrapolare una concezione dello sviluppo immediatamente traducibile in una semplice 'formuletta' per l'accumulazione del capitale o l'apertura dei mercati o una pianificazione economica efficiente (sebbene nel quadro generale possa essere inserito ognuno di questi aspetti particolari). Il principio organizzativo che unisce in un corpus integrato i frammenti sparsi è dato dalla *preoccupazione*, a tutti sovraordinata, per uno sviluppo delle libertà individuali e per l'impegno della società a realizzarlo (corsivo mio)» (893).

Viceversa, l'universale 'estensivo' generato dai 'mandarinati' occidentali senza alcuna considerazione per l'autonomia normativa dei destinatari, e privato della contrapposizione dialettica con il particolare, anche solo sotto forma di analisi e confronto con le comunità interessate, non può che rivelarsi funzionale alla soddisfazione di interessi ad esse estranei, generalmente coincidenti con quelli dei soggetti enuncianti. È un punto che si è ampiamente esaminato nel primo capitolo, e di cui si può apprezzare ora un'applicazione concreta.

Finalità esplicita della 'ricetta' universale è di creare un'ambiente favorevole alle imprese e agli investimenti, con la rimozione delle *rigidità* del mercato, sul presupposto che il perseguimento degli interessi del capitale in prima istanza possa diffondere il benessere presso le classi subalterne in termini di maggiore occupazione e redistribuzione dei profitti. Anche questo è un punto già esaminato. Trattasi del *mantra* neoliberalista del preteso *trade off* tra efficienza economica ed equità sociale che si è notato non avere alcuna base scientifica, ma rispondere a un'ideologia ben precisa, strumentale al perseguimento degli interessi speciali dei capitalisti. Come si è già visto più in generale e come si dirà con riferimento ai *SAP*, un simile approccio fallisce costantemente nel garantire la crescita economica e, in ogni caso, i frutti di secondo grado dell'occupazione e della redistribuzione

---

(893) *Ib.*, 297.

dei profitti. Esso, inoltre, è distonico rispetto al principio di mutualità dei diritti, perché promuove una versione ‘tiranna’ delle libertà economiche, a discapito delle libertà politiche e dei diritti sociali. Persino l’occupazione, poi, non è un obiettivo sufficiente in molti contesti locali, in cui la povertà affligge persone che lavorano e, parimenti, non riescono a fruire di *standard* dignitosi di vita ( 894 ). Casomai, bisognerebbe perseguire un’occupazione *produttiva*, secondo i crismi del *WEP* ideato negli anni settanta da economisti del calibro (e della visione) di Hans Singer e Amartya Sen. Trattasi, tuttavia, di un approccio allo sviluppo comprensivo e mirato a migliorare i fondamentali del sistema politico-economico, che è semplicemente *alieno* rispetto all’ideologia che guida l’azione delle *IFI*.

Alla luce degli ‘ingredienti’ elencati, emerge come – una volta applicata – la ‘ricetta’ riduca quotidianamente e *pro futuro* lo spazio per l’esercizio della sovranità democratica. Si pensi, infatti, a come essa (1) imponga la rimozione dei controlli di capitali a breve termine, esponendo le economie immature a crisi finanziarie devastanti, secondo un meccanismo empiricamente documentato da Rodrik ( 895 ), a come (2) ostacoli l’acquisizione di competenze tecnologiche in proprio, funzionale a risalire la scala della divisione internazionale del lavoro, e a come (3) trasferisca potere decisionale dai parlamenti al mercato, e potere contrattuale dagli interessi non sezionali dei lavoratori al capitale. Si pensi, infine, a come essa (4) riduca la capacità dei governi di incrementare l’istruzione e la salute dei propri cittadini, e di come – in generale – la separazione tra politica fiscale e monetaria assoggetti l’implementazione delle politiche sociali alla rigida disciplina dei mercati finanziari, gestiti da istituzioni private transnazionali che deplorano l’utilizzo della spesa pubblica per finalità diverse dalle esigenze di breve termine degli investitori (si pensi alla funzione *disciplinare* dello ‘spread’).

Ciò premesso, unitamente alle discipline convergenti della *WTO* e dei *FTA* in termini di aiuti di stato, disciplina della concorrenza, barriere tariffarie e non tariffarie al commercio e tutela dei diritti di proprietà intellettuale, gli ‘ingredienti’ dei *SAP* costituiscono essenzialmente una componente della triade del ‘nazionalismo neoliberale’ che – in base a una precisa volontà politica espressa dai governi occidentali, e in particolare dagli Stati Uniti – ha assoggettato l’esercizio della sovranità democratica nei paesi in via

---

(894) Cfr. *ICFTU, Submission to IMF/World Bank Review on the PRSP Process*, 13.11.2001, 2 ss.

(895) Con A. Subramanian, *Why Did Financial Globalization Disappoint?*, IMF Staff Paper, 2009, 112 ss.

di sviluppo e, sotto taluni profili, anche negli stessi paesi sviluppati, ad automatismi finalizzati al perseguimento degli interessi sezionali dei capitalisti transnazionali, in quanto coincidenti con le esigenze della difesa nazionale (il c.d. *golden straitjacket*).

b. Come già anticipato, l'approccio multilaterale della *pax americana* era ritagliato sulle esigenze degli investitori finanziari e delle imprese nazionali di respiro globale dei paesi occidentali, bisognose di manodopera a basso costo, e della sola protezione dei propri diritti di proprietà intellettuale (896).

La Cina, ostentata come la 'smoking gun' delle virtù economicistiche connesse all'iperglobalizzazione, è un esempio di consapevole sottrazione dal sistema del *Washington Consensus*, poiché ha sempre rifiutato di applicare la 'ricetta' universale propugnata dalle *IFI*. Il paese si è offerto per anni come serbatoio di manodopera a basso costo, ma regolamentando i *FDI* attraverso la disciplina dei trasferimenti tecnologici coatti, facendo un pervicace ricorso al *reverse engineering* e, più in generale, perseguendo convintamente la via del protezionismo, con il foraggiamento delle proprie imprese, ancora immature per la competizione internazionali, attraverso il ricorso a quegli aiuti di stato vietati dal *WTO/GATT* (897).

È curioso notare come il sistema multilaterale, che aveva fatto addirittura prefigurare l'esistenza di un 'governo mondiale', sia letteralmente saltato, facendo riemergere le antiche esigenze mercantilistiche quando la sottostante costruzione di capacità tecnologica ha permesso al colosso cinese di competere con le imprese americane (ad es. Apple), anziché limitarsi a produrne le merci. Il 'momento Huawei' ha scompaginato persino la stabilità elettorale dei governi liberali, con l'elezione di Trump negli Stati Uniti, favorita da larga parte del mondo delle imprese, e dato la stura alle tensioni reazionarie e nazionalistiche che percorrevano le classi subalterne. È in questo preciso momento che il lavoro forzato in Cina, e la situazione di vita della minoranza musulmana degli Uiguri in particolare, sono diventate improvvisamente di primaria importanza per il governo statunitense (898).

---

(896) Cfr. Ha-Joon Chang, *Bad Samaritans*, cit., 84 ss.

(897) *Ib*, 122 ss.

(898) È davvero difficile non notare l'utilizzo strumentale e ipocrita del linguaggio dei diritti umani, alla luce dell'evidente contrapposizione tra lo *Uyghur Human Rights Policy Act* del 2020 e il famigerato 'Ordine Esecutivo' n. 13769 del 2017 (giornalisticamente, il 'Muslim Ban'), che ha limitato l'accesso al paese dei cittadini di numerosi paesi islamici, perché presuntivamente terroristi.

Più in generale, occorre essere avvertiti che le nazioni egemoniche combinano approcci unilaterali, bilaterali o multilaterali in base alle proprie necessità contingenti. Il multilateralismo, quindi, trae origine dagli opportunismi nazionali anziché da un impegno convinto, latore di un'obbligatorietà capace di assurgere il sistema delle relazioni internazionali al livello di diritto globale (899). Se quanto si va affermando è vero, allora le limitazioni della sovranità implicate dalle ricette neoliberiste costituiscono principalmente un attacco alla democrazia, anziché all'integrità degli stati nazionali quali unità politiche di un sistema giuridico che rimane internazionale, né il recupero di una certa misura di sovranità nazionale, come nel caso della *Brexit*, può essere tragguardato come garanzia di rafforzamento della democrazia interna.

Anche la critica progressista al neoliberismo, focalizzata sulla riduzione dello Stato, è un esempio di saggezza convenzionale inconfidente e smentita dai dati (900), posto che il processo di depoliticizzazione è stato condotto da sinergie tra amministrazioni burocratiche del potere e imprese di respiro globale (901), oggetto di costante protezione governativa. Si tratta, piuttosto, di riconoscere come lo Stato abbia consapevolmente ceduto (*de jure* o *de facto*) quote di sovranità in materia di politiche sociali per conquistare nuovi poteri *sinergici* nel contesto delle relazioni globali (902).

È opportuno introdurre qui l'elegante costrutto del 'trilemma di Rodrik', quale versione aumentata del classico terzetto incoerente di Padoa Schioppa (903). Per Rodrik, «if we

---

(899) Sabel, Scheuermann

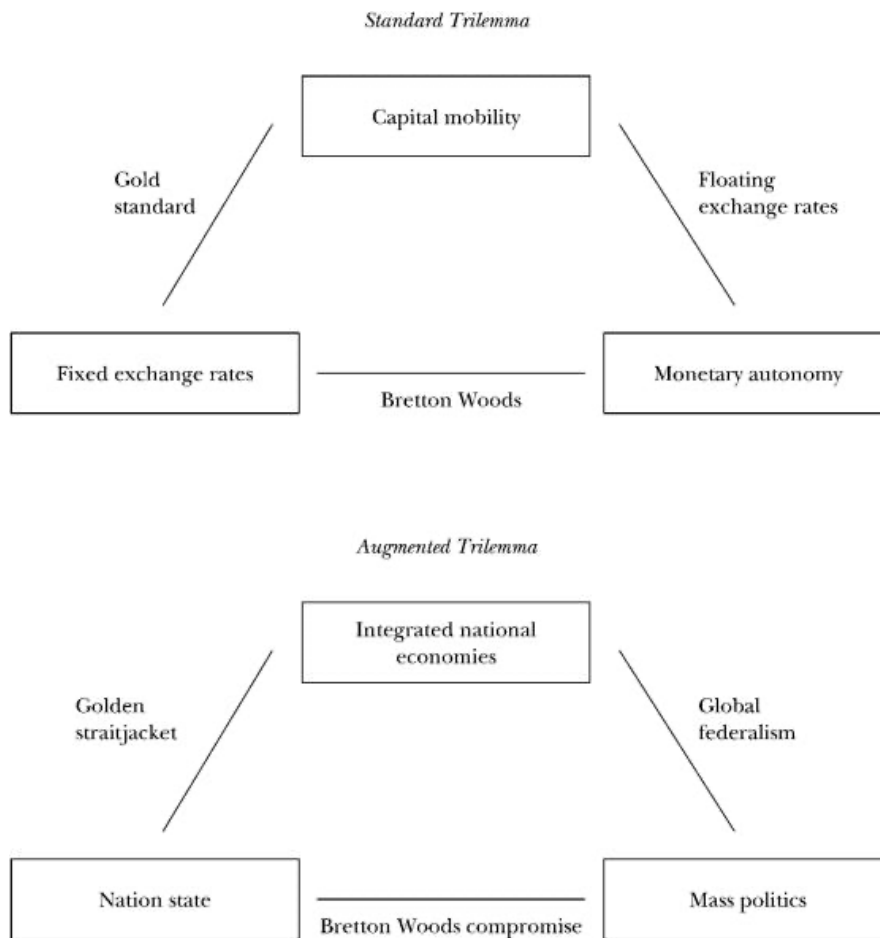
(900) Cfr. Centeno, Cohen, *The Arc of Neoliberalism*, ma v. anche

(901) L. Weiss, *Globalization and the Myth of Powerless State*, Mitchell e Fazi, Tutto quello che sapete sul neoliberismo è sbagliato, *Micromega* 21.2.21, *Reclaiming the State: A progressive vision of sovereignty for a Post-Neoliberal World*, Rodrik, Aresu,

(902) Cfr. S. Sassen, *Embedding the Global in the National: Implications for the Role of the State*, in *MI*, 1999, vol. 7, 40: «The strategic spaces where global processes are embedded are often national; the mechanisms through which new legal forms, necessary for globalization, are implemented are often part of national state institutions; and the infrastructure that makes possible the hypermobility of financial capital at the global scale is embedded in various national territories. This partial embedding of global dynamics in national territories in a context of exclusive territorial authority by the national state signals a necessary engagement with the national state. The national state could not be a mere bystander or passive victim. It had to participate through one or another of its instantiations in setting up the new legal frameworks and in legitimating the new norms. In this process, it weakened many of its authorities, especially those linked to the social fund, but it also gained new powers».

(903) Uno Stato non può avere contemporaneamente una politica monetaria indipendente, una perfetta mobilità dei capitali e partecipare ad un regime di cambi fissi, perché la modifica del tasso di interesse farebbe affluire o defluire capitali, e così rispettivamente apprezzare o deprezzare la moneta, con conseguente alterazione del tasso di cambio e obbligo della banca centrale di operare nel mercato dei cambi per ristabilire la parità. In caso di cambi flessibili, invece, la banca centrale non sarebbe costretta ad intervenire, rimanendo indipendente pur a fronte di una condizione di perfetta mobilità dei capitali. Se invece i movimenti dei capitali fossero limitati, non si presenterebbe

want true international economic integration, we have to go either with the nation-state, in which case the domain of national politics will have to be significantly restricted, or else with mass politics, in which case we will have to give up the nation-state in favor of global federalism. If we want highly participatory political regimes, we have to choose between the nation-state and international economic integration. If we want to keep the nation-state, we have to choose between mass politics and international economic integration» (904):



Come si può notare, in mancanza di un federalismo di stampo statunitense, connotato da una condivisione ‘hamiltoniana’ della politica fiscale (905), le uniche alternative sono

---

parimenti l’ipotesi dell’obbligo di intervento dell’autorità monetaria (cfr. T. Padoa-Schioppa, *I Mercati Europei dei Capitali fra Liberalizzazione e Restrizioni*, in *Bancaria*, 1982, 6, 616 ss).

(904) *How Far Will International Economic Integration Go?*, in *JEP*, 2000, 180 ss. Lo schema è copiato dalla pagina 181.

(905) Cfr. *Encyclopedia Britannica*, (Alexander) *Hamilton’s Financial Program*.



caratterizzate dall'*embedded liberalism* e dalla 'pepsi-or-coke politics'. In altre parole, o il compromesso keynesiano tra stabilizzazione delle economie nazionali e vincoli derivanti dall'economia internazionale, o la limitazione della sovranità democratica, che sottrae valore all'alternanza politica, per l'inedita ristrettezza dei margini di visione, proposta e manovra.

Siccome la via compromissoria è stata convintamente abbandonata a partire dalla fine degli anni settanta, e si ritiene di essere pessimisti circa la ripetibilità *tout court* degli eventi e degli equilibri politici (906), il mondo si trova dinnanzi a una grave *impasse*, mentre la collera sociale monta in conitnuazione. Sarebbe naturalmente auspicabile se almeno l'Unione Europea fosse capace di integrarsi politicamente, situando il livello statale sul piano comunitario. Sennonché, gli eventi mostrano che essa – tra *DWP*, Laval, *CFREU* e Parere 2/13 – avrebbe imboccato un vicolo cieco. Si dirà a breve come l'intervento della *Troika* in Grecia abbia esposto i limiti della separazione istituzionale tra politica fiscale e monetaria, e la costituzione materiale prettamente economicistica dell'esperimento comunitario.

Nell'ora attuale in cui sembra che la globalizzazione sia destinata a fare passi indietro, a partire dal *decoupling* tra l'economia statunitense e quella cinese per giungere all'accorciamento delle *GVC*, o comunque al loro confinamento nelle *piattaforme continentali*, è importante riconoscere come il male non fosse la globalizzazione in sé bensì il *deficit* di democrazia, e sarebbe a dire della *voce* propria della moltitudine priva dei mezzi di produzione. In mancanza di tale comprensione, siamo destinati a vedere in futuro un'epoca di *inshoring* delle attività manifatturiere che parimenti non sarebbe in grado di realizzare la dignità delle persone in quanto tali.

c. Il problema della retorica umanitarista si presenta quando istituzioni aventi un mandato od obiettivi sezionali pretendono di occuparsi di questioni ultronee, e soprattutto dei diritti delle persone, che dovrebbe essere compito della sovranità democratica di perseguire, e lo si è notato dapprima con riferimento alle imprese (*CSR*), poi rispetto alla *WTO* ('clausola sociale') e infine anche ai governi occidentali (*GSP/FTA*).

Se l'*IMF* possiede il preciso mandato di risolvere i problemi della bilancia dei pagamenti degli Stati (*i.e.* debiti verso l'estero > crediti verso l'estero), ha inizialmente

---

(906) Sempre valida è la massima di J.J. Bachofen, *Le leggi della storiografia*: «l'unità della storia non può dissolversi affinché un secondo Priamo implori un secondo Achille per il cadavere di Ettore».

svolto questo compito compatibilmente con i principi del libero mercato, di cui è espressione, ovvero favorendo politiche deflazionistiche, finalizzate a svalutare la capacità di acquisto delle classi lavoratrici (restrizione del credito, aumento della disoccupazione e riduzione dei salari) (907). Naturalmente, siccome c'è sempre un'alternativa, avrebbe anche potuto optare per la limitazione delle importazioni e i razionamenti, in base a un orientamento keynesiano alla risoluzione dei problemi di economia politica, che – tuttavia – già alla fine degli anni settanta era considerato perdente (908).

La svolta in senso 'umanitarista' è riconducibile al *Bretton Woods Amendment Act* del 1980, che ha assegnato all'*IMF* l'ulteriore compito di preservare i livelli di occupazione, e alla *WB* l'obiettivo di contrastare gli effetti negativi delle correzioni della bilancia dei pagamenti, mediante l'erogazione di prestiti finalizzati alla soddisfazione – con un linguaggio mutuato addirittura da Ul-Haq e Sen – dei 'bisogni umani fondamentali', MA attraverso lo sviluppo di una 'base economica produttiva' (909).

In disparte l'ampiamente erronea equazione tra le capacitazioni umane e il perseguimento di un'agenda economica segregata da quella sociale, tipico del neoliberalismo, quest'obiettivo viola letteralmente il mandato della *WB*. L'art. IV, sez. 10 dei 'Bank's Articles of Agreement', infatti, prevede che

« The Bank and its officers shall not interfere in the political affairs of any member; nor shall they be influenced in their decisions by the political character of the member or members concerned. Only economic considerations shall be relevant to their decisions, and these considerations shall be weighed impartially in order to achieve the purposes stated in Article I » (910).

La svolta dei *Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP)* del 1999, redatti dai governi interessati con l'assistenza dei tecnici delle *IFI*, e a seguito di consultazioni presso le organizzazioni della società civile, avrebbe dovuto risolvere le aporie dell'approccio *top-bottom*. Tuttavia, il risultato sostanziale non è stato dei migliori, perché i *PRSP* si sono

---

(907) Cfr. P.J. Richards, *Preserving Jobs under Economic Stabilisation Programmes: Can there be an Employment Target?*, in *ILR*, 1986, 424.

(908) Cfr. F. Caffè, *L'Altalena degli Economisti*, in *I Consigli*, 1977, ora in *ID.*, *La Dignità del Lavoro*, cit., 109.

(909) Cfr. P.J. Richards, *Preserving Jobs*, cit., 426.

(910) Sul punto, cfr. H. Moris, *The World Bank and Human Rights: Indispensable Partnership or Mismatched Alliance?*, in *JICL*, 1997, 182.

rivelati ampiamente carenti nell'indagare la relazione tra crescita economica e riduzione della povertà (911).

Una possibile ipotesi è che la differenza di *expertise* tra i dipartimenti tecnici delle *IFI* e le burocrazie dei paesi in via di sviluppo abbia provocato una certa sudditanza intellettuale e culturale. Al contempo, l'*ICFTU* nota le difficoltà di coinvolgimento degli attori sociali nel contesto di paesi in cui, ad esempio, la libertà sindacale non è effettiva (912). L'indifferenza delle *IFI* circa la mancata partecipazione dei sindacati e delle *NGO* in genere riflette un inveterato pregiudizio dalle parti di Washington rispetto alla democrazia dal basso, compresa quella sindacalmente organizzata. A ben vedere, per la necessaria corrispondenza tra libertà sindacale e diritto di cittadinanza, ciò si traduce in un pregiudizio nei confronti della voce democratica *tout court*:

«... recent declarations by some IFI spokespersons that civil society involvement in PRSPs could 'undermine' democratic institutions in those countries are worrisome development. Trade unions are in favour of the full participation of national parliaments in the PRSP process but note that in most cases where trade unions have been excluded from the process, parliaments have also not been consulted. Civil society participation and parliamentary involvement in the PRSP process are in no way mutually exclusive, as some IFI spokespersons have claimed; on the contrary, both elements should be seen as part of a genuine participatory poverty-reduction process» (913).

Non è un caso che il mancato rispetto degli *standard* democratici si dimostri prociclico, come ampiamente rilevato da Abouharb e Cingranelli. In primo luogo, le ovvie resistenze di parte della società civile ai *SAP* sono generalmente risolte attraverso la coercizione fisica e l'intimidazione da parte delle forze di polizia. I governi che passano più tempo sotto questi programmi, poi, sono più inclini a utilizzare la tortura nei confronti dei propri cittadini. Più in generale, la correlazione tra *SAP* e rispetto dei diritti umani tradizionali (vita, *habeas corpus* ecc.) è radicalmente negativa (914).

La partecipazione delle *IFI* a programmi che mirano alla realizzazione di diritti umani genera timore, ogni qual volta esse ritengano di muoversi come battitori liberi, e si pensi alla stessa adesione di tali organizzazioni ai *UNSDG* (915). Pertanto, è fondamentale che

---

(911) Cfr. F. Cheru, *Building and Supporting PRSPs in Africa: What Has Worked Well so Far? What Needs Changing?*, in *TWQ*, 2006, 355 ss.

(912) Cfr. *ICFTU*, *Submission to IMF/World Bank*, cit., 4 ss.

(913) *Ib.*, 5.

(914) *The Human Rights Effects of International Monetary Fund Structural Adjustment Programs, 1981-2003*, in *ISQ*, 2006, 133 ss., *ID.*, *The Human Rights Effects of World Bank Structural Adjustment, 1981-2000*, in *ISQ*, 2006, 233 ss.

(915) Cfr. <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/16/46/Sustainable-Development-Goals>.

organizzazioni come l'*ILO*, dotate di un mandato e un assetto realmente funzionali alla realizzazione della dignità umana, riescano a canalizzare la capacità di spesa delle *IFI* verso quest'obiettivo di massima (916). Se Sandra Polaski può presentare al Congresso degli Stati Uniti le benemerienze della *WB*, come il sostegno al programma *BFC*, ideato dall'*ILO*, bisogna essere avvertiti che quest'ultima rappresenta una categoria operativa radicalmente distinta dai *SAP* che, viceversa, costituiscono il 'bread-and-butter' dell'istituzione finanziaria (917).

d. Sancita l'inadeguatezza dei piani di aggiustamento strutturale rispetto alla capacitazione politica delle persone, è opportuno comunque esaminare brevemente i risultati apportati dai *SAP* sotto il profilo economico, dei *labour standard* e della libertà sindacale.

Naturalmente, il *deficit* democratico non è un fatto incidentale, ma riverbera i suoi effetti negativi sulle performance delle *IFI* e sulla loro volontà/capacità di perseguire interessi non sezionali piuttosto che quelli speciali e privilegiati del capitale transnazionale.

L'insigne economista William Easterly, ad esempio, dimostra come l'implementazione dei *SAP* sia negativamente correlata con le *performance* economiche dei paesi obiettivo (918). Per Joseph Joyce, gli obiettivi dell'*IMF* possono influenzare negativamente il livello di povertà, e in particolare «trade openness has a direct impact on poverty» (919). A fronte della riduzione della 'torta', poi, James Vreeland individua un preciso effetto redistributivo della ricchezza dal lavoro al capitale:

«If IMF programs hurt economic growth and redistribute income away from labor, labor is worse off – in terms of income – when countries participate in IMF programs. For capital, however, there is a trade-off: growth decreases but share of income increases. Shifts in distribution towards capital mitigate the negative effects on economic growth for this group. This paper shows that the change in capital share of income from manufacturing is large enough to increase the income of capital, despite lower growth rates» (920).

---

(916) Cfr. la critica di P. Alston, *Ships Passing in the Night: the Current State of the Human Rights and Development Debate Seen through the Lens of the Millennium Development Goals*, in *HRQ*, 2005, 755 ss., se pur fatta con riferimento agli *UN Millennium Development Goal (UNMDG)*, che hanno preceduto gli *UNSDG*.

(917) *The World Bank's Approach to Core Labour Standards and Employment Creation: Recent Development*, 2007, *Testimony Submitted*.

(918) *What Did Structural Adjustment Adjust? The Association of Policies and Growth with Repeated IMF and World Bank Adjustment Loans*, in *JDE*, 2005, M.R. Abouharb, D.L. Cingranelli, (919) *A True Test: do IMF Programs Hurt the Poor?*, in *AE*, 2009, 19.

(920) *The Effect of IMF Program on Labor*, 2001, 22.

Quanto agli *IFLS*, per Robert Blanton, «the overall level of respect for labor rights would decrease as both labor laws and practices change to match the goals and objectives of the IFI programs» (921). D'altro canto, il *report* annuale 'Doing Business' della *WB*, considerato il *baedaker* degli investimenti, enfatizza la flessibilità del lavoro quale variabile positiva nelle determinazioni degli investitori (922).

I *SAP* hanno effetti negativi anche sulla libertà sindacale. Ciò non deve stupire, giacché «a ... line of economic thought considers unions – and the collective labor rights they embody – as having a negative spillover on economic growth» (923).

Negli anni novanta, la *WB* si era impegnata a supportare il rispetto dei *CLR*, fatta salva la libertà sindacale e il diritto di contrattazione collettiva, perché connotati da una dimensione politica. In conseguenza, essa avrebbe violato l'obbligo di non interferire nelle politiche nazionali, contenuto nel proprio mandato, ove avesse sostenuto i diritti collettivi dei lavoratori (924).

Tra gli effetti negativi diretti, è possibile annoverare la politica di riduzione dei salari, attuata con lo strumento della contrattazione aziendale priva di coordinamento intersindacale e con i tetti retributivi legali, che ha alterato la dinamica salariale e il diritto di contrattazione collettiva (925). La preferenza delle *IFI* per la contrattazione collettiva decentrata, vera e propria costante della strategia neoliberale, è stata particolarmente evidente nell'America Latina, dove le istituzioni finanziarie hanno altresì favorito la frammentazione dell'unità sindacale (926).

Tra gli effetti indiretti, invece, si pensi alla riduzione del settore pubblico, che è il più sindacalizzato in tutto il mondo, oppure alla liberalizzazione dei licenziamenti, alla loro

---

(921) Cfr. R.G. Blanton, S.L. Blanton, D. Peksen, *The Impact of IMF and World Bank*, cit., 328.

(922) Cfr. P. Bakvis, *How the World Bank & IMF Use the Doing Business Report to Promote Labour Market Deregulation in Developing Countries*, Washington, 2006.

(923) Cfr. R.G. Blanton, S.L. Blanton, D. Peksen, *The Impact of IMF and World Bank Programs on Labor Rights*, in *PRQ*, 2015, 326.

(924) Cfr. R. O'Brien, *Anatgonism and Accomodation*, cit., 159.

(925) Cfr. V Lloyd, R. Weissman, *How International Monetary Fund and World Bank Policies Undermine Labor Power and Rights*, in *IJHS*, 2002, 439.

(926) K. Burgess, *Global Pressures*, cit., 213: «We should not take the IMF's support for CLS entirely at face value, however, particularly with regard to collective rights. First, enterprise-level collective bargaining tends to reduce the bargaining power of unions relative to employers. Second, the IMF's enthusiasm for freedom of association is most likely informed by a desire to undermine powerful unions with a privileged position in the labor movement. For example, the promised reform in Brazil's 1998 IMF Letter of Intent would have eliminated unicidade, which has protected Brazil's historically powerful unions by prohibiting multiple unions in the same profession/sector. Similarly, the Fund's US representatives applauded a 2001 reform in Argentina that granted all unions the same rights and benefits as legally recognized ... thereby undermining the historically dominant Peronist General Confederation of Workers (CGT)».

monetizzabilità e alla riduzione del *severance cost*, che hanno reso i lavoratori meno liberi e sicuri nell'esercizio dei propri diritti, compresa la libertà sindacale (927). Il combinato disposto dell'austerità fiscale e del libero movimento dei capitali, poi, ha reso le organizzazioni sindacali ricattabili dallo *shopping* dell'*host country*, favorito da impianti produttivi volatili e prestazioni di lavoro fungibili. Inoltre, la riduzione del costo del lavoro e la propensione per le attività ad alta intensità di manodopera hanno depresso la produttività del lavoro, abbassando le quote negoziabili dalle organizzazioni sindacali.

Più in generale, si può affermare come creare un'ambiente favorevole alle imprese e agli investimenti significativi creare un'ambiente sfavorevole all'esercizio della libertà sindacale:

«IFI policies embody a neoliberal perspective that views labor groups, and the collective bargaining rights, that they represent, as potential obstacles to reform. Thus, even if labor rights are not directly challenged in IFI policies, such policies establish a political environment detrimental to a labor rights regime» (928).

È interessante notare come le organizzazioni sindacali che hanno protestato e lottato politicamente, come avvenuto soprattutto nella Corea del Sud, sono riuscite a condizionare, almeno parzialmente, i negoziati dei *SAP*:

«Among democratic countries that borrowed money from the IMF between 1980 and 2000, those with stronger domestic labor received less-intrusive labor-related conditions ... When workers have the potential to be politically powerful, governments not only negotiate with the IMF to minimize labor-related conditions, but the IMF is also more likely to accede to these demands» (929).

Simili possibilità sono evanescenti in contesti privi di qualsiasi riconoscimento legale della libertà sindacale. Si sono verificate situazioni di transizione politica in cui le organizzazioni sindacali che chiedevano di essere ascoltate, ad esempio sulla gestione delle privatizzazioni delle imprese statali, non lo sono state. Ad esempio, nei paesi dell'est-Europa dopo la *Perestroika*, i sindacati chiedevano vanamente di intervenire per evitare la

---

(927) R.G. Blanton, S.L. Blanton, D. Peksen, *The Impact of IMF and World Bank Programs*, cit., 327.

(928) *Ib.*, 326.

(929) T.L. Caraway, S.J. Rickard, M.S. Anner, *International Negotiations and Domestic Politics: the Case of IMF Labor Market Conditionality*, in *IO*, 2012, 28.

grande spartizione dei beni pubblici nelle mani di pochi oligarchi, poi effettivamente accaduta (930).

e. Si è già detto come la Comunità/Unione Europea abbia reagito all'onda lunga della crisi del fordismo, negli anni ottanta e novanta, introiettando i dettami dell'ideologia egemonica proveniente dagli Stati Uniti. La strategia della rimozione delle rigidità e dell'abbassamento del costo del lavoro era stata inaugurata dalla stagione concertativa degli anni ottanta (931), che in Italia aveva avuto un primo sdoganamento con la Svolta dell'Eur del 1978 (932). Nei primi anni novanta, i *DWP* invocavano un approccio più deciso, giacché

«Negli anni '80 si è già fatto qualcosa nel senso di modificare le regolamentazioni che ostacolano la creazione di occupazione e un notevole contenimento della dinamica salariale ha abbassato il prezzo relativo del lavoro in quanto fattore di produzione, ma l'intensità occupazionale della crescita nella comunità è rimasta pressoché immutata» (933).

Siccome i farmaci, per quanto penosi, non avevano funzionato, l'idea era quella di aumentare il dosaggio, attraverso la deregolamentazione per via legale, da attuarsi in particolare nei paesi del Sud Europa. Per esempio,

«In vari paesi comunitari del Sud, le normative in materia di condizioni di licenziamento dei lavoratori con contratto di durata indeterminata andrebbero rese più flessibili, contribuendo così a limitare il ricorso a forme di lavoro precario» (934).

L'idea di evitare il lavoro precario di alcuni precarizzando il lavoro di tutti, naturalmente, costituiva una rinnegazione dello scambio neocorporativo, che aveva visto le organizzazioni sindacali difendere gli *insider* nel contesto del consapevole abbandono della guida del sistema economico da parte dello Stato. La strategia 'dualistica' del sindacato dimostra come il promuovere posizioni ancillari, perseguire obiettivi di bottega,

---

(930) Cfr. V Lloyd, R. Weissman, *How International Monetary Fund and World Bank Policies Undermine Labor Power*, cit., 437.

(931) Cfr. G. Kennedy, *Embedding Neoliberalism in Greece: the Transformation of Collective Bargaining and Labour Market Policy in Greece During the Eurozone Crisis*, *Studies in Political Economy*, 2016, 2 ss.

(932) Sulla concertazione sociale italiana, in sintesi, vedi A. Vallebona, *Istituzioni di Diritto del Lavoro*, I, *Il Diritto Sindacale*, Milano, 2017, 154 ss.

(933) Cfr. European Commission, *Growth, Competitiveness, Employment, The Challenges and Ways Forward into the 21st Century: White Paper*, 1994, 62.

(934) *Ib.*, 18.

possedere un orizzonte limitato e accontentarsi di quello che ‘piove dall’alto’, significa lastricare la strada a un’inesorabile marginalizzazione politica. Con un *report*, la burocrazia europea ‘sistemava’ una volta per tutte i sindacati, lasciandoli nell’angolo dove, in fondo, si erano infilati da soli (935).

Se l’Italia, come altri paesi del Sud Europa, avviava alla fine degli anni novanta la grande stagione della flessibilizzazione del mercato del lavoro per via legislativa, la Grecia non seguiva le raccomandazioni comunitarie, anche a causa della forte resistenza delle organizzazioni sindacali (936), che trovavano appoggio in talune correnti del partito di maggioranza, il *PASOK* (937). L’anomalia greca veniva a più riprese censurata dall’*IMF* (938).

La crisi dei mutui *subprime* forniva la prima vera occasione per assoggettare i greci alla disciplina dei mercati, e costringerli a una cura da cavallo. In Italia come in altri paesi europei, l’eclissi del legislatore in materia di relazioni industriali ha aperto nel tempo la strada alla contrattazione separata e a un generalizzato alla contrattazione aziendale, con conseguente pressione verso il basso del livello salariale. Si tratta di un adattamento della contrattazione collettiva e della dinamica salariale ai crismi della competitività, non alieno ai tentativi di resistenza dei sindacati maggiori in termini di coordinamento nazionale o settoriale, e di istituzione di un ordinato sistema della contrattazione collettiva, incentrato sul principio di gerarchia anziché su quello di competenza (939). Né, si badi, il coordinamento nazionale/settoriale è sufficiente a preservare la dinamica salariale da derive neocorporativiste:

«... many scientiss observed a re-emergence of centralised corporatist bargaining despite, or even because, most trade unions in western Europe had been seriously weakened in terms of membership and strike capacity. Whithout doubt, the new forms of corporatis interest mediation are strongly different from those of sixties and seventies. As junior partners, the trade uniones seem to have no other chance to agree to a ‘new peace formula’, essentially based on a joint commitment that the firm, the region or the national economy has to improve ist competitiveness under changed

---

(935) Ritengono che la concertazione degli anni novanta sia stata positiva per i sindacati italiani, invece, R.M. Locke, L. Baccaro, *The Resurgence of Italian Unions*, 1999, *passim*.

(936) Cfr. K.A. Lavdas, *Interest Groups in Disjointed Corporatism: Social Dialogue in Greece and European ‘Competitive Corporatism’*, in *WEP*, 2005, 297 ss.

(937) Cfr. G. Kennedy, *Embedding Neoliberalism in Greece*, 4.

(938) Cfr. International Monetary Fund. “Statement by the EC, ECB, and IMF on the First Review Mission to Greece.” Press Release No. 10/454, 2010, <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2010/pr10454.htm>. International Monetary Fund. “Statement by the EC, ECB, and IMF on the First Review Mission to Greece.” Press Release No. 10/308, 2010, <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2010/pr10308.htm>. International Monetary Fund. “World Economic Outlook: Uneven Growth, Short and Long Term Factors.” Washington DC, 2015.

(939) Cfr. G. Van Gyes, T. Schulten, *Intoduction*, cit, 13.



market conditions. Irrespective of how the emergence of the ‘new competitive corporatism’ might be assessed in detail, it shows that the new mode of capitalist reproduction is not only again a (re-)organised one, but also one which seems to rely once more on the support of employees and trade unions» (940).

Più in generale, bisogna tenere presente che gli impegni del ‘Semestre Europeo’ prevedono che lo Stato membro mantenga la crescita dei salari subordinata agli aumenti di produttività. In caso di deviazione, gli Stati membri sono oggetto di raccomandazioni della Commissione Europea, o addirittura portati a stipulare *Memorandum of Understanding (MOU)* con la *Troika* (Commissione Europea, *ECB* e *IMF*) (941), mentre il ruolo dei *NPB* deve ancora svelarsi, e le recenti aspettative di inflazione potrebbero creare il contesto adeguato a una loro entrata in scena.

Su iniziativa della Troika, l’*Economic Adjustment Programme (EAP)* ha implementato per via legislativa un pacchetto coerente di riforme. L’idea di fondo del *MOU*, che conteneva le condizionalità della prima *tranche* di aiuti, era che la competitività del sistema economico greco dovesse essere perseguita attraverso la c.d. ‘svalutazione interna’. Siccome la partecipazione della Grecia alla *European Monetary Union (EMU)* impediva al paese di svalutare una moneta (l’Euro) ipervalutata rispetto ai propri fondamentali economici, la competitività avrebbe dovuto essere raggiunta attraverso l’abbassamento del costo del lavoro, e quindi la deregolamentazione e la riduzione dei salari (942). La partecipazione all’*EMU*, quindi, si rivelava essere un vincolo disastroso in assenza di un’Unione politica capace di proteggere la Grecia dall’attacco degli speculatori finanziari, e di una politica fiscale comune, in grado di trasferire automaticamente le risorse nelle regioni economicamente più arretrate, guidando lo sviluppo.

L’elemento chiave nella flessibilizzazione del mercato del lavoro greco, vista con grande favore dalle associazioni industriali del paese, è stata la trasformazione delle istituzioni e delle pratiche della negoziazione collettiva (943).

Con la legge n. 4024/2011, il governo guidato dal *PASOK* ha capovolto l’impostazione tradizionale delle relazioni industriali greche; con la riforma, in particolare, il salario previsto dal contratto nazionale avrebbe potuto ora essere derogato a livello settoriale, e il

---

(940) H-J. Bieling, T. Schulten, *Competitive Restructuring and Industrial Relations within the European Union: Corporatist Involvement and Beyond?*, WSI-Diskussionpaper, no. 99, 3-4.

(941) Cfr. G. Van Gyes, T. Schulten, *Intoduction*, cit., 12 ss.

(942) Cfr. M. Karamessini, *Sovereign Debt Crisis: an Opportunity to Complete the Neoliberal Project and Dismantle the Greek Employment Model*, in S. Lehnhoff, *A Triumph of Failed Ideas. European Models of Capitalism in the Crisis*, ETUI, 2012, 155 ss.

(943) Cfr. G. Kennedy, *Embedding Neoliberalism in Greece*, 4-5.

salario previsto dal contratto settoriale avrebbe potuto essere derogato a livello aziendale (944). Veniva prevista, poi, la possibilità per i datori di lavoro medio-piccoli di stipulare contratti collettivi aziendali con mere «associazioni di persone». Queste modifiche hanno aperto di fatto alla contrattazione individuale dei salari (945).

Per quanto l'*ILO* sia tradizionalmente favorevole al pluralismo sindacale, in modo piuttosto consentaneo rispetto all'ideologia delle *IFI*, secondo il *report* della 'missione di alto livello' in Grecia,

«... associations of persons are not trade unions, nor are they regulated by any of the guarantees necessary for their independence. The High Level Mission is deeply concerned that the conclusion of 'collective agreements' in such conditions would have a detrimental impact on collective bargaining and the capacity of the trade union movement to respond to the concerns of its members at all levels, on existing employers' organizations, and for that matter on any firm basis on which social dialogue may take place in the country in the future» (946).

Ai medesimi obiettivi ha risposto il rinvio sino al 2014 dell'applicabilità dei contratti collettivi settoriali ai soggetti non rappresentati, con conseguente recesso di molti imprenditori dalle associazioni datoriali, e la drastica riduzione della durata delle clausole di ultrattività degli accordi collettivi. In virtù di queste misure, la copertura contrattuale delle mestranze scendeva dall'80% del 2008 al 40% del 2013 (947).

La legge 4093/2012, poi, ha riservato al governo il potere di fissare il salario minimo, prima sancito dal contratto collettivo nazionale. Per questa via, già all'inizio del 2013 il salario minimo era sceso del 22% in generale, e del 32% per i lavoratori aventi meno di 25 anni (948). Venivano, quindi, disegnate quattro *EPZ*, con salari ancora più bassi (949).

Inoltre, veniva aumentato il periodo di prova sino a 12 mesi, la possibilità di ricorrere al *part time* e al lavoro tramite agenzia, rendendo i lavoratori meno inclini ad esercitare i propri diritti (950). Venivano rimossi i limiti ai licenziamenti collettivi, aumentando così il potere di ricatto nei confronti dei sindacati (951). Venivano attuati tagli ingentissimi del personale del settore pubblico, ovvero quello più sindacalizzato (952). Veniva fissato un

---

(944) *Ib.*, 8.

(945) Cfr. M. Karamessini, *Sovereign Debt Crisis*, cit., 173.

(946) *ILO High Level Mission Report*, 2011, 59.

(947) Cfr. G. Kennedy, *Embedding Neoliberalism in Greece*, cit., 12.

(948) *Ib.*, 9.

(949) Cfr. M. Karamessini, *Sovereign Debt Crisis*, cit., 173.

(950) Cfr. G. Kennedy, *Embedding Neoliberalism in Greece*, cit., 10.

(951) *Ib.*, 11.

(952) Cfr. M. Karamessini, *Sovereign Debt Crisis*, cit., 173.

tetto di 1900 euro al mese a testa per i *civil servant* e veniva sospesa ogni negoziazione salariale (953).

L'attacco alla sovranità democratica, invece, emergeva anche dall'ipocrisia delle 'consultazioni' dotate di un obiettivo predefinito, utili a stampigliare il bollino della sostenibilità sociale su tutti i provvedimenti già prefigurati nei *DWP* e nelle raccomandazioni formulate negli anni successivi dalle *IFI* e dalla Commissione Europea:

«[To] launch by October 2015, a consultation process led by a group of independent experts to review a number of existing labour market frameworks, including collective dismissal, industrial action and collective bargaining, taking into account best practices internationally and in Europe. Further input to the consultation process described above will be provided by international organisations, including the ILO. The organization, terms of reference and timelines shall be agreed with the institutions. Following the conclusion of the review process, the authorities *will bring* the collective dismissal and industrial action frameworks and collective bargaining in line with best practice in the EU. No changes to the current collective bargaining framework will be made before the review has been completed. Changes to labour market policies *should not* involve a return to past policy settings which are not compatible with the goals of promoting sustainable and inclusive growth (corsivi miei)» (954).

Le consultazioni, quindi, sono valide solo se giungono alle conclusioni privilegiate dai creditori e dalla Commissione Europea. Il soggetto della libera scelta, nuovamente, è libero a patto di fare la scelta *giusta*, secondo il veduto meccanismo dell'imperativo di adeguamento. Mentre il primo *MOU* non è stato in alcun modo discusso con le parti sociali a causa dell'emergenza finanziaria (955), nel 2012 è stato raggiunto un *framework agreement* che la Commissione Europea non ha preso in considerazione perché «non ha risposto alle aspettative» (956).

Con il terzo accordo di salvataggio, invece, i ruoli addirittura finivano per capovolgersi, perché il partito *SYRIZA* concedeva alla *Troika* il potere di recensire tutte le proposte di legge governative prima della sottoposizione al parlamento (957).

Come nella 'dottrina Laval', la partecipazione all'Unione Europea comporta un conflitto con le obbligazioni internazionali dei paesi membri, e in particolare, per quanto di interesse, con le Convenzioni dell'*ILO*. A fronte dei *compliant* delle organizzazioni

---

(953) *Ib.*

(954) Riportato da A. Koukiadaki, A. Grimshaw, *Evaluating the Effects of the Structural Labour Market Reforms on Collective Bargaining in Greece*, ILO, 2016, 1.

(955) *Ib.* 13.

(956) European Commission, *The Second Economic Adjustment Programme for Greece, Fourth Review March 2012*, Occasional Papers 94, 147.

(957) Cfr. G. Kennedy, *Embedding Neoliberalism in Greece*, cit., 12.

sindacali greche, gli organi di supervisione, e nel dettaglio il *CFA* nel caso n. 2820 del 2012 (958), il *CEARC* nei *Report* del 2013 (959) e del 2015 (960) e il *CAS* nel *Report* del 2013 (961), hanno accertato la violazione, da parte del governo greco, delle Convenzioni n. 87 e 98, come specificate dall'*acquis*, con conseguente invio della missione sopra citata (962).

---

(958) «995. Firstly, the Committee cannot but observe that the long list of issues raised by the complainants demonstrate important and significant interventions in the voluntary nature of collective bargaining and in the principle of the inviolability of freely concluded collective agreements ... 997. The Committee underlines that the elaboration of procedures systematically favouring decentralized bargaining of exclusionary provisions that are less favourable than the provisions at a higher level can lead to a global destabilization of the collective bargaining machinery and of workers' and employers' organizations and constitutes in this regard a weakening of freedom of association and collective bargaining contrary to the principles of Conventions Nos 87 and 98 ... 998. In respect of the allegations related to the use of association of persons for special firm-level agreements, the Committee recalls that Article 4 of the Convention refers to the encouragement and promotion of the full development and utilization of machinery for voluntary negotiation between employers or employers' organizations and workers' organizations. The Committee considers that collective bargaining with representatives of non-unionized workers should only be possible where there are no trade unions at the respective level».

(959) «The Committee recalls, as has been said to other countries in similar situations, that if, as part of its stabilization policy, a government considers that wage rates cannot be settled freely through collective bargaining, such a restriction should be imposed as an exceptional measure and only to the extent that it is necessary, without exceeding a reasonable period, and it should be accompanied by adequate safeguards to protect workers' living standards» (107).

(960) «The Committee recalls its previous comments concerning Act No. 3845/2010 which provided that: 'Professional and enterprise collective agreements' clauses can (from now on) deviate from the relevant clauses of sectoral and general national agreements, as well as sectoral collective agreements' clauses can deviate from the relevant clauses of national general collective agreements. All relevant details for the application of this provision can be defined by Ministerial Decision. As regards the matter of the association of persons, the Committee had noted that Act No. 4024/2011 provided that, where there is no trade union in the company, an association of persons is competent to conclude a firm-level collective agreement. The Committee had previously expressed concern that, given the prevalence of small enterprises in the Greek labour market, the facilitation of association of persons, combined with the abolition of the favourability principle set out first in Act No. 3845/2010 and given concrete application in Act No. 4024/2011, would have a severely detrimental impact upon the foundation of collective bargaining in the country. Recalling the importance of promoting collective bargaining with workers' organizations and thus improving collective bargaining coverage, the Committee once again requests the Government to indicate the steps taken to promote collective bargaining with trade unions at all levels, including by considering, in consultation with the social partners, the possibility of trade union sections being formed in small enterprise» (86-87).

(961) «The Committee recalled that the interference in collective agreements as part of a stabilization policy should only be imposed as an exceptional measure, limited in time and degree, and accompanied by adequate safeguards to protect workers' living standards. Mindful of the importance of full and frank dialogue with the social partners concerned to review the impact of austerity measures and the measures to be taken in times of crisis, the Committee requested the Government to intensify its efforts, with ILO technical assistance, to establish a functioning model of social dialogue on all issues of concern with a view to promoting collective bargaining, social cohesion and social peace in full conformity with the Convention. The Committee urged the Government to take steps to create a space for the social partners that would enable them to be fully involved in the determination of any further alterations that touched upon aspects going to the heart of labour relations and social dialogue» (81).

(962) Cfr. A. Koukiadaki, A. Grimshaw, *Evaluating the Effects*, cit., 19.

Proprio muovendo dall'intervento della *Troika* in Grecia, Francis Maupain enuclea il concetto di «transfert d'inhibition» per descrivere la condizione di un Paese membro dell'*ILO* che si trova costretto a trasgredire le norme convenzionali per la soggezione a un'autorità esterna:

«Dans ce cas, en effet, ce ne sont plus tellement les pays concernés qui hésitent à dénoncer les conventions antérieurement ratifiées, en raison de l'opprobre qui s'y attache, mais plutôt l'OIT, et même les plaignants potentiels eux-mêmes, qui hésitent à mettre le pays concerné dans une position où il n'aurait d'autre choix que de renoncer à ses engagements antérieurs envers l'OIT pour se mettre en règle avec les directives de l'UE ... Dans ces circonstances, l'application dispersée des procédures constitutionnelles de recours risquait fort de déboucher sur un constat de manquement qui serait voué, soit à rester sans effet (si ce n'est celui d'éroder davantage la crédibilité de la protection offerte), soit à pousser le pays à dénoncer ses obligations pour se mettre en règle et, ce faisant, priver l'OIT du dernier levier qui lui reste, à savoir la pression tripartite de la Conférence internationale du travail (CIT) (laquelle peut indirectement et de manière paradoxale, fournir aux pays mis sur la sellette un appui pour mieux résister à la pression de la Troika)» (963).

f. Alla luce della sempre maggiore centralità della Cina sul piano economico, politico e culturale, merita indagini più approfondite la politica dei prestiti condotta dal governo cinese per mezzo soprattutto della *China Development Bank (CDB)*, al di fuori del *framework* delle *IFI* e del 'Club di Parigi'.

Con riguardo al tema oggetto del presente contributo, può osservarsi che la Cina tende a finanziare i paesi colpiti dalle sanzioni statunitensi, che sono tendenzialmente ordinamenti non-democratici (964). Ciò significa che lo scarso livello di effettività della libertà sindacale, che normalmente connota simili contesti, finisce per rientrare nel paniere delle variabili che condizionano positivamente le decisioni di distribuzione degli aiuti finanziari, assunte dagli istituti cinesi.

Inoltre, è importante evidenziare come oltre il novanta per cento dei contratti stipulati dalla *CDB* contengono clausole che consentono al creditore di domandare la restituzione immediata della somma prestata, in caso di significative modifiche delle leggi o delle *policy*, con particolare riferimento alle normative ambientali e alla disciplina del mercato del lavoro (c.d. 'Change-of-Policy Clause') (965).

In conclusione, l'effettività della libertà sindacale in una prospettiva internazionale rischia di finire tra l'incudine del modello di sviluppo statunitense e il martello della politica

---

(963) F. Maupain, *La Mise en Oeuvre des Conventions de l'OIT*, cit., 74.

(964) Cfr. D. Telias, F. Urdinez, *China's Foreign Aid Political Drivers: Lessons from a Novel Dataset of Mask Diplomacy in Latin America during the COVID-19 Pandemic*, in *JCCA*, 2020, 22.

(965) Cfr. A. Gelpern, S. Horn, S. Morris, B. Parks, C. Trebesch, *How China Lends. A Rare Look into 100 Debt Contracts with Foreign Governments*, Kiel Institute, 2021, 7 ss.

estera cinese, entrambi costitutivi di due differenti modalità di semantizzazione del ‘nazionalismo neoliberale’.

#### 4. I diritti umani, infine.

a. Dopo aver tentato di pensare una nuova concezione dei diritti umani, si è inteso delineare una sorta di fenomenologia delle istituzioni, delle ideologie e dei linguaggi che condizionano l’effettività della libertà sindacale in una prospettiva internazionale, e che consente di fornire, forse, una risposta alla domanda, lasciata inevasa, che ha chiuso il primo capitolo.

Si è affermato che la libertà sindacale costituisce la declinazione del diritto di cittadinanza sul luogo di lavoro. Si potrebbe essere portati a ritenere, abbastanza logicamente, che l’effettività della libertà sindacale derivi dalla solidità della democrazia, ed è, questo, un punto fermo dell’*ILO*.

La questione sta in un certo senso esattamente in questi termini, ma è importante notare che negli stati liberali è valido anche l’esatto contrario, in una sorta di mutualismo perfetto, capace di innescare un circolo virtuoso/vizioso. Pertanto, l’ineffettività della libertà sindacale rappresenta un fattore di quella crisi della cittadinanza politica, che investe pericolosamente le democrazie liberali.

A partire dalla rivoluzione francese, gli ordinamenti giuridici occidentali sono imperniati sul concetto di soggetto di diritto, che – come osserva Marx – depolitizza le differenze antropologiche (sociali, etniche, religiose), che costituiscono l’identità irriducibile dell’individuo. Se nella nuova costituzione egalaritaria esse cessano di avere rilevanza giuridica, nondimeno l’epoca contemporanea ha accentuato queste differenze al livello della società civile. Negli ultimi decenni, in particolare, e specialmente dalla caduta dell’Unione Sovietica, portatrice di una visione del mondo concorrenziale rispetto a quella capitalistica, si è osservata una brusca accelerazione delle diseguaglianze economiche. Al contempo, si è acuita la disomogeneità etnica e culturale dei paesi occidentali. Sia l’uno che l’altro aspetto mettono in crisi la reificazione di un *demos* dotato di volontà politica, innescando circolarmente un peggioramento delle condizioni di vita delle persone e un approfondimento delle spaccature sociali. Ma l’idea di risolvere i problemi sociali attraverso la politica identitaria non centra il *focus* ed è controproducente sia nell’ottica conservatrice che in quella liberale. Se in base alla prima visione questo presunto multiculturalismo è destinato a sfociare in un ricercato scontro di civiltà, i liberali puntano

a tutelare le minoranze con leggi speciali, che minano l'unitarietà della soggettività giuridica, e parlano il linguaggio paternalista della cultura dominante. La via opposta passa per la risoluzione della questione sociale attraverso l'aggregazione delle diversità attorno al fine universale dell'emancipazione umana dalle tribolazioni universali del lavoro, del precariato e dell'inoccupazione.

In precedenza, si è tratteggiata la categoria dei diritti umani non come un elenco di diritti prepolitici, ma come un concetto-limite, che evoca la sintesi dialettica tra l'incipiente esclusione politica della persona, e la correlata possibilità della sua contestazione, entrambe già contenute nella concezione kantiana della soggettività giuridica universale.

La crisi della cittadinanza è aspetto ampio, e la competizione innescata dalle comunità di destino ne è allo stesso tempo conseguenza e rafforzativo, saldandosi in modo coerente con la *governance* tecnocratica. Come si sarà inteso, il concetto di *denizenship* può essere applicato su scala generalizzata, e non solamente alle minoranze etniche e religiose, finendo per costituire il paradigma della convivenza civile contemporanea.

Il processo di desoggettivizzazione giuridica insito nell'odierna civiltà capsulare è efficacemente descritto dal concetto di *margizenship*, applicabile a vagabondi, senz'altro, inoccupati di lungo periodo e *sans-papier* che vivono ai margini delle capsule medesime, ed estensibile anche alle persone dotate di una *denizenship* debole, assegnata loro dal destino e non frutto di libera scelta. L'esclusione dalla *governance* privata e dalla vita che prende luogo all'interno delle comunità chiuse lascia questi soggetti fuori dei territori deontologici della norma (966), alla mercé della gestione securitaria, repressiva e prevenzionale (967) degli spazi e delle esistenze (968), che evoca il paradigma agambeniano dell'*homo sacer* (969).

La modellazione di una società realmente inclusiva dipende necessariamente dalla realizzazione di piani *statali* di sviluppo a lungo termine, finalizzati a combattere la povertà, aumentare il livello generale di produttività e favorire la piena occupazione. La volontà politica democratica è tenuta, con il massimo dell'autoresponsabilità, ad esprimere

---

(966) M. Schuilenburg, *Citizenship Revisited*, cit., 363, Loic Wacquant, *Punishing the Poor: The Neoliberal Government of Social Insecurity*, 2009.

(967) È quest'approccio *risk-oriented* a spiegare l'uccisione di molti neri americani ad opera della polizia. Nei quartieri che raccolgono i *margizens* una felpa con cappuccio, il colore della pelle e un atteggiamento strano come correre rappresentano dei 'marker' sufficienti per azionare la repressione preventiva della polizia, che ha il compito di neutralizzare il rischio nel modo più veloce e sicuro per gli stessi agenti di pubblica sicurezza.

(968) Loic Wacquant, *Punishing the Poor: The Neoliberal Government of Social Insecurity*, M. Schuilenburg, *Citizenship Revisited*, cit., *passim*.

(969) E. Martinez, *Aporofobia*.

la sua idea di futuro e a perseguirla con coerenza, a decidere gli obiettivi e trarre dal sapere scientifico gli strumenti adeguati alla realizzazione degli stessi, a scegliere infine chi vince e chi perde sul mercato, ovvero tutto l'opposto di quanto accaduto nei decenni passati sulla scorta dei principi neolibertistici (970).

Se il pendolo dell'economia (971) sembra ora oscillare verso il principio di intervento statale nell'economia, è opportuno accendere i riflettori sull'*American Rescue Plan* da 1.9 trilioni di dollari, che modellerà le credenze economiche e la cultura politica della generazione a venire. Sarà importante verificare se la nuova amministrazione piloterà i mercati verso la crescita sostenibile o si accontenterà di tessere reti di protezione sociale per individui e famiglie (972). L'unica certezza è che solamente l'utilizzo degli strumenti della democrazia rappresentativa, che escluda il governo dalle decisioni di più ampio respiro, potrà instradare l'ormai ineludibile competizione con l'approccio autoritario cinese.

Lungi dal cedere all'idea di un pansindacalismo velleitario, è nell'interesse di organizzazioni sindacali che mirino ad espandere la propria capacità di influenza di instare per l'attuazione di *policy* capaci di aumentare il bacino potenziale degli iscritti e generare un contesto produttivo favorevole alla tutela dei diritti del lavoro. Si può anzi affermare che la strategia della mera difesa degli *insider*, che si è vista negli anni settanta e ottanta quanto meno in Italia, sia imputabile all'incapacità del sindacato di accreditarsi come capsula significativa, e tanto più come attore della nuova *governance* tecnocratica.

Solamente se riuscirà a ricostruire la sua identità perduta come *forum* aperto ad ogni contributo, che mantenga al centro del suo mandato il tema del lavoro, e di filtro credibile delle istanze democratiche, poi, il sindacato sarà in grado di evidenziare cointeressenze nelle classi subalterne escluse dai processi politici, con conseguente costituzione di realtà distinte dal sindacato medesimo ma allo stesso tempo ad esso collegate (973) e funzionali alla reintegrazione della cittadinanza.

In ultima analisi, la libertà sindacale e un'interpretazione non corporativa del sindacalismo possono promuovere la formazione di una «parte di nessuna parte» (974), e

---

(970) Beveridge, G. La Pira, *L'attesa della povera gente*, F. Caffè.

(971) Williams, Drew, *Pendulum. How past generations shape our present and predict our future*.

(972) Vedi J. Politi, L. Fedor, T.N. Rogers, *People See the Power of Government*, FT 13.3.2021.

(973) Come negli esempi storici della CGIL, CISL e UIL e delle 'cinghie di trasmissione' rispettivamente con i partiti comunista, democristiano e socialista.

(974) Ranciere, 305.



tradurla in pressioni e piattaforme rivendicative, con l'obiettivo ormai *vitale* di far funzionare la democrazia liberale per la gente comune.

Come intuito da Oscar Ermida Uriarte, infatti,

«La libertad sindical es ... un elemento constitutivo de la democracia. No solamente de la democracia material, sino también de la democracia formal y ello por dos razones. Primero, porque para importantes sectores de la población, los trabajadores, es imposible o muy difícil ejercer muchos de los derechos civiles tradicionales sino a través de la acción igualadora del sindicato. Y segundo, porque las modernas democracias pluralistas requieren del sindicato como uno de los actores representativos de ese pluralismo que les es consustancial. Tan es así, que es común la referencia al «test sindical» de la democracia que consiste en usar el reconocimiento de la libertad sindical como un indicador de democracia» (975).

b. La teoria delle capacità di Amartya Sen ha spostato in avanti l'asse della filosofia politica, integrando il concetto di equità di John Rawls, con la previsione di un approccio personalizzato nella rimozione degli ostacoli che la singola persona incontra nel convertire le capacità in funzionamenti. Negli stati liberali caratterizzati da una moltitudine di diritti, una partecipazione politica effettiva è la preconditione di quel 'public reasoning' che il filosofo indiano considera come metodo irrinunciabile di identificazione e realizzazione dei diritti e delle capacità. È necessario, tuttavia, contrapporre una decisa enfasi sulla 'capacità politica' a quell'elencazione eteronoma dei bisogni essenziali, ambiguamente operata da Martha Nussbaum.

Nel corso del 'viaggio' fatto nelle pagine che precedono, ci si è imbattuti in numerosi ostacoli che le persone incontrano nel convertire il loro diritto di partecipazione democratica in un funzionamento, giocoforza connessi al luogo di lavoro o, comunque, alle istituzioni sindacali.

Cercando di allargare e, allo stesso tempo, sintetizzare il ragionamento, sono due i fattori che giocano un ruolo essenziale: l'informazione, ovvero il quarto potere che ancora non trova disciplina costituzionale, con il corollario dell'istruzione necessaria per comprendere, criticare e trasmettere le notizie, e l'aggregazione della moltitudine portatrice di interessi diffusi e non sezionali, esclusa dai gruppi sociali più influenti. Sotto questo secondo profilo, le esperienze di democrazia vissuta nella fabbrica, quindi, quale tirocinio di democrazia politica. La cittadinanza nel luogo di lavoro quale viatico della cittadinanza democratica. Fondamentale, allora, è il ruolo delle organizzazioni sindacali nell'implementare esperienze collettive esemplate sul modello dei consigli di fabbrica,

---

(975 ) *Critica de la Libertad Sindical*, cit., 36.

nell'interpretare la loro missione in modo inclusivo e non corporativo, e nella pretesa dell'attuazione di politiche di pieno impiego e piani di sviluppo economico che mirino, nel lungo termine, a una produttività sostenuta e al miglioramento del capitale umano. Questi obiettivi sono contenuti nelle dichiarazioni dell'*ILO* del 1944 e del 2008 e nella stessa Agenda 2030 delle *UN*, e sono quindi rivolti anche a quelle società occidentali che credono in un'inesistente superiorità politica, morale e umana rispetto al resto del mondo.

L'intellettuale Samuel Huntington, organico rispetto all'ideologia neoliberista e alla sua idea di governo tecnocratico delle esistenze, ha scritto che la democrazia ha posto fine alle questioni sociali, e che la collera sarebbe ora corsa sulla faglia dello scontro di civiltà, del conflitto culturale, in particolare con il barbaro mondo islamico. Invero, chi scrive è convinto che le tensioni interculturali obliterino un conflitto sociale che deve riemergere nel discorso pubblico attorno ai temi del lavoro, dello sfruttamento, del precariato e del non lavoro. Il fondamentalismo islamico rappresenta un uso politico della religione, un universale 'estensivo' garante di relazioni di dominio, e si tratta di sostituirlo con una mappa concettuale capace di mobilitare coscienze ed energie su basi emotive che mirino a obiettivi completamente diversi, come quello dell'emancipazione umana.

c. Volendo ragionare per categorie logiche, o in modo euristico, senza pretesa di pragmatismo, nelle democrazie ibride o precarie, cioè il grande mondo di mezzo tra stati liberali e illiberali, l'insistenza dell'*ILO* sul dialogo sociale e sul confronto può aiutare a migliorare la qualità del discorso pubblico interno attorno alla generazione dei valori e dei diritti, compresa la libertà sindacale. In effetti, il principio di autonomia politica è compatibile con l'allargamento delle prospettive al di fuori del livello politico-decisionale nazionale, e anzi, osservarsi con gli occhi degli altri è fondamentale per evitare che le procedure democratiche di comunità chiuse ed omogenee finiscano per iterare violazioni millenarie della dignità umana (come ad esempio quella delle donne), sulla base di una tradizione locale che viene erroneamente percepita come giustizia universale.

Invece, negli stati illiberali culturalmente ed etnicamente omogenei, ovvero gli obiettivi ideali dei diritti umani, pare non potervi essere libertà sindacale senza democrazia. Come afferma Jurgen Habermas,

«Le istituzioni giuridiche della libertà si sfaldano senza le iniziative d'una popolazione *già abituata* alla libertà. La spontaneità di queste iniziative non può essere ottenuta dal diritto per via

coercitiva; essa si rigenera a partire da tradizioni liberali e trova sostegno nei rapporti associativi d'una cultura politica liberale» (976).

Bisogna tenere a mente questo monito, anche nell'impostazione di programmi di cooperazione che devono sposare, quindi, un approccio comprensivo, finalizzato all'emersione di un processo di autodeterminazione politica, per quanto lungo e difficile il percorso possa rivelarsi. C'è qui un secondo significato forte della concezione dei diritti umani, che rimanda al concetto di 'obbligazione imperfetta', enucleata da Kant, e sintetizzata nella formula

'Ought IMPLIES Can' (977),

che vincola il soggetto che si trova nella posizione di aiutare, a considerare cosa può ragionevolmente fare per aiutare i propri simili. Questa differenza tra obbligazione perfetta ed obbligazione imperfetta, quindi, è anche la differenza tra la teoria contemporanea dei diritti umani e la nuova concezione. La derivazione etica rende gli imperativi categorici privi di un ineludibile fondamento filosofico, e il nesso tra prospettiva democratica e giusnaturalista, tracciato da Habermas internamente all'ordinamento giuridico, si mostra parimenti debole a risolvere momenti di contestazione e di rivendicazione politica. La formulazione del codice giuridico habermasiano, infatti, assume la fisionomia di una petizione di principio, laddove omette il tema del riconoscimento reciproco dei consorziati che, si badi, possiede una dinamicità tale da irradiarsi nello spazio e nel tempo, interessando l'ultima persona della Terra come le generazioni successive. È proprio nell'interstizio lasciato vuoto da questi insigni filosofi, quindi, che si insinua il momento della lotta di Etienne Balibar, e – allo stesso tempo – è proprio la situazione fattuale di potere ('can') in capo all'interlocutore, articolata da Kant, a rappresentare il necessario *pendant* di una contestazione che, altrimenti, nemmeno potrebbe prendere vita, rimanendo confinata nell'oscuro regno delle intenzioni.

Sotto questo profilo, occorre osservare che l'identità soggettiva è senz'altro il prodotto di un riconoscimento di tipo relazionale. La 'svolta linguistica' ha insegnato come non sia possibile pensare a un oggetto se non associandolo a una serie di predicati e stati di cose, e quindi che la *verità* dell'oggetto è espressa da proposizioni linguistiche aventi «significato

---

(976) *Fatti e Norme*, cit., 157.

(977) Cfr. R. Stern, *Does 'Ought' Imply 'Can'? And Did Kant Think It Does?*, in *Utilitas*, 2004, 42 ss.

identico per utenti diversi» (978), mentre la sua *esistenza* trascolora nella rappresentazione soggettiva e, in ultima analisi, nel regno dove gli oggetti possono essere ma possono anche non essere. Se questo è vero anche per l'uomo, che 'più che *dire* è *detto*', è anche vero che egli è l'unico oggetto del pensiero altrui, espresso in termini linguistici, che è in grado di modificare la cornice semantica in cui la simbolizzazione prende vita. È questo, quindi, il senso profondo dell'interversione linguistica, senza cui la persona, quale mero significante del discorso collettivo, sarebbe, in ultima analisi, priva di dignità. Ecco allora come bisogna guardare con sospetto a ogni tentativo di sostituirsi, in un rapporto non-richiesto di *agency*, a un soggetto che è naturalisticamente in grado di modificare la cornice semantica, con esclusione, quindi, delle sole forme di disabilità grave per cui – su basi etiche – esiste un dovere di *guardianship* (979).

La cooperazione allo sviluppo richiesta dalla nuova impostazione presuppone un lungo percorso *dialogico*, che superi la consueta relazione di dominio, estrattiva di risorse naturali ed energie lavorative dei paesi poveri. Sarebbe illusorio pensare che i governi occidentali abbiano provocato l'*hyperglobalisation* per migliorare la condizione delle persone nei paesi in via di sviluppo. Si tratta al più di un effetto collaterale, utile per ammantare la globalizzazione di un lato umano. Vero è che la tara degli automatismi internazionali va in qualche modo superata, e non è difficile immaginare l'edificazione di un *forum* internazionale in cui ogni Stato, alla fine del ciclo economico, deve rendere conto della coerenza delle principali decisioni operate rispetto a un orientamento allo sviluppo, eventualmente pianificato nel lungo termine, che miri alla realizzazione degli interessi non sezionali della propria cittadinanza, con scarni obiettivi comuni, come quelli ambientali. Ed è esattamente in questo *forum* che gli Stati ricchi dovrebbero offrire la propria assistenza tecnica e la propria cooperazione, anche materiale.

d. Invero, il traguardo del riequilibrio dell'economia mondiale comporterebbe un appiattimento della divisione internazionale del lavoro, che non è affatto nell'interesse dei paesi dominanti. La globalizzazione ha portato molte nazioni poverissime nel terzo o addirittura nel secondo quartile del reddito *pro capite*, acuendo (piuttosto che attenuare) la pressione dei migranti sulle frontiere del c.d. primo mondo.

---

(978) Cfr. J. Habermas, *Fatti e Norme*, cit., 20.

(979) Cfr. G.C. Spivak, *Can the Subaltern Speak?, Reflections on the History of an Idea*, Columbia, 2010.

A discapito delle conseguenti tensioni sociali e politiche, il fenomeno dell'immigrazione va guardato nel suo complesso. Le ricerche di Martin Ruhs evidenziano una carenza di visione di talune organizzazioni sindacali occidentali, che si oppongono all'ingresso dei lavoratori migranti (980). La concorrenza al ribasso nei confronti dei lavoratori autoctoni, ipotizzata anche da Guy Standing, non è in realtà dimostrata dalle ricerche empiriche e, paradossalmente, potrebbe nel caso essere favorita proprio da politiche di restrizione, che costringono i migranti al lavoro non regolamentato (981).

Invero, ciò che ha impoverito le classi lavoratrici occidentali è piuttosto il fenomeno della delocalizzazione delle attività produttive, favorita da quella disomogeneità dei sistemi economici che, viceversa, la legalizzazione dei movimenti delle persone, anche sotto forma delle migrazioni economiche, può attutire. Oltre all'acquisizione di *know how*, sfruttabile in un secondo momento nella madrepatria, si segnala che nel 2019 la dimensione delle rimesse *peer to peer (P2P)* da parte dei lavoratori migranti ha superato quella dei *FDI*, diventando così il principale strumento di riequilibrio dell'economia mondiale.

Il costo politico associato a flussi migratori concentrati, cui si è accennato, costituisce un atto di messa in mora delle *élite* dominanti occidentali. Chi scrive ritiene che l'unico modo per convincere i paesi egemonici ad agire contro il loro interesse, nella direzione di un effettivo riequilibrio dell'economia mondiale, sia quello di riformare le politiche migratorie nella direzione intrapresa con il *Global Compact* delle *UN*, che ha inteso superare l'artificiosa distinzione tra richiedenti asilo e migranti economici.

Gli agenti politici che possono aiutare ('can') debbono essere guidati da un faro, che è quello della dignità umana, sia dei propri cittadini che dei 'dannati della Terra'. Con riferimento a quest'ultimi soggetti, è necessario tenere sempre presente che il diritto fondamentale ad emigrare costituisce una delle due facce di una stessa medaglia, poiché esso non costituirebbe un diritto – ma bensì una costrizione – senza la promozione del complementare diritto a *vivere nel luogo in cui si è nati e cresciuti*.

Per prendere in prestito le parole altissime di Arendt, i migranti rappresentano l'avanguardia delle loro genti. Essi sono quindi i portavoce di una diffusa e lontana contestazione, che investe l'esclusione da un sistema di diritti dal quale nessun uomo può legittimamente essere escluso.

---

(980) Cfr. *The Ethics of Labor Immigration Policy*, in *IO*, 2004, 69 ss. Su un'evoluzione nel comportamento dei sindacati v. R. Jacobson, K. Geron, *Unions and the Politics of Immigration*, in *SD*, 2008, 105 ss.

(981) Cfr. D. Rodrik, *La Globalizzazione Intelligente*, cit., 347 ss.



## Bibliografia

- AA.VV., *Le Droit Capitaliste du Travail*, Grenoble, 1980,
- Abouharb M.R., Cingranelli D., *The Human Rights Effects of International Monetary Fund Structural Adjustment Programs, 1981-2003*, in *ISQ*, 2006, 133 ss.
- Abouharb M.R., Cingranelli D., *The Human Rights Effects of World Bank Structural Adjustment, 1981-2000*, in *ISQ*, 2006, 233 ss.
- Acemoglu D., Shimer R., *Productivity Gains from Unemployment Insurance*, NBER, 1999
- Agamben G., *A che Punto Siamo? L'Epidemia come Politica*, Quodlibet, 2021
- Agamben G., *Beyond Human Rights*, in *SE*, 2008, 93
- Aiginger K., Rodrik D., *Rebirth of Industrial Policy and an Agenda for the Twenty-First Century*, in *JICT*, 2020, 2
- Alston P., *Facing Up to the Complexities of the ILO's Core Labour Standards Agenda*, in *EJIL*, 2005, 467 ss.
- Alston P., *Labor Rights Provisions in US Trade Law. "Aggressive unilateralism"?*, in *HRQ*, 1993, 4 e ss.
- Alston P., *Ships Passing in the Night: the Current State of the Human Rights and Development Debate Seen through the Lens of the Millennium Development Goals*, in *HRQ*, 2005, 755 ss.
- Alston P., *Resisting the Merger and Acquisition of Human Rights by Trade Law, a Reply to Petersmann*, in *EJIL*, 2002, 815 ss.
- Althusser L., *Ideologia e Apparati Ideologici di Stato*, 2014
- Amis M., *La Vedova Incinta*, Torino, 2011
- Anderson B., *Le Comunità Immaginate. Origini e diffusione dei Nazionalismi*, Bari, 2018
- Anderson S.R., Claussen K., *The Legal Authority behind Trump's New Tariffs on Mexico*, in *Lawfare*, 3.6.2019
- Anner M., Caraway T., *International Institutions and Workers' Rights: between Labor Standards and Market Flexibility*, in *SCID*, 2010, 151 ss.
- Arendt H., *The Origins of Totalitarianism*, 1966
- Aresu A., *Le Potenze del Capitalismo Politico. Stati Uniti e Cina*, 2020
- Aristotele, *Politica*, Bari, 2007
- Arthurs H., *Extraterritoriality by other Means: how Labor Law Sneaks Across Borders, Conquers Minds, and Controls Workplaces Abroad*, CRL&PE, 2010

Arthurs H.W., *Globalization of the Mind: Canadian Elites and the Restructuring of Legal Fields*, in *CJLS*, 1997, 219 ss.

Arthurs H.W., *Private Ordering and Workers' Rights in the Global Economy: Corporate Codes of conduct as a Regime of Labour Market Regulation*, 2002, 482

Austin J.L., *Come Fare Cose con le Parole*, 2019

Appelbaum B., *The Economists' Hour. False Prophets, Free Markets, and the Fracture of Society*, 2019.

Artz B., Blanchflower D., Bryson A., *Trade Unions in America: the Times they Are a Changin'*, in *voxeu.org*, 28.5.2021

Creighton B., *The ILO and Protection on Freedom of Association in the United Kingdom*, in *Human Rights and Labour Law: Essays for Paul O'Higgins 1*, 1-2, 1994

Baccaro L., Howell C., *A Common Neoliberal Trajectory: the Transformation of Industrial Relations in Advanced Capitalism*, in *P&S*, 2011, 7.

Baccaro L., Mele V., *Pathology of Path Dependency? The ILO and the Challenge of New Governance*, in *ILRReview*, 2012, 217

Baccaro L., V. Mele, *For Lack of Anything Better? International Organizations and Global Corporate Codes*, in *PA*, 2011, 451

Bacon D., *Privatized Iraq: Imposed Economic and Social Policies Raise Human Rights Questions*, in *R,P&E*, 2004, 46 ss.

Badiou A., *L'essere e l'Evento*, Milano, 2018

Badiou A., *San Paolo. La Fondazione dell'Universalismo*, Milano, 2009

Bakvis P., *How the World Bank & IMF Use the Doing Business Report to Promote Labour Market Deregulation in Developing Countries*, Washington, 2006

Balibar E., *Is a Philosophy of Human Civic Rights Possible?*, in *SAQ*, 2004, 321

Balibar E., *L'Introuvable Humanité du Sujet Moderne. L'Universalité 'Civique-Bourgeoise' et la Question des Différences Anthropologique*, in *RFA*, 2012, 22

Balibar E., *La Paura delle Masse. Politica e Filosofia Prima e Dopo Marx*, Milano, 2001

Balibar E., *Spinoza and Politics*, 1998

Ballestrero M.V., *Le Sentenze viking e Laval: la Corte di Giustizia 'Bilancia' il Diritto di Sciopero*, in *LD*, 2008, 371 ss.

Barlaam R., *Maledetta ricchezza: la Rivoluzione Elettrica e la Nuova corsa all'Oro a Caccia di Minerali in Congo*, *ISPI Commentary*, 19.6.2018

Barlaam R., *Maledetta ricchezza: la Rivoluzione Elettrica e la Nuova corsa all'Oro a Caccia di Minerali in Congo*, *ISPI Commentary*, 19.6.2018



- Baylos Grau A., Zoppoli L., *La Libertà Sindacale nel Mondo: Nuovi Profili e Vecchi Problemi*, Napoli, 2019
- Bellace J.R., *The ILO and the Right to Strike*, in *ILR*, 2014, I, 29 ss.,
- Beresford M., *The Cambodian Clothing Industry in the Post-MFA Environment: a Review of Developments*, in *JAPE*, 2009, 373 ss.
- Besley T., Petmesidou M., *Trust, Resilience and the Effectiveness of Government: Lessons from the Covid-19 Crisis*, LSE Event, 3.12.2020
- Beveridge W., *Social Insurance and Allied Service*, 1942
- Bieling H.-J., Schulten T., *Competitive Restructuring and Industrial Relations within the European Union: Corporatist Involvement and Beyond?*, *WSI-Diskussionpaper*, no. 99, 3-4
- Bivens J., Weller C., *Rights Make Might. Ensuring Workers' Rights as a Strategy for Economic Growth*, in *EPI*, 2003
- Blackhurst R., *The Twilight of Domestic Economic Policies*, in *TWE*, 1981, 4, 369
- Blanchflower D., *Not Working. Where Have All the Good Jobs Gone?*, 2019
- Blanton R.G., Blanton S.L., Peksen D., *The Impact of IMF and World Bank Programs on Labor Rights*, in *PRQ*, 2015, 326
- Bollani A., *Contratti Collettivi Separati e Accesso ai Diritti Sindacali nel Prisma degli Accordi FIAT del 2010*, 2011.
- Borsa G., *Sul Contributo di Mao ad una Teoria della Dialettica*, in *Il Politico*, 1977, 504. 8
- Brancaccio E., Giammetti R., *Le «riforme strutturali» del mercato del lavoro: promesse politiche ed evidenze empiriche*, in *RGL*, 194 ss.
- Branco M.C., *Economics Against Human Rights*, 2007
- Brauer I. et al., *The Use of Market Incentives to Preserve Biodiversity*, 2006
- Brino V., *Diritto del Lavoro e Catene Globali del Valore*, Torino, 2020
- Brown D., Dehejia R., Robertson R., *Is There a Business Case for Improving Labor Standards? Some Evidence from Better Factories Cambodia*, 2011, 3
- Brown D., *Regulations, Monitoring, and working Conditions: Evidence from Better Factories Cambodia and Better Work Vietnam*, 2013, 6
- Brown W., 'The Most we Can Hope For...': *Human Rights as the Politics Of Fatalism*, in *SAQ*, 2004, 453
- Brown W., *Suffering Rights as Paradoxes*, in *Constellations*, 2000, 231 ss.

- Browne J., Deakin S., Wilkinson F., *Capabilities, Social Rights and European Market Integration*, ESRC, 2002, 3 ss.
- Burgess K., *Global Pressures, National Policies, and Labor Rights in Latin America*, 213-214
- Butler J., *Gender Trouble. Feminism and the Subversion of Identity*, New York, 1990
- Byung-Chul Han, *La Società della Stanchezza*, Milano, 2020
- Byung-Chul Han, *Psicopolitica*, Milano, 2016
- Caffè F., *1947-1977. Gli Stessi Errori? La Politica Economica Italiana dai Governi di Unità Nazionale al Compromesso Storico*, in *Sinistra '77*, vol. 0
- Caffè F., *Keynes, i Keynesiani e lo Stato Capitalistico Moderno*, Relazione del 21.3.1979 al corso di Politica economica della scuola di formazione della CGIL in Ariccia
- Caffè F., *L'Altalena degli Economisti*, in *I Consigli*, 1977
- Caffè F., *La Dignità del Lavoro*, Roma, 2014
- Caliendo L., Parro F., *Estimates of the Trade and Welfare Effects of NAFTA*, *Natoonal Bureau of Ecnomic research*, 2012
- Campos N.F., Nugent J.B., *The Freeman Conjecture*, 2015
- Carabelli U., *Il Contrasto tra le Libertà Economiche Fondamentali e i Diritti di Sciopero e di Contrattazione Collettiva nella Recente Giurisprudenza della Corte di Giustizia: il Sostrato Ideologico e le Implicazioni Giuridiche del Principio di Equivalenza Gerarchica*, in *Studi sull'Integrazione Europea*, 2011, 240 ss.
- Caraway T.L., *Freedom of Association: Battering Ram or Trojan Horse?*, in *RIPE*, 2006, 210 ss.
- Caraway T.L., Rickard S.J., Anner M.S., *International Negotiations and Domestic Politics: the Case of IMF Labor Market Conditionality*, in *IO*, 2012, 28
- Cavanna A., *Storia del Diritto Moderno in Europa*, Milano, 2005
- Centeno M., Cohen J. *The Arc of Neoliberalism*, in *ARS*, 2012, 2
- CFA, *Complaint against the United Kingdom, Case No. 1852, Report No. 304, 1996, par. 494*
- CFA, *Complaint against the United States, Case No 2683, Report No. 357, June 2010, par. 584.*
- Cheru F., *Building and Supporting PRSPs in Africa: What Has Worked Well so Far? What Needs Changing?*, in *TWQ*, 2006, 355 ss.

Chiti M.O., *Am Deutschen Volke. Prime Note sulla Sentenza del BundesVerfassungsgericht del 30 giugno 2009 sul Trattato di Lisbona e la Sua Attuazione in Germania*, in *GDA*, 2009, 1011

CIA, *Documenting US Role in Democracy's Fall and Dictator's Rise in Chile*, in *NYT*, 14.10.2017

Clauwaert S., *The Country-Specific Recommendations (CSRs) in the Social Field. An Overview and (Initial) Comparison of the CSRs 2011-2012, 2012-2013 and 2013-2014*, ETUI, 2013,

Cohen J., Sabel C.F., *Global Democracy?*, in *ILP*, 2006, 763 ss.,

Cohen J., Sabel C.F., *Global Democracy?*, in *NYUJIL&P*, 2005, 763 ss.

Coker J., *The Generalized System of Preferences under the Trump Administration*, Cornell Law School, 2020

Collingsworth T., *American Labor Policy and the International Economy: Clarifying Policies and Interests*, in *BCLR*, 1989, 73 ss.

Collingsworth T., Goold J., Harvey J., *Time for a Global New Deal*, in *FA*, 13

Commission, *Developing Countries, International Trade and -sustainable Development: the Function of the Community's Generalised System of Preferences (GSP) for the Ten-Year Period from 2006 to 2015*.

Compa L., *Labor Rights and Labor Standards in International Trade*, in *GJIL*, 1993, 166

Compa L., Vogt J.S., *Labor Rights in the Generalized System of Preferences: a 20-Year Review*, in *CLL&PJ*, 2001, 203-204

Compa L., *Worker's Freedom of Association in the United States under International Human Rights Standards*, in *IJCLLIR*, 2001, 291-292

Conference Committee on the Application of Standards, *Extracts From the Record of Proceedings*, Geneva, 2012, par. 12

Constant B., *La Libertà degli Antichi, Paragonata a Quella dei Moderni*, Torino, 2005

Cooper W., *Effects of Right to Work Laws on Employees, Unions and Businesses*, 2004, 4.

*Core Labour Standards' and the Transformation of the International Labour Rights Regime*, in *EJIL* 2004, 457 ss.

Crainz G., *Il Paese Mancato. Dal Miracolo Economico agli Anni Ottanta*, Roma, 2005

Crawford, *Contractual governance of Deviant Behaviour*, in *JLS*, 2003, 479 ss.

Crouch C., *Il Potere dei Giganti. Perché la Crisi Non Ha Sconfitto il Neoliberismo*, Roma, 2012

Crouch C., *Modelling the Firm in its Market and Organizational Environment: Methodologies for Studying Corporate Social Responsibility*, in *OS*, 2006, 1533 ss.

Davis B.N., *The Effects of Worker Rights Protections in United States Trade Laws: a Case Study of El Salvador*, in *AUILR*, 1995, 1167 ss.

Davis K.E., Trebilcock M.J., *The Relationship between Law and Development: Optimists Versus Skeptics*, 2008, 60-61

Davis M., *City of Quartz. Excavating the Future in Los Angeles*, 2006

De Mozzi B., Mechi L., Sitzia A., *L'Organizzazione Internazionale del Lavoro: un'Introduzione nel Centenario*, in *LDE*, 2, 2019, 21

De Stefano, *A Tale of Oversimplification and Deregulation: the Mainstream Approach to Labour Market Segmentation and Recent Responses to the Crisis in European Countries*, in *ILJ*, 2014, 254 ss.,

Deakin S., *Addressing Labour Market Segmentation: the Role of Labour Law*, ILO, Working Paper No. 52, 2013

Deakin S., Whittaker D.H., *Re-Embedding the Corporation? Comparative Perspectives on Corporate Governance, Employment Relations and Corporate Social Responsibility*, 2007

Delruelle E., *Structuralisme et Subjectivité: le Citoyen-Sujet d'Etienne Balibar*, 2015, 10  
<https://orbi.uliege.be/bitstream/2268/183713/1/Citoyen%20sujet%20020415.pdf>

Derrida J., *Specters of Marx: the State of the Debt, the Work of Mourning and the New International*, 1994

Devinatz V.G., *Right-to-Work Laws, the Southernization of U.S. Labor relations and the U.S. Trade Union Movement's Decline*, in *LSJ*, 2015, 297 ss.

Diller J., *A Social Conscience in the Global Marketplace? Labour Dimensions of Codes of Conduct, Scoail Labelling and Investor Initiatives*, in *ILR*, 1999

Domber G.F., *What Putin Misunderstands about American Power*, in *UNCPress*, 28.8.2014

Donaghey J., Reinecke J., *When Industrial Democracy Meets Corporate Social Responsibility – A Comparison of the Bangladesh Accord and Alliance as Responses to the Rana Plaza Disaster*, in *BJIR*, 2018, 17

Dorf M.C., Sabel C.F., *A Constitution of Democratic Experimentalism*, in *CLR*, 1998, 267 ss.

Dunning H., *The Origins of Convention No. 87 on Freedom of Association and the Right to Organize*, in *ILR*, 1998, 157

Dusing K., *Spontaneità e Libertà nella Filosofia Pratica di Kant*, in *Studi Kantiani*, 1993, 6, 23-46

Easterly W., *A True Test: do IMF Programs Hurt the Poor?*, in *AE*, 2009, 19.

Ebert F.C., *Labour Provisions in EU Trade Agreements: What Potential for Channelling Labour Standards-Related Capacity Building?*, in *ILR*, 2016, 407 ss.

*Encyclopedia Britannica, (Alexander) Hamilton's Financial Program*

ETUC, *ETUC Position on National Competitiveness Board*, 28-29.10.2015

European Commission, *Growth, Competitiveness, Employment, The Challenges and Ways Forward into the 21st Century: White Paper*, 1994, 62

European Commission, *The Second Economic Adjustment Programme for Greece, Fourth Review March 2012, Occasional Papers 94*, 147

*European Council on Foreign Relations, 17.9.2018, Sanzioni Iraniane: l'Impatto sull'Europa*

Ewing K.D., Hendy J. QC, *The Dramatic Implications of Demir and Baykara*, in *ILJ*, 39, 1, 2010, 13

Faux J., *The Myth of the Level Playing Field*, in *The American Prospect*, 24.1.2012

Fichte J.G., *Discorsi alla Nazione Tedesca*, Bari, 2014

Flanagan R.J., *Labor Standards and International Competitive Advantage*, 2002, 2

Flew T., *Michel Foucault's The Birth of Biopolitics and Contemporary Neo-Liberalism Debates*, in *TE*, 2012, 54

Foucault M., *La Volontà di Sapere*, Milano, 1978

Foucault M., *Storia della Follia nell'Età Classica*, Milano, 1977

Foucault M., *The Birth of Biopolitics: Lectures at the Collège de France 1978-1979*, Palgrave, 2008

Frey D.F., *Conflict over Conflict: the Right to Strike in International Law*, in *GLJ*, 2017, 17 ss.

Friedman T.L., *Senseless in Seattle*, *NYT*, 1.12.1999.

Fruntd H.J., *Trade Conditions and Labor Rights*, Miami, 1998, 68

Fukuyama F., *The End of History and the Last Man*, London, 1992

Fung A., O'Rourke D., Sabel C., *Realizing Labor Standards. How Transparency, Competition, and Sanctions Could Improve Working Conditions Worldwide*, in *BR*, 2001

Garcia R.J., *Right-to-Work Laws: Ideology and Impact*, in *ARLSS*, 2019, 512

Gauthier F., *La Révolution de Saint-Domingue ou la Conquête de l'Égalité de l'Épiderme (1789-1804)*, in <https://publications.iai.spk->

berlin.de/servlets/MCRFileNodeServlet/Document  
 derivate\_00001059/BIA\_121\_021\_041.pdf, 26.

Gelpern A., Horn S., Morris S., Parks B., Trebesch C., *How China Lends. A Rare Look into 100 Debt Contracts with Foreign Governments*, Kiel Institute, 2021, 7 ss.

Gernigon B., Odero A., Guido H., *Les Principes de l'OIT sur le Droit de Grève*, RBDI, 2000, 1, 78-79

Ghione H.B., Baylos Grau A., *Il Ruolo dei Principi Internazionali e del Comitato OIL sulla Libertà di Associazione*, in Quaderni, cit., 56-57

Gill S., *The Constitution of Global Capitalism*, Los Angeles, 2000

Giugni G., *Diritto Sindacale*, Bari, 2014

*Giving Globalization a Human Face*, ILC, 101esima Sessione, 2012

Goldin I., *Covid-19 Proves Globalisation is Still Flourishing*, FT, 3.10.2020

Golub S., *Are International Labor Standards Needed to Prevent Social Dumping?*, in *F&D*, December 1997, 22

Goto J., *The Multifibre Arrangement and its Effects on Developing Countries*, in *TWB*, 1989, 203 ss.

Gracio F., *The Conversation*, 17.3.2014

Graham S., Marvin S., *Splintering Urbanism. Networked Infrastructures, Technological Mobilities*, 2001

Gravel E., Duplessis I., Gernigon B., *The Committee on Freedom of Association: its Impact over 50 Years*, 2001

Gravel E., *Les mécanismes de contrôle de l'OIT: bilan de leur efficacité et perspectives d'avenir*, in *Les Normes Internationales du Travail: Un Patrimoine pour l'Avenir, Mélanges en l'Honneur de Nicolas Valticos*, 2004, 3

Gross J.A., *Worker Rights as Human Rights: Wagner Act Values and Moral Choices*, in *ILLR*, 2004, 481

Guyer P., *Kant on Freedom, Law, and Happiness*, 2000

Habermas J., *Fatti e Norme. Contributi a una Teoria Discorsiva del Diritto e della Democrazia*, Napoli, 1996

Habermas J., *Lo Stato-Nazione Europeo. Passato e Futuro della Sovranità e della Cittadinanza*, in *ID.*, *L'Inclusione dell'Altro. Studi di Teoria Politica*, Milano, 2013

Habermas J., *The Concept of Human Dignity and the Realistic Utopia of Human Rights*, in *Metaphilosophy*, 2010, 464 ss.

Hacker J.S., *The Institutional Foundations of Middle-Class Democracy*, in *Priorities for a New Political Economy: Memos to the Left*, 2011

Ha-Joon Chang, *Bad Samaritans. The Guilty Secret of Rich Nations & the Threat to Global Prosperity*, London, 2007

Hakobyan S., McLaren J., *Looking for Local Labor Market Effects of NAFTA*, in *RES*, 2016, 728 ss.

Hanlon G., *Rethinking Corporate Social Responsibility and the Role of the Firm – On the Denial of Politics*, 2007

Harris S.D., Krueger A.B., *A Proposal for Modernizing Labor Laws for Twenty-First-Century Work: The Independent Worker*, The Hamilton Project

Harsanyi V.D., *Devono Votare anche gli Ignoranti?*, in *The Washington Post*, 25.5.2016

Harvey D., *A Brief History of Neoliberalism*, 2005

Hayasaki E., *Lavoratori di Amazon Uniti*, in *The New York Times Magazine*, tradotto e riportato in *Internazionale*, 26.3.2021, 50 ss.

Hayek F.A., *Economic Freedom and Representative Government*, 1973

Hayek von F., *Legge, Legislazione e Libertà. Critica dell'Economia Pianificata*, Milano, 2010

Hegel G.W.F., *La Fenomenologia dello Spirito*, Napoli, 1863

Hepple B., *Rethinking Laws Against Strikes*, 2010, 5

Hercus C., *The Struggle over human rights. The Non-Aligned Movement, Jimmy Carter, and Neoliberalism*, 2019

Hobsbawm E., *Identity Politics and the Left*, in *NLR*, 1996, 217

Hodges-Aeberhard J., Odero A. de Dios, *Principles of the Committee on Freedom of Association Concerning Strikes*, in *ILR*, 1987, 544

Horkeimer M., Adorno T.W., *Dialettica dell'Illuminismo*, Torino, 2010

Horsey R., *Ending Forced Labour in Myanmar: Engaging a Pariah Regime*, 2011, 29

Horwitz H., *Parliament, Policy and Politics in the Reign of William III*, 1977

Hradilova K., Svoboda O., *Sustainable Development Chapters in the EU Free Trade Agreements: Searching for Effectiveness*, in *JWT*, 2018, 1036 ss.  
<https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:70001:0::NO::>  
<https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/16/46/Sustainable-Development-Goals>.

<https://www.ituc-csi.org/ituc-global-rights-index-2019?lang=en>.

Huntington S., *Lo Scontro delle Civiltà e il Nuovo Ordine Mondiale*, Milano, 2000

Hustvedt S., *9/11 and the American Psyche*, in *FT WeekEnd, Life&Arts*, 11-12.9.2021

*ICAR, Tools of Trade, The Use of U.S. Generalized System of Preferences to Promote Labour Rights for All*, 2018

ICFTU, *Submission to IMF/World Bank Review on the PRSP Process*, 13.11.2001, 2 ss.

*Il Sole 24 Ore*, 15.6.2021, *Airbus-Boeing: UE e USA Siglano la Pace dopo 17 Anni*

*Il Sole 24 ore*, 6.2.2019, *L'Antitrust Blocca la Fusione tra Alstom e Siemens*

*ILC, 32esima Sessione*, 1949

*ILC, 40th Sess., 1957, Record of Proceedings of the 40th session (1957), Appendix XV*, p. 783

*ILC, 54th Sess., 1970, Record of Proceedings of the 54th session (1970)*, p. 733-6 (1971).

*Ilfattoquotidiano.it, Amazon, Piketty: 'Spesi Milioni in Propaganda Contro i Lavoratori. Metodi che ci Devono Precoccupare Anche in Europa'*, 7.6.2021

*ILO, 'Defending Values, Promoting Change. Social Justice in a Global Economy: An ILO Agenda'*, 1994, 52 ss.

*ILO, Application of Convention No. 169 by Domestic and International Courts in Latin Americ*

*ILO, Freedom of Association, Compilation of Decisions of the Committee on Freedom of Association*, 2018

*ILO, High Level Mission Report*, 2011, 59

*IMF Executive Board* 22.12.2020 Press Release

*International Monetary Fund. "Statement by the EC, ECB, and IMF on the First Review Mission to Greece."* Press Release No. 10/454, 2010, <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2010/pr10454.htm>.

*International Monetary Fund. "Statement by the EC, ECB, and IMF on the First Review Mission to Greece."* Press Release No. 10/308, 2010, <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2010/pr10308.htm>.

*International Monetary Fund. "World Economic Outlook: Uneven Growth, Short and Long Term Factors."* Washington DC, 2015.

*IOE, A Response by International Organization of Employers to the Human Rights Watch Report – 'A Strange Case: Violations of Workers' Freedom of association in the United States by European Multinational Corporations'*, Geneva, 2011, 14 ss

Ireland P., Pillay R.G., *Corporate Social Responsibility in a Neoliberal Age*, 2010, 77 ss.

*ISDS Platform*, 4.6.2018, *Veolia Loses ISDS Case Against Egypt – after Six Years and Millions in Costs*.



Isin E.F., *Being Political: Genealogies of Citizenship*, Minneapolis, 2002, 1

ITUC, *Free Speech and Freedom of Association: Finding the Balance*, 2013

Jesi F., *Germania Segreta. Miti nella Cultura Tedesca del '900*, Milano, 2018

Kahlenberg R.D., Marvit M.Z., 'Right to Work' Isn't a Civil Right. But Unionizing Should Be, in *NR*, 13.12.2012, 2

Kahn-Freund O., Hepple B., *Laws Against Strikes*, London, 1972, 8

Kaldor N., *International Trade and Economic Development*, in *JMAS*, 1964, 503

Kalecki M., *Class Struggle and the Distribution of National Income*, in *Kyklos*, 1971, 1 ss.

Kalecki M., *Political Aspects of Full Employment*, in *TPQ*, 1943, 322 ss.

Kant I., *Risposta alla Domanda: Che Cos'è l'Illuminismo?*

Kapstein E., *Monopoly Capital*, New York, 1966

Kapstein E.B., *We Are Us: The Myth of the Multinational*, in *TNI*, Winter 1991-1992, 62

Karamessini M.K., *Sovereign Debt Crisis: an Opportunity to Complete the Neoliberal Project and Dismantle the Greek Employment Model*, in S. Lehndoff, *A Triumph of Failed Ideas. European Models of Capitalism in the Crisis*, *ETUI*, 2012, 155 ss.

Kennedy G., *Embedding Neoliberalism in Greece: the Transformation of Collective Bargaining and Labour Market Policy in Greece During the Eurozone Crisis*, *Studies in Political Economy*, 2016, 2 ss.

Keohane R.O., *International Institutions: Can Interdependence Work?*, in *FP*, 1998, 5

Kinderman D., 'Free Us Up So We Can Be Responsible!' *The Co-Evolution of Corporate Social Responsibility and Neo-Liberalism in the UK, 1977-2010*, in *SER*, 2012, 29 ss.

Klein N., *No Logo*, Milano, 2007

Kolben K., *Integrative Linkage: Combining Public and Private Regulatory Approaches in the Design of Trade and Labor Regimes*, in *HILJ*, 2007, 215

Koukiadaki A., Grimshaw A., *Evaluating the Effects of the Structural Labour Market Reforms on Collective Bargaining in Greece*, *ILO*, 2016, 1

Kremnitzer Y., *Unwritten Law: the Political Ontology of the Implicit*, in [https://humanities.tau.ac.il/sites/humanities.tau.ac.il/files/media\\_server/humanities/Cohn%20Institute/Kremnitzer%20Research%20Proposal%20.pdf](https://humanities.tau.ac.il/sites/humanities.tau.ac.il/files/media_server/humanities/Cohn%20Institute/Kremnitzer%20Research%20Proposal%20.pdf)

Krugman P., *Competitiveness, Does it Matter? A Lot for Companies, but Harldy at All for Countries*, *CNN Money*, 7.3.1994

Krugman P., *Making Sense of the Competitiveness Debate*, in *OREP*, 1996, 17 ss.

- Krugman P., *Peddling Prosperity, Economic Sense and Nonsense in an Age of Diminished Expectations*, 1995, 56
- Krugman P., *What Should Trade Negotiators Negotiate About?*, in *JEL*, March 1997, 115
- Kucera D., *Core Labour Standards and Foreign Direct Investment*, 2002
- Kuttner R., *Managed Trade and Economic Sovereignty*, *Economic Policy Institute*, 1989, 9
- Kuttner R., *Managed Trade and Economic Sovereignty*, in *The Changing Role of the United States*, 1990, 41-42
- La Pira G., *I Colloqui della Badia*, Firenze, 1978
- La Pira G., *Il Valore della Persona Umana*, Firenze, 1978
- La Pira G., *L'Attesa della Povera Gente*, Firenze, 1978
- Langille B., 'Hard Law Makes Bad Cases': *The International Labour Organization (Nervously) Confronts New Governance Institutions*, in *IJCLLIR*, 2016, 407 ss.
- Langille B., *Better Governance of the Internalization of Employment*, in *ILO, Offshoring and the Internalization of Employment. A Challenge for a Fair Globalization?*, 2005, --.
- Langille B., *Persuading the Prisoners*, 2015, 97 ss.
- Langille B., *The ILO and the New Economy: Recent Developments*, in *IJCLIR*, 1999, 247.
- Langille B., *The ILO is Not a State, It's Members are Not Firms*, in *ILO, Protecting Labour Rights as Human Rights*, cit., 253-254.
- Lavdas K.A., *Interest Groups in Disjointed Corporatism: Social Dialogue in Greece and European 'Competitive Corporatism'*, in *WEP*, 2005, 297 ss
- Leary A., *The WTO and the Social Clause: Post-Singapore*, in *EJIL*, 1997, 118 ss.
- Leso E., *Aspetti della Lingua del Fascismo. Prime Linee di una Ricerca*, 1971
- Lewis H.T., *The Economic Basis of the Fight for the Closed Shop*, in *UCP*, 1912, 928
- Lieven de Caeter, *Heterotopia and the City. Public Space in a Postcivil Society*, Londra, 2015 (con M. Dehaene).
- Lloyd V., Weissman R., *Against the Workers. How IMF and World Bank Policies Undermine Labor Power and Rights*, in *TMM*, 2001, vol. 22, n. 9
- Lloyd V., Weissman R., *How International Monetary Fund and World Bank Policies Undermine Labor Power and Rights*, in *IJHS*, 2002, 439
- Lobel O., *The Renew Deal: the Fall of Regulation and the Rise of Governance in Contemporary Legal Thought*, in *MLR*, 2004, 262 ss.
- Locke J., *Due Trattati sul Governo e Altri Scritti Politici*, Torino, 1982
- Locke R.M., Baccaro L., *The Resurgence of Italian Unions*, 1999

Lombroso C., *L'Uomo Delinquente*, Torino, 2013

MacFarquhar R., *Deng Xiaoping's Reform Program in the Perspective of Chinese History*, in *BAAAS*, 1987, 20 ss.

Marcuse H., *L'Uomo a una Dimensione*, Torino, 1968

Markovits D., *The Meritocracy Trap: How America's Foundational Myth Feeds Inequality, Dismantles the Middle Class, and Devours the Elite*, 2019

Marramao G., *Diritti. Dall'«ordine hobbesiano» al cosmopolitismo della differenza*, Torino, 2008, 171-172

Marramao G., *La Passione del Presente*, Torino, 2008

Marshall T.H., *Citizenship and Social Class*, 1950

Martin W., K.E. Maskus K.E., *Core Labour Standards and Competitiveness: Implications for Global Trade Policy*, 2001

Marx K., Engels F., *Manifesto del Partito Comunista*, Verona, 1996

Marx K., *La Questione Ebraica (zur Judenfrage)*, Viterbo, 2003

Maskus K.E., *Should Core Labor Standards be Imposed Through International Trade Policy?*, *WB*, 1997

Maupain F., *La Mise en Oeuvre des Conventions de l'OIT à l'Epreuve de la Supranationalité Européenne*, in *SSL, Les Gardiens des Droits Sociaux en Europe*, 2016, 76 ss.

Maupain F., *Revitalization not Retreat: the Real Potential of the 1998 ILO Declaration for the Universal Protection of Workers' Rights*, in *EJIL*, 2005, 439 ss.

Maupain F., *The Future of the International Labour Organization in the Global Economy*, 2013

Maupain F., *The ILO Regular Supervisory System: a Model in Crisis?*, in *IOLR*, 2013, 117 ss., K.D. Ewing, *Myth and Reality of the Right to Strike as a 'Fundamental Labour Right'*, in *IJLLIR*, 2013, 145 ss.

Mazzucato M., Kattel R., Ryan-Collins J., *Challenge-Driven Innovation Policy: Towards a New Policy Toolkit*, in *JICT*, 2019, 421 ss.

Mazzucato M., *Lo Stato Innovatore*, Roma, 2013

Mengoni L., *Il Lavoro nella Dottrina Sociale della Chiesa*, Milano, 2004

Mian A., Strauf L., Sufi A., *The Saving Glut of the Rich*, Harvard, 2021

Milman-Silvan F., *Freedom of Association as a Core Labour Right and the ILO: toward a Normative Framework*, 2009, 111

Mitchell e Fazi, *Tutto quello che sapete sul neoliberismo è sbagliato*, *Micromega* 21.2.21

Mohd Yazid, *The Theory of Hegemonic Stability, Hegemonic Power and International Political Economic Stability*, in *GJPSA*, 2018, 36 ss.

Moris H., *The World Bank and Human Rights: Indispensable Partnership or Mismatched Alliance?*, in *JICL*, 1997, 182.

Moss D.L., *The Record of Weak U.S. Merger Enforcement in Big Tech*, *American Antitrust Institute*, 8.7.2019

Neumann F.L., *Types of Natural Law*, 1939

Nietzsche F., *Così Parlò Zarathustra*

Nietzsche F., *Genealogia della Morale*

Novitz T., *A Human Rights Analysis of the Viking and Laval Judgements*, 2008, 541 ss., *Nuovo Testamento*, Lettera ai Galati, 3,28

Nussbaum N., *Creare capacità*, Bologna, 2012

O'Brien R., *Anatgonism and Accomodation: The Labor-IMF/World Bank Relationship*, in *A. Kaasch, Transformations in Global and Regional Social Policies*, Palgrave Macmilan, 2014, 155.

O'Connor S., *It Is Not Up to Consumers to Police Modern Slavery*, 2.3.2021

O'Connor S., *Nostalgia for Manufacturing won't Bring Better UK Jobs*, *FT*, 19.7.2021

O'Connor S., *Trade Unions Are Back After a Long Absence*, *FT* 9.3.2021

*Observation (CEARC) - Adopted 2009, Published 99<sup>th</sup> ILC Session (2010)*.

Odero A., Gernigon B., Guido H., *Les Principes de l'OIT sur le Droit de Grève*, in *RBDI*, 2000, 41 ss.

*OECD, Trade, Employment and Labour Standards. A Study of Core workers' Rights and International Trade*, 1996

*OXFAM, Eight Broken Promises: Why the WTO Isn't Working for the World's Poor*, *Oxfam Briefing Paper*, 2001, 1

Ozden C., Reinhardt E., *The Perversity of Preferences: GSP and Developing Country Trade Policies 1976-2000*, 4

Padoa-Schioppa T., *I Mercati Europei dei Capitali fra Liberalizzazione e Restrizioni*, in *Bancaria*, 1982, 6, 616 ss.

Palley T., *Domestic-Demand Led Growth: a New Paradigm for Development*, in *Alternatives to Neoliberalism Conference*, 2002, 2 ss.

Pantano F., Salomone R., *Trade and Labour within the European Union Generalized System of Preferences: Building Global Democracy on Sand?*, 2008, in *Jeanmonnetprogram.com*

Pasinetti L.L., *The myth or folly of the 3% deficit/GDP Maastricht 'Parameter'*, Oxford University Press, 1998, vol. 22, 103 ss.

Pavone C., *Alle origini della Repubblica. Scritti su Fascismo, Antifascismo e Continuità dello Stato*, Torino, 1995

Perez-Lopez J.F., *Conditioning Trade on Foreign Labour Law: the U.S. Approach*, in *CLLJ*, 1988, 259-260

Petersmann E.U., *Time for a United Nations 'Global Compact' for Integrating Human Rights into the Law of Worldwide Organizations: Lessons from European Integration*, in *EJIL*, 2002, 621 ss.

Piasna A., Myant M., *Introduction*, in *ID.*, *Myths of Employment Deregulation: How it neither Creates Jobs nor Reduces Labour Market Segmentation*, ETUI, 2017, 7 ss.

Polanyi Karl, *La Grande Trasformazione*, Torino, 2010

Polaski S., *Combining Global and Local Forces: the Case of Labor Rights in Cambodia*, in *WD*, 2006, 3

Polaski S., *The World Bank's Approach to Core Labour Standards and Employment Creation: Recent Development*, 2007, *Testimony Submitted*.

Polaski S., *Trade and Labour Standards: a Strategy for Developing Countries*, 2003, 11

Politi J., *Biden Faces Clash with Business over Proposed Tax Increases*, *FT* 2.4.2021

Politi J., Fedor L., Rogers T.N., *People See the Power of Government*, *FT* 13.3.2021

Potobsky G. von, *Freedom of Association: the Impact of Convention No. 87 and ILO Action*, in *ILR*, 1998, 2, 206 ss.

Radbruch G., *Statutory Lawlessness and Supra-Statutory Law*, 1946, 6 ss.

Ranciere J., *Who is the Subject of the Rights of Man?*, in *SAQ*, 2004, 298

Reich R., *Supercapitalism: The Transformation of Business, Democracy, and Everyday Life*, 2008

*Remarks by President von der Leyen at the joint press conference with Kyriakos Mitsotakis, Prime Minister of Greece, Andrej Plenković, Prime Minister of Croatia, President Sassoli and President Michel*, in [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu).

Report – ITUC Global Rights' Index 2020, reperibile in <https://www.ituc-csi.org/ituc-global-rights-index-2020?lang=en>.

*Report of the Independent Commission of International Development Issues, North-South: a Programme for Survival*, 1980, 182-183

Richards P.J., *Preserving Jobs under Economic Stabilisation Programmes: Can there be an Employment Target?*, in *ILR*, 1986, 424

- Rodgers G., Lee E., Swepston L., Van Daele J., *The International Labour Organization and the Quest for Social Justice, 1919-2009*, Geneva, 2009, 47
- Rodrik D., *Globalisation, Social Conflict and Economic growth*, Prebisch Lecture, UNCTAD, 24.10.1997, 143 ss.
- Rodrik D., *Can Trade Agreements Be a Friend to Labour?*, in Project Syndicate, 2018
- Rodrik D., *How Far Will International Economic Integration Go?*, in JEP, 2000, 180 ss.
- Rodrik D., *How to Save the Globalization from its Cheerleaders*, Harvard University, 2007, 2-3
- Rodrik D., *La Globalizzazione Intelligente*, Bari, 2015
- Rodrik D., *Sense and Nonsense in the Globalization Debate*, in FP, 1997, 23
- Rodrik D., *What Do Trade Agreement Really Do?*, in JEP, 2018, 87
- Rodrik D., Subramanian A., *Why Did Financial Globalization Disappoint?*, IMF Staff Paper, 2009, 112 ss.
- Ruggie J.G., *At Home Abroad, Abroad at Home: International Liberalization and Domestic Stability in the New world Economy*, in E. Hovden, *The Globalization of Liberalism*, 2002, 102 ss.
- Runciman W.G., *A. Sen, Games, Justice and the General Will*, in Mind, 1965, 554-555
- Golub S., *International Labor Standards and International Trade*, IMF WP, 1997, 15
- Sabel C.F., *Bootstrapping Reform: Rebuilding Firms, the Welfare State, and Unions*, in P&S, 1995, 5 ss.
- Sabel C.F., Zeitlin J., *Learning from Difference: the New Architecture of experimentalist Governance in EU*, in ELJ, 2008, 276 ss.
- Sadler D., Lloyd S., *Neo-liberalising Corporate Social Responsibility: a Political Economy of Corporate Citizenship*, in Geoforum, 2009, 613 ss.
- Said E., *The Myth of the 'Clash of Civilizations'*, Media Education Foundation, 1998, 9-10
- Sarkin J., Koenig M., *Developing the Right to Work: Intersecting and Dialoguing Human Rights and Economic Policy*, in HRQ, 2011
- Sassen S., *Embedding the Global in the National: Implications for the Role of the State*, in MI, 1999, vol. 7, 40
- Scarponi S., *Gli Accordi-Quadro Internazionali ed Europei Stipulati con le Imprese Transnazionali: Quale Efficacia?*, in Nuovi Assetti delle Fonti del Diritto del Lavoro, 2011, 71 ss.

- Scheuerman W., *False Humanitarianism? US Advocacy of Transnational Labour Protections*, in *RIPE*, 2001, 361-362
- Scheuerman W.E., *Democratic Experimentalism or Capitalist Synchronization? Critical Reflections on Direct-Deliberative Polyarchy*, in *CJLJ*, 2004, 101 ss.
- Scheuermann W.E., *False Humanitarianism?: US Advocacy of Transnational Labour Protections*, in *RIPE*, 361 ss.
- Schmitt C., *Dottrina della Costituzione*, Milano, 1984
- Schmitt C., *Inclusione: Coinvolgere o Assimilare? Sul Rapporto di Nazione, Stato di Diritto e Democrazia*, in *L’Inclusione dell’Altro*, cit., 150
- Schuilenberg M., *Citizenship revisited – Denizens and Margizens*, 359
- Schuilenburg M., *Citizenship Revisited*, in *PR*, 363 ss.
- Second Report on the Effects of GSP and the Special Incentive Arrangement for Sustainable Development and Good Governance (GSP+) Covering 2016-2017*, in [trade.ec.europa.eu](http://trade.ec.europa.eu)
- Sen A., *Elements of a Theory of Human Rights*, in *P&PA*, 2004, 349
- Sen A., *Lo Sviluppo è Libertà. Perché Non c’è Crescita senza Democrazia*, Milano, 2000
- Sen A., *The Global Reach of Human Rights*, in *JAP*, 2012, 99
- Sen A., *Violence, Identity and Poverty*, in *JPR*, 2008, 5 ss.
- Servais J.M., *The Social Clause in Trade Agreements: Wishful Thinking or an Instrument of Social Progress?*, in *ILR*, 1989, 423 ss.
- Shamir R., *The Age of responsabilization: on Market-Embedded Morality*, in *ES*, 2008, 1 ss.
- Shapiro C., Stiglitz J.E., *Equilibrium Unemployment as a Worker Discipline Device*, in *AER*, 1984, 433 ss.
- Shearing C., Wood J., *Nodal Governance, Democracy, and the New ‘Denizens’*, in *JLS*, 2003, 400 ss.
- Shepherd C., *China Targets More Tech Groups after DIDI Crackdown*, *FT* 5.7.2021
- Sieyes E.J., *Che Cos’è il Terzo Stato*, Roma, 2016
- Smith A., *La Ricchezza delle Nazioni*, Torino, 2013
- Soderberg S., *Taming Corporations or Buttressing Market-Led Development? A Critical Assessment of the Global Compact*, in *Globalizations*, 2007, 510
- Spengler O., *Anni decisivi. La Germania e lo sviluppo storico mondiale*, Bompiani, Milano, 1934
- Sraffa P., *Produzione di merci a mezzo di merci*, Torino, 1972

Srinivasan A., *The Politics of Safety*, FTWeekend , Life&Arts, 14-15.8.2021

Srinivasan T.N., *Developing Countries and the Multilateral Trading System After Doha*, Center Discussion Paper, Yale Univrsity, 2002, 20-21.

Stacey K., *Khan's Battle to Revive Antitrust in America*, FT, 11.8.2021

Stallings B., *Globalization and Labor in Four Developing Regions: an Institutional Approach*, in SCID, 2010, 127-128

Standing G., *Global Governance: the Democratic Mirage?*, in DC, 2004, 1067 e ss.

Stansbury A., Summers L.H., *The Declining Worker Power Hypotesis: an Explanation for the Recent evolution of the American Economy*, National Bureau of Economic Research, 2020, 10

Steinberg R.H., *In the Shadow of Law or Power? Consensus-Based Bargaining and Outcomes in the GATT/WTO*, in IO, 2002, 339 ss.

Stephens P., *Why economists keep being wrong on policy*, FT 18.2.2021

Stiglitz J., *The End of Neoliberalism and the Rebirth of History*, 26.11.2019, in *Socialeurope.eu*

Streeck W., *How Will Capitalism End?*, in NLR, 2014, 87, 1 e ss.

Summers C., *The Battle in Seattle: Free Trade, Labor Rights and Societal Values*, 2000, 61 ss.

Supiot A., *Pourquoi un Droit du Travail?*, in DS, 1990, 486.

Supiot A., *Du Nouveau au Self-Service Normatif: la Responsabilité Sociale des Entreprises*, in *Études offertes à Jean Pélissier. Analyse Juridique et Valeurs en Droit Social*, Paris, 2004, 558

Supiot A., *Lo Spirito di Filadelfia*, Milano, 2011

Sweepston L., *Crisis in the ILO Supervisory System: Dispute Over the Right to Strike*, in *IJCLLIR*, 2013, 199 ss.

Swinnerton K.A., *An Essay on Economic Efficiency and Core Labour Standards*, 1997, 81 ss.

Sylos Labini P., *Torniamo ai Classici. Produttività del Lavoro, Progresso Tecnico e Sviluppo Economico*, Bari, 2006

Szymanski F.F.X., *Le Clausole Sociali e la Tutela dei diritti dei Lavoratori negli Accordi di Libero Scambio: il Modello Statunitense*, in *Quaderno*, cit., 125 ss.

Tamvada S.S., *TRIPS and Human Rights: the Case of India*, in *JGLR*, 2010, 131 ss.

Tan J.S., *Big Tech Embraces New Cold War Nationalism*, FP, 27.8.2020



Tapiola K., *The ILO System of Regular Supervision of the Application of Conventions and recommendations: a Lasting Paradigm*, in *ILO, Protecting Labour Rights as Human Rights: Present and Future of International Supervision*, 2006, 34

Telias D., Urdinez F., *China's Foreign Aid Political Drivers: Lesons from a Novel Dataset of Mask Diplomacy in Latin America during the COVID-19 Pandemic*, in *JCCA*, 2020, 22

Tett G., 'Just in Time' Planning Has to Give Way to 'Just in Case', *FT* 7.7.2021

*The Twilight of Domestic Economic Policies*, in *TWE*, 1981, 4, 369.

Thiel P., *Zero to One, Notes on Startups, or How to Build the Future*, 2014

Thomas C., Oelz M., Beaudonnet X., *The Use of International Labour Law in Domestic Courts: Theory, Recent Jurisprudence and Practical Implications*, in *Les Normes Internationales du Travail*, cit., 266

Topo A., Tardivo D., *Accordi Transnazionali, Clausole di Responsabilità Sociale e Tutela del Sindacato*, *LD*, 2021, I, 83

Toussaint E., *Domination of the United States on the World Bank*, in *CATDM*, 2.4.2020

Trentin B., *Autunno Caldo. Il Secondo Biennio Rosso 1968-1969*, Roma, 2019

Trilling D., *Protecting the 'European Way of Life' from Migrants is a Gift to the Far Right*, in *The Guardian*, 13.9.2019

Tsogas G., *Labour Standard in the Generalized Systems of Preferences of the European Union and the United States*, in *EJIR*, 2011, 4

Uriarte O.E., *Critica de la Libertad Sindical*, in *RFD*, n. 68, 2012, 36

Valdez Ramos F., *Democracy and the East Asian Crisis*, Relazione al Centre for Democratic Institutions, Canberra, 26.11.1998, 2

Vallebona A., *Istituzioni di Diritto del Lavoro, I, Il Diritto Sindacale*, Milano, 2017

Vallentin S., *Neoliberalism and CSR. Overcoming Stereotypes and Embracing Ideological Variety*, Helsinki, 2012

Valticos N., *Les Méthodes de la Protection Internationale de la Liberté Syndicale*, in *Recueil des Cours, Académie de Droit international, Vol. I*, 1975, Leiden, 95

Valticos N., Potobsky von G., *International Labour Law*, 1995

Van Gyes G., Schulten T., *Intoduction*, in *ID.*, *Wage Bargaining under the New Euopean Economic Governance. Alternative Stretegies for Inclusive Growth*, ETUI, 2015, 9 ss.

VanHeuvelen T., *The right to Work, Power resources, and Economic Inequality*, in *AJS*, 2020, 1255 ss.

Verma A., *Global Labour Standards: Can We Get from Here to There?*, in *IJCLLIR*, 2003, 518

Vreeland J., *The Effect of IMF Program on Labor*, 2001, 22

W. Streeck W., *The Politics of Exit*, in *NLR*, 2014, 11

Bauman Z., *Modernità Liquida*, Bari, 2011

Wacquant L., *Crafting the Neoliberal State: Workfare, Prisonfare, and Social Insecurity*, in *SF*, 2010, 197 ss.

Wade R.H., *US Hegemony and the World Bank: the Fight over People and Ideas*, in *RIPE*, 2002, 203

Weber M., *Seine Schriften zur Politik*, 2012

Wet de E., *Labor Standards in the Globalized Economy: The Inclusion of a Social Clause in the General Agreement on Tariff and Trade/ World Trade Organization*, in *HRQ*, 1995, 444 ss.

Wigger A., *The New EU Industrial Policy: Authoritarian Neoliberal Structural Adjustment and the Case for Alternatives*, in *Globalizations*, 2019

Williamson J., *What Washington Means by Policy Reform*, in *ID.*, *Latin American Adjustment: How Much Has Happened*, 1990

Wolferen van V.K., *No Brakes, No Compass*, in *TNI*, Fall 1991

World Commission on Globalization, *A Fair Globalization: Creating Opportunities for All, Final Report*, 2004

Wragg E., *Slim Chances for the WTO Appellate Body despite US Return to Multilateralism*, in *Gtreview.com*, 3.3.2021

WTO, *European Communities – Conditions for the Granting of Tariff Preferences to Developing Countries*, 7.4.2004

Wu Ming 1, *Il Mondo di QAnon: Come Entrarci, perché Uscirne*, in *Internazionale*, 2.9.2020

Wu T., *Network Neutrality, Broadband Discrimination*, in *JTHTL*, 2003, 141 ss.

Wu T., *The Curse of Bigness. Antitrust in the New Gilded Age*, New York, 2018

*Www.congress.gov, Protecting the Right to Organize Act, Summary: H.R.842 — 117th Congress (2021-2022):*  
*www.doitwithoutdues .com*

*Www.npr.org, Amazon Warehouse Workers In Alabama May Get To Vote Again On Union*, 2.8.2021

Zawati H.M., *Politics vs. Justice: the Ethics of Humanitarian and Diplomatic Intervention*, in H.M. Zawati, *The Triumph of Ethnic Hatred and the Failure of*

*International Political Will: Gendered Violence and Genocide in the Former Yugoslavia and Rwanda*, 2010, 269 ss.

Zizek S., *La Violenza Invisibile*, Milano, 2008

Zizek S., *The Metastases of enjoyment. Six Essays on Woman and Causality*, London-New York, 1994

Zizek S., *The Obscenity of Human Rights: Violence as Symptom*, 2005

Zizek S., *The Plague of Fantasies*, London-New York, 2008

Zizek S., *Vivere alla Fine dei Tempi*, Milano, 2011



## *Abstract*

Il contributo esamina tutta una serie di strumenti con cui la comunità internazionale cerca di condizionare, *de jure o de facto*, il rispetto della libertà sindacale all'interno degli ordinamenti nazionali, con riferimento ai paesi in via di sviluppo, ma sempre tenendo presente come l'effettività della libertà sindacale rappresenti una sfida anche per le democrazie liberali. Più specificamente, il contributo si concentra sulla ricognizione degli ostacoli che indeboliscono la capacità dei lavoratori di convertire la propria libertà sindacale in un funzionamento.

La prima parte del contributo si occupa di apportare una critica alla teoria tradizionale dei diritti umani, per proporre, in una sorta di confronto con la filosofia illuministica e contemporanea (specialmente Immanuel Kant, Jürgen Habermas, Étienne Balibar, Jacques Rancière e Slavoj Žižek), una prospettiva dinamica, fondata sul ruolo del soggetto politico e dell'autodeterminazione collettiva dell'individuo nell'articolazione degli aspetti essenziali della propria esistenza. L'elaborato rifiuta l'idea che il destinatario dei diritti umani possa essere inteso come una vittima da proteggere con l'assegnazione di libertà individuali contro gli autoritarismi, che finirebbe per sostituire una relazione di dominio ad un'altra.

Nella seconda parte, la libertà sindacale emerge come paradigma della teoria alternativa dei diritti umani, in quanto libertà individuale ad esercizio collettivo, e soprattutto sintesi dei diritti civili e politici, finalizzati alla soddisfazione di diritti sociali all'interno del luogo di lavoro, ma dotata anche di una capacità di proiezione civica. Non appare casuale, quindi, il ruolo centrale della libertà sindacale nell'ordinamento ILO, la cui composizione tripartita assicura in un certo qual modo una prospettiva di elaborazione democratica dei diritti umani e dei *labour standard*. Il contributo enfatizza, quindi, come la saggezza convenzionale che qualifica l'ILO come 'priva di denti' sia fondata, e ascrivibile proprio alla sua particolare struttura democratica, ma non sottolinei a sufficienza l'importanza trasversale che l'organizzazione possiede nell'influenzare le corti regionali dei diritti umani, le corti supreme e i tribunali nazionali (si pensi all'*acquis* del Comitato sulla Libertà Sindacale), come le altre organizzazioni internazionali e gli attori del 'villaggio globale' in genere. Il contributo prosegue quindi, con l'articolazione di due prospettive sorte in seno all'ILO. La prima favorirebbe l'applicazione *top bottom* degli *standard*, spesso destinata all'ineffettività, mentre la seconda, quanto meno dalla Dichiarazione di Philadelphia, si concentrerebbe sullo sviluppo delle condizioni utili

all'emersione della soggettività giuridica dei lavoratori e delle condizioni necessarie per rendere sostenibile l'applicazione degli *standard*. Questa prospettiva, accolta dalla Dichiarazione sui *Core Labour Rights* del 1998, non sarebbe tuttavia uniformemente riconosciuta all'interno dell'organizzazione sia per la forza dei dipartimenti legali, che credono nella diversa prospettiva *top-bottom*, sia per le resistenze delle associazioni imprenditoriali, che prediligono una ricetta di sviluppo che comincia dalla rimozione delle rigidità del lavoro (cioè dall'abbassamento dei *labour standard*).

Quest'ultimo punto introduce la contrapposizione tra la libertà sindacale e l'ideologia neoliberista, che si ritiene di intravedere dalla fine degli anni settanta e che ancora non sarebbe stata superata, nonostante la crisi dei mutui *subprime* del 2008, stante la mancata emersione di un diverso ordine globale. Il contributo articola un'analisi semantica volta a delineare la costruzione di un linguaggio egemone ad opera del capitale, utile ad aggravare l'atomizzazione delle maestranze, la debolezza dei sindacati, lo squilibrio capitale/lavoro e la crisi della sovranità democratica che vede (1) l'emergere di una *governance* tecnocratica in cui le imprese (e non i sindacati) fungono da nodi privati di governo, e (2) il ripristino degli automatismi internazionali, grazie all'intervento di istituzioni come l'Unione Europea dei 'Delors White Paper' e della 'dottrina Laval', la *WTO*, il Fondo Monetario Internazionale e la Banca Mondiale. Nella terza parte, quindi, il contributo passa in rassegna il linguaggio performativo del capitale, che edificherebbe un contesto favorevole alle imprese e sfavorevole al lavoro organizzato, cominciando (1) dall'esame della 'responsabilità sociale delle imprese', rigidamente criticata nei suoi presupposti teorici e nei suoi risvolti pratici, per poi proseguire con (2) l'istituzione antropomorfa dell'impresa come soggetto dei diritti umani, e in particolare del 'diritto al commercio transnazionale' (libertà di stabilimento, libera prestazione di servizi, diritti connessi alla disciplina antitrust), e con (3) l'enucleazione delle *right-to-work laws* negli Stati Uniti, che associano ambigualmente il 'diritto al lavoro' ad un contesto privo di 'clausole sindacali'; inoltre, con (4) l'enucleazione di un concetto di libertà di espressione che il datore di lavoro eserciterebbe organizzando riunioni obbligatorie finalizzate a convincere i lavoratori a non sindacalizzarsi (come avvenuto nel recente caso delle elezioni sindacali di Amazon in Alabama). Infine, (5) anche il tentativo delle associazioni industriali di screditare il Comitato degli Esperti dell'*ILO* in punto di riconoscimento del diritto di sciopero viene ricondotto ad una strategia neoliberale.

Nella quarta parte, il contributo completa la prospettiva neoliberale con il tema della

sinergia tra le imprese multinazionali e i governi occidentali (e ora anche quello cinese), e di come – lungi dall'essere impotenti – quest'ultimi possiedano molti strumenti per evitare il *law shopping* dell'*home country*. Su queste basi, il contributo cerca di dimostrare come sia la clausola sociale che gli accordi di libero scambio e i sistemi generalizzati di preferenze rischino di subordinare la *compliance* dei *labour standard*, anche nella forma dei *core labour rights*, a valutazioni strategiche (geopolitiche e commerciali) dei paesi più potenti. Ciò si spiega in quanto l'idea di imporre dei diritti per via puramente eteronoma, in mancanza di un titolare politicamente attivo, si trasformerebbe, in una reversione dialettica, nel diritto umanitario dei paesi più potenti di intervenire che, tuttavia, finisce per perseguirne gli interessi ultimi. I piani di aggiustamento strutturale portati avanti negli anni dalle istituzioni finanziarie internazionali avrebbero cercato di plasmare gli ordinamenti nazionali dei paesi obiettivo utilizzando una ricetta sempre uguale di deregolamentazione ed austerità. Secondo il contributo, ciò avrebbe provocato la creazione di un ambiente favorevole alle imprese ma sfavorevole alle organizzazioni sindacali, congeniale alla maturità delle imprese occidentali, e specialmente americane, capaci di competere sui mercati globali senza bisogno di protezioni diverse da quelle dei propri diritti di proprietà intellettuale (garantiti, ad esempio, dal *TRIPS*, e in pressoché tutti i trattati di libero scambio). Il contributo esamina, infine, l'intervento della *Troika* in Grecia, capace di costringere il paese a violare in modo conclamato la Convenzione n. 98 del 1949 dell'*ILO* in materia di diritto di contrattazione collettiva.