



Università
Ca' Foscari
Venezia

Dottorato di ricerca in Diritto europeo dei contratti civili, commerciali e del lavoro
Scuola dottorale interateneo in Scienze Giuridiche Ca' Foscari
XII Ciclo – 2010/2011

**La dimensione sociali nel processo di integrazione dei mercati sudamericani.
“Il caso Mercosur”**

Settore scientifico disciplinare di afferenza: IUA/07 Diritto del Lavoro
Dipartimento di scienze giuridiche
Tesi di dottorato di Stephania Puton
Matricola 955452

Direttore della Scuola di dottorato
Prof.ssa Carmela Camardi

Tutore del dottorando
Prof. Adalberto Perulli

Indice

Introduzione

I Capitolo - L'integrazione regionale nell'America Latina. L'esperienza del Mercosur

1. Gli antecedenti storici dell'integrazione regionale nell'America Latina
2. L'evoluzione dell'integrazione: *dalla "Carta della Jamaica"* al Trattato di Asunción
3. Il ruolo della Commissione delle Nazioni Unite nel processo di integrazione regionale
 - 3.1 . La Commissione Economica per l'America Latina e i Caraibi - CEPAL
4. L'Associazione Latinoamericana di Libero Commercio - ALALC
5. L'Associazione Latinoamericana di Integrazione - ALADI
6. Gli accordi bilaterali tra Argentina e Brasile
7. Il quadro istituzionale del Mercosur
 - 7.1. Il Trattato di Asunción
 - 7.2. La natura giuridica del Mercosur
 - 7.2.1. Protocollo di *Ouro Preto*

II Capitolo - La dimensione sociale nell'ambito del Mercosur

1. Integrazione economica e dimensione sociale
2. Il delinearsi della dimensione socio-istituzionale del Mercosur
3. La *Declaración Socio-laboral* e i diritti sociali fondamentali nel Mercosur
 - 3.1. Diritti individuali nella Dichiarazione Socio-laboral
 - 3.2. Diritti collettivi nella Dichiarazione Socio-laboral
4. Il ruolo della *Comisión Socio-laboral*
5. Note critiche e conclusive

III Capitolo - L'armonizzazione delle norme in materia di diritto del lavoro nel Mercosur

1. Premesse per un'armonizzazione legislativa regionale
 - 1.1. Il sistema giuridico del Mercosur e le difficoltà nel processo di armonizzazione legislativa
2. Lo sviluppo di meccanismi correttivi per l'incorporazione e la vigenza della normativa comunitaria regionale
 - 2.1. Il sistema dualistico costituzionale dei Paesi del Mercosur.
3. L'efficacia giuridica della Dichiarazione Socio-laboral e il suo ruolo nell'armonizzazione dei diritti sociali del Mercosur
 - 3.1. L'Argentina
 - 3.2. Il Paraguay
 - 3.3. L'Uruguay
 - 3.4. Il Brasile
4. La lunga strada del Mercosur verso un sistema comunitario.
 - 4.1. L'esigenza di una razionalizzazione delle fonti e il problema del *deficit democratico*
5. Il Parlamento del Mercosur e la sua attuazione legislativa nel Mercosur.
 - 5.1. Funzioni, competenze e poteri del Parlamento
 - 5.2. Il problema della rappresentatività parlamentare
6. Note critiche e conclusive

IV Capitolo - Cenni al sistema di soluzione delle controversie del Mercosur

1. Premesse
2. Brevi cenni sull'evoluzione del sistema di soluzione delle controversie nel Mercosur
 - 2.1. Il *Protocollo de Olivos* e i suoi organi
3. Il Tribunale Amministrativo del lavoro del Mercosur
4. Il lavoratore migrante e l'accesso alla giustizia
 5. L'applicazione della Dichiarazione socio-laboral nel diritto interno
 - 5.1.1. Segue: *in Argentina*
 - 5.1.2. Segue: *in Uruguay*
6. La Corte di Giustizia del Mercosur
 - 6.1. Prospettive e sfide

V Capitolo - Il ruolo della contrattazione collettiva nel processo di armonizzazione legislativa nell'ambito del Mercosur

1. Premesse
2. Il ruolo dell'Unione sindacale nella formazione del Mercosur
3. La contrattazione collettiva secondo l'orientamento dell'OIL
4. La contrattazione collettiva all'interno del Mercato comune
 - 4.1. L'efficacia degli accordi collettivi nel Mercosur
5. Il caso Volkswagen tra Argentina e Brasile
6. Il *social dumping* nell'America Latina – *cenni*
7. Note critiche e conclusive

VI Capitolo - La libera circolazione dei lavoratori nel Mercosur

1. Introduzione alle fonti che regolano la libera circolazione all'interno del Mercosur
2. Il contributo della Dichiarazione Socio-laboral nella costruzione di uno spazio di libera circolazione nel Mercosur
3. La questione della sicurezza sociale e il ruolo *dell'Acuerdo Multilateral de Seguridad Social* nella regolamentazione delle tutele dei lavoratori migranti
 - 3.1. Il sistema integrato *Siaci*
 - 3.2. Cenni alla *Formación Profesional* nel Mercosur
4. L'evoluzione della disciplina della libera circolazione nel Mercosur
 - 4.1. Dagli accordi bilaterali in materia di migrazioni all'Accordo sul Diritto di Stabilimento dei cittadini dei Paesi Membri del Mercosur

Conclusioni finali

Riferimenti bibliografici

Todo trabajador tiene garantizada la igualdad efectiva de derechos, trato y oportunidades en el empleo y ocupación, sin distinción o exclusión en razón de raza, origen nacional, color, sexo u orientación sexual, edad, credo, opinión política o sindical, ideología, posición económica o cualquier otra condición social o familiar, en conformidad con las disposiciones legales vigentes.

Artículo 1º della Dichiarazione Socio-laboral del Mercosur.

Introduzione

Il *Tratado de Asunción*¹, Atto istitutivo del Mercosur firmato dalla Repubblica Argentina, dalla Repubblica Federale del Brasile, dal Paraguay, dalla Repubblica Orientale dell'Uruguay e di recente dalla Repubblica Bolivariana del Popolo del Venezuela², prevedeva originariamente la formazione di un mercato comune tra i Paesi firmatari, con lo scopo di costituire la realizzazione di “un sistema di libero commercio, attraverso l'eliminazione dei tributi e delle restrizioni alla circolazione di beni, servizi e fattori di produzione”.

La dimensione sociale non si colloca quindi tra gli obiettivi principali del Trattato di Asunción ed è alla luce di questa premessa che si intende analizzare il percorso evolutivo del sistema normativo a tutela del lavoratore, in modo da comprendere l'attuale livello di integrazione regionale e gli sviluppi compiuti verso uno spazio sociale e di libera circolazione dei lavoratori all'interno del Mercosur.

Partendo da una analisi storica delle origini e dei fenomeni dell'integrazione regionale si intende studiare le ragioni unitarie e gli eventi più significativi che hanno particolarmente condizionato e spinto gli Stati della regione ad intraprendere la creazione del Mercato comune del Sud.

¹ Il Trattato di Asunción fu firmato ad Asunción in Paraguay il 26 marzo 1991. All'epoca il Mercosur era composto da Argentina, Brasile, Paraguay e Uruguay.

² La Repubblica Bolivariana del Popolo del Venezuela ha firmato il suo ingresso nel dicembre del 2005 ed è in fase di adesione. Dopo la firma del Trattato, il Venezuela è il primo Stato che entra a fare parte del Mercosur come membro a pieno titolo e non come associato.

Nel presente elaborato saranno analizzate le strutture e la natura giuridica del Mercosur, soprattutto per quanto riguarda la scelta di adottare un modello giuridico di tipo intergovernativo per quanto attiene alla produzione legislativa, modello che si contrappone a quello adottato nella Comunità Europea, che è invece di tipo sovranazionale. Ciò significa che le posizioni comuni raggiunte in sede di Mercosur restano comunque vincolate alla discrezionalità di ciascuno degli Stati membri. L'efficacia delle norme prodotte in sede di Mercosur dipende, in altre parole, dalla volontà dei singoli Stati Membri di adottare tali regole all'interno dei propri ordinamenti giuridici.

La prospettiva della ricerca impone l'analisi anche delle istituzioni che costituiscono la struttura del Mercosur e delle principali fonti normative da queste prodotte. Le fonti normative di cui si tratterà consistono essenzialmente nel Trattato di Asunción, nelle sue successive modifiche e nel Protocollo di *Ouro Preto*. Saranno inoltre richiamate le Decisioni del Consiglio del Mercato Comune, le Risoluzioni del Gruppo del Mercato Comune, le Direttive della Commissione di Commercio del Mercosur, il Protocollo di Brasilia, sottoscritto allo scopo di comporre eventuali controversie riguardanti l'interpretazione, l'applicazione o l'inadempimento delle fonti normative e, inoltre l'importante lavoro svolto dal Sotto gruppo di lavoro n. 10.

Dopo una breve descrizione dell'impianto istituzionale e normativo del Mercosur, si cercherà di analizzare la dimensione sociale e il trattamento che ad oggi viene attribuito ai diritti sociali, partendo da uno studio approfondito della

Dichiarazione socio-laboral che rappresenta il più importante strumento per la garanzia dei diritti sociali fondamentali nel Mercosur.

La formazione progressiva delle varie discipline, in speciale modo quella dei diritti fondamentali dei lavoratori, hanno avuto un'evoluzione soprattutto alla fine degli anni '90. Si cercherà quindi di ricostruire in modo dettagliato le tappe dello sviluppo di questi diritti in particolare per quanto riguarda la normativa del diritto del lavoro e della libera circolazione delle persone e la tutela dei lavoratori all'interno del Mercato comune.

Il fulcro del presente studio si fonda quindi nella Dichiarazione Socio-laboral del Mercosur e nella sua applicazione all'interno degli ordinamenti statali, sia per quanto riguarda i diritti individuali, quali il diritto di non discriminazione, il diritto di uguaglianza, il diritto alla mobilità, sia per quanto concerne i diritti collettivi, quali il diritto di libertà associativa e sindacale alla contrattazione collettiva.

Fortemente influenzata dalle convenzioni dell'OIL, la Dichiarazione è attualmente lo strumento di riferimento per l'armonizzazione in ambito sociale. Alla luce di questo si cercherà di stabilire se esiste una dimensione sociale del Mercosur e quali sono in effetti i diritti sociali già consolidati e quali invece privi di applicazione nell'ambito del Mercato Comune.

Particolare rilevanza sarà riservata alla disciplina dei diritti collettivi, soprattutto per quanto riguarda il ruolo della contrattazione collettiva a livello nazionale e transnazionale nel processo di armonizzazione della normativa del lavoro nel Mercosur. Si cercherà di mettere in evidenza anche il contributo portato

dall'Unione Sindacale del Mercosur alla costruzione del progetto di integrazione regionale per garantire la tutela dei diritti dei lavoratori³.

In questo contesto si rende necessario anche un'analisi comparativa tra le legislazioni interne in materia di diritto del lavoro nei vari Paesi Membri del Mercosur, con particolare riferimento alla disciplina della protezione e tutela dei lavoratori. L'analisi coinvolgerà le basi Costituzionali e le normative nazionali di ogni Stato Membro.

L'adozione della Dichiarazione ha rappresentato un minimo di armonizzazione tra gli ordinamenti nazionali, tuttavia la sua applicazione, come si vedrà nello sviluppo della trattazione non ha annullato, ma solo in parte diminuito, le notevoli asimmetrie presenti tra i modelli di protezione sociale dei Paesi Membri.

La libera circolazione dei lavoratori costituisce sicuramente un fattore determinante dell'esito del Mercato Comune. Questo conduce alla necessità di stabilire l'insieme dei diritti sociali riconosciuti alle persone ed in particolare ai lavoratori interessati nell'integrazione, nonché di accertare se esiste o meno una vera e propria disciplina di libera circolazione delle persone e quali sono i diritti e garanzie destinati ai lavoratori migranti e alle loro famiglie .

L'aspetto economico ha avuto un maggiore rilievo nella conformazione del Mercosur, ma questo fattore non ha impedito lo sviluppo della disciplina dei diritti sociali e di un apparato normativo che gradualmente ha favorito la libera circolazione dei lavoratori e la costruzione di una rete di sicurezza sociale, basata

³ Per approfondimenti si veda J. A. RODRIGUES PINTO , *El modelo sindical brasileno*. In *Derecho laboral*, v. 46, n. 210, Montevideo, 2003, pp. 297 ss.

soprattutto su principi fondamentali, quali il divieto di discriminazioni di ogni genere, il diritto di soggiornare sul territorio di un altro Stato Membro al fine di svolgere un lavoro subordinato o autonomo accompagnato dal nucleo familiare, conforme all'Accordo di Residenza per i Cittadini dei Paesi Membri e soprattutto di beneficiare di un sistema di previdenza sociale che consenta, da un lato di cumulare i periodi maturati in paesi diversi, dall'altro di godere del pagamento delle prestazioni nell'attuale luogo di residenza dei lavoratori, indipendentemente dal luogo in cui sono stati versati i contributi, conformemente a quanto dispone l'Accordo Multilaterale di Sicurezza Sociale del Mercato Comune.

Queste tutele sono intrinsecamente collegate tra di loro, diversamente non sarebbe possibile accedere ad un posto di lavoro regolare in uno Stato Membro, se non venisse garantito anche il diritto di soggiornare in esso. Peraltro, l'impedimento della libera circolazione dei lavoratori si tradurrebbe nella violazione di un principio tutelato dalla Dichiarazione socio-laboral e potrebbe, in qualche misura, compromettere l'effettività dello stesso progetto di integrazione.

L'obiettivo della ricerca sarà anche quello di studiare le nuove strutture giuridiche create in ambito regionale, come il Parlasur - Parlamento del Mercosur e la recente Corte di Giustizia del Mercosur, cercando di stabilire in quale misura questi organi possono contribuire alla creazione di un diritto comunitario e al rafforzamento del sistema di soluzione delle controversie, nonché nella creazione di un sistema sovranazionale all'interno del Mercosur.

Nonostante i notevoli sviluppi compiuti verso il consolidamento della dimensione sociale nel Mercosur, viene evidenziato nel presente elaborato di tesi, come tali garanzie o tutele non trovano un'applicazione immediata negli ordinamenti interni, soprattutto in funzione delle carenze di istituzioni di carattere sovranazionale. Sarà compito della ricerca stabilire quindi gli sviluppi, le carenze e le prospettive future della dimensione sociale del Mercato Comune del Sud.

I Capitolo

L'integrazione regionale nell'America Latina.

L'esperienza del Mercosur

SOMMARIO 1.Gli antecedenti storici dell'integrazione regionale nell'America Latina. 2.L'evoluzione dell'integrazione: *dalla "Carta della Jamaica"* al Trattato di Asunción. 3.Il ruolo della Commissione delle Nazioni Unite nel processo di integrazione regionale. 3.1. La Commissione Economica per l'America Latina e i Caraibi-CEPAL. 4. L'Associazione Latinoamericana di Libero Commercio-ALALC. 5.L'Associazione Latinoamericana di Integrazione-ALADI. 6.Gli accordi bilaterali tra Argentina e Brasile. 7. Il quadro istituzionale del Mercosur. 7.1.Il Trattato di Asunción. 7.2. La natura giuridica del Mercosur. 7.2.1. Protocollo di *Ouro Preto*.

1. Gli antecedenti storici dell'integrazione regionale nell'America Latina

Il processo di integrazione regionale nell'America del Sud è iniziato molto prima della conclusione del trattato costitutivo del Mercosur, cioè il Trattato di Asunción del 1991. I primi segni di un'integrazione sudamericana risalgono, infatti, all'anno 1815 e precisamente alla "Carta della Jamaica", in cui Simon Bolivar

proponeva la creazione di un' *America Latina unita e solidale sotto la bandiera della libertà e della democrazia*⁴.

Cercando di ripercorrere brevemente le iniziative di integrazione all'interno del continente, a cavallo tra i secoli XIX e XX, si nota come che le motivazioni che portavano ad un avvicinamento tra le nazioni rappresentavano esclusivamente interessi legati alla necessità di tutela del proprio territorio, soprattutto per le costanti minacce della Spagna che ha più volte dichiarato di voler riconquistare le ex-colonie latino-americane.

Seguendo le tracce della storia, si osserva, inoltre, come l'elemento comune tra tante iniziative di confederazioni, federazioni o semplicemente aree di integrazione regionale, sia proprio l'incapacità di portare a termine gli accordi presi in precedenza dovuto ai diversi obiettivi di ogni Stato.

Tali fallimenti, secondo la dottrina, sono stati causati anche dalla mancanza di partecipazione della società civile, che, in assenza di esperienze che dimostrassero i benefici dell'integrazione, non hanno colto nella prospettiva di integrazione con altre nazioni la possibilità di sviluppo economico e sociale⁵.

Il lungo periodo di colonizzazione e successivamente di regimi dittatoriali a cui sono stati sottoposti i Paesi dell'America Latina non permetteva, difatti di capire i benefici di un processo di integrazione. Al contrario, ogni intervento esterno era

⁴ Tra gli antecedenti dell'integrazione regionale viene anche individuata, la proposta del Direttorio Cileno del 1810, avente ad oggetto la creazione di una Confederazione dei Popoli de Pacifico. Sul punto si veda L. E. WANDERLEI E T. VIGEVANI, *Governos subnacionais e sociedade civil integração regional e Mercosul*, 2005, São Paulo. p. 26.

⁵ Si veda in T. VIGEVANI, *Processos de integração regional e sociedade*. São Paulo, 1996. p. 17.

considerato pericoloso in quanto potenzialmente lesivo della sovranità dei singoli Stati⁶.

In particolar modo Argentina, Brasile e Messico hanno a lungo rifiutato di aderire alle molteplici manifestazioni di volontà di unificazione nel continente. La ragione di fondo consiste nel fatto che lo sviluppo interno di tali Paesi, dopo l'indipendenza dagli Stati colonizzatori, si è rivelato più forte rispetto ad altri e, pertanto, gli stessi hanno ritenuto il processo di integrazione regionale non vantaggioso, optando diversamente per prospettive di sviluppo economico nazionale⁷.

2. L'evoluzione dell'integrazione: dalla “Carta della Jamaica” al Trattato di Asunción

Nel ripercorrere gli antecedenti storici dell'integrazione nell'America Latina troviamo numerosissimi tentativi di accordi di integrazione che dimostrano la difficoltà di trovare un elemento di incontro tra Paesi che hanno, non soltanto importanti differenze culturali e geografiche, ma sono altresì, marcati da forti contrasti politici.

Per tale ragione, nell'esposizione del presente elaborato, non si può prescindere da una parentesi storica, volta a ricostruire gli avvenimenti più significativi della storia “integrazionista” della regione considerata in ragione, non

⁶ M.A. EKMEKDJIAN, *Introducción al derecho comunitario latinoamericano*, Buenos Aires, De Palma, 1996, pp. 98 ss.

⁷ Si veda in T. VIGEVANI, *Processos de integração regional e sociedade*, op. cit., 28 ss e anche A. JAEGER JUNIOR, *Mercosul e a livre circulação de pessoas*, op. cit., pp. 37 ss.

soltanto degli aspetti politici ed economici, ma anche dell'evoluzione dei diritti fondamentali e sociali nell'America Latina.

Come già accennato, l'inizio dell'integrazione latino-americana risale all'inizio del secolo XIX. Il 6 settembre 1815, Simon Bolivar scrisse la "*Carta da Jamaica*", analizzando la situazione dell'America Latina negli anni della lotta di indipendenza *hispanoamericana* contro il regime spagnolo⁸.

Bolivar lottava per un'America libera dell'oppressione del regime che da anni sfruttava le colonie. Nonostante fosse ammiratore del modello nordamericano, liberale e federativo, Bolivar considerava tali modelli non facilmente applicabili nei Paesi Latino Americani, essendo necessario, a suo avviso, l'insediamento di un governo forte per garantire l'indipendenza delle ex-colonie dalla Spagna, e solo successivamente un processo di integrazione regionale che portasse alla creazione di una Confederazione costituita dalle ex-colonie spagnole⁹.

Pur tuttavia, l'ideale bolivariano di integrazione non trovò, almeno in quello scenario, i presupposti per uno sviluppo verso l'integrazione regionale.

I tentativi di integrazione *americanisti* o latino-americani, soprattutto dei Paesi andini, nella metà del secolo XIX, premevano per la creazione di entità politiche

⁸ Simon Bolivar (1783-1830) è stato il personaggio chiave dell'indipendenza degli Stati dell'America del Sud dalla Spagna colonialista. Ormai da due secoli, coloro che propendono per un'integrazione politica della regione si ispirano alla sua figura. Si veda, *ex omnibus*, G.G. MARQUEZ, *A inspiração que vem de Bolívar*, Zero Horas, Porto Alegre, 1999.

⁹ Per maggiori approfondimenti si veda R.S. STERSI DOS SANTOS, *A integração latino-americana no século XIX: antecedentes históricos do Mercosul*, in Revista Sequência, n. 57, 2008, p. 177. L'autore sostiene che «Bolivar prevedeva inizialmente la costituzione di uno Stato repubblicano e democratico successivamente all'indipendenza dal Vicereame della Nuova Granada che nel futuro si sarebbe dovuto integrare con i rimanenti Stati latino americani». La stessa Carta della Jamaica non predicava la costituzione di un'unica entità politica nell'America Latina, bensì indicava il processo di integrazione regionale dei vari Stati indipendenti quale unico percorso per ottenere e conservare libertà e indipendenza.

maggiori, in grado di formare alleanze su base confederale con l'obiettivo di favorire lo sviluppo interno e di difesa reciproca del territorio¹⁰.

Tra le esperienze che segnarono la prima metà dell'800, quella più significativa è stato il Congresso del Panama del 1826. A capo di questa iniziativa troviamo ancora Simon Bolívar che, nella veste di presidente dello Stato della Grande Colombia, era mosso dall'intenzione di riunire i capi degli Stati dell'America, della Gran Bretagna e dell'Olanda, da tempo alleati politici di Bolívar nella lotta contro l'occupazione spagnola¹¹.

Lo scopo principale del Congresso del Panama era la definizione di regole di mutua difesa, strategia che ha portato all'approvazione di diversi accordi in questo senso, come testimoniato dall'art. 2 della Convenzione che ne è scaturita¹².

Nel periodo successivo, è stato il Messico a fare da guida alle iniziative di integrazione nel continente. Tra il 1831 e 1840 lo Stato centro-americano ha più volte proposto la realizzazione di incontri che avevano come scopo lo sviluppo dell'integrazione, ma a causa del conflitto con gli Stati Uniti, il Messico non è riuscito ad ottenere risultati concreti¹³.

¹⁰ Sul punto T. VIGEVANI, *op. cit.*, pp. 29 ss.. Peraltro, la stessa Spagna, nel 1822, propose di creare una confederazione composta dagli Stati *hispano-americani* e dal governo spagnolo, proposta che non trovò riscontro da parte dei Paesi andini, eredi di anni di sfruttamento e miserie.

¹¹ Parteciparono al Congresso i rappresentanti di la Grande Colombia, (indicativamente, costituita dagli attuali territori di Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador e Costa Rica), il Messico, la Federazione Centro Americana e, anche se solo in forma ufficiosa, i rappresentanti di Inghilterra e Olanda. Brasile, Cile e Argentina, invece, non hanno partecipato all'incontro.

¹² L'art. 2 della Convenzione recita: "*L'Oggetto di questo patto perpetuo sarà sostenere in comune, difensiva e offensivamente, se necessario, la Sovranità e l'Indipendenza di ogni una delle potenze confederate dell'America contro ogni forma di dominazione straniera*". Il Congresso ha, altresì considerato come ipotesi la possibilità di creare un esercito comune di sessanta mila uomini, ipotesi che però non ha mai avuto alcun seguito.

¹³ R.S. STERSI DOS SANTOS, *A integração latino-americana no século XIX: antecedentes históricos do Mercosul.*, *op. cit.* pp. 180 ss.

A fronte delle minacce esterne dei vicini statunitensi, che avevano già conquistato parte del Messico, la comunità andina tentò una nuova proposta. Ciò avvenne nel Congresso Americano del 1848, in cui parteciparono Bolivia, Cile, Ecuador, Colombia e Perù. Lo stesso aveva come oggetto la cooperazione come forma di protezione contro le pressioni esterne (l'avanzata americana contro il Messico e le ripetute minaccia spagnole nel lato del Pacifico).

Fino alla fine dell'800 furono molteplici i tentativi di integrazione *hispano-americana*, molti di questi legati esclusivamente alla paura di minacce esterne¹⁴.

Il primo segno di apertura verso modelli di integrazione che andassero oltre segnata necessità reciproca tutela, avvenne nel 1847, con il Congresso Americano di Lima, nel quale i partecipanti toccarono per la prima volta temi come la pace fra gli Stati della regione, la promozione del principio di non intervento e la risoluzione pacifica dei conflitti¹⁵.

Nonostante le circostanze di allora non abbiano reso possibile l'unione dei Paesi dell'America Latina in quel contesto storico, il disegno dell'integrazione era già stato proiettato verso quello che oggi è il Mercosur¹⁶.

¹⁴ Basti citare il Congresso continentale di Santiago del 1856, denominato Lega permanente degli Stati Latinoamericani costituito allo scopo di difendersi dalle minacce di pirati nord-americani sulle coste del Pacifico.

¹⁵ A. JAEGER JUNIOR, *Mercosul e a livre circulação de pessoas*, Sao Paulo, RTL 2000, pp. 28 ss.

¹⁶ V. JAVICOLI, *Processi d'integrazione regionale e personalità internazionale: il caso del Mercosur*, in *Roma e America*, 4, 1997, p. 49.

3. Il ruolo della Commissione delle Nazioni Unite nel processo di integrazione regionale

3.1. La Commissione Economica per l'America Latina e i Caraibi – CEPAL

L'Organizzazione delle Nazioni Unite ha agito in modo pregnante nel processo di integrazione regionale del Cono Sud. Nel 1948 viene creata la Commissione Economica per l'America Latina (CEPAL), che per anni ha promosso diversi progetti di sviluppo economico nella regione¹⁷.

La CEPAL ha sede in Santiago del Cile, Paese aderente al Mercosur, e si caratterizza per essere ancora oggi, una delle più importanti commissioni regionali delle Nazioni Unite. La stessa fu voluta dai governi latino-americani, che all'epoca erano impegnati nel rafforzamento dell'economia interna, e soprattutto interessati a partecipare ai processi di ricostruzione del dopo guerra¹⁸.

Nello stesso periodo l'America Latina era formata da Paesi che attuavano tra loro scambi economici di scarsa importanza, senza comunque stabilire rapporti istituzionali duraturi¹⁹. In questo scenario, gli studi promossi dalla Commissione proposero un progetto di integrazione regionale, considerando come esempio

¹⁷ Nel 1984 l'Organizzazione cambiò il suo nome in Commissione Economica per l'America Latina e i Caraibi (CEPAL), delimitando in tale maniera un'area precisa di azione.

¹⁸ R. BAUMANN, *Cepal e as crises externas.*, in Folha de São Paulo, Sao Paulo, 25 ott. 1998.

¹⁹ Un interessante trattazione del tema è contenuta in J. GINESTRA, *El Mercosur y su contexto regional e internacional*, Porto Alegre, 1999, p. 49 ss. Nel 1960 gli Stati del Cono Sud erano alquanto lontani dalla convinzione che fosse necessario avviare un processo di integrazione regionale. Le economie nazionali erano inefficienti e si celavano dietro invadenti misure protezionistiche. Il settore pubblico, inoltre, partecipava in maniera pervasiva in tali economie, generando un regime di monopolio refrattario a qualsiasi logica di concorrenza regionale o extra-regionale. Conseguentemente gli Stati del Cono Sud subivano un isolamento che non consentiva la circolazione di merci, capitali e lavoratori, e tale situazione era in primo luogo imputabile all'assenza di una struttura di interconnessione tra i vari Stati.

l'esperienza europea, basata innanzitutto su un sistema di preferenze commerciali come mezzo per accelerare lo sviluppo economico del continente²⁰.

Il modello studiato da questa Commissione, puntava soprattutto all'inserimento dei Paesi nello scenario internazionale attraverso il rafforzamento dell'industria e delle esportazioni²¹.

Per attuare tale modello di integrazione regionale, e affinché lo stesso si rivelasse uno strumento efficace allo sviluppo economico della regione, era però necessario superare le diffidenze di alcuni Paesi - soprattutto di Brasile e Argentina - i quali temevano che tale processo potesse in qualche modo minare la propria sovranità nazionale.

Il ruolo svolto dalla Commissione nel processo di sviluppo economico della regione, ha gettato le basi per la stipula del Trattato di Montevideo del 1960, importante accordo economico che ha coinvolto i Paesi del Cono Sud.

²⁰ Cfr. P.R. ALMEIDA, *O Mercosul no contexto regional e internacional*, p. 63 e M.R. CHIARELLI, *Integração: direito e dever*, p 125 ss.

²¹ Secondo quanto sostenuto da da J.M. VACCHINO, *Integración Latinoamericana: de la Alalc a la Aladi*, Buenos Aires, Depalma, 1983 pp 12 ss. L'integrazione regionale avrebbe consentito di aumentare e diversificare le esportazioni e di incrementare l'efficacia produttiva tramite la creazione e l'utilizzo di economie di produzione su grande scala. L'autore intravede nel processo di integrazione un'ottima opportunità per quanto concerne l'indipendenza economica dai Paesi maggiormente industrializzati e lo sviluppo industriale dei Paesi dell'area, nonché uno strumento per uscire dall'isolamento economico in cui tale Stati versavano.

4. L'Associazione Latinoamericana di Libero Commercio – ALALC

L'Associazione Latinoamericana di Libero Commercio (ALALC) può considerarsi la prima e vera esperienza in materia di integrazione regionale a livello di libero scambio commerciale tra i Paesi firmatari²².

L'attuazione dell'accordo ha comportato inizialmente notevoli sviluppi negli scambi economici e commerciali tra i Paesi Membri. Tuttavia, la mancanza di volontà politica di stabilire regole chiare e di valenza comune, per quanto concerne il processo di scambio economico, ha concesso un'eccessiva libertà ai Paesi firmatari, permettendo l'attuazione di pratiche di condotta economiche sleali²³.

Tali comportamenti hanno contribuito al fallimento di questa iniziativa e alla sua successiva sospensione. Gli Stati Membri, in pratica, hanno riconosciuto l'impossibilità di giungere alla creazione della zona di libero commercio nei termini prestabiliti inizialmente dall'Associazione.

Queste circostanze mettono in evidenza, da un lato, come l'idea di cooperazione esclusivamente di carattere economico abbia rappresentato l'unico

²² Il Trattato di Montevideo del 18 febbraio del 1960 è stato firmato tra la Repubblica Argentina, Bolivia, Brasile, Colombia, Cile, Ecuador, Messico, Paraguay, Perù, Uruguay e Venezuela. L'accordo ha creato l'Associazione Latinoamericana di Libero Commercio – ALALC, con la proposta la riduzione delle tariffe e del libero scambio commerciale tra i suoi membri.

²³ Sul punto si vada più nel dettaglio J. GINESTRA, *El Mercosur y su contexto regional e internacional*, Porto Alegre, 1999, pp. 53 ss.. L'autore sostiene che gli accordi iniziali presi in seno all'ALALC prevedevano la realizzazione di una zona di libero commercio da realizzarsi in dodici anni, durante i quali si sarebbe giunti, progressivamente, alla formulazione di una lista comune di prodotti destinati al libero commercio tra gli Stati aderenti. Tuttavia, tale opzione si rivelò molto complessa e ogni Stato aderente trovò le più svariate ragioni per non votare l'inclusione di prodotti sui quali tutti gli altri Stati erano d'accordo. Pertanto, dopo che nel primo triennio venne approvata una lista di 175 prodotti poco significativi nel commercio intrazonale, fu progressivamente abbandonata l'idea di una zona di libero commercio per lasciare spazio ad "Acuerdos de Complementación" tra i vari Stati e successivamente ad veri e propri accordi bilaterali tra i vari Paesi. In tale maniera fu momentaneamente abbandonato il proposito iniziale stabilito nella lettera del Trattato di Montevideo del 1960, il quale prevedeva il principio degli scambi multilaterali e l'istituzione, al termine dell'esperienza, di una zona di libero commercio continentale.

scopo perseguito e dall'altro come tale finalità non sia stata sufficiente per avviare i Paesi firmatari verso un reale processo di integrazione della regione²⁴.

Pertanto, nel 1980 l'Associazione Latinoamericana di Libero Commercio è stata definitivamente sospesa per fare spazio alla creazione dell'Associazione Latinoamericana di Integrazione²⁵.

5. L'Associazione Latinoamericana di Integrazione – ALADI

Questa associazione è considerata il più grande gruppo latino-americano di integrazione. I suoi dodici membri sono Argentina, Bolivia, Brasile, Cile, Colombia, Cuba, Ecuador, Messico, Paraguay, Perù, Uruguay e Venezuela²⁶.

Il Trattato che istituisce l'ALADI, è stato firmato il 12 agosto 1980 a Montevideo²⁷ ed ha stabilito come principi generali il pluralismo in materia politica ed economica e la convergenza delle azioni verso la formazione di un mercato latino-americano²⁸.

Tramite l'ALADI quindi viene promossa la creazione di un vero e proprio progetto di libero scambio nella regione con la creazione di un mercato economico

²⁴ A tal proposito numerosi autori sottolineano l'effettiva assenza, nelle intenzioni degli Stati proponenti, di una volontà tendente alla creazione di una integrazione che coinvolgesse anche il tema della migrazione dei lavoratori. Sul punto ex omnibus G. V. РОТОВСКИЙ, *Aspectos sociales en los acuerdos de integración económica en América Latina*, in Revista do Dereito do Mercosul, Buenos Aires, 1997, a. 1, n. 3, pp. 115 ss.

²⁵ Cfr. AA.VV., *Porque fracasò el ALALC*, in Cuadernos Universitarios, Santiago, 1991, Vol. 1, pp. 60 ss.

²⁶ Gli Stati aderenti rappresentano a loro volta oltre 500 milioni di persone distribuite in 20 milioni di chilometri quadrati. Disponibile il <http://www.aladi.org>.

²⁷ Disponibile all'URL <http://www.aladi.org/nsfaladi/arquitec.nsf/VSITIOWEB/acuerdos>

²⁸ Con il trattato di Montevideo del 1980 viene definitivamente abbandonata l'idea di conseguire una zona di libero commercio in un tempo relativamente breve. Al posto di tale progetto vengono definiti dei principi di azione generale volti a conseguire la formazione di un mercato comune in un futuro più remoto.

comune attraverso tre meccanismi ben precisi: (i) una preferenza tariffaria regionale²⁹, la quale si applica ai prodotti originari dei Paesi Membri rispetto ai prodotti provenienti da Paesi terzi; (ii) accordi di ambito regionale comuni a tutti i Paesi Membri; (iii) accordi di portata parziale, con la partecipazione di due o più Paesi della zona³⁰.

Sia gli accordi di portata regionale che gli accordi bilaterali o multilaterali possono riguardare, secondo il disposto del Trattato, diverse materie quali le agevolazioni tariffarie, la promozione del commercio, lo scambio di prodotti agricoli, la cooperazione finanziaria, fiscale, doganale, sanitaria, la tutela

²⁹ È possibile ordinare i processi di integrazione economica in diversi tipi, a seconda della profondità dei legami che si creano tra le economie dei Paesi coinvolti. Sul punto si veda nel dettaglio A.J. JAEGER, *op. cit.*, 34 ss., A.V. GUILLERMO, *Mercosur, Unione Europea, Nafta y los procesos de integración regional*, B.A. ABELEDO-PERROT, 1996, p. 104 s. L' integrazione rispetta vari gradi o livelli, che possono essere così esemplificati: (i) Il modello di integrazione più basilare è conosciuto come area di preferenza tariffaria e consiste nel garantire tariffe agevolate di importazione/esportazione tra tutti i Paesi appartenenti ad una zona; ciò significa che le tariffe applicate ai beni oggetto del commercio tra i Paesi Membri del gruppo sono inferiori rispetto alle tariffe applicate da e verso i Paesi non membri. (ii) Un altro modello, caratterizzato da una maggiore integrazione, è la zona di libero scambio o di libero commercio, la quale comporta l'eliminazione delle barriere tariffarie e non tariffarie che incidono sugli scambi tra due o più Paesi. Normalmente tale liberalizzazione non avviene in modo generale, dato che quasi tutti gli accordi di libero scambio, almeno nelle loro fasi iniziali, prevedono l'esclusione di determinati prodotti o gruppi di prodotti (un esempio di questo tipo di integrazione è l'ALALC, con la quale si stabilirono agevolazioni di questo tipo tra i dodici Paesi aderenti, v. *Infra*). (iii) La terza forma di integrazione economica è l'unione doganale, la quale si presenta come una zona di libero scambio caratterizzata, altresì, da una tariffa estera comune (TEC). I Paesi aderenti applicheranno in tal caso la stessa tariffa per le importazioni dai Paesi non aderenti, qualunque sia il prodotto. Dal 1 gennaio 1995 il Mercosur è di fatto, un'unione doganale, dato che in tale data è entrata in vigore una tariffa esterna comune per quanto concerne gli scambi con il resto del mondo, mentre sono stati aboliti i dazi su scambi tra i quattro paesi c.d. "integrantes" (v. *infra*). (iv) Il quarto tipo di integrazione è il mercato comune ed ha come esempio l'Unione Europea (la quale nel frattempo si è evoluta diventando un mercato unico). La differenza tra il mercato comune e dell'unione doganale è che quest'ultima prevede solo la libera circolazione delle merci tra gli Stati membri, mentre, all'interno del mercato comune possono muoversi liberamente anche i servizi, i capitali e i lavoratori. Inoltre, la sussistenza di un mercato comune richiede il coordinamento delle politiche macroeconomiche e fiscali di tutti i paesi coinvolti. I modelli di integrazione sopra descritti possono essere intesi come fasi successive di un processo evolutivo. La classificazione dei processi di integrazione è, inoltre, importante per capire l'evoluzione dello scenario che si va illustrare nel presente elaborato

³⁰ Previsti negli artt. da 6 a 9 del Trattato di Montevideo.

dell'ambiente, la cooperazione scientifica e tecnologica, la promozione del turismo, delle norme tecniche, e molte altre materie indicate nel Trattato³¹.

Si può, pertanto, sostenere che il Trattato di Montevideo è un "trattato-quadro", con la conseguenza che i Governi dei Paesi Membri potranno a loro volta stipulare accordi che, peraltro, non riguardano solo questioni economiche, ma anche altri aspetti di grande interesse per gli Stati³².

I Paesi con un basso sviluppo economico della regione, in particolare Bolivia, Ecuador e Paraguay, godono, inoltre, di un sistema preferenziale: in pratica, la partecipazione di questi Paesi al processo di integrazione è garantita da speciali programmi di investimento nonché da speciali misure compensatorie per attenuare il divario con i Paesi più avanzati della regione³³.

Pertanto, l'obiettivo del mercato comune promosso da questa Associazione va perseguito, come più volte auspicato da alcuni autori, attraverso lo sviluppo di una

³¹ Il sistema di preferenza tariffaria è affrontato in maniera esaustiva da P.R. ALMEIDA, *op. cit.*, pp. 66 ss. In pratica, nel Trattato di Montevideo del 1980, esiste un unico meccanismo collettivo che riguarda tutti gli Stati e che consiste in un sistema di preferenza tariffaria regionale (c.d. PAR, acronimo di *preferencia arancelaria regional*), quindi un abbattimento delle tariffe doganali tra Paesi aderenti. Inoltre, il Trattato fornisce ai Paesi Membri la base giuridica per poter di approvare accordi di diversa natura e portata con altri Stati della regione, i quali possono liberamente concludere accordi commerciali senza alcun obbligo di estendere la portata di tali accordi ad altri Stati. Peraltro, di fatto, molti accordi bi/multilaterali tra Paesi aderenti – per esempio il Patto Andino del 1969 - precedono il Trattato di Montevideo del 1980, per poi essere successivamente avallati da quest'ultimo accordo.

³² Si vedano artt. da 10 a 14 del Trattato. Tra gli accordi più importanti di particolare rilievo l'*Acta de Cooperación e Integración*, siglato nel 1986 tra Brasile e Argentina, con il quale i due paesi stabilirono di sviluppare progetti congiunti in alcuni settori considerati strategici (trasporti, comunicazioni, biotecnologia, nucleare, etc.). Si veda, a tal proposito, J. GINESTRA, *op. cit.*, p. 56 s., laddove l'autoresottolinea come la stipula di accordi bilaterali e multilaterali all'interno dell'ALADI si traduce nell'applicazione del principio di integrazione a "varie velocità" stabilito nel trattato di Montevideo del 1980.

³³ R.S.S. SANTOS, *op. cit.*, p. 75 s.

serie di iniziative multilaterali, flessibili e differenziate in armonia con il livello di sviluppo dei vari Paesi³⁴.

6. Gli accordi bilaterali tra Argentina e Brasile

Le interpretazioni storiche sulle origini del processo di integrazione del Mercosur si possono ricollegare essenzialmente a due correnti di pensiero. Parte della dottrina studiata sostiene che il Mercosur deriva dai tentativi più importanti di integrazione latinoamericana della seconda metà del '900, con esplicito riferimento all'Associazione Latinoamericana di Libero Commercio e all'Associazione Latinoamericana di Integrazione³⁵.

Un'altra corrente di pensiero attribuisce gli antecedenti storici del Mercosur soprattutto agli accordi bilaterali stabiliti da Argentina e Brasile a cavallo tra gli anni '80 e '90 del secolo XX. Volgendo lo sguardo alla funzione propulsiva attribuibile a Argentina e Brasile nella creazione e nell'evoluzione del mercato comune, non pare azzardato confrontarla con quella avuta in passato da Francia e Germania in relazione alla creazione dei presupposti per un futuro mercato Comune nell'ambito della Comunità Europea³⁶.

Negli anni '80 le relazioni economiche-commerciali più fruttuose tra i Paesi dell'area Mercosur si sono sviluppate essenzialmente su base bilaterale e la coppia di Paesi più attiva è stata, senza alcun dubbio, quella costituita da Argentina e

³⁴ Cfr. K.W. DEUTSCH, *Como alcazar i mantener la Integraciòn*, in *El análisis de las Relaciones Internacionales*, Buenos Aires, Paidós, 1968.

³⁵ R. A. BARBOSA, *América Latina em perspectiva, a integração regional da retórica à realidade*, São Paulo, Aduaneiras, 1991.

³⁶ A.J. FREITAS, *Manual do Mercosul - Globalização e Integração Regional*, *op.cit.* p 155.

Brasile, veri e propri propulsori dell'integrazione regionale, mentre il ruolo dei due Stati minori (Uruguay e Paraguay) può considerarsi secondario, almeno fino a questo momento³⁷.

La preponderanza di Argentina e Brasile rispetto agli altri due Membri del Mercosur ha causato attriti, soprattutto con l'Uruguay, e ha probabilmente limitato le possibilità di un rapido sviluppo dell'autonomia degli organi del Mercosur³⁸.

La dichiarazione di Foz de Iguazú³⁹ è l'*incipit* da cui scaturiscono tutte le future relazioni bilaterali tra Argentina e Brasile. Nel 29 luglio 1986 viene firmato il *c.d.* Atto di Buenos Aires, cioè l'Atto per l'integrazione argentino-brasiliana, il quale lancia il Programma di Integrazione e Cooperazione Economica tra Brasile e Argentina (PICE), atto dagli effetti graduali e flessibili⁴⁰.

Nello stesso periodo vengono, altresì firmati l'Atto di Amicizia Argentino-brasiliana sulla democrazia, la pace e lo sviluppo⁴¹ e il Trattato di Integrazione, cooperazione e sviluppo, il quale segna la creazione di uno spazio economico

³⁷ L.A.M. BANDEIRA, *O eixo Argentina-Brasil: o processo de integração da America Latina*, pp. 74 ss. Oggigiorno le relazioni politiche e commerciali tra Brasile e Argentina possono considerarsi ben salde, ma per decenni il clima tra i due Paesi è stato piuttosto teso e caratterizzato da rivalità militari, controversie sul territorio geopolitico e in relazione agli approvvigionamenti energetici. Per quanto concerne, invece, il ruolo del Paraguay nel processo di creazione ed evoluzione del Mercosur, lo stesso può addirittura considerarsi del tutto marginale. Tale Paese, difatti, si è reinserito a pieno titolo nel contesto delle relazioni internazionali solo dopo il 1989 grazie all'attività del Presidente Andrés Rodríguez, superando un significativo isolamento causato dai precedenti regimi.

³⁸ Cfr. L.O. PIMENTEL, *Mercosul no cenário internacional: direito e sociedade*, vol. 1, p. 423. Tutto ciò ha avuto importanti conseguenze anche per quanto riguarda l'affermazione del Mercosur sulla scena politica internazionale e quindi sulla conduzione delle relazioni esterne.

³⁹ La Dichiarazione di Foz de Iguazú è stata firmata il 30 novembre 1985 dal Presidente Alfonsín per la Repubblica Argentina e dal Presidente Sarney per la Repubblica Federativa del Brasile.

⁴⁰ Cfr. N. PILETTI, W. PRAEXEDES, *O Mercosul e a Sociedade Global*, p. 36. I principi stabiliti nell'Atto, in particolar modo nel preambolo e nell'art. 2, sono quelli di gradualità, flessibilità, equilibrio e reciprocità, che saranno successivamente ripresi dal Trattato di Asunción. Gli strumenti attuativi dell'Atto consistono, invece, in 24 protocolli, riguardanti importanti settori, quali siderurgia, comunicazioni, trasporti e anche la creazione di una moneta comune, il *gaucho* (che però non è mai diventata realtà).

⁴¹ Questo atto è siglato a Brasilia il 10 dicembre 1986.

comune tra i due Paesi da realizzarsi tramite l'eliminazione di tutte le barriere tariffarie, per favorire soprattutto la circolazione di beni e di servizi⁴².

Questo Trattato di Integrazione ha inoltre, creato il Gruppo Mercato Comune (GMC)⁴³, un organismo composto dai rappresentanti del Ministero degli Affari Esteri, del Ministero dell'Economia e delle Banche Centrali, con il compito di elaborare e proporre i mezzi per la realizzazione degli obiettivi dello spazio economico comune.

Un ulteriore patto di rilievo tra i due Paesi è l'Accordo di Complementazione Economica, firmato il 18 dicembre 1990 nella città di Montevideo⁴⁴, che riunisce in un unico atto tutti i precedenti accordi commerciali⁴⁵.

Il processo di integrazione avviato su base bilaterale, è stato successivamente aperto agli altri Stati del Cono Sud, inizialmente attraverso il coinvolgimento dell'Uruguay, successivamente del Cile⁴⁶ (tentativo purtroppo fallito) ed infine del Paraguay⁴⁷. Il 6 settembre 1990 i rappresentanti di Paraguay e Uruguay hanno

⁴² Cfr. A.J. JAEGER, *op. cit.*, pp. 47 ss. Il termine per la realizzazione dello spazio economico comune viene successivamente stabilito con il 31 dicembre 1994 ad opera dell'Atto di Buenos Aires, stipulato in data 6 luglio 1990. La stessa data sarà prevista in seguito dal Trattato di Asunción per la «conformazione» del Mercato Comune del Cono Sud.

⁴³ Il GMC è stato, di fatto, il precursore del Gruppo Mercato Comune previsto dal Trattato di Asunción.

⁴⁴ Gli «ACE», Accordi di Complementazione Economica, sono particolari accordi di integrazione previsti dagli articoli 8 - 11 del Trattato di Montevideo del 1980, istitutivo dell'ALADI.

⁴⁵ Si tratta, in pratica, dell'ultimo importante accordo tra Argentina e Brasile prima della firma del Trattato di Asunción.

⁴⁶ Cfr. S. BITAR, *Chile y la integración latinoamericana*, in Cuadernos Universitario, Santiago, 1991, vol. 1, p. 60. Il 1 agosto 1990 ha avuto luogo una conferenza di livello inter-ministeriale tra Argentina, Brasile, Uruguay e Cile che avrebbe potuto costituire un'importante occasione per avvicinare quest'ultimo paese ai suoi vicini. Di fatto, il Cile ha manifestato la volontà di perseguire una politica commerciale autonoma e tale linea è stata sostanzialmente mantenuta anche negli anni successivi.

⁴⁷ Il 6 aprile 1988 a Brasilia è stata firmata una decisione tripartita, denominata *l'Atto di Alvorada*, con la quale si formalizza la partecipazione dell'Uruguay al processo di integrazione avviato dai due Paesi maggiori.

formalmente aderito al Gruppo del Mercato Comune, anche se solo in qualità di osservatori.

Questo importante passaggio ha gettato così le basi per un Trattato quadripartito, il futuro Trattato di Asunción, al quale si giungerà l'anno seguente il quale si passa ad analizzare.

7. Il quadro istituzionale del Mercosur

7.1. Il Trattato di Asunción

Il Trattato di Asunción è l'atto costitutivo del Mercosur fu firmato il 26 marzo 1991 nella città di Asunción, in Paraguay, da Repubblica Argentina, Repubblica Federale del Brasile, Paraguay e dalla Repubblica Orientale dell'Uruguay⁴⁸.

Successivamente è stato sottoscritto un Protocollo di Adesione secondo il quale la Repubblica Bolivariana del Venezuela è da considerarsi uno Stato Membro, anche se tale protocollo non è ancora stato ratificato da tutti i parlamenti degli altri Stati Membri⁴⁹. Colombia, Ecuador, Bolivia, Perù e Cile sono, invece, Paesi Associati.

⁴⁸ Mercato Comùn del Sur (Mercosur) in lingua spagnola e Mercado Comun do Sul (Mercosul) in lingua portoghese. Nel presente elaborato, per indicare tale istituzione, saranno indistintamente utilizzati gli acronimi in italiano, spagnolo e portoghese.

⁴⁹ Nello specifico manca la firma del Paraguay, il quale, all'interno del proprio parlamento, non avrebbe ancora trovato il consenso necessario per l'approvazione del protocollo di ingresso del Venezuela nel Mercosur. La giustificazione ufficiale pare essere, in sostanza, la mancanza di una reale democrazia in Venezuela. Difatti, il Trattato di Asunción, prevede una c.d. Clausola Democratica: l'esistenza di un ordinamento democratico nei Paesi Membri è *conditio sine qua non* per il mantenimento degli accordi relativi al Mercosur. Peraltro, prima che si ponesse la questione dell'ingresso del Venezuela nel Mercosur, di fatto tali contestazioni erano state mosse proprio al Paraguay, che nella seconda metà degli anni '90 aveva conosciuto un periodo di grave instabilità istituzionale. Si veda maggiormente nel dettaglio A.J. Jaeger, op. cit., p. 47-48

La struttura istituzionale inizialmente delineata nel Trattato originario era molto semplice. In effetti prevedeva solamente due organi quali il Consiglio del Mercato Comune (CMC) e il Gruppo Mercato Comune (GMC), coadiuvati da una Segreteria Amministrativa, depositaria dei documenti e con compiti di comunicazione delle iniziative. Era prevista, inoltre, la costituzione di una Commissione Parlamentare Congiunta.

La stipulazione del Trattato di Asunción da parte dei quattro Stati dell'America del Sud fu la consacrazione di anni di tentativi di integrazione tra Paesi che hanno nella loro storia tante diversità politiche e sociali. Pur tuttavia, come si vedrà nel proseguo, il modello di integrazione sviluppato pare ancora imperfetto in relazione agli obiettivi perseguiti negli atti fondanti del Mercosur⁵⁰.

L'atto costitutivo del Mercosur ha come scopo precipuo lo sviluppo economico e sociale dei Paesi aderenti, obiettivo da realizzarsi attraverso tre tappe ben precise. La prima fase riguarda la creazione di una Zona di Libero Commercio entro il 31/12/1994; mentre la seconda la realizzazione di un'Unione Doganale tra i Paesi Membri e la terza e principale la creazione di un Mercato Comune basato sulla libera circolazione di beni e capitali⁵¹.

Il Capitolo I del Trattato di Asunción è chiaro nell'elencazione delle misure da adottare per la realizzazione degli obiettivi economici preposti, i quali possono

⁵⁰ Cfr. W. R. D' AGELIS, *O Mercosul no Contexto da Integração Americana*. In: Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional. Rio de Janeiro, n. 107, v. 112, p. 25-76, jan./dez., 1997, p. 27.

⁵¹ Cfr. E. H. FRAGA ARAÚJO, A.S.L. FLORÊNCIO, *Mercosul hoje*, São Paulo, Alfa Omega, 1996, 26; M. BASSO, *Mercosul: efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos estados-membros*, Porto Alegre, Livraria do Advogado, 1997, 19; W. R. D' AGELIS, *O Mercosul no Contexto da Integração Americana*, in Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional, Rio de Janeiro, n. 107, v. 112, p. 25-76, jan./dez., 1997, 27.

riassumersi nell'eliminazione dei diritti doganali e delle restrizioni tariffarie al commercio interstatale e, in generale, nell'adozione di una politica commerciale e di una tariffa estera comune nei confronti di Stati terzi, nel coordinamento delle politiche macroeconomiche e settoriali tra gli Stati Membri al fine di assicurare adeguate condizioni di concorrenza ed, infine, nell'armonizzazione delle legislazioni interne⁵².

Inoltre, in vista della costituzione definitiva di un mercato comune, gli Stati hanno adottato un sistema comune di risoluzione delle controversie, il quale sarà oggetto di trattazione nelle presente ricerca⁵³.

Ad ogni modo, l'attuale struttura istituzionale del Mercosur è stata disegnata dal Protocollo di Ouro Preto, il quale ha sviluppato ed in parte revisionato il Trattato di Asunción , attualizzandone i contenuti alla luce del mutato contesto di integrazione regionale⁵⁴.

Difatti, gli organi previsti dal Trattato di Asunción non erano sufficienti per il concreto perseguimento degli obiettivi fissati dallo stesso, mancando in proposito

⁵² J. BERGAMASCHINE MATA DIZ, *Mercosur: Origen, Fundamentos, Normas y Perspectivas*, Jurua Editora, Curitiba, 2007, pp. 40 ss. L'autrice rileva l'esistenza, nel Trattato di Asunción , di una serie di principi guida portanti in relazione al processo di sviluppo economico del Cono Sud. In particolare il principio della reciprocità tra i diritti e gli obblighi degli Stati Membri (art. 2 Trattato); il principio di trasparenza nella coordinazione delle politiche nazionali, in modo da garantire condizioni equitative di commercio con terzi Paesi (art. 4); il riconoscimento della specificità di Paraguay e Uruguay all'interno del Programma di Liberalizzazione Commerciale (art. 6); il principio di non discriminazione (art. 8), che pare concretizzarsi in primo luogo nell'estensione automatica di qualsiasi privilegio o condizione favorevole al commercio tra Paesi Membri relativa a prodotti importati o esportati da o verso Paesi terzi anche al commercio tra Paesi Membri.

⁵³ Tale sistema di risoluzione delle controversie, successivamente perfezionato con i Protocolli di Brasilia e Olivos, è oggetto di più ampia disamina nei capitoli successivi del presente elaborato.

⁵⁴ Il protocollo di Ouro Preto, firmato il 17 dicembre 1994 nella città brasiliana di Ouro Preto, è entrato formalmente in vigore il 15 dicembre del 1995. Lo stesso è attuativo dell'art. 18 del Trattato di Asunción .

una solida base che permettesse lo sviluppo degli obiettivi integrazionisti dei quattro paesi partecipanti⁵⁵.

In tale contesto, ai summenzionati organi si aggiungono meritano attenzione anche il Foro Consultivo Economico e Sociale e i Gruppi di lavoro 10 e 11⁵⁶, di carattere consultivo, ma di molta importanza per il tema dei diritti sociali. La struttura istituzionale del Mercosur in breve è composta dai seguenti organi, che in sintesi si possono definire:

(i) Il Consiglio del Mercato Comune (CMC) è il più importante organismo decisionale del Mercosur. Ha la responsabilità per della conduzione della politica del processo di integrazione, nonché la responsabilità dell'esecuzione degli obiettivi definiti nel Trattato di Asunción. Inoltre, ha il compito di assicurare il compimento dei passi necessari per la realizzazione del mercato comune⁵⁷. Il Consiglio è composto dai Ministri degli Affari Esteri e dell'Economia e delibera tramite Decisioni che vengono adottate all'unanimità e sono vincolanti per gli Stati Membri⁵⁸.

(ii) Il Gruppo del Mercato Comune (GMC) è, invece, l'organo esecutivo, dovendo trasformare in Risoluzioni operative le decisioni assunte del Consiglio. E'

⁵⁵ Sul punto si veda J. BERGAMASCHINE MATA DIZ, *op. cit.* p. 44.

⁵⁶ I Gruppi 10 e 11 rivestono grande importanza nello scenario dell'evoluzione dei diritti sociali e del lavoro nell'ambito del Mercosur, come esposto nel proseguito dell'elaborato.

⁵⁷ L'art. 8 del Protocollo de Ouro Preto definisce i poteri del CMC che si possono sintetizzare nei seguenti: esercitare della titolarità della personalità Giuridica del Mercosur; negoziare e concludere degli accordi del Mercosur con Paesi terzi o organismi internazionali; pronunciarsi riguardo le proposte del Gruppo del Mercato Comune (GMC) e adottarle; convocare riunioni di ministri e pronunciarsi riguardo gli accordi che gli vengono sottoposti dalle stesse; proporre al GMC nuove norme o modificazioni delle norme in materia commerciale e doganale del Mercosur;

⁵⁸ L'art. 6 del Protocollo di Ouro Preto stabilisce che i Presidenti dei Paesi Membri, almeno una volta ogni sei mesi, debbono partecipare alle riunioni del CMC.

composto da quattro membri permanenti e da quattro supplenti per ogni Stato Membro, che rappresentano i seguenti organismi pubblici: il Ministro degli Affari Esteri, il Ministro dell'Economia (o equivalente) e la Banca Centrale. Il coordinamento è affidato ai Ministri degli Affari Esteri degli Stati Membri. Il Gruppo del Mercato Comune si riunisce ordinariamente almeno una volta ogni trimestre in uno degli Stati membri con criterio di rotazione alfabetica e le risoluzioni sono adottate all'unanimità⁵⁹.

(iii) Il Foro Consultivo Economico e Sociale, è l'organo di carattere consultivo e rappresentativo dei settori economici e sociali ed è costituito da un uguale numero tra imprenditori e lavoratori rappresentanti ciascuno dagli Stati appartenenti, tuttavia la sua funzione meramente consultiva non costituisce un vincolo alle Raccomandazioni dirette al GMC⁶⁰.

È significativo porre in evidenza che si tratta dell'unico organo del Mercosur non integrato da rappresentanti dei governi degli Stati parti e che rappresenta un canale privilegiato di dialogo con la società civile, al fine di perseguire un obiettivo di maggior partecipazione e democratizzazione del Mercosur.⁶¹

⁵⁹ Le attribuzioni principali del GMC sono contenute nell'art. 14 del Protocollo e si possono riassumere nelle seguenti: vigilare sull'applicazione delle disposizioni contenute negli atti costitutivi del Mercosur; proporre progetti di decisioni al CMC e dare esecuzione alle deliberazioni di quest'ultimo organo; stabilire i programmi di lavoro necessari al raggiungimento del mercato comune; adottare risoluzioni in materia finanziaria sulla base degli orientamenti espressi dal CMC.

⁶⁰ Il Foro Consultivo Economico Sociale è disciplinato nella Sezione V, artt. 28-30 del Protocollo di Ouro Preto. Si veda L.J. DI PIETRO PAOLO, *La dimensione social del Mercosur*, Recorrido institucional y perspectivas, in Rev. Observatorio Social, B.A., 2003, n. 12. Il FCES ha il compito di valutare l'impatto sociale ed economico della politica di integrazione del Mercosur ed esercitata in tal senso un diritto di iniziativa, conformemente a quanto previsto nel proprio regolamento interno, in relazione alla proposta di norme economiche e sociali in materia di integrazione

⁶¹ Particolare enfasi per la creazione del Foro è stata data anche a mezzo della stampa nell'ambito dei Paesi parti del Mercosur. In particolare si sottolinea l'importante ruolo che dovrebbe caratterizzare tale organo nel consentire che le questioni afferenti l'ambito sociale del Mercosur possano avere un progresso simile a quello che ha caratterizzato l'area commerciale. Viene, peraltro, sottolineata la peculiarità dello

(iv) La Commissione del Commercio del Mercosur (CCM) ha il compito di «*garantire l'applicazione degli strumenti di politica commerciale comune concordati dagli Stati Membri per il funzionamento dell'unione doganale, così come effettuare il monitoraggio e la revisione dei temi e delle materie relazionate alle politiche commerciali comuni, con il commercio interno del Mercosur e con Paesi terzi*⁶².» La Commissione adotta le proprie deliberazioni tramite Direttive e Proposte, le prime vincolanti per gli Stati Membri⁶³.

(v) La Commissione Parlamentare Congiunta è stata, fino all'anno 2005, l'organo rappresentativo dei parlamenti degli Stati Membri, costituito da una rappresentanza di parlamentari nazionali in egual numero. Successivamente si evolve nel Parlamento del Mercosur.⁶⁴ Esiste di fatto un progetto *in itinere* per conferire al Parlamento una rappresentanza diretta dei cittadini del Mercosur, mediante elezione a suffragio universale⁶⁵.

(vi) La Segreteria Amministrativa del Mercosur ha la sua sede principale a Montevideo (Uruguay) e ha il compito di diffondere le norme adottate nell'ambito Mercosur e cura gli aspetti organizzativi delle riunioni del CMC, del GMC e della

stesso che rappresenta e riunisce al suo interno i diversi settori della società civile. Si veda: Ferrari do Rio L., *Mercosul: comeca a funcionar foro de consultas*, in *Gazeta Mercanti*, 29 ottobre 1996, p. 7.

⁶² Art. 16 del Protocollo di Ouro Preto.

⁶³ Per quanto concerne i poteri della Commissione del Commercio del Mercosur si veda più nel dettaglio R.X. BASALDUA, *El Mercosur y las etapas de la integración*, RED, B.A., 1995.

⁶⁴ J. BERGAMASCHINE MATA DIZ, *op. cit.* p. 48. Il Parlamento non ha attribuzioni specifiche nel Protocollo di Ouro Preto, dato che le stesse le sono state attribuite con la Decisione 23/05 del CMC: in buona sostanza al Parlamento del Mercosur è attribuito il compito di emanare pareri, rivolti al CMC, riguardo i progetti di legge del Mercosur che richiedono approvazione legislativa nei vari Stati Membri, in modo da accelerare i procedimenti interni di approvazione negli ordinamenti nazionali.

⁶⁵ Data la complessità del progetto sotteso alla creazione del Parlamento del Mercosur, e considerato l'oggetto del presente elaborato che, successivamente al primo capitolo introduttivo, si focalizza essenzialmente sulla disamina della dimensione sociale del Mercosur, si rinvia ogni apprendimento sul tema a M. A. RACOVSKIK, *El Parlamento Mercosur y su contribución al proceso de integración*, reperibile all'URL <http://www.caei.com.ar/es/programas/latam/16.pdf>

CCM, nonché degli altri organi quando le rispettive riunioni si celebrano a Montevideo. Inoltre, ha il funzione di informare regolarmente gli Stati Membri relativamente alle misure adottate da ciascuno di essi al fine di recepire, nei rispettivi ordinamenti giuridici, le norme emanate nell'ambito Mercosur.

7.2. La natura giuridica del Mercosur

7.2.1 Il Protocollo di *Ouro Preto*

L'aspetto principale del Protocollo di *Ouro Preto* consiste nell'attribuzione della personalità giuridica di diritto internazionale al Mercosur, il che permette all'organizzazione di negoziare e stipulare a sua volta accordi con Paesi terzi e organizzazioni internazionali⁶⁶.

Il suddetto protocollo ha di fatto posto rimedio all'incertezza che gravava circa la natura giuridica del Mercosur. Difatti, in relazione alla natura del Trattato di Asunción , vi erano due diverse correnti dottrinali⁶⁷.

La prima sosteneva che si trattasse di un Trattato-Quadro, il quale si occupava di stabilire principi e enunciazioni programmatiche, ma anche obiettivi precisi a cui le parti avrebbero poi dato attuazione tramite la sottoscrizione di separati accordi, adottati nel contesto del sistema previsto dagli accordi originari e mediante procedimenti stabiliti. Secondo questa corrente, in pratica, il Trattato di Asunción apriva la strada alla creazione di un'organizzazione internazionale, pur non costituendola⁶⁸.

⁶⁶ Cfr. R.A. SEITENFUS SILVA, *Manual das Organizações Internacionais*, op. cit. p. 25 ss.

⁶⁷ J. BERGAMASCHINE MATA DIZ, op. cit. p. 43.

⁶⁸ Si veda A. PAGANI, *Negociación y legalidad en la estructura institucional del Mercosur. El sistema de solución de controversias comerciales*, in *Revista de la Facultad de Ciencias Empresariales*, 2004, n. 3, p. 18; Si veda anche P.R. DE ALMEIDA, *O mercosul no contexto regional e internacional*, São Paulo, 2003.

La seconda corrente sosteneva, invece, la tesi del Trattato-Costituzione, il quale si caratterizzerebbe per la costituzione di un'organizzazione autonoma e propria, in grado di avere rapporti giuridici sul piano internazionale. Tali elementi venivano sostanzialmente dedotti dalla stabilità degli equilibri economici e commerciali che si sono creati successivamente alla stipula del Trattato di Asunción. Secondo la dottrina, gli effetti pratici derivanti dall'applicazione del Trattato hanno di fatto rappresentato un significativo elemento di permanenza che riflette la volontà politica dei partecipanti di dar vita ad un soggetto giuridico distinto e autonomo sul piano internazionale⁶⁹.

Si è visto che, il Protocollo di Ouro Preto, oltre ad attribuire personalità giuridica di diritto internazionale al Mercosur, ha rafforzato la struttura istituzionale dello stesso⁷⁰, contribuendo, in tal modo, al raggiungimento di una maggiore integrazione, anche se forse in misura non sufficiente rispetto a quelle che erano le aspirazioni dei Paesi fondatori, *in primis* la costituzione di un mercato comune, il quale non può ancora dirsi completamente attuato.

E le ragioni di tale *impasse* vanno ricercate in primo luogo nella forma giuridica che si è voluta dare al Mercosur, argomento, peraltro, strettamente correlato e interdipendente con quello della cessione della sovranità degli Stati Membri in favore di quest'ultimo organismo.

⁶⁹ Si veda L. OLAVO BAPTISTA, *O Mercosul - Suas instituições y ordinamento jurídico*, S.P., RTL, 1998, p. 36 ss.

⁷⁰ Cfr. J. TORRES, *Estructura Institucional del Mercosur. Cambiar para crecer*, in VI Encuentro de especialistas en el Mercosur, Rosario de Santa Fe, 1998.

Per comprendere appieno la struttura giuridica che il Protocollo di Ouro Preto ha fornito al Mercosur, bisogna necessariamente volgere lo sguardo al *background* politico dei mesi antecedenti alla stipula dell'atto⁷¹.

Nell'aprile del 1993, in attuazione della Risoluzione n. 7/93 del GMC, fu creato un Gruppo *Ad Hoc* per lo studio degli aspetti istituzionali del "nuovo" Mercosur. Dalla discussione che ne scaturì, è emerso che l'Argentina era propensa alla creazione di un ordinamento giuridico autonomo sovranazionale, le cui norme avrebbero avuto diretta efficacia negli ordinamenti degli Stati Membri grazie all'esistenza di un sistema gerarchico delle fonti e della supremazia del diritto del Mercosur nei confronti delle norme nazionali (tale posizione fu appoggiata, se pur con cautela, da Paraguay e Uruguay)⁷².

In senso contrario il Brasile propendeva, invece, per un approccio internazionalista, che comportava la ratifica, da parte dei Parlamenti nazionali, delle norme adottate in seno al Mercosur. Tale ultima impostazione, visto il peso politico ed economico del Brasile, fu adottata la posizione voluta da esso e per questa ragione il Mercosur si è sviluppato come un organismo intergovernativo e non sovranazionale come nel modello Europeo, con tutte le conseguenze del caso, *in primis* l'impossibilità di realizzazione di un vero e proprio mercato comune⁷³.

⁷¹ J. BERGAMASCHINE MATA DIZ, *op. cit.* pp. 45-46.

⁷² L.O. PIMENTEL, *op. cit.*, pp. 420 ss..

⁷³ Cfr. J. GINESTRA, *op. cit.*, pp. 129 ss. L'autore pone in evidenza le debolezze della struttura giuridica del Mercosur anche dopo l'approvazione del Protocollo di Ouro Preto. In primo luogo mancherebbe una base di sopranazionalità che consenta di prendere decisioni secondo un sistema maggioritario, anche qualora la volontà degli Stati Membri non sia unanime. In secondo luogo, Ginestra pone in evidenza le difficoltà legate all'assenza di un meccanismo di immediata efficacia delle deliberazioni del Mercosur negli ordinamenti giuridici nazionali, fattore che crea eterogeneità nel recepimento delle stesse. Peraltro non si può non rilevare, in tal senso, come il trattato sia fonte legale gerarchicamente superiore alla legge Argentina e Paraguay, mentre in Brasile e Uruguay lo stesso è equiparato alla legge. Infine, non vi è un sistema consolidato di risoluzione delle controversie e manca un

La dottrina sottolinea come il Protocollo di Ouro Preto si sia tradotto in un'opportunità mancata per il Mercosur, il quale avrebbe potuto aspirare al ruolo di organismo sovranazionale nel contesto regionale del Cono Sud. Invero non è agevole contraddire la tesi che attribuisce la situazione di stallo che si è delineata e la conseguente (parziale) mancata realizzazione degli obiettivi del Trattato di Asunción alla scelta e allo sviluppo di un modello intergovernativo⁷⁴.

Vi è, altresì, chi sottolinea la mancanza di una vera vocazione del Mercosur ad andare oltre la mera cooperazione economica, cercando un compromesso che favorisca maggiormente l'integrazione, elemento che però non può prescindere dalla cessione di una maggior componente di sovranità da parte degli Stati Membri⁷⁵.

In effetti, il sistema edificato, non ammette il trasferimento di sovranità degli Stati alla Comunità Mercosur.⁷⁶ Di conseguenza, in tale contesto, sono gli Stati, e non gli organismi del Mercosur, che continuano a tenere in mano le redini dei processi di integrazione sottesi⁷⁷, tentando di perseguire gli obiettivi previsti nel Trattato di Asunción tramite un'ampia condivisione degli accordi stipulati su iniziativa bilaterale o multilaterale⁷⁸.

meccanismo di sanzionamento che funga da reale deterrente nei confronti degli Stati inadempienti (v. infra: il tema relativo alla risoluzione delle controversie e alla cooperazione in materia giudiziale è trattato nel proseguo del presente elaborato).

⁷⁴ Dal 1 gennaio 1995 il Mercosur è di fatto, un'unione doganale, dato che in tale data è entrata in vigore una tariffa esterna comune per quanto concerne gli scambi con il resto del mondo, mentre sono stati aboliti i dazi sul commercio tra i quattro paesi fondatori. Da allora però si sono ancora fatti dei passi significativi verso l'instaurazione di un mercato comune. Cfr JAEGER A.J., op. cit., p. 67 ss.

⁷⁵ J. BERGAMASCHINE MATA DIZ, op. cit. p. 46.

⁷⁶ H. BABACE, *La dimensión social del Mercosur a siete años de Asunción*. In derecho laboral. Vol. 41 n. 190 Montevideo, 1998, p. 235-254

⁷⁷ F. RASPADORI, *L'attuazione delle norme giuridiche del Mercosur negli ordinamenti degli Stati parti*, in *Roma e America*, 4, 1997, p. 145.

⁷⁸ La scelta di adottare un'organizzazione di tipo intergovernativo anziché sovranazionale, come quella voluta della Comunità Europea, trova giustificazione non solo nel contesto storico anteriormente descritto, ma soprattutto nella cultura del principio di non intervento.

Da una preliminare analisi del fenomeno, che troverà ulteriori approfondimenti nei capitoli successivi, si può, pertanto, dedurre che, in questo momento storico, la cooperazione economica fra gli Stati che compongono il Mercosur è l'unica forma compatibile con la volontà politica degli Stati Membri, che faticano a trovare una formula più adeguata per portare avanti il processo di integrazione, intesa come percorso dinamico che conduca ad una coesione sempre più ampia anche negli aspetti sociali.

II Capitolo

La dimensione sociale nell'ambito del Mercosur

SOMMARIO: 1. Integrazione economica e dimensione sociale. 2. Il delinearsi della dimensione socio-istituzionale del Mercosur. 3. La *Declaración Socio-laboral* e i diritti sociali fondamentali nel Mercosur. 3.1. Diritti individuali nella Dichiarazione Socio-laboral. 3.2. Diritti collettivi nella Dichiarazione Socio-laboral. 4. Il ruolo della *Comisión Socio-laboral*. 5. Note critiche e conclusive

1. Integrazione economica e dimensione sociale nel Mercosur

Le esperienze storiche dimostrano che i processi di integrazione regionali, più volte iniziano con la stipula di obiettivi di carattere esclusivamente economici⁷⁹.

Nell'ambito del Mercosur non si è verificato diversamente, infatti, nel testo del Trattato di Asunción non sono stati toccati argomenti attinenti ai diritti sociali dei lavoratori o agli aspetti relativi alla libera circolazione delle persone.

Tuttavia, lo stesso Trattato ha previsto, se pur timidamente nel preambolo manifesta la volontà che “*lo sviluppo economico legato all'integrazione sia*

⁷⁹ H. BABACE, *La dimensión social del Mercosur a siete años de Asunción*. In Rivista de doctrina, jurisprudencia e informaciones sociale, Tomo XLI n° 190, Montevideo, 1998, 235.

*accompagnato da un processo di sviluppo della giustizia sociale: la c.d. clausola sociale*⁸⁰.

Secondo parte della dottrina, non si tratta di un'esclusione assoluta della questione sociale. Invero alla luce del Trattato, lo sviluppo della stessa dipende soprattutto dal rafforzamento delle condizioni economiche dei Paesi Membri, che una volta raggiunte porterebbe di seguito ad una migliore soluzione dei problemi sociali, quasi come una conseguenza automatica della prosperità e della crescita economica⁸¹.

La mancata inclusione del “tema sociale” nel Trattato è frutto anche di una forte ideologia neo-liberale sul quale è stato basato il processo di integrazione nell’America latina⁸².

Tuttavia, il fatto che il Trattato non contenga una espressa previsione sullo sviluppo delle politiche sociali non può significare in alcun modo che tale materia non possa essere sviluppata. Al contrario, secondo la summenzionata clausola

⁸⁰ Trattato di Assuncion, firmato ad Assuncion (Paraguay) il 26/03/1991. Nel preambolo è stabilito quanto segue: “...considerando che l’ampliamento delle attuali dimensioni dei mercati nazionali, attraverso l’integrazione, costituisce condizione fondamentale per accelerare il processo di sviluppo economico con giustizia sociale”. Si pone, inoltre, in evidenza “ la necessità di promuovere lo sviluppo scientifico e tecnologico tra gli Stati Membri e di modernizzare le economie per ampliare l’offerta e la qualità dei beni e dei servizi disponibili al fine di migliorare le condizioni di vita dei suoi abitanti”[...]. Da questi spunti normativi la dottrina giuslaborista latino-americana trasse spunto per estrapolare le base giuridica per la futura edificazione di uno spazio sociale del Mercosur, a partire dalla costituzione di organi aventi competenza in materia di diritto del lavoro che prevedessero l’adozione di norme ad hoc con la necessaria partecipazione dei rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro. Cfr O. ERMIDA URIARTE, *La cuestión laboral en el Mercosur*, Montevideo, 1999, p. 137.

⁸¹ A.O. SANTOS, *Introdução ao estrudo do Mercosul e sua questão trabalhista*, in *Revista de Relaciones laborales en America Latina - Cono Sur*, Montevideo, 1994, n.2, p. 126.

⁸² O. ERMIDA URIARTE, *Instituciones y Relaciones laborales Del Mercosur*, in *El Mercado Común del Sur: Merocur, Estudio de caso sobre una experiencia de integración económica*, Educación Obrera, número 109, 1997.

sociale, contenuta nel preambolo del Trattato, lo sviluppo economico è subordinato all'ottenimento della giustizia sociale⁸³.

E' doveroso, altresì, tuttavia sottolineare che sinora l'equilibrio tra sviluppo economico e sviluppo sociale non si è rivelato equo e, inoltre, strada facendo, si riscontra quello che è stato definito una sorta di “*effetto perverso che tende a sottrarre ancora di più valori e diritti ai lavoratori*”⁸⁴.

All'epoca della firma del Trattato di Asunción, la volontà di stabilire un dialogo sociale fu fortemente contrastata dalla necessità di garantire agli Stati Membri una crescita economica che li proiettasse verso il mercato internazionale⁸⁵.

Tale priorità era dettata dagli antecedenti storici, dato che come già precisato, per anni il continente latinoamericano era rimasto isolato a causa delle dittature che hanno reso quasi impossibile lo scambio di informazioni e tecnologie. La desiderata integrazione rappresentava, pertanto, la svolta nello scenario economico che non poteva essere minacciata da questioni considerate secondarie, quali *la creazione di uno spazio sociale autonomo*⁸⁶.

In questo contesto storico-politico è agevole intuire quali siano i motivi che hanno portato al mancato recepimento, da parte dei Paesi dell'area Mercosur, di

⁸³ M. C. FERREIRA; J. R. OLIVEIRA, *Las relaciones laborales en el Mercosur*, Fundación de Cultura Universitaria (FCU), Montevideo, 1997.

⁸⁴ H. BABACE, *La dimenzion social del Mercosur a siete anos de Asunción. - Rivista de doctrina, jurisprudencia e informaciones sociale*, Tomo XLI n° 190, Montevideo, 1998, 235. L'autore, nel caso di specie, si riferisce ai processi di flessibilità avviati nei vari settori dell'industria produttiva moderna, i quali hanno fortemente contribuito alla diminuzione della tutela dei lavoratori.

⁸⁵ O. ERMIDA URIARTE, *Op. cit.*, p. 235 ss.

⁸⁶ C.C. FERREIRA, *Os direitos fundamentais dos trabalhadores na declaração Socio-laboral do Mercosul*, in *Mercosul, Alca e Integração Euro - Latino - Americana*, 2001, 169

molte delle più importanti convenzioni dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, destinate alla tutela dei lavoratori.

Convenzioni che per la loro natura, impongono l'osservanza di un equilibrio tra capitale e lavoro, ma che soprattutto contengono regole destinate a generare clausole di protezione sociale dei lavoratori, evitando in tal modo effetti dannosi nei confronti di essi, quali, ad esempio il dumping sociale o il lavoro sommerso.

Nonostante questo scenario, il dialogo sulla dimensione sociale nel Mercosur si è ampliato considerevolmente negli anni successivi alla firma del Trattato di Asunción⁸⁷.

La costante preoccupazione manifestata dalla dottrina giuslavorista, unita alle attività di settori sensibili della società civile e soprattutto all'impegno delle organizzazioni di lavoratori - specialmente quella del coordinamento delle Centrali Sindacali⁸⁸ - hanno fortemente contribuito all'ampliamento del dialogo sociale. Le Centrali Sindacali, difatti, sin dai primi tentativi di integrazione, hanno perseguito la ricerca di un equilibrio tra le iniziative di integrazione economica e di dialogo sociale, anche se ci è voluto del tempo prima di raggiungere dei risultati significativi⁸⁹.

⁸⁷ O. ERMIDA URIARTE, *La ciudadanía laboral en el Mercosur*, *Rivista de doctrina, jurisprudencia e informaciones sociale*, Tomo XLI, n° 190, Montevideo, 1998, p.321-324.

⁸⁸ Il coordinamento delle centrali sindacali del Cono Sud fu creato nel 1986, e raggruppa le più importanti sigle sindacali dell'America latina. Il merito del coordinamento è stato quello di aver internazionalizzato il panorama delle relazioni sindacali. È importante precisare che il coordinamento, pur partecipando in rappresentanza dei lavoratori nei preposti organi del Mercosur (Foro Consultivo Economico Sociale e Gruppo di Lavoro n. 10) non si è mai costituito come organizzazione sindacale autonoma, dotata di propri organi, rimanendo, appunto, un coordinamento internazionale di sigle.

⁸⁹ A. PERULLI, *Diritto del lavoro e globalizzazione - Clausole sociali, codici di condotta e commercio internazionale*, CEDAM, Padova, 1999, p. 153.

Sin dall'inizio, il coordinamento delle Centrali Sindacali ha sostenuto la necessità di una maggiore apertura del blocco economico verso la garanzia di una soglia minima di diritti ai lavoratori. Ed è proprio in tale contesto che si è sviluppata quella che oggi chiamiamo di “*Carta de los derechos sociales del Mercosur*”.

2. Il delinarsi della dimensione socio-istituzionale del Mercosur

L'idea della creazione di una dimensione sociale all'interno del Mercosur è stata da sempre motivo di forte dibattito tra le parti sociali interessate alla consolidazione di un standard minimo a tutela dei lavoratori.

Gli Stati Membri spinti da una forte pressione da parte della Confederazione Sindacale del Mercosur, nonché della società civile organizzata, hanno progressivamente ceduto di fronte alla necessità di avviare un dialogo sulle questioni sociali⁹⁰.

Nel dicembre del 1991, in occasione della Dichiarazione di Montevideo⁹¹, i Ministri del Lavoro di Brasile, Argentina, Uruguay e Paraguay hanno concordato sulla necessità di affrontare le tematiche del lavoro del Mercosur, con la finalità di promuovere un miglioramento delle condizioni dei lavoratori nella regione. In tale scenario nasce la proposta di creare un gruppo di lavoro stabile, integrato negli organi del Mercosur, che si occupi delle predette tematiche inerenti il lavoro. Allo stesso tempo viene vagliata la possibilità di adottare una Carta sociale del Mercosur⁹².

⁹⁰ O. ERMIDA URIARTE, *La cuestión laboral...*, pp. 136 ss.

⁹¹ *Declaración de Montevideo*, sottoscritta il 9 maggio 1991.

⁹² P.R. ALMEIDA, *O Mercosul no contexto regional e internacional...* pp. 55 ss.

Predetti accordi sortirono nell'immediato i primi effetti: Il Gruppo del Mercato Comune (GMC), con la Risoluzione n. 11/1991, creò il Sotto Gruppo di lavoro n° 11⁹³, organo consultivo-propulsivo del Mercosur con il compito di studiare questioni di lavoro, occupazione e di sicurezza sociale. Successivamente, con la risoluzione n° 20 del 1995 del GMC, il Sotto Gruppo n. 11⁹⁴ diventa il Gruppo di Lavoro n. 10, con un ampliamento delle proprie attribuzioni⁹⁵. Tale organismo riceve l'incarico di occuparsi di politiche del lavoro, occupazione e sicurezza, con l'obiettivo di istituire un forum permanente di discussione sullo sviluppo di queste materie attraverso l'emanazione di Raccomandazioni, se pur non vincolanti per gli Stati Membri⁹⁶.

Nel frattempo gli Stati aderenti hanno sottoscritto il Protocollo di Ouro Preto, il quale ha delineato la struttura permanente del Mercosur, con la previsione specifica di due organismi che hanno funzioni in materia di diritto del lavoro: la Commissione Parlamentare Congiunta (CPC) e il Foro Consultivo Economico Sociale (FCES)⁹⁷. Quest'ultimo è l'unico organo previsto dai Trattati istitutivi del Mercosur che abbia competenza in materia di lavoro:

⁹³ Il *Sub-grupo de trabajo n° 11* fu la prima istituzione del Mercosur che si occupò specificamente di tematiche inerenti il lavoro. Di fatto si configura come organo strumentale e subordinato al GMC.

⁹⁴ *Grupo de trabajo n° 10 e 11*, erano composti di 8 commissioni, quali: relazioni individuali di lavoro, rapporti collettivi di lavoro, occupazione, formazione professionale, diritto salute e sicurezza sul lavoro, i settori della sicurezza sociale e principi.

⁹⁵ Il Gruppo di lavoro ha una funzione tripartita ed è costituito, oltre che da rappresentanti governativi, anche da rappresentanti delle organizzazioni sindacali e datoriali.

⁹⁶ Il dibattito innescato dal Gruppo 10 si focalizza subito sull'emissione di Raccomandazioni che stimolino da un lato la ratificazione di un elenco minimo di convenzioni internazionali sui diritti dei lavoratori da parte degli Stati Membri, dall'altro la discussione sulla necessità di creare una Carta dei Diritti Sociali del Mercosur. Si veda più nel dettaglio A.J JAEGER, *op. cit.*, pp 118 ss.

⁹⁷ Il Protocollo di Ouro Preto fu sottoscritto il 17 dicembre 1994 (cfr. *infra* cap. I). è il Consiglio del Mercato Comune (CMC), con l'approvazione del Programma di Azione del Mercosur fino all'anno 2000, deliberato mediante la Decisione n. 9/1995, ad attribuire a Commissione Parlamentare e Foro Consultivo la funzione di garantire la corretta partecipazione delle parti sociali nel processo di integrazione sotteso, sottolineando al contempo la necessità di elaborare proposte di sviluppo della dimensione sociale. Entrambi gli organi hanno soltanto funzioni consultive e in numerose occasioni è stato posto in evidenza la loro soggezione agli organi rappresentanti il potere esecutivo degli Stati all'interno del Mercosur.

Inoltre, con sempre maggiore frequenza, in seno al Gruppo del Mercato Comune si iniziano a tenere riunioni che vedono come partecipanti i Ministri del Lavoro degli Stati Membri, segno di un cambiamento dell'impostazione del sistema verso l'affermazione della dimensione sociale nel Mercosur⁹⁸.

3. La *Declaración Socio-laboral* e i diritti sociali nel Mercosur

Una delle attività più rilevanti del Gruppo di Lavoro n. 10 volta alla creazione di un diritto del lavoro sostanziale nel Mercosur, è stata la creazione di una Carta dei diritti sociali. Il Gruppo, nella predisposizione del testo, ha preso spunti spirandosi ad un progetto presentato dal Coordinamento delle Centrali Sindacali, basato soprattutto su un elenco ben preciso di convenzioni dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL)⁹⁹.

Vennero selezionate circa 34 convenzioni dell'OIL, rispetto alle quali si raccomandava agli Stati membri la ratifica come primo tentativo di armonizzazione delle norme in materia di diritti sociali.

Tale proposta non ha però trovato una completa applicazione pratica. Difatti, tra le convenzioni presentate dal Gruppo di lavoro, soltanto 12 furono ratificate da tutti gli Stati Membri¹⁰⁰. Alle raccomandazioni del Gruppo di lavoro n. 10 non fece

⁹⁸ Si tratta di riunioni di carattere non periodico, previste dalla Risoluzione n. 1/95 del GMC.

⁹⁹ M. I. MEDEIROS LLAES, *Mercosul e Tribunal supranacional: um dos pressupostos essenciais à efetiva integração, Mercosul no cenário internacional*, in *Direito e sociedade*, L. O. PIMENTEL (Org.), Vol. I, 1998. Il progetto originario elaborato dal coordinamento delle Centrali Sindacali fu denominato "Carta dei Diritti Fondamentali del Mercosur: Proposte dei Lavoratori". Vivace il dibattito sui diritti da inserire nella, sull'efficacia della stessa e sui meccanismi di controllo, tra i quali si vagliò la possibilità di adottare delle misure sanzionatorie in caso di violazione e anche l'ipotesi di rimettere ogni decisione in tal senso ad un Tribunale internazionale.

¹⁰⁰ Le 12 Convenzioni OIL ratificate da tutti e quattro gli Stati Membri sono le seguenti: n. 11 (diritti sindacali nell'agricoltura); n. 14 (riposo settimanale); n. 26 (salario minimo); n. 29 (divieto di lavori forzati); n. 81 (ispezione del lavoro); n.° 95 (protezione del salario); n. 98 (libertà sindacale e contrattazio-

seguito alcuna Risoluzione del Gruppo del Mercato Comune. Tale fattore è indice del fatto che gli organi decisionali del Mercosur non intendevano occuparsi di questioni sociali a livello istituzionale. Ogni tentativo di armonizzazione in tal senso andava compiuto per volontà comune dei singoli Stati Membri¹⁰¹.

Pur tuttavia, alla luce di questo scenario, era ormai consolidata la necessità di discutere della dimensione sociale del Mercosur, garantendo uno spazio anche alle parti sociali nel processo di costruzione del dialogo sociale.

Dopo la creazione del Gruppo di lavoro n. 10 molti sono stati gli studi legislativi in materia di diritti fondamentali che si sono successivamente conclusi con l'adozione di misure protettive nei confronti delle persone che abitano il territorio degli Stati Membri.

Un importante risultato, raggiunto dall'opera del suddetto Gruppo, è stato l'adozione dell'Accordo di Residenza per i Cittadini degli Stati Membri del Mercosur, Bolivia e Cile¹⁰², che riflette la volontà politica verso il rafforzamento della sicurezza sociale nel blocco economico.

L'accordo ha inteso approfondire il processo di integrazione nonché rafforzare i legami tra gli Stati Membri del Mercosur e vicini della Repubblica Boliviana e della Repubblica del Cile, Paesi associati al blocco economico dopo la decisione del

ne collettiva); n. 100 (uguaglianza nella remunerazione); n. 105 (abolizione dei lavori forzati); n. 111 (uguaglianza e divieto di discriminazione); n. 115 (protezione contro le radiazioni); n. 159 (riabilitazione professionale).

¹⁰¹ A.A. GARCIA JUNIOR, *O direito do trabalho no Mercosul*, São Paulo, 1997. p. 14.

¹⁰² *Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del Mercosur, Bolivia y Chile* del 2002.

Consiglio del Mercato Comune n° 14/1996¹⁰³, ma soprattutto alleati nel processo di integrazione regionale per motivi di identificazione geo-politica.

L'approvazione di questo accordo rifletteva la necessità di attuare delle politiche di libera circolazione delle persone all'interno della regione per raggiungere gli obiettivi proposti dal trattato di Asunción, ma soprattutto, di risolvere la questione dello *status* di *emigrante* che fino a quel momento ricadeva sulle persone che si spostavano per lavoro da un Paese all'altro¹⁰⁴. Tuttavia, come regola consolidata nel Mercosur, questo strumento non si è rivelato di facile applicazione in ragione della mancanza di strutture sovranazionali di attuazione delle norme comuni.

Ad ogni modo, il documento più importante volto alla creazione di uno strumento formale di tutela dei diritti fondamentali dei lavoratori, è rappresentato dall'adozione della Dichiarazione Socio-laboral del Mercosur, avvenuta nel dicembre del 1998 a Rio de Janeiro¹⁰⁵.

La decisione di elaborare uno strumento sociale all'interno del Mercosur ha suscitato un ampio dibattito tra le parti politiche e sociali in relazione alla scelta della natura giuridica o tipo di documento che doveva essere adottato¹⁰⁶. L'ipotesi

¹⁰³ Per decisione del Consiglio del Mercato Comune del Mercosur n° 14/96 "*Participación de Terceros Países Asociados en reuniones del Mercosur*" y la N° 12/97 "*Participación de Chile en reuniones del Mercosur*".

¹⁰⁴ Si veda in G.M. MARCHESINI, *Libre circulación de la mano de obra en el Mercosur*, in *Revista de derecho del Mercosur*, n. 3, Buenos Aires, 1999, p. 20.

¹⁰⁵ L'auspicio che il dibattito sul lavoro all'interno del Mercosur portasse allo studio e all'adozione di una Carta Sociale del Mercosur era già stato fatto proprio dalla Dichiarazione dei Ministri del Lavoro dei Paesi Membri del Mercosur del 1991. Cfr. P.R. ALMEIDA, *op. cit.*, pp. 55 ss.

¹⁰⁶ Cfr. O.E. RMIDA URIARTE, *La cuestión laboral...., op. cit.*, p. 147. In relazione all'adozione della Carta Sociale varie ipotesi furono paventate dal Foro Consultivo Economico Sociale e dalla Commissione Parlamentare Congiunta, che ne raccomandò l'approvazione. Nel 1997 il Gruppo di Lavoro n. 10 decise per la costituzione un organismo tripartito che si facesse carico di analizzare le varie proposte di creazione di uno strumento di tutela dei diritti fondamentali dei lavoratori e di partecipazione delle parti

dell'utilizzo di uno strumento di carattere vincolante che richiedeva la ratificazione da parte degli Stati Membri, come per esempio un protocollo o un trattato, fu subito rifiutata da parte degli Stati aderenti. Gli stessi, difatti, premevano per mantenere il massimo di autonomia interna e, per tale ragione si è reso necessario optare per la scelta di un modello meno vincolante, cioè quello della Dichiarazione di diritti¹⁰⁷.

Lo scopo della Dichiarazione Socio-laboral è quello di consolidare i progressi che sono stati compiuti nella c.d. dimensione sociale del processo di integrazione del Mercosur, nonché quello di consentire il progresso futuro nel campo sociale. Tale ultimo fine va perseguito, prima di tutto, tramite la ratifica e l'adempimento delle principali convenzioni dell'OIL¹⁰⁸.

Nella Dichiarazione vi è un esplicito richiamo ai diritti fondamentali dei lavoratori, i quali sono sanciti nella Dichiarazione sui Diritti Fondamentali dei Lavoratori (OIL-1998) e nei più importanti accordi internazionali in materia¹⁰⁹, atti ratificati da tutti gli Stati Membri del Mercosur. Tali diritti sono definiti dalla Dichiarazione come “*patrimonio giuridico dell'umanità*”.

sociali. La discussione si concentrò attorno alla proposta di un “Protocollo Socio-laboral del Mercosur”, progetto che però momentaneamente fu lasciato da parte, optando per una Dichiarazione dei Presidenti degli Stati Membri (Rio De Janeiro, dic. 1998).

¹⁰⁷ Per un maggior approfondimento sul tema: H. BARRETTO GHIONE, *Consecuencias de la Declaración Socio-laboral del Mercosur e la interpretación y aplicación de las normas laborales en los ordenamientos nacionales*, in *Revista de derecho laboral*, 2003, p 187.

¹⁰⁸ In tal senso l'ultimo considerando della Declaración, interamente reperibile online al seguente URL: <http://www.fder.edu.uy/contenido/rrll/contenido/distancia/integracion/declaracion-Socio-laboral-del-Mercosur.pdf>

¹⁰⁹ Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo (1948), Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici (1966), Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali (1966), Dichiarazione Americana sui Diritti e i Doveri dell'Uomo (1948), Carta Interamericana sulle Garanzie Sociali (1948), Carta dell'Organizzazione degli Stati Americani (1948), Convenzione Americana sui Diritti Umani e sui Diritti Economici, Sociali e Culturali (1988).

Orbene, se da una prima lettura della Dichiarazione si può supporre che la stessa sia una mera proclamazione di propositi politici, come tali non vincolanti e privi di qualsiasi efficacia giuridica, non si può non prendere in considerazione l'esplicito richiamo della Carta ai principi generali dell'ordine pubblico internazionale, che, in quanto *ius cogens*¹¹⁰, sono da considerarsi universalmente validi a prescindere da qualsiasi atto di riconoscimento, ratifica o ricezione da parte degli ordinamenti giuridici nazionali¹¹¹.

In effetti, nello strumento in esame, si riscontrano previsioni meramente programmatiche e altre dal contenuto prescrittivo. Queste ultime, alla luce dell'interpretazione su esposta, parrebbero essere suscettibili di applicazione diretta ed immediata da parte dei giudici nazionali, nella misura in cui riconoscono e garantiscono un diritto effettivo, o prescrivono un determinato comportamento, ovvero risultano essere complete e non necessitano di alcuna specificazione¹¹².

Le disposizioni meramente programmatiche sono invece quelle che contengono, per la maggior parte, obblighi ben precisi di *facere* rivolti ai governi nazionali e che, pertanto, non sarebbero suscettibili di efficacia diretta, salvo ritenere

¹¹⁰ La nozione di *ius cogens* è contenuta nell'art. 53 della Convenzione di Vienna sul Diritto dei Trattati (1969): "Ai fini della presente Convenzione, una norma imperativa del diritto internazionale generale è una norma accettata e riconosciuta dalla comunità internazionale degli Stati nel suo complesso come norma alla quale non è consentita alcuna deroga e che può essere modificata soltanto da un'altra norma del diritto internazionale generale avente lo stesso carattere".

¹¹¹ In tal senso G. CORRÉS, *La declaración Socio-laboral del Mercosur. Un instrumento para el desarrollo social*, Rev. D.T., B. A., Junio 2001, año LXI N° 6, p. 963.

¹¹² Cfr. O. ERMIDA URIARTE, *La declaración Socio-laboral del Mercosur y su aplicabilidad judicial*, Montevideo, 2000. p 5. Reperibile online al seguente URL http://www.rau.edu.uy/universidad/Inst_derecho_del_trabajo/declaracionermida.htm.

che potrebbero ugualmente legittimare una azione specifica nei confronti degli stessi in caso di inadempimento¹¹³.

Ad ogni modo, se da un lato l'approvazione della Dichiarazione Socio-laboral ha rappresentato un'importante vittoria della dottrina giuslavorista e delle parti sociali, che da sempre hanno combattuto per uno *standard* minimo di tutela dei lavoratori, dall'altro la contestata scelta dei Governi di adottare un atto di carattere non vincolante per gli Stati Membri, mette in evidenza tutte le problematiche relative alla creazione e all'esistenza di una dimensione sociale all'interno del processo di integrazione economica regionale in studio¹¹⁴.

Tuttavia, nonostante questo strumento non abbia carattere vincolante, lo stesso ha comunque valore in quanto forma di pressione per l'adozione di politiche interne destinate alla promozione e alla tutela dei diritti fondamentali dei lavoratori, ciò in virtù della sottoscrizione dei summenzionati documenti regionali o internazionali relativi ai diritti della persona, *in primis* le convenzioni dell'OIL, che vanno ad indicare l'impegno da parte degli Stati del Mercosur¹¹⁵.

Sebbene i diritti e le garanzie stabiliti dalla dichiarazione in esame siano già stati contemplati in altri documenti regionali ed internazionali, ai quali gli Stati del Mercosur avevano aderito, l'adeguamento delle norme nazionali a quelle

¹¹³ Tutto ciò ovviamente se si accoglie la tesi dottrinale appena esposta e non si considera la Dichiarazione come una mera enunciazione di principi, come tale non vincolante giuridicamente e con effetti di natura meramente politica. Cfr. anche J.D. CRISTALDO MONTANER, *Armonización normativa laboral del Mercosur. Una propuesta unificadora*, Editora Litocolor, Asunción, 2000, pág. 106.

¹¹⁴ Si veda in H. BARRETTO GHIONE, *op. cit.*, p.187.

¹¹⁵ Sul punto si veda J. SILVA ARAUJO, *La protection juridique des travailleurs migrants en situation irrégulière dans le Mercosur*, La Chronique des Amériques, octobre 2005, No. 31, Université du Québec à Montréal, disponibile in www.ceim.uqam.ca.

internazionali resta comunque asimmetrico, e non si può non rilevare come tuttora esista un divario tra la loro elaborazione e applicazione reale¹¹⁶.

In ogni caso, anche se i suoi limiti sono evidenti, la *Dichiarazione* è da considerarsi un importante punto di partenza e, seppur frutto di un compromesso tra gli Stati aderenti, resta il documento maggiormente significativo per quanto concerne lo sviluppo di una politica sociale omogenea nella regione¹¹⁷.

Nel momento in cui si affronta il tema dei diritti sociali nel Mercosur, la problematica fondamentale è quella di stabilire quale norma debba essere considerata come base per l'armonizzazione. È indispensabile, in definitiva, capire se i Paesi debbano ispirarsi alle norme nazionali, a quelle del Mercosur o a quelle delle organizzazioni regionali o internazionali.

La dottrina si è più volte posta questo problema, concludendo che l'armonizzazione, in tale contesto, dovrebbe basarsi essenzialmente sulle norme più favorevoli ai lavoratori, ciò al fine di raggiungere il suo obiettivo principale¹¹⁸.

3.1. I diritti individuali nella Dichiarazione Socio-laboral

Nella Dichiarazione sono previsti i principali diritti fondamentali contemplati dalle convenzioni dell'OIL e da altri strumenti di diritto internazionale a tutela dei lavoratori. Tali diritti vengono suddivisi in tre distinte categorie, quali diritti individuali, diritti collettivi e una categoria speciale di altri diritti.

¹¹⁶ H. BARRETTO GHIONE, *op. cit.*, pp. 187 ss.

¹¹⁷ J. SILVA ARAUJO, *op. cit.*, p. 6.

¹¹⁸ Per riferimenti J.M. GARCIA MONTE; M. B. BIROLO, *Metodos y alternativas para la armonizacion normativa en el Mercosur*, Sistema Comunitario II, Buenos Aires, 2003, pp. 77 ss.

Nella categoria dei diritti individuali è possibile ricomprendervi innanzitutto il principio di non discriminazione previsto dall'articolo 1^o¹¹⁹.

La formula utilizzata nella Dichiarazione è molto ampia e pare di fatto voler estendere la tutela prevista da tale principio fino a ricomprendere qualsivoglia discriminazione che possa interessare i lavoratori circolanti negli Stati firmatari¹²⁰.

La Dichiarazione prevede, inoltre, la tutela dei lavoratori migranti e frontalieri¹²¹. Ai primi, cioè ai lavoratori di qualunque nazionalità, va fornita adeguata protezione, informazione, assistenza e aiuto, in condizioni di parità con i lavoratori nazionali, senza che sia richiesta alcuna clausola di reciprocità. Per quanto concerne, invece, i lavoratori frontalieri, la Dichiarazione, con una norma programmatica, raccomanda ai Paesi Membri l'adozione di norme e regolamenti comuni relativi alla libera circolazione dei lavoratori¹²².

Un ulteriore diritto individuale affermato nella Carta in esame è il divieto di lavoro minorile e giovanile previsto dall'articolo 6, il quale vuole esprimere la necessità di tutelare il lavoro minorile, purtroppo ancora molto diffuso nel

¹¹⁹ Tale principio è previsto nella Costituzione dei quattro Paesi del Mercosur, i quali hanno, inoltre ribadito la loro intenzione di ratificare le convenzioni dell'OIL n° 100, sulla parità di retribuzione, e la n° 111 - in materia di eguaglianza nel lavoro.

¹²⁰ L'art. 1 della Dichiarazione stabilisce tutti i lavoratori hanno diritto ad un'uguaglianza effettiva di trattamento e di opportunità nel lavoro, senza distinzione o esclusione per motivi di razza, origine nazionale, colore, sesso o orientamento sessuale, età, religione, opinione politica o sindacale, ideologia, posizione economica, etc.

¹²¹ I lavoratori frontalieri sono coloro che risiedono in uno Stato e lavorano in un altro, contrariamente ai lavoratori migranti che abbandonano il proprio Paese di origine per risiedere e lavorare in un altro Paese. Cfr. H. R. MANSUETI, *Los trabajadores migrantes y el derecho del Mercosur*, 2009, reperibile all'URL <http://aijdtssgc.org/>, sito internet della Asociación Iberoamericana de Juristas del Derecho del Trabajo y la Seguridad Social «Dr. G. Cabanellas».

¹²² Tale diritto è, inoltre, previsto dall'Accordo sulla Residenza per i Cittadini degli Stati Membri del Mercosur, Bolivia e Cile, approvato dal CMC nel 2002, questo strumento rappresenta la più importante regolamentazione per quanto riguarda la mobilità all'interno del Mercosur. Cfr. P.C. SARDEGNA, *La trabajadora migrante en el Mercosur*, Buenos Aires, LexisNexis, 2001, pág. 123.

continente latino americano. Tuttavia, non è stata determinata un età minima di ammissione al lavoro, ma si raccomanda l'osservanza delle leggi nazionali degli Stati aderenti, sottolineando che al lavoro non possano essere ammessi giovani sotto l'età della scuola d'obbligo.

I Paesi aderenti, ad ogni modo, possiedono garanzie costituzionali in cui definiscono l'età minima richiesta per l'esercizio di attività lavorative¹²³. La matrice comune consiste nel divieto di svolgere lavoro straordinario, lavoro notturno, attività pericolose o insalubri ai minori di diciotto anni. La Dichiarazione impegna, inoltre, gli Stati firmatari ad adottare politiche e azioni che portano all'abolizione del lavoro infantile, e al progressivo aumento dell'età minima per accedere al mercato del lavoro.

La Dichiarazione prosegue affermando la necessità dell'eliminazione del lavoro forzato. In tal senso, la volontà dei Paesi Membri in relazione alla necessità di eliminare il fenomeno del lavoro forzato è unanime, anche se nella pratica questa passi viene ancora riscontrata in alcune regioni, soprattutto nella produzione agricola¹²⁴.

La Dichiarazione tocca direttamente anche la tematica dei diritti dei datori di lavoro (art. 7), i quali insolitamente sono elencati tra i diritti individuali. Secondo

¹²³ L'Argentina è, invece, l'unico paese che non ha alcuna disposizione costituzionale in materia. L'argomento è, invero, trattato dalla legislazione ordinaria tramite la *Ley nacional n. 23.849 de 1990 sobre a tutela del trabajo infanti*. L'Argentina ha inoltre ratificato le convenzioni dell'OIL n. 5,7,10,15,33, 138,182.

¹²⁴ Storicamente il continente è stato marcato per anni di sfruttamento dei lavori forzati basato sulla schiavitù africana. Va rilevato, altresì, che tutti gli Stati del Mercosur hanno ratificato le convenzioni n. 29 e 105 dell'OIL che riguardano l'abolizione del lavoro forzato. Si veda anche H. BARRETTO GHIONE, *Consecuencias de la Declaración Socio-laboral del Mercosur...*, *op. cit.* Tuttavia l'utilizzo di manodopera in condizioni analoghe alla schiavitù, è purtroppo ancora molto diffuso in alcune zone specifiche del continente, soprattutto in alcuni settori della produzione agricola, in particolare nella raccolta di canna di zucchero in Brasile. Si veda in <http://www.reporterbrasil.org.br/exibe.php?id=1911>

l'autorevole dottrina analizzata, si tratta di un compromesso raggiunto tra le parti coinvolte, di fronte alle proposte dei rappresentanti degli imprenditori che auspicavano di aumentare la soglia di flessibilità nel blocco economico (anche includendo i diritti dei datori di assumere e licenziare con maggiore libertà, il diritto di cambiare l'orario di lavoro dei lavoratori, il diritto di effettuare e spostare investimenti) e le resistenze delle organizzazioni sindacali¹²⁵.

Su questo tema, sorgono innumerevoli critiche sulla proporzione che potrebbe raggiungere gli effetti dell'applicazione di questo diritto. Elevando i diritti datoriali allo stesso livello dei diritti sociali fondamentali, seppur in maniera generica, si rischia di svuotare di contenuti la Dichiarazione¹²⁶.

Questi sono quindi i diritti individuali che trovano affermazione nel contesto della dimensione sociale del Mercosur. Tuttavia la semplice previsione di legge non garantisce la loro applicazione pratica.

3.2. I diritti collettivi nella Dichiarazione Socio-laboral

La Dichiarazione contempla altresì una categoria di diritti collettivi, primi tra tutti la libertà di associazione e la libertà sindacale¹²⁷.

¹²⁵ A CASTELLO, *La clausula social y la Declaracion Socio-laboral del Mercosur*. Revista de doctrina, jurisprudencia e informaciones sociales, tomo XLII n. 198, 2000, p. 335.

¹²⁶ Si veda in H. BABACE, *Clausulas sociales*, In Revista de doctrina, jurisprudencia e informaciones sociales, tomo XLII n. 198, 2000, p 293 ss. Vi veda anche, S. PERES DE CASTILLO, *La reforma laboral en los paises del Mercosur y de la region in sus aspectos individuales y colectivos*. In Revista de doctrina, jurisprudencia e informaciones sociales, tomo XLII n. 198, 2000, p. 238.

¹²⁷ Tali diritti hanno ricevuto una disciplina costituzionale negli ordinamenti giuridici degli Stati Membri. Inoltre, Argentina, Paraguay e Uruguay hanno ratificato la Convenzione dell'OIL n. 87 sulla libertà di associazione e sulla protezione dei diritti sindacali.

La Carta contempla tali diritti in due momenti distinti. Il primo, sull'articolo 8°, in cui prevede la libertà di associazione e garantisce ai datori di lavoro e ai lavoratori il diritto di costituire strutture associative, ovvero di aderire alle organizzazioni esistenti. Inoltre viene sancito sia un obbligo “di fare” agli Stati Membri, i quali si impegnano a dare attuazione ai predetti diritti, attraverso disposizioni di legge, nonché di un obbligo “di non fare”, cioè di astenersi da qualsiasi interferenza nella vita delle organizzazioni sindacali, riconoscendo la legittimità di tali categorie a rappresentare gli interessi dei propri membri¹²⁸.

In un secondo dispositivo (articolo 9°) assicura, invece, a tutti i lavoratori una protezione contro ogni atto di discriminazione che tenda ad inibire le libertà sindacali e la loro effettività¹²⁹.

Un ulteriore tema caro alla Dichiarazione è quello della Contrattazione collettiva, prevista dall'articolo 10, il quale pone la contrattazione collettiva tra i diritti fondamentali, con una formulazione che intende assicurare ai dipendenti o alle loro organizzazioni, nonché alle rappresentanze dei lavoratori, il diritto di negoziare e concludere accordi collettivi o contratti collettivi per stabilire e regolare le

¹²⁸ L'azione sindacale nel Mercosur conta con un'importante preconditione: l'esistenza della già menzionata *Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur* (CCSCS), creata nel 1987, che costituisce sin dall'inizio un ambito di articolazione di posizioni unitarie sulle tavole di negoziazione. La prima espressione pubblica delle centrali sindacali sul Mercosur risale allo stesso anno nel quale, con la firma del Trattato di Asunción, il progetto d'integrazione è stato avviato. Il contenuto fondamentale dell'intervento sindacale rispondeva alla necessità di democratizzare le istanze dell'integrazione sub-regionale e di adottare una carta sociale, la quale insieme alla ratificazione di determinate convenzioni dell'OIL completerebbe i meccanismi di protezione dei diritti dei lavoratori. Si veda, Laís Abramo y Marta Rangel, *Negociación colectiva y equidad de género en el contexto del Mercosur*, 2003, p. 217.

¹²⁹ Le libertà garantite sono le seguenti: a) la libertà di affiliazione e di non affiliazione senza conseguenze sull'ingresso e il mantenimento del posto di lavoro; b) il divieto di licenziamento e di arrecare danni ad un lavoratore a causa della sua affiliazione sindacale o partecipazione ad attività sindacali; c) il diritto di essere rappresentati sindacalmente, in conformità con la legislazione, i contratti collettivi e le convenzioni di diritto interno. Cfr. H. BARRETTO GHIONE, *op. cit.*, pp. 187 ss

condizioni di lavoro. Tuttavia, tali contrattazioni devono essere conformi alle legislazioni e prassi nazionali, dimostrando la carenza di un sistema di coordinamento regionale in questo settore¹³⁰.

La *Declaración* contempla, altresì, il dibattuto diritto di sciopero (art. 11), al quale, viene data un'importante interpretazione, il quale non può in alcun modo essere impedito o limitato da meccanismi di prevenzione o soluzione di controversie¹³¹. Merita attenzione il fatto che tale atto introduce un elemento importantissimo, e cioè la necessità, da parte degli Stati Membri, di promuovere lo sviluppo di forme alternative di risoluzione delle controversie individuali e collettive¹³². Anche sul tema delle controversie sarà dedicato un capitolo nella presente trattazione.

La Dichiarazione non tralascia di occuparsi nemmeno di politiche dell'occupazione. In tal senso i Paesi del Mercosur si impegnano ad attuare misure attive per la promozione e creazione di posti di lavoro, in modo da stimolare un miglioramento del tenore di vita, degli *standard* di benessere, e soprattutto per cercare di abbattere gli squilibri sociali nella regione¹³³.

¹³⁰ La contrattazione collettiva è contemplata nella legislazione dei interni Paesi Membri, i quali, peraltro, hanno ratificato la Convenzione OIL n. 98 sul diritto di organizzazione e di negoziazione collettiva. Va, altresì, rilevato che Argentina, Brasile e Uruguay hanno anche ratificato la Convenzione n. 154 sulla contrattazione collettiva.

¹³¹ Anche il diritto di sciopero è previsto nelle costituzioni degli Stati dell'area Mercosur. Si veda M.E. ACKERMAN, *Derecho de huelga y servicios esenciales en los países del Mercosur*, in *Revista Internacional del trabajo*, vol. 113, n. 3, p. 1994, pp. 439-456.

¹³² Tale aspetto è trattato in maniera più approfondita nel proseguo del presente elaborato.

¹³³ Cfr. art. 14 e 15 della Dichiarazione Socio-laboral: *Fomento del empleo-Artículo 14°.- Los Estados Partes se comprometen a promover el crecimiento económico, la ampliación de los mercados interno y regional y la puesta en práctica de políticas activas referentes al fomento y creación del empleo, a fin de elevar el nivel de vida y corregir los desequilibrios sociales y regionales. Protección de los desempleados- Artículo 15°.- Los Estados Partes se comprometen a instituir, mantener y mejorar mecanismos de protección contra el desempleo, compatibles con las legislaciones y las condiciones internas de cada país, a fin de garantizar la subsistencia de los trabajadores afectados por la*

Sempre in materia di politiche dell'occupazione vi è, altresì, un esplicito riferimento alla questione della formazione professionale (art. 16). Il Mercosur, difatti, nella propria Dichiarazione, garantisce ai lavoratori dipendenti il diritto alla formazione e all'orientamento professionale. Gli Stati firmatari sono invitati ad adottare misure per promuovere la cooperazione tra i programmi e servizi di orientamento e formazione professionale, da un lato, e i servizi pubblici per l'impiego e la protezione dei disoccupati, dall'altro, cercando di promuovere l'occupazione dei lavoratori su scala regionale¹³⁴. In questo senso, il Mercosur ha prodotto diversi accordi bilaterali e multilaterali per l'effettività di questo diritto, come si vedrà nel corso della trattazione.

Proseguendo con l'elencazione dei diritti collettivi tutelati, la Dichiarazione contempla i diritti alla salute, alla sicurezza e all'igiene sul luogo del lavoro¹³⁵. Inoltre, anche il servizio di ispezione del lavoro fa parte della Dichiarazione del Mercosur. In tal modo le norme a tutela della salute e della sicurezza sul lavoro

desocupación involuntaria y al mismo tiempo facilitar el acceso a servicios de reubicación y a programas de recalificación profesional que faciliten su retorno a una actividad productiva.

¹³⁴ Tale previsione, anche se di carattere programmatico sembra degna di nota laddove si raccomanda agli Stati di muoversi nello scenario regionale per quanto concerne le politiche di collocamento. Sul punto H.H. BARBAGELATA, *Formación y legislación del trabajo: tendencias de las recientes legislaciones sobre formación profesional*, Cinterfor/POLFORM, Montevideo, 1996, p. 137.

¹³⁵ All'interno della legislazione dei Paesi del Mercosur, la tutela di tali diritti sociali è stata affrontata soprattutto per quanto riguarda il settore dell'industria: sul punto si veda anche G. CORRÉS, *La declaración Socio-laboral del Mercosur...*, *op. cit.* In particolar modo l'art. 17 della Dichiarazione prevede che la dichiarazione tutela i lavoratori attraverso l'adozione di misure di sicurezza che garantiscono il diritto all'esercizio della loro attività in un ambiente di lavoro sano e sicuro, preservando l'incolumità fisica e stimolando il loro sviluppo mentale, stabilendo che gli Stati parte si impegnino a formulare e attuare, in cooperazione con le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori, politiche e programmi in materia di salute e sicurezza dei lavoratori e dell'ambiente di lavoro, per prevenire gli incidenti sul lavoro e malattie professionali, offrendo condizioni ambientali favorevoli per lo sviluppo delle attività dei lavoratori.

possono essere controllate e applicate uniformemente in tutto il territorio del blocco¹³⁶.

Infine la Dichiarazione garantisce il diritto alla sicurezza sociale a seconda delle leggi di ciascun Paese. Gli Stati aderenti si impegnano a garantire *una rete minima di sostegno sociale che protegga i suoi abitanti contro la contingenza dei rischi sociali, malattia, vecchiaia, invalidità e morte*, cercando di coordinare le politiche in campo sociale al fine di eliminare ogni discriminazione derivante dalla nazionalità dei beneficiari.

Anche per quanto riguarda la tutela dei diritti collettivi ci risulta ancora difficile affermare che questi principi abbiamo una totale applicazione a livello di Mercosur.

¹³⁶ Si vedano artt. 17 e 18 Dichiarazione Socio-laboral. *Salud y seguridad en el trabajo Artículo 17°.- Todo trabajador tiene el derecho a ejercer sus actividades en un ambiente de trabajo sano y seguro, que preserve su salud física y mental y estimule su desarrollo y desempeño profesional. Los Estados Partes se comprometen a formular, aplicar y actualizar, en forma permanente y en cooperación con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, políticas y programas en materia de salud y seguridad de los trabajadores y del medio ambiente del trabajo, con el fin de prevenir los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, promoviendo condiciones ambientales propicias para el desarrollo de las actividades de los trabajadores. Inspección del trabajo Artículo 18°.- Todo trabajador tiene derecho a una protección adecuada en lo que se refiere a las condiciones y al ambiente de trabajo. Los Estados Partes se comprometen a instituir y a mantener servicios de inspección del trabajo, con el cometido de controlar en todo su territorio el cumplimiento de las disposiciones normativas que se refieren a la protección de los trabajadores y a las condiciones de seguridad y salud en el trabajo.*

4. Il ruolo della *Comisión Socio-laboral*

La Dichiarazione Socio-laboral, oltre ai diritti sopra nominati, ha raccomandato l'istituzione di una Commissione Socio-laboral, con la finalità di promuovere l'attuazione dei principi della stessa Dichiarazione¹³⁷.

Attraverso la Risoluzione n. 15/99 del 9 marzo 1999 del Gruppo Mercato Comune, fu creata una Commissione di natura tripartita, composta dai rappresentanti dei Governi, delle associazioni sindacali rappresentative dei lavoratori e quella dei datori di lavoro. Come gli altri organi aventi competenza in materia di lavoro, anche la Commissione Socio-laboral, ha poteri di natura puramente consultiva e non sanzionatoria¹³⁸.

L'importante finalità attribuita a questo organo, sommata agli innumerevoli compiti che potremmo definire strumentali¹³⁹, tenuto conto del fatto che essa si riunisce una solo volta all'anno, pone in evidenza alcuni punti di debolezza di questo organo che, in assenza di una profonda riforma dal punto di vista della capacità di agire, è destinato a lasciare incompiuto il lavoro per il quale è stata destinata¹⁴⁰.

¹³⁷ Si veda art. 20 Dichiarazione Socio-laboral, il quale raccomanda di "istituire, come, parte integrante di questa Dichiarazione, una Commissione Socio-laboral, organo tripartito, ausiliario al Gruppo del Mercato Comune, che avrà carattere promotore e non sanzionatorio, dotato di articolazioni nazionali e regionali, con l'obiettivo finale di incoraggiare e accompagnare l'applicazione di tale strumento".

¹³⁸ Cfr. G. CORRÉS, *La declaración Socio-laboral del Mercosur...*, op. cit., pp. 960 ss..

¹³⁹ La Commissione è responsabile tra l'altro secondo l'art. 20 della Dichiarazione: (a) esaminare, canalizzare e commentare i rapporti degli Stati membri; (b) preparazione di piani, programmi di azione e raccomandazioni per la promozione dell'applicazione della Dichiarazione, (c) l'esami di osservazioni e di consultazioni sulle difficoltà e sugli errori nell'applicazione e nella realizzazione, (d) chiarificazione di aree di dubbi relative all'applicazione della Dichiarazione, (e) la preparazione di analisi e rapporti sull'applicazione e sulla realizzazione della Dichiarazione, e infine (f) esaminare, fornire dei consigli e seguire le proposte al fine di modificare il testo della Dichiarazione.

¹⁴⁰ Cfr. J.M. GARCIA MONTIEL, op cit., p.168.

Peraltro il testo della Dichiarazione esclude espressamente la possibilità di utilizzare o invocare la Dichiarazione e il suo meccanismo di *follow-up* per altri fini non previsti dalla medesima, in particolare la sua applicazione a questioni commerciali, economiche o finanziarie¹⁴¹.

La Commissione predispone annualmente dei *report*, dopo aver consultato le organizzazioni maggiormente rappresentative dei lavoratori e dei datori di lavoro. Gli stessi devono illustrare le pratiche avviate dagli Stati Membri relative all'attuazione della Dichiarazione e, pertanto, i progressi realizzati e le difficoltà riscontrate nella sua applicazione.

Tra le varie azioni promosse dalla Commissione è importante citare la realizzazione della Prima Conferenza Regionale sull'Impiego del Mercosur, organizzata nella città di Buenos Aires, nell'aprile del 2004 con il sostegno tecnico dell'OIL. L'evento, definito "straordinario" dal direttore regionale dell'OIL per l'America Latina ed i Caraibi, aveva come obiettivo di stabilire le linee politiche e istituzionali per l'avanzamento dell'elaborazione di una politica regionale del lavoro e dell'impiego¹⁴². In occasione di tale evento viene emanata una Dichiarazione dei Ministri del Lavoro, la quale stabilisce una serie di criteri e principi guida volti a stabilire una Strategia Regionale per l'Occupazione.

¹⁴¹ Articolo 25, "*Los Estados Parte subrayan que esta Declaración y su mecanismo de seguimiento no podrán invocarse ni utilizarse para otros fines que no estén en ellos previstos, vedada, en particular su aplicación a cuestiones comerciales, económicas y financieras.*" Questa previsione sembrerebbe voler escludere ogni possibile collegamento diretto della Dichiarazione ai meccanismi previsti per la risoluzione di dispute commerciali. Si veda più nel dettaglio D. MOREIRA ROCCA, *Estudio comparativo sobre los medios de prevención y solución de conflictos de trabajo en los países del Mercosur*. Revista de derecho laboral, Montevideo, 2004. p 294 ss

¹⁴² All'origine della conferenza è una Risoluzione del Gruppo del Mercato Comune che constata "*l'aggravarsi del livello di disoccupazione e il peggioramento nella qualità dell'impiego, la crescita del lavoro non registrato e della sottooccupazione che tendono ad aumentare gli squilibri sociali e regionali*".

Gli obiettivi sono ambiziosi e tra questi si possono annoverare: (i) la creazione di un Gruppo di alto livello con la partecipazione della Commissione Socio-laboral, del Foro Consultivo Economico Sociale e dei rappresentanti dei Ministri dell'Economia e delle Attività Produttive; (ii) la promozione di politiche nazionali per l'occupazione e di azioni congiunte per l'armonizzazione delle politiche di integrazione dei mercati del lavoro della regione, al fine di garantire la libera circolazione dei lavoratori; (iii) l'integrazione dei Ministeri del Lavoro negli organi decisionali del Mercosur¹⁴³.

L'attività della Commissione ha contribuito, pertanto, ad avviare il dibattito sulla necessità di superare il modello esclusivamente economico di integrazione regionale del Mercosur, perseguendo il rafforzamento degli standard minimi di protezione dei lavoratori della regione sanciti dalla Dichiarazione Socio-laboral e stimolando il dialogo istituzionale¹⁴⁴.

Certamente gli accordi raggiunti non apportano ancora delle soluzioni efficaci in relazione ai conflitti che tutt'ora sussistono tra gli Stati in materia di diritto del lavoro, premesso che la Commissione non ha poteri sanzionatori. Ad ogni modo la stessa può essere considerata un interlocutore importante tra gli Stati, una specie di coordinamento utile nella ricerca di un sistema giuridico regionale maggiormente attento ai diritti dei lavoratori.

¹⁴³ Successivamente alla Dichiarazione dei Ministri il CMC, con Decisione n. 46/04, creò un Gruppo di alto livello per elaborare una "Strategia dello sviluppo dell'occupazione".

¹⁴⁴ J. M. GARCIA MONTIEL, *op cit.* p 162.

Note critiche e conclusive

L'assenza di un sistema sopranazionale di attuazione delle determinazioni in materia di lavoro adottate dagli organi del Mercosur e la necessità di adottare le decisioni in via consensuale hanno condotto ad uno scarso progresso nell'ambito delle norme di diritto del lavoro.

I progressi compiuti dal Mercosur sul piano economico non possono dirsi accompagnati da uno sviluppo proporzionato della dimensione sociale: il riconoscimento – avvenuto con la Dichiarazione Socio-laboral – di una dimensione sociale del processo di integrazione, pur avendo una gran valenza politica, non sembra poter colmare il deficit di previsione di una dimensione sociale nel Trattato di Asunción.

Va detto che si è ancora lontani dall'effettivo riconoscimento di una cittadinanza dei lavoratori del Mercosur e che questo obiettivo non può essere raggiunto senza che il riconoscimento giuridico di tale *status* si accompagni da diritti e obblighi che sono propri di un sistema che prevede la effettiva partecipazione dei lavoratori, direttamente e indirettamente, nel sistema politico¹⁴⁵.

Ciò nonostante, si possono ugualmente individuare aspetti positivi nel percorso di creazione di una dimensione sociale nel Mercosur. Il primo, riguarda l'adozione della Dichiarazione Socio-laboral sulla base del rispetto dei diritti fondamentali dei lavoratori in conformità alle convenzioni sancite dell'OIL, come linee-guida per la

¹⁴⁵ Sul punto si veda. O. ERMIDA URIARTE, *La cuestión laboral...., op. cit.*, pp. 134-135. L'autore, portando l'esempio dell'Unione Europea, sostiene che la cittadinanza presuppone un processo di partecipazione politica del quale essa è il risultato e che allo stesso tempo alimenta, costituendo così un componente necessario di una democrazia forte. Ad ogni modo l'aspetto della partecipazione politica dei cittadini del Mercosur è trattato nel capitolo seguente.

convergenza delle politiche nazionali. Il secondo riguarda la costante e paziente opera del Gruppo di Lavoro che, utilizzando gli scarsi mezzi a propria disposizione, hanno contribuito ad incentivare l'adozione di importanti patti o documenti internazionali, muovendo i primi passi verso la creazione di un livello minimo di protezione giuridica dei diritti dei lavoratori del Mercosur¹⁴⁶.

¹⁴⁶ J. M. GARCIA MONTIEL, *op cit.* p 150.

III Capitolo

L'armonizzazione delle norme in materia di diritto del lavoro Mercosur

SOMMARIO: 1. Premesse per un'armonizzazione legislativa regionale. 1.1. Il sistema giuridico del Mercosur e le difficoltà nel processo di armonizzazione legislativa. 2. Lo sviluppo di meccanismi correttivi per l'incorporazione e la vigenza della normativa comunitaria regionale. 2.1. Il sistema dualistico costituzionale dei Paesi del Mercosur. 3. L'efficacia giuridica della Dichiarazione Socio-laboral e il suo ruolo nell'armonizzazione dei diritti sociali del Mercosur. 3.1 L'Argentina. 3.2. Il Paraguay. 3.3 L'Uruguay. 3.4. Il Brasile. 4. La lunga strada del Mercosur verso un sistema comunitario. 4.1. L'esigenza di una razionalizzazione delle fonti e il problema del *deficit democratico*. 5. Il Parlamento del Mercosur e la sua attuazione legislativa nel Mercosur. 5.1. Funzioni, competenze e poteri del Parlamento. 5.2. Il problema della rappresentatività parlamentare. 6. Note critiche e conclusive.

1. Premesse per un'armonizzazione legislativa regionale

1.1. Il sistema giuridico del Mercosur e le difficoltà nel processo di armonizzazione legislativa

L'armonizzazione legislativa, nei processi di integrazione economica propri del Mercosur, ha lo scopo di appianare o quanto meno di attenuare le differenze presenti nei vari ordinamenti nazionali, per consentire l'evoluzione verso il mercato comune, secondo gli obiettivi imposti dal Trattato originario.

L'armonizzazione può avvenire adottando nuove norme di legge, sostituendole a quelle precedenti, oppure riducendo le differenze tra le normative già esistenti degli Stati Membri¹⁴⁷.

Da un'analisi letterale dell'articolo 1° del Trattato di Asunción, il patto che gli Stati hanno stretto in relazione alla questione dell'armonizzazione normativa, appare alquanto indeterminato e restrittivo, nel senso che non sembra auspicabile estenderlo a questioni extra – commerciali¹⁴⁸. Si osserva quindi, che l'armonizzazione legislativa non può prescindere totalmente dai limiti stabiliti negli stessi Trattati.

Tuttavia, nel corso dello sviluppo del processo di integrazione, si è manifestata la necessità di ampliare il processo di armonizzazione, estendendolo ad altre discipline collegate. Tale tendenza è in parte frutto dell'ampliamento delle competenze previste dai Trattati, *in primis* per quanto concerne la disciplina della libera circolazione delle persone e dei lavoratori¹⁴⁹.

Si è visto nel primo capitolo, che nel caso Mercosur, si è optato per una scelta politica di sistema intergovernativo, nel quale gli Stati Membri non cedono la loro sovranità e autonomia, fattore che rende difficile l'armonizzazione delle regole in generale e, nello specifico, nel settore del diritto del lavoro¹⁵⁰.

¹⁴⁷ Si veda in W. R. FARIA, *Harmonização legislativa no Mercosur*. Brasília/Porto Alegre: Senado Federal/ABREI, 1995. p. 12-14.

¹⁴⁸ Cfr. W. R. FARIA, *Método de harmonização aplicáveis no Mercosur e Incorporação das normas correspondentes nas ordens jurídicas internas.*, in: M. BASSO (Org.), *Mercosur: efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos estados-membros*, Porto Alegre,, 1997, p. 19. Nell'articolo 1 del TA si prevede la necessità di “*armonizzare le legislazioni nelle aree pertinenti, per conseguire il rafforzamento del processo di integrazione*”. E' evidente che il legislatore intendeva come “pertinente” le materie collegate alla libera circolazione dei beni e servizi.

¹⁴⁹ Cfr. J. DE LIMA TEIXEIRA FILHO, *O fator trabalho no Mercado Comum do Sul*. In: E. MALLET, L.C. AMORIN ROBORELLA (Coords.), *Direito e processo do trabalho: estudos em homenagem ao prof. Octávio Bueno Magano*. São Paulo: LTr, 1996. p. 468

¹⁵⁰ In tale contesto, gli aspetti sociali e, in particolare la tutela dei lavoratori, non hanno avuto una previsione nel Trattato originario. Si veda C.M. NUNES GOUVEIA, *Direito do Trabalho no Mercosur: A*

In effetti, dopo molti anni dalla firma del Trattato di Asunción, non è stato raggiunto, soprattutto nel diritto del lavoro e nella soluzione delle controversie collegate a questa disciplina, un livello soddisfacente di armonizzazione su base regionale¹⁵¹.

Tale fattore continua, pertanto, a rappresentare una sfida aperta sia dal punto di vista politico che giuridico all'interno del Mercosur, e proprio in tale scenario gli operatori del diritto si sono sforzati di colmare il vuoto che si è creato per effetto dell'incompletezza del processo di integrazione avviato¹⁵².

Nei blocchi economici più sviluppati, come la Comunità Europea, il processo di integrazione trova la sua conseguente evoluzione in un sistema giuridico interregionale dalle caratteristiche sovranazionali. Tale elemento non fa che acclarare la volontà politica degli Stati Membri, i quali si sono preoccupati di avviare un processo di armonizzazione delle norme interne volte a disciplinare la libera circolazione di merci e di capitali e dai quali tali libertà non possono prescindere.

In seno all'Unione Europea, lo sviluppo dello spazio sociale e della tutela del lavoratore ha seguito un percorso parallelo, se non altro formalmente, rispetto a quello avviato in sede di integrazione economica.

Dal punto di vista politico non si è potuto omettere, difatti, di preoccuparsi delle conseguenze dell'apertura del mercato comune sulla condizione dei lavoratori

negociação coletiva como forma de harmonização da legislação trabalhista. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2001. p. 10

¹⁵¹ Si veda in C. MESQUITA BARROS, *A negociação coletiva e o sindicato*. In: A. RODRIGUE (Coord.), *Direito Constitucional do Trabalho*. São Paulo: LTr, 1993. p. 283-290

¹⁵² N. D. ARAÚJO, A. MADRUGADA FILHO, *Desafios jurídicos do Mercosur*. *Correio Brasiliense - Suplemento de Direito & Justiça*, Brasília: DF, mar, 2001. s/p.

che si recavano e si stabilivano in uno Stato Membro, presso il quale avrebbero dovuto incontrare eguali garanzie, in tema di sicurezza sociale, a quelle previste per i lavoratori degli Stati ospitanti¹⁵³.

Per quanto concerne il tema dell'integrazione economica, vi sono ragioni per affermare con convinzione che il Mercosur ha raggiunto importanti obiettivi per quanto riguarda la libera circolazione dei beni, con l'approvazione della Tariffa Estera Comune (TEC)¹⁵⁴, implementando così l'unione doganale tra gli Stati Membri. Ciò è frutto di un importante lavoro di armonizzazione legislativa in ambito della legislazione tributaria e doganale¹⁵⁵.

Pur tuttavia lo sviluppo di un spazio economico, se pur imperfetto, è stato conseguito mediante un processo di cooperazione intergovernativa, lasciando, pertanto, ai vari Stati Membri ampio spazio per quanto concerne la trasposizione negli ordinamenti nazionali degli accordi raggiunti dal Mercosur.

Inoltre, per quanto riguarda l'armonizzazione delle normative in tema di dimensione sociale, lo spazio lasciato ai vari Stati Membri può considerarsi ancora maggiore¹⁵⁶.

Resta ad ogni modo aperto il dibattito sulla necessità di assicurare un minimo di diritti ai lavoratori che operano in un determinato blocco economico. Tali diritti

¹⁵³ La tutela dei lavoratori, in ambito comunitario europeo, è sempre stata una priorità fin dai primi accordi di integrazione. Oggi l'Europa, con il Trattato di Roma (art. 39) assicura ai lavoratori della Comunità il diritto di spostarsi liberamente sul proprio territorio e di prendervi liberamente dimora per svolgere un lavoro e vieta ogni discriminazione sul lavoro.

¹⁵⁴ Approvata nel 1994, tramite la Decisione 22/94 del CMC, la Tariffa Estera Comune (TEC) è stata alterata nel 1995 tramite la Risoluzione GMC 35/95, nel 2001 (Risoluzione GMC 65/01), e nel 2006 (Risoluzione GMC 70/06) la quale vige tutt'ora.

¹⁵⁵ Cfr. M.A. VINHAS, *Harmonização tributaria no Mercosur*, Aduaneiras, S. P., 2003, pp. 21 ss.

¹⁵⁶ Per quanto concerne, difatti, lo sviluppo "regionale" dei diritti socio-laborali si è scelta la strada della dichiarazione di diritti (v. *infra* cap.II).

devono consistere quanto meno nei diritti fondamentali universalmente riconosciuti e non possono essere in alcun modo compromessi a vantaggio dello sviluppo commerciale. Non può esistere, pertanto, alcuna integrazione economica senza una conseguente protezione sociale dei lavoratori.

2. Lo sviluppo di meccanismi correttivi per l'incorporazione e la vigenza della normativa comunitaria regionale

2.1. Il sistema dualistico costituzionale dei Paesi del Mercosur

Il processo di integrazione regionale deve confrontarsi con le diversità esistenti a livello costituzionale nei Paesi Membri effettivi del Mercosur¹⁵⁷.

Tra i Paesi del Mercosur vi è, difatti, un'asimmetria nel ruolo assegnato - nel sistema nazionale delle fonti di diritto - all'incorporazione delle norme di matrice Mercosur¹⁵⁸. Tale fattore, evidentemente, non può essere considerato secondario, dato che sussiste un divario evidente tra l'elaborazione delle norme del Mercosur e la loro validità ed efficacia all'interno di ciascun Paese¹⁵⁹.

¹⁵⁷ Si veda in R. BERNAL MEZA, *Institucionalización del Mercosur*, in *Mercosur: Desafío Político*, CIEDLA, Argentina, 2001. Più volte il CMC ha dimostrato preoccupazione in relazione alla necessità di ridurre le asimmetrie costituzionali presenti negli ordinamenti interni tra i Paesi Membri. Si veda in particolare la Decisione CMC n 23/2000.

¹⁵⁸ Cfr. M.A. VINHAS, *op. cit.*, pp. 21 ss.

¹⁵⁹ Per ulteriori approfondimenti si veda L. OLAVO BAPTISTA, *Mercosur - Suas instituições y ordenamento jurídico*, São Paulo, RTL, 1998, p. 45 ss. Peraltro, alle differenze esistenti sul piano degli ordinamenti costituzionali si devono aggiungere quelle operanti sul piano del diritto sostanziale causate anche dalla moltitudine di accordi bilaterali approvati. Inoltre, il mancato recepimento di una raccomandazione del CMC da parte di uno Stato membro, crea un'ulteriore squilibrio nel già precario diritto comunitario regionale e un'incertezza giuridica su diritti ed obblighi dei privati nascenti da tale normativa, minando in tal modo alle basi la credibilità del sistema Mercosur.

E' imperativo che ogni Stato parte adempia ai doveri che derivano dall'adesione dei Trattati e operi delle riforme- eventualmente anche costituzionali - per garantire il recepimento degli accordi e delle normative del Mercosur¹⁶⁰.

Ad ogni modo, trattandosi di diritto costituzionale dei Paesi Membri, ogni diretto all'adozione di un sistema uniforme di recepimento di predette normative e, pertanto, della loro collocazione nel sistema delle fonti nazionali, non può esimersi da una scelta politica interna che, con tutte le considerazioni del caso, dovrà necessariamente tener conto degli effetti che si produrrebbero nei singoli ordinamenti statali. Ancora una volta la tematica affrontata è, pertanto, strettamente correlata con quella della parziale cessione della sovranità da parte degli Stati Membri a fronte di un organismo internazionale legiferante¹⁶¹.

La dottrina pone in evidenza la mancanza di un meccanismo agile e trasparente, atto a recepire le norme del Mercosur nei sistemi nazionali, garantendone la supremazia gerarchica di fonti del diritto¹⁶².

In effetti, da una breve disamina delle prescrizioni costituzionali nazionali relative al processo di integrazione, traspare un dato incontrovertibile, e cioè che non tutte le costituzioni nazionali mettono le fonti internazionali sullo stesso piano.

La Costituzione argentina, riformata nel 1994, all'art. 75 specifica che i trattati hanno valenza gerarchica superiore alla legge ordinaria, ammettendo la

¹⁶⁰ In questo senso, Paraguay e l'Argentina hanno già fatto un passo in avanti con le riforme costituzionali del 1992 e del 1994, senza tuttavia risolvere il problema in modo permanente. Si veda M.C. BOLDORINI, S. ZALDUENDO, *La estructura jurídica-institucional del Mercosur después de Ouro Preto*, in Bolentin Informativo Techint n. 283, Argentina, 1995. p. 110

¹⁶¹ Cfr. N. D. ARAÚJO, A. MADRUGADA FILHO, *Desafios jurídicos do Mercosur*, in Correio Brasiliense - Suplemento de Direito & Justiça, Brasília, mar 2001. pp. 36-39

¹⁶² C. PENA, R. ROZEMBERG, *Una Aproximación al desarrollo institucional del Mercosur: sus fortalezas y debilidades*, BID-INTAL, B.A., 2005, p. 18.

formulazione di trattati di integrazione che deleghino competenze a organizzazioni sovrastatali.

Allo stesso modo la Costituzione del Paraguay del 1992, agli art. 137 e ss., subordina la legge ai trattati, ammettendo la creazione di un ordine giuridico sovranazionale¹⁶³.

Diversamente, le Costituzioni di Brasile (1988) e Uruguay (1996) non prevedono la superiorità gerarchica dei trattati rispetto alle leggi nazionali, seppur all'interno delle stesse vi siano norme che promuovono l'integrazione regionale. In tal senso non paiono esservi ostacoli alla valenza di norme sovranazionali all'interno dei rispettivi ordinamenti giuridici, seppur non venga data sostanzialmente alcuna soluzione al problema del conflitto tra predette norme e quelle nazionali¹⁶⁴.

Tali differenze sul piano della gerarchia delle fonti ed in merito all'efficacia di predette fonti negli ordinamenti statali hanno sostanzialmente stimolato, nel contesto del Mercosur, la creazione di meccanismi giuridici di correzione, stante l'obiettivo di conseguire uno sviluppo armonico dell'integrazione.

Peraltro, parte della dottrina ha da sempre sostenuto che predette differenze dovrebbero essere superate con un'interpretazione evolutiva delle disposizioni costituzionali, senza l'esigenza di mettere mano alle disposizioni costituzionali di Brasile e Uruguay¹⁶⁵.

¹⁶³ Cfr. M.H. CAIROLI MARTÍNEZ, *Derecho Constitucional y procesos de integración (con especial referencia al Mercosur)*, in Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano 2003, in Biblioteca Jurídica Virtual UNAM, reperibile all'URL www.juridicas.unam.mx, pp. 451 ss.

¹⁶⁴ W. R. FARIA, *Harmonização legislativa no Mercosur*, Brasília/Porto Alegre: Senado Federal/ABREI, 1995. Nel caso del Brasile la supremazia di trattati e convenzioni internazionali in alcune materie settoriali è garantita per legge ordinaria: si veda il caso della legislazione tributaria.

¹⁶⁵ È interessante rilevare come molti autori citino l'esempio italiano nel contesto comunitario europeo in relazione all'assenza di un esplicito riferimento costituzionale di Brasile e Uruguay in ordine

Non esiste, ad ogni modo, un unico meccanismo per l'incorporazione e la vigenza delle norme c.d. comunitarie del Mercosur negli ordinamenti nazionali.

Innanzitutto, per quanto concerne il diritto c.d. originario, e cioè le norme fondanti del Mercosur, l'incorporazione è avvenuta mediante gli strumenti internazionali adottati in attuazione del Trattato di Asunción. Invece, l'effettiva entrata in vigore di tali disposizioni è rimessa all'approvazione da parte degli Stati Membri che, come accennato, presentano significative asimmetrie costituzionali.

Per quanto riguarda, invece, il diritto c.d. derivato, che consiste nelle normative che sono emanate dagli organi con poteri decisionali del Mercosur¹⁶⁶, gli effetti dell'incorporazione si traducono in un'obbligatorietà per gli Stati Membri, così come previsto dagli artt. 38 e 42 del Protocollo di Ouro Preto¹⁶⁷. Invero, per quanto concerne l'aspetto della vigenza, predette normazioni non possiedono alcuna efficacia diretta negli ordinamenti degli Stati Membri, essendo la stessa subordinata all'approvazione da parte dei relativi organi nazionali competenti¹⁶⁸.

Inoltre, le citate disposizioni contenute nel Protocollo di Ouro Preto, sono state implementate da alcuni provvedimenti emanati dagli organi decisionali del

alla mancanza di un'espressa previsione di cessione delle sovranità a favore di ordinamenti sovranazionali. Sul punto B.A. DA PADUA FERNANDES, C. MENICUCCI FIGUEIREDO, *O Poder Judiciário y a Integração Internacional: o caso do Mercosur*, in *Mercosur – Forum de Debates*, 2001.

¹⁶⁶ Ergo le Decisioni del CMC, le Risoluzioni del GMC, le Direttive della Commissione del Commercio.

¹⁶⁷ A tal proposito, l'art. 38 del Protocollo di Ouro Preto stabilisce che “*gli Stati Membri si impegnano ad adottare tutte le misure per assicurare, nei propri rispettivi territori, per garantire il rispetto delle norme emanate dagli organi del Mercosur.*” Inoltre, l'art. 42 del Medesimo Protocollo stabilisce che “*Le norme emanate dagli organi del Mercosur avranno carattere obbligatorio e, qualora fosse necessario, dovranno essere incorporate negli ordinamenti giuridici nazionali mediante i procedimenti previsti dalle legislazione di ogni Paese.*”

¹⁶⁸ Cfr. C. PENA, R. ROZEMBERG, *op. cit.*, pp. 17 ss.

Mercosur¹⁶⁹, e in particolar modo dal Consiglio del Mercato Comune che, con una serie di importanti Decisioni, fin dai primi anni '90 si è adoperato per adottare una normativa che garantisca il rispetto, da parte degli Stati Membri, del diritto comunitario regionale (pur essendovi, come è facile intuire, una certa resistenza da parte di questi ultimi)¹⁷⁰.

Sostanzialmente, il procedimento che riguarda l'incorporazione e l'entrata in vigore del diritto derivato del Mercosur, come delineato dal CMC e dagli altri organi decisionali del Mercosur, procede essenzialmente tramite i seguenti passaggi: in primo luogo l'incorporazione tramite il diritto interno degli Stati Membri (obbligatoria) e la comunicazione alla Segreteria Amministrativa; in un secondo momento, la notifica a tutti gli Stati aderenti dell'avvenuta adozione delle misure di attuazione; ed infine, le normative adottate nei rispettivi Stati Membri entreranno in vigore, simultaneamente, 30 giorni dopo la notifica della suddetta Segreteria.

Sinora, purtroppo, tale meccanismo si è rilevato alquanto farraginoso. È stato più volte rivelato che esiste una corposa percentuale di norme approvate dagli organi del Mercosur le quali non sono successivamente entrate in vigore, e tale fattore ha

¹⁶⁹ L'organo protagonista è senz'altro il Consiglio del Mercato Comune. Si veda L. OLAVO BAPTISTA, *op. cit.*, p. 45 ss.

¹⁷⁰ Cfr. C. PENA, R. ROZEMBERG, *op. cit.*, pp. 17 ss. Secondo gli autori si rivelano fondamentali i seguenti provvedimenti: - la Decisione n. 11/1991 del CMC, che impose di incorporare la normativa Mercosur, nel rispetto dei procedimenti amministrativi corrispondenti; - la Decisione n. 13/1991 del CMC, che impose l'obbligo di pubblicare predetta normativa; La Risoluzione n. 8/1993 del GMC, che affidò alla Segreteria Amministrativa il compito di rilevare l'entrata in vigore di Decisioni e Risoluzioni negli ordinamenti giuridici nazionali; La Decisione n. 23/2000 del CMC, la quale ha previsto delle eccezioni all'obbligo imposto dal PO relativo all'incorporazione della normativa Mercosur negli ordinamenti Statali. Tale decisione è interessante in quanto dispone in estrema sintesi che, in deroga all'art. 42 del PO, le norme emanate dagli organi del Mercosur non necessitano di misure interne per la loro incorporazione quando gli Stati Membri ritengano, in maniera congiunta, che il contenuto della norma riguarda affari riguardanti il funzionamento interno del Mercosur, nonché quando esistono norme nazionali che contemplano negli stessi termini le norme del Mercosur approvate.

determinato un grave ritardo per quanto concerne la realizzazione del previsto mercato comune¹⁷¹.

In tale scenario è innegabile che, attualmente, non esiste un sufficiente livello di integrazione che garantisca ai soggetti economici che operano nei Paesi aderenti una garanzia di effettiva parità di diritti e obblighi. E, tra le principali conseguenze, come si dirà nel proseguo, è possibile ravvisare la mancanza di un meccanismo sanzionatorio che obblighi gli Stati Membri a dare seguito, alle normative Mercosur.

3. L'efficacia giuridica della Dichiarazione Socio-laboral e il suo ruolo nell'armonizzazione dei diritti sociali del Mercosur

Dalla firma del Trattato di Asunción ad oggi, notevoli sono state le iniziative da parte dei Paesi Membri del Mercosur nel senso di attenuare le asimmetrie tra i diversi ordinamenti giuridici.

Il tema dell'armonizzazione legislativa in materia di diritto del lavoro è stato fortemente dibattuto dalla dottrina, che sostiene la necessità di colmare le asimmetrie soprattutto per quanto riguarda la mobilità dei lavoratori e le problematiche legate a questo fenomeno¹⁷².

Anche nel caso di specie il fine dell'armonizzazione è quello di creare le similitudini necessarie per uno sviluppo parallelo delle norme a tutela dei diritti del lavoratore negli ordinamenti nazionali, soprattutto tramite l'adozione delle

¹⁷¹ Cfr. R. CORNEJO, *Nuevos escenarios en la Integración latinoamericana*, Brasilia, 2007.

¹⁷² Cfr. R. SENA JUNIOR, *Comércio Internacional & Globalização: a cláusula social na OMC*, Juruá Editora, Curitiba, 2003, p. 136.

convenzioni dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro e mediante l'attuazione della Dichiarazione Socio-laboral del Mercosur da parte degli Stati Membri¹⁷³.

Tale obiettivo rappresenta il minimo comune denominatore per giungere ad una sostanziale diminuzione delle asimmetrie più acute, garantendo ai lavoratori uno standard minimo di tutela, evitando la diffusione di fenomeni come il *dumping sociale*.

Si è accennato come nel Mercosur, l'organo *ad hoc* deputato alla promozione di un diritto internazionale del lavoro comune è la Commissione n. 8 del Sotto Gruppo di lavoro n. 10. Tale organo raccomandò la ratificazione, ad opera dei quattro Stati Membri, di un numero minimo di convenzioni dell'OIL, comprensivo di 34 convenzioni, riguardanti le seguenti materie: libertà sindacale e contrattazione collettiva¹⁷⁴, non discriminazione sul lavoro, parità di diritti e lavori forzati¹⁷⁵, orario di lavoro e riposo settimanale¹⁷⁶, salario¹⁷⁷, sicurezza, igiene e ispezione nei luoghi di lavoro¹⁷⁸.

L'obiettivo del Sotto Gruppo n. 10 era sostanzialmente quello di creare un livello minimo di tutela dei diritti dei lavoratori nella regione tramite la ratificazione di predette convenzioni internazionali per opera dei Paesi Membri, stimolando in tale maniera la progressiva formazione uniforme di un diritto comunitario del lavoro.

¹⁷³ Si veda più nel dettaglio *infra* cap. II.

¹⁷⁴ Convenzioni dell'OIL n. 11, 98, 135, 151 e 154.

¹⁷⁵ Convenzione dell'OIL n. 144.

¹⁷⁶ Convenzioni dell'OIL n. 1, 14 e 30.

¹⁷⁷ Convenzioni dell'OIL n. 26 e 95.

¹⁷⁸ Cfr. O. ERMIDA URIARTE, *La cuestiòn laboral en el Mercosur....*, *op. cit.*, p. 146. Si tratta ad modo di un elenco non esaustivo destinato ad essere ampliato.

Tuttavia, a causa della mancanza di interesse politico degli Stati, tale raccomandazione non si concretizzò in una risoluzione del Gruppo del Mercato Comune e, tra le 34 convenzioni che furono proposte dal Sotto Gruppo n. 10, soltanto 12 furono ratificate da tutti i Paesi Membri¹⁷⁹.

Va peraltro evidenziato che le convenzioni dell'OIL, a differenza degli accordi dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC), non prevedano sanzioni commerciali per gli Stati Membri che non riescono o non vogliono conformarsi alle sue disposizioni, dal momento che l'OIL non ha il potere di applicare sanzioni agli Stati inadempienti¹⁸⁰.

Nondimeno esistono alcuni diritti, e in particolare quelli contenuti nella Dichiarazione sui Principi e sui Diritti fondamentali del Lavoro dell'OIL (1998) che sono considerati universalmente riconosciuti e che possono, di fatto, ritenersi vincolanti per gli stati contraenti¹⁸¹.

Tali diritti, confluiti in buona sostanza nella Dichiarazione Socio-laboral (DSL) del 1998 – approvata dai Presidenti di Argentina, Brasile, Paraguay e Uruguay – sono oggetto di varie raccomandazioni della Commissione Socio-laboral

¹⁷⁹ Nello specifico le convenzioni OIL 11, 14, 26, 29, 81, 95, 98, 100,105, 111,115 e 159.

¹⁸⁰ R. SENA JUNIOR, *Comércio Internacional & Globalização: a cláusula social na OMC*. Curitiba: Juruá Editora, 2003, pp. 136 ss. E' proprio a causa di questa mancanza di obbligatorietà di eseguire gli impegni assunti in sede dell'OIL, che alcuni paesi sviluppati e organizzazioni della società civile, cercano di dirottare le discussioni sui parametri minimi di tutela dei diritti fondamentali nell'ambito dell'OMC. In questo modo, in caso di violazione degli obblighi internazionali, i paesi trasgressori dovranno difendersi di fronte il Tribunale dell'OMC e correranno il rischio di essere sottoposti a sanzioni.

¹⁸¹ Si tratta in particolare del diritto di associazione, del diritto di organizzazione e contrattazione collettiva, del divieto di lavoro obbligatorio o forzato, del divieto di lavoro infantile e più in generale di un diritto a condizioni di lavoro accettabili sotto il profilo del salario minimo, orario di lavoro, sicurezza e salute. Si veda più approfonditamente Cfr. H. R. MANSUETI, *Los trabajadores migrantes...*, op. cit., pp. 1 ss.

che ne ha auspicato pronta applicazione ai Paesi aderenti, sollecitando l'attuazione delle corrispondenti Convenzioni dell'OIL, in cui i diritti sono elencati.

Ad ogni modo si è visto nel capitolo II del presente elaborato, come la Commissione Socio-laboral sia sostanzialmente l'organo responsabile dell'attuazione e del controllo dell'applicazione della Dichiarazione nel contesto del Mercosur, se pur sprovvista di poteri sanzionatori nei confronti degli Stati inadempienti. Ma per comprendere appieno le potenzialità (non ancora sfruttate) del suo ruolo, non si può prescindere da un'analisi sull'efficacia giuridica della Dichiarazione Socio-laboral e pertanto dei potenziali effetti nel processo di armonizzazione del diritto del lavoro degli Stati Membri¹⁸².

Parte della dottrina sostiene che la Dichiarazione sia uno strumento direttamente efficace per gli Stati aderenti e, a ben vedere, tale impostazione, qualora avvalorata, genererebbe una serie di conseguenze alquanto importanti nel contesto giuridico di riferimento¹⁸³.

Vi sono elementi che di fatto avvalorano la su menzionata tesi. Innanzitutto, la Dichiarazione viene adottata nell'ambito del Trattato di Asunción e ne interpreta il

¹⁸² Tali aspetti furono trattati nella Riunione Tecnica sull'applicazione giuridica della Dichiarazione Socio-laboral, organizzata da Associazione Argentina del Diritto del Lavoro e tenutasi a Buenos Aires in data 10-11 dic. 2001, alla quale parteciparono gli specialisti dei Paesi Membri, e furono poi ripresi nel seminario organizzato nell'agosto del 2003 da Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) e Consiglio Argentino per le Relazioni Industriali. Cfr. H.R. MANSUETI, *op. cit.*, pp. 10-11.

¹⁸³ Gli autori che sostengono questa posizione sono principalmente: H. BARRETTO GHIONE, R. CAPÓN FILAS, In proposito si veda nel dettaglio: R. CAPÓN FILAS, *Declaración Socio-laboral del Mercosur, Proyecto Regional para el Empleo Decente*, en Revista *Peronistas para el debate nacional*, editada por el Centro de Estudios de la Patria Grande, Buenos Aires, 2002, anno 1, n. 1, pp. 51-91. E anche H. BARRETTO GHIONE, *Consecuencias de la Declaración Socio-laboral del Mercosur en la interpretación de las normas laborales en los ordenamientos nacionales*, en revista *Derecho laboral*, Montevideo, n. 210 (aprile – giugno 2003), pp. 187 e ss. Nonché H.R. MANSUETI, *La Declaración Socio-laboral del MERCOSUR. Su importancia jurídica y práctica*, in *Eficacia jurídica de la Declaración Socio-laboral del Mercosur*, primera edición, Cinterfor O.I.T., Montevideo, 2002, pp. 187 e ss.

lato sociale; in secondo luogo contende principi che fanno parte del patrimonio giuridico dell'umanità, e a questo riguardo non può negarsi una vigenza degli stessi a prescindere da qualsivoglia riconoscimento (o disconoscimento) da parte degli Stati¹⁸⁴.

Questo strumento prevede, inoltre, la propria auto-applicazione, disponendo agli Stati Membri l'impegnino a rispettare i diritti in essa contenuti, promuovendo la sua applicazione nel panorama nazionale; così come l'invito a fornire rapporti annuali alla Commissione Sociale sullo stato di attuazione della stessa, con il consulto alle organizzazioni sindacali e degli imprenditori¹⁸⁵.

La Dichiarazione è equiparata al Trattato nella gerarchia delle fonti, anche se dal punto di vista tecnico-giuridico, non è propriamente un Trattato internazionale che necessita di approvazione da parte dei Parlamenti nazionali. Ad ogni modo si è accennato alla differenza di trattamento delle fonti di diritto internazionale che sussiste nei sistemi costituzionali del Mercosur.

3.1. L'Argentina

Per quanto riguarda lo Stato argentino, l'articolo 75 della Costituzione attribuisce al Congresso la facoltà di approvare Trattati di integrazione che deleghino competenza e giurisdizione a organizzazioni sovranazionali che rispettino

¹⁸⁴ Cfr. O. ERMIDA URIARTE, *La Declaración Socio-laboral del MERCOSUR y su aplicabilidad judicial...*, *op. cit.*

¹⁸⁵ Così artt. 22 e 23 Declaración Socio-laboral. Anche se il ruolo della Commissione Socio-laboral è prettamente propulsivo e non ha carattere sanzionatorio, DSL e i suoi meccanismi di applicazione non possano essere applicati a questioni commerciali, economiche e finanziarie, non può negarsi il carattere obbligatorio della stessa. Sul punto più nel dettaglio L. A. MALM GREEN, *Eficacia Jurídica de la Declaración Socio-laboral del Mercosur*, Buenos Aires, 2008, pp. 95 ss.

l'ordine democratico e i diritti umani. La Dichiarazione pare rientrare a pieno titolo in tale previsione. Inoltre, la Costituzione attribuisce alle norme di predette organizzazioni sovranazionali un gerarchia superiore alle legge. Infine, la Suprema Corte di Giustizia della Nazione Argentina, ha sancito la presunzione di operatività delle clausole dei trattati umanitari moderni, decretandone la diretta applicazione nei confronti di Stati e individui¹⁸⁶.

3.2. Il Paraguay

La Costituzione del Paraguay, oltre a riconoscere ai Trattati approvati e ratificati dal Congresso nazionale una posizione gerarchica pari a quella della Carta Costituzionale (art. 137), ammette la valenza di un ordinamento sovranazionale che garantisca diritti umani (art. 145). In tal senso non paiono, pertanto, esservi ostacoli all'applicazione diretta della Dichiarazione Socio-laboral¹⁸⁷.

3.3. L'Uruguay

Per quanto concerne l'Uruguay non vi è una norma costituzionale che specifichi la gerarchia delle fonti internazionali, anche se l'interpretazione dottrinale è solita ad attribuire alle norme internazionali approvate dall'Assemblea Generale, un ruolo di uguale vigore a quello della legge ordinaria¹⁸⁸. Vi è ad ogni modo

¹⁸⁶ Cfr. sentenza E. Priebke c/ extradición del 02.11.1995. Sul punto si veda anche L. A. MALM GREEN, *op. cit.*, p. 98.

¹⁸⁷ H.R. MANSUETI, *op. cit.*

¹⁸⁸ In tal senso la legge ordinaria posteriore avrebbe il potere di abrogare la norma dell'accordo internazionale. Cfr. M.A.R. MIDON, *El tratamiento constitucional de la integración entre los signatarios del Mercosur*, La Ley, 1997, p. 1048. Vi è comunque una disposizione della Costituzione uruguayana (art.6) che prevede l'utilizzo dell'arbitrato nel caso in cui sorgano delle controversie in merito all'interpretazione del Trattato.

un'interpretazione costituzionalmente orientata a sostenere che i principi contenuti nella Dichiarazione facciano parte del patrimonio dei diritti fondamentali previsti dagli artt. 72 e 332 della Costituzione dell'Uruguay¹⁸⁹. Volendo dare adito a questa interpretazione, e tenuto conto del carattere di *ius cogens* dei diritti ripresi dalla Dichiarazione, secondo la predetta dottrina non paiono esservi dubbi sul carattere vincolante e di piena efficacia giuridica piena della stessa.

3.4. Il Brasile

Resta infine da considerare l'efficacia della Dichiarazione all'interno dell'ordinamento giuridico brasiliano. L'art. 5 della Costituzione Federale del 1988 conferisce applicazione immediata ai diritti fondamentali contenuti nella stessa e con una formula alquanto generica afferma che tali diritti non escludono altri diritti, menzionando anche quelli derivanti dai Trattati internazionali sottoscritti dal Brasile, optando per una equiparazione dei trattati alla legge ordinaria¹⁹⁰.

Di fronte allo scenario prospettato, pare pertanto alquanto difficile sostenere l'efficacia diretta dei principi e dei diritti contenuti della Dichiarazione nell'ordinamento giuridico brasiliano. Ciò nonostante si è visto che la *Declaración* ha un contenuto vincolante, in quanto obbliga gli Stati Membri del Mercosur ad assicurare l'effettiva vigenza alle proprie disposizioni (per lo meno quelle di carattere prescrittivo) nei proprio ordinamenti interni.

¹⁸⁹ Tale interpretazione è quella di Oscar Ermida Uriarte, più volte citato nel presente elaborato e ripresa negli innumerevoli scritti dell'autore sul Mecosud.

¹⁹⁰ Cfr. M.A.SARDEGNA, *Las relaciones laborales en el Mercosur*, Ediciones La Rocca, B. A., 1995, p. 145. L'autore rileva l'assenza di altre disposizioni costituzionali che regolino la questione della posizione delle fonti internazionali nel sistema di gerarchia delle fonti di diritto.

Pur tuttavia, l'esigenza di procedere ad una armonizzazione delle norme sul lavoro tra i Paesi del Mercosur è tangibile, ciò per evitare squilibri al processo di integrazione, dal momento che le sostanziali differenze a livello di protezione dei rapporti di lavoro potrebbero dare luogo alla diffusione di fenomeni come il *dumping sociale* o altre forme di lavoro sommerso. In tal senso è fondamentale la massima riduzione dei divari tra i sistemi giuridici nazionali, autonomo o eteronomo, per quanto riguarda i vari aspetti relativi alla struttura sociale¹⁹¹.

Ad ogni modo, non è agevole dare una interpretazione unitaria della Dichiarazione Socio-laboral nel Mercosur. La dottrina più autorevole sostiene che questo strumento, in quanto norma di *ius cogens*, disciplinata nell'art. 53 della Convenzione di Vienna, abbia carattere *erga omnes* e possa essere reclamata da qualunque persona e Stato a prescindere da qualsivoglia vincolo convenzionale¹⁹².

Altri esponenti della dottrina latino-americana concedono ugualmente valore alla tesi della piena vigenza della Dichiarazione negli Stati Membri del Mercosur, ma partendo da un presupposto diverso, sostenendo in particolare, che con la Dichiarazione gli Stati avrebbero voluto instaurare una relazione atipica tra di essi, coinvolgendo in essa anche gli attori sociali. Tale relazione viene in sostanza istituzionalizzata, peraltro senza contraddire in alcun modo il sistema delle fonti del

¹⁹¹ Si veda J.D.L. TEIXEIRA FILHO, *O fator trabalho no Mercado Comum do Sul*, in: E. MALLET, L.C. AMORIM ROBORELLA (Coords.), *Direito e processo do trabalho: estudos em homenagem ao prof. Octávio Bueno Magano*, São Paulo, 1996, p. 457.

¹⁹² Cfr. M.A. MOREAU, *Normes sociales, droit du travail et mondialisation*, Dalloz, Paris, 2006, pp. 94-95.

diritto del lavoro, che sono non soltanto legali, ma anche atipiche ed extralegali (si pensi alla contrattazione collettiva)¹⁹³.

Ad ogni modo le due teorie, se pur diverse, sono condivisibili e conducono entrambe al medesimo risultato.

Sussiste, infine, un preciso obbligo di diritto internazionale pubblico che vincola gli Stati a dare esecuzione ai patti assunti a livello internazionale in materia di diritti umani. Non è generalmente ammesso che gli Stati adducano impedimenti di diritto interno per sottrarsi all'esecuzione di tali obblighi¹⁹⁴. A questo proposito certi autori sostengono che i rinvii alle norme nazionali non dovrebbero essere né interpretati né applicati in maniera che possano limitare, ridurre o ignorare i diritti riconosciuti dalla *Declaración*. In buona sostanza ciò equivale a dire che le norme della Dichiarazione dovrebbero prevalere sulle norme nazionali¹⁹⁵.

Alla luce di tali premesse può considerarsi che la mancata approvazione espressa della Dichiarazione Socio-laboral da parte dei Parlamenti nazionali non può essere considerato un impedimento alla sua diretta vigenza e applicabilità negli ordinamenti degli Stati Membri, a meno che tali assemblee non deliberino il respingimento della stessa¹⁹⁶.

¹⁹³ Si veda G. CORRÉS, *op. cit.*, p. 963. A sostegno di tale impostazione vengono richiamati anche i c.d. accordi esecutivi del diritto nordamericano, che non richiedono un'approvazione da parte dell'assemblea parlamentare e che hanno efficacia trattati fino a che non vengono revocati dalla stessa.

¹⁹⁴ Si veda il parere consultivo n. 7/86 della Corte Interamericana dei Diritti Umani.

¹⁹⁵ Lo cita J. SILVA ARAUJO, *La protection juridique des travailleurs migrants en situation irrégulière dans le MERCOSUR*, La Chronique des Amériques, octobre 2005, No. 31, Université du Québec à Montréal, www.ceim.uqam.ca. A questo proposito si veda anche G. VON POTOBOSKY, *La Declaración Socio-laboral del Mercosur*, *Derecho del Trabajo: Revista mensual de jurisprudencia, doctrina y legislación*, (5), 1999, p. 777; E anche A. CASTELLO, *La cláusula social y la Declaración Socio-laboral del Mercosur* (2000) 43 *Derecho laboral* 334 p. 354; H. BARRETO GHIONE, *Consecuencias de la Declaración Socio-laboral del Mercosur en la interpretación y aplicación de las normas laborales en los ordenamientos nacionales* (2002) 8:3 *Revista Gaceta laboral* 355, pp. 366-367.

¹⁹⁶ Cfr. H. R. MANSUETI, *op. cit.*

In conclusione, la Dichiarazione Socio-laboral non può dirsi in alcun modo un documento programmatico e non appena le articolazioni della Commissione Socio-laboral saranno entrate a pieno regime, le stesse potranno favorire un'importante opera di interpretazione conforme, in relazione ai diritti contenuti nella Dichiarazione.

Con l'instaurazione del sistema descritto si sono pertanto gettate le basi per l'armonizzazione dei diritti fondamentali a tutela dei lavoratori nella regione¹⁹⁷.

Va rilevato, altresì, come tale armonizzazione non possa prescindere da un sistema che preveda la tutela giuridica dei diritti previsti, e in tal senso il ritardo nel contesto del Mercosur è ancora più grave.

4. La lunga strada del Mercosur verso un sistema comunitario

4.1. L'esigenza di una razionalizzazione delle fonti e il problema del deficit democratico

Si è evidenziato come il carattere intergovernativo e la coesistenza di quattro ordinamenti giuridici che tendono al mantenimento della propria autonomia nel contesto del Mercosur abbia determinato un consistente ritardo nel processo di sviluppo dell'integrazione nel Mercosur.

Ugualmente, il complesso meccanismo di incorporazione delle norme negli ordinamenti degli Stati Membri e la mancata approvazione di una consistente parte del diritto c.d. derivato, ha contribuito in maniera significativa allo stallo del

¹⁹⁷ Cfr. J. SILVA ARAUJO, *La protection juridique des travailleuse et travailleurs migrants en situation irrégulière dans le MERCOSUR*, Université du Québec à Montréal, Centre d'études sur le droit international e la mondialisation, www.cedim.uqam.ca.

sistema. Difatti, le norme emanate da CMC, GMC e CCM - le quali consistono nell'ordine in Decisioni, Risoluzioni e Direttive, con conseguenze diverse per gli Stati Membri - sono sottoposte a un duplice meccanismo di approvazione¹⁹⁸.

Si è, altresì accennato alle divergenze in tema di armonizzazione delle normative Mercosur, dato che alcuni Stati possono recepire la norma per legge oppure per atto amministrativo, e dato che tramite l'incorporazione, le norme entrano in vigore nei singoli Stati membri, ma non nell'intero spazio del Mercosur, si verificano delle disarmonie legislative che pregiudicano l'uniformità di trattamento e la necessaria certezza del diritto.

In tale maniera è venuta affermandosi l'esigenza di una razionalizzazione del sistema delle fonti del Mercosur.

Il primo tentativo in questa direzione è fatto con la Riunione del Consiglio del Mercato Comune del Dicembre 2002. Durante la stessa viene approvata la Decisione n. 20/2002, con la quale si stabilisce, per tutti gli Stati Membri, l'obbligo di porre in *stand-by* i progetti di legge collegati fino a che non vengano espletati determinati adempimenti che fungono da presupposti alla procedura di incorporazione: consultazioni interne, concertazioni tra Stati sulle modalità di attuazione delle norme (per atto legislativo o normativo), obbligo di trascrizione integrale della norma Mercosur nella disposizione interna (per fugare ogni dubbio interpretativo)¹⁹⁹.

¹⁹⁸ Alcuni autori mettono in luce l'esistenza di un fenomeno di « inflazione normativa », e cioè l'approvazione da Parte del Mercosur di una grande quantità di norme la cui effettiva applicazione negli Stati Membri sfugge al controllo degli organi del Mercosur preposti. Si veda R. Bouzas, H. Soltz., *Instituciones y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos: el caso MERCOSUR*, in *Arbeitspapier n. 1*, Institut für Iberoamerika-Kunde, Germania, 2002.

¹⁹⁹ Il CMC ha, inoltre, sollecitato gli Stati Membri a individuare un unico organo interno per l'attuazione amministrativa della normativa Mercosur e a richiedere il parere della Commissione Parlamentare Congiunta quando si renda necessaria una legge.

Un ulteriore passaggio verso l'adozione di una procedura comune e, pertanto, verso la comunitarizzazione del Mercosur, è stato compiuto con la Decisione CMC n. 22/2004. Tramite la stessa il Consiglio ha fornito linee guida agli Stati Membri per l'adozione di un meccanismo nazionale di recepimento delle norme Mercosur che non necessitano di un intervento legislativo interno.

In particolare si chiede agli Stati aderenti, in relazione alle consultazioni di cui alla Decisione CMC 20/2002, di specificare - prima dell'approvazione delle norme di diritto interno attuative di Risoluzioni, Decisioni e Direttive - quali norme interne potranno risultare derogate. Inoltre, successivamente all'approvazione di tali norme da parte dei Paesi Membri e, una volta avvenuta la comunicazione agli Stati della copia certificata di tali norme²⁰⁰, gli Stati saranno tenuti a pubblicare le stesse nelle proprie gazzette ufficiali almeno 40 giorni prima della data prevista per l'entrata in vigore.

In definitiva, oltre ad agevolare il processo di incorporazione, la Decisione n. 22/2004 del Consiglio stabilisce che, trascorso il tempo previsto, le disposizioni legislative interne, di rango uguale, inferiore o contrarie alle norme certificate Mercosur, cesseranno di avere efficacia²⁰¹.

Per quanto riguarda, invece, le disposizioni Mercosur che richiedono di essere accolte tramite legge, nel 2003 vi fu un Accordo Interistituzionale tra Consiglio del Mercato Comune e Commissione Parlamentare Congiunta, con il quale il Consiglio

²⁰⁰ Il compito di certificare l'approvazione della normativa Mercosur negli Stati Membri è della Segreteria Amministrativa.

²⁰¹ Sul punto si veda nel dettaglio C. PENA, R. ROZEMBERG, MERCOSUR *¿Una experiencia de desarrollo institucional sustentable?*, in Revista de Comercio Exterior e Integración, 2005, pp. 52 ss.

si impegnò a consultare la Commissione in relazione a predette normative. Per contro, la CPC si impegnò, per il tramite delle proprie articolazioni nazionali, a stimolare un corretto procedimento di internazionalizzazione delle disposizioni del Mercosur che richiedono una partecipazione di entrambi gli organismi²⁰².

A tal proposito è interessante rilevare come, nei “*considerandos*” di predetto Accordo Interistituzionale, CPC e CMC mettono in luce l’assoluta necessità di rafforzare la legittimità democratica del funzionamento degli organi del Mercosur e l’importanza della costituzione di un Parlamento Regionale nel dibattito avente ad oggetto lo sviluppo del processo di integrazione²⁰³. Peraltro, anche la dottrina, dal principio del nuovo secolo, si è concentrata sul tema del c.d. “deficit democratico”, attribuendo lo stallo nel processo di integrazione del Mercosur alla pressoché assente rappresentatività democratica negli organi decisori del Mercosur²⁰⁴.

Da tali importanti presupposti si è intrapreso un lavoro per capire se effettivamente tale mancanza di democraticizzazione può risolversi o meno con la creazione di un organismo parlamentare interno al Mercosur.

²⁰² L’obbligatorietà, per quanto concerne la consultazione della CPC da parte del CMC era, di fatto, già contenuta nel Protocollo di Ouro Preto. La novità del summenzionato accordo consiste, difatti, nel fatto che il CMC si vincola nel chiedere il parere della CPC per quanto concerne l’approvazione del diritto derivato che necessita di incorporazione con atto legislativo da parte degli Stati Membri. Cfr. A. MARTÍNEZ PUÑAL, *En torno a las normas del Mercosur, clasificación y jerarquía, incorporación, vigencia (simultánea) y dificultades constitucionales*, in *Mercosur y Unión Europea*, Argentina, 2007, p. 235 ss.

²⁰³ C. PENA, R. ROZEMBERG, *Una aproximación al desarrollo institucional del Mercosur...*, op. cit., p. 24.

²⁰⁴ EX omnibus M. VÁZQUEZ, *Sobre la dimensión parlamentaria de los procesos de integración regional. El MERCOSUR y la Unión Europea en perspectiva comparada a la luz de los desafíos del Área de Libre Comercio de las Américas*, in *Revista de Ciencia Política*, n° 5/6, EUDEBA, Buenos Aires, 2002, pp. 147-182.

Non può negarsi, difatti, che, in contesti comunitari più evoluti – primo tra tutti l’Unione Europea²⁰⁵ – l’istituzione e la progressiva attribuzione di poteri ad un Parlamento sovranazionale, ha di fatto, seppur in parte, controbilanciato l’eccessivo potere degli Stati nelle dinamiche interregionali²⁰⁶.

Purtroppo nel caso del Mercosur, l’istituzione di un Parlamento regionale – il Parlamento del Mercosur - si è di fatto rivelata un’occasione mancata per sopperire al su menzionato *deficit* democratico²⁰⁷.

Il Parlamento fu però creato per esercitare un ruolo importante nella difesa della democrazia, dei diritti umani, e più in generale degli interessi della popolazione del Mercosur, anche se purtroppo, allo Stato attuale, tali funzioni non risultano applicate in maniera soddisfacente.

Sulla base di tale premesse non si può, pertanto, sostenere la tesi che avvalora l’esistenza di un ordinamento giuridico comunitario nel Mercosur, in quanto non può ritenersi costituito dall’insieme di accordi internazionali stipulati tra Stati firmatari²⁰⁸. Pur potendosi registrare importanti progressi verso un’armonizzazione legislativa che, come accennato, ha coinvolto anche il diritto del lavoro e la dimensione sociale, per potersi affermare che tale sistema-comunità esista, sarà

²⁰⁵ Si veda M. PEREIRA NETO, *Direito, política, economia das Comunidades Européias*. São Paulo, Aduaneiras, 1994. p. 79.

²⁰⁶ M. V. ÁLVAREZ MACÍAS, *Dos años de funcionamiento del Parlamento del Mercosur: una evaluación preliminar*, in *Revista Integración y Cooperación Internacional*, Rosario, N° 1 Ott-Dic. 2009, pp. 12 ss.

²⁰⁷ Il Parlamento non ha nulla a che vedere con un organo legislativo, dato che le sue funzioni sono prettamente consultive e non vincolanti, senza pertanto che lo stesso organo acquisti un ruolo di importanza nella presa delle decisioni del Mercosur, che restano di competenza degli Stati e degli organi rappresentativi del potere esecutivo. Sul punto A. MALAMUD , L. DE SOUSA (2005), *Regional Parliaments in Europe and Latin America: Between Empowerment and Irrelevance*, Prepared for delivery at the First Global International Studies Conference (World International Studies Committee - WISC), Bilgi University, Istanbul, 2005.

²⁰⁸ F. QUADROS , *O Direito Comunitário e Direito Internacional Público*. Lisboa: Almedina, 1991.

prima necessario aprire la strada verso la creazione di una giurisdizione sovranazionale, destinata ad applicare e interpretare le regole di diritto comunitario, e di conseguenza di meccanismi sanzionatori per gli Stati inadempienti²⁰⁹.

Nonostante gli sviluppi già compiuti a livello legislativo all'interno del Mercosur, che potrebbero suscitare da parte di alcuni la difesa dell'esistenza di un diritto comunitario, ancor se non pienamente consolidato, la dottrina tende ad affermare che attualmente non esiste un diritto comunitario propriamente inteso del Mercosur, ma soltanto un consolidato sistema di diritto regionale. Tuttavia, si può affermare con convinzione che ci sono le basi per un'evoluzione e una consolidazione di tale sistema nel futuro, tramite il rafforzamento di istituzioni come il Parlamento e della Corte di Giustizia del Mercosur²¹⁰.

Tra gli sviluppi del sistema giuridico Mercosur verso un ordinamento legislativo più armonico delle regole a livello regionale si possono, infine, citare la creazione di un sistema di soluzione delle controversie del Mercosur, mediante l'approvazione del "*Protocolo de Olivos para la solución de controversias del Mecosur*"²¹¹, nonché l'adozione dell'accordo di residenza del Mercosur "*Acuerdo sobre residencia*

²⁰⁹ Cfr. D. DE FREITAS LIMA VENTURA, *A ordem jurídica do Mercosur*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996.p. 36.

²¹⁰ Cfr. MAFFEI B. L., *Parlamento del Mercosur, Perspectivas y desafíos para una verdadera representación ciudadana*, in *Revista Eletrônica de Direito Internacional*, 2010, vol. 7, pp. 100-130. Disponibile all'URL: <http://www.cedIn.com.br/revistaeletronica/volume7/>

²¹¹ Attualmente, il sistema di soluzione delle controversie del MERCOSUR è disciplinato dal *Protocolo dos Olivos* (PO), firmato il 18 febbraio 2002, ed efficace dal 1 ° gennaio 2004. Questo importante strumento nasce dalla necessità di sviluppare dei meccanismi di soluzione delle controversie e di assicurare la corretta interpretazione, applicazione e l'attuazione degli strumenti fondamentali di integrazione, rafforzando la certezza giuridica nel contesto del Mercosur. Per approfondimenti si veda J. CAVALCANTE , *Mercosur, A Integração, o direito e os conflitos coletivos de trabalho*. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2006.p . 24.

para nacionales de los estados partes del Mercosur, Bolivia y Chile”²¹², che privilegia disciplina della libera circolazione delle presone in generale e in particolare dei lavoratori.

Tali accordi non comportano la realizzazione di un diritto comunitario, ma rappresentano un passo significativo nella direzione giusta, trattandosi di materie non contemplate nel trattato originario che ora hanno trovato spazio all'interno del sistema giuridico del Mercosur, obbligando gli Stati Membri ad attuare queste regole tramite decisioni del Consiglio di Mercato Comune²¹³.

5. Il Parlamento del Mercosur e la sua attuazione legislativa

Il Parlamento del Mercosur rappresenta un forte segnale nella volontà politica di approfondimento e rafforzamento delle istituzionale del Mercosur²¹⁴. L'esperienza europea dimostra come organi regionali di natura parlamentare possano contribuire, in maniera significativa, al processo di integrazione.

Tuttavia, si prospettano molte difficoltà nella consolidazione del sistema parlamentare del Mercosur. I dubbi riguardano soprattutto le possibilità di un

²¹² In conformità con la decisione n. 7/96 -CMC- (Fortaleza/Brasil n. 17/96). L'accordo è stato voluto dai Paesi Membri, consapevoli della necessità di sviluppare e attuare una politica di libera circolazione delle persone all'interno della regione, soprattutto per risolvere lo stato di immigrazione dei cittadini di Stati parti e Associati nella regione e per rafforzare i legami tra la comunità regionale. Cfr. D.H GUELLER, *Nuevas reglas para la circulación de personas en el Mercosur*, In Diario La Nacion. Pubblicato il 14/02/2003. Disponibile in <http://www.lanacion.com.ar/473841-nuevas-reglas-para-la-circulacion-de-personas-en-el-mercosur>

²¹³ I temi della soluzione di controversie e della circolazione dei lavoratori nel Mercosur sono trattati nei capitoli successivi.

²¹⁴ La sottoscrizione del Protocollo costitutivo del Parlamento del Mercosur (PCPM) è stato approvato dal Consiglio del Mercato Comune, con la decisione CMC 23/05, considerando *"l'importanza di rafforzare il quadro istituzionale della cooperazione interparlamentare, di avanzare obiettivi di armonizzazione delle legislazioni nazionali nei settori pertinenti e agevolare l'integrazione nei rispettivi ordinamenti giuridici nazionali delle norme del Mercosur che richiedono l'approvazione legislativa."*

evoluzione del Parlasur verso un vero e proprio parlamento regionale, ed è qui che le differenze col caso europeo emergono chiaramente²¹⁵.

Ciò che contraddistingue un Parlamento nazionale sono la sua funzione legislativa e la rappresentatività della comunità che lo ha eletto: la definizione, seppur con conseguenza meno stringenti a livello regionale, presuppone una condivisione di parte della sovranità statale²¹⁶.

Per la sua efficacia, è imprescindibile che un Parlamento, per essere considerato tale, possa esercitare una qualche funzione nel processo legislativo per generare norme cogenti e sia rappresentativo dei cittadini che si propone di tutelare. Al momento il Parlasur non assolve pienamente queste funzioni, o quanto meno, non le assolve nella loro totalità.

Il Parlamento del Mercosur è l'organo rappresentativo della pluralità ideologica e politica dei popoli della regione. Anche se non ha poteri decisionali, è un organo indipendente e autonomo, e ha le competenze per svolgere un ruolo politico importante a livello regionale²¹⁷.

²¹⁵ Conforme M. C. DRUMMOND, *Parlamento do Mercosur: consolidação e desenvolvimento de suas competências*. In: G CAETANO (coord.). *La reforma institucional del Mercosur: del diagnóstico a las propuestas*. Montevideo: CEFIR, 2009. p. 105-123.

²¹⁶ Si veda M. FERREIRA, *Congresso Nacional e política externa da integração: um controverso debate acadêmico*. Ponto-e-vírgula (PUC-SP), n. 5, p. 202 ss. Disponibile <http://www.pucsp.br/ponto-e-virgula/n5/artigos/pdf/pv5-19-ferreiracosta.pdf>.

²¹⁷ Conforme E. RIBEIRO, *O Parlamento do Mercosur como recurso para a construção do Direito Comunitário*, Brasília, gen-lug. 2008, pp. 181-206. Disponibile all'URL internet: <http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/index.php/jus/article/view/326/440>

Ha inoltre, un importante impegno nella promozione della democrazia e dei diritti umani nella regione, dovendo presentare annualmente una relazione sulla situazione dei diritti umani nel contesto del Mercosur²¹⁸.

Si osserva quindi che la volontà dal legislatore del Mercosur, è quello di cercare di stabilire nel tempo, un scenario politico basato sulla democrazia e sulla partecipazione popolare all'interno del processo di integrazione.

5.1. Funzioni, competenze e poteri del Parlamento

I poteri del Parlamento sono elencati all'art. 4 del Protocollo costitutivo. Tra questi paiono importanti, ai fini della presente analisi, i seguenti aspetti: (i) assicurare il rispetto delle regole del Mercosur, garantendo la conservazione di un governo democratico negli Stati contraenti; (ii) proporre progetti di norme del Mercosur all'esame del Consiglio del Mercato Comune; (iii) sviluppare studi e pre-progetti di legge nazionali, orientati all'armonizzazione delle legislazioni nazionali degli Stati parte, da comunicarsi ai Parlamenti nazionali; (iv) emettere Dichiarazioni, Raccomandazioni e Rapporti sui temi relativi allo sviluppo del processo di integrazione, per iniziativa propria o su richiesta degli organi del Mercosur; (v) effettuare riunioni semestrali con il Forum Consultivo Economico e Sociale al fine di scambiare informazioni e opinioni sullo sviluppo del Mercosur,

²¹⁸ L'articolo 2° del Protocollo costitutivo del Mercosur elenca le finalità del Parlamento, tra i quali vanno menzionate: a) la rappresentanza del popolo del Mercosur, rispettando la sua pluralità ideologica e politica; b) la promozione e la difesa della democrazia, della libertà, della pace e dello sviluppo sostenibile; c) garantire la partecipazione degli attori della società civile nel processo di integrazione; d) stimolare la formazione di una coscienza collettiva di valori comunitari per l'integrazione; e) contribuire alla consolidazione dell'integrazione latinoamericana attraverso l'espansione e l'approfondimento del Mercosur; f) promuovere la solidarietà e la cooperazione regionale e internazionale.

nonché organizzare incontri pubblici con le organizzazioni della società civile e i settori industriali della regione sulle questioni connesse allo sviluppo del processo di integrazione; (vi) effettuare una relazione annuale sulla situazione dei diritti umani negli Stati Membri.

Nello specifico si osserva la mancanza di volontà politica nel dare a questo organo poteri e competenze sovranazionali, limitandone l'attività ad atti di carattere consultivi e propositivi, tramite la produzione, progetti di legge, pareri, dichiarazioni, raccomandazioni e rapporti²¹⁹.

Il Parlasur, quindi, non svolge una vera e propria funzione legislativa e difficilmente potrà farlo in futuro, poiché non ha il potere di approvare leggi o sanzionare il comportamento degli Stati inadempienti, generando in tale maniera diritto sovranazionale.

Ciò però non dipende tanto da limitazioni ai poteri dell'istanza parlamentare regionale stessa, quanto dal fatto che il Mercosur, in quanto tale, non produce norme con vigenza immediata in tutto il blocco regionale e il diritto del Mercosur non è direttamente applicabile negli Stati Membri²²⁰.

Di conseguenza, qualsiasi normativa regionale entra in vigore solo se recepita a livello nazionale secondo le procedure vigenti in ciascuno Stato membro. In pratica, qualsivoglia iniziativa di carattere legislativo che il Parlasur assuma è, resta assoggettata allo scrutinio dei parlamenti nazionali, le cui disposizioni legislative

²¹⁹ Cfr. E. RIBEIRO; R. RAFAEL, *Parlamento do Mercosur: Intergovernamental ou Supranacional?* In: M. E. ROCHA; S. RIBEIRO (Orgs.). *Lições de Direito Constitucional em homenagem ao Professor Jorge Miranda*. Rio de Janeiro. 2008. p. 549 ss.

²²⁰ D. VENTURA; C. DRI, *Uma assembléia em construção, funções e desafios do Parlamento do Mercosur*, in *Anuário Brasil-Europa da Fundação Konrad Adenauer*, Rio de Janeiro, 2009.

interne prevalgono su quelle di matrice comunitaria²²¹. E ancora prima di un limite giuridico, si tratta di un limite politico, voluto e disegnato dei suoi fondatori.

5.2. Il problema della rappresentatività parlamentare

La questione della rappresentanza parlamentare all'interno del Parlasur, ha suscitato polemiche ancora prima della firma del protocollo attuativo. L'articolo 24 prevede che, nella prima fase di transizione (31/12/2006 – 31/12/2010), il Parlamento sarà composto da 18 parlamentari per ogni Stato parte, di cui 9 sono deputati e 9 senatori, che fungono da rappresentanti parlamentari presso l'istanza regionale. Questa scelta legislativa, non teneva conto della proporzionalità demografica dei paesi del blocco²²².

Successivamente, nella seconda fase della transizione (1/1/2011 – 31/12/2014) il legislatore ha scelto di affidarsi al criterio della rappresentatività cittadina, ai sensi dell'articolo 5° del Protocollo, per definire un numero proporzionale di rappresentanti parlamentari di ogni Stato²²³.

²²¹ Conforme M. C. DRUMMOND, *Parlamento do Mercosur: consolidação e desenvolvimento de suas competências*, in G. CAETANO (coord.), *La reforma institucional del Mercosur: del diagnóstico a las propuestas*, CEFIR, Montevideo, 2009, pp. 110 ss.

²²² Cfr. G. GOMES COUTINHO, *O Parlamento do Mercosur em sua primeira fase: uma análise preliminar da transnacionalização da política no Cone Sul*, São Leopoldo, 2009, pp.206-216, disponibile all'URL internet: http://www.unisinos.br/publicacoes_cientificas/images/stories/Publicacoes/ciencias_sociais_v45n3/art03_george.pdf

²²³ La decisione di un criterio di proporzionalità richiede è un complesso negoziato politico che deve bilanciare gli interessi dei paesi con piccole popolazioni, come l'Uruguay (3,4 milioni) e Paraguay (6,3 milioni), ed i paesi più popolosi, principalmente il Brasile (186 milioni), Argentina (38,5 milioni) e Venezuela (25,7 milioni). In sostanza i primi potrebbero essere penalizzati se il criterio fosse la rappresentanza con base nella proporzionalità. Il divario tra Stati, per quanto concerne la rappresentatività cittadina del Parlasur, è dovuto alla distribuzione della popolazione del blocco regionale stesso: il Brasile rappresenta, difatti, circa 70% della popolazione del Mercosur e questa percentuale non scenderà di molto neppure con la piena adesione del Venezuela. Si veda più nel dettaglio l'URL: <http://www.parlamentodoMercosur.com.br/apresentacao.htm>

Per rispettare l'agenda di lavoro proposta nel protocollo di creazione del Parlasur, è stata approvata dal Consiglio del Mercato Comune la decisione n° 28/10 che consolida l'intenzione di attribuire al Parlasur la “rappresentanza cittadina” tenendo conto del fattore demografico.

Frutto di un lungo dibattito politico parlamentare è stato approvato “*l'Acuerdo Político para la Consolidación del Mercosur y Propositiones correspondientes*” nel quale si riconosce la necessità di trovare un equilibrio tra Stati e rappresentanza dei cittadini con la c.d. proporzionalità attenuata, cercando, in questa maniera di trovare un accordo sulla rappresentatività e superando al tempo stesso lo scoglio degli squilibri demografici²²⁴.

Alcuni autori, sostengono che questa decisione potrebbe portare ad uno squilibrio di poteri, sostenendo che una distribuzione dei seggi del Parlasur che attribuisse la maggioranza assoluta al Brasile comporterebbe verosimilmente lo svuotamento di ogni potere concreto dell'organo²²⁵.

La questione delle elezioni diretta da parte dei rappresentanti degli Stati Membri è una delle più importanti sfide lanciate il consolidamento consolidazione del Parlamento e del Mercosur in generale, che il blocco ha intenzione di promuovere con un calendario di lavoro a partire 2011. Ciò implica, inoltre, un

²²⁴ Sul tema si veda più nel dettaglio *l'Acuerdo Político para la consolidación del Mercosur y proposiciones correspondientes*, reperibile all'URL internet seguente <http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/file/4594/1/Acuerdo%20Politico.pdf>.

²²⁵ Per riferimenti si veda A. DA SILVA VITAL, “*Reflexão sobre os critérios de composição das bancadas nacionais no parlamento do Mercosur*” en Observatorio de la Economía Latinoamericana, N° 119, 2009. Seguendo il criterio della proporzionalità, nel 2015, quando tutti i paesi avranno completato il processo di elezione dirette, il Brasile avrà 75 deputati (48,7 % del totale), l'Argentina 43 (27,9 %), mentre il Paraguay e l'Uruguay manterranno i suoi 18 rappresentanti (11,7 % ciascuno). Il Venezuela nel caso abbia completato la sua piena adesione al blocco, avrà 32 parlamentari.

cambiamento nella legislazione elettorale di ogni Stato, oltre che un importante lavoro di formazione di una coscienza politica e di consapevolezza dei parlamentari che rappresenteranno un sistema parlamentare regionale e non più quello nazionale. Inoltre, sarà necessario e imprescindibile per il successo del progetto la partecipazione della società civile e dei cittadini del Mercosur²²⁶.

Tuttavia, l'esistenza di un Parlamento eletto direttamente dai cittadini non basta da solo a soddisfare l'esigenza fondamentale di un'istituzione democratica. Ciò richiede, oltre alla trasparenza del processo elettorale, una equa rappresentatività di genere e etnie (considerato il carattere multi-etnico delle regioni rappresentate), nonché la competenza di legiferare a livello sovranazionale²²⁷.

Tra i firmatari del Trattato di *Asunción*, soltanto il Paraguay ha promosso le elezioni dirette al Parlasur, in concomitanza delle Presidenziali del 2008. Gli altri Stati, attualmente, hanno rappresentanti scelti tra le Camere di ogni Paese Membro²²⁸.

Il Parlasur esercita pertanto, oggi, solo apparentemente le funzioni di un autentico Parlamento. Sono, invece, il Consiglio e la Segreteria del Mercosur che si ripartiscono le funzioni di tipo governativo, previste dai trattati. Al Parlamento, tuttavia, il trattato riserva la possibilità di influire in modo consultivo su ogni tematica che riguarda il Mercosur. Inoltre, ha previsto la creazione di diverse commissioni, tra cui *la commissione permanente di Lavoro, Politiche per*

²²⁶ Si veda G. CAETANO; N. CARRAU; M. BERMUDEZ, *Bancada progresista del Parlamento del Mercosur, um actor regional*. Montevideo, 2009.

²²⁷ Si veda G. CAETANO; N. CARRAU; M. BERMUDEZ, *Bancada progresista del Parlamento del Mercosur, um actor regional*. Montevideo, FESUR; ICP-Universidad de la República, 2009. Disponibile in <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/06888.pdf>.

²²⁸ Testo integrale disponibile in http://www.tsje.gov.py/e2008/res_2008/parlasur.html

l'occupazione, sicurezza sociale e economia sociale, alla quale compete discutere su temi attinenti al diritto del lavoro e politica dell'occupazione, organizzazione sindacale e sicurezza sociale.

Il Parlamento del Mercosur, potenzialmente, ha un ruolo importante nell'armonizzazione legislativa della regione e tramite le sue commissioni permanenti può contribuire in modo effettivo a diminuire le asimmetrie normative, soprattutto in relazione alla disciplina del diritto del lavoro.

6. Note critiche e conclusive

L'armonizzazione delle norme è una questione relazionata alla diversità dei sistemi giuridici nazionali. Questo tipo di problematica si affronta mediante l'armonizzazione legislativa. E' evidente che il processo di integrazione è strettamente relazionato alla soluzione dei conflitti all'origine, specie se collegato al sistema privato. E' su questo versante che le diversità dei sistemi si converte in uno ostacolo all'affermazione del processo di integrazione.

Questa materia rappresenta una grande sfida per le parti coinvolte nel processo di integrazione. Nel caso del Mercosur questo fattore viene accentuato dal fatto che il sistema giuridico non dispone di strutture sovranazionali. Questo giustifica la mancanza di organi giurisdizionali superiori, come una Corte di Giustizia del Mercosur e comporta ulteriori difficoltà rispetto al già controverso processo di armonizzazione legislativa, soprattutto nella disciplina dei diritti sociali.

Nonostante il Trattato originario non abbia previsto una dimensione sociale tramite la stipula di norme specifiche, si osserva che il Mercosur ha fatto passi in avanti verso la creazione di una rete di diritti dei lavoratori, soprattutto grazie all'adozione delle convenzioni dell'OIL e della Dichiarazione Socio-laboral.

In questo contesto, è importante sottolineare il rilevante ruolo svolto dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro, che tramite le sue convenzioni ha contribuito alla diminuzione delle asimmetrie tra gli ordinamenti degli Stati membri.

Ancora nell'ambito della disciplina dei diritti sociali si osserva l'importanza della Dichiarazione di Socio-laboral del Mercosur, che rappresenta il primo strumento comune per l'armonizzazione delle discipline in studio.

Tale strumento trova tutt'ora resistenza all'interno dei Paesi Membri, visto il suo carattere non vincolante, mentre questo aspetto non viene sollevato per quanto riguarda le convenzioni dell'OIL, che si rivelano più efficaci, visto che i Paesi del Mercosur hanno ratificato le principali convenzioni di questo organismo. Tuttavia questo non porta all'innalzamento delle tutele a garanzia dei lavoratori.

Quindi si può stabilire che il Mercosur possiede strumenti in grado di favorire l'armonizzazione legislativa in materia di diritti sociali fondamentali. Questo sta ad indicare una posizione favorevole verso la costruzione di strumenti giuridici sovranazionali per la creazione di un diritto comunitario del Mercosur che porti alla certezza giuridica.

Pur tuttavia, a causa dei numerosi ostacoli frapposti alla creazione di un Parlamento regionale che sia effettivamente rappresentativo dei cittadini e dei lavoratori, il percorso verso l'integrazione sociale pare ancora assai lungo e tortuoso.

IV Capitolo

Cenni al sistema di soluzione delle controversie del Mercosur

SOMMARIO: 1.Premesse. 2. Brevi cenni sull'evoluzione del sistema di soluzione delle controversie nel Mercosur. 2.1.Il *Protocolo de Olivos* e i suoi organi. 3. Il Tribunale Amministrativo del lavoro del Mercosur. 4. Il lavoratore migrante e l'accesso alla giustizia. 5. L'applicazione della Dichiarazione socio - laboral nel diritto interno. 5.1.1.Segue: in Argentina. 5.1.2. Segue: in Uruguay. 6. La Corte di Giustizia del Mercosur. 6.1.Prospettive e sfide.

1. Premesse

Nel presente capitolo si intende proporre un accenno al sistema di soluzione delle controversie nell'ambito del Mercosur, al fine di stabilire se ci sono istanze giuridiche regionali volte all'interpretazione e applicazione del diritto del Mercosur e alla tutela dei lavoratori migranti.

Tali argomentazioni sono proposte anche a seguito della recente decisione del Parlamento del Mercosur (Parlasur) di creare una Corte di Giustizia del Mercosur, primo organo giudiziario di carattere sovranazionale del Mercato Comune del Sud.

Si sottolinea che si tratterà di brevi cenni sullo sviluppo della materia, senza dunque approfondimenti dettagliati sul complesso sistema di prevenzione e soluzione delle controversie esistente a livello regionale, i quali richiederebbero un studio monografico specifico.

2. Brevi cenni sull'evoluzione del sistema di soluzione delle controversie nel Mercosur

Dalla nascita del Mercosur nel 1991, il sistema regolatore delle controversie si è distinto per il suo carattere "transitorio", condizionato dalle regole stabilite nei Trattati quadro, in attesa di una razionalizzazione della disciplina²²⁹.

Il Trattato di Asunción ha creato dall'inizio un meccanismo di risoluzione delle controversie, che tuttavia si è rivelato carente ed incompleto dal punto di vista della competenza e dell'accesso alla giustizia, dato che si limitava alle controversie di carattere commerciale, escludendo a priori la tutela nei confronti di privati o individui, quali sono ad esempio i lavoratori²³⁰.

Congiuntamente al Protocollo di Brasilia²³¹, si sono sviluppati meccanismi di soluzione delle controversie quali negoziazione diretta, mediazione e arbitrato da applicarsi nelle controversie riguardanti l'applicazione o la mancata applicazione delle disposizioni emanate dagli organi del Mercosur²³². Tali misure hanno riguardato anche l'adozione di Tribunale Arbitrale *ad hoc* provvisorio.

²²⁹ Per approfondimenti sul tema si veda H. W. RODRIGUES, *Solução de Controvérsias no Mercosul*, Porto Alegre, Livraria do Advogado, 1997, 121.

²³⁰ Per approfondimenti si veda L. G. BRANCO., *Sistema de Solução de Controvérsia no Mercosul*. São Paulo, LTR, 1997.

²³¹ Creato con il Decreto 1/1991 del CMC emesso in data 17 dicembre 1991.

²³² H. W. RODRIGUES, *Op. Cit.*, p. 121, ss.

Successivamente il Protocollo di Ouro Preto ha ratificato il procedimento previsto da Trattato di Asunción e dal Protocollo di Brasilia rendendolo pertanto permanente²³³.

In sintesi, il sistema sviluppato opera nel modo seguente: in caso di conflitto gli Stati Membri mettono in atto un tentativo di conciliazione, da realizzarsi nell'arco di 15 giorni per via diplomatica (negoziazione diretta). Se non raggiungono alcun risultato, il passo successivo è la mediazione, che sarà messa in atto dal Gruppo del Mercato Comune (GMC), fase nella quale le parti presentano le proprie ragioni.

Terminata l'istruttoria, il GMC rivolge una Raccomandazione agli Stati. Pur essendo questi tenuti a rimettere la decisione agli organismi citati²³⁴, gli stessi non saranno altrimenti vincolati al rispetto della raccomandazione che ne derivino²³⁵.

Infine, se la mediazione non viene rispettata, gli Stati possono richiedere la procedura di arbitrato, comunicando tale intenzione alla Segreteria Amministrativa. Il Tribunale Arbitrale è composto di 3 arbitri, di cui 2 sono nominati dagli Stati

²³³ Cfr. V. M. RANGEL, *Soluções de Controvérsias após Ouro Preto*. In P. CASELLA BORBA (coord.), *Contratos Internacionais e direito econômico no Mercosul após o término do período de transição*. São Paulo, LTR, 1996.

²³⁴ Si veda art. 8 del Protocollo di Brasilia.

²³⁵ Sul tema J. SAPPÍA, *Justicia laboral y métodos alternativos de solución de conflictos colectivos e individuales del trabajo*, OIT, Documento de trabajo n. 149, Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo, Lima 2002. p. 63. Si veda anche R. CARVALHO DE VASCONCELOS, *O Sistema de Solução de Controvérsias do MERCOSUL*, reperibile all'URL: http://www.ufjf.br/eticaefilosofia/files/2009/11/11_2_raphael.pdf

litiganti, mentre il terzo è imparziale, sorteggiato dalla Segreteria da una lista di 16 nomi scelti dal GMC.

Per dare soluzione alle controversie il Tribunale può basarsi sul Trattato di Asunción e altri accordi adottati nell'ambito del Mercato Comune, Decisioni del CMC, Risoluzioni del GMC, Direttive della Commissione del Commercio (CDC), principi di diritto internazionale e equità²³⁶.

2.1. Il *Protocolo de Olivos* e i suoi organi

Attualmente, il sistema di risoluzione delle controversie del Mercosur è regolato dal *Protocolo de Olivos*, firmato il 18 febbraio 2002, e in vigore dal 1 gennaio 2004.

Questo strumento rappresenta un passo importante verso il miglioramento del sistema di soluzione delle controversie. La principale novità contenuta nel Protocollo consiste nella creazione di un *Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur* che costituisce un secondo grado di giudizio rispetto alle decisioni dei Tribunali Arbitrali *ad hoc*, e le decisioni del quale hanno, di fatto, forza di precedente nei confronti delle future decisioni²³⁷.

Il procedimento di soluzione delle controversie descritto nel Protocollo di Brasilia viene in parte modificato nel Protocollo di *Olivos*. In particolare vi è la

²³⁶ Per un più approfondito studio sul tema si veda Cfr. W.R. FARIA, *As medidas provisionais no Sistema de Solução de Controvérsias do Mercosul*, in Revista de Derecho del MERCOSUR, Anno 4, n. 5, Argentina, 2000, p. 183 ss. E anche J. BERGAMASCHINE MATA DIZ, *La creación de un tribunal de justicia para el Mercosur y el acceso de los ciudadanos a un sistema jurisdiccional universal y eficiente*, in IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 – 5 Nov. 2004, pp. 15 ss.

²³⁷ Ha trattato il tema A. PERROTTI, *Mercosur no cenario Internacional - Tribunal Permanente de Revisión y Estado de Derecho en el Mercosur*, Buenos Aires, 2009, pp. 24 ss.

possibilità per gli Stati di presentare ricorso avverso la decisione di primo grado nel termine di 15 giorni dalla notifica della decisione.

Il Tribunale di Revisione è composto da 5 arbitri, uno eletto per ogni Stato Membro e un quinto eletto all'unanimità tra gli Stati. Quando la controversia riguarda due Stati il Tribunale opera in composizione ridotta; vi sono 3 arbitri, di cui i 2 di nomina nazionale degli Stati litiganti, e uno eletto per la Segreteria Amministrativa con i criteri del Protocollo di Brasilia. Quando invece la controversia riguarda più Stati il Tribunale opera nella composizione plenaria²³⁸, e comunque le decisioni sono comunque assunte a maggioranza.

Le decisioni arbitrali, sia per i Tribunali Arbitrali *ad hoc* che per il Tribunale Permanente di Revisione sono di adozione obbligatoria per gli Stati Membri litiganti²³⁹. Gli stessi sono inoltre tenuti a rispettare le tempistiche stabilite dagli organi giudiziari²⁴⁰.

Tali organi non possiedono, ad ogni modo, caratteristiche sovranazionali. Secondo la dottrina, il carattere strettamente intergovernativo del Mercosur fa venire meno l'efficacia delle sentenze del Tribunale Arbitrale all'interno dei sistemi giuridici dei Paesi Membri²⁴¹.

Il processo di costruzione di un sistema giuridico sovranazionale del Mercosur, impone il dialogo tra gli Stati parti. Attualmente, ogni decisione viene presa a livello politico, considerando le esigenze e il potere di negoziato di ogni Stato. Difatti,

²³⁸ J. BERGAMASCHINE MATA DIZ, *La creación de un tribunal de justicia...*, op. cit., p. 18.

²³⁹ La decisione del Tribunale di secondo grado è definitiva e prevale su quella di primo grado e la può confermare, modificare o revocare. Si veda art. 22.2 Protocollo di Olivos.

²⁴⁰ Normalmente 30 giorni dalla notifica delle decisioni. Cfr. tema A. PERROTTI, op. cit., pp.24 ss.

²⁴¹ Cfr. L. G. BRANCO., *Sistema de Solução de Controvérsia no Mercosul*. São Paulo, LTR, 1997.

considerate le differenze politiche e demografiche esistenti tra i Paesi, come ad esempio tra il Brasile, *partner* più importante, da sempre contrario al sistema sovranazionale, e Uruguay, il più piccolo Stato del Mercosur, è agevole comprendere le difficoltà che si incontrano quando si tratti di adottare decisioni imparziali e farle rispettare²⁴².

Il *Protocollo de Olivos* non ha imposto modifiche sostanziali al regolamento del sistema di soluzioni delle controversie nel Mercosur, limitandosi a sviluppare e razionalizzare il regime del Protocollo di Brasilia, in modo tale da attenuare le carenze più gravi²⁴³.

Si è visto che la legittimità attiva appartiene agli Stati Membri. È opportuno aggiungere che la stessa non è condizionata alla dimostrazione dei danni subiti, essendo necessaria soltanto la convinzione della violazione di una regola da parte di un altro Paese membro²⁴⁴.

Infine, il *Protocollo de Olivos* prevede la possibilità di utilizzare organismi alternativi di risoluzione delle controversie tra gli Stati in lite, come il regime dell'Organizzazione Internazionale del Commercio. Anche se, secondo la dottrina, tale disposizione è giustificata in un regime di libero scambio, come ad esempio l'accordo di libero scambio del NAFTA. Tuttavia la sua introduzione nel contesto

²⁴² Per approfondimenti si veda S. CZAR DE ZALDUENDO, *Las Instituciones, las normas y la solución de controversias en los procesos de Integración regional*, 2° Congreso de Economía “*Las Instituciones de fin de siglo, el orden democrático y el funcionamiento del mercado*”, Buenos Aires, 21-23 aprile, 1998.

²⁴³ Si veda A. OJEDA AVILÉS, *Métodos y prácticas en la solución de conflictos laborales: un estudio internacional*, OIT, Ginebra, 2007, disponibile all'URL: <http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/ifpdial/downloads/papers/metodos.pdf>

²⁴⁴ Per quanto riguarda la legittimità attiva dei privati, essa viene prevista dall'articolo 40 del Protocollo, il quale dispone “*che alle controversie che vedono coinvolti soggetti privati, viene richiesta la dimostrazione dell'effettivo danno subito, nonché del nesso di casualità tra il danno e la violazione della regola*”.

del Mercosur, potrebbe indebolire, secondo alcuni autori, il sistema della risoluzione delle controversie a livello regionale²⁴⁵.

In conclusione, la mancanza di strumenti volti a garantire una tutela giurisdizionale effettiva mette in gioco l'affidabilità del sistema stesso e, pertanto, limitare l'accesso al libero accesso giustizia, potrebbe significare una violazione di principi costituzionali ed internazionali, con conseguente compromissione dello stesso processo di integrazione²⁴⁶.

D'altro canto il Protocollo di *Olivos*, seppur non istituisce una Tribunale le cui decisioni hanno carattere vincolante, con possibilità di infliggere delle sanzioni agli Stati inadempienti, rappresenta un rafforzamento del processo di integrazione che si riflette anche nella dimensione sociale Mercosur.

3. Il Tribunale Amministrativo del lavoro del Mercosur

La creazione del *Tribunal Administrativo-laboral del Mercosur*²⁴⁷ fa parte del progetto di rafforzamento istituzionale del Mercosur. Si tratta di un organismo indipendente, volto a risolvere controversie esclusivamente legate al personale amministrativo del Mercosur.

²⁴⁵ Cfr. R. CARVALHO DE VASCONCELOS, *O Sistema de Solução de Controvérsias do MERCOSUL*. p 10 http://www.ufjf.br/eticaefilosofia/files/2009/11/11_2_raphael.pdf

²⁴⁶ Si veda S. CZAR DE ZALDUENDO, *Las Instituciones, las normas y la solución de controversias en los procesos de Integración regional*, 2° Congreso de Economía “*Las Instituciones de fin de siglo, el orden democrático y el funcionamiento del mercado*”, Buenos Aires, 21-23 aprile, 1998.

²⁴⁷ Il *Tribunal Administrativo-laboral del Mercosur*, ha l'origine nella Risoluzione n. 54/03, del Gruppo Mercato Comune. Con sede a Montevideo, in Uruguay, ha carattere permanente, con una composizione di membri titolari e supplenti, nominati dagli Stati membri, per un periodo di due anni, essendo il mandato rinnovabile per lo stesso periodo, ai sensi dell'articolo 5° del Protocollo istitutivo.

Questa Corte ha competenze e limiti molto specifici, e contempla soltanto le controversie legate ai rapporti di lavoro dei soggetti a carico della Segreteria amministrativa del Mercosur, nonché dei soggetti assunti per svolgere determinate attività o servizi, presso la Segreteria amministrativa o altri organi della struttura del Mercosur.

Il Tribunale amministrativo del Lavoro, è quindi l'unico organo giudiziario competente per risolvere i conflitti derivanti dai rapporti di lavoro tra gli impiegati delle strutture del Mercosur²⁴⁸.

La procedura di soluzione di conflitti si svolge tramite il deposito di una “denuncia scritta”, che dovrà contenere la qualifica completa del richiedente, i fondamenti della domanda, l'indicazione del diritto su cui basa e le prove. Inoltre, le decisioni o sentenze pronunziate da questo Tribunale hanno carattere definitivo e inappellabile²⁴⁹.

4. Il lavoratore migrante e l'accesso alla giustizia

All'interno del Mercosur sono stati stipulati negli anni innumerevoli accordi di cooperazione in materia giudiziaria tra gli Stati Membri²⁵⁰.

I diritti dei lavoratori migranti sono tutelati a livello internazionale dall'OIL, soprattutto dalla convenzione n. 97, la quale dispone sui diritti fondamentali che discendono dallo *status* di lavoratore migrante regolare. Tale documento vieta in

²⁴⁸ Articolo 4° della Risoluzione n° 54/2003 del Gruppo del Mercato Comune.

²⁴⁹ L'inappellabilità ha suscitato molte critiche da parte della dottrina giuslavorista, la quale ha rilevato peraltro che la possibilità di ricorso a un secondo giudizio non sarebbe esclusa se il Mercosur si fosse dotato di una Corte di Giustizia sovranazionale. Si veda anche A. PERROTTI, *op. cit.*

²⁵⁰ Fondamentale il Protocollo di *Las Lenas* firmato nel 1992, in materia di diritto civile, diritto commerciale e diritto del lavoro.

modo espresso la disparità di trattamento tra lavoratori migranti e lavoratori nazionali, derivanti dall'applicazione di leggi, regolamenti o dalla prassi delle autorità amministrative, per quanto attiene le condizioni di vita e di lavoro, la previdenza sociale, i contributi lavorativi e garantisce l'accesso alla giustizia²⁵¹.

Attualmente, vista anche l'assenza di competenza dei Tribunali succitati in materia di controversie scaturenti tra singoli nei rapporti di lavoro, eventuali lite devono essere risolte attraverso i mezzi di giustizia previsti dall'ordinamento del Paese in cui ha avuto luogo il rapporto di lavoro.

5. L'applicazione della Dichiarazione socio-laboral nel diritto interno

Si è accennato al fatto che alcuni Stati del Mercosur hanno introdotto modifiche alle loro Costituzioni, al fine di adattare l'ordinamento nazionale alle regole di diritto regionale e internazionale²⁵².

In questa prospettiva si osserva che alcuni Tribunali degli Stati adottano come fonte giuridica anche la Dichiarazione Socio-laboral per la soluzione di casi che coinvolgono i lavoratori della regione, migranti e non.

A titolo esemplificativo, è possibile citare l'esperienza ormai consolidata dell'Argentina e le sentenze degli organi nazionali competenti in materia di lavoro²⁵³.

²⁵¹ Il tema viene trattato anche da altre convenzione dell'OIL ad esempio, n° 143 del 1975.

²⁵² L'argomento è trattato più nel dettaglio nel cap. III del presente elaborato.

²⁵³ Sentenza della *Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN)*, *Cámara Nacional del Trabajo (CNTrab.)*, sala 6ª, *Cámara laboral de Resistencia, Tribunal del Trabajo N° 3 de La Mattanza*.

5.1. *Segue: in Argentina*

In proposito può farsi riferimento a una sentenza pronunciata dalla sesta sezione *Cámara Nacional del Trabajo* Argentina, la quale, nella sentenza González c/Meteco²⁵⁴, si è espressa in relazione ad una questione avente ad oggetto un rapporto di lavoro e il rispettivo trattamento salariale. Nel caso di specie si trattava di decidere sull'applicazione o meno di un contratto collettivo di crisi al predetto rapporto di lavoro, intervenuto successivamente all'approvazione della DSL, premesso che lo stesso prevedeva riduzione salariale e coinvolgeva direttamente anche il lavoratore ricorrente.

Il giudice relatore del Tribunale, dott. Capòn Filas, nel caso di specie, ha chiamato in causa, oltre che alla Costituzione Argentina, anche la Dichiarazione Socio-laboral, la quale viene espressamente citata quale fonte sovralegale in quanto proveniente dal Trattato di Asunción²⁵⁵. Nella fattispecie il giudice motiva la decisione sostenendo che *la Dichiarazione rafforza il diritto ad una retribuzione giusta, che oltre a rappresentare un diritto fondamentale della persona, costituisce altresì un presupposto irrinunciabile al progetto di integrazione sotteso al Mercosur*²⁵⁶.

Questa innovativa sentenza fu trasmessa al Ministero del Lavoro argentino, affinché la stessa fosse citata nel *report* annuale che gli Stati devono predisporre

²⁵⁴ Sentenza del 18.03.2004. *González contro Ceteco Argentina SA*.

²⁵⁵ Si è visto, ad ogni modo, nel cap. III, che la Costituzione Argentina conferisce esplicitamente a tale tipo di accordi internazionali un valore di rango superiore alla legge.

²⁵⁶ Nello stesso senso le sentenza n° 56881 della Cámara Nacional del Trabajo Argentina nella causa Sosa c/Hiebra, s/despido, expte. N. 26365/2002, 23.02.2004, e la sentenza n. 55862 emessa dal medesimo organo nella causa Amplo c/Armando Automotores S.A, s/despido, expte. N° 11802/2002, 20.02.2004.

sullo stato di attuazione della Dichiarazione, così come previsto nella stessa.

Un altro importante caso di diritto argentino che riguarda l'applicazione della Dichiarazione nei confronti di una lavoratrice migrante brasiliana (sentenza n. 57697) della sesta sezione della *Cámara Nacional del Trabajo*²⁵⁷. Il caso riguarda il licenziamento della lavoratrice per non aver presentato in parte, la documentazione richiesta nella legge sull'immigrazione.

Nel caso di specie il giudice, nella motivazione della sentenza, chiama in causa l'art. 4 della Dichiarazione, il quale prescrive che *“tutti i lavoratori migranti, indipendentemente dalla propria nazionalità, hanno diritto ad aiuto, informazione, protezione e uguaglianza dei diritti [...] riconosciuti ai lavoratori nazionali del Paese in cui esercitano la loro attività, conformemente alla regolamentazione professionale di ogni Paese.”* Il richiamo serve in sostanza per legittimare la corresponsione, da parte del datore di lavoro, dell'indennità di licenziamento, non ostando in tal senso la legislazione nazionale del lavoro argentina.

5.2. Segue: in Uruguay

Anche nel diritto uruguayano è possibile trovare un giudicato che vede l'applicazione giudiziale della Carta dei diritti sociali. Si tratta, nel caso di specie, della sentenza n. 4/2001 del *Juzgado Letrado de Primera Instancia del Trabajo de Montevideo (JLT)*, emessa il 10/02/2004²⁵⁸. L'oggetto della controversia riguarda la richiesta di un'indennità in ragione del licenziamento ingiustificato da parte di tre

²⁵⁷ La causa è *Vargas Vico c/Panatel SA, s/despido*, expte. N° 18494/2002, 15.12.2004.

²⁵⁸ La causa è *Wilkins Raul y otros c/Carlos Patrón*, ficha N° 79-176/2001.

lavoratori della stessa azienda. La sentenza ha fatto riferimento alla Convenzione n. 98 dell'OIL e alla della Dichiarazione socio-laboral, le quali sono considerate norme di applicazione immediata e di carattere operativo sul presupposto che le stesse regolano diritti fondamentali.

In pratica il giudice, ritenendo le predette fonti direttamente efficaci nell'ordinamento giuridico dell'Uruguay, accolse parzialmente la domanda degli attori²⁵⁹.

6. La Corte di Giustizia del Mercosur

Il Trattato di Asunción ha stabilito il quadro necessario per avviare il procedimento per quanto riguarda la presa di decisione consensuali. Tuttavia non ha previsto un sistema giuridico sovranazionale o un Tribunale di Giustizia, previsto invece nel modello europeo.

L'esistenza stessa di una Corte sovranazionale, con membri indipendenti, richiede soluzioni che vanno oltre alla volontà politica degli Stati Membri, ma contempla l'impegno nella creazione e l'accettazione di un diritto comunitario²⁶⁰.

Finalmente, in data 13 dicembre 2010, il Parlamento del Mercosur ha approvato un Protocollo che istituisce la *Corte de Justicia del Mercosur*, organo giurisdizionale indipendente, competente a garantire l'interpretazione e

²⁵⁹ Una approfondita analisi dell'applicazione della DSL negli ordinamenti giudiziari Statali del Mercosur è contenuta in Aa.Vv., *Segundo informe sobre la aplicación del derecho del Mercosur por los Tribunales Nacionales (2004)*, Montevideo, 2007, pp. 31 ss.

²⁶⁰ A. PERROTTI, *Mercosur no cenario Internacional - Tribunal Permanente de Revisión y Estado de Derecho en el Mercosur*, Buenos Aires, 2009.

l'applicazione uniforme del diritto del Mercosur²⁶¹. La firma di un Protocollo è stata accolta con molto entusiasmo dalla dottrina, ma anche dalla società civile.

Le variazioni più significative si possono verificare in relazione all'espansione dei poteri dei giudice, con l'ampliamento della legittimazione ad agire. A questo proposito, privati (persone fisiche o giuridiche) sono i principali soggetti a trarne vantaggio.

L'esistenza di una Corte sovranazionale è un presupposto indispensabile per la conformazione dei diritti sociali fondamentali, con particolare attenzione alla libera circolazione dei lavoratori e la sicurezza sociale. E' quindi importante strumento per l'armonizzazione legislativa nel Mercato comune.

6.1. Prospettive e sfide

Da una breve analisi dei meccanismi di soluzione delle controversie nel Mercosur emerge un quadro ancora piuttosto arretrato, ben lungi dall'essere in grado di penetrare in maniera incisiva e uniforme nei vari Stati Membri nelle situazioni giuridiche tra privati in campo civile, commerciale o di diritto del lavoro.

Per quanto concerne le conseguenze sui rapporti di diritto del lavoro, negli ultimi anni si sono verificati alcuni progressi in merito alla permeabilità del diritto prodotto dagli organi del Mercosur nelle situazioni giuridiche soggettive, e in particolar modo nei rapporti tra datori di lavoro e lavoratori.

²⁶¹ La necessità di rivedere il sistema del Protocollo de Olivos, era già stata espressa in diverse opportunità, soprattutto da parte dei Tribunali Superiori degli Stati.

La giurisprudenza di alcuni Stati si è spinta nell'applicare in maniera diretta la *Declaraciòn Socio-laboral* e le norme di diritto internazionale derivanti dalle Convenzioni dell'OIL ai rapporti di lavoro, ma si tratta ancora di interventi pionieristici rimessi alle singole corti nazionali.

Si è accennato al dualismo costituzionale esistente nei Paesi Membri del Mercosur, che negli ordinamenti più aperti (in particolar modo Argentina) ha portato ad un avanzamento più rapido per quanto riguarda l'applicazione giudiziale delle fonti del Mercosur. D'altro canto, la mancanza di volontà di alcuni Stati Membri, *in primis* del Brasile, di cedere parte della sovranità nei confronti di organismi sovranazionali che assicurino l'applicazione uniforme del diritto del Mercosur rappresenta tutt'ora un impedimento grave alla realizzazione di un'integrazione reale nella regione.

In conclusione è auspicabile che, sul modello europeo, la nuova Corte di Giustizia del Mercosur possa in misura efficace dotarsi degli strumenti necessari per portare a termine i compiti che gli sono stati conferiti, diventando così un organo che, sul modello della Corte di Giustizia Europea, sia in grado di condizionare con sempre maggior forza uno sviluppo armonico della tutela del cittadino e del lavoratore nel Mercosur.

V Capitolo

Il ruolo della contrattazione collettiva nel processo di armonizzazione legislativa nell'ambito del Mercosur

SOMMARIO: 1. Premesse. 2. Il ruolo dell'Unione sindacale nella formazione del Mercosur. 3. La contrattazione collettiva secondo l'orientamento dell'OIL. 4. La contrattazione collettiva all'interno del Mercato comune. 4.1. L'efficacia degli accordi collettivi nel Mercosur. 5. Il caso Volkswagen tra Argentina e Brasile. 6. Il *social dumping* nell'America Latina – *cenni*. 7. Note critiche e conclusive.

1. Premesse

L'esperienza di integrazione economica implica multiple problematiche, in particolare sulla disciplina dell'armonizzazione legislativa degli ordinamenti dei Paesi coinvolti. La necessità di regole chiare e uniformi è fondamentale allo sviluppo del progetto di integrazione regionale²⁶².

Con il fenomeno della globalizzazione sorgono nuove forme di lavoro, che variano in conformità con i movimenti economici e sociali, e spesso non rientrano nelle tutele classiche previste dagli strumenti normativi Statali o dalle convenzione

²⁶² C.M DARTAYETE, *Armonizacion de normas en el Mercosur*, In Revista de Derecho del Mercosur, ano 3, n. 1, Buenos Aires, 1999. p 87.

dell'OIL²⁶³. In questo scenario risulta importante il contributo dato dalle organizzazioni sindacali per portare ad una sorta di equilibrio nei rapporti tra capitale e lavoro²⁶⁴.

A livello di integrazione regionale la contrattazione collettiva si esprime oltre alle frontiere, tramite l'utilizzo della contrattazione transnazionale, contribuendo alla risoluzione di conflitti individuali e collettivi e nella produzione delle norme non statali²⁶⁵.

2. Il ruolo dell'Unione sindacale nella formazione del Mercosur

Il processo di integrazione regionale nel Mercosur ha significato un importante spazio di sviluppo per il movimento sindacale. L'azione sindacale nel contesto del Mercosur ha i suoi presupposti nella Confederazione Sindacale del Mercosur, fondata nel 1986 e è composta dalle principali sigle sindacali in tutto il *Cono Sur*²⁶⁶.

Fin dalla nascita del blocco, la Confederazione ha sviluppato un'azione comune e unitaria senza precedenti per favorire l'integrazione regionale. Il

²⁶³ Cfr. E. R. SANDOVAL, *Latinoamericanos con destino a Europa, migración, remesas y codesarrollo como temas emergentes en la relación UE-AL*. In *América Latina y la Unión Europea, Estrategias para una asociación necesaria*. Madrid, 2006.

²⁶⁴ Si veda C. MESQUITA BARROS, *Integração, migração e mercado global*. *Revista Trabalho e Ambiente*, Caxias do Sul, v. 4, n. 6,, jan./jun, 2006, p. 117 ss.

²⁶⁵ Si veda in OIT, *Libertad sindical y negociación colectiva*, Estudio general de la Comisión de Expertos en aplicación de convenios y recomendaciones, Ginebra 1994 (fragmentos). p 245. Disponibile in http://white.oit.org.pe/proyectoactrav/pry_rla_06_m03_spa/actividades/documentos/otras/otrasact_segundodiplomadoargentina_conflicto trabajoycrisis.pdf.

²⁶⁶ L'Unione delle Centrali sindacali del Cono Sur (CCSCS) che è stato creato nel 1986, e coinvolge non solo i paesi del Mercosur, ma anche Cile e Bolivia, paesi associati. Nel caso del Brasile, tre confederazioni sindacali: la CUT, la CGT e Forza sindacale. Nel caso dell'Uruguay, PIT-CNT. In Paraguay la CUT, In Cile la CUT, e Argentina, che in precedenza era solo la CGT, dallo scorso anno, hanno aderito al CTA. Il Coordinatore è stato creato nel 1986 con il sostegno della organizzazione interamericana dei lavoratori, Orit (l'organizzazione regionale della Confederazione Internazionale dei Sindacati Liberi CISL) e rappresenta otto nuclei sindacali nei paesi del *Cono Sur*.

movimento sindacale è sempre stato favorevole alla creazione di un mercato comune, purché considerasse anche gli aspetti sociali nel progetto di integrazione²⁶⁷. L'Unione sindacale è considerata tutt'ora un partner influente, rivelandosi fondamentale per la costruzione di una dimensione sociale e per l'affermazione dei diritti dei lavoratori in ambito regionale.

Il primo intervento significativo di questa Associazione risale al 1991, stesso anno della firma del Trattato di Asunción e reclamava la necessità di democratizzare gli organismi di integrazione regionale e di adottare una carta dei diritti sociali che, insieme alla ratifica di alcune convenzioni dell'OIL, andavano ad integrare i meccanismi di tutela dei diritti dei lavoratori a livello regionale²⁶⁸.

Un altro importante esempio del lavoro svolto dall'Unione Sindacale è la creazione dell'Osservatorio del mercato del lavoro del Mercosur²⁶⁹. Il centro è un organismo tecnico di informazione e consultazione sulle questioni relative al mercato del lavoro, legato direttamente ai ministeri del lavoro degli Stati ed è caratterizzato da una gestione tripartita.

²⁶⁷ J. A. RODRIGUES PINTO, *El modelo sindical brasileno*. In *Derecho laboral*, v. 46, n. 210, Montevideo, 2003, p. 40.

²⁶⁸ Dopo la firma del Trattato di Asunción è stata approvata la dichiarazione di Montevideo, la quale ha affermato la necessità di affrontare temi relativi al lavoro nell'ambito del Mercosur e ha proposto la creazione di un sottogruppo di lavoro sulle questioni di lavoro, nonché la creazione di una Carta sociale del Mercosur.

²⁶⁹ Approvato nella riunione del GMC (decisione 3/96). Questo organo aveva tra i suoi compiti quello di costituire uno spazio istituzionale in cui trattare il problema dell'occupazione; rafforzare la partecipazione dell'associazione attraverso la legittimazione del tripartitismo nel nuovo spazio; ottimizzare l'uso delle ricerche di mercato sui lavori esistenti e orientare la domanda di nuove ricerche; la necessità di coordinare, a livello nazionale e nel Mercosur, politiche (attive e passive) del lavoro; creare le condizioni istituzionali per promuovere la contrattazione al livello bipartita o tripartita tra le parti, non solo a livello nazionale ma soprattutto transnazionale. Disponibile in <http://library.fes.de/fulltext/bueros/uruguay/00862002.htm>

Tra gli argomenti di discussione sollevati dal movimento sindacale nel contesto dell'integrazione si osserva una particolare attenzione alla contrattazione collettiva a livello transnazionale, fondamentale per garantire nella regione una tutela minima ai lavoratori, evitando la diffusione di fenomeni quali il dumping sociale e il lavoro sommerso²⁷⁰.

Il contratti transnazionali hanno l'obiettivo di disciplinare fenomeni come il lavoro transazionale frutto degli attuali rapporti economici tra capitale e lavoro che per la loro dimensione non rientrano o sfuggono al controllo delle regole positive²⁷¹.

3. La contrattazione collettiva secondo l'orientamento del OIL

L'Organizzazione Internazionale del Lavoro, tramite le sue convenzioni e raccomandazioni stimola la contrattazione collettiva nell'ambito nazionale e transnazionale, offrendo dei parametri che concorrono all'adempimento equo di questa pratica. Le sue regole sono ritenute di grande importanza per l'equilibrio dei rapporti di lavoro²⁷².

Le esperienze di negoziazione collettiva transnazionale nascono dall'iniziativa autonoma delle parti sociali e possono essere elevate sia a livello di settore che di singola impresa transazionale²⁷³.

²⁷⁰ Cfr. J. SOARES FILHO, *As negociações coletivas supranacionais para além da OIT e da União Européia*. In Revista CEJ, Brasília, Ano XI, n. 39, 2007, p 40 ss.

²⁷¹ O. ERMIDA URIARTE, N. COLOTUZZO, *Descentralización, tercerización, subcontratación*, OIT-FSAL, Lima 2008, p 309 ss.

²⁷² J. SOARES FILHO, *op. cit.*, p 40 ss.

²⁷³ In proposito si veda O. ERMIDA URIARTE, *Deslocalización, globalización y Derecho del trabajo* (conferencia de Barcelona, 17.11.2005), p 337 ss. Disponibile in http://white.oit.org.pe/proyectoactrav/pry_rla_06_m03_spa/actividades/documentos/otras/otrasact_segundodiplomadoargentina_conflictotrabajoycrisis.pdf

Si osserva che accanto all'evoluzione dei rapporti economici e sociali, fenomeno della post-modernità, si affianca la contrattazione collettiva che parallelamente supera i confini nazionali, per ricercare la protezione dei lavoratori a livello internazionale. Questo si rende necessario soprattutto in virtù del fatto che attualmente le normative emanate dagli organismi statali non corrispondono alle necessità di tutela del lavoratore nell'ambito regionale²⁷⁴.

Le fonti del diritto sindacale sono quelle proprie del diritto generale di ogni Stato. Vengono innanzitutto in considerazione le fonti internazionali facenti capo all'Organizzazione Internazionale del Lavoro, la cui più nota attività consiste nell'adozione dei testi di convenzioni internazionali e di raccomandazioni in materia di lavoro²⁷⁵.

La libertà di associazione è un diritto collettivo previsto dalla Carta dei diritti sociali del Mercosur e riconosciuto dalla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo e dal Patto Internazionale sui Diritti Economici Sociali e Culturali. Le fonti normative più articolate vigenti in materia sono le Convenzioni dell'OIL: (i) La Convenzione n. 87²⁷⁶ sulla libertà di associazione e la protezione del diritto di organizzazione sindacale stabilisce il diritto di tutti i lavoratori e datori di lavoro di formare e aderire ad organizzazioni di loro scelta senza autorizzazione preventive, fissando una serie di misure a garanzia della libera attività di queste senza

²⁷⁴ Si veda C. M. NUNES GOUVEIA, *Direito do trabalho no Mercosul, A negociação coletiva como forma de harmonização da legislação trabalhista*, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2001, p. 66

²⁷⁵ O. ERMIDA URIARTE, *Deslocalización, globalización y Derecho del trabajo*, op.cit. p 350.

²⁷⁶ Convenzione n° 87. Ratificata da Argentina, Paraguay, Uruguay e Venezuela. Il Brasile no ha ratificato. <http://white.oit.org.pe/sindi/manual/cap3.html#cuadro3>

interferenze da parte delle pubbliche autorità. (ii) La Convenzione n. 98²⁷⁷ disciplina il diritto di organizzazione e contrattazione collettiva e protegge le organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro da reciproci atti di ingerenza. (iii) La convenzione n° 154²⁷⁸, dispone sulla contrattazione collettiva, la quale deve essere alla portata dei lavoratori e dei diversi settori di attività coperti da questa convenzione. (iv) La raccomandazione n° 163 del 1981, che tratta della contrattazione collettiva, esponendo i suoi mezzi di promozione, in modo da favorire lo stabilimento e lo sviluppo di organizzazioni libere, indipendenti e rappresentative di impiegati e lavoratori²⁷⁹.

La contrattazione collettiva occupa un rilevante ruolo nel difficile processo di armonizzazione delle norme del lavoro all'interno del Mercosur e trova anche riscontro nella Dichiarazione Socio-laboral firmata dagli Stati, che prevede i principi della libertà associativa e sindacale²⁸⁰ espressi negli articoli 8 al 13. Tuttavia, come si è potuto constatare, tale strumento normativo non ha un carattere vincolante e la

²⁷⁷ Convenzione n° 98. Ratificata da Argentina, Brasile, Paraguay, Uruguay e Venezuela. <http://white.oit.org/pe/sindi/manual/cap3.html#cuadro3>

²⁷⁸ Convenzione n° 154. Il Brasile è l'unico Paese ad avere ratificata questa convenzione. <http://white.oit.org/pe/sindi/manual/cap3.html#cuadro3>

²⁷⁹ Le raccomandazioni non sono destinate alla ratifica ed hanno valore non normativo, ma di modello o di indirizzo rispetto alle politiche nazionali del lavoro.

²⁸⁰ Sui diritti collettivi contemplati dalla Dichiarazione Socio-laboral: *Libertà di associazione- Artículo 8°.- Todos los empleadores y trabajadores tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como de afiliarse a esas organizaciones, de conformidad con las legislaciones nacionales vigentes. Los Estados Partes se comprometen a asegurar, mediante dispositivos legales, el derecho a la libre asociación, absteniéndose de cualquier injerencia en la creación y gestión de las organizaciones constituidas, además de reconocer su legitimidad en la representación y la defensa de los intereses de sus miembros. Libertad sindical -Artículo 9°.- Los trabajadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical con relación a su empleo. Se deberá garantizar: a) la libertad de afiliación, de no afiliación y de desafiliación, sin que ello comprometa el ingreso a un empleo o su continuidad en el mismo; b) evitar despidos o perjuicios que tengan como causa su afiliación sindical o su participación en actividades sindicales; c) el derecho a ser representados sindicalmente, conforme a la legislación, acuerdos y convenciones colectivos de trabajo vigentes en los Estados Partes.*

sua applicazione dipende dalla volontà politica degli Stati²⁸¹. Come accennato prima, le normative dell'OIL fungono da base per la stesura della suddetta Dichiarazione, al fine di far convergere nella prassi i principi universali che devono guidare i rapporti di lavoro. A proposito dell'applicazione della Dichiarazione Socio-laboral, è stato disposto all'articolo 20 l'impegno da parte degli Stati a sostenere i diritti fondamentali in essa contenuti, promuovendo la sua applicazione in conformità con le legislazioni nazionali, le convenzioni e gli accordi collettivi²⁸².

4. La contrattazione collettiva all'interno del Mercato comune

L'incremento considerevole della mobilità di capitali e della produzione dei beni e servizi è una tendenza del commercio mondiale, che trova spazio di diffusione anche tra i paesi del Mercosur²⁸³. La contrattazione collettiva eseguita a livello regionale, può contribuire a disciplinare questo fenomeno portando ai lavoratori uno standard minimo di tutela e garanzie nel mondo del lavoro, soprattutto quando si parla di un sistema intergovernativo, e cioè privo di regole sovranazionali²⁸⁴.

Lo scenario della contrattazione collettiva all'interno del Mercosur, si rivela in prima analisi, un processo in fase di indebolimento per quanto riguarda il potere di

²⁸¹ J. SOARES FILHO, *op. cit.*, 44 ss.

²⁸² Creata nel marzo 1999, tramite la Risoluzione n° 15/99 del GMC. Non ha tuttavia poteri sanzionatori, e funziona mediante raccomandazioni dirette al GMC. Ha il ruolo di formulare piani, programmi, suggerimenti e raccomandazioni che promuovono l'applicazione e l'esecuzione della Dichiarazione.

²⁸³ C. M. NUNES GOUVEIA, *Direito do trabalho no Mercosul, A negociação coletiva como forma de harmonização da legislação trabalhista*, *op. cit.* p. 66 ss.

²⁸⁴ J. SOARES FILHO, *op. cit.*, 49 ss.

negoziante in diversi paesi²⁸⁵. Ciò è dovuto alla riduzione delle stipule dei contratti collettivi, ma soprattutto dall'aumento sostanziale degli accordi diretti e informali tra imprese e lavoratori senza la presenza del sindacato²⁸⁶.

Nonostante l'impegno del coordinamento delle centrali sindacali a livello regionale, si osserva una ridotta presenza dei nuclei sindacali nelle aziende, questo dovuto soprattutto all'esigenza di un numero minimo di iscritti per la formazione delle organizzazioni di lavoratori in azienda. Questo limita fortemente il potere contrattuale, in particolare nelle piccole realtà aziendali, presenti in grande numero nella regione²⁸⁷.

Nello stesso senso, per quanto riguarda il contenuto degli accordi, si osserva una scarsa innovazione nelle clausole trattate, nonché una stagnazione o tendenza alla riduzione dei benefici e dei vantaggi previsti dagli ordinamenti interni. Sono frequenti i rinvii alle clausole che portano alla flessibilizzazione delle condizioni di lavoro e degli standard minimi di protezione²⁸⁸.

In effetti la clausola più proposta e dibattuta nei contratti collettivi a livello regionale è senza dubbio la questione economica del rapporto, e cioè l'aumento dei salari. Questo si rivela il principale e talvolta l'unico contenuto dei contratti collettivi

²⁸⁵ ERMIDA URIARTE O., COLOTUZZO N., *Descentralización, tercerización, subcontratación*, *op.cit.* 320 ss.

²⁸⁶ Si veda in H. BARRETTO GHIONE, *El empleo ante la nueva crisis económica y la resiliencia del Derecho del trabajo como efecto no querido del neoliberalismo* (XVI Jornadas Rioplatenses sull'occupazione de los lugares de trabajo), in *Revista Derecho y Sociedad*, XIX, N° 30, Lima, 2008. p 119.

²⁸⁷ C. NUNES GOUVEIA, *op. cit.*, 66.

²⁸⁸ O. ERMIDA URIARTE, *Deslocalización, globalización y Derecho del trabajo* (conferencia de Barcelona, 17.11.2005). p 333. Disponibile in http://white.oit.org.pe/proyectoactrav/pry_rla_06_m03_spa/actividades/documentos/otras/otrasact_segundodiplomadoargentina_conflictotrabajoycrisis.pdf

analizzati²⁸⁹. Garantire ai lavoratori un reddito equo, in particolare assicurando che il potere di acquisto dei lavoratori aumenti in linea con la crescita della produttività è tra gli obiettivi principali della contrattazione collettiva.

Nonostante ciò, gli accordi promossi a livello regionale tendono ad ampliare gli aspetti sociali del contratto di lavoro a beneficio del lavoratore, e in generale cercano di superare la crescente disuguaglianza dei redditi tra donne e uomini, fenomeno molto diffuso nel Mercosur, in speciale nelle zone più remote del Continente Sudamericano; garantire la sicurezza nei luoghi di lavoro; promuovere la formazione professionale e il rispetto dell'ambiente e soprattutto garantire l'efficacia e l'attuazione dei contratti collettivi²⁹⁰.

In questo contesto, occorre sottolineare le principali caratteristiche di ogni sistema giuridico dei Paesi Membri, al fine di individuare i principali riferimenti sulla materia della contrattazione collettiva nel Mercosur.

a) In Argentina il sistema giuridico del lavoro trova le sue fondamenta nella normativa statale e nelle fonti eteronome, nonostante si attribuisca importanza all'accordo collettivo e l'esistenza di strumenti normativi e fonti autonome²⁹¹. Non esiste tuttavia un codice del lavoro, anche se alcune leggi, come quella sul contratto di lavoro, cercano di unificare la legislazione emanata in precedenza. Per quanto

²⁸⁹ I salari hanno avuto un miglioramento sostanziale grazie all'introduzione di nuove tecniche nel mondo del lavoro, come: la ristrutturazione produttiva, la flessibilità, nuove tecnologie, la formazione e la formazione professionale, ecc. Per approfondimenti si veda C. NUNES GOUVEIA, *ibidem*, 66 ss.

²⁹⁰ C. MESQUITA BARROS, *op. cit.*, 115.

²⁹¹ Sono in generale le regole come i costumi o strumenti di contrattazione collettiva (contratto collettivo, convenzioni collettive o accordi collettivi). Le regole autonome, se collettivamente negoziata, creano un'autodisciplina delle condizioni di lavoro, con la tendenza a favorire il processo di democratizzazione dei rapporti di potere nella società. Si veda M. GODINHO DELGADO, *Curso de Direito do Trabalho*. São Paulo: LTr, 2002. p. 138

riguarda il diritto collettivo si mettono in risalto le normative che seguono: (i) Legge sulla Conciliazione e arbitraggio; (ii) Legge sull'organizzazione sindacale; (iii) Legge sull'arbitraggio obbligatorio; (iv) Legge di procedura sulla contrattazione collettiva; (v) Legge sulle convenzioni collettive nel pubblico impiego; (vi) Legge sulla contrattazione collettiva nella piccole e medie imprese²⁹².

b) In Brasile il sistema giuridico del lavoro ha delle caratteristiche generali uniformi. I diritti individuali e collettivi sono previsti dalla Costituzione Federale del 1988 e da un sistema codicistico del lavoro chiamato "*Consolidação de leis do trabalho*" e di fonti eteronome²⁹³. La contrattazione collettiva in Brasile si concentra soprattutto sugli aspetti che riguardano la retribuzione e l'alterazione della giornata lavorativa. Sul testo costituzionale si trova inoltre l'orientamento per quanto riguarda la flessibilizzazione dei diritti sociali²⁹⁴.

c) In Paraguay il sistema giuridico del lavoro si basa sulle leggi organiche, essendo la Costituzione a stabilire i principi generali di applicazione. La legislazione è concentrata in un codice del lavoro, il quale tratta la disciplina della contrattazione collettiva con scarsa attenzione. Tra le principali normative sul lavoro, la nazione può contare sulla Costituzione della Repubblica del Paraguay del 1993, il *Codigo*

²⁹² Per una relazione completa si veda J. DE QUADROS PESSOA CAVALCANTE J., *Mercosul: a Integração, o Direito e os Conflitos Coletivos de Trabalho*. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2006. p. 77 ss.

²⁹³ Si veda in H. BARRETTO GHIONE, *El empleo ante la nueva crisis económica y la resiliencia del Derecho del trabajo como efecto no querido del neoliberalismo* (XVI Jornadas Rioplatenses sull'occupazione de los lugares de trabajo), in *Revista Derecho y Sociedad*, XIX, N° 30, Lima, 2008. p 119. Disponibile in http://white.oit.org.pe/proyectoactrav/pry_rla_06_m03_spa/actividades/documentos/otras/otrasact_segu_ndodiplomadoargentina_conflicto trabajoycrisis.pdf

²⁹⁴ Cfr. J. DE QUADROS PESSOA CAVALCANTE, *Mercosul: a Integração, o Direito e os Conflitos Coletivos de Trabalho*. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2006. 78

Laboral e il *Código de procesal de trabajo y de la seguridad social*, e su leggi sparse sulla disciplina della contrattazione collettiva nel settore pubblico²⁹⁵.

d) Per quanto riguarda il sistema giuridico del lavoro dell'Uruguay, la Costituzione stabilisce dei principi di applicazione immediati alle convenzioni dell'OIL e altri strumenti giuridici internazionali, e la legislazione del lavoro non è né codificata né consolidata. La dottrina uruguayana definisce il sistema sindacale nazionale come un ordinamento giuridico basato su normative internazionali²⁹⁶. Nell'ambito del diritto collettivo comunque sussistono regolamenti sulla contrattazione collettiva e sulla soluzione dei conflitti collettivi.

A partire da questo scenario, si sottolinea che esistono delle difficoltà inerenti la regolamentazione in eccesso, soprattutto in Brasile il quale, oltre ad avere una legislazione sul lavoro codificata e affermata, ha una Giustizia del Lavoro del tutto indipendente rispetto alla Giustizia Comune o Civile. La Giustizia del lavoro brasiliana ha competenza assoluta sulla soluzione di conflitti, giuridici ed economici, individuali e collettivi relativi ai rapporti del lavoro²⁹⁷. Negli altri paesi del Mercosur, la giustizia del lavoro si limita soltanto alla soluzione di conflitti essenzialmente giuridici.

La negoziazione collettiva nelle nazioni che integrano il Mercosur ha delle caratteristiche molto diverse tra i Paesi in discussione. In Brasile viene praticata la contrattazione per categoria; in Paraguay la contrattazione viene adottata a seconda

²⁹⁵ Si veda i, O. ERMIDA URIARTE, N. COLOTUZZO, *Descentralización, tercerización, subcontratación, op.cit.* 320 ss.

²⁹⁶C. ALDAO, *La negociación. Un enfoque transdisciplinario con específicas referencias a la negociación laboral* Montevideo: OIT/Cinterfor, 2009, p 496 ss.

²⁹⁷ Si veda C. MESQUITA BARROS, *Integração, migração e mercado global, op.cit.*, p.125.

delle imprese; mentre in Argentina e in Uruguay la contrattazione è realizzata per settore, anche se si comincia a verificare una tendenza alla contrattazione di tipo aziendale²⁹⁸.

Nonostante le differenze tra i paesi del Mercosur è possibile stabilire una tipologia di procedure e strumenti attraverso i quali la contrattazione collettiva si svolge²⁹⁹. Nei regimi vigenti delle nazioni che compongono il Mercosur, non esiste quindi, impedimento alla contrattazione collettiva a livello nazionale, regionale o transnazionale, a patto che la proposta venga legittimata dal punto di vista anche sociale.

Lo sviluppo della disciplina richiede un coordinamento a livello comunitario, ma per quanto riguarda il Mercosur questo ancora non è possibile visto che il mercato comune non dispone di strutture sovranazionali e di conseguenza non ha i presupposti per la costruzione di un diritto comunitario in grado di armonizzare la disciplina in studio³⁰⁰.

5. L'efficacia degli accordi collettivi nel Mercosur

La contrattazione collettiva è tra le fonti normative più importante nell'ambito del diritto del lavoro, perché attraverso di essa sono disciplinati i principali aspetti del rapporto di lavoro³⁰¹.

²⁹⁸ C. MESQUITA BARROS, *op.cit.*, p. 124.

²⁹⁹ Cfr. J ROSENBAUM RIMOLO (2001)

³⁰⁰ OIT, *La libertad sindical. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical*, 5ª ed., Ginebra 2006. p. 211 ss.

³⁰¹ C. ALDAO, *La negociación. Un enfoque transdisciplinario con específicas referencias a la negociación laboral* Montevideo: OIT/Cinterfor, 2009, p 496.

Le norme risultanti dalla contrattazione collettiva hanno di fatto un'efficacia *erga omnes*, ovvero per tutti i lavoratori e datori di lavoro appartenenti al settore regolamentato dal contratto, anche se non iscritti ai sindacati (o alle associazioni di categoria per i datori di lavoro) che lo hanno materialmente concluso³⁰².

È tuttavia fondamentale per la libertà dell'esercizio sindacale il rispetto e la garanzia di non ingerenza e di non intervento da parte delle autorità nel processo di contrattazione collettiva. Così sono le parti a determinare, di comune accordo, l'ambito della contrattazione collettiva, in modo che ogni uno possa tutelare i propri interessi³⁰³.

La contrattazione collettiva, nonostante le difficoltà strumentali, potrà contribuire al processo di armonizzazione degli ordinamenti nazionali e alla regolazione dei rapporti di lavoro, tenendo conto della sua grande flessibilità e dell'adattamento immediato ai bisogni del mercato³⁰⁴.

Relativamente a quanto detto prima, si sottolinea che l'efficacia degli accordi collettivi nel Mercosur dipende anche da un processo d'integrazione economica e richiede, al meno formalmente, l'armonizzazione delle leggi sul lavoro e un coordinamento di politiche sociali, in modo tale da favorire la crescita economica, soprattutto tra paesi meno sviluppati del blocco, i quali generalmente hanno un

³⁰² Si veda O. ERMIDA URIARTE, *Globalización y Relaciones laborales*, op.cit., 73 ss

³⁰³ Cfr. G. FRANCO FILHO, *Globalização. Desemprego, mudanças nas relações de trabalho*, São Paulo, LTR, 1998.

³⁰⁴ Si veda J. L. UGARATE CATALDO, *Los derechos fundamentales y las relaciones laborales: El mundo de las palabras*. in *Derecho laboral*. Vol. 47, n. 214, Montevideo, 2004, 265 ss.

basso costo del lavoro e una scarsa legislazione sul lavoro, evitando la diffusione del fenomeno del dumping sociale o altre forme di precarietà³⁰⁵.

Quindi, la tutela del lavoratore in ambito regionale richiede un'ampia regolamentazione normativa dei rapporti di lavoro, che può essere conseguita anche mediante la sigla di accordi collettivi nazionali o transnazionali³⁰⁶.

5. Il caso Volkswagen tra Argentina e Brasile

Il caso Volkswagen ha suscitato molto interesse a livello di Mercosur, perché è stata la prima contrattazione transazionale in ambito regionale³⁰⁷. L'azienda multinazionale Volkswagen e le organizzazioni sindacali del settore di Argentina e Brasile, hanno firmato un contratto collettivo a livello transnazionale, prevedendo clausole che superavano gli standard di trattazione degli aspetti economici del contratto³⁰⁸.

L'accordo è stato firmato tra gli stabilimenti di Volkswagen dell'Argentina e Brasile e le centrali sindacali dei settori metalmeccanici, che comprendeva in specifico, l'industria metalmeccanica, elettrica ed elettronica, acciaio, auto e

³⁰⁵ Per un approfondimento sul tema si veda O. ERMIDA URIARTE , *La construcción de una red normativa laboral del Mercosur*, In *Derecho del trabajo*, v. 65, n. 2 Buenos Aires, 2005.

³⁰⁶ J. L. UGARATE CATALDO, *op.cit.* 270.

³⁰⁷ Sottoscritto a Sao Bernardo do Campo, São Paulo, il 16 aprile 1999, tra *Volkswagen do Brasil Ltda. Volkswagen de Argentina S.A. Sindicato dos Metalúrgicos do ABC, Sindicato dos Trabalhadores nas Industrias e Oficinas Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico e Eletrônico, Siderúrgicas e Automobilísticas e de Autopeças de Taubaté, Tremembé e Distritos Sindicato de Mecânicos Afines de Transporte Automotor de la República Argentina, Confederação Nacional dos Metalúrgicos da CUT de Brasil.*

³⁰⁸ La formazione professionale è un diritto fondamentale riconosciuto dalle più importanti strumenti giuridici internazionali sui diritti umani, presente anche nella Dichiarazione Socio-laboral.

componenti auto, da parte del Brasile, mentre il complesso argentino comprendeva il settore metalmeccanico, auto e autotrasporti³⁰⁹.

Questo innovativo contratto collettivo stabiliva, oltre al già citato aspetto economico, alcuni principi fondamentali delle relazioni tra capitale e lavoro nel contesto del Mercosur³¹⁰.

Con questo contratto le parti hanno accordato aspetti sociali non ancora toccati a livello di contrattazione collettiva. In effetti le clausole discusse nel contratto imponeva una maggiore attenzione circa il *livello di occupazione, qualità della vita, qualità del prodotto, la soddisfazione, la produttività e l'impatto ambientale*, nonché di stabilire un dialogo costruttivo e di azione cooperativa per affrontare i problemi economici, politici e sociali attraverso soluzioni in grado di evitare potenziali conflitti.

Un altro aspetto innovativo dell'accordo, è la previsione espressa sugli scambi di informazioni, tra l'azienda e lavoratori. Questa clausola imponeva alla Volkswagen di fornire informazioni chiare e complete sugli aspetti rilevanti delle attività aziendali, tramite la realizzazione di riunioni a scadenze annuali. La discussione congiunta di questioni comuni doveva servire allo scambio di

³⁰⁹ Per ulteriori informazioni sull'accordo in studio si veda CINTERFOR (Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional), *Diálogo social y formación profesional*. Disponibile in http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/dialogo/relabyfp/neg_coll.htm

³¹⁰ Per approfondimenti si veda In CINTERFOR, *Diálogo social y formación profesional, op. cit.*, Principi generali previsti dal contratto: (i) la necessità di una maggiore comunicazione e lo scambio di informazioni tra le parti; (ii) la consapevolezza che solo attraverso il dialogo è possibile raggiungere un grado di piena conoscenza e comprensione delle realtà e delle peculiarità di Argentina e Brasile; (iii) le potenzialità del Mercosur e, soprattutto, la partecipazione della Volkswagen America Latina; (iv) ha imposto la necessità di analisi condivise e discussione tra le parti per ottenere migliori tassi di produttività, qualità, customer satisfaction e di protezione dell'ambiente, sono infatti questi fattori chiave per le unità di business della Volkswagen in America del Sud e la loro conseguente permanenza nel mercato.

informazioni sulle tendenze e strategie, promuovendo lo sviluppo di tutto il settore e delle relazioni azienda-lavoratore. Inoltre, è stato previsto l'impegno di entrambe le parti sulla prevenzione dei conflitti, sia individuali o collettivi, attraverso un dialogo costante³¹¹.

L'accordo prevedeva l'impegno da parte delle aziende nel riconoscimento dei diritti dei dipendenti delle varie unità produttive del Gruppo Volkswagen, delle organizzazioni sindacali del Mercosur e di riconoscere le commissioni interne di fabbrica come partner nel trattamento di problemi sul lavoro.

L'innovazione di questo accordo è senza dubbi la previsione di un programma di formazione professionale che comprendeva “corsi di formazione avanzati di carattere tecnici, seminari formativi”, collegati tra le varie unità produttive, nel rispetto dei requisiti specifici e tecniche derivanti dai processi di produzione di ogni unità. Questa clausola si è rivelata una delle principali esigenze nei successivi contratti collettive a livello di Mercosur.

6. Il *social dumping* nell'America Latina – cenni

La globalizzazione ha accentuato i fenomeni di trasferimenti internazionali tra imprese e di conseguenza ha favorito la mobilità dei lavoratori sul mercato del lavoro, accentuandosi così le differenze tra standard sociali, fattore che potrebbe contribuire alla diminuzione delle tutele dei lavoratori, dando spazio alla propagazione di fenomeni come il *dumping sociale*³¹².

³¹¹ OIT/Cinterfor. *La formación profesional y la productividad*. Montevideo: OIT/Cinterfor, 2008. p 196.

³¹² O. ERMIDA URIARTE, *Crisis y Derecho del trabajo: viejos conocidos*. Montevideo, 2009, 111 ss.

L'America Latina è un continente suscettibile alla diffusione di questo fenomeno, soprattutto nei paesi meno sviluppati in cui si osserva una scarsa regolamentazione della materia sociale. L'inesistenza di strutture giuridiche sovranazionali e l'assenza di un coordinamento in difesa della tutela di lavoratori, associato alle forte asimmetrie tra gli ordinamenti giuridici interni favoriscono l'estensione del problema tra i Membri del Mercosur e Paesi limitrofi.

Il fenomeno del *Dumping sociale* è un problema che andrebbe combattuto a livello regionale con l'adozione di strumenti giuridici all'interno del Mercosur oltre che con l'introduzione di clausole sociali negli ordinamenti dei singoli Stati membri³¹³.

Dai dati rilevati nella ricerca in corso si osserva purtroppo, che tra i Paesi dell'America Latina trova molto spazio la pratica dell'outsourcing e dei contratti di lavoro a termine tramite agenzia, settore che ancora non presenta adeguata, e non garantisce ai lavoratori somministrati la tutela dei diritti contrattuali.

Si osserva una forte tendenza regionale alla flessibilizzazione delle regole del lavoro e alla limitazione della libertà di associazione volte a depotenziare i diritti sindacali dei lavoratori, soprattutto facendo aggio sul dumping sociale derivante dalla minore forza contrattuale dei lavoratori esternalizzati e proveniente da Stati economicamente più deboli³¹⁴.

³¹³ Per approfondimenti sul tema del dumping sociale, si permetta il rinvio a A. PERULLI, *Diritto del lavoro e globalizzazione - Clausole sociali, codici di condotta e commercio internazionale*, CEDAM, Padova, 1999.

³¹⁴ Dati resi noti alla Conferenza della Regione Latino Americana sulla sub-contrattazione svoltasi in Brasile nel 2010, che vedeva, tra i suoi partecipanti le organizzazioni affiliate di Brasile, Argentina, Colombia, Cile e Uruguay.

Il proprio Mercato comune, come istituzione viene più volte accusato di favorire questo scenario poco rassicurante al mondo del lavoro e della contrattazione collettiva. In effetti, il raggiungimento degli obiettivi economici del Mercosur sono privilegiati in relazione a quelli delle tutele sociali, accentuando le già conosciute differenze sociali.

Il Brasile è tra i Paesi del Mercosur che presenta il più alto tasso di crescita economica ed è anche lo Stato in cui si osservano le più gravi violazioni dei diritti umani, soprattutto per quanto riguarda il lavoro infantile e il chiamato lavoro schiavo, o in condizioni analoghe alla schiavitù, nonostante il Paese abbia ratificato le convenzioni dell'OIL in materia³¹⁵. E' anche un Paese che presenta una forte tendenza alla flessibilità dei rapporti di lavoro, principio tra l'altro previsto dalla propria Costituzione Federale, che permette la modifica degli aspetti economici del rapporto mediante la contrattazione collettiva³¹⁶, e di cui le parti fanno utilizzo soprattutto, per giustificare il raggiungimento delle crescita economica.

Ed è proprio in Brasile che si trovano gli esempi più evidenti della cultura dell'utilizzo del dumping sociale. Nel settore petrolifero brasiliano, un rapporto della compagnia di bandiera del petrolio del Brasile *Petrobras*, del 2010, dimostra che l'azienda statale ha circa 400 mila dipendenti, di cui 80.000 dipendenti diretti e a tempo indeterminato e altri e 291.000 addetti indiretti, tramite contratti di terziarizzazione o altre forme di appalto e subappalto³¹⁷. Questi indici si

³¹⁵Si veda in *OIT: Projeto de combate ao trabalho escravo no Brasil*, progetto svolto in collaborazione con l'OIL per la soppressione dei lavori forzati in Brasile. Disponibile in: http://www.oit.org.br/trabalho_forcado/brasil/projetos/documento.php

³¹⁶ Articolo 7°, comma 6 della Costituzione Federale del Brasile del 1988.

³¹⁷ Per un ulteriore approfondimento si vedano in commenti sul rapporto disponibile in: <http://www.qgdopetroleo.com/2011/07/terceirizacao-na-petrobras.html>

commentano di per sé e causano molte perplessità, sia per la sua ampia dimensione, sia per come il fenomeno venga addirittura diffuso dalle proprie aziende statali.

Lo Stato dovrebbe essere il primo a tutelare il lavoratore dai sistematici abusi di queste modalità di lavoro, ma in questo caso è il primo a fomentare e a contribuire alla diffusione del fenomeno, senza tenere presente che proprio nell'ambito della terziarizzazione la legislazione non è ancora in grado di stabilire rigidi parametri di tutela del lavoratore.

Per contrastare questa ormai consolidata tendenza, la Federazione Unica dei lavoratori del petrolio (FUP) ha condotto numerose discussioni e incontri nazionali e regionali per aumentare la consapevolezza circa l'impatto negativo del lavoro e dei contratti tramite agenzie³¹⁸.

Andando oltre ai confini del Mercosur ma restando sempre in America Latina, si cita un ulteriore esempio tratto dal noto caso di Sintracarbón in Colombia, (organizzazione dei lavoratori delle miniere), in cui i delegati sindacali hanno recentemente segnalato come si sta procedendo alla revisione dei contratti degli attivisti sindacali al fine di modificare i loro accordi contrattuali, con l'obiettivo di sostituire quelli che erano posti di lavoro a tempo indeterminato, con i cosiddetti "contratti spazzatura."

Sempre in ambito della contrattazione collettiva in Colombia, si cita l'esempio portato alla luce dai rappresentanti della Sintravidricol (Unione di Industria del vetro della Colombia), che hanno reso noto come si stia procedendo a licenziamenti collettivi di lavoratori nelle aziende del settore, per essere sostituiti da lavoratori

³¹⁸ Testo integrale su <http://www.sindpd.org.br/noticias.asp?id=362>

forniti tramite agenzia. Sempre in questo settore, le organizzazioni sindacali denunciano i problemi dei rapporti di lavoro triangolari, in cui i lavoratori con contratto tramite agenzia non hanno chiarezza su chi è il responsabile per le loro condizioni di lavoro³¹⁹.

E' noto che l'utilizzo sempre più accentuato delle forme di esternalizzazione del lavoro e l'abuso di contratti a breve termine portano alla precarietà del mondo del lavoro, questo viene accentuato soprattutto in un contesto regionale in cui sono a contrasto una forte tendenza alla flessibilizzazione e all'inesistenza di regole sovranazionali o comunitarie in grado di tutelare i lavoratori³²⁰.

Tra i Paesi del Mercosur la chiusura di una impresa viene spesso considerato un motivo legittimo di licenziamento. Questa pratica è molto diffusa, soprattutto perché configura una strategia di tipo economica per trasferirsi un'altra regione dello stesso Paese o addirittura in un altro Stato membro in cui l'azienda sostiene minori costi sociali potendo così essere maggiormente competitiva nel mercato³²¹.

Il Mercosur ha quindi ancora molta strada da fare verso il consolidamento di uno spazio sociale equo ed in grado di tutelare i propri lavoratori. L'attuale scenario di crescita economica non può giustificare qualsiasi violazione a danno del lavoratore. Servono quindi di strutture giuridiche sovranazionali ed un coordinamento regionale per contrastare il fenomeno del dumping sociale nella regione.

³¹⁹ Per ulteriori approfondimenti si veda www.sintravidricol.org.com.

³²⁰ Si veda in M.A.GALLART, *Competencias, productividad y crecimiento del empleo: el caso de America Latina*. Montevideo: OIT/ Cinterfor, 2008. 111

³²¹ O. ERMIDA URIARTE; N. COLOTUZZO, *Descentralización, tercerización, subcontratación*, OIT-FSAL, Lima 2008. p 309.

7. Note critiche e conclusive

I rapporti di lavoro nella post modernità hanno delle caratteristiche specifiche che portano alla sovrapposizione del capitale sul lavoro e di conseguenza alla flessibilizzazione o deregolamentazione del diritto del lavoro³²².

Considerando l'assenza delle norme sovranazionali in materia di diritto del lavoro e di tutela dei lavoratori coinvolti nel processo d'integrazione, la contrattazione collettiva assume un ruolo importante nella regolazione di questo settore.

Il Mercosur è una zona di libero commercio senza una struttura istituzionale di carattere sovranazionale, che non ha raggiunto ancora uno status di diritto comunitario. In questo modo, le decisioni producono la loro efficacia soltanto dopo la ratificazione di ogni Paese membro del blocco, come fossero norme del diritto internazionale e dovessero essere accorpate all'ordinamento giuridico interno degli stessi.

In questo modo, dati gli ostacoli e la lentezza nello stabilire le basi a partire dalle quali l'armonizzazione del diritto del lavoro deve essere costruita, è prematuro affermare che la negoziazione collettiva sia in grado di armonizzare, da sola, la disciplina in studio all'interno degli ordinamenti degli Stati membri.

Se il Mercosur intende svilupparsi verso un mercato unico, occorrono delle strutture sovranazionali e una minima armonia tra le norme comunitarie e gli

³²² O. ERMIDA URIARTE, N. COLOTUZZO, *op.cit.* pp .310 ss .

ordinamenti interni in grado di combattere la formazione e la diffusione di fenomeni come il dumping sociale, che come si è visto tende a propagarsi nelle circostanze di bassa regolamentazione sociale.

Nella prospettiva di tutela dei diritti sociali a livello regionale, non si può ambire all'eliminazione totale delle asimmetrie tra diversi ordinamenti, al massimo si può pretendere l'armonizzazione tra i sistemi, specie sulla disciplina della sicurezza sociale, intesa anche come diritto alla previdenza sociale.

Tuttavia, pensata in un senso più ampio, la contrattazione collettiva genera gradualmente pratiche che permettono di sviluppare delle azioni da parte degli attori sociali favorendo la partecipazione tripartita, il dialogo sociale e arricchendo l'orizzonte dei rapporti collettivi di lavoro.

VI Capitolo

La libera circolazione dei lavoratori nel Mercosur

SOMMARIO: 1. Introduzione alle fonti che regolano la libera circolazione all'interno del Mercosur. 2. Il contributo della Dichiarazione Socio-laboral nella costruzione di uno spazio di libera circolazione nel Mercosur. 3. La questione della sicurezza sociale e il ruolo dell'Accordo Multilaterale sulla Sicurezza Sociale nella regolamentazione delle tutele dei lavoratori migranti. 3.1. Il sistema integrato *Siaci*. 3.2. Cenni alla *Formaciòn Profesional* nel Mercosur. 4. L'evoluzione della disciplina della libera circolazione nel Mercosur. 4.1. Dagli accordi bilaterali in materia di migrazioni all'Accordo sul Diritto di Stabilimento dei cittadini dei Paesi Membri del Mercosur.

1. Introduzione alle fonti che regolano la libera circolazione all'interno del Mercosur

Nel presente elaborato si è accennato alla questione della cittadinanza dei lavoratori, e cioè delle implicazioni che le migrazioni di lavoratori da uno Stato Membro all'altro del Mercosur comportano sulle titolarità di diritti e obblighi in capo ai cittadini migranti.

Si è visto che le norme introdotte nel campo del diritto del lavoro e in particolare quelle che riguardano la tutela del lavoratore, morale, fisica e sociale,

sono frutto di un ampio sforzo sostenuto, soltanto in parte dalla politica, e molto di più da organismi rappresentativi di cittadini e lavoratori.

Si è, altresì, accennato al fatto che gli organi del Mercosur preposti alla trattazione di suddette questioni sono organi che esprimono sostanzialmente atti non vincolanti, o, più correttamente, atti la cui efficacia dipende dall'effettiva volontà politica degli Stati Membri, premesso che esiste un dualismo costituzionale negli atti emanati da organismi sovranazionali³²³.

Ancora, si è accennato al fatto che il recepimento di importanti dettami quali quelli contenuti nella *Declaración Socio-laboral* non sono uniforme negli Stati Membri e in qualche maniera il recepimento è subordinato all'attività del legislatore o del giudice interno, considerata l'assenza di organi comunitari che possano garantire l'uniformità di applicazione del diritto del Mercosur (soprattutto nel campo del diritto del lavoro e delle questioni sociali).

Oggetto del presente capitolo sarà invece un'analisi delle fonti giuridiche – precipuamente di diritto internazionale – che hanno contribuito ad avviare un processo che vede come obiettivo finale l'affermazione di una libera circolazione dei lavoratori a fianco alla libera circolazione di beni, servizi e capitali.

Si è già discusso, nel presente elaborato, circa la scarsa lungimiranza di un sistema di integrazione economica che abbia come obiettivo la costituzione di un'unione doganale e che tenga nella dovuta considerazione lo sviluppo adeguato degli aspetti giuslavoristici e sociali³²⁴.

³²³ Si veda C. MESQUITA BARROS, *Integração, migração e mercado laboral*. Revista de Trabalho e Ambiente, V 4, n 6 Caxias do Sul, 2006, p. 110.

³²⁴ Cfr. O. ERMIDA URIARTE, *La ciudadanía laboral en el Mercosur*, Cinterfor/OIT, Uruguay, 2000.

Difatti, inizialmente, la discussione sui diritti dei lavoratori migranti condotta in seno al Mercosur, e precisamente dalla Commissione Tematica del Sottogruppo di Lavoro n. 10 a metà degli anni novanta sembrava escludere tali questioni da una trattazione a livello comunitario³²⁵.

Tuttavia, grazie anche al progressivo allontanamento della classe politica dirigente dei Paesi Membri dagli ambienti del neoliberismo, tale questione prese una direzione differente, come testimoniato anche dall'approvazione della Declaración Socio-laboral del 1998³²⁶. In effetti, negli anni seguenti, all'interno del Mercosur, si verifica un sostanziale stallo nello sviluppo di tematiche sociali legate al lavoro, segnato soprattutto dalla sottoscrizione di diversi accordi bilaterali e multilaterali e dalla propria Carta sociale.

Soltanto alla fine del 2002 venne approvato il Progetto di Accordo sul Diritto di Residenza per i Cittadini degli Stati aderenti al Mercosur³²⁷. Fu in questo contesto che la discussione sulla libera circolazione delle persone, e in particolare dei lavoratori, tornò ad avere un ruolo primario all'interno dell'ambito di riferimento³²⁸.

Sulla stregua del rinnovamento dell'agenda politica del Mercosur si colloca anche la Conferenza Regionale del Lavoro, convocata dalla Commissione Socio-laboral, la quale ha portato alla costituzione di un Gruppo di studio di alto livello e

³²⁵ Cfr. H. BARRETTO GHIONE., *Libre circulación de trabajadores en el Mercosur: la discusión histórica y las propuestas actuales*, Montevideo, 1997.

³²⁶ Si veda in O. ERMIDA URIARTE, *Las políticas laborales después del neoliberalismo*, in rev. *Comunicación & Política*, vol. 26 Nro. 2, Rio de Janeiro 2008, 119 ss.

³²⁷ *Proyecto de Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del Mercosur*, scaturito dalla riunione dei Ministri dell'Interno e della Giustizia del Mercosur tenutasi a Salvador de Bahía in Brasile nel novembre 2002.

³²⁸ In particolare nel Progetto dell'Accordo si manifestò l'esigenza di sviluppare norme comuni per quanto concerne il rilascio del permesso di soggiorno a beneficio dei cittadini degli Stati Membri, nonché la necessità di porre soluzione alle situazioni di irregolarità di predette persone.

alla successiva stipula di un Accordo per l'uguaglianza dei diritti civili, sociali, culturali ed economici dei cittadini dei Paesi firmatari, formalizzato con la Dichiarazione Presidenziale Congiunta del Mercosur del 6 dicembre 2002³²⁹.

Un ulteriore impulso alla questione della cittadinanza dei lavoratori nel Mercosur viene fornito dalla Conferenza Regionale del Lavoro del 2004. In particolare, con l'approvazione di una strategia per il Mercosur di creazione del lavoro da parte del Gruppo di alto livello, si attribuisce maggiore attenzione, nell'agenda politica del Mercosur, a tematiche attuali come il fenomeno dell'esclusione sociale dei lavoratori immigrati e la mancanza di pari opportunità, ma più in generale al problema della regolarizzazione dei cittadini e lavoratori migranti in condizioni di clandestinità.

Tali temi sono, altresì, dibattuti nell'Accordo Multilaterale di Sicurezza Sociale, entrato in vigore nel 2005³³⁰, ma anche nel Vertice dei Capi di Stato del Mercosur, riuniti a Cordoba (Argentina) nel 2006.

Lo sviluppo di un sistema legislativo di protezione dei lavoratori è stato, infine, rafforzato dalla ratifica da parte degli Stati Membri di alcune Convenzioni dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro³³¹, considerate fondamentali per la creazione di uno *standard* minimo di armonizzazione nella disciplina della libera

³²⁹ Tale Accordo è stato ratificato dai Paesi Membri del Mercosur, escluso il Paraguay, e non è pertanto vigente nell'intero Mercosur ma soltanto dove sono intervenuti accordi bilaterali. Inoltre hanno stipulato l'Accordo anche Cile e Bolivia.

³³⁰ L'*Acuerdo Multilateral de Seguridad Social* fu approvato nel 1997 e viene trattato in maniera maggiormente approfondita nel proseguo dell'elaborato.

³³¹ Cfr. O. ERMIDA URIARTE, *La Dimensión Social del Mercosur. Cuadernos de Fundación. Derecho del Trabajo y la Seguridad Social*. Fundación Educación de Cultura Universitaria. Montevideo: Uruguay, 2004, p. 27 ss.

circolazione dei lavoratori e della necessaria tutela dei diritti degli stessi all'interno dei Paesi Membri³³².

È importante, altresì, porre in evidenza, per quanto riguarda la libera circolazione dei lavoratori, come la trattazione di questo argomento non possa esaurirsi nell'analisi del diritto alla mobilità degli stessi da un Paese all'altro del Mercato Comune, senza restrizioni di transito. Invero, dato atto dei limiti di uno sviluppo economico che non tenga conto delle conseguenze sociali che derivano dallo spostamento della forza lavoro, è importante dare il giusto rilievo allo sviluppo della normativa e degli accordi, sviluppatisi a partire dalla fine degli anni '90 nel contesto del Mercosur, attinenti il settore dell'educazione, dello sviluppo della professionalità dei lavoratori migranti, la protezione delle leggi del lavoro, accordi questi volti a garantire innanzitutto, la parità di trattamento in relazione al lavoro svolto, in assoluta eguaglianza rispetto ai lavoratori nazionali, compreso il mantenimento di una disciplina previdenziale durante e dopo la cessazione del lavoro³³³.

In questo contesto, si è già ribadita la necessità di un sistema sovranazionale di regole di tutela che garantisca ai cittadini di altri Stati, il pieno ed effettivo esercizio del diritto di stabilirsi in un Paese diverso da quello di origine, esercitando legalmente la propria professionalità, anche dal punto degli adempimenti

³³² Si veda J. M. GARCIA MONTIEL, *Armonización laboral*, in Sistema Comunitario II, Serie integración económica. Buenos Aires, 2003, p 124.

³³³ A. JAEGER JUNIOR, *Mercosur e a livre circulação das pessoas*, op. cit. p 158 ss.

assicurativi, previdenziali e pensionistici previsti per i cittadini dello Stato ospitante³³⁴.

Il Mercosur, dopo anni di intenso lavoro perseguito soprattutto dai sindacati organizzati attraverso la *Confederacion sindical*,³³⁵ e dal *Grupo de trabajo n. 10*, ha emanato un'importante documento di tutela dei lavoratori della ragione, la *Declaracion Socio-laboral*³³⁶. Pur non essendovi uniformità di visione sull'efficacia del documento³³⁷, che, ad ogni modo, ha una valenza di accordo tra Stati Membri, la Declaracion rimane il documento principale da cui partire per ogni successiva riflessione sulla libera circolazione e sulla tutela dei lavoratori nel Mercato Comune.

2. Il contributo della Dichiarazione Socio-laboral e nella costruzione di uno spazio di libera circolazione nel Mercosur

L'approvazione della Dichiarazione Socio-laboral ha creato un ampio spazio di discussione sulle tematiche dei diritti sociali e sulla libera circolazione delle persone, nonché in relazione alle problematiche che riguardano i processi migratori tra i Paesi del Mercosur³³⁸.

³³⁴ Cfr. J. M GARCIA MONTIEL, *Armonizacion laboral... op. cit.*, 124 ss.

³³⁵ Sul tema si veda C. M. BARROS, *A negociação coletiva e o sindicato*. In RODRIGUES A. (coord.), *Direito Constitucional do Trabalho*. São Paulo, LTR, 1993.283 ss.

³³⁶ Declaracion Socio-laboral, fu creata nell' 08 dicembre 1998, nella città di Rio il De Janeiro, Brasile.

³³⁷ Si è già discusso nel presente elaborato dell'efficacia della Declaracion, della portata programmatica o prescrittiva di alcuni suoi articoli, a seconda dell'interpretazione dottrinale, ma anche dell'effettiva attuazione che ancora dipende dalla volontà politicadei singoli Stati Membri.

³³⁸ Cfr. O. ERMIDA URIARTE, *La Dimensión Social del Mercosur. Cuadernos de Fundación. Derecho del Trabajo y la Seguridad Social*. Fundación Educación de Cultura Universitaria. Montevideo: Uruguay, 2004. p. 27 ss.

Si è accennato al fatto che la Declaración contiene un insieme di diritti sociali fondamentali, i quali assicurano al lavoratore migrante uno *standard* minimo di tutela a livello regionale. In particolare vengono garantite la non discriminazione e la promozione della parità di trattamento, la libertà sindacale, la libertà di associazione³³⁹. Il testo della Dichiarazione accoglie di fatto alcune importanti istanze di cittadini che, per ragioni lavorative, si recano all'estero in un Paese Membro del Mercosur. In effetti, nell'articolo 1° della stessa, si afferma l'uguaglianza di tutti lavoratori, vietando qualsiasi genere di discriminazione.

Tale principio, inoltre, trova riscontro anche nelle Costituzioni dei Paesi firmatari, che hanno garantito il diritto di non discriminazione sul lavoro e il principio di uguaglianza di tutti i lavoratori, soprattutto retributiva³⁴⁰.

Le regole previste da questo strumento, tendono a tutelare in particolare i lavoratori migranti e frontalieri, garantendo il diritto all'accoglienza, all'informazione, alla protezione e all'uguaglianza dei diritti e condizioni di lavoro riconosciuti ai cittadini del Paese in cui esercitano le loro attività³⁴¹.

Si osserva una preoccupazione nel coinvolgere gli Stati Membri a portare a termine azioni che contribuiscano a migliorare le opportunità di occupazione,

³³⁹ Si veda H. BARRETTO GHIONE, *Consecuencias de la declaración Socio-laboral del Mercosur en la Interpretación y aplicación de las normas laborales en los ordenamientos nacionales*. In *Derecho laboral*, v. 46, n. 210, Montevideo, 2003.

³⁴⁰ La Costituzione Argentina prevede, nell'articolo 14 della propria Costituzione, uguale remunerazione per identico lavoro. In Brasile, la Costituzione Federale prevede, all'articolo 7, il divieto di differenze retributive in ragione di genere. Il Paraguay, all'articolo 91 della propria Carta, prevede uguale salario per uguale lavoro. La Repubblica dell'Uruguay, infine, all'articolo 54, sancisce il principio della giusta remunerazione.

³⁴¹ L'art. 4, comma secondo, prevede che "*Gli Stati parti si obbligano ad adottare delle misure volte a stabilire norme e procedimenti comuni relativi alla circolazione dei lavoratori nelle zone di frontiera e a portare a termine le azioni necessarie per migliorare le opportunità di occupazione e le condizioni di lavoro e di vita di quei lavoratori*".

tramite lo sviluppo dei mercati regionali, e delle condizioni di vita e di lavoro di tutti i lavoratori, migranti e non³⁴².

A proposito pare importante sottolineare che il fine dichiarato è quello di correggere gli squilibri sociali della regione e tale proposito può essere letto come un requisito indispensabile dell'integrazione, da cui non si può prescindere nell'attuazione di politiche comuni in materia di circolazione dei lavoratori³⁴³.

La Dichiarazione riserva, peraltro, un ruolo importante alla questione della sicurezza sul lavoro, tema molto caro anche alla dottrina sudamericana, che cerca di riportare alla luce le carenze e i problemi di un aspetto poco tutelato, non solo dal punto di vista delle norme, ma anche da parte della contrattazione collettive, che come abbiamo visto si concentra soprattutto sulle clausole di tutela de reddito.

La necessità di stabilire delle regole comune o comunitarie sulla questione della sicurezza sul lavoro è di summa importanza per garantire una rete di protezione sociale che preservi l'omogeneità di trattamento sia agli abitanti che ai lavoratori migranti in caso di contingenze derivanti da infortuni e malattie. Nell'attuare tale direttiva gli Stati sono tenuti a coordinare le proprie politiche di previdenza, in maniera da *“sopprimere eventuali discriminazioni derivanti dall'origine dei cittadini beneficiari”*³⁴⁴.

³⁴² Si evidenzia, inoltre, la previsione di cui all'art. 16, che consacra il diritto alla formazione professionale come uno dei diritti fondamentali e basilari del lavoratore e di cui all'art. 15, concernente la protezione contro la disoccupazione, la quale include tra gli obblighi statali quello di facilitare l'accesso dei disoccupati ai programmi di riqualificazione professionale al fine di agevolare un loro reinserimento nel mercato del lavoro. Cfr. A. J. JAEGER, *op. cit.*, 111 ss.

³⁴³ Cfr. B. C. BOMFIM, *Relações Trabalhistas no Mercosul*. In Revista Síntese Trabalhista n° 129, Porto Alegre, 2000, 25.

³⁴⁴ La dottrina ha discusso a lungo sulla necessità di unificare le regole sulla sicurezza sociale, soprattutto quelle del sistema assicurativo e previdenziale. Cfr. L. RAFFAGHELLI, *Trabajo migrante regional en el Mercosur : apuntes sobre su problemática laboral y en segur idad social*. In Estudios de la

Anche nel caso in specie vi è pertanto un'importante previsione volta a favorire un'integrazione reale e a sancire la libertà di circolazione dei lavoratori con le conseguenti tutele da accordarsi sul piano sociale³⁴⁵.

3. La questione della sicurezza sociale e il ruolo dell'Accordo Multilaterale sulla Sicurezza Sociale nella regolamentazione delle tutele dei lavoratori migranti

La mobilità dei lavoratori è un fenomeno di crescente importanza nel contesto attuale, che richiede l'implementazione di un sistema di tutele di sicurezza sociale a livello regionale e internazionale. In tale contesto, è pertanto prioritaria la stipula di accordi tra i Paesi interessati volti a garantire l'erogazione dei diritti sociali³⁴⁶.

Nel contesto del Mercosur, la questione è stata inizialmente affrontata tramite la stipula di accordi bilaterali tra gli Stati, i quali hanno sostanzialmente gettato le basi e predisposto le condizioni affinché si addivenisse alla conclusione di un successivo accordo multilaterale sulla sicurezza sociale.

Nello specifico, si trattano di accordi siglati tra singoli Stati dell'America Latina negli anni '70 e '80, che avevano come principale obiettivo, la tutela del principio del ricongiungimento contributivo, cioè la possibilità per i lavoratori - soprattutto frontalieri - di beneficiare della continuità e dell'anzianità contributiva,

seguridad social. N. 94, Buenos Aires, 2004, p. 44.

³⁴⁵ Si veda in A. BIANCA, *Los países del Mercosur abren sus fronteras para el libre tránsito de personas*, In *La Insignia*, Madrid, 10 novembre 2002. Disponibile in <http://www.lainsignia.org/internacional.html>

³⁴⁶ Cfr. O. ERMIDA URIARTE, *La Dimensión Social del Mercosur. op.cit.*, p. 27 ss.

relativi ai periodi contributivi maturati mediante lo svolgimento di attività lavorativa in uno o più Paesi aderenti agli accordi³⁴⁷.

Lo sviluppo di un unico accordo multilaterale in materia di migrazione, lavoro e previdenza sociale, fu affidato al Sotto-gruppo di Lavoro n. 10. I lavori avviati hanno condotto, di seguito, all'approvazione dell'importante Accordo Multilaterale sulla Sicurezza Sociale³⁴⁸, il quale ha sancito il superamento del trattamento della materia tramite accordi bilaterali³⁴⁹.

E' evidente in tale senso, l'importanza che assume il settore della sicurezza sociale nel condizionare la libera circolazione delle persone, proprio per l'incidenza che i trattamenti previdenziali ed assistenziali hanno di fatto sulla vita del lavoratore, soprattutto su quelli migranti³⁵⁰.

La previdenza sociale e la sicurezza sociale sono considerata dagli strumenti internazionali come diritti fondamentali che spettano a tutti. Così è stato consacrato nei principali documenti che sanciscono i diritti umani, quali quelli delle Nazioni

³⁴⁷ Si veda più nel dettaglio E. CHIARETTO, *Libera circolazione delle persone nel Mercosur*, Working Papers n.22, Padova 2003, p.28 ss. L'autrice, nel corso di un'esaustiva analisi avente ad oggetto il passaggio dagli accordi bilaterali tra Stati in materia di migrazione, lavoro e previdenza sociale a un unico accordo multilaterale tra Paesi Aderenti al Mercosur, fa una cronistoria dei più importanti accordi, tra cui pare importante citare l'Accordo dell'Argentina con il Brasile, sottoscritto il 20 agosto 1980; l'Accordo dell'Argentina con l'Uruguay, sottoscritto il 29 novembre 1974; l'accordo dell'Argentina con il Paraguay, concluso con il Trattato di Yacireta del 3 dicembre 1973.; l'Accordo Argentina-Cile, sottoscritto il 17 ottobre 1971, e successivamente modificato nel 1996; il Trattato Argentina - Chile de "Integración y complementación minera" (San Juan -Argentina - 29 dicembre 1997 e Antofagasta - Chile - 20 agosto 1999).

³⁴⁸ L'Accordo è stato sottoscritto dai Ministri degli Esteri dei Paesi parti del Mercosur il 14 dicembre del 1997 a Montevideo (Uruguay), e rappresenta la prima normativa nel Mercosur a disciplinare la materia. L'Accordo viene approvato dalla decisione n. 19/1997 dal Consiglio del Mercato Comune.

³⁴⁹ C.TOSELLI, A.G. ULLA., *Los problemas laborales y de la seguridad social que seplantean respecto de la migración de los trabajadores fronterizos*, XI Jornadas Rioplatenses de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Colonia del Sacramento, Montevideo, 2 e 3 giugno 2000.

³⁵⁰ Il principio della sicurezza sociale, comprende una serie di azioni volte a garantire i diritti sociali di ogni individuo, relativi alla salute, al benessere sociale e alle garanzie previdenziali e assicurative.

Unite, che con la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani del 1948, sancisce tale diritto all'art. 22³⁵¹.

Il tema è stato, altresì, discusso recentemente nella Dichiarazione dell'ILO sulla Giustizia Sociale per una equa globalizzazione nel 2008³⁵² e nella Conferenza Internazionale del Lavoro del 2009, con l'approvazione del Patto Globale per l'occupazione, al quale hanno aderito anche i paesi del Mercosur³⁵³.

Ad ogni modo, premesso che, come evidenziato nei precedenti capitoli, non esiste nel contesto del Mercosur una visione univoca sul tema della cessione della sovranità da parte degli Stati ad organismi internazionali³⁵⁴, la stipula di un Accordo multilaterale sulla sicurezza sociale è sintomo di un passo in avanti per quanto riguarda l'integrazione sociale, e nello specifico previdenziale, oltre che economica nel Mercosur.

L' Accordo Multilaterale sulla Sicurezza Sociale - così come altri strumenti del processo di integrazione - è di carattere intergovernativo, e pertanto, non ha

³⁵¹ Il principio della sicurezza sociale è, inoltre, sancito nel Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (1966), che afferma all'art. 9 che: "*Gli Stati partecipanti al presente Patto riconoscono il diritto di ciascuno alla previdenza sociale, ivi inclusa l'assicurazione sociale*", e nella Dichiarazione di Filadelfia (1944), nella quale si riconosce il solenne impegno da parte dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro di assecondare la messa in opera, nei vari paesi del mondo, di programmi atti a realizzare: *«l'estensione di misure di sicurezza sociale per fornire un'entrata di base a tutti coloro che sono in stato di necessità e abbisognano di cure mediche generali»*.

³⁵² Nella Dichiarazione dell'ILO del 2008 sulla Giustizia Sociale si riconosce che l'ILO ha l'obbligo di sostenere tra le nazioni del mondo i programmi aventi ad oggetto l'estensione delle misure di sicurezza sociale per fornire un reddito di base per tutti coloro che ne hanno bisogno, insieme con tutti gli altri obiettivi indicati nella Dichiarazione di Filadelfia.

³⁵³ Tale patto propone misure politiche volte a proteggere dalla crisi gli individui e le famiglie più vulnerabili attraverso il rafforzamento dei sistemi di protezione sociale, al fine di fornire sostegno al reddito. L'Organizzazione Internazionale del Lavoro si propone di fornire protezione ai lavoratori in generale, e ancor più alla categoria dei lavoratori migranti. Questo si rispecchia nei suoi strumenti giuridici e, più recentemente, nel Quadro Multilaterale sulla Migrazione delle Forze di Lavoro dell'ILO, che fissa principi non vincolanti e linee-guida diritti dei lavoratori migranti.

³⁵⁴ T. WALDIR DE ALBUQUERQUE, *A advocacia no Mercosul*, in *Los Procesos de integración en el nuevo milenio*, in Pimentel L. O., Nogales de Santivàñez E. (a cura di), IX Encuentro Internacional de derecho de America del Sur, La Paz, Bolivia, 2000, p. 361 ss.

efficacia diretta negli ordinamenti interni, essendo necessario un ulteriore atto di recepimento nella legislazione interna dei Paesi firmatari. Lo stesso, in ogni caso, ha la finalità precipua di attenuare le asimmetrie esistenti, cercando di armonizzare l'apparato normativo dei Paesi Membri in materia previdenziale, con l'obiettivo di fornire ai lavoratori e alle loro famiglie uno *standard* di protezione il più possibile uniforme.

Le premesse di questo accordo, mirano soprattutto a garantire che i sistemi previdenziali dei diversi Paesi siano collegati, senza tuttavia avere la pretesa di creare un sistema comune di sicurezza sociale (ipotesi non auspicabile nell'attuale contesto).

Per tale ragione è necessario individuare i meccanismi per la determinazione della legislazione applicabile, evitando il conflitto di leggi e garantendo allo stesso tempo l'applicazione dei diritti fondamentali dei lavoratori³⁵⁵.

L'Accordo, firmato nel 1997, entrò in vigore soltanto nel 2005, e anche da questo si intuisce come la non volontà politica incide nell'attuazione degli strumenti di tutela sociale.

Lo stesso definisce il proprio ambito di applicazione, definendo all'articolo 1, "il lavoratore come la persona che, esercitando o avendo esercitato una specifica attività, è o è stato soggetto alla legislazione di uno o più Paesi Aderenti"³⁵⁶.

³⁵⁵ Si veda più approfonditamente N. PÉREZ VICHICH, *El Mercosur y la migración internacional*, in *Ponencia presentada en la reunión de expertos en migración y desarrollo de Latinoamérica*, Ciudad de México, 2005.

³⁵⁶ Tali benefici si estendono anche ai lavoratori di Stati terzi che risiedano in uno Stato Aderente, purché vi abbiano prestato la loro attività lavorativa. Cfr. G.M. MARCHESINI, *Libre circulación de la mano de obra en el Mercosur*, in *Revista de derecho del Mercosur*, n.3, B.A., 1999, p. 1 ss.

Pertanto, l'Accordo attribuisce rilevanza giuridica ai rapporti di lavoro che si sono svolti in un qualsiasi Stato del Mercosur.

Nell'Accordo viene affermato inoltre, il principio di non discriminazione mediante la previsione espressa che i diritti previdenziali siano riconosciuti a tutti i lavoratori che esercitino o abbiano esercitato la propria attività in un qualsiasi Stato Aderente, alla pari dei cittadini dello Stato medesimo, stabilendo che *ciascuno Stato concederà a predetti lavoratori la tutela, i sussidi e le prestazioni sanitarie previste dalla propria legislazione*³⁵⁷.

Quindi, ai sensi dell'accordo, in analisi il lavoratore saranno sottoposto alla legislazione previdenziale e assicurativa vigente nello Stato Membro, nel cui territorio abbia esercitato la propria attività lavorativa³⁵⁸.

La circostanza che il trasferimento del lavoratore sia internazionale - nell'ambito degli Stati membri - coinvolge dunque differenti sistemi nazionali di sicurezza sociale, circostanza che richiede la definizione di regole di coordinamento

³⁵⁷ Tale beneficio è esteso anche ai familiari dei lavoratori. Si veda anche C.A. ROBINSON, *A livre circulação de trabalhadores: condição necessária ao processo de integração econômica*, en *Revista de Derecho del Mercosur*, 2000, n.1, p. 200.

³⁵⁸ L'art.5 dell'Accordo prevede una serie di eccezioni a quanto stabilito dall'art. 4 ,e precisamente: - il lavoratore di un'impresa con sede in uno Stato Membro che eserciti mansioni professionali, di ricerca, scientifica, tecnica e di direzione, o altre attività simili e che sia trasferito per prestare servizi nel territorio di un altro Stato Membro per un periodo limitato di 12mesi (suscettibile, in via eccezionale, di proroga, previa autorizzazione dell'Autorità competente dello Stato ospitante); - il personale di volo delle imprese di trasporto aereo e il personale di transito delle imprese di trasporto terrestre (i quali sono soggetti alla legislazione dello Stato Membro in cui l'impresa per cui lavorano ha sede); - i membri dell'equipaggio di una nave battente bandiera di uno degli Stati Membri e qualsiasi altra persona impiegata in mansioni di carico e scarico, riparazione e vigilanza della nave al porto (tali soggetti restano soggetti alla legislazione dello Stato al quale appartiene la giurisdizione sulla nave); - i membri delle rappresentanze diplomatiche e consolari, delle organizzazioni internazionali e gli altri funzionari o impiegati di tali rappresentanze, i quali saranno soggetti alle disposizioni previste dagli accordi internazionali. È stato posto in rilievo in dottrina come le eccezioni ben possano riferirsi genericamente alla moltitudine dei lavoratori, e non tanto a una categoria specifica e professionalmente qualificata degli stessi, con conseguente vanificazione degli sforzi compiuti nella direzione di estendere predetta tutela trasversalmente ai lavoratori operanti nella regione. Si veda, a proposito, E. CHIARETTO, *op. cit.*, pp.30-31.

delle legislazioni interessate, per evitare la diffusione di squilibri sociali o il fenomeno del turismo sociale³⁵⁹.

Infine, l'Accordo prevede una clausola di salvaguardia: l'entrata in vigore dello stesso non può comportare in alcun caso la perdita dei diritti acquisiti in virtù dei precedenti accordi bilaterali vigenti tra gli Stati parti del Mercosur³⁶⁰.

In definitiva, le previsioni del nuovo Accordo, seppur innovativo su scala regionale, non sono tutt'ora in grado di garantire all'interno del Mercosur un *minimum* di uniformità per quanto riguarda il principio della continuità contributiva in favore dei lavoratori migranti, né tanto meno, le necessarie tutele sul piano previdenziale, consentendo un'agevole circolazione dei lavoratori, i quali ad oggi non hanno di fatto le garanzie sociali per affrontare il trasferimento ad un altro Paese Membro³⁶¹. È evidente, peraltro, come le inefficienze di questo sistema causino un ulteriore grave ritardo alla realizzazione di una reale integrazione nella regione.

3.1. Il sistema integrato Siaci

Per promuovere la trasparenza ed efficacia dei meccanismi di mobilità, il Mercosur ha messo in atto un sistema elettronico denominato “sistema di accordi

³⁵⁹ V. CHEBEZ, *Luces y ombas de la protección social de los desempleados en el cono sur, la Instalación de los seguros de desempleo en Argentina, Brasil y Chile*. In Estudios de la seguridad social, n. 97, Buenos Aires, 2006.

³⁶⁰ N. DE LAS MERCEDES BRAVO, M.C. ALLINEY, G. VICTORIN DE AVENDANO, *Un avance en el proceso de integración social en el Mercosur: el Acuerdo multilateral de seguridad social*, in Pimentel L.O. (a cura di), *Mercosur nõ cenário internacional - Direito e Sociedade*, voi 1, 1998 p. 395 ss.

³⁶¹ V. CHEBEZ, *Luces y ombas de la protección social de los desempleados en el cono sur: la instalación de los seguros de desempleo en Argentina, Brasil y Chile*. In Estudios de la seguridad social, n. 97, 2006, 105 ss.

internazionali sulla sicurezza sociale - SIACI³⁶², che accelera la comunicazione tra i ministeri della previdenza sociale degli Stati Membri, in modo da facilitare il godimento dei diritti che aspettano al lavoratore.

Il sistema SIACI permette agli Stati di comunicare elettronicamente con le istituzioni di previdenza sociale dei Paesi Parte, facilitando l'accesso alle informazioni relative allo storico professionale del lavoratore migrante.

Il progetto mira ad accelerare la concezione del beneficio dovuto al lavoratore che ha svolto attività lavorativa in un Paese distinto da quello di origine. Il sistema è organizzato in modo da garantire la trasparenza, celerità e rintracciabilità delle informazioni, sulla base di sistemi informatici di scambio di dati.

Il SIACI è in funzione dal settembre 2008 e da allora ha contribuito alla risoluzione di alcuni aspetti chiave del settore. Inoltre, consente di rispettare le normative sul trattamento dei dati personali e privacy, proprie di ciascuna istituzione. In termini pratici, l'utilizzo di SIACI ha decisamente migliorato la gestione delle domande di pensionamento sulla base di accordi internazionali nel Mercosur, garantendo maggiore trasparenza e agilità nell'effettiva erogazione dei diritti previdenziali ai lavoratori migranti.

3.2. Cenni alla *Formaciòn Profesional* nel Mercosur

Finora si è visto che la libera circolazione dei lavoratori comporta, di fatto, una serie di diritti all'interno del Mercosur. Fra questi il diritto di lasciare il proprio

³⁶² Questo strumento è stato idealizzato nell'ambito dell'accordo Multilaterale di Sicurezza Mercosur, firmato nel 2005, tra le istituzioni di sicurezza sociale dei Paesi Membri.

Paese d'origine e trasferirsi, assieme ai famigliari, in un altro Stato Membro, usufruendo dell'accesso al mercato del lavoro e godendo del sistema assistenziale e previdenziale del Paese ospitante³⁶³.

Si sono, inoltre, esposti i diritti contenuti della Declaración Socio-laboral del Mercosur, la quale, pur non avendo efficacia diretta negli Stati Membri, contiene delle enunciazioni che possono considerarsi prescrittive per gli Stati Membri, e quindi stabilisce di fatto un *minimum* di diritti per i lavoratori del Mercosur (i quali, ad esempio, hanno la libertà di associazione e di rappresentanza in tutto il territorio della regione)³⁶⁴.

La stessa Declaración prevede il diritto alla formazione professionale³⁶⁵, che, secondo la dottrina più autorevole³⁶⁶ non è da intendersi soltanto in senso letterale, ma piuttosto in modo ampio, fino a ricomprendervi il diritto al riconoscimento dei titoli e diplomi in ambito di formazione professionale.

Difatti, quando si parla di *formación profesional* nel Mercosur, la stessa è da intendersi nell'accezione più aperta, fino a ricomprendervi i numerosi protocolli approvati nel settore educativo e vevoli nel contesto regionale.

Peraltro tale concetto ha importanti risvolti nella libera circolazione dei lavoratori, dato che l'attività di armonizzazione in materia di riconoscimento di titoli acca-

³⁶³ J.D. CRISTALDO MONTANER, *Armonización normativa laboral del Mercosur: una propuesta unificadora*, Asunción, 2000, p. 127 ss.

³⁶⁴ Per quanto concerne la Declaración Socio-laboral i contenuti della stessa si rinvia al cap.II; per quanto concerne invece la valenza della stessa negli ordinamenti giuridici nazionali al cap. III del presente elaborato.

³⁶⁵ In particolare l'art. 16 della Declaración riconosce il diritto di tutti i lavoratori all'orientamento, alla formazione e alla crescita professionale. Cfr. O. ERMIDA URIARTE, *La Declaración Socio-laboral del Mercosur y su eficacia jurídica*, op. cit, p. 25.

³⁶⁶ Si veda ex omnibus H. ROBERTO MANSUETI, *Formación profesional y libre circulación de trabajadores en el Mercosur*, 2006.

demici consente sostanzialmente la libera circolazione di lavoratori qualificati nel Mercato Comune³⁶⁷.

Per quanto concerne la formazione professionale, le più importanti fonti giuridiche del Mercosur sono: (i) la Risoluzione del Gruppo del Mercato Comune n. 59/01, specificamente dedicata alla formazione professione, mediante la quale si raccomandano agli Stati importanti misure volte all'armonizzazione nel settore. In particolare il GMC raccomanda agli Stati Membri di integrare le politiche legate alla formazione professionale con le politiche attive di occupazione e con le politiche educative; (ii) la Raccomandazione del Consiglio del Mercato Comune n. 01/03, mediante la quale viene approvato un Repertorio di Raccomandazioni pratiche riguardo la formazione professionale³⁶⁸.

Parallelamente alle fonti menzionate, esistono una serie di Accordi complementari, inerenti il settore educativo, e precisamente il riconoscimento di titoli e diplomi all'interno del Mercosur, che meritano di essere menzionati³⁶⁹:

(i) - Il Protocollo di Integrazione e di Riconoscimento dei Certificati di Istruzione, Diplomi e Studi di Livello Primario e Secondario non tecnico, firmato a Buenos Aires il 5 Agosto 1994. Attraverso questo strumento, gli Stati Membri del Mercosur riconoscono reciprocamente, al fine di garantire il proseguimento degli studi

³⁶⁷ Va peraltro rilevato che nei Paesi del Mercosur non esiste un rigido distacco, come nella maggior parte degli ordinamenti europei, tra conseguimento del diploma o titolo universitario e abilitazione professionale.

³⁶⁸ La Raccomandazione n. 01/03 del CMC si ricollega all'art. 16 della Declaración Socio-laboral attribuendole la finalità di servire come strumento di armonizzazione di criteri di orientamento della formazione professionale e come stimolo allo sviluppo di politiche nazionali su basi comuni in relazione alla medesima materia.

³⁶⁹ Cfr. anche N. PEREZ VICHICH, *Mercosur: La libertad de circulación en debate*, in *Revista Relaciones Internacionales*, anno 7, nr. 12/97.

in un altro Paese Membro, i certificati e diplomi menzionati nel Protocollo. Inoltre, tale atto possiede anche un allegato di equivalenza, mediante il quale è possibile il riconoscimento di studi incompleti;

(ii) - Il Protocollo di Integrazione Educativa e di Convalida di Diplomi, Certificati, Titoli e riconoscimento di Studi Tecnici, firmato a Asunción il 5 agosto 1995. Mediante questo protocollo gli Stati Membri riconoscono reciprocamente certificati e titoli tecnici menzionati nel Protocollo, sia ai fini del proseguimento degli Studi in altro Paese Membro, che ai fini del completamento di un ciclo di studi non ancora concluso;

(iii) - Il Protocollo di Integrazione Culturale del Mercosur, firmato a Fortaleza il 16 dicembre 1996. Si tratta nel caso di specie di uno strumento volto alla conservazione della diversità culturale presente nei territori dei rispettivi Stati Membri e a promuovere la formazione comune di risorse umane coinvolte in attività culturali e a favorire lo scambio di operatori culturali e amministratori degli Stati parti, nelle rispettive aree di competenza;

(iv) - Protocollo di Integrazione per la Formazione delle Risorse Umane a Livello Post-universitario, firmato a Fortaleza il 16 dicembre 1996. Con questo importante strumento gli Stati Membri si impegnano a lavorare insieme al fine di consolidare ed espandere i corsi di laurea nella regione, attraverso la formazione e l'aggiornamento a professori universitari e ricercatori, e attraverso la creazione di un sistema di scambio tra istituzioni, grazie al quale docenti e ricercatori, lavorando su aree di

ricerca comuni, perseguono la formazione di risorse umane nell' ambito di progetti specifici;

(v) - Accordo sul Riconoscimento di Titoli e Diplomi Universitari per l'esercizio di Attività Accademiche negli Stati Membri del Mercosur, firmato ad Asunción, in Paraguay il 14 giugno 1999. Grazie a questo strumento gli Stati Membri si sono impegnati nel riconoscimento reciproco dei titoli e diplomi universitari, limitatamente a incarichi di docenza e di ricerca nelle istituzioni universitarie e di alta formazione di Brasile, Paraguay, Argentina e Uruguay³⁷⁰.

4. L'evoluzione della disciplina della libera circolazione nel Mercosur

4.1. Dagli accordi bilaterali in materia di migrazioni all' Accordo sul Diritto di Residenza per i Cittadini degli Stati Aderenti al Mercosur

Non è casuale che un mercato che nasca con degli obiettivi prettamente economici avverta l'esigenza di una maggiore integrazione dal punto di vista sociale. In questo senso, a partire dalla seconda metà degli anni '90, si è fatta maggiore la necessità di avviare un processo di apertura per quanto riguarda la circolazione delle persone all'interno del Mercosur, con conseguente creazione di nuove regole comuni volte a disciplinare la permanenza dei lavoratori e dei cittadini dei Paesi Aderenti che decidono di stabilirsi in un altro Paese Membro.

³⁷⁰ Cfr. C. CAMILLONI, *Mercosur Educativo: Reconocimiento de estudiosy titulos*, in O.L. PIMENTEL (a cura di), *Mercosur nò cenàrio intemacional - Direito e Sociedade*, voi. I, 1998, 55 ss.

A fianco dello sviluppo di un processo di armonizzazione dei diritti previdenziali e assistenziali, già trattato nel presente capitolo³⁷¹ si è deciso di avviare un percorso politico parallelo, con l'obiettivo di raggiungere un più alto grado di uguaglianza di diritti per i cittadini e lavoratori della regione³⁷².

Per quanto concerne il diritto di residenza di predetti soggetti, la materia, fino al 2002, era di fatto rimessa ad una serie di accordi bilaterali e multilaterali, i quali non erano in grado di sopperire alle restrizioni imposte alla libera circolazione di persone da parte delle legislazioni interne dei vari Paesi³⁷³.

La dottrina sottolinea come la normativa in materia di residenza dei cittadini migranti e per quanto riguarda l'accesso al lavoro dei vari Stati, in taluni casi, anche successivamente agli accordi bilaterali – basati sostanzialmente su un approccio di riconoscimento reciproco dei diritti dei lavoratori provenienti dai rispettivi Paesi - fosse eccessivamente discriminatoria in materia di accesso al lavoro, prevedendo di fatto, per i lavoratori migranti, non soltanto un sistema fondato sulle quote di ingresso, ma anche una contrattazione collettiva parallela per i cittadini stranieri. Un ulteriore elemento di discriminazione per il lavoratore migrante scaturiva anche dall'eccessiva frammentazione normativa che ha caratterizzato il settore dell'immigrazione nel contesto del Mercosur³⁷⁴.

Pertanto, a fronte di un'incapacità della legislazione giuslavorista nazionale dei Paesi Membri di stare al passo con l'evoluzione del mercato, e anche per trovare una

³⁷¹ Si veda anche A.J. JUNIOR, *Mercosul e a livre circulação de pessoas...*, *op. cit.*, 132 ss.

³⁷² Si veda nel dettaglio M. G. DELGADO, *Proteções contra a discriminação na relação de emprego*, en *Discriminação*, M. T. VIANA Y L. O. LINHARES RENAULT (coord.), S.P., 2000, pp. 106 ss.

³⁷³ Si veda anche Cfr. G.M. MARCHESINI, *op. cit.*, pp. 1 ss.

³⁷⁴ Cfr. M.L.J. NASCIMENTO, *A importância da aplicabilidade direta das normas emanadas do Mercosul*, in *Revista de Derecho del Mercosur*, 2000, n. 4, p. 127.

soluzione a fenomeni di illegalità diffusa nel comparto dell'immigrazione, i Paesi del Mercosur hanno optato per la creazione di norme comuni per quanto concerne il diritto di residenza dei lavoratori regionali³⁷⁵.

Un passaggio importante verso il superamento degli ostacoli imposti dal summenzionato quadro normativo in materia di immigrazione e di conseguenza verso un maggior livello di armonizzazione dei diritti dei lavoratori migranti è stata la stipula dell'Accordo sul Diritto di Residenza per i Cittadini degli Stati Aderenti al Mercosur³⁷⁶.

L'Accordo prevede che i cittadini di uno Stato aderente che vogliano stabilirsi nel territorio di un altro Stato, possano ottenere la residenza in quest'ultimo dimostrando la loro nazionalità e il possesso dei requisiti previsti dall'art. 4 dell'atto, i quali consistono sostanzialmente nel possesso di un documento di identità valido, certificato di nascita, certificato che attesti l'assenza di precedenti penali e, qualora lo richieda lo Stato di destinazione, un certificato di attitudine psicofisica³⁷⁷.

In proposito gli artt. 3, 5 e 8 dell'Accordo riconoscono indistintamente, ai cittadini dei Paesi Membri che già risiedano in uno Stato membro diverso da quello di provenienza o che vi si vogliano trasferire, un diritto di residenza temporaneo per un massimo di due anni, commutabile in residenza permanente, con effettiva parità

³⁷⁵ Cfr. H. R. MANSUETI, *Los trabajadores migrantes...*, *op. cit.*, p. 19 ss.

³⁷⁶ Tale accordo, approvato il 6 dicembre 2002, con Decisione 28/02 del CMC, viene immediatamente esteso anche ai Paesi associati del Mercosur. Si tratta in pratica degli *Acuerdos de Ministros Sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del Mercosur y su extensivo a Bolivia e Chile*, sottoscritti a Brasilia in data 8/11/2002.

³⁷⁷ Sull'argomento si veda N. PÉREZ VICHICH, *Migraciones laborales, libre circulación y construcción de ciudadanía en el proceso de integración regional del Mercosur*, in *Mercosur Parlamentario*, 2007, n. 6 (luglio), pp. 16-21.

di accesso a qualsiasi tipologia di attività lavorativa alle condizioni previste dalle legislazioni nazionali per i cittadini dello Stato ospitante³⁷⁸.

L'accordo sancisce inoltre per i lavoratori migranti (e per le loro famiglie) che abbiano ottenuto la residenza in un Paese Membro, l'uguaglianza di diritti civili, nonché il diritto al ricongiungimento familiare e comunque, un generale diritto a un trattamento non meno favorevole per quanto riguarda l'applicazione della legislazione sul lavoro, con particolare riguardo a remunerazione, condizioni di lavoro e sicurezza sul lavoro³⁷⁹.

In definitiva l'Accordo sul diritto di Residenza contiene disposizioni molto innovative rispetto a quelle previste nei precedenti accordi bilaterali. In proposito vengono di fatto abolite le restrizioni legate alla tipologia di lavoro da svolgere per poter ottenere il permesso di residenza, e viene introdotto un diritto soggettivo a stabilirsi nel Paese prescelto, con le importanti conseguenze che tale innovazione riverbera sull'integrazione socio-economica regionale³⁸⁰.

In buona sostanza, per i cittadini che vogliono spostare la residenza in un altro Paese membro, sarà sufficiente dimostrare la propria qualità di cittadini di una Stato parte o associato con facoltà, di stabilirsi liberamente nell'area Mercosur a prescindere dall'attività svolta, con esplicito divieto per gli Stati Membri di imporre

³⁷⁸ Cfr. H. R. Mansueti, *Los trabajadores migrantes...*, *op. cit.*, p. 22.

³⁷⁹ L'art. 9, comma. 6, enuncia i diritti dei figli degli immigrati che siano nati nel paese di destinazione e che potranno accedere all'istruzione scolastica in condizioni di parità con i cittadini dei Paesi parti. Si dispone inoltre che l'accesso alla scuola pubblica non potrà essere negato o limitato a causa della verificata condizione di irregolari dei genitori. Cfr. H. R. Mansueti, *Los trabajadores migrantes...*, *op. cit.*, p. 23.

³⁸⁰ Cfr. anche S.M. SASSONE, *Políticas migratorias y la integración en el Mercosur*, Buenos Aires, 2004, pp. 179-219.

restrizioni nei confronti di predetti soggetti per quanto riguarda la loro libertà di circolazione, di residenza e di accesso al mercato del lavoro³⁸¹.

Nel Mercosur si osservano importanti carenze istituzionali che, sebbene non interferiscono nella formulazione delle norme, in un secondo momento rendono difficile la piena applicazione compromettendo direttamente l'efficacia delle regole.

In effetti, esiste un'attenzione indirizzata alla soluzione dei problemi collegati al settore dei lavoratori migranti e di conseguenza alla regolamentazione della disciplina della libera circolazione, che in teoria ha stabilito una sorta di sistema di libera circolazione delle persone con uno standard minimo di sicurezza sociale, ma che tuttavia viene minato dalla mancanza di un coordinamento della materia a livello comunitario.

³⁸¹ I controlli alle frontiere sono però Stati mantenuti, diversamente da quanto occorso in Europa nell'area Schengen.

Conclusioni finali

A distanza di vent'anni dalla creazione del Mercato Comune del Sud, si osserva una sostanziale evoluzione del processo di integrazione regionale, che ha portato indubbiamente ad importanti progressi del sistema economico e sociale dei Paesi membri.

Il processo di integrazione nel Mercosur è contraddistinto da un intento ben specifico, quale “il consolidamento di un mercato comune” tra gli Stati parte. Il raggiungimento di un obiettivo di così grande rilevanza richiede una progressiva eliminazione delle asimmetrie e degli ostacoli non solo di natura economica e giuridica, ma anche e soprattutto di carattere culturale e politico.

Nei primi anni di vita di questo processo di integrazione è prevalsa quindi, nell'azione del Mercosur, una concezione strettamente economica, la quale non lasciava lo spazio necessario alle domande di attenzione al disagio sociale.

Naturalmente il Mercosur si ripromette anche il perseguimento di scopi sociali, tuttavia, una politica sociale non è tra gli obiettivi fondamentali del Trattato originario. Il miglioramento delle condizioni di vita e delle opportunità di lavoro

sono quindi compresi negli scopi perseguiti all'interno del mercato comune solo come conseguenza indiretta della crescita economica.

Successivamente, seppur con difficoltà, si è tentato di superare alcuni degli ostacoli che non consentivano lo sviluppo della dimensione sociale, in armonia con gli effetti del progresso economico degli Stati del Mercosur.

Un'importante spinta in questa direzione è stata conseguenza della democratizzazione degli Stati sudamericani e il raggiungimento di una buona stabilità democratica, anche tra gli Stati del Mercosur.

Un elemento fondamentale verso il consolidamento della democrazia nell'area regionale è stata l'introduzione, nel 1998, della "clausola democratica" che prevede nella forma del governo democratico, la *condicio sine qua non* per poter acquisire lo status di Stati Membri. Il fattore democratico quindi, rappresenta uno dei risultati politici più importanti raggiunto dal Mercosur, che tuttavia, si è rivelato insufficiente per sopperire alla mancanza sostanziale dei diritti sociali dei cittadini interessati nel progetto di integrazione.

La natura giuridica del Mercosur, come stabilita nel Protocollo di *Ouro Preto*, è di tipo intergovernativo e non sovranazionale, come nel modello Europeo di integrazione.

Ed è proprio questo il problema di fondo che viene sollevato a livello regionale, e sul quale sarà importante soffermarsi: l'assenza di strutture sovranazionali del Mercosur. Questa circostanza rappresenta un segno di forte precarietà e discontinuità verso uno sviluppo concreto del Mercosur, tale da

compromettere persino la natura stessa del progetto di integrazione, e cioè la creazione di un mercato comune.

In realtà, la scelta di adottare un sistema intergovernativo - sostenuta e voluta soprattutto dal Brasile -, ha le sue origini nelle premesse storiche dell'integrazione, basata soprattutto nella volontà di mantenere la sovranità individuale conquistata dopo anni di colonizzazione europea e successivamente segnata da lunghi periodi dittatoriali.

La decisione politica di utilizzare un sistema privo di autonomia sovranazionale, influenza direttamente nella produzione delle norme vincolanti, impedendo la creazione di un efficace sistema di diritto comunitario, essenziale pilastro di un sistema giuridico integrato. Di conseguenza, salvo rare eccezioni, l'attuazione delle normative emanate in sede di Mercosur, dipendono dalla volontà politica di ciascuno degli Stati membri. Difatti, alla luce di questo modello, le decisioni adottate sono sprovviste della cosiddetta efficacia diretta, e la loro applicazione dipende dall'effettivo valore di norma interna attribuitogli da parte singoli Paesi Membri.

Il tal senso, si osserva che nemmeno i progressi compiuti dal Mercosur sul piano economico hanno conosciuto un completo grado di sviluppo, - proprio a causa dell'ampia discrezionalità di cui godono gli Stati -, e non possono considerarsi in alcun modo raggiunti gli obiettivi di ampio respiro auspicati dal Trattato, dato che, a distanza di due decenni dalla sua creazione, il Mercosur rimane ancora un Mercato Comune "incompiuto".

In effetti, spesso si assiste a comportamenti refrattari da parte di alcuni dei Paesi membri, che assoggettano gli impegni presi in sede regionale, all'autonomia della normativa interna, la quale, come sappiamo, non è compatibile con il modello di cooperazione politica, economica, sociale e culturale a cui il Mercosur potrebbe aspirare.

L'efficacia sopracitata pertanto, è stata finora negata non solo ai diritti sociali, ma anche ai principi stessi contenuti nel Trattato originario, incluso quindi, il principio della libera circolazione dei capitali, dei beni e servizi, e del derivato diritto alla libera circolazione delle persone.

Non è da poco sostenere che questo modo di operare causa delle vere e proprie perplessità all'interno del sistema e la domanda da farsi è quella proprio suscitata più volte da dottrina. Potrà mai il Mercosur creare uno *spazio sociale autonomo*?

La risposta sicuramente verrà negli anni avvenire. Tuttavia, alla luce dello scenario attuale, si direbbe che il consolidamento di una dimensione sociale di fatto e di diritto, come nei termini del modello Europeo, dovrà ancora aspettare, almeno fino al raggiungimento degli obiettivi economici e del superamento del carattere intergovernativo.

A questo punto, si possono intuire le difficoltà di approccio su cui si basa il sistema delle fonti del Mercosur. Pur tuttavia, a fronte della disarmonica applicazione dei principi attinenti anche alla materia giuslavorista, alcuni dei quali dal contenuto prescrittivo, vi sono state delle aperture all'interno degli Stati membri,

dovute soprattutto dalla giurisprudenza, creata dai giudicati sul tema dell'efficacia delle fonti normative del Mercosur.

Le prospettive di affermazione e sviluppo della dimensione sociale del Mercosur, dipendono soprattutto dal rafforzamento delle istituzioni a livello sovranazionale e della creazione di un diritto comunitario in grado di coordinare politiche aventi un denominatore comune tra gli Stati membri, riducendo così le asimmetrie sia a livello economico che sociale.

Sarebbe corretto affermare quindi, che l'incompletezza giuridica del Mercosur riflette la diversità degli obiettivi perseguiti dagli Stati membri, in particolare in relazione all'avvio di un reale mercato comune più ampio. In effetti, il sistema attuale è dotato di strumenti istituzionali di carattere meramente intergovernativi, tipici del modello di zona di libero scambio, senza ulteriori scopi di integrazione e senza alcun meccanismo di condivisione della sovranità.

Ad ogni modo, sebbene gli obiettivi del Trattato siano prettamente commerciali, si osserva un lento ma progressivo interesse istituzionale, circa la conformazione di una reale dimensione sociale, che ha promosso negli anni la creazione di alcuni organismi ufficiali, legittimati a trattare le questioni sociali, soprattutto quelle relazionate al lavoro e all'occupazione.

I progressi osservati verso il consolidamento dello spazio sociale del Mercosur, possono considerarsi positivi e riguardano la creazione di organi o strumenti come il Foro Consultivo Economico Sociale e il Sotto gruppo di lavoro n. 10, che, nonostante la natura non vincolante delle proprie delibere, hanno assunto un

importante rilievo nella creazione di dispositivi come la “Dichiarazione Socio-laboral”, primo e vero passo verso una dimensione sociale del Mercosur.

Fortemente influenzata dalle Convenzioni dell'OIL, la Carta dei diritti sociali rappresenta uno strumento giuridico fondamentale di riconoscimento internazionale, per la promozione dei diritti individuali e collettivi nell'ambito del Mercosur. Con l'adozione della Dichiarazione si è raggiunto l'obiettivo dare delle risposte alla richiesta di comunione normativa tra i diritti sociali fondamentali all'interno del Mercosur, che funge anche da importante strumento di base per l'armonizzazione legislativa in ambito sociale.

Al contempo, è noto che dal punto di vista del contenuto, la Carta non presenta un carattere particolarmente innovativo rispetto alle Convenzioni dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, limitandosi, per lo più a ribadire diritti individuali e collettivi già sanciti da strumenti internazionali. Inoltre, la sua valenza giuridica è stata più volte contestata, in ragione della sua natura non vincolante, per cui la piena attuazione di questo strumento dipende dall'effettiva volontà politica di promuovere la sua esecuzione negli ordinamenti nazionali. In effetti, si è visto nel corso della trattazione, che gli Stati membri non hanno conferito uniformità di applicazione e di interpretazione alla Carta.

Sebbene priva di natura giuridica vincolante, la Dichiarazione ha previsto nel testo la propria auto-applicazione, raccomandando agli Stati Membri l'impegno a rispettare i diritti in essa contenuti, promuovendo la sua attuazione nel panorama

nazionale. Già il termine raccomandare, denota la fragilità con cui lo strumento si rapporta con gli Stati.

Vi sono elementi che di fatto confermano il principio della auto-applicazione. Innanzitutto, la Dichiarazione viene adottata nell'ambito del Trattato di Asunción e interpreta gli aspetti sociali dell'integrazione; in secondo luogo, contende principi che fanno parte del patrimonio giuridico dell'umanità, e a questo riguardo non può negarsi una vigenza degli stessi a prescindere da qualsivoglia riconoscimento (o disconoscimento) da parte degli Stati. Questo fattore di per sé giustificerebbe la sua immediata attuazione, ma a livello di Mercosur questo ragionamento non trova un riscontro giuridico positivo.

Non si può negare che, nonostante queste discrepanze, pare comunque aver preso corpo, a livello regionale, un progetto di sviluppo di equità sociale e giuridica nei confronti dei lavoratori. Sulla scorta della Dichiarazione, infatti, l'azione delle istituzioni in campo sociale ha ricevuto un impulso che si è tradotto in numerose raccomandazioni o proposte di direttive da parte delle commissioni e dei gruppi di studio, soprattutto per quanto riguarda le politiche per l'occupazione.

La promozione del miglioramento delle condizioni della vita e del lavoro è di fatto tra gli obiettivi della Dichiarazione, e particolare attenzione è stata dedicata alle politiche contro le varie forme di discriminazione ed emarginazione sociali, fattore molto presente soprattutto nelle regioni di frontiera. In questo senso, si potrebbe affermare che il Mercosur ha contribuito a stabilire delle regole precise al fine di aumentare le tutele dei lavoratori frontalieri.

La discussione in proposito è aperta da tempo fra le organizzazioni sindacali degli Stati Membri, e in particolare dall'Unione Sindacale del Mercosur che sin dal principio ha sostenuto il progetto di integrazione regionale, cercando di stabilire un dialogo sociale tra le parti coinvolte. Storicamente il settore sindacale latino-americano è riconosciuto per le sue lotte politiche e sociali. In senso opposto vanno le sorti della contrattazione collettiva che da un'analisi critica, si rivela un sistema in via di indebolimento e frammentazione, soprattutto a causa della forte ascesa della cosiddetta contrattazione diretta, e cioè senza la partecipazione degli organi sindacali. Questo fenomeno tende a crescere sostanzialmente nei settori in cui la rappresentanza sindacale è meno articolata. Il declino del sistema della contrattazione collettiva è correlato anche all'auto-limitarsi dell'ambito della negoziazione, che negli ultimi anni ha riguardato quasi esclusivamente gli aspetti economici del rapporto di lavoro, senza considerare clausole altrettanto fondamentali, quali le questioni organizzative, produttive, nonché quelle attinenti alla sicurezza nei luoghi di lavoro o alla formazione professionale.

Malgrado questo scenario poco rassicurante, le forze sindacali hanno comunque un ruolo primario nel difficile processo di armonizzazione legislativa e le negoziazioni concluse, laddove applicate, tendono ad aumentare il livello di tutela dei diritti dei lavoratori, contribuendo in alcuni casi anche a favorire la libertà di circolazione dei lavoratori.

Il mutato contesto mette in discussione la funzione centrale della contrattazione collettiva: quella di regolare con norme, anche a volte autonome, i

rapporti tra capitale e lavoro. Tuttavia, considerata l'assenza di norme sovranazionali in materia di diritto del lavoro e di tutela dei lavoratori interessati nell'integrazione, la contrattazione collettiva, soprattutto quella avviata a livello transnazionale, potrebbe potenzialmente assumere il ruolo di fonte primaria di regolazione in alcuni settori.

Successivamente alla firma della Dichiarazione socio-laboral, sono stati siglati diversi accordi sulle tematiche in esame. Rilevanti sono in proposito, gli accordi sul diritto di residenza e sui diritti assistenziali e previdenziali che riguardano direttamente i lavoratori del Mercosur.

Le costanti sollecitazioni per ottenere delle risposte alla dimenticata disciplina della libera circolazione delle persone, hanno indotto i governi a siglare numerosi accordi di natura bilaterale e multilaterale tra gli Stati, al fine di disciplinare i criteri della mobilità delle persone, soprattutto per motivi di lavoro. Un passo fondamentale in questo senso è stato compiuto con la firma dell'accordo di residenza tra gli Stati membri del Mercosur, il quale intende assicurare la libertà circolazione in ambito regionale, non solo ai lavoratori, ma a tutti i cittadini, indipendentemente dal loro status.

L'azione legislativa in materia di libera circolazione dei lavoratori non può certamente considerarsi conclusa con gli strumenti sinora indicati. La trattazione di questo argomento, non può limitarsi all'aspetto meramente negativo del problema, che sostanzialmente consiste nel sopprimere le barriere alla libertà di movimento della mano d'opera imposte soprattutto dagli ordinamenti nazionali. Sarebbe

necessario andare oltre, anche in senso positivo, e cioè, facendo emergere un coordinamento a livello comunitario o comune con delle regole ben precise, soprattutto in materia di sicurezza sociale.

La disciplina della libera circolazione ha incontrato non poche difficoltà di assestamento nel sistema giuridico del Mercosur e del resto non appare ancora in condizioni di realizzare una effettiva libertà di circolazione nell'ambito del Mercosur. Si avverte, quindi, l'esigenza di modifiche delle regole per attuare concretamente i principi tutelati negli accordi bilaterali e multilaterali, in una prospettiva più ampia e attuale.

Gli interventi comuni in materia sociale sono stati sinora considerati soprattutto in funzione delle esigenze della integrazione economica e non hanno assunto un rilievo di disciplina autonoma come avrebbe dovuto avere in un ordinamento comunitario. I problemi della sicurezza sociale vengono affrontati solo in quanto costituiscono o possono costituire un ostacolo alla libera circolazione della mano d'opera impegnata nella costruzione del mercato comune. Alla fine di questo circolo si arriva sempre agli interessi economici.

In altri termini, a livello di Mercosur si ritiene che la libera circolazione dei lavoratori presupponga e richieda la soluzione di questi problemi in quanto le discriminazioni relative ai trattamenti previdenziali diversi, possono in qualche modo impedire la realizzazione del progetto economico. In verità, l'eliminazione delle discriminazioni esistenti in materia previdenziale è un atto dovuto e previsto dalla Carta dei diritti sociali e andrebbe trattato indipendentemente dagli interessi

economici e sì nell'esclusivo diritto delle persone. La soluzione di questo problema richiede il superamento di ostacoli a livello giuridico del Mercosur con la creazione di un coordinamento che possa portare un minimo di armonizzazione nei sistemi di previdenza sociale dei singoli Stati.

E' evidente la necessità di creazione di un sistema a doppio binario che da un lato contempra e favorisca la crescita economica, essenziale alla conformazione del blocco, ma che dall'altro lasci uno spazio autonomo per le politiche sociali. Il rapporto tra i due sistemi paralleli dovrebbe fondarsi sulla consapevolezza che non esiste un mercato comune completo, senza una dimensione sociale in grado di sostenere la libera circolazione dei lavoratori interessati alla costruzione del mercato stesso.

L'attiva produzione normativa del Mercosur è segno di consapevolezza della necessità di costruire uno spazio sociale, ma allo stesso tempo, la mancanza di un coordinamento a livello comunitario porta ad uno squilibrio del sistema stesso. Nella pratica, queste regole non trovano applicazione all'interno dell'apparato giuridico degli Stati, dimostrando così l'incompletezza del proprio sistema che produce le regole ma non dispone di meccanismi di attuazione e controllo della loro efficacia. La critica andrebbe formulata proprio in questo senso. Non esistono di fatto regole giuridiche che impediscono al Mercosur di creare dei settori di coordinamento in materie specifiche, indipendentemente della natura intergovernativa adottata. Esiste in verità un'unica questione da superare, e cioè la mancanza di volontà politica di apportare delle vere modifiche in favore della soluzione dei problemi sociali.

Coerentemente con l'analisi percorsa, la valutazione dei progressi fino ad ora osservati a livello sociale, nonostante i notevoli sviluppi apportati alla disciplina dei diritti sociali, non può prescindere da giudizio negativo sull'effettiva efficacia dell'applicazione delle norme adottate in seno del Mercosur.

Allo stesso tempo, però è imperativo attribuire comunque il giusto rilievo agli accordi firmati e che in qualche modo hanno ottenuto un riscontro positivo sia dal punto di vista della completezza nella trattazione della materia, sia nell'ambito della sua efficacia: Si parla in special modo del settore educativo e della formazione professionale dei lavoratori, materie che hanno avuto un considerevole sviluppo e che hanno permesso una più ampia integrazione in questi settori. In questo senso vanno sottolineati anche gli sviluppi raggiunti in sede di cooperazione giudiziaria che hanno avuto un importante ruolo nella soluzione del contenzioso giuridico, sia in materia civile, penale e che del lavoro. Questo dimostra l'autonomia concessa alla sistema giudiziario e si prospetta quanto potrebbe contribuire la piena attività della Corte di Giustizia nel apportare la sicurezza giuridica e sociale tanto auspicata nell'ambito del Mercosur.

Infine e per le su esposte ragioni le critiche vanno prevalentemente alla necessità impellente di creare delle idonee strutture sovranazionali con forti poteri, in grado di avviare un effettivo processo di comunitarizzazione delle politiche legate alla sicurezza sociale e alla libera circolazione dei lavoratori nell'area, garantendo altresì, un maggior grado di uniformità delle fonti giuridiche e soprattutto un'interpretazione conforme delle stesse nell'ambito del Mercosur.

Le profonde diversità tra gli Stati Membri e la mancanza di un coordinamento in materia sociale, infatti, rendono difficile la strada dell'integrazione e favoriscono il verificarsi di fenomeni come il *Dumping sociale*, che potrebbero compromettere ancor più un sistema già di per se fragile, soprattutto laddove è totalmente assente un collante istituzionale e giuridico. In tal senso è fondamentale la massima riduzione dei divari tra i sistemi giuridici nazionali, autonomo o eteronomo, per quanto riguarda i vari aspetti relativi alla struttura sociale.

La creazione di una dimensione sociale in grado di tutelare le persone interessate e in particolare i lavoratori coinvolti, rappresenta una grande sfida in ogni progetto di integrazione, ma soprattutto in quello del Mercosur, vista l'assenza di un sistema giuridico di strutture sopranazionali e di organi giurisdizionali idonei a garantire l'uniformità di applicazione del diritto su scala regionale, quale ad esempio la Corte di Giustizia del modello Europeo.

In questo senso il Mercosur ha, nel corso degli anni, creato uno spazio democratico di rappresentanza politica e popolare con l'adozione del Parlamento del Mercosur, il quale può dirsi un elemento concreto di rafforzamento istituzionale del Mercato comune. E ancora più recentemente, nel 2010, è stato approvato il progetto di creazione di un organo giurisdizionale superiore, quale il *Tribunal de Justicia del Mercosur*, che rappresenta un passaggio molto rilevante verso il consolidamento del sistema di soluzione delle controversie, nonché un importante sede giurisprudenziale in grado di contribuire al processo di armonizzazione legislativa, soprattutto sulla disciplina dei diritti sociali.

Il riconoscimento dei diritti sociali avvenuto con la Dichiarazione Socio-laboral, pur avendo una gran valenza politica, non sembra poter colmare le lacune del sistema pianificato con il Trattato di Asunción ed è innegabile che attualmente non esiste nel Mercosur un sufficiente livello di integrazione sia economico che sociale, che possa garantire ai soggetti coinvolti la sicurezza giuridica ritenuta essenziale allo sviluppo di un processo di integrazione.

Malgrado questi limiti, è doveroso sottolineare come lo sviluppo raggiunto finora dalle istituzioni del Mercosur abbia contribuito in generale ad una modernizzazione istituzionale, politica, economica e sociale che si è rivelata fondamentale alla sopravvivenza del blocco in momenti di grave crisi, nonché alla promozione dei Paesi aderenti nello scenario internazionale, dimostrando di essere un importante interlocutore con altri Stati o blocchi economici.

Il Mercosur in quanto precursore dell'integrazione regionale, ha indubbiamente portato alla creazione di uno spazio sociale, ed ha in parte favorito la libera circolazione delle persone, aumentando sensibilmente, se non altro sui regolamenti, le norme destinate alla tutela dei lavoratori, tuttavia questo da solo non basta a garantire una vera e propria dimensione sociale nel Mercosur.

A conclusione di quanto innanzi esposto, si potrebbe affermare che, pur non prescindendo dalle notevoli carenze presenti nel suo assetto istituzionale, si individua nel processo di integrazione del Mercosur un progressivo miglioramento dei meccanismi volti a riconoscere la dimensione sociale che, seppure bene augurante, non può ancora considerarsi sufficiente al fine di garantire un equilibrio

tra gli obiettivi economici perseguiti dal Trattato di Asunción e la necessità di eguaglianza giuridica e sociale dei cittadini e dei lavoratori del Mercosur.

Riferimenti bibliografici

AA.VV., *Porque fracasò el ALALC*, in *Quadernos Universitarios*, Santiago, 1991, Vol. 1, pag 60 ss.

ACCIOLY PINDO DE ALMEIDA E., *Mercosul & União Européia*, estrutura jurídico-Institucional. Curitiba, Juruá, 1998.

ALDAO, C., *La negociacion. Un enfoque transdisciplinario con especificas referencias a la negociacion laboral* Montevideo: OIT/Cinterfor, 2009, p 496.

ÁLVAREZ MACÍAS M. V., *Dos años de funcionamiento del Parlamento del Mercosur: una evaluación preliminar*, in *Revista Integración y Cooperación Internacional*, Rosario, N° 1 Ott-Dic. 2009, pp. 12 ss.

ARAÚJO E. H. F.; FLORENCIO M., *Mercosul Hoje*. São Paulo, Alfa Ômega, 1996,

ARNIONI D., *O Mercosul Social, política social e dimensão social*, In *Mercosul, Alca e Integração Euro - Latino – Americana*, Jirua, Curitiba, 2001.

ASSED FERREIRA G., DE CASTRO AGUADO J., *O Mercosul entre a cruz e a espada*, In PIMENTEL L.O. (coord.), *Direito da Integração e relações Internacionais, Alca, Mercosul, UE*, Florianópolis, 2001.

ATMANN BORDÓN J., *Desafíos de la Integración Centroamericana*, Cuadernos de Integración en América Latina, FLACSO - Fundación Carolina, Madrid, 2007.

ATMANN BORDÓN J., *Desafíos de la Integración Centroamericana*, Cuadernos de Integración en América Latina, FLACSO-Fundación Carolina, Madrid, 2007.

BABACE H., *Cláusulas sociales*. In *Derecho laboral*, n. 198, Montevideo, 2000.

BABACE H., *El empleo en el Mercosur*, In *Derecho laboral*, n. 170, Montevideo, 1993.

BABACE H., *La dimensión social del Mercosur a siete años de Asunción*. In *Derecho laborale*, v. 41, n. 190, Montevideo, 1998.

BALTAZAR DIAS A.; ISHIKAWA A. C., *Harmonização no setor trabalhista no Mercosul*, In PIMENTEL L.O., *Direito da Integração e Relações Internacionais, Alca, Mercosul, UE*. Florianópolis, 2001

BARBAGELATA H., *Características, Contenido y Eficácia de una eventual Carta Social del Mercosur*. In Una Carta Social del Mercosur? Montevideu, Relasur/OIT, 1994.

BARRETTO GHIONE H., *Consecuencias de la declaración sociolaboral del Mercosur en la Interpretación y aplicación de las normas laborales en los ordenamientos nacionales*. In Derecho laboral, v. 46, n. 210, Montevideo, 2003.

BARRETTO GHIONE H., *El empleo ante la nueva crisis económica y la resiliencia del Derecho del trabajo como efecto no querido del neoliberalismo* (ponencia a las XVI Jornadas Rioplatenses de Jorge Rosenbaum, *La ocupación de los lugares de trabajo*, en Revista Derecho y Sociedad, año XIX, Nº 30, Lima, 2008. p 119.

BARRETTO GHIONE H., *Libre circulación de trabajadores en el Mercosur*, la discusión histórica y las propuestas actuales, Montevideo, 1997.

BARROS C. M., *A negociação coletiva e o sindicato*. In RODRIGUES A. (coord.), *Direito Constitucional do Trabalho*. São Paulo, LTR, 1993. p. 283-290.

BARROS JUNIOR C. M., *A harmonização dos direitos Individuais e o Mercosul*. *Synthesis direito do trabalho material e processual*, São Paulo, LTR, n. 26, p. 63, 1998.

BASSO M., *Mercosul*, efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos estados-membros. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 1997.

BERTOLIN P. T. M., *Relações de trabalho, emprego e seguridade social no Mercosul*. *Trabalho e Doutrina*, processo jurisprudência, São Paulo, n. 11, p 149-57, 1996.

BERTONI, L., *Laudos Arbitrales en el Mercosur*, Editorial Ciudad Argentina, Buenos Aires, 2006.

BIANCA A., *Los países del Mercosur abren sus fronteras para el libre tránsito de personas*, In La Insignia, Madrid, 10 novembre 2002. Disponible in <http://www.lainsignia.org/internacional.html>

BOGGIANO A., *Primer estudio sobre el derecho Institucional del Mercosur, Argentina*, In RECAVARREN I., (coord.), *América Latina hoy, derecho y economía*, In Collana Istituto di Studi LatIno-Americani dell'Università Bocconi, 2, EGEA, Milano, 1995.

BOMFIM B. C., *Relações Trabalhistas no Mercosul*. In Revista Síntese Trabalhista nº 129, Porto Alegre, 2000.

BOUZAS R., SOLTZ H., *Instituciones y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos: el caso MERCOSUR*, in Arbeitspapier n. 1, Institut für Iberoamerika-Kunde, Germania, 2002.

BRANCO L. G., *Sistema de Solução de Controvérsia no Mercosul*. São Paulo, LTR, 1997.

CAETANO G.; CARRAU N.; BERMUDEZ M., *Bancada progresista del Parlamento del Mercosur*, um actor regional. Montevideo, FESUR; ICP-Universidad de la República, 2009. Disponível em <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/06888.pdf>.

CAETTANO R., *Advocacia no Mercosul*, In PIMENTEL L.O. (coord.), *Mercosur no cenário Internacional - Direito e Sociedade*, Juruá, Curitiba, v. 1,1998.

CAMILLONI C., *Mercosur Educativo: Reconocimiento de estudiosy titulos*, in O.L. PIMENTEL (a cura di), *Mercosur no cenário internacional - Direito e Sociedade*, voi. I, 1998, 55 ss.

CAPÓN FILAS R., *Declaración Socio-laboral del Mercosur, Proyecto Regional para el Empleo Decente*, en *Revista Peronistas para el debate nacional*, editada por el Centro de Estudios de la Patria Grande, Buenos Aires, 2002, anno 1, n. 1, pp. 51-91.

CÁRCOMO LOBO M. T., *Manual de direito comunitário*. Rio de Janeiro: Juruá, 2004.

CARMEN FERREIRA M.; RAMOS OLIVEIRA J., *"Mercosur. Enfoque Laboral"*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1991.

CARVALHO DE VASCONCELOS R., *O Sistema de Solução de Controvérsias do MERCOSUL*. Disponível in http://www.ufjf.br/eticaefilosofia/files/2009/11/11_2_raphael.pdf

CASTELLO A., *La cláusula social y la declaración socio laboral del Mercosur*. In *Derecho laboral*. n. 198, Montevideo, 2000.

CATINARI M. A., *El derecho Individual del trabajo en un espacio integrado*, In PIMENTEL L.O. (coord.), *Direito da Integração e relações Internacionais, Alca, Mercosul, UE*, Florianópolis, 2001.

CAVALCANTE J., *Mercosul, A Integração, o direito e os conflitos coletivos de trabalho*. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2006.

CHALOULT Y.; ALMEIDA P., *Mercosul, Nafta e Alca, A dimensao social*. São Paulo, LTR, 1999.

CHEBEZ V., *Luces y ombras de la protección social de los desempleados en el cono sur, la Instalación de los seguros de desempleo en Argentina, Brasil y Chile*. In *Estudios de la seguridad social*, n. 97, Buenos Aires, 2006.

CHIARELLI C.A.G., *Temas de Integração com enfoque no Mercosul*. São Paulo, LTR, 1997.

CHIARETTO E., *Libera circolazione delle persone nel Mercosur*, Working Papers n.22 Padova, 2003.

CORDEIRO W., *Regulamentação das relações de trabalho Individuais e Coletivas no Mercosul*. São Paulo, 2000.

CORRADETTI S., *Impacto de la globalización en el Mercosur*. In NASCIMENTO, A. M. *Impactos da globalização, relações de trabalho e sindicalismo na América Latina e Europa*. São Paulo, LTR, 2001.

COUTINHO G. G., *O Parlamento do Mercosul em sua primeira fase, uma análise preliminar da transnacionalização da política no Cone Sul*. Departamento de Ciências Sociais Universidade do Vale dos Sinos - Unisinos, São Leopoldo, 2009 p.206-216.

CRISTALDO MONTANER J.D., *Armonización normativa laboral del Mercosur: una propuesta unificadora*, Asunción, 2000, p. 127 ss.

CRUZ C. F.; CHAHAD J. P. Z., *A Discussão da Dimensão Sociolaboral na Atual Etapa do Mercosul*, Suplemento Trabalhista, ano 63, n. 1, p. 49-56, São Paulo, LTR, 1999.

CRUZ C. F.; CHAHAD J. P. Z., *O Mercosul e a Integração Regional, estágio da área trabalho*. In VIGEVANI T.; LORENZETTI J., (coord.). *Globalização e Integração Regional, atitudes sindicais e impactos sociais*. São Paulo, LTR, 1998.

CZAR DE ZALDUENDO S., *Las Instituciones, las normas y la solución de controversias en los procesos de Integración regional*, 2º Congreso de Economía “*Las Instituciones de fin de siglo, el orden democrático y el funcionamiento del mercado*”, Buenos Aires, 21-23 aprile, 1998.

D'ANGELIS W. R., *O Mercosul no Contexto da Integração Americana*. In Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional. n. 107, v. 112, p. 25-76, Rio de Janeiro, 1997.

DA SILVA I. M., *Princípios fundamentais de direito do trabalho no Mercosul*. (Tese de Doutorado) Pontifícia Universidade Católica. São Paulo, 1999.

DA SILVEIRA L. M., *O processo de Integração e o Mercosul, realidade e possibilidades*, In PIMENTEL L.O., (coord.), *Direito da Integração e Relações Internacionais, Alca, Mercosul, UE*, Florianópolis, 2001.

DARTAYETE C. M., *Armonización de normas en el Mercosur*, In Revista de Derecho del Mercosur, ano 3, n. 1, Buenos Aires, 1999.

DE ALMEIDA P. R., *Mercosul, fundamentos e perspectivas*. São Paulo, LTR, 1998.

DE ARAUJO N.; MADRUGADA FILHO A., *Desafios jurídicos do Mercosul*. Correio Brasiliense - Suplemento de Direito & Justiça, Brasília, 2001.

DE FREITAS BARBOSA A.; VEIGA J. P. C., *A Integração das Américas, impactos sobre o mercado de trabalho e o movimento sindical no Nafta e no Mercosul*. In ALMEIDA J. A. (coord.). *Mercosul, Integração e impacto socioeconômico*. Petrópolis, Vozes, 1997.

DE FREITAS LIMA VENTURA D., *A ordem jurídica do Mercosul*. Livraria do Advogado, Porto Alegre, 1996.

- DE LAS MERCEDES BRAVO N.; ALLINEY M. C.; VICTORIN DE AVENDANO G., *Un avance en el proceso de Integración social en el Mercosur, el Acuerdo multilateral de seguridad social*, In PIMENTEL L.O., (coord.), *Mercosur no cenário Internacional - Direito e Sociedade*, v. 1, Florianópolis, 1998.
- DE LIMA M. R. S.; COUTINHO M., *Integração Moderna. Observatório Político Sul*. In Revista Sociologia e Política, n.27 Curitiba, 2006.
- DE LIMA TEIXEIRA FILHO J., *O fator trabalho no Mercado Comum do Sul*. In MALLETT E.; ROBORELLA L. C. A. (coord.), *Direito e processo do trabalho, estudos em homenagem ao prof. Octávio Bueno Magano*. São Paulo, LTR, 1996.
- DE QUADROS PESSOA CAVALCANTE J., *Mercosul, a Integração, o Direito e os Conflitos Coletivos de Trabalho*. Rio de Janeiro, Lumen Júris, 2006.
- DE SAN VICENTE O. M., *Derecho del Trabajo de los Paises del Mercosur, un estudio de derecho comparado*. Primeira Parte, Montevideo, Fundacion de Cultura Universitaria, 1996.
- DE SANT'ANA M. R., *Livre circulação de trabalhadores no Mercosul*. In CASTRO M. G. (coord.), *Migrações Internacionais, contribuições para políticas*. Brasília. 2001.
- DE SOUSA F. P., *O balanço da ação sindical nos processos de Integração Regional*. In VIGEVANI T.; LORENZETTI J. (coord.), *Globalização e Integração Regional, atitudes sindicais e impactos sociais*. São Paulo, LTR, 1998. p. 307
- DE SOUZA FRANCO FILHO G., *Livre circulação de trabalhadores no Mercosul*. In Revista Consulex, ano II, n. 16, Brasília, 1998.
- DELANO M., *Reforma Previsional en Chile: Protección Social para Todos*. OIT, Santiago de Chile, 2010,
- DI SENA J. R., *Comércio Internacional & Globalização, a cláusula social na OMC*. Curitiba, Juruá Editora, 2003.
- DONIZ J. J. B., *O Direito e a Justiça do Trabalho diante da Globalização*, São Paulo, LTR, 1999.
- DOVAL ALBORNOZ F., *Las Reuniones de Ministros de Trabajo del Mercosur, un órgano sociolaboral y sus posibilidades*, In Revista de Derecho del Mercosur, n. 1, Buenos Aires, 2001.
- DRI C., *A Integração regional à luz dos princípios jurídicos antiformalistas, o caso do Parlamento do Mercosul. Temas del Cono Sur (Mercosur ABC)*, Buenos Aires, v. 56, p. 2-9, 2009. In <http://www.Mercosurabc.com.ar/dossier.asp>.
- DRI C., *Funcionalidade parlamentar nas experiências européia e andina, quais perspectivas para o Mercosul?* Novos Estudos Jurídicos (UNIVALI), Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 169-184, janeiro-abril, 2009. Disponível em <https://www6.univali.br/seer/Index.php/nej/article/viewFile/1629/1335>.

DRUMOND M. C., *Parlamento do Mercosul, consolidação e desenvolvimento de suas competências*. In CAETANO G., (coord.). *La reforma Institucional del Mercosur*, del diagnóstico a las propuestas. Montevideo, CEFIR, 2009.

ERMIDA URIARTE O., COLOTUZZO N., *Descentralización, tercerización, subcontratación*, OIT-FSAL, Lima 2008. p 309. Disponible in http://white.oit.org.pe/proyectoactrav/pry_rla_06_m03_spa/actividades/documentos/otras/otrasact_segundodiplomadoargentina_conflictotrabajoycrisis.pdf

ERMIDA URIARTE O., *Características, contenido y eficacia de una eventual carta social del Mercosur. ¿Una carta social del Mercosur?* Montevideo. Relasur, 1994.

ERMIDA URIARTE O., *Crisis y Derecho del trabajo: viejos conocidos* (conferencia dictada en Montevideo, el 19.5.2009) p 111. Disponible in http://white.oit.org.pe/proyectoactrav/pry_rla_06_m03_spa/actividades/documentos/otras/otrasact_segundodiplomadoargentina_conflictotrabajoycrisis.pdf

ERMIDA URIARTE O., *Deslocalización, globalización y Derecho del trabajo* (conferencia dictada en Barcelona, el 17.11.2005). p 333. Disponible in http://white.oit.org.pe/proyectoactrav/pry_rla_06_m03_spa/actividades/documentos/otras/otrasact_segundodiplomadoargentina_conflictotrabajoycrisis.pdf

ERMIDA URIARTE O., *Diálogo social: teoría y práctica*, in “Diálogo social en Uruguay”, Boletín de Cinterfor Nro. 157, Montevideo 2006. Disponible in http://white.oit.org.pe/proyectoactrav/pry_rla_06_m03_spa/actividades/documentos/otras/otrasact_segundodiplomadoargentina_conflictotrabajoycrisis.pdf

ERMIDA URIARTE O., *El Mercosur y los aspectos laborales*, In Revista de Trabajo, n. 3, Uruguay, 1994.

ERMIDA URIARTE O., *Fuentes extranacionales, armonización y unificación en el derecho laboral latinoamericano con especial referencia al Mercosur*, In Roma e America, 2, Roma, 1996.

ERMIDA URIARTE O., *Globalización y Relaciones Laborales*. In Impactos da Globalização – Relações de Trabalho e Sindicalismo na América Latina e Europa, Coordenação de Diana de Lima e Silva e Edésio Passos, São Paulo, LTR, 2001, p. 73.

ERMIDA URIARTE O., *Instituciones y Relaciones Laborales Del Mercosur*, In El Mercado Común del Sur, Mercosur, Estudio de caso sobre una experiencia de Integración económica, Educación Obrera, n. 109, OIT Oficina regional, America Latina y caribe 1997.

ERMIDA URIARTE O., *La ciudadanía laboral en el Mercosur*. In Derecho laborales. v. 41 n. 190, Montevideo, 1998.

ERMIDA URIARTE O., *La construcción de una red normativa laboral del Mercosur*, In Derecho del trabajo, v. 65, n. 2 Buenos Aires, 2005.

ERMIDA URIARTE O., *La declaración sociolaboral del Mercosur y su aplicabilidad judicial*, Montevideo, 2000. Disponible In http://www.rau.edu.uy/universidad/Inst_derecho_del_trabajo/declaracionermida.htm

ERMIDA URIARTE O., *Las políticas laborales después del neoliberalismo*, in rev. Comunicação & Política, vol. 26 Nro. 2, Rio de Janeiro 2008. p 119 ss. Disponible in http://white.oit.org.pe/proyectoactrav/pry_rla_06_m03_spa/actividades/documentos/otras/otrasact_segundodiplomadoargentina_conflictotrabajoycrisis.pdf

ERMIDA URIARTE O., *Los C.E. S., antecedentes para el Foro Consultivo Económico Social del Mercosur*, In Revista de Relaciones Laborales en América Latina - Cono Sur (Relasur) n. 8; Montevideo, 1995.

ERMIDA URIARTE O., *Mercosur y Derecho Laboral*, Fundação de Cultura Universitária, Montevideo, 1996.

ERMIDA URIARTE O., *Panorama y tendencias de las relaciones de trabajo y de derecho laboral en América Latina*, In Revista Española de Derecho del Trabajo, ano XXXIII, Local, 1989.

ESTOUP L.A., *Debemos construir el derecho de establecimiento*, In Revista de Derecho del Mercosur, n. 3, Buenos Aires, 1999.

FARIA W. R., *Harmonização legislativa no Mercosul*. Senado Federal, Brasília, ABREI, 1995.

FERREIRA C. C., *Os direitos fundamentais dos trabalhadores na declaração sociolaboral do Mercosul*, In Mercosul, Alca e Integração Euro - Latino - Americana, Curitiba, Juruá Editora, 2001.

FERREIRA COSTA M., *Congresso Nacional e política externa da Integração, um controverso debate acadêmico. Ponto-e-vírgula* (PUC-SP), n. 5, p. 202-214, 2009. Disponível em <http://www.pucsp.br/ponto-e-virgula/n5/artigos/pdf/pv5-19-ferreiracosta.pdf>.

FERREIRA COSTA M.; OLIVEIRA J. R., *Las relaciones laborales en el Mercosur*, Fundación de Cultura Universitaria (FCU), Montevideo, 1997.

FERREIRA SAVOIA J., *Reforma previsional en Brasil, el desafío de la inclusión laboral*. In Estudios de la seguridad social, n. 100, Buenos Aires, 2007.

FERRER A., *El éxito del Mercosur posible*, In Revista de Economía Política, v. XXVII, n. 1, São Paulo, Centro de Economía Política, 1997.

FINK COMPTON K., *Una seguridad social digna para los trabajadores migrantes y sus familias*. In Estudios de la seguridad social, n. 98, Buenos Aires, 2006.

FRANCO DA FONSECA J. R., *Mercosul, Estrutura Institucional e Sistema de Solução de Controvérsias*. In Mercosul, desafios a vencer. Conselho Brasileiro de Relações Internacionais. São Paulo, CBRI, 1994.

- FRANCO FILHO G., *Globalização. Desemprego, mudanças nas relações de trabalho*, São Paulo, LTR, 1998.
- FREITAS JUNIOR A. *Manual do Mercosur, Globalização e integração regional*. Sao Paulo, BH editora. 2006.
- GALANTINO L., *Diritto comunitario del lavoro*. 8. ed., Torino, G. Giappichelli, 2009.
- GALLART M.A., *Competencias, productividad y crecimiento del empleo: el caso de America Latina*. Montevideo: OIT/ Cinterfor, 2008. 111
- GAMBARO C. M., *Realidades de la libertad de establecimiento en el Mercosur*, In Revista de Derecho Internacional y del Mercosur, n. 6, Buenos Aires, 2002.
- GARCIA JUNIOR A. A., *O direito do trabalho no Mercosul*. São Paulo. LTR. 1997.
- GARCIA JUNIOR A.A., *A advocacia no Mercosul*, In Revista de Negócios Mercado do Cono Sul, n. 48, Porto Alegre, LTR, 1996.
- GARCIA LOPEZ B.L., *Social Protection Floor: the Mexican Case*. Documento presentado en el Taller Sharing Innovative Experiences on the Social Protection Floor. Turín, CIF-OIT, 8-9 julio de 2010, mimeo.
- GARDINI G., *L'America Latina nel XXI secolo. Nazioni, regionalismo e globalizzazione*, Roma, Carocci, 2009.
- GARRO A., *Armonización y unificación del derecho privado en America Latina, esfuerzos, tendencias y realidades*, Roma, 1992.
- GERNIGON A., ODERO A., GUIDO H., *Principios de la OIT sobre el derecho de huelga*, en Revista Internacional del trabajo, vol. 137 Nro. 4, OIT, Ginebra 1998. p 165. Disponible in http://white.oit.org.pe/proyectoactrav/pry_rla_06_m03_spa/actividades/documentos/otras/otrasact_segundodiplomadoargentina_conflictotrabajoycrisis.pdf
- GIGENA R. E. A., *Las relaciones laborales en el Mercosur*. In Derecho del trabajo. v. 58, n. 4, Buenos Aires, 1998.
- GINESTA J., *El Mercosur y su contexti regional e internacional: una introduccion*, Porto Alegre, Ed. Universidade UFRGS, 1999.
- GINESTRA J., *El Mercosur y su contexto regional e internacional*, Porto Alegre, 1999, pp. 53 ss.
- GIUBBONI S., ORLANDINI G., *La libera circolazione dei lavoratori nell'Unione europea*. Bologna, Mulino, 2007.
- GODINHO DELGADO M., *Curso de Direito do Trabalho*. São Paulo, LTR, 2002.

GODIO J. *El Mercosur, los trabajadores y el Alca*. Un estudio sobre la relación entre el sindicalismo sociopolítico y la integración en el Cono Sur. Biblos, Buenos Aires, 2004.

GONZALES C. A., *Sobre una carta social del Mercosur*. In Una carta social del Mercosur? Relasur, Buenos Aires, 1994.

GOSMAN E., *Acuerdo histórico en Brasil - Ventajas para los Inmigrantes entre los países del Mercosur*, In Clarin, Buenos Aires, 11 noviembre, 2002. Disponible in <http://edant.clarin.com/diario/2002/11/11/s-02601.htm>

GRANATO L. y ODDONE N., *Los nuevos proyectos de Integración regional vigentes en América Latina, la Alternativa Bolivariana para nuestra América y la Comunidad Sudamericana de Naciones*, In Revista de Economía Heterodoxa, Año 7, n. 6. Centro de Ciencias Jurídicas y Económicas de la Universidad Federal de Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

GREBLER E., *A solução de controvérsias no Tratado do Mercosul*, In CASSELLA P. B., Contratos Internacionais e direito econômico no Mercosul após o término do período de transição. São Paulo, LTR, 1996.

GUELLER D.H., *Nuevas reglas para la circulación de personas en el Mercosur*, In Diario La Nación. Publicado el 14/02/2003. Disponible in <http://www.lanacion.com.ar/473841-nuevas-reglas-para-la-circulacion-de-personas-en-el-mercosur>

GUILLERMO A.V., Mercosur, *Unión Europea, Nafta y los procesos de integración regional*, B.A. ABELEDO-PERROT, 1996, p. 104 s

HARDY C., *Red Protege. Sistema de Protección Social en Chile 2006-2010*. Documento presentado en el Taller Sharing Innovative Experiences on the Social Protection Floor. Turín, CIF-OIT, 8-9 de julio 2010, mimeo.

HIRATUKA C. e SARTI F., *Notas sobre a Internacionalização produtiva no período recente e impactos sobre a Integração Regional*, In RHI-SAUSI J.L. e DE ALMEIDA OZORIO A., (coord.), A Nova Geografia Econômica da América do Sul, Roma, CeSPI., 2010.

HIRATUKA C.; SARTI F., “Notas sobre a internacionalização produtiva no período recente e impactos sobre a integração regional”, in Rhi-Sausi, J.L. e Ozorio de Almeida, A. (coord.), A Nova Geografia Econômica da América do Sul, Roma, CeSPI, 2010.

IRIGOYEN PEDUZZI M. C., *Aplicabilidade da Declaração Sócio-laboral do Mercosul nos Estados-Partes*, 2011, Disponível em, www.anamatra.org.br

ISHIKAWA C. A., BALTAZAR DIAS A., *A liberdade de prestação de serviços e o exercício da advocacia no Mercosul*, In PIMENTEL L.O., (coord.), Direito da Integração e relações Internacionais, Alca, Mercosul, UE, Florianópolis, 2001.

- JAEGER JUNIOR A., *Mercosul e a livre circulação de pessoas*. São Paulo, LTR, 2000.
- JAVICOLI V., *Processi d'Integrazione regionale e personalità Internazionale, il caso del Mercosur*, In Roma e America, v. 4,p 49-62, Roma, 1997.
- JOVTIS I., *La proporcionalidad de las medidas compensatorias en el Mercosur*, Montevideo, 2003.
- JUSTO NASCIMENTO M. L., *A importancia da aplicabilidade direta das normas emanadas do Mercosul*, In Revista de Derecho del Mercosur, ano 4, n. 4, Buenos Aires, 2000.
- L. A. MALM GREEN, *Efficacia Jurídica de la Declaración Socio-laboral del Mercosur*, Buenos Aires, 2008, pp. 95 ss.
- LATTUCA A., *Migraciones Unión Europea-América Latina, Cooperación en el marco de los Asuntos de Justicia e Interior*, In BENEYTO J. M.; ARGERY P., (Organizadores) Europa y América Latina, El otro dialogo transatlántico, Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad CEU San Pablo. Biblioteca Nueva, Madrid, 2006.
- LAVOR F. O., *Livre circulação de trabalhadores no âmbito do Mercosul*. In Revista Consulex, nº 23, Editora Cosulex, Brasília, 1998.
- LOPEZ D., *Derecho del trabajo o derecho del empleo? La nueva función de la legislación laboral y la reducción de los derechos en el trabajo*. In Derecho laboral, v. 47, n. 214, Montevideo, 2004.
- LOPRESTI R. P., *Constituciones del Mercosur*. Segunda Edición. Buenos Aires, Editorial La Ley, 2007.
- LUPATELLI A.; OCTAVIANO M. E. M., *Globalização e Direito, Uniao Européia e Mercosul*, In Revista de Derecho del Mercosur, n. 4, Buenos Aires, 2000.
- LUPPI A. L. P. B., *Mercosul, Alca e Integração Euro-Latino-Americana*. In PIMENTEL, L. °, (coord.). Mercosul, Alca e integração Euro-Latino-Americana. Curitiba, Juruá, 1998.
- MAFFEI B. L., *Parlamento del Mercosur, Perspectivas y desafíos para una verdadera representación ciudadana*. In Revista Eletrônica de Direito Internacional, v. 7, 2010, p. 100-130. Disponível In <http://www.cedIn.com.br/revistaeletronica/volume7/> Consulta il 03/02/2011
- MAGALHAES J C., *Os laudos arbitrais proferidos com base no protocolo de Brasília para a solução de controvérsias*. In: MARTINS, PEDRO A. BATISTA & GARCEZ, JOSÉ MARIA ROSANI (coord.) Reflexões sobre Arbitragem: in memoriam do desembargador Cláudio Vianna de Lima. São Paulo: LTr, 2002.

MALAMUD C., “*La Cumbre de UNASUR en Santiago de Chile y el Conflicto de Bolivia*”, Informe sobre America Latina del Real Instituto El Cano, ARI Nro 121. Madrid, 2008.

MANGAS MARTIN A., *Unión Europea y Mercosur*, marco Institucional y jurídico, In Roma e America, 4, Roma, 1997.

MANSUETI H. R., *Los trabajadores migrantes y el derecho del MERCOSUR*, 2009, reperibile all’URL <http://aijdtssgc.org/>

MANSUETI H.R., *La Declaración Socio-laboral del MERCOSUR. Su importancia jurídica y práctica*, in *Eficacia jurídica de la Declaración Socio-laboral del Mercosur*, primera edición, Cinterfor O.I.T., Montevideo, 2002, pp. 187 e ss.

MANTERO DE SAN VICENTE O., *Problemática de las asimetrías jurídico laborales en los países del Mercosur*, In Derecho laboral. n. 198, Montevideo, 2000.

MARCHESINI G. M., *Libre circulación de la mano de obra en el Mercosur*, In Revista de derecho del Mercosur, n. 3, Buenos Aires, 1999.

MARCHESINI G.M., *Libre circulación de la mano de obra en el Mercosur*, in Revista de derecho del Mercosur, n. 3, Buenos Aires, 1999, p. 20.

MARINI L., *Integrazione regionale e divari di sviluppo, il caso del Mercosur*, In Roma e America, 4, Roma, 1997.

MARMORA L., *Mercosur y políticas migratorias*, In Clàrin 21 luglio, Buenos Aires, 2003

MARTINEZ PUNAL A., *El sistema institucional del Mercosur: de la intergubernamentalidad hacia la supranacionalidad*. Colección de estudios internacionales. Santiago de Compostela, 2005, 114 ss.

MARTÍNEZ PUÑAL A., *En torno a las normas del Mercosur, clasificación y jerarquía, incorporación, vigencia (simultánea) y dificultades constitucionales*, in *Mercosur y Union Europea*, Argentina, 2007, p. 235 ss.

MARUDO L.; RIOS S., *La adhesión de Venezuela al Mercosur*. In Europa biregional América Latina, construyendo una nueva agenda biregional, n. 24. Rio de Janeiro, 2006.

MASCARO NASCIMENTO A., *A autonomia colectiva come fonte do direito do trabalho na America Latina*, In Roma e America, 2, Local, 1996.

MASCARO NASCIMENTO A., *Normas para a circulação de trabalhadores no Mercosul*. Suplemento Trabalhista, LTR, n. 37, Sao Paulo, 1997.

MASCARO NASCIMENTO A., *Projeto de Normas Jurídicas para la Regulación de los Desplazamientos por Razones de Trabajo en el Mercosur*. Cooperación Técnica Montevideú, Mimeo, 1995.

MATIJASCIC M.; OSPINA M., KAY S. J., *Sistemas previsionales y mercados laborales en América Latina y los países Industrializados*. In Estudios de la seguridad social, n. 100, Buenos Aires, 2007.

MERCOSUL - MERCADO COMUM DO SUL. *Primeiro relatório sobre a aplicação do direito do MERCOSUL pelos tribunais nacionais*. Montevideo: Secretaria do MERCOSUL, 2005, disponible in <http://www.mercosur.org.uy/innovaportal/file/734/1/2InfAplicacionDerMCS.pdf>.

MERCOSUR, *Plan operativo del sector educativo del mercosur 2006 – 2010*. Reperibile in http://portal.mj.gov.br/sedh/mercosul/PLAN_OPERATIVO_DEL_SECTOR_EDUCATIVO.pdf

MESQUITA BARROS C., In CHIARELLI, C. A. G.; CHIARELLI, M. R., *Integração, Direito e Dever Mercosul e Mercado Comum Europeu*. São Paulo, LTR, 1992.

MESQUITA BARROS C., *Integração, migração e mercado global*. Revista Trabalho e Ambiente, Caxias do Sul, v. 4, n. 6,, jan./jun, 2006, p. 107-146.

MEUNIER S., *A condição jurídica dos "nacionais de países terceiros" na União Européia*. In VENTURA D., *O Mercosul em movimento II*. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 1999.

MIDON M.A.R., *El tratamiento constitucional de la integración entre los signatarios del Mercosur*, La Ley, 1997, p. 1048.

MOLINA DEL POZZO C. F., *Derecho de la Integración como modelo aplicable en las transformaciones del Estado ante el nuevo milenio*. In PIMENTEL L.O. (coord.) *Mercosul no Cenário Internacional, Direito e Sociedade*, v. II, Curitiba, Juruá, 1998.

MONTIEL M. G.; BIROLO M. B., *Sistema comunitario II, armonización laboral, relaciones exteriores*. Buenos Aires, Ciudad Argentina, 2003.

MOREAU M.A., *Normes sociales, droit du travail et mondialisation*, Dalloz, Paris, 2006, pp. 94-95.

MOREIRA ROCCA D., *Estudio comparativo sobre los medios de prevención y solución de conflictos de trabajo en los países del Mercosur*. In *Derecho laboral*, v. 47, n. 214, Montevideo, 2004.

MORENO A. S., *La difusa idea del espacio social en los procesos de integración*, In *Mercosul, Alca e Integración Euro - Latino – Americana*, Editora Jiruà, Curitiba, 2001.

MULLER G.; PINTO D; HERNANDEZ M., *High-Powered Incentives in Developing Country Health Insurance: Evidence from Colombia's Régimen Subsidiado*. Documento presentado al Premio Interamericano de Investigación en Seguridad

Social 2010. Panamá, Conferencia Interamericana de Seguridad Social, 20-23 de Septiembre 2010, mimeo.

NEVES MUJICA J., *La costumbre y la jurisprudencia como fuentes del derecho del trabajo*, In Roma e America, 2, Roma, 1996,

NORRIS R., *Contratos Coletivos Supranacionais de Trabalho e a Internacionalização das Relações Laborais no Mercosul*. São Paulo, LTR, 1998.

NUNES GOUVEIA C. M., *Direito do trabalho no Mercosul, A negociação coletiva como forma de harmonização da legislação trabalhista*, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2001.

OIT, *La libertad sindical. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical*, 5ª ed., Ginebra 2006 (fragmentos). p. 211 ss. Disponible in http://white.oit.org.pe/proyectoactrav/pry_rla_06_m03_spa/actividades/documentos/otras/otrasa_ct_segundodiplomadoargentina_conflictotrabajoycrisis.pdf

OIT, *Libertad sindical y negociación colectiva*, Estudio general de la Comisión de Expertos en aplicación de convenios y recomendaciones, Ginebra 1994 (fragmentos). P 245. Disponible in http://white.oit.org.pe/proyectoactrav/pry_rla_06_m03_spa/actividades/documentos/otras/otrasa_ct_segundodiplomadoargentina_conflictotrabajoycrisis.pdf

OIT, *Pacto Mundial para el empleo*, 2009. Disponibile in http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2009/109B09_192_span.pdf

OIT, *Seguridad Social: un nuevo consenso*. Extending Social Security to All. A review of challenges, present practice and strategic options. Ginebra, Draft for discussion by the Tripartite Meeting of Experts on Strategies for the Extension of Social Security Coverage TMESSC/2009, Social Security Department, Ginebra, 2-4 de septiembre de 2009.

OIT: *Projeto de combate ao trabalho escravo no Brasil, projeto svolto in collaborazione con l'OIL per la soppressione dei lavori forzati in Brasile*. Disponible in: http://www.oit.org.br/trabalho_forcado/brasil/projetos/documento.php

OIT/Cinterfor. *La formación profesional y la productividad*. Montevideo: OIT/Cinterfor, 2008. p 196.

OJEDA AVILÉS A., *Métodos y prácticas en la solución de conflictos laborales: un estudio internacional*, OIT, Ginebra 2007. Disponibile in <http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/ifpdial/downloads/papers/metodos.pdf>

OROPEZA J. A., *Panorama de las migraciones en América Latina y el Caribe y vínculos con Europa, desafíos y políticas*. In Europa biregional América Latina, construyendo una nueva agenda biregional, n. 22. Rio de Janeiro, 2006.

PAES E SOUZA, R. *Broadening Social Protection and Integrating Social Policies in Brazil: the Case of the Ministry of Social Development and Fight against Hunger*. Documento presentado en el Taller Sharing Innovative Experiences on the Social Protection Floor. Turín, CIF-OIT, 8-9 de julio 2010, mimeo.

PENA C., ROZEMBERG R., MERCOSUR *¿Una experiencia de desarrollo institucional sustentable?*, in Revista de Comercio Exterior e Integración, 2005, pp. 52 ss.

Perazzo I., et al. 2009. *Políticas activas de empleo en Uruguay*. Montevideo, OIT.

PEREIRA NETO M., *Direito, política, economia das Comunidades Européias*. São Paulo, Aduaneiras, 1994. p. 79.

PEREIRA NETO M., *Direito, política, economia das Comunidades Européias*. São Paulo, Aduaneiras, 1994.

PEREZ DEL CASTILLO S., *La creación del Subgrupo de trabajo sobre relaciones laborales, empleo y seguridad social en el Mercosur*, In Revista Derecho laboral, n. 164, Montevideo, 1991.

PEREZ DEL CASTILLO S., *La reforma laboral en los países del Mercosur y de la región en sus aspectos Individuales y colectivos*. In Derecho laboral. n. 198, Montevideo, 2000.

PEREZ VICHIC N., *Migraciones laborales en el Mercosur*, Seminario regional sobre las migraciones laborales en el Mercosur, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, Buenos Aires, 1993.

PERROTTI A., *Mercosur no cenário Internacional - Tribunal Permanente de Revisión y Estado de Derecho en el Mercosur*, Buenos Aires, 2009.

PERULLI A., *Diritto del lavoro e globalizzazione: clausole sociali, codici di condotta e commercio internazionale*. Padova, CEDAM, 1999.

PILIA R., *I diritti sociali*, Napoli, Jovene, 2005.

PINHEIRO SANT'ANNA, S. L., *A livre circulação dos trabalhadores e a crise do emprego no Mercosul*, In PIMENTEL L.O. (coord.), *Mercosur no cenário Internacional - Direito e Sociedade*, v. 1, Curitiba, 1998.

PINTO MARTINS S., *Flexibilização das condições de trabalho*. 3 ed. São Paulo, Atlas, 2004.

PLA RODRIGUES A., *El derecho colectivo del trabajo en Uruguay*, In Revista Española de Derecho del Trabajo, ano XXXVI, Universidad La Rioja, Logrono, 1988.

PLA RODRIGUES A., *L'Influenza europea sul diritto del lavoro In America Latina*, In Giornale di diritto del lavoro e di relazioni Industriali, Local, 1989.

- PORTINHO L. C., *A Aplicação das normas do Mercosul pelo juiz nacional*, In *Simplificacion admInistrativa yjurisdiccional*, n. 3, Local, 2000.
- POTOBSKY G. V., *La Declaración sociolaboral del Mercosur*. In *Derecho del trabajo*, v. 45, n. 5, Buenos Aires, 1999.
- POTOBSKY G. V., *Naturaleza, contenido y eficacia de uan eventual carta social del Mercosur ?Una carta social del Mercosur?* Relasur, Local, 1994.
- QUADROS F., *O Direito Comunitário e Direito Internacional Público*. Lisboa, Almedina, 1991.
- RAFFAGHELLI L., *Trabajo migrante regional en el Mercosur, apuntes sobre su problemática laboral y en segur idad social*. In *Estudios de la seguridad social*, n. 94, Buenos Aires, 2004.
- RANGEL V. M., *Soluções de Controvérsias após Ouro Preto*. In CASELLA BORBA P. (coord.), *Contratos Internacionais e direito econômico no Mercosul após o término do período de transição*. São Paulo, LTR, 1996.
- RASO-DELGUE J., *La dimensión social de la globalización , entre cláusulas sociales y declaraciones*. In *Derecho laboral*. n. 198, Montevideo, 2000.
- RASPADORI F., *La attuazione delle norme giuridiche del Mercosur negli ordinamenti degli Stati parti*, In *Roma e America*, 4, Roma, 1997.
- REDECKER J., *Perspectivas de um Direito Comunitário do Mercosul*, In *Revista de Derecho del Mercosur*, n. 4, Buenos Aires, 2000.
- RIBEIRO DOS SANTOS J., *A globalização e as relações de trabalho no Mercosul*, In PIMENTEL L.O. (coord.), *Direito da Integração e relações Internacionais*, Alca, Mercosul, UE, Florianópolis, 2001.
- RIBEIRO E., *O Parlamento do Mercosul como recurso para a construção do Direito Comunitário*. (UNICEUB), Brasília, n. 16, 2008, p. 181-206. In <http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/Index.php/jus/article/view/326/440>.
- RIBEIRO E.; REIS R., *Parlamento do Mercosul, Intergovernamental ou Supranacional?* In ROCHA M. E.; RIBEIRO S., (Orgs.), *Lições de Direito Constitucional em homenagem ao Professor Jorge Miranda*. Rio de Janeiro, Forense, 2008.
- ROBINSON C. A., *Livre circulação de trabalhadores, condição necessária ao processo de Integração econômica*, Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.
- ROBINSON C.R. *Livre Circulação de trabalhadores, condição necessária ao processo de Integração econômica*. In VENTURA D., *O Mercosul em movimento II*. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 1999.

ROCA E., *Extensión de las asignaciones familiares o universalización de una asignación por niño/a*. Documento presentado en el Taller Internacional Sharing Innovative Experiences on the Social Protection Floor. Turín, CIF-OIT, 8-9 julio de 2010, mimeo.

ROCA E., *Mercado de trabajo y cobertura de la seguridad social*. In Estudios de la seguridad social, n. 95, Buenos Aires, 2005.

ROCCELLA M., IZZI D., AIMO M., *Diritto comunitario del lavoro: casi e materiali, 1999-2005*, 3. ed., Torino, G. Giappichelli, 2006.

ROCCELLA M., IZZI D., *Lavoro e diritto nell'Unione europea*. Padova, CEDAM, 2010.

ROCHA D'ANGELIS W., *O Mercosul evi crise, Intergovemabilidade ou supranacionalidade?* In PIMENTEL L.O., (coord.), *Direito da Integração e relações Internacionais*, Alca, Mercosul, UE, Florianópolis, 2001.

RODRIGUES C. A., *Desarrollo de los sistemas de seguridad social en salud y seguridad en el trabajo en América Latina*. In Estudios de la seguridad social, n. 93, Buenos Aires, 2004.

RODRIGUES H. W., *Solução de Controvérsias no Mercosul*, Porto Alegre, Livraria do Advogado, 1997.

RODRIGUES PINTO J. A., *El modelo sindical brasileño*. In Derecho laboral, v. 46, n. 210, Montevideo, 2003.

RODRIGUEZ M. J., *Derechos fundamentales y relaciones laborales, Incidencia en las relaciones Individuales y colectivas*, Buenos Aires, 2004.

RODRIGUEZ T. C. A., *Aspectos laborales del Mercosur, una necesidad, armonizar*, In PIMENTEL L.O., (coord.), *Direito da Integração e relações Internacionais*, Alca, Mercosul, UE, Florianópolis, 2001.

ROSENBAUM R. J.; GARMENDIA A. M., *La Institucionalización del espacio social en el Mercosur*, In *Judicatura*, n. 38, Buenos Aires, 1997.

RUIZ DIAZ L. R., *El Mercosur, marco jurídico Institucional, análisis y perspectivas de sus normas derivadas*, Universidad Nacional de Asunción, Paraguay, 1993.

SABA ARBACHE J., *Mercosul e Mercado de Trabalho, algumas questões para debate*. In *Workshop on Experiences In Processes of Regional Integration and Impacts on Poverty*, São Paulo, 2004, p. 20-21.

SANDOVAL E. R., *Latinoamericanos con destino a Europa, migración, remesas y codesarrollo como temas emergentes en la relación UE-AL*. In *América Latina y la Unión Europea, Estrategias para una asociación necesaria*. Madrid, 2006.

SANGUINETI RAYMOND W., *El nuevo rostro de las medidas de autotutela patronal*, en revista Derecho Laboral t. L Nro. 225, Montevideo 2007. Disponible in <http://wilfredosanguineti.wordpress.com/mis-articulos/>

SANTOS H. O., *Propostas de harmonizações das legislações*. In Constitucionalização do Direito do Trabalho no Mercosul. São Paulo, LTR, 1998.

SAPPIA J, *Justicia laboral y métodos alternativos de solución de conflictos colectivos e individuales del trabajo*, OIT, Documento de trabajo n. 149, Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo, Lima 2002. p 63 Disponible in http://white.oit.org.pe/proyectoactrav/pry_rla_06_m03_spa/actividades/documentos/otras/otrasact_segundodiplomadoargentina_conflictotrabajoycrisis.pdf

SARDEGNA M. A., *Las relaciones laborales en el Mercosur*, Ediciones La Rocca, B. A., 1995, p. 145.

SCHULTHESS W. E., *Consideraciones sobre las reformas de los regímenes previsionales en América Latina*. In Estudios de la seguridad social, n. 97, Buenos Aires, 2006.

SENA JUNIOR R., *Comércio Internacional & Globalização: a cláusula social na OMC*. Curitiba: Juruá Editora, 2003, R.A. Seitenfus Silva, Manual das Organizações Internacionais, op. cit. p. 25 ss.

SILVA ARAUJO J., *La protection juridique des travailleurs migrants en situation irrégulière dans le MERCOSUR*, La Chronique des Amériques, octobre 2005, No. 31, Université du Québec à Montréal, disponible in www.ceim.uqam.ca.

SOARES FILHO J., *As negociações coletivas supranacionais para além da OIT e da União Européia*. In Revista CEJ, Brasília, Ano XI, n. 39, p. 44-52, 2007.

SOARES FILHO J., *Mercosul, surgimento, estrutura, direitos sociais, relação com a Unasul, perspectivas de sua evolução*. In Revista CEJ, Brasília, Ano XIII, n. 46, p. 21-38, 2009.

SOARES S.; SÁTYRO N. *O Programa Bolsa Família: Desenho institucional, impactos e possibilidades futuras*. Texto para Discussão Nº 1.424, Brasília, outubro de 2009.

SOARES STERSI DOS SANTOS R., *A integração latino-americana no século XIX: antecedentes históricos do Mercosul*. Disponible in: <http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/14953/13644>

SUSSEIND A., *Instituições de Direito do Trabalho*. 19. ed. São Paulo, LTR, 2000.

TEIXEIRA FILHO J.D.L., *O fator trabalho no Mercado Comum do Sul*, in: E MALLETT, L.C. AMORIM ROBORELLA (Coords.), *Direito e processo do trabalho: estudos em homenagem ao prof. Octávio Bueno Magano*, São Paulo, 1996, p. 457.

TEIXEIRA J. L., *Harmonização da Legislação do Trabalho no Mercosul*. Boletim de Integração Latino-Americana, Brasília, n. 8, 1993.

TOSELLI C.; ULLA A.G., *Los problemas laborales y de la seguridad social que se plantean respecto de la migración de los trabajadores fronterizos*, XI Jornadas Rioplatenses de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 2 e 3 giugno, Colonia del Sacramento, Montevideo, 2000.

UGARATE CATALDO J. L., *Los derechos fundamentales y las relaciones laborales: El mundo de las palabras*. in Derecho laboral. Vol. 47, n. 214, Montevideo, 2004, 265.

VANDER LAAT E. B., *La tutela del trabajador contra el despido ilegítimo en el sector privado en Centroamérica*, In PERONE G.; SCHIPANI S., (coord.), *Principi per un "Codice Tipo" di diritto del lavoro per l'America Latina*, Atti del Congresso Internazionale – Roma, 12/14 dicembre 1989, (Roma e America - Collana di studi giuridici latino americani, 6), Cedam, Padova, 1993.

VASQUEZ A. R., *El Mercosur y su necesaria complementación mediante un Tribunal Supranacional*, In Revista de Derecho del Mercosur, n. 1, Buenos Aires, 1999.

VÁZQUEZ M., *Sobre la dimensión parlamentaria de los procesos de integración regional. El MERCOSUR y la Unión Europea en perspectiva comparada a la luz de los desafíos del Área de Libre Comercio de las Américas*, in Revista de Ciencia Política, nº 5/6, EUDEBA, Buenos Aires, 2002, pp. 147-182.

VESCOVI E., *La formación de los magistrados en el proceso de Integración y el Mercosur*, In Roma e America, 6, Roma, 1998.

VIGEVANI T., *Processos de Integração regional e sociedade*. São Paulo, Paz e terra, 1996.

VON POTOBOSKY G., *El Mercosur, antecedentes y experiencias de la problemática social en la Integración económica*, In Derecho del Trabajo, Buenos Aires, 1991

VON POTOBOSKY G., *La Declaración Socio-laboral del Mercosur*, Derecho del Trabajo: Revista mensual de jurisprudencia, doctrina y legislación, (5), 1999, p. 777

VON POTOBOSKY G., *La normativa laboral frente a la reestructuración, el desarrollo y la globalización de la economía*, En, Revista de Relaciones Laborales en América Latina - Cono Sur (Relasur), n. 6, Montevideo, 1995.

VON POTOBOSKY G., *Naturaleza, Contenido y Eficacia de una Eventual Carta Social del Mercosur*. In *UNA Carta Social del Mercosur?* Montevideo, Relasur/OIT, 1994.

WALDIR DE ALBUQUERQUE T., *A advocacia no Mercosul*, In Los Procesos de Integración en el nuevo milenio, In PIMENTEL L. O., Nogales de Santivàñez E. (coord.), IX Encuentro Internacional de derecho de America del Sur, La Paz, Bolivia, 2000.

WANDERLEI L. E.; VIGEVANI T., *Governos subnacionais e sociedade civil integração regional e Mercosul*. São Paulo, 2005.

ZEBALLOS BILBAO R. A., *Avances y perspectivas de la seguridad social en el Mercosur*, In PIMENTEL L.O. (coord.), *Direito da Integração e relações Internacionais*, Alca, Mercosul, UE, Florianópolis, 2001.

ZILIO GRANDI G., *Diritti sociali e diritti nel lavoro*, Torino, G. Giappichelli, 2006.