

CNEL
CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

Osservazioni e proposte

“La valorizzazione del ruolo dell'International Labour Office (I.L.O.)”

Assemblea 5 giugno 2008

INDICE

Premessa	p. 1
Introduzione	p. 2
1. Struttura e tappe storiche dell'ILO: brevi cenni	p. 2
1.1. La struttura organica dell'ILO	p. 2
1.2. Alcune importanti tappe storiche dell'ILO	p. 3
2. L'ILO e le altre organizzazioni multilaterali nel governo della Globalizzazione: una storia incompiuta	p. 5
3. L'ILO come supervisore (monitoraggio, informazione, denuncia)	p. 7
3.1. Le procedure esistenti	p. 7
3.2. Possibili miglioramenti	p. 7
4. L'ILO come attore e interlocutore diretto dei governi	p. 9
4.1. Spazio limitato ed efficacia condizionata delle sanzioni	p. 10
4.2. Sanzioni positive ovvero incentivi	p. 11
5. ILO. Liberalizzazione commerciale e WTO	p. 14
5.1. Globalizzazione, sviluppo ed equità non sono incompatibili	p. 15
5.2. Il negoziato commerciale multilaterale non è la sede appropriata per promuovere efficacemente gli standard di lavoro	p. 16
5.3. Il caso del lavoro minorile	p. 17
5.4. La concorrenza dei paesi a basso salario e l'immigrazione non sono le cause principali dell'accresciuta disuguaglianza tra redditi dei lavoratori più e meno qualificati nei paesi ricchi	p. 18
Osservazioni e proposte	p. 20
Riferimenti bibliografici	p. 22

Premessa.

La Commissione internazionale e per le politiche comunitarie (VII) ha approvato sin dal gennaio 2007, su iniziativa del compianto Consigliere Riccardo Faini, la proposta di presentare all'Assemblea del CNEL un testo di Osservazioni e proposte su "La valorizzazione del ruolo dell'International Labour Office (I.L.O.)"

La rilevanza e l'attualità del tema nascono dall'esigenza, ormai largamente sentita, di valorizzare, accanto all'O.M.C., al F.M.I. e alla Banca Mondiale, il ruolo di un'istituzione in grado di promuovere lo sviluppo sociale dei paesi membri, implementando forme e modalità di coordinamento delle politiche sociali e del lavoro, da tempo non più di competenza esclusiva dei governi nazionali. Tale necessità si manifesta sempre più acutamente in un contesto di globalizzazione dei mercati nel quale la capacità di un sistema sempre più interdipendente di assicurare un livello adeguato di politiche sociali, di tassazione equa e, va aggiunto, di protezione ambientale, appare sempre più a rischio.

Rafforzare il "pilastro sociale" del sistema economico internazionale è, del resto un obiettivo condiviso dalle forze sociali italiane, europee ed internazionali, e dal CNEL può venire un utile contributo in questa direzione da portare all'attenzione del Governo nazionale, degli altri Consigli economici e sociali, del Comitato economico e sociale europeo (CESE) e dell'Associazione Internazionale dei Consigli Economici e Sociali ed Istituzioni Similari (AICESIS).

Il seguente testo è stato redatto dal Consigliere Fabrizio Onida, coordinatore del Gruppo di lavoro politiche di integrazione e cooperazione internazionale, istituito nell'ambito della Commissione VII, che ha curato un ciclo di audizioni (*), finalizzato alla raccolta di informazioni, valutazioni e spunti di riflessione per proporre analisi e formulare proposte condivise, con i responsabili sociali ed istituzionali dell'I.L.O. in Italia e a Ginevra.

(*) Audizioni svolte:

Roma, 20 aprile 2007 – CdA OIL componente italiana (Fausta Guarriello rappresentante del Governo italiano nel CdA dell'OIL; Lorenzo Fantini, dirigente del Ministero del Lavoro; Cecilia Brighi, rappresentante delle OOSS CGIL, CISL e UIL)

Roma, 19 luglio 2007 – Francois Eyraud, Direttore dell'ITC-ILO di Torino

Roma, 19 novembre 2007 – Francis Maupain, Dep. Int. "Labour standards" ILO Ginevra

Roma, 22 novembre 2007 – Anna Biondi, Rappresentante Gruppo lavoratori ILO Ginevra

Roma, 19 dicembre 2007 – Comitato Consultivo Tripartito OIL (Rappresentanti Ministero del Lavoro; Stefania Rossi CONFINDUSTRIA; Tiziana Andreani CONFCOMMERCIO; Armando Occhipinti CONFAPI; Leopoldo Tartaglia CGIL; Luigi Cal CISL; Cecilia Brighi CGIL-CISL-UIL)

Ginevra, 5 marzo 2008 – Giuseppe Casale, Chief Social Dialogue Labour Law and Labour Administration Branch ILO; Aurelio Parisotto, Senior Economist Policy Integration and Statistics Dept. ILO; Guido Raimondi, Legal Adviser ILO; Eric Gravel, Dept. International Labour Law ILO.

Introduzione.

Come scriveva Riccardo Faini nella nota che diede origine a questo documento "...è manifesta oggi l'esigenza di una profonda riforma delle istituzioni internazionali che elimini o perlomeno riduca le asimmetrie che penalizzano i paesi in via di sviluppo, che consenta contestualmente di mantenere un'offerta adeguata dei *global public goods* in termini di politiche sociali, fiscali e ambientali ma che allo stesso tempo non comprometta quegli aspetti del sistema di Bretton Woods che hanno contribuito enormemente alla crescita del reddito e alla riduzione della povertà negli ultimi 60 anni" .

Il documento che segue vuole essere un primo contributo di riflessione sul ruolo e le prospettive dell'ILO, che il CNEL intende rappresentare nelle sedi istituzionali italiane ed internazionali.

1. Struttura e tappe storiche dell'ILO: brevi cenni.

Le lontane origini della International Labour Organization (ILO, OIT, OIL) risalgono alla Conferenza di Parigi della Associazione internazionale per la protezione dei lavoratori (1900). L'ILO nasce, come noto, nel 1919 dalla Commissione internazionale sul lavoro costituita dall'art. XII del Trattato di Versailles (1919), con la caratteristica – unica nel suo genere tra le organizzazioni internazionali – di composizione tripartita (governi, imprese, lavoratori).

1.1. La struttura organica dell'ILO.

I tre livelli su cui si articola la struttura organica dell'ILO sono:

- a) Conferenza generale composta da 4 delegati per ogni paese membro (2 di governo, 1 per parte a rappresentanti dei datori e dei lavoratori); attualmente l'ILO conta 178 paesi membri, pertanto l'Assemblea è composta da 712 delegati;
- b) Consiglio d'amministrazione o *Governing Body* di 56 elementi: 28 rappresentanti dei governi (di cui 10 dei paesi più industrializzati come membri permanenti e 18 rappresentanti degli altri paesi, a rotazione ogni 3 anni) e 14 rappresentanti a testa delle organizzazioni dei lavoratori e datoriali;
- c) il Bureau (*Office, BIT*) alle strette dipendenze del CdA, con un Direttore generale nominato dal CdA (dal 4 marzo 1999 è il cileno Juan Somavia), da cui (al 31.12.2007) dipendeva un staff di 1717 persone (di cui circa un terzo nella sede centrale) e quasi 1000 unità di cooperazione tecnica. Uffici periferici del BIT sono in più di 40 paesi-regioni del mondo.

La Conferenza (almeno annuale) delibera con la presenza di almeno il 50% dei delegati e vota a maggioranza di due terzi l'ammissione di nuovi membri e le numerose Convenzioni (ad oggi 187) e Raccomandazioni (ad oggi 199) previste dall'art. 19 della Costituzione, a sua volta composta da 40 articoli e 5 Allegati. Le Convenzioni sono inviate alla ratifica dei paesi membri; in caso di mancata ratifica il paese deve periodicamente, su richiesta del CdA, riferire spiegando gli ostacoli che si

frappongono alla ratifica. Le Raccomandazioni comportano un semplice obbligo dei paesi membri a riferire periodicamente sul comportamento del proprio governo nel dare o no seguito alle Raccomandazioni stesse.

Convenzioni e Raccomandazioni spaziano su un ampio arco di materie attinenti alla giustizia sociale e incluse nel Preambolo della Costituzione dell'ILO: salari e occupazione, disoccupazione, orario di lavoro, età minima, lavoro femminile, sicurezza, previdenza, istruzione professionale ecc.

Gli importanti art. 26-34 della Costituzione regolano le denunce di inadempienza che ogni paese membro può sporgere nei confronti di altri paesi membri che abbiano ratificato le Convenzioni in materia, con procedure che vengono brevemente richiamate nel successivo par. 3.

1.2. Alcune importanti tappe storiche dell'ILO.

1919-1936: in questi primi 17 anni vengono adottate ben 67 Convenzioni e 66 Raccomandazioni, più di un terzo dello stock attuale prima ricordato.

1926: la Conferenza delibera la creazione del Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (CEACR) e del parallelo Conference Committee on the Application of Standards.

1934: gli USA entrano come membri.

1944: Dichiarazione di Filadelfia, che anticipa la Carta dell'ONU e la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e dà mandato all'ILO per occuparsi delle politiche sociali.

1948: sotto il nuovo Direttore generale statunitense David Morse (1948-1970) la Conferenza adotta la Convenzione n. 87 sulla libertà di associazione e di organizzazione delle rappresentanze sindacali [interessante questo precedente storico per un paese come gli USA che non ha mai ratificato questa Convenzione e negli anni recenti si è distinto per un notevole grado di de-sindacalizzazione!].

1952: adottata la Convenzione n. 100 sulla parità di trattamento uomini-donne.

1957: adottata la Convenzione n. 102 sulle norme minime di sicurezza sociale.

1958: adottata la Convenzione 111 sulla discriminazione in materia di impiego e professione, che integra la Convenzione del 1952.

1966: inaugurato a Torino il Centro di Formazione ILO.

1969: l'ILO riceve il premio Nobel per la pace.

1977: Dichiarazione Tripartita ILO su "*Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy*" (ripresa da OECD 2000a).

1977-80: gli USA si ritirano temporaneamente dall'ILO.

1989: l'ILO gioca un ruolo importante nelle vicende della Polonia (Solidarnosc) che accelerano la caduta del muro di Berlino (la Polonia aveva ratificato la Convenzione n. 87 già dal 1957).

1991: adottata la nuova strategia contro il lavoro minorile con i programmi ILO-IPEC (la Convenzione n. 138 sull'età minima lavorativa era stata deliberata nel 1973).

1998: anche in risposta alla mancata inclusione del riconoscimento dei diritti fondamentali del lavoro nell'accordo di Marrakech che aveva sancito la nascita della WTO e nella successiva Dichiarazione di Singapore (vedi par. 2 successivo), la 86° Sessione della Conferenza ILO adotta la Dichiarazione sui principi e diritti fondamentali (i 4 *core labour standards*) e rafforza i meccanismi di *follow up* e relativa supervisione del comportamento dei diversi paesi. E' previsto un elenco aggiornato annualmente dei paesi membri che non hanno ratificato uno o più dei CLS. Inoltre lancia il programma InFocus di cooperazione tecnica-finanziaria, alimentato prevalentemente da Fondi di assistenza bilaterale allo sviluppo, che include consulenza-assistenza ai governi per attuare riforme legislative in materia sociale, formazione di funzionari pubblici e delle parti sociali.

I quattro "Core Labour Standards" (CLS) vengono comunemente identificati con l'oggetto delle seguenti combinazioni di diverse Convenzioni:

- 1) libertà di associazione sindacale e protezione dei diritti sindacali (Convenzione n. 87 del 1948) e diritto di organizzazione e contrattazione collettiva (Convenzione n.98 del 1949);
 - 2) divieto del lavoro forzato o in schiavitù (Convenzioni n. 29 del 1939 e n. 105 del 1957);
 - 3) eguaglianza retributiva per lavoro di uguale valore (Convenzione n. 100 del 1951) e non discriminazione di genere-sesso-razza-religione (Convenzione n. 111 del 1958);
 - 4) età minima di lavoro (Convenzione n. 138 del 1973) e divieto delle forme peggiori di sfruttamento del lavoro minorile (Convenzione n. 182 del 1999).
- La ratifica di queste Convenzioni oggi varia da 144 a 168 paesi membri dell'ILO.

1999: la 87° Sessione della Conferenza adotta il Rapporto sul lavoro dignitoso (*Decent work*), imperniato sulla convergenza tra quattro obiettivi strategici (diritti del lavoro, occupazione, protezione sociale, dialogo sociale). Viene inoltre approvata la Convenzione n. 182 sulle forme peggiori di sfruttamento del lavoro minorile, oggi ratificata da 165 paesi, USA inclusi (già nel 2002 oltre 100 paesi avevano ratificato questa Convenzione).

2004: recependo i risultati della *World Commission on the social dimension of globalization* istituita nel novembre 2001 su iniziativa del direttore generale Somavia, la 92° sessione della Conferenza "*A fair globalization: the role of ILO*" sottolinea l'importanza di rafforzare il ruolo operativo dell'ILO nell'assistere i governi a implementare la *Decent Work Agenda*, promuovendo specifici programmi nazionali (*Decent Work Country programs: DWCPs*).

Luglio 2006: l'*Economic and Social Council* delle Nazioni Unite (ECOSOC) incorpora il *Decent Work* come obiettivo centrale nella propria Dichiarazione ministeriale.

2007: la 96° Sessione della Conferenza adotta il *Report V "Strengthening the ILO's capacity to assist its Members' efforts to reach its objectives in the context of globalization"*. Il Rapporto contiene diverse indicazioni che vanno nella direzione al

centro della nostra riflessione sui meccanismi operativi dell'ILO, onde accrescerne l'efficacia. Tra questi vanno segnalati:

- a) Raccomandazione al CdA di esaminare in dettaglio i rapporti periodici predisposti sui paesi, onde dare una base conoscitiva solida e rigorosa alle scelte di priorità emerse dalla Conferenza.
- b) Rafforzare l'efficacia dell'ILO promuovendo strategie di valutazione dei risultati (*result-based management*) e la fertilizzazione incrociata delle diverse esperienze e pratiche di successo.
- c) Accentuare la complementarità fra i diversi obiettivi della *Decent Work Agenda*.
- d) Collegare l'azione dell'ILO, con la sua peculiare identità tripartita, ai programmi delle altre Agenzie dell'ONU, in particolare l'UNDAF (*U.N. Development Assistance Framework*) e le *Poverty Reduction Strategies* di Banca Mondiale e Fondo Monetario Internazionale.

2. L'ILO e le altre organizzazioni multilaterali nel governo della globalizzazione: una storia incompiuta

Nella fase attuale di gravissime difficoltà del negoziato commerciale multilaterale della WTO (Doha Round), e tenuto conto del recente rilancio di un vivace dibattito scientifico-giornalistico su costi e benefici della globalizzazione, è importante riflettere con rigore e spregiudicatezza sull'area di confine tra i compiti e i poteri dell'ILO (sul terreno degli standard sociali e del lavoro) e le regole che guidano l'operare delle principali OO.II, con particolare riguardo agli interventi delle diverse Agenzie delle N.U. (in primis il Gruppo World Bank-IFC) ed al negoziato multilaterale e relativi poteri sanzionatori affidati alla WTO (Radighieri 2003).

Come ricorda Faini (2000), la bozza di statuto dell'ITO (International Trade Organization) del 1947 esplicitamente affermava che "*unfair labour conditions, particularly in the production for exports, create difficulties in international trade*". Come noto, l'ITO non vide mai la luce, soprattutto per l'opposizione degli USA, che poco dopo ratificavano invece la nascita del GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) dai cui 38 complessi articoli era escluso qualsiasi riferimento agli "*internationally recognized labour standards*", a parte l'inclusione dei "*products of prison labour*" fra le eccezioni agli impegni di liberalizzazione commerciale (art. XX(e))

In anni più vicini, dalla Conferenza di Singapore che segnò la nascita della WTO (1996) alla fallita Conferenza di Seattle (1999), al faticoso evolversi del Doha Development Round, gli USA anche più dell'Europa e del Giappone sono diventati meno contrari ad una riconsiderazione degli standard sociali e del lavoro come argomento pertinente il processo di liberalizzazione commerciale multilaterale. Ciò avviene tanto più oggi, sotto una forte spinta dei sindacati e di un Congresso USA a maggioranza Democratica, timorosi di una "concorrenza sleale" di lavoratori a basso costo dei paesi emergenti. L'attuale fase di stallo (o agonia?) del Doha Development Round non consente tuttavia di decifrare segnali certi in materia.

Già nell'agosto 2002 il Congresso USA, nell'estendere di cinque anni il *Fast Track* con cui il presidente USA era delegato a concludere negoziati commerciali internazionali del paese come *Trade Promotion Authority*, aveva incluso nel mandato i labour standards (LS) tra gli obiettivi del negoziato. Ciò si è riflesso nel testo degli accordi commerciali (Free Trade Agreements) conclusi dagli USA con Cile e Singapore (luglio 2003), Australia (giugno 2004), Marocco (luglio 2004), America Centrale e

Repubblica Dominicana (giugno 2005), Bahrain (settembre 2005), Oman (giugno 2006) (Marceau 2008, p.35).

E va ricordato che, sotto la spinta dei timori fortemente agitati dal candidato presidenziale Ross Perot nel 1992 (la prospettiva di un *"giant sucking sound"* dei posti di lavoro americani risucchiati dal Messico a seguito della liberalizzazione commerciale), l'Accordo NAFTA (North American Free Trade Agreement) incluse all'ultimo minuto un NAALC (North American Agreement on Labour Cooperation) contenente impegni dei membri su materie ben al di là dei *Core Labour Standards* (CLS), come ad esempio: diritto di sciopero (non i diritti sindacali in quanto tali), uguaglianza salariale tra uomini e donne, previdenza sociale su incidenti di lavoro e malattie, protezione dei lavoratori immigrati. Il mancato rispetto di questi impegni prevede l'imposizione di multe (*finés*). Tra le prime controversie in sede NAFTA si registrarono alcune proteste dei sindacati USA contro asserite violazioni del diritto di organizzazione sindacale in Messico (Grady-Macmillan 1999, p.132).

Il vertice dei capi di Stato e di governo a Copenhagen (1995) approvò un Programma di Azione che conteneva esplicito riferimento ai *"basic workers' rights"* e in particolare: proibizione di lavoro forzato e minorile, libertà di associazione, diritti di associazione e contrattazione collettiva, salario uguale per lavori di ugual valore, non discriminazione nell'offerta di impiego (Dolumbia-Henri e Gravel, 2006, p. 187).

Pur respingendo la richiesta di alcuni paesi di introdurre una esplicita *"clausola sociale"* negli accordi WTO, gli atti conclusivi della Conferenza Ministeriale della WTO a Singapore (1996) incorporarono la seguente dichiarazione, la cui importanza è ancora oggi forse più simbolica che operativa, ma è comunque servita a sbloccare le resistenze di molti paesi in via di sviluppo contrari alla commistione di obiettivi di liberalizzazione degli scambi e miglioramento degli standard sociali *"We renew our commitment to the observance of internationally recognized core labour standards. The International Labour Organization (ILO) is the competent body to set and deal with these standards, and we affirm our support for its work in promoting them. We believe that economic growth and development fostered by increasing trade and further trade liberalization contribute to the promotion of these standards. We reject the use of labour standards for protectionist purposes, and agree that the comparative advantage of countries, particularly the low-wage developing countries, must in no way be put into question. In this regard, we note that the WTO and ILO Secretariats will continue their existing collaboration"*

Lo stesso Preambolo della WTO proclama che *"trade should be conducted with a view to raising standards of living, ensuring full employment... in accordance with the objective of sustainable development"*.

Il tema è oggi tanto più meritevole di attenzione nell'ambito del dibattito apertosi di recente sulla riforma dell'ONU, mirata a rendere coerenti le azioni delle diverse Organizzazioni Internazionali che all'ONU fanno capo, alla luce dei Millennium Development Goals. Va scongiurato il pericolo che la suddetta riforma porti ad un impoverimento o de-potenziamento dell'ILO, facendo così venir meno quella essenziale funzione di concertazione tripartita (governi, imprese, sindacati) che si è modellata nelle condizioni storiche richiamate all'inizio.

Sull'argomento specifico dei rapporti fra ILO e WTO torniamo nel par. 5 più avanti.

Accanto al compito storico di definire – attraverso le Convenzioni e Raccomandazioni approvate dalle Conferenze annuali - le linee guida di un mondo dove sviluppo economico e competitività siano sempre più compatibili con il rispetto dei diritti umani e con decenti standard di lavoro, l'ILO è preposta a curarne la diffusione e l'applicazione. A tale scopo l'ILO svolge innanzi tutto un ruolo di

supervisore (monitoraggio, "sunshine") del rispetto delle condizioni e degli impegni previsti nelle numerose Convenzioni e Raccomandazioni. A questo ruolo si aggiunge quello di *attore* in grado di incidere sui comportamenti concreti dei governi, mediante l'uso di strumenti incentivanti ("*carrots*") e in qualche modo sanzionatori ("*sticks*").

3. L'ILO come supervisore (monitoraggio, informazione, denuncia)

L'applicazione dei diversi articoli della Costituzione dell'ILO circa l'obbligo dei governi a fornire informazioni, gestire reclami ecc. (artt. 19-26) chiama in causa diversi livelli di monitoraggio e istruttoria.

3.1. Le procedure esistenti

I singoli paesi membri predispongono periodici rapporti, che vengono sottoposti all'esame del Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (CEACR), composto da 20 (attualmente 18) esperti con specifica qualificazione accademica o professionale nel campo del diritto del lavoro. Il CEACR si riunisce per circa tre settimane in novembre-dicembre e produce il proprio rapporto annuale contenente le conclusioni che vengono inviate al **Committee on the Application of Standards** (CAS), organo tripartito, in preparazione della Conferenza annuale di giugno dell'anno successivo.

Parallelamente a queste procedure di revisione periodica, a seguito di segnalazione (reclami, *complaints*) nei confronti di un paese presunto inadempiente su una o più Convenzioni da esso ratificate, il CdA può nominare una *Commission of Inquiry*. Questa predisponde, previa apposita istruttoria, un rapporto che funge da base alla Raccomandazione che il CdA invia ai governi coinvolti. Entro tre mesi i governi stessi possono dichiararsi consenzienti con il contenuto della Raccomandazione, o in caso contrario adire alla Corte di Giustizia Internazionale, che esprime parere definitivo. Nel caso di paese che permane inadempiente, il CdA può portare la materia in sede di Conferenza generale e chiedere una pronuncia.

3.2. Possibili miglioramenti

Va innanzi tutto ricordato che persiste nel tempo il fenomeno per cui diversi paesi, inclusi alcuni tra i maggiori violatori dei diritti fondamentali del lavoro, ritardano nel far pervenire il proprio rapporto al CEACR in tempo utile per l'esame di competenza: si sono avuti 53 casi nel 2005, 49 casi nel 2006.

A fine 2006, in occasione dell'80° anniversario dalla nascita del CEACR e del Conference Committee sull'applicazione degli standards, lo stesso CEACR ha promosso entro la propria 77° Sessione a Ginevra un Colloquio con la partecipazione di numerosi esperti sul tema "*Protecting labour rights as human rights: present and future of international supervision*". Il dibattito, incentrato proprio sulla valutazione dell'efficacia dei meccanismi di monitoraggio e supervisione del comportamento dei governi sul terreno degli standard sociali e del lavoro, ha fatto emergere giudizi complessivamente positivi sul modello di cooperazione tra il CEACR e il Conference Committee (ILO 2007, p.8). Lo stesso rapporto annuale del CEACR ricorda tuttavia che le cause di inadempienza nella comunicazione da parte dei paesi non sono imputabili unicamente alla cattiva volontà dei governi nazionali, perché spesso gioca la cronica scarsità di risorse tecniche di cui dispone il paese. Infatti tali ritardi tendono

maggiormente a verificarsi per i paesi membri che fanno parte di aree regionali e sub-regionali sprovviste degli uffici periferici dell'ILO: proprio gli uffici che negli altri paesi sono normalmente in grado di fornire l'assistenza tecnica richiesta.

Sotto questo profilo vi sono dunque spazi di miglioramento, che tuttavia trovano ostacolo nelle limitate risorse finanziarie e organizzative dell'Organizzazione. Il budget 2008-09 dell'ILO ammonta a quasi 600 milioni di dollari (circa 410 milioni di euro al tasso attuale di cambio), un ammontare in termini reali invariato rispetto al biennio 2006-07, ma sensibilmente calato negli ultimi anni, nonostante il rapido aumento del numero dei paesi membri. La riduzione riflette la scarsa disponibilità di alcuni grandi paesi, USA in testa, orientati più a sostenere progetti di sviluppo bilaterale (in nome del *donor interest* contrapposto al *recipient interest*, per usare il linguaggio della letteratura sugli aiuti pubblici allo sviluppo) che a favorire le strutture e i finanziamenti multilaterali.

Ne discende che, qualora non si potessero allentare tali vincoli di bilancio, andrebbe forse riconsiderato il disegno delle sedi periferiche dell'ILO, spostando qualche localizzazione proprio verso paesi in cui appare più urgente fornire un'assistenza tecnica efficace per fronteggiare situazioni di maggiori violazioni degli standard sociali. In alternativa, vanno utilizzate apposite missioni adeguatamente attrezzate per intervenire sul campo.

A partire dal 2007 è disponibile la rilevazione curata dalla Confederazione internazionale dei Sindacati (ITUC 2007), che ha denunciato 15.111 casi di violazione dei diritti sindacali nel 2006 in 138 paesi, inclusi 4959 arresti, 832 pestaggi-torture e 144 uccisioni. Più della metà dei casi sono stati rilevati in paesi asiatici, fra cui sorprendentemente le Filippine detenevano il triste primato di violenza contro rappresentanti sindacali, più che in paesi ad alto tasso di repressione come Cina, Nord Corea, Myanmar, Cambogia. Purtroppo paesi come Cina, Filippine, Nord Corea, Myanmar, Cambogia non hanno mai ratificato la Convenzione n. 87 e pertanto non possono essere chiamati a rispondere in sede ILO. Quasi 3200 casi di repressione sindacale sono segnalati in paesi africani (Zimbabwe in testa, ma anche in paesi come Marocco e Algeria). Fra i 930 casi denunciati in America Latina fanno impressione i 78 assassinii di attivisti sindacali in Colombia, dove nel novembre 2006 l'ILO ha aperto un ufficio permanente e messo in piedi una speciale unità investigativa. E' ovviamente auspicabile un crescente collegamento tra le rilevazioni dell'ITUC sul fronte sindacale e il monitoraggio esercitato dalla rete degli uffici dell'ILO.

Una particolare attenzione va anche dedicata al sistematico monitoraggio delle condizioni di lavoro nelle **Zone Economiche Speciali** (fra cui le *Export Processing Zones*), fenomeno rapidamente diffusosi in diversi mercati emergenti orientati all'attrazione degli investimenti esteri che fanno leva su *outsourcing* e *offshoring* verso zone geografiche a basso costo del lavoro.

Come emerge nelle valutazioni dell'UNCTAD e della Banca Mondiale, queste esperienze hanno svolto e svolgono in diversi casi un ruolo certamente positivo per lo sviluppo del paese, facendo decollare attività manifatturiere e favorendo l'aggregazione territoriale di piccoli fornitori locali attivati dalla domanda delle imprese grandi e medie. Imprese a capitale estero che decidono di localizzarsi in queste Zone, attratte oltre che dai bassi costi del lavoro (e talora dell'energia) anche da notevoli benefici fiscali per un arco di tempo di diversi anni, nonché dalla messa a disposizione di infrastrutture relativamente efficienti a titolo semi-gratuito, puntando in larga misura su prodotti destinati alla esportazione verso i paesi d'origine degli investitori internazionali e verso terzi mercati.

Tuttavia, come segnalano i Rapporti annuali del CEACR (es. ILO 2007a) e il citato ITUC (2007), vi sono frequenti casi in cui i governi locali vengono ritenuti

inadempienti quanto al rispetto degli standard contenuti nelle Convenzioni e Raccomandazioni, in particolare con riferimento ai diritti sindacali (divieto di riunioni, divieto di accesso a rappresentanti sindacali, divieto di qualsiasi forma di contrattazione collettiva, violenze contro sindacalisti ecc.). Alcuni esempi relativi a Pakistan- Bangladesh- Turchia-Sud Corea sono citati in Lim (2003). Anche imprese italiane con una significativa presenza in questi paesi sono state coinvolte in casi nei quali per incentivare gli investitori esteri il governo locale non esita a favorire contratti di fornitura con imprese locali che, a differenza delle imprese estere committenti, praticano standard di lavoro decisamente inaccettabili. In passato la denuncia tempestiva di situazioni di questo tipo è servita a porre il governo locale e le stesse imprese multinazionali committenti di fronte alle proprie responsabilità, decidendo di porre fine alle situazioni di maggiori abusi (es. Benetton in Turchia, Armani in India).

4. ILO come attore e interlocutore diretto dei governi

Considerando il ruolo dell'ILO come attore, va innanzi tutto menzionata l'azione permanente di *moral suasion* con cui vengono influenzate le decisioni dei Parlamenti e dei governi nazionali (e dell'Unione Europea) sul terreno della legislazione del lavoro, anche al di là del riferimento ai soli CLS. I rapporti preparatori e conclusivi della 96° Sessione (ILO 2007a, 2007b) richiamano l'importanza dell'azione capillare dell'ILO nell'indurre governi e parlamenti a produrre leggi e regolamenti a garanzia della non discriminazione di ogni genere (razza, genere, religione ecc.: *equal pay for equal work*), a includere i principi fondamentali dei CLS negli accordi di integrazione regionale, a fornire linee guida al settore privato per l'adozione di codici di comportamento coerenti con le *labour good practices*.

Una succinta documentazione di casi-paese in cui l'esplicito intervento dell'ILO ha concorso (a partire dalla fine degli anni '70) a far adottare dai governi misure legislative e regolamentari positive in materia di diritti sindacali e di contrattazione collettiva, lavoro forzato, discriminazione e lavoro minorile è contenuta in Gravel and Charbonneau-Jobin, 2003. Taluni casi particolari riguardano anche quasi tutti i paesi industrializzati.

In tema di libertà sindacali e diritti di azioni collettive, è stato fondamentale il ruolo del Committee on Freedom of Association, organo tripartito creato nel 1951 su iniziativa del Governing Body e operante in stretto collegamento con il CEACR ed il CAS. Da allora sono stati numerosi e spesso efficaci gli interventi dell'ILO su singoli governi per ottenere la scarcerazione di esponenti sindacali (famoso il caso di Solidarnosc in Polonia, ma anche simili episodi in Sud Corea, Indonesia, Costa d'Avorio), porre termine a processi arbitrari ed a violenze antisindacali, rimuovere divieti legislativi alla libertà di associazione sindacale, al diritto di sciopero e alla contrattazione collettiva (Gravel-Duplessis-Gernigon 2001).

Particolarmente rilevante sotto questo profilo è l'attività del Centro ILO di Torino, che da molti anni organizza corsi e programmi di assistenza tecnica per formare avvocati-giudici-funzionari pubblici-sindacalisti-docenti ed esperti di diritto del lavoro. Le attività formative del Centro includono il disegno di politiche attive del lavoro, mirate a programmi di *job search, recruiting, placement, job creation*. Un dato interessante: quasi il 70% delle persone venute in contatto con il Centro ILO di Torino ha fatto riferimento ai contenuti delle Convenzioni e Raccomandazioni dell'ILO nell'esperienza di lavoro in cui si sono trovati direttamente coinvolti nei rispettivi paesi. In molti casi l'esperienza formativa presso il Centro ha guidato e facilitato la predisposizione di norme e di codici del lavoro (es. lavoro minorile).

Più in generale, sembra particolarmente importante distinguere tra l'efficacia di eventuali sanzioni ("*sticks*"), peraltro in larga misura fuori portata dai poteri diretti dell'ILO, e quella dei vari incentivi ("*carrots*") che pure l'ILO non può direttamente impiegare, ma su cui può richiamare i governi a prendere iniziative.

4.1. Spazio limitato ed efficacia condizionata delle sanzioni negative

L'art. 33 della Costituzione dell'ILO prevede che, qualora un paese membro non sia ottemperante nei confronti di specifiche raccomandazioni che il CdA ha fatto proprie a seguito dell'istruttoria compiuta dalla *Commission of Inquiry*, il CdA stesso possa chiedere alla Conferenza di promuovere non meglio specificate "azioni" (*actions*) (art. 33).

Non disponendo tuttavia di poteri diretti di sanzioni, l'ILO può solo invocarne l'applicazione da parte di singoli governi, con particolare riferimento alle clausole contenute negli Accordi di liberalizzazione commerciale bilaterali o regionali (es. NAFTA, Mercosur) o di organizzazioni internazionali come l'IMF o la WTO. Gli strumenti invocati vanno da sanzioni amministrative (multe, *finés*) a sanzioni commerciali e/o finanziarie tali da dissuadere il governo inadempiente dal tollerare e magari incoraggiare gli abusi denunciati.

La (non abbondante) letteratura sull'efficacia delle sanzioni nell'ottenere maggior rispetto degli standard di lavoro non induce a conclusioni ottimistiche (es. Elliott 2000, Elliott-Freeman 2003, Maskus 1997, Singh 2003, Brown-Stern 2007).

E' sintomatico che dopo 41 anni dalla sua creazione (1919) soltanto nel marzo 2000 l'ILO abbia invocato l'art. 33 della sua Costituzione per chiedere agli Stati membri sanzioni economico-politiche contro l'abuso di lavoro forzato a Burma (Myanmar) (Maupain 2001). Pochi mesi dopo venne ottenuto un primo impegno della Giunta militare a ricevere una apposita missione tecnica di ricognizione e ad intraprendere "appropriate misure". A distanza di qualche anno è difficile parlare di risultati concreti, tanto più nel clima repressivo deciso a seguito della clamorosa protesta dei monaci buddisti del 2007. Il recente protocollo d'intesa tra ILO e governo di Myanmar (sperimentale e di durata 12 mesi!) mira a garantire alle presunte vittime del lavoro forzato di sporgere denuncia presso il Liaison Officer ILO e chiedere un risarcimento, ma ben poco sappiamo dei risultati concreti.

In quanto strumento di politica estera in genere, si parla di sanzioni negative, intelligenti (*smart*) o positive, a loro volta classificabili in sanzioni commerciali (es. dazi all'import, limitazioni alle licenze di importazione, divieti di esportazione di armi o altro, restrizioni ai viaggi, discriminazioni fiscali) o finanziarie (es. congelamento di attività patrimoniali, blocco di prestiti o di garanzie su crediti all'export, sospensione di aiuti). Hufbauer-Schott-Elliott (2003) hanno contato 170 casi di "sanzioni negative" nel periodo 1914-1999, calcolando che circa un terzo abbia avuto un qualche impatto, tuttavia con risultati ambigui, specialmente negli anni più recenti. Complessivamente ritengono che tali sanzioni restino uno strumento utilizzabile in politica estera, con pochi casi di successo, sia pure dopo prolungato uso nel tempo (Sud Africa fino all'abolizione dell'apartheid, URSS dopo l'invasione dell'Afghanistan), e assai più numerosi casi di pressoché totale insuccesso (es. Iraq, Iran, Sudan, Libia, Haiti, Nord Corea). E soprattutto hanno riscontrato l'inevitabile conseguenza degli effetti iniqui (impoverimento della popolazione civile, crisi umanitarie, mortalità infantile) o perversi (ostilità della popolazione colpita che rafforza la dittatura locale: il cosiddetto effetto "*rally around the flag*").

Le "sanzioni intelligenti" mirano invece a colpire il gruppo di governo dominante ed a favorire l'opposizione (es. embargo sull'export di armi, dirottamento degli aiuti da enti governativi a organizzazioni non governative). Hanno il vantaggio di minimizzare le conseguenze umanitarie negative, evitare l'ostilità della popolazione locale, sfruttare l'eventuale "*internal opposition effect*".

Autori come Elliott-Freeman (2003) e il citato Hufbauer-Schott-Elliott (2003) concludono che una maggiore efficacia (o minore inefficacia) delle sanzioni si ha quando si verificano certe condizioni di base:

- le sanzioni sono applicate su base effettivamente multilaterale
- l'obiettivo perseguito è relativamente circoscritto
- il paese *target* è relativamente piccolo e intrattiene discrete relazioni commerciali con i paesi che minacciano la sanzione
- la sanzione viene applicata rapidamente e con modalità credibili
- la legislazione interna è coerente con gli standard internazionali
- il sistema giudiziario è relativamente efficiente e non corrotto
- l'ILO viene coinvolto nei programmi e offre assistenza tecnica.

Secondo altri non esistono conclusioni veramente generali e accettate sull'efficacia delle sanzioni come strumento di politica estera, ma solo condizioni identificabili caso per caso (Caracciolo 2007).

4.2. Sanzioni positive ovvero incentivi

Fermo restando che, in determinate circostanze e a certe condizioni ambientali, anche sanzioni punitive possono raggiungere il loro scopo, sono assai più plausibili e in ultima analisi efficaci le iniziative dei governi dei paesi sviluppati che fanno leva su "sanzioni positive", ovvero l'uso di incentivi condizionati, come concessioni tariffarie e non tariffarie discriminatorie, nonché aiuti e finanziamenti allo sviluppo. Concessioni commerciali discriminatorie sono formalmente incompatibili con la clausola della Nazione Più Favorita, ma storicamente sono lo strumento che caratterizza tutti gli Accordi preferenziali, bilaterali o regionali (Unioni doganali, Zone di Libero Scambio), realizzati in numero crescente negli ultimi 15 anni, ai sensi dell'art. XXIV del GATT e della sua interpretazione fornita nel GATT 1994 in chiusura dell'Uruguay Round (Sacerdoti-Alessandrini 1994)

Preferenze tariffarie/non tariffarie o aiuti finanziari subordinati al rispetto di certe condizioni tendono a produrre gli effetti desiderati, mentre riescono a non generare i contro-effetti perversi sopra ricordati per le sanzioni negative.

Esempio interessante, almeno nella sua formulazione di principio è lo schema di incentivi previsto dalla UE, per cui l'offerta di includere il paese terzo nel "Sistema delle Preferenze Generalizzate" (GSP+) è subordinata al rispetto dei CLS da parte del paese stesso, nonché a impegni del governo sulla salvaguardia ambientale e sulla lotta al narcotraffico (Maupain 2005). Simili impegni sono contenuti negli accordi recenti di liberalizzazione commerciale bilaterale tra la UE e paesi ACP (Accordi di Cotonou), Sud Africa, Cile (Dolumbia-Henri and Gravel, 2006, p. 190).

Altri casi riguardano il NAALC (North American Agreement on Labour Cooperation), l'accordo Canada-Cile, lo US-Cambodia Textile and Apparel Agreement, l'accordo di libero scambio US-Giordania. Alcuni di questi accordi, come il NAALC, fanno leva su un sistema misto di preferenze doganali e sanzioni pecuniarie (*fines*), queste ultime previste solo in casi di violazioni persistenti nel tempo in materia di lavoro minorile, salari minimi, condizioni di salute e sicurezza sul lavoro.

Purtroppo i risultati concreti di simili iniziative in termini di maggior rispetto dei LS sono valutati alquanto modesti da Elliott-Freeman (2003), salvo il caso US-Cambodia nel tessile-abbigliamento. Gli autori individuano comunque, tra le condizioni di maggior efficacia di tali accordi nel raggiungere gli obiettivi di miglioramento delle condizioni del mercato del lavoro, il ruolo attivo dell'ILO in termini di monitoraggio e assistenza tecnica, che facilita la collaborazione con i governi e le organizzazioni dei datori di lavoro.

Il legame tra concessioni commerciali e incentivi finanziari, da un lato, e la fissazione di alcuni standard di diritti fondamentali del lavoro (così come di standard di rispetto ambientale) è comunque un campo che va esplorato, analizzato nei suoi meriti e limiti, promosso a livello delle maggiori istituzioni, in particolare delle banche e istituzioni finanziarie per lo sviluppo. Lo stesso ILO (2007b) segnala che la IFC (Gruppo World Bank) ha cominciato a inserire nei propri contratti di prestiti per lo sviluppo impegni del paese debitore sul terreno degli standard di lavoro e ambientali (*IFC performance standards*). Diverse Banche nazionali di sviluppo (*Equator banks*) adottano questi standards su progetti di finanziamento di media dimensione, superiori ai 10 milioni di dollari. La Asian Development Bank in collaborazione con l'ILO ha curato un vero e proprio manuale sui CLS (ADB-ILO 2006). Banca Mondiale e Fondo Monetario Internazionale hanno intrapreso delle rilevazioni specificamente rivolte alle discriminazioni razziali (*Ethnic Audits*) in relazione agli interventi dei *Poverty Reduction Strategy Papers* (ILO 2007b, p. 101). Tutto ciò concorre all'indirizzo delle *Policy Coherence Initiatives* (coerenza fra politiche commerciali e politiche del lavoro) fortemente promosso dall'ILO.

In diversi casi risulta importante l'esplicito coinvolgimento del settore privato, in particolare con riferimento al lavoro minorile negli impianti di tessile-abbigliamento in Bangladesh nel 1995 e in Cambogia nel 1998 a seguito del citato US_Cambodia Textile and Apparel Agreement. (Elliott 2000, Elliott-Freeman 2003).

Sotto questo profilo l'ILO può avvalersi di opportuni richiami alle linee-guida per le imprese multinazionali concordate in sede OECD (OECD 2000a), le quali rappresentano in qualche modo un codice di condotta, anche se tentativi di tradurre queste linee guida in un vero e proprio Multinational Agreements on Investment (MAI) è da tempo fallito per diverse incomprensioni tra paesi e tra rappresentanze delle imprese e dei governi. Queste *Guidelines* fanno esplicito riferimento alla ILO Tripartite Declaration on Multinational Enterprises and Social Policy del 1977, che a sua volta le richiama ampiamente nella versione rivista nel 2006 (ILO 2006b). Esse impegnano i responsabili delle imprese al rispetto integrale dei CLS ma anche di una ampia gamma di standard (come la sicurezza sul lavoro, l'età minima, la previdenza assicurativa ecc.) sia nei paragrafi della Prefazione, sia nel capitolo IV dedicato alle relazioni industriali e del lavoro (OECD 2000, p. 45-48). Si noti che, nel paragrafo della Prefazione dedicato alle *General policies*, si precisa che gli impegni contenuti nelle *Guidelines* includono le pratiche seguite non solo negli impianti direttamente controllati dalle case madri, ma anche le produzioni dei fornitori e subfornitori (OECD 2000, p. 19). Quanto agli impegni corrispondano comportamenti coerenti in concreto è uno dei campi in cui si deve espletare l'attività di monitoraggio dell'ILO, il cui ruolo è peraltro esplicitamente menzionato nel citato par. IV.

Anche il vertice G8 di Heiligendamm ha rilanciato il tema della Corporate Social Responsibility in termini di "Responsible Business Conduct", con riferimento all'agenda ILO sul lavoro dignitoso (Decent Work Agenda) e all'iniziativa "Global Conduct" dell'ONU (Hoffmann 2008).

Un esempio incoraggiante di partnership pubblico-privato viene dalla recente disponibilità della Fondazione *Bill&Melinda Gates* di adoperarsi per sviluppare prodotti

finanziari assicurativi mirati alla diffusione nel mondo di standard di lavoro dignitoso (*Decent Work*).

Allo stesso tempo appare necessario un coinvolgimento diretto del governo locale nel fornire, magari con il sostegno di aiuti internazionali allo sviluppo, interventi di compensazione economico-finanziaria (sussidi di disoccupazione, assegni familiari, borse studio-lavoro ecc.) alle famiglie colpite da estrema povertà e disoccupazione. Interventi di questo tipo sono particolarmente importanti nella lotta allo sfruttamento del lavoro minorile, che tra i suoi maggiori ostacoli incontra il limite della estrema povertà del reddito familiare. In tali situazioni, il puro divieto di lavorare al di sotto della minore età, peraltro assai difficile da implementare perfino oggi nei paesi industrializzati, non produce come effetto l'invio dei bambini a scuola (quando è accessibile), ma più facilmente e drammaticamente lo sbocco nella piccola criminalità e prostituzione legati ai traffici in persone umane (Edmonds-Pavnik 2005, Basu 2003). Su questo argomento ritorna il par. 5.3 seguente.

Lo stesso dicasi per sussidi temporanei (indennità di disoccupazione) a chi viene sottratto al lavoro forzato (*bonded labor*). Per il reinserimento di persone sottratte al lavoro forzato vanno incoraggiate esperienze di cooperative, anche promosse da ONG.

Contributi finanziari pubblici sono inoltre spesso necessari per indurre le piccole imprese locali a mettere in regola impianti fuori norma rischiosi per la sicurezza dei lavoratori. Elliott (2000) sottolinea, tra i fattori che alzano la probabilità di successo di specifici incentivi a migliori LS, la predisposizione di programmi di cooperazione e assistenza tecnica nei paesi *target* che presentano maggiori ostacoli istituzionali, culturale ed economici e finanziari al perseguimento dei risultati in questo campo.

Più in generale la promozione di migliori LS chiama in causa politiche macro e microeconomiche per favorire l'accesso al mercato dei capitali. Uno strumento che si è notevolmente affermato con risultati soddisfacenti in questo campo è costituito da programmi privati e pubblici di microcrediti, che consentono a singole componenti della famiglia, in particolare le donne, di avviare forme assai diversificate di attività produttiva o commerciale uscendo dallo stallo della pura disoccupazione con povertà, pur restando in larga misura in un contesto di economia informale.

Il graduale assorbimento delle larghissime aree di economia informale nel circuito di un'economia formale o di mercato è peraltro obiettivo imprescindibile per uscire da condizioni di irreversibile arretratezza (De Soto 2000): aspetto non trascurato anche dalla World Commission on the Social Dimension of Globalization (ILO 2004). Si pensi che il peso dell'economia informale è stimato intorno al 50-60 per cento in un paese come la Colombia, che con 6820 dollari di reddito procapite (a parità dei poteri d'acquisto) nel 2004 si collocava tra i paesi "middle income", superando paesi come Marocco-Algeria-Libano (ILO-WTO 2007, p. 69). Una delle ragioni che ostacolano la messa in pratica delle Convenzioni e Raccomandazioni dell'ILO da parte di molti paesi in via di sviluppo è proprio l'ampiezza dell'area di economia informale, che impedisce sia una appropriata formulazione normativa, sia l'identificazione stessa dei soggetti interessati (Maupain 2001, p.142)

Senza questi e altri interventi economico-finanziari, così come senza la collaborazione delle associazioni industriali direttamente coinvolte, difficilmente misure legislative e campagne promozionali mirate a promuovere migliori LS risultano incisive ed efficaci nel medio-lungo periodo.

Un aspetto particolare riguarda la possibilità, da parte dei paesi avanzati, di incoraggiare campagne dei "consumatori consapevoli" che privatamente (in assenza di dazi e barriere ufficiali) boicottano prodotti importati da paesi che palesemente violano i diritti umani e i CLS. A questo proposito va ricordato che lo stesso art. XX del

GATT prevede misure collettive mirate a ostacolare l'importazione di prodotti di *prison labor*.

[Per analogia con questi incentivi collegati alle regole degli scambi internazionali, ma non direttamente rilevanti per la promozione di migliori LS, si può citare l'accordo USA-Israele-Egitto sulle QIZ (*Qualified Industrial Zones*), per cui imprese egiziane possono esportare in esenzione da dazio negli USA purché il 12% dei prodotti intermedi sia di provenienza israeliana].

5. ILO, liberalizzazione commerciale e WTO

Vi è ormai una abbondante letteratura sulle controversie in tema di globalizzazione (tra cui Stiglitz 2002, 2006; Rodrik 1997; Irwin 2002; Bhagwati 2004; Sachs 2000, 2005, Wolf 2004). E' comunemente accettato, anche dagli economisti più liberisti, che la rapida integrazione economico-commerciale-tecnologica tra paesi a livelli di sviluppo assai diversi, se da un lato induce virtuosi processi di allargamento dei mercati, diffusione delle tecnologie, trasferimento di conoscenze e capacità imprenditoriali-manageriali (e perfino talora un miglioramento nella qualità dei governi), al tempo stesso produce profonde tensioni sociali. L'apertura dei mercati comporta un veloce rimescolamento delle vocazioni produttive del paese, alla continua ricerca dei propri vantaggi competitivi ereditati dal passato ma anche conquistabili in una prospettiva dinamica, e ciò comporta notevoli costi di riallocazione dei lavoratori e delle imprese, non solo fra settori industriali diversi, ma anche tra comparti e tipologie di prodotto all'interno degli stessi settori. Inoltre i guadagni di produttività derivanti dall'apertura dei mercati, e riposizionamento del paese su settori e prodotti in cui almeno temporaneamente detiene vantaggi competitivi, non comporta automaticamente un'equa condivisione dei medesimi guadagni tra salari e profitti, in presenza di concorrenza imperfetta e rendite monopolistiche sul mercato dei prodotti e al tempo stesso crescente elasticità della domanda sul mercato del lavoro (Rodrik 1997).

L'analisi economica e la storia insegnano che, tranne in casi molto particolari, il decollo dello sviluppo e l'accelerazione del suo ritmo produce fasi anche lunghe di transizione in cui si accentuano le disuguaglianze tra lavoratori più e meno qualificati, tra città e campagna, tra regioni più e meno favorite da processi di agglomerazione produttiva e dalla crescita delle infrastrutture. Solo in fasi più avanzate del processo di sviluppo, quando le tendenze spontanee del mercato si combinano con appropriate politiche redistributive e di sviluppo regionale, l'aumento del benessere tende ad accompagnarsi alla riduzione di tali disuguaglianze (la famosa "curva a U rovesciata" di Kuznets). (Kuznets 1956). Le recenti tendenze alla frammentazione delle fasi produttive lungo la stessa filiera, tramite outsourcing da fornitori esteri e/o offshoring di attività presso affiliate estere, accrescono la complessità dei processi di specializzazione dei paesi, con effetti ambigui sui differenziali salariali tra lavoratori più o meno qualificati nei paesi emergenti. Non mancano basi teoriche ed empiriche per affermare che, almeno nei paesi caratterizzati da regimi fondamentalmente democratici, una crescita più rapida non comporta maggiori indici di disuguaglianza dei redditi (Persson-Tabellini 1994), anche se su queste correlazioni tra performance di crescita e caratteristiche istituzionali non esiste uniformità di risultati empirici e gli indicatori di qualità istituzionale disponibili sono alquanto rudimentali.

Le crescenti disuguaglianze interne registrate negli anni recenti negli USA e in altri paesi, in presenza di una forte crescita della globalizzazione dei mercati, suggeriscono molta cautela nell'interpretare queste tendenze.

5.1. Globalizzazione, sviluppo ed equità non sono incompatibili

Come bene argomenta Rodrik (1997), la globalizzazione genera almeno tre tipi di tensioni, ognuna delle quali chiama in causa complesse politiche di aggiustamento e mobilità sociale: a) maggiori disuguaglianze tra salari di lavoratori più e meno qualificati e tra regioni dello stesso paese, sullo sfondo di un'accresciuta elasticità della domanda di lavoro in un mondo internazionalmente più integrato (su questi aspetti molto si sofferma ILO-WTO 2007); b) conflitti tra norme e istituzioni sociali all'interno dei paesi e tra paesi, scatenate dalla rincorsa competitiva (gli standard sociali e del lavoro sono l'esempio più evidente); c) domanda insoddisfatta di maggior protezione sociale contro la crescente instabilità dei posti di lavoro e delle retribuzioni indotta dalla concorrenza delle importazioni, degli investimenti diretti e dai movimenti migratori.

La mancata risposta politica a tali tensioni tende a scatenare pressioni protezionistiche, difesa di interessi corporativi generatrice di inefficienza statica e dinamica, ritardi di crescita della produttività e spesso squilibri sociali peggiori di quelli che si vorrebbero attutire.

Occorre cautelarsi da una lettura ideologica e sovrasemplificata della letteratura teorica ed econometrica che porta a ritenere (in qualunque contesto storico) un elevato grado di apertura commerciale e finanziaria verso l'estero come condizione necessaria e addirittura sufficiente per generare sviluppo. L'apertura alla globalizzazione del mercato domestico favorisce infatti crescita economica sostenibile e sviluppo del capitale umano del paese solo se accompagnata da politiche macroeconomiche e strutturali mirate alle componenti fondamentali dello sviluppo economico stesso, tra cui in particolare: graduale evoluzione della struttura produttiva verso attività manifatturiere e di servizi a maggior valore aggiunto rispetto all'agricoltura primitiva e all'industria estrattiva; investimenti in istruzione e infrastrutture di base; rispetto della legalità e dei diritti proprietari; difesa della concorrenza contro le rendite monopolistiche e la corruzione della burocrazia. (De Soto 2000, Rodrik 2007).

Come sottolinea ILO-WTO (2007) nella sua seconda parte dedicata alle politiche, esistono politiche appropriate di protezione sociale contro gli squilibri occupazionali, che non devono necessariamente confliggere con obiettivi di efficienza del mercato e mobilità-flessibilità della manodopera in un contesto di veloci cambiamenti tecnologici e organizzativi. Un punto centrale è rappresentato dalla capacità che queste politiche hanno di utilizzare ammortizzatori sociali sempre rivolti al *trade-off* fra sviluppo ed equità: tema ampiamente trattato da World Bank 2006, con taluni esempi di politiche virtuose in paesi in via di sviluppo. Tuttavia molti paesi emergenti sono privi di competenze tecniche e di esperienza politica per individuare e praticare queste politiche redistributive compatibili con lo sviluppo e la competitività. Sull'importanza di istituzioni pubbliche favorevoli allo sviluppo dei mercati si diffonde World Bank (2002).

Vi è da alcuni anni una grande attenzione, in particolare da parte degli economisti orientati alla "political economy", al rapporto di causazione bilaterale fra qualità delle istituzioni (inclusa l'importante variabile circa il livello di istruzione) e indicatori di sviluppo (come il reddito pro capite e altri più sofisticati come suggerito da Amartya Sen). Occorre prendere con grande cautela definizioni sovra-semplificatrici delle variabili relative alla qualità delle istituzioni (regimi di governo, grado di democrazia, sistemi elettorali ecc.), così come risultati di analisi econometriche apparentemente sofisticate. Una maggiore fertilizzazione incrociata fra economisti-sociologi-scienziati della politica-giuristi-storici nell'impostare modelli teorici e verifiche empiriche sarebbe molto utile per evitare conclusioni superficiali se non errate. Da questo punto di vista importanti sono i contributi di storici quantitativi

come Douglas North (North 2005). Come suggeriscono (Rajan-Zingales 2006) prendendo le mosse da vari contributi di Acemoglu (in primis Acemoglu et al. 2001) , per spiegare la persistenza di fenomeni di arretratezza occorre guardare non solo a variabili convenzionali, come la citata qualità delle istituzioni, ma anche all'evoluzione storica della cultura predominante della classe di governo e della classe dirigente (*constituencies*) che in ultima analisi favorisce od ostacola una migliore qualità delle istituzioni, incluse le regole di mercati aperti e competitivi piuttosto che generatori di rendite oligopolistiche.

Non vi è alcuna solida evidenza empirica circa una peggiore performance esportativa dei paesi attribuibile ad un maggiore rispetto dei LS. E, per quanto possano essere credibili esercizi econometrici condotti su dati di incerta qualità raccolti per decine di paesi, non mancano lavori che trovano una correlazione positiva abbastanza robusta tra capacità esportativa manifatturiera e indici di riconoscimento di diritti sindacali e più in generale indici di democrazia (es. Kucera-Sarma 2006, ripreso in ILO-WTO 2007, p. 67-68).

La teoria economica e qualche evidenza empirica suggeriscono che l'introduzione di migliori standard di prodotto e di processo agisce in generale come stimolo all'innovazione ed a conseguenti incrementi di produttività. In particolare, l'introduzione di migliori LS nei paesi a basso salario, se da un lato aumenta i costi di produzione e pertanto riduce nel breve termine la competitività-prezzo delle loro esportazioni, dall'altro lato induce nel medio periodo nello stesso paese sensibili aumenti di produttività del lavoro, agendo così da elemento che nel medio periodo ne promuove la competitività (Wolf 2004, cap. 10). Diversi studi sulle determinanti localizzative degli investimenti diretti esteri trovano che bassi indici di *compliance* nel rispetto degli standard di lavoro non contribuiscono affatto ad accrescere l'attrattiva del paese. Quando la Costa Rica si trovò a fronteggiare la concorrenza di altri paesi a basso costo del lavoro decise con successo di andare controcorrente nella "corsa verso il basso" e attrarre capitali in settori a più alto valore aggiunto sulla base di elementi come l'elevato tasso di istruzione (Dolumbia-Henri and Gravel, 2006, p. 201).

E a proposito del LS che si riferisce al riconoscimento dei diritti di associazione e rappresentanza sindacale, si può aggiungere (Faini 2000) che, in assenza di una qualsiasi protezione sindacale, nel contesto di un paese economicamente e culturalmente arretrato e spesso condizionato dal potere di oligarchie dominanti e tutt'altro che illuminate, il lavoratore individuale ha ben pochi incentivi e scarse opportunità per acquisire conoscenze ed esperienza onde migliorare il proprio "capitale umano".

5.2. Il negoziato commerciale multilaterale non è la sede appropriata per promuovere efficacemente gli standard di lavoro

Ha senso tentare di introdurre il rispetto di migliori LS tramite il negoziato WTO? A parte la debole plausibilità "politica" di questa ipotesi (governi dei principali paesi emergenti fortemente contrari a "intrusioni" nella sfera delle proprie politiche economiche e sociali), l'opinione prevalente degli economisti al riguardo è negativa. Si ritiene anzi che eventuali imposizioni di LS indurrebbero, come tali, molte imprese marginali (che si reggono su bassi salari e bassa produttività) a fallire, favorendo così il ritorno dei lavoratori dall'economia formale all'economia informale: situazione ovviamente ancora più a rischio per il rispetto dei diritti dei lavoratori e il relativo controllo da parte del governo e delle Organizzazioni Internazionali. Resta altrettanto vero che processi di liberalizzazione e apertura dei mercati tendono a ridurre l'economia informale nella misura in cui vengono accompagnati da forti investimenti

pubblici in infrastrutture materiale e invisibili di base e da investimenti privati produttivi nei settori a maggior potenziale produttivo del paese.

Nella letteratura economica sugli standard sociali si distingue tra quelli *"output related"*, cioè di fatto positivamente correlati al livello del reddito pro capite del paese (come salario minimo e orario di lavoro), e quelli *"process related"* (come i CLS) non strettamente correlati. I primi non sono buoni candidati per essere proposti come standard internazionali in senso stretto, proprio perché la loro definizione e misurazione non può applicarsi in modo uniforme a paesi che si trovano a livelli di sviluppo (di arretratezza) assai diversi tra loro, come peraltro suggerisce la storia nemmeno tanto antica degli stessi paesi industrializzati di oggi. Il secondo tipo di standard, largamente coincidente con i CLS che per loro natura non devono essere soggetti a negoziazione, si presta meglio a tale scopo (Singh 2003, Martin-Maskus 2001).

L'argomento non è certamente pacifico, almeno per chi non crede al puro liberismo di mercato come unico regime di equilibrio. Esso segnala tuttavia un nodo di fondo, cioè la scelta di mezzi appropriati per raggiungere certi fini in un contesto di economia capitalistica di mercato.

Tema assai diverso è quello degli standard tecnici di prodotto e talora di processo (PPM: Process and Production Methods) a cui fanno riferimento gli accordi contenuti nel GATT 1994. L'analisi giuridica lascia aperte molte interpretazioni (Marceau 2008). L'analisi economica suggerisce che la presenza di *network externalities* può generare effetti positivi o negativi sugli scambi internazionali e di riflesso sul benessere dei consumatori (salute, sicurezza, compatibilità d'uso, ambiente). Complessivamente la letteratura non giunge a conclusioni univoche sull'opportunità di escludere la materia degli standard dal negoziato multilaterale sul commercio (WTO 2005).

5.3. Il caso del lavoro minorile

Il tema del lavoro minorile è un caso di specie.

Innanzitutto, un'ampia letteratura empirica e storica porta a concludere che la riduzione o eliminazione del lavoro minorile (non solo nelle sue forme peggiori di sfruttamento) dipende in buona misura dall'innalzamento del reddito pro capite del paese, sia pure con una relazione non lineare perché condizionata a una serie di fattori istituzionali (es. incidenza delle aree rurali e delle attività artigianali sottosviluppate, disponibilità di strutture scolastiche) e socio-culturali (grado di istruzione dei capofamiglia, legislazione e soprattutto norme sociali prevalenti) (Brown-Stern 2007, Maskus 1997, Bhagwati 2004 cap. 6, Martin-Maskus 2001). E non va dimenticato che l'evoluzione delle fondamentali norme sociali che in ultima analisi guidano l'evolversi della legislazione e dei comportamenti concreti dei cittadini è assai diversa tra continenti, paesi e perfino tra regioni dello stesso paese. Ciò si applica naturalmente non solo al lavoro minorile, ma anche ad altri standard sociali come la discriminazione di genere, la libertà sindacale e di contrattazione collettiva ecc. Una evoluzione di tali norme nazionali nelle direzioni desiderabili sotto il profilo dei diritti universali è pertanto fenomeno lento e complesso: non c'è spazio per soluzioni semplicistiche o solo teoricamente attraenti.

E' inoltre noto che, in paesi dove la povertà estrema ancora diffusa induce le famiglie a cercare nel lavoro retribuito dei figli minori una fonte integrativa di sussistenza, norme restrittive sull'impiego del lavoro minorile non accompagnate da sostegno finanziario-reddituale alla famiglia finiscono sovente a produrre risultati controproducenti: quando fosse proibito per legge il lavoro minorile la famiglia indigente, lungi dal mandare i minori a scuola (quando disponibile), li spingerebbe per

disperazione nelle sacche della povertà rurale e urbana, dove i minori vengono prima o poi sfruttati a scopi di criminalità, spaccio di droga, prostituzione, lavori in nero degradanti fuori da ogni controllo sociale (Basu 1999, Edmonds-Pavcnik 2005, ILO 2006a).

Assai preferibili sono invece quelle soluzioni, occasionalmente praticate da alcuni governi (es. Egitto, Sud Africa), per cui vengono allestite per i minori apposite strutture di laboratorio-scuola. Ad esempio, per mezza giornata circa il minore lavora come un normale dipendente in settori con un certo potenziale di mercato, percependo un pur modesto reddito, nel restante tempo frequenta nella stessa struttura la scuola adatta per età e livello di maturazione. In tal modo la famiglia ha un forte interesse a favorire questa soluzione che porta il reddito familiare al di sopra della soglia della povertà più profonda, mentre consente al minore un certo investimento in capacità professionali. Vi sono alcune esperienze, in positivo e in negativo, in paesi come Cambogia e Messico (Programma "Progres").

Appare invece irrilevante e capzioso un altro argomento avanzato da alcuni economisti "ortodossi", secondo cui l'imposizione di più stringenti LS comporta dei costi aggiuntivi per i produttori, quindi si scarica sui prezzi a danno dei consumatori finali dei cittadini residenti e dei paesi importatori di quei beni.

5.4. La concorrenza dei paesi a basso salario e l'immigrazione non sono le cause principali dell'accresciuta disuguaglianza tra redditi dei lavoratori più e meno qualificati nei paesi ricchi

La pressione verso più elevati LS nei paesi in via di sviluppo è molto alimentata nei paesi avanzati dal timore dei governi, delle imprese e dei cittadini-lavoratori che la concorrenza dei prodotti importati a basso costo induca una "corsa verso il basso" (*race to the bottom*) nei LS sul mercato del lavoro degli stessi paesi avanzati. E' un argomento abbastanza antico, ricco di ambiguità.

Innanzitutto un'abbondante messe di stime econometriche su dati di diversi paesi giunge alla conclusione che l'accresciuto divario fra salari dei lavoratori qualificati e non qualificati e il conseguente aumento degli indici di disuguaglianza tra decili alti e bassi nella distribuzione dei redditi – fenomeno osservabile pressoché in tutti i paesi negli ultimi 10-20 anni – riflette in misura preponderante il ben noto fenomeno dello *skill-biased technical change*, cioè il graduale spostamento della domanda di lavoro verso mansioni più qualificate (conseguenza del progresso tecnologico in genere e della diffusione delle ICT in particolare), sia nell'industria manifatturiera che nei servizi. La concorrenza dei prodotti e dei servizi importati da paesi a basso salario contribuisce all'allargamento dei divari tra redditi, ma in misura assolutamente marginale. (Rodrik 1997, World Bank 1995, Bhagwati 2004 cap. 10). La compressione verso il basso dei redditi per le fasce meno qualificate dei lavoratori riflette semmai in misura significativa i maggiori flussi di immigrazione di manodopera non qualificata e povera, che va spesso a colmare la domanda di mansioni a basso valore aggiunto, soprattutto nei servizi familiari e nelle prestazioni occasionali (es. raccolti agricoli stagionali), a cui corrisponde sempre meno un'offerta di manodopera nazionale.

In secondo luogo, una maggior domanda interna di manodopera qualificata da parte delle imprese nei paesi avanzati (e relativo accresciuto divario fra alti e bassi salari) deriva dalla delocalizzazione di fasi di lavorazione intensive in lavoro verso paesi a basso salario e più in generale dai crescenti flussi di investimenti diretti all'estero (IDE) degli stessi paesi avanzati: strategie che non necessariamente hanno a che vedere col maggiore o minore rispetto dei LS nei paesi in via di sviluppo. Diversi studi sull'orientamento geografico degli IDE mostrano, tra l'altro, che bassi LS e basso

rispetto dei diritti umani nei paesi di destinazione non sono affatto fattori di attrazione per gli IDE dei paesi d'origine. Alquanto diverso è il caso delle imprese multinazionali nell'industria estrattiva e di oil-gas (Wolf 2004 cap. 11), pur se - come evidenziato nell'ultimo *World Investment Report* (UNCTAD 2007) - anche questi IDE possono generare effetti benefici per il paese ricevente in termini di gettito fiscale, trasferimento di tecnologie, formazione di manodopera e di management locale, infrastrutture.

In conclusione, politiche di liberalizzazione dei mercati e politiche di "trade adjustment" devono marciare di conserva, per evitare che i costi della globalizzazione superino i benefici. Purtroppo siamo lontani dal conoscere ricette sicure: "*The literature does not provide an answer to the question of how to introduce appropriate policies in countries that often lack the necessary administrative and financial capacities*" (ILO-WTO 2007, p.87). La trappola della povertà e i rischi di esasperazione delle disuguaglianze nella distribuzione dei redditi sono in agguato nella storia dello sviluppo mondiale; l'intreccio tra condizioni strutturali (geo-politiche, storiche) e condizioni strettamente dipendenti dalla qualità delle istituzioni e dei governi porta a diffidare di analisi sommarie, spesso ideologiche, fornite dalla stessa letteratura cosiddetta scientifica (Sachs 2005, cap. 3; Wolf 2004 cap. 3, 4, 5, 9; Stiglitz 2002 cap. 3; *Rodrik 2007*).

Politiche di liberalizzazione degli scambi e degli investimenti sono tanto più benefiche quanto più si accompagnano a politiche di *trade adjustment*. Prendendo atto che qualsiasi liberalizzazione con accresciuto grado di concorrenza sul mercato produce fasce sociali "perdenti" accanto a quelle "vincenti", una corretta strategia di politica economica deve dotarsi di ammortizzatori sociali e di politiche attive del lavoro che favoriscano un *welfare to work*, capace di accelerare gli inevitabili processi di mobilità del lavoro e riqualificazione professionale. Solo così si possono prevenire pericolose derive di opinione pubblica e azione politica di stampo protezionistico. Solo così si può favorire uno sviluppo sostenibile, cioè non generatore di impoverimento e pericolosa distruzione di capitale umano, oltre che di tensioni sociali insostenibili nel lungo periodo.

In questa direzione va l'appello di Pascal Lamy per un "Geneva Consensus": "a belief that trade opening works for development but only if we can address the imbalances between winners and losers, imbalances that are all the more fragile the economies, societies or countries" (Lamy 2006).

Né va dimenticata l'ipocrisia dei paesi oggi ricchi che, con scarsa cultura empirica e dimentichi della propria storia, vorrebbero imporre ai paesi oggi emergenti o tragicamente poveri modelli astratti di liberalizzazione del mercato, mantenendo invece ampie protezioni nazionali nei confronti proprio delle produzioni agricole e manifatturiere su cui gli stessi paesi poveri hanno maggiori vantaggi comparati (*Rodrik 2007, ch. 9; Brighi 2006, p.162*). Nella stessa luce vanno lette le (troppo?) aspre critiche di Stiglitz (2002 cap. 8; 2006 cap. 1-2) alle ricette di politiche economiche imposte dal Fondo Monetario Internazionale a paesi emergenti precipitati in fasi di crisi finanziaria.

Seguendo il titolo di Bhagwati (2004 cap. 3) si può dire in sintesi che "La globalizzazione è una cosa buona, ma non abbastanza".

Osservazioni e proposte.

Ad avviso del CNEL le principali azioni da intraprendere per potenziare l'efficacia dell'ILO nella promozione di standard di "lavoro dignitoso" nel mondo, nel quadro delle Organizzazioni Internazionali per lo sviluppo, sono le seguenti:

1. potenziare le azioni di "voice" a sostegno degli obiettivi di "social dialogue" e "decent work" su cui si focalizza il dialogo tripartito tipicamente promosso dall'ILO, mirato a cercare consenso e diffondere la conoscenza circa le "buone pratiche" nella esperienza concreta dei diversi paesi. Richiamare l'attenzione della pubblica opinione sui paesi che hanno finora rifiutato di ratificare le Convenzioni ILO sui "core labour standards".
Organizzare un sistematico monitoraggio degli effetti concreti ottenuti, ma anche dei fallimenti, a seguito di azioni promosse dall'ILO, così da accrescerne il controllo sull'efficacia.
Dare maggiore e tempestiva pubblicità alle sanzioni politiche multilaterali decise nei confronti dei paesi inadempienti.
2. Semplificare e accelerare le procedure di trasmissione ed elaborazione interna delle informazioni che derivano dal monitoraggio costante dell'ILO sugli standard sociali e del lavoro. Potenziare lo stesso monitoraggio (supervisory system) promuovendo sinergie con le rilevazioni sistematiche delle violenze e repressioni antisindacali da parte dell'ITUC e ricercando sinergie anche con le Organizzazioni datoriali.
3. Promuovere, in generale, strumenti di azione bilaterale e multilaterale basati su incentivi (*incentives*), come l'estensione condizionata di preferenze commerciali e/o aiuti e prestiti concessionali subordinati alla rimozione delle violazioni più palesi e alla promozione del "dialogo sociale", piuttosto che sulla minaccia di sanzioni (*sticks*). Valorizzare in tal senso l'esperienza di iniziative simili già utilizzate da parte della UE, come il vincolo del rispetto dei CLS nell'inclusione di paese nel Sistema delle Preferenze Generalizzate (GSP+).
4. In presenza di documentate gravi violazioni dei diritti sindacali e degli altri "core labour standards", puntare su una tempestiva e consistente offerta di cooperazione e assistenza tecnica da parte dell'ILO (sulla traccia di esperienze positive passate come in Bangladesh nel 1995 e in Cambogia nel 1998), piuttosto che su proposte di tradizionali sanzioni commerciali, spesso controproducenti, inefficaci e comunque appellabili in sede WTO.
5. Ripartire dalla dichiarazione di Singapore (1966) per meglio definire il ruolo dell'ILO come strumento che facilita e accompagna i processi di liberalizzazione commerciale multilaterale in sede WTO e nei diversi accordi di abbattimento di barriere commerciali bilaterali, regionali e multi-bilaterali, alcuni dei quali già oggi contengono espliciti riferimenti al rispetto dei diritti umani e al miglioramento degli standard sociali come condizione per il progresso dell'integrazione commerciale e finanziaria dei paesi contraenti.
6. Accrescere il coordinamento fra ILO e le altre Organizzazioni Internazionali (Banca Mondiale-IFC, Banche regionali di sviluppo, Fondo Monetario Internazionale, ONU, UNIDO, UNDP, UNCTAD, OECD, BEI, BERS ecc.) nell'ambito delle Policy Coherence Initiatives, onde introdurre qualche elemento di condizionalità ai diritti umani e dei lavoratori nei programmi di prestiti e aiuti finanziari per lo sviluppo. Lo stesso

dicasi per i programmi di aiuto bilaterale gestiti dai governi dei paesi sviluppati (es. Dipartimento per la Cooperazione del MAE in Italia).

Sostenere con forza l'iniziativa del Segretario generale dell'ONU per un processo di coordinamento fra la stessa ONU e le istituzioni di Bretton Woods (IMF, World Bank), onde migliorare l'efficacia delle politiche di cooperazione allo sviluppo, anche con il coinvolgimento delle organizzazioni della società civile. Tale iniziativa può utilmente concorrere ad una revisione critica del cosiddetto Washington Consensus nel definire le linee di intervento di IMF e World Bank in situazioni di crisi finanziarie dei paesi.

7. Rafforzare una stretta collaborazione fra ILO e unità periferiche dell'UNDP e altre agenzie internazionali nei casi in cui, per limiti di bilancio e di risorse umane, è impossibile realizzare una presenza diretta di uffici ILO, mentre un efficace contrasto ai peggiori abusi richiede proprio una forte iniezione di assistenza tecnica a governi che – come spesso si è rilevato – sono scarsamente equipaggiati per progettare e organizzare capillari interventi sul campo.
8. Prevenire con appropriata campagna di comunicazione il rischio che il ruolo dell'ILO come unica organizzazione internazionale tripartita (governi, datori, lavoratori) venga depotenziato, comprimendone il budget al solo scopo di dirottare risorse finanziarie nazionali verso le iniziative di aiuto pubblico bilaterale (quasi sempre ispirate al *donor interest* più che al *recipient interest*), nonché verso le spese militari.
9. Potenziare e razionalizzare le azioni dell'ILO di Torino che, con uno staff di circa 200 persone e iniziative che toccano 11.000 utenti all'anno di 180 paesi, organizza programmi di formazione rivolte a giudici-parlamentari-funzionari pubblici-sindacalisti-rappresentanti di associazioni datoriali, così come alla sensibilizzazione delle organizzazioni imprenditoriali locali e allo sviluppo delle PMI in grado di creare posti di lavoro nell'economia formale. A tale scopo ridurre la dispersione dei singoli programmi, ognuno dei quali assorbe preziose energie per trovare gli sponsors puntando su fondi più stabili erogati dai governi nazionali. Attualmente il budget del Centro, fortemente sostenuto dal governo italiano, prevede che il 70% delle risorse venga generato dal "mercato".
10. Sollecitare i governi locali a concorrere concretamente al finanziamento dei programmi di cooperazione tecnica concordati con l'ILO per contrastare le violazioni dei diritti dei lavoratori, in particolare quando si vuole combattere efficacemente il lavoro minorile e introdurre ammortizzatori che neutralizzino i costi sociali della disoccupazione generata dalla riduzione del lavoro irregolare. In tal modo si stimola una partecipazione responsabile dei governi e delle burocrazie locali all'esecuzione dei programmi stessi.
11. Allo stesso scopo, fare leva sulla *Corporate Social Responsibility* delle imprese multinazionali presenti nei paesi, anche appellandosi alle *OECD Guidelines for Multinational Enterprises*. Promuovere l'adozione di "codici etici" da parte delle maggiori imprese multinazionali (sulla scia di esperienze come Toyota, Caterpillar e altre), iniziative che prescindono da controlli esterni e fanno implicito riferimento alle Convenzioni e Raccomandazioni dell'ILO.

Riferimenti bibliografici

Acemoglu Darun, Simon Johnson. and James.A Robinson. (2001), The colonial origins of comparative development: an empirical investigation, *"American Economic Review"*, 91 (5), 1369-1401.

ADB-ILO (2006) "Core Labour Standards Handbook", Geneva.

Basu Kaushik (1999), "Child labor: cause, consequence and cure, with remarks on international labor standards, *Journal of Economic Literature*, 37, September.

Bhagwati Jagdish (2004), In defense of globalization, Oxford University Press (tr. ital. Elogio della globalizzazione, Laterza, Bari 2005).

Brighi Cecilia (2006), La dimensione sociale e il sistema commerciale multilaterale, in Sciso (2006, 157-163).

Brown Andrew G. and Robert M Stern. (2007), What are the issues in using trade agreements for improving international labor standards?, Research Seminar in International Economics, University of Michigan. Gerald R. Ford School of Public Policy, Discussion Paper n. 558.

Brown Drusilla K. (2001), Labor standards: where do they belong on the international trade agenda?, *Journal of Economic Perspectives*, 3, 89-112.

Caracciolo Lucio (2007), Sanzioni, embarghi e scontri geo-politici, "La Repubblica" 6 novembre 2007, p. 37.

De Soto Hernando (2000), The mystery of capitalism: why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else (tr. ital. Il mistero del capitale, Garzanti 2001)

Doumbia-Nenri and Eric Gravel (2006), "Free trade agreements and labour rights: recent developments", *International Labour Review*, vol. 145, n. 3, 185-206.

Edmonds Eric V. and Nina Pavcnik (2005), "Child labor in the global economy", *Journal of Economic Perspectives*, 19, Winter, 199-220.

Elliott Kimberly A. (2006) "Economic sanctions as a foreign policy tool", Peterson Institute of International Economics, Washington.

Elliott Kimberly A. and Richard B Freeman. (2003) "Can labor standards improve under globalization? Institute for International Economics, Washington.

Elliott Kimberly A. (2000) "The ILO and enforcement of core labor standards", International Institute for International Economics, International Economics Policy Briefs, n.006.

Faini Riccardo (2000) , I *labour standards*. Aspetti economici ed assetti istituzionali, in Iapadre Lelio, a cura di, "Costruire regole nella globalizzazione. Conferenza Nazionale sul Millennium Round, Mulino, Bologna.

Grady Patrick and Kathleen Macmillan (1999), "Seattle and beyond. The WTO Millennium Round, Global Economics Ltd. And International Trade Policy Consultants, Inc., Ottawa.

Gravel Eric and Chloé Charbonneau-Jobin (2003), The Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations. Its dynamic and impact, ILO, Geneva.

Gravel Eric, Isabelle Duplessis and Bernard Gernigon (2001), The Committee on Freedom of Association: its impact over 50 years, ILO, Geneva.

Hoffmann Susanne (2008), Corporate Social Responsibility: challenges posed by the G8 Dresden Ministerial Meeting and Heiligendamm Summit follow up, Symposium on the OECD Guidelines for Multinational Enterprises. Increasing the role of Guidelines in South East Asia, Tokyo, 25 February.

Hufbauer Gary C., Jeffrey J Schott.and K.A Elliott. (2003), "Economic sanctions reconsidered", 3rd ed., Institute for International Economics, Washington.

Kucera D.and R Sarna. (2006), Trade Union rights, democracy and exports: a gravity model approach, *Review of International Economics*, 14, 5, 859-882.

Kuznets Simon (1956), Economic growth and income inequality, "*American Economic Review*", 45, 1-28

ILO website (<http://www.ilo.org>).

ILO (2000) "Monitoring and verification systems in garment factories and the placement of child workers in education programmes".

ILO (2004), A fair globalization: creating opportunities for all World, Commission on the Social Dimension of Globalization

ILO (2005) "A Global alliance against forced labour". Global report under the follow-up to the ILO declaration on Fundamental Principles and Rights at Work.

ILO (2006a) "The end of child labour: within reach". Global Report under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work.

ILO (2006b) "Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy, Geneva.

ILO (2007a), Report of the Committee of Experts on the application of Conventions and Recommendations, ILO 96th Session, Geneva.

ILO (2007b) "Equality at work: Tackling the challenges". Global Report under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work.

ILO-WTO (2007), Trade and employment: challenges for policy research, joint study ILO-WTO for the ITUC (International Trade Union Confederation).

Irwin Douglas A. (2002), Free trade under fire, Princeton University Press.

ITUC (International Trade Union Confederation) (2007), Annual Survey of violations of Trade Union rights, Geneva.

Jenkins Hamish, Lee Eddy and Gerry Rodgers (2007), The quest for a fair globalization three years on. Assessing the impact of the World Commission on the Social Dimension of Globalization, ILO Discussion Paper 175/2007.

Lamy Pascal (2006), Making trade work for development: time for a Geneva consensus, Emile Noel lecture at New York University Law School, 30 October.

Lim Hoe (2003), The social clause: issues and challenges, ILO, Geneva.

Marceau Gabrielle (2008), Trade and labour: rematching an old divorced couple? Draft per "The Oxford Handbook of international trade" , a cura di D. Bethlehem, D. McRae, R. Neufeld and I. Van Damme.

Martin Will and Keith E Maskus. (2001), "Core labor standards and competitiveness: implications for global trade policy, *Review of International Economics*, 9(2)317-328.

Maskus Keith E. (1997), "Should core labor standards be imposed through international trade policy?", World Bank, Development Research Group, Policy Research WP 1817.

Maupain Francis (2001), Commerce mondial et protection des droits de l'homme, Institut de l'Institut International des Droits de l'Homme, Institut René Cassin der Strasbourg, Bruxelles.

Maupain Francis (2005), Globalization and labor standards, Encyclopedia of Globalization MTM Publisher.

North Douglas (2005), Understanding the process of economic change, Princeton University Press.

OECD (200a), Guidelines for Multinational Enterprises, Paris.

OECD (2000b), "International trade and core labour standards", Paris.

Parenti Antonio (2003), La Conferenza ministeriale di Doha e il dopo-Doha, in Rossi (2003, 315-333)

Persson Torsten and Guido Tabellini (1994), Is inequality harmful for growth? "*American Economic review*", 84 (3), June, 600-621.

Radighieri Emanuela (2003), I diritti fondamentali dei lavoratori nel commercio internazionale, in Rossi (2003, 97-118.

Rajan Raghuram G. and Luigi Zingales (2006), The persistence of underdevelopment: institutions, human capital or constituencies, CEPR Discussion Paper 5867, October.

Rodrik Dani (1997), "Has globalization gone too far?", Institute for International Economics, Washington.

Rodrik Dani (2007), *One economics-Many recipes. Globalization, institutions, and economic growth*, Princeton University Press.

Rossi Lucia S., a cura di (2003), *Commercio internazionale sostenibile? WTO e Unione Europea*, Mulino, Bologna.

Sacerdoti Giorgio e Sergio Alessandrini (1994), *Regionalismo e conomico e sistema globale degli scambi*, Giuffr , Milano.

Sachs Jeffrey D. (2000), *Globalization and patterns of development*, *Review of World Economics- Weltwirtschaftliches Archiv*, vol. 136, 4.

Sachs Jeffrey D. (2005), *The end of poverty. How can make it happen in our lifetime*, Penguin Books, London (tr. ital. *La fine della povert *, Mondadori 2005).

Sciso Elena, a cura di (2006), *L'OMC 1995-2005. Bilanci e prospettive*, Luiss University Press, Roma.

Singh Nirvikar (2003), *International labor standards: from theory to policy*, Department. of Economics, University of California, Santa Cruz, December.

Stiglitz Joseph E. (2002), *Globalization and its discontents*, Norton&Company, New York (tr. ital. *La globalizzazione e I suoi oppositori*, Einaudi, Torino 2002).

Stiglitz Joseph E. (2006), *Making globalization work*, Norton&Company, New York.

UNCTAD (2007), *World Investment Report 2007. Transnational corporations, extractive industries and development*, Geneva.

World Bank (1995), *World Development Report 1995. Workers in an integrating world*, Oxford University Press.

World Bank (2002), *World Development Report 2002. Building institutions for markets*, Oxford University Press.

World Bank (2006), *World Development Report 2006. Equity and Development*, Oxford University Press.

Wolf Martin (2004), *Why globalization works*, Yale University Press (tr. ital. *Perch  la globalizzazione funziona*, Mulino, Bologna 2006).

WTO (2005), *World Trade Report 2005. Exploring the links between trade, standards and the WTO*, Geneva.