

## Lavoro, globalizzazione e crisi<sup>1</sup>

### **Premessa – Lavoro e mercati globali**

L'apparato di regole che a livello internazionale incrocia le questioni del lavoro si muove in un crescente stato di tensione con le tendenze che caratterizzano l'attuale fase della globalizzazione. Ne è una testimonianza il ricorrente, anche se spesso confuso, dibattito su quella che viene definita la "dimensione sociale della globalizzazione". La problematicità del rapporto fra regole del lavoro e globalizzazione è data dal fatto che, mentre questa è fondamentalmente basata sui principi di un'ampia sovranità dei mercati, le regole del lavoro esigono norme restrittive, controlli, vincoli di carattere legislativo e sindacale. In altri termini, da un lato si assiste, con la tendenziale globalizzazione del mercato del lavoro, a una crescente esigenza di regole di protezione dei lavoratori; dall'altro, a una diffusa difficoltà di applicazione delle regole elaborate a livello internazionale. Questa tensione è particolarmente evidente nel rapporto fra gli standard fondamentali di protezione del lavoro (*core labour standards*) stabiliti dall'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) e la difficoltà di applicarli nei paesi emergenti in via di industrializzazione.

### **La problematica applicazione dei *core labour standards***

L'Oil è la più antica delle organizzazioni internazionali. La sua creazione risale al trattato di pace di Versailles (1919) che concluse la prima "Grande guerra". Nell'istituire la Società delle Nazioni si sottolineò come la pace dipenda, fra l'altro, dal perseguimento della giustizia sociale, dalla lotta alla disoccupazione e dall'umanizzazione del lavoro. Il rilancio dell'Organizzazione, dopo un periodo di crisi legato alla Grande Depressione, avvenne mentre era ancora in corso la guerra, nel 1944, con la solenne "Dichiarazione di Filadelfia", alla quale seguì, nel 1946, l'entrata nel sistema delle Nazioni Unite. La principale e più originale caratteristica dell'OIL sta nella sua struttura tripartita, nel senso che il suo organo di governo deputato all'elaborazione e approvazione delle norme internazionali del lavoro, comprende i rappresentanti dei lavoratori, dei datori di lavoro e dei governi.

L'OIL opera nell'ambito di un mandato molto vasto che comprende tutti gli aspetti salienti della condizione dei lavoratori: dalla parità, alla sicurezza sociale, alle relazioni industriali, alla

---

<sup>1</sup> Scritto per il gruppo di studio di Astrid su "Il governo della globalizzazione"

formazione, alle politiche per l'occupazione. Gli strumenti con i quali interviene in questi campi sono le convenzioni, le raccomandazioni e i codici di condotta. L'efficacia delle convenzioni è subordinata alla ratifica degli Stati che fanno parte dell'organizzazione. Bisogna notare che l'importanza dell'Oil non sta solo nella sua funzione normativa, ma anche nella suo ruolo di orientamento e di supporto nei confronti dei paesi emergenti, dove più gravi sono i problemi relativi alla protezione del lavoro. Sotto questo profilo, si tratta di un'attività preziosa, per la quale si potrebbe affermare che, se non esistesse da quasi un secolo, l'OIL andrebbe, nell'attuale fase della globalizzazione, inventata.

Questo non significa che l'Organizzazione di Ginevra goda del riconoscimento che, in linea di principio, dovrebbe essergli tributato. La tensione, di cui abbiamo parlato inizialmente, con l'ideologia e le pratiche della globalizzazione, intesa come essenziale aspirazione alla libertà dei mercati e, nel suo quadro, del mercato del lavoro, è particolarmente acuta. Vale la pena di ricordare che la Dichiarazione di Filadelfia si apre con la solenne affermazione: "Il lavoro non è una merce". Affermazione che fa del prestatore di lavoro un soggetto che deve essere dotato di diritti, di una capacità di controllo collettivo sulla prestazione di lavoro, di un'equa retribuzione, nel quadro di un "decent work", secondo l'espressione sintetica adottata dall'OIL. Ma nell'attuale fase della globalizzazione il lavoro si presenta per molti versi proprio come una "merce". Nella divisione internazionale del lavoro il commercio internazionale non avviene soltanto tra beni, seguendo il principio ricardiano dei "costi comparati" ma, in misura prevalente, sulla base della divisione del lavoro operata all'interno delle imprese multinazionali. Le quali delocalizzano segmenti della catena produttiva dove l'offerta di lavoro è più ampia, il costo inferiore e, soprattutto, sono scarsamente operanti, quando non inesistenti, i vincoli derivanti dalla legislazione del lavoro, dai sistemi di sicurezza sociale e dalle norme della contrattazione collettiva.

Com'è noto, i *core labour standards* fissati dall'ILO si riferiscono alla libertà di associazione, al diritto alla contrattazione, alla parità di trattamento, al divieto del lavoro dei minori e del lavoro forzato. Ma, non ostante questi standard appaiano alla luce della civiltà del lavoro acquisita nei paesi di più vecchia industrializzazione come principi elementari, essi sono lontani dal trovare una soddisfacente applicazione nel quadro dell'economia globale. La separazione fra le regole tendenti a garantire la libertà degli scambi e i principi di base della protezione del lavoro trovò una chiara conferma con l'istituzione del WTO nel 1995. Quando nell'autunno del 1996 fu convocata a Singapore la prima conferenza intergovernativa dell'Organizzazione mondiale del commercio, piuttosto paradossalmente, l'Oil non fu nemmeno invitata, mentre erano presenti tutte le organizzazioni internazionali di carattere finanziario. All'Oil fu affidato il compito di presiedere alla vigilanza sull'applicazione degli standard sociali minimi, ma lasciandola priva di effettivi

strumenti di intervento e controllo. L'impossibilità di trovare un accordo sulla connessione fra liberalizzazione degli scambi e regole sociali fu ribadita nella famosa conferenza interministeriale del WTO di Seattle per la doppia opposizione, da un lato, di una parte dei paesi più sviluppati, tra i quali la Gran Bretagna; dall'altro, dei paesi emergenti che intravedevano nell'introduzione delle clausole sociali uno strumento neo-protezionistico al servizio dei paesi ricchi.

E' significativo che il dibattito sul rapporto fra clausole sociali e globalizzazione sia sempre di più al centro di forti polemiche negli Stati Uniti, sia a livello accademico che politico e sociale. La ragione sta nell'erosione delle condizioni di lavoro, nella stagnazione dei salari, nella crisi della protezione sociale: tutti elementi che negli USA hanno colpito non solo le fasce sociali più deboli ma in larga misura la *middle class*. Non a caso, la questione delle clausole sociali nei rapporti commerciali internazionali è diventata nel 1998 un tema rilevante nel dibattito per le elezioni presidenziali, fino a spingere Hillary Clinton e Barack Obama a proporre la revisione del NAFTA, e il blocco degli accordi commerciali bilaterali che non prevedano il rispetto degli standard sociali fondamentali.

### **Unione europea: regole e politiche sociali**

In contrasto con le difficoltà di principio e pratiche che hanno accompagnato il dialogo fra liberalizzazione dei mercati e dimensione sociale a livello globale, la Comunità europea ha cercato, sin dalla sua fondazione, di intrecciare l'apertura dei mercati con la tutela delle condizioni sociali. Il paradigma della dimensione sociale ha acquistato particolare rilievo, a partire dalla metà degli anni Ottanta, con l'Atto Unico, il Protocollo sociale allegato al Trattato di Maastricht e la Carta dei diritti fondamentali approvata a Nizza nel 2000 – Carta che ha avuto un riconoscimento formale nel Trattato di Lisbona (la cui ratifica è, com'è noto, sospesa per l'esito negativo del referendum irlandese). Sotto questo profilo, l'Unione europea offre un paradigma importante, e potenzialmente esemplare, della combinazione fra liberalizzazione economica e affermazione della dimensione sociale a un livello sopranazionale.

Le regole europee attinenti ai temi del lavoro hanno la loro principale fonte nelle Direttive, nella giurisprudenza della Corte di giustizia e, con un rilievo crescente, nella c.d. *soft law*. Merita, in questo quadro, un particolare rilievo la previsione di inserimento delle parti sociali (associazioni delle imprese e sindacati europei) nel processo di formazione della legislazione europea in tema di lavoro. Sulla base del trattato di Maastricht il processo di elaborazione delle Direttive, la cui iniziativa spetta come sempre alla Commissione europea, può essere assunto, su richiesta congiunta, dalle parti sociali. In altri termini, abbiamo un processo legislativo devoluto alla negoziazione tra la Confederazione europea dei sindacati (CES) e le rappresentanze delle imprese a livello comunitario.

Se esse raggiungono un accordo, entro un arco di tempo prestabilito, l'accordo stesso è assunto dalla Commissione europea come Direttiva da approvare secondo la normale procedura di codecisione fra Consiglio e Parlamento europeo. Basterà qui, a titolo indicativo, ricordare alcune importanti Direttive di carattere sociale concernenti temi come: parità e non discriminazione, orario di lavoro, lavoro a tempo determinato e part time, diritti di informazione e consultazione.

Un tale apparato regolativo di carattere sovranazionale non è tuttavia immune da quei fattori di tensione e conflitto che visto nel quadro dei processi di globalizzazione. Dopo una prima fase connotata dall'impostazione "delorsiana" del dialogo sociale, è diventato, infatti, sempre più difficile pervenire ad accordi soddisfacenti sui temi più delicati della condizione di lavoro. La difficoltà sta nel fatto che all'interno dell'Unione si confrontano indirizzi di politica sociale diversi, quando non radicalmente divergenti. Il caso della Gran Bretagna si ripete con una costanza che sarebbe degna di miglior causa. Essa ha sempre scelto la via dell'*opt out* ogniqualvolta la Comunità europea ha assunto posizioni di avanzamento nel campo sociale: dal Protocollo sociale allegato al Trattato di Maastricht, alla Carta di Nizza, fino alla parte del trattato di Lisbona, che riconosce valore legale alla Carta dei diritti fondamentali e, in particolare, alle norme di carattere sociale. C'è da aggiungere che, con l'allargamento dell'Unione a 27, la divergenza sui temi sociali si è approfondita in relazione al fatto che i nuovi paesi dell'Europa centro-orientale si sono ispirati nella legislazione e, più ancora, nelle pratiche sociali al modello neoliberista americano più che a quello tipico della vecchia Europa continentale.

In un'area diversa, ma sempre più rilevante, si collocano le misure di regolazione definite di *soft law*. A differenza delle Direttive, questa tipologia di misure non ha carattere vincolante. Si tratta tuttavia di misure che, sia pure in un contesto giuridico controverso, rientrano in un sistema regolatorio che, con strumenti "soft", tende a realizzare una funzione di coordinamento delle politiche sociali, in vista del raggiungimento di obiettivi comunemente riconosciuti. L'elaborazione di misure di *soft law* si estrinseca in un'impegnativa panoplia di interventi: Libri verdi seguiti da dibattiti a livello europeo, Libri bianchi, comunicazioni della Commissione, prese di posizione del Parlamento europeo, dichiarazioni del Consiglio europeo.

Questa tipologia di intervento nel campo della regolazione comunitaria, pur definito *soft* non manca di rivelare consistenti elementi di tensione e conflitto. Non a caso, nel dibattito sulla c.d. *flexicurity* si sono confrontate, da un lato, la posizione della Commissione europea incline alle forme più spinte di flessibilità del mercato del lavoro, fino sostanzialmente a comprendervi la libertà di licenziamento; dall'altra, come si è visto nel dibattito sul Libro verde dedicato alla "modernizzazione del diritto del lavoro" e in quello del Parlamento europeo, una più marcata difesa

della stabilità dell'occupazione contro la libertà di licenziamento, che trova peraltro una conferma nelle norme sociali della Carta dei diritti fondamentali.

Infine, senza entrare qui negli aspetti molto rilevanti che riguardano la giurisprudenza della Corte di giustizia europea sui temi del lavoro, vale la pena di accennare al rapporto problematico emerso anche in questa sede fra le norme di tutela del lavoro e i principi della libera concorrenza, come ha dimostrato il dibattito che si è aperto su due recenti sentenze (Viking e Laval ) relative al rapporto fra la libertà di stabilimento delle imprese transnazionali di origine comunitaria e l'autonomia dell'azione collettiva.

Concludendo su questo punto, si può affermare che l'Unione europea ha nell'insieme edificato un modello di regole e di coinvolgimento delle parti sociali che, nei suoi principi essenziali, potrebbe rappresentare un valido paradigma per un riequilibrio a scala globale del divario che permane fra globalizzazione economica e affermazione dei fondamentali diritti sociali. Quando ci si riferisce in termini sintetici al "modello sociale europeo" non si può non rilevare che al suo interno esistono distinzioni significative. Ma queste distinzioni, per quanto rilevanti per chi osserva la sua storia e le sue articolazioni dall'interno, nulla tolgono al fatto che il modello sociale europeo, osservato dall'esterno, dagli Stati Uniti e, a maggior ragione, dai BRICs presenta una sua ispirazione di fondo che ne fa un punto di riferimento importante nella definizione dei codici del lavoro, delle libertà sindacali, dei livelli di partecipazione e di *empowerment*, sui quali si discute a livello globale.

### **I diritti fondamentali proclamati dall'OIL, dieci anni dopo**

Quale bilancio possiamo trarre a dieci anni di distanza dalla solenne "Dichiarazione sui principi e diritti fondamentali del lavoro" dell'OIL? Bisogna, innanzitutto, ricordare che si trattò di una scelta intelligentemente "astuta" da parte dell'Organizzazione. I diritti solennemente ribaditi nella Dichiarazione non erano nuovi, dal momento che erano tutti già previsti da una serie di Convenzioni, alcune risalenti addirittura a molti decenni prima. Ma le Convenzioni non hanno valore universale in quanto debbono essere adottate dai singoli stati. Ne conseguiva che alcune, come quella sul divieto del lavoro minorile, avevano raccolto una vasta adesione, mentre altre, come quelle riferite ai diritti sindacali (libertà di associazione, diritto alla contrattazione collettiva e diritto di sciopero), avevano riscosso un'adesione significativamente deludente.

La Dichiarazione all'origine dei *labour standard* superava di slancio la tecnica normativa delle convenzioni e delle raccomandazioni adottando come base giuridica i principi stessi iscritti nella Costituzione dell'Oil, per cui risultavano automaticamente vincolati alle nuove norme tutti gli stati aderenti all'Organizzazione, indipendentemente dalla ratifica delle vecchie Convenzioni

relative agli stessi temi. Fu un passaggio decisivo che consentiva a un insieme di diritti sociali del lavoro di acquisire la stessa dignità dei diritti umani riconosciuti nelle Carte dell'ONU.

Ma sappiamo che al riconoscimento universale di questi diritti non ha corrisposto una pratica altrettanto soddisfacentemente diffusa. Milioni di bambini rimangono sottoposti a lavori particolarmente gravosi, quando non a pratiche degradanti, come succede a ragazze/i minorenni in molti paesi del sud del mondo. Il lavoro in condizioni di sostanziale schiavitù rimane diffuso in molti paesi come contropartita per l'insolvenza di debiti personali o contratti dalla famiglia. Il riconoscimento dei diritti sindacali di associazione e contrattazione fatica ad affermarsi in molti paesi emergenti e sono frequenti i casi nei quali il tentativo di costituire il sindacato nelle campagne o nelle nuove fabbriche è stato pagato con la vita dagli attivisti sindacali. Ma al di là di questi aspetti che di violazione che caratterizzano le lotte sociali in alcune aree del sud del mondo, la tendenziale globalizzazione del mercato del lavoro ha contribuito a ridurre il peso e il potere contrattuale dei sindacati nei paesi di vecchia industrializzazione. Non a caso, le manifestazioni che gettarono lo scompiglio nella riunione interministeriale del WTO a Seattle nel 1999, contribuendo al suo fallimento, ebbero fra gli organizzatori di punta i sindacati americani. Ma la domanda che oggi ci si pone è un'altra: come agirà la crisi finanziaria del 2008 sul futuro dei diritti sociali?

### **Crisi finanziaria e standard sociali**

La crisi finanziaria che, originata negli Stati Uniti, ha assunto caratteri globali può sfociare in due risultati alternativi. Per un verso, può esasperare le tendenze protezionistiche. Per un altro, può portare a una correzione dei difetti e degli errori che hanno caratterizzato sotto il profilo sociale la nuova fase della globalizzazione. Le tendenze protezionistiche si manifestano in forme implicite come nel caso degli aiuti all'industria nazionale: valga per tutti l'esempio degli aiuti a favore dell'industria automobilistica. Ma, mentre alcune misure più o meno esplicitamente poste a protezione di settori sensibili sono inevitabili in una fase di profonda crisi economica e di grandi difficoltà dal punto di vista della perdita di milioni di posti di lavoro, una tendenza generalizzata verso l'adozione di misure protezionistiche creerebbe profonde fratture nei circuiti commerciali globali con conseguenze economiche e sociali tendenti ad aggravare la crisi in corso e a peggiorare le condizioni sociali.

Il dibattito in corso negli Stati Uniti è, da questo punto di vista, illuminante. Jagdish Bhagwati, della Columbia University, strenuo difensore della libertà di commercio, considera inconsistente l'alternativa al centro del dibattito americano tra *fair trade* e *free trade*, nel senso che la prima è, a suo giudizio, un puro mascheramento di una sostanziale tendenza protezionistica.

Secondo Bhagwati, gli squilibri sociali e l'exasperazione della diseguaglianza nelle società ricche e, in particolare, negli stati Uniti, dipendono da fattori politici interni. In altri termini, gli squilibri sociali nelle società sviluppate non debbono essere attribuiti alla liberalizzazione del commercio internazionale a cui, al contrario, deve essere ascritto il merito di una crescita senza precedenti dell'insieme dell'economia globale.

In effetti, la sua posizione va oltre il segno, quando nega l'impatto che, in ogni caso, la globalizzazione non solo di tipo commerciale, ma del processo produttivo e del mercato del lavoro, ha generato nei paesi di vecchia industrializzazione. Nei paesi emergenti, i salari e il costo del lavoro sono più bassi (in generale, molto più bassi) che nei paesi di vecchia industrializzazione non solo per ragioni oggettive, attinenti ai livelli di formazione dei lavoratori, alla produttività del lavoro, al livello di reddito medio, ma anche per l'assenza di reti di protezione del lavoro. La critica delle organizzazioni sindacali, quando imputano a queste differenze le difficoltà sociali che ne derivano nei paesi di vecchia industrializzazione in termini di disoccupazione e di declino dei salari, corrisponde indubbiamente a un dato di fatto. La tendenziale unificazione del mercato del lavoro altera profondamente gli equilibri tradizionali fra domanda e offerta di lavoro, e i rapporti di forza nel campo delle relazioni industriali. "I sostenitori del libero commercio – afferma Stiglitz - hanno pubblicizzato i suoi vantaggi; ma non sono stati del tutto onesti in ordine ai suoi rischi, contro i quali, i mercati non provvedono adeguate garanzie (guardian.co.uk, May 09.08).

Bhagwati ha, tuttavia, almeno in parte ragione, quando considera una semplificazione e un alibi l'attribuzione degli squilibri sociali dei paesi ricchi esclusivamente al processo di globalizzazione, e quando mette in luce i limiti e gli errori nelle politiche sociali interne a ciascun paese. La disparità nel campo dei salari e delle condizioni di lavoro, che alimenta i processi di delocalizzazione verso i paesi emergenti, non può essere cancellata da un tratto di penna nella definizione degli accordi commerciali. In altri termini, i processi di deregolazione e l'accentuazione della diseguaglianza nei paesi di vecchia industrializzazione hanno trovato una base e un fattore di spinta innegabili nella globalizzazione dei mercati, ma non possono essere considerati indipendenti dalle politiche economiche e sociali endogene. Intorno a questa analisi, che chiama in causa le ragioni politiche interne, si è sviluppato un crescente consenso nel dibattito americano. Non è un caso che, ancora prima dello scoppio della crisi finanziaria, si sia fatta strada – da Paul Krugman, a Larry Summers e Robert Rubin - la convinzione che per "salvare" la globalizzazione fosse necessaria una chiara ed efficace politica di contrasto alla diseguaglianza nei paesi ricchi, arrivando a evocare per gli Stati Uniti un "nuovo New Deal".

In questo nuovo scenario intellettuale e politico può nascere dalle ceneri della crisi finanziaria, in alternativa alle tendenze protezionistiche in vario grado presenti in America, in

Europa, come in Italia, una riconsiderazione delle politiche economiche e sociali. Da questo punto di vista, il programma sociale di Barack Obama presenta alcuni punti importanti che, a breve, hanno un valore di contrasto alla crisi economica, ma che, al tempo stesso, potrebbero configurare un cambiamento di carattere strutturale nel modello sociale americano. Vanno in questa direzione non solo l'impegno, tradizionale per la riforma sanitaria e dell'istruzione, ma anche la revisione di istituti come l'indennità di disoccupazione che negli Stati Uniti ha livelli di copertura assolutamente insufficienti, la fiscalizzazione dei contributi sociali per i redditi più bassi, l'adeguamento del salario minimo legale.

Ma, sotto il profilo istituzionale, ancora più importante di queste misure di policy, potrebbe rivelarsi l'approvazione del progetto di legge *Employee Free Choice Act*, rimasto fermo nel Congresso per l'opposizione repubblicana al Senato, che "rivoluziona" le regole della rappresentanza sindacale. Se la modifica alla legge "Taft-Hartley" del 1947 riuscisse a superare lo sbarramento della coalizione conservatrice del Congresso, la rappresentanza sindacale dei lavoratori sarebbe istituita nei luoghi di lavoro sulla base della libera raccolta della maggioranza dei consensi, senza il ricorso al referendum sul quale incide la pressione delle imprese: pressione che, esercitandosi anche attraverso la minaccia implicita di licenziamento degli attivisti sindacali, ha reso negli ultimi decenni praticamente impossibile l'ingresso del sindacato nei nuovi settori dei servizi e, di riflesso, inesistente la contrattazione collettiva. L'assenza di rappresentanza e del potere di esercitare la contrattazione collettiva, che nel settore privato riguarda oltre il 90 per cento dei lavoratori americani, contribuisce pesantemente alla crescita della disuguaglianza dei redditi e delle condizioni di vita, venendo meno, o riducendosi, i *benefit* che riguardano l'assistenza sanitaria e la parte integrativa del sistema pensionistico.

In estrema sintesi, per dare nuova vita all'affermazione dei diritti sociali fondamentali, per i quali si batte con risultati incerti l'Organizzazione internazionale del lavoro, è necessario un capovolgimento dello schema ideologico e politico che ha ispirato quello che Stiglitz definisce il "fondamentalismo di mercato". In altri termini, un rovesciamento delle tesi maturate nel corso degli ultimi due decenni che vedevano nelle sfide della globalizzazione la necessità di una crescente deregolazione dei mercati del lavoro e un restringimento delle reti di protezione sociale.

Una nuova attenzione alle regole sociali nei paesi di vecchia industrializzazione può aiutare l'OIL nella sua politica di promozione dei diritti sociali per almeno due ragioni. La prima è che la pressione per l'attuazione dei diritti fondamentali – i *core labour standards* – cesseranno di apparire agli occhi dei paesi emergenti come un'obliqua misura protezionistica tendente a rafforzare gli strumenti d'interferenza nelle politiche nazionali dei paesi più deboli – così come furono lette (e respinte) a Seattle le proposte di una parte del mondo occidentale.

La seconda è che la resistenza dei paesi emergenti nei confronti degli standard sociali fondamentali potrebbe presentarsi oggi meno tenace che nel passato. Negli anni più recenti, si è fatta strada, infatti, anche nei BRICs l'esigenza di apportare elementi di riequilibrio sociale nei processi di sviluppo economico, anche al fine di consolidare il potere politico interno.

### **Diritti del lavoro e paesi emergenti**

La Cina, che gioca un ruolo dominante nel commercio internazionale, ha varato nel 2006, dopo un lungo dibattito interno, una nuova legislazione in materia di lavoro che riconosce il diritto alla costituzione dei sindacati nelle imprese e alla contrattazione collettiva, oltre a disporre norme che riguardano l'orario di lavoro e la fissazione di un salario minimo legale. Si tratta di primi segnali di cambiamento rispetto alla fase di deregolazione selvaggia diretta a favorire gli investimenti delle multinazionali. E' sintomatico, da questo punto di vista, che la Camera di commercio americana abbia contestato l'introduzione delle nuove leggi sul lavoro, alludendo alla possibilità che i nuovi investimenti sarebbero stati dirottati verso altri paesi, dove il lavoro è a minor costo e senza vincoli legislativi e contrattuali.

In un quadro di democrazia politica molto diverso dal regime autoritario cinese, si muove in direzione di un più equilibrato assetto sociale il Brasile. Dopo un primo mandato presidenziale dedicato essenzialmente alla stabilizzazione macroeconomica del paese, profondamente scosso dalla crisi che a cavallo del secolo si estese dal Sudest asiatico all'America latina investendo anche il Brasile, il presidente Lula Da Silva ha puntato a un forte rinnovamento della politica sociale. Una politica che ha consentito di liberare da una condizione di povertà assoluta 20 milioni di brasiliani e, più in generale, di cominciare a ridurre i livelli di disegualianza storicamente molto elevati. E' esemplare, sotto questo profilo, una politica di assistenza per oltre dieci milioni di famiglie meno abbienti, che opera uno scambio fra trasferimenti monetari e l'impegno della famiglia stessa ad assicurare la formazione scolastica dei figli. Il fatto poi che Lula sia un vecchio leader sindacale tende a favorire un processo di rafforzamento della rappresentanza sindacale e della contrattazione collettiva, in coerenza con gli standard sociali raccomandati dall'ILO.

In altri termini, paesi con regimi politici diversi si mostrano interessati, dopo aver superato un certo livello di sviluppo economico, a introdurre elementi di riequilibrio sociale sia pure per ragioni opposte. I paesi di tradizione politica democratica per allargare e rafforzare le strutture democratiche. I paesi con regimi autoritari per ridurre i rischi di forti tensioni sociali, e per garantirsi il consenso dei ceti emergenti. Ma rimane il fatto che il processo di globalizzazione ha generato nel corso degli ultimi due decenni insieme con un diffuso aumento della crescita economica un forte aumento delle disegualianze nella distribuzione della nuova ricchezza.

## **Diritti del lavoro e diseguaglianza sociale**

Il divario nella crescita dei salari e dei profitti è insieme un sintomo e una causa della crescente diseguaglianza. L'indebolimento della rappresentanza sindacale e della contrattazione collettiva nei paesi di vecchia industrializzazione e la loro insufficienza o inesistenza nei paesi emergenti hanno avuto un ruolo essenziale nella dilatazione delle diseguaglianze. L'OIL sottolinea in un recente documento l'assoluta importanza della contrattazione collettiva. "Una più alta copertura della contrattazione collettiva – vi si legge – garantisce una maggiore rispondenza dei salari alla crescita economica e alla riduzione dei divari salariali. Nei paesi ad alta copertura – intesa come copertura di almeno il 30 per cento dei lavoratori dipendenti – l'elasticità salariale è 0,87. In altre parole, quando il PIL pro-capite aumenta dell'1 per cento, i salari medi crescono dello 0,87 per cento. L'elasticità si riduce allo 0,65 nei paesi con una più bassa copertura. Al tempo stesso, salari minimi più alti riducono l'ineguaglianza dei salari per la metà più bassa della distribuzione dei salari, e riducono il divario di genere nelle paghe". In ogni caso, bisogna evitare – precisa significativamente l'OIL – di utilizzare il salario minimo come sostituto della contrattazione collettiva".

Sull'importanza che giocano le istituzioni del mercato del lavoro concorda anche una recente ricerca dell'OCSE. E' un accordo importante e, per molti versi, "sorprendente" – come scrive Jacques Freyssinet – se si considera che negli anni Novanta l'organizzazione di Parigi fu tra i più convinti assertori della deregolazione del mercato del lavoro in nome della competitività come criterio regolatore della globalizzazione. "E' nel mercato del lavoro – afferma l'OCSE – che bisogna cercare la causa principale delle variazioni del reddito... Si può ritenere che i paesi con più elevata diseguaglianza tendono a creare un "sottoproletariato" destinato a perpetuarsi per lunghi periodi ... Una società dove esiste una sostanziale frattura fra ricchi e poveri corre il pericolo d'un accaparramento del potere politico nelle mani di un ristretto numero di cittadini fortunati. Una crescente ineguaglianza dei redditi ha anche un prezzo economico: la dissipazione delle risorse umane con l'esclusione di una grande parte della popolazione".

Abbiamo visto che la crisi finanziaria del 2008 ha rilanciato le spinte protezionistiche negli Stati Uniti. La motivazione più diffusa è nel "dumping sociale" dei paesi emergenti. Ma è una motivazione discutibile. L'occupazione attraversa un periodo di crisi e la disoccupazione tenderà a crescere nei prossimi anni, ma difficilmente può essere attribuita al dumping dei paesi emergenti, trattandosi di una crisi generata all'interno della deregolazione e dall'ingordigia dei mercati finanziari del nord. Nel corso degli anni Novanta, quando la globalizzazione sotto l'egemonia

americana toccò l'apogeo, l'occupazione ebbe una crescita senza precedenti. Il fatto che i salari per due decenni non abbiano tenuto il passo della produttività, largamente requisita da profitti e rendite, facendo segnare una crescita telescopica della diseguaglianza, può avere un collegamento solo indiretto con la globalizzazione, nel senso di una riduzione del lavoro dipendente nell'industria manifatturiera, dove la forza dei sindacati e il patto sociale implicito (il "Patto di Detroit") fra le grandi imprese e i sindacati americani, avevano favorito le maggiori conquiste contrattuali, sia dal punto di vista dei salari che della protezione sociale.

Ma il processo di deindustrializzazione era già iniziato tra la fine degli anni 70, come scrissero Bluestone e Harrison in "The deindustrialization of America" nel 1982. E le cause della diseguaglianza e dello scontento sociale, non solo nella classe operaia ma in larghe fasce della *middle class*, non possono essere analizzate indipendentemente dall'affermarsi della politica neoliberista inaugurata col reaganismo e proseguita, in forme diverse, nei decenni successivi.

### **I diritti sociali e gli sbocchi possibili della crisi finanziaria**

La domanda che oggi si pone è, se insieme con la ri-regolazione dei mercati finanziari, non si debba puntare a una nuova regolazione nella sfera delle politiche sociali. Una parte crescente della cultura progressista americana, da Robert Reich a Richard Freeman, considera indispensabile, come abbiamo visto, un nuovo "New Deal" non solo da un punto di vista di etica sociale, ma per "salvare" la globalizzazione. In altri termini, una nuova architettura della *governance* globale un nuovo equilibrio tra crescita economica e diritti sociali. Gli standard fondamentali del lavoro elaborati dall'OIL, costituiscono, per la loro determinazione sintetica, chiara, facilmente riconoscibile, un patrimonio di carattere universale, e un importante progresso nella percezione di ciò che è giusto e di ciò che si presenta come violazione di principi fondamentali di democrazia ed eguaglianza. Il problema che oggi si pone non riguarda la validità delle regole sociali, ma quello della loro concreta condivisione ed effettività.

Finora la condivisione è stata in larga misura solo formale. L'OIL è stata lasciata sola. Le organizzazioni finanziarie internazionali come il WTO e il Fondo monetario (e, fino a un certo punto, la Banca mondiale e l'OCSE) hanno posto l'accento, e impiegato la loro forza normativa e gli strumenti di persuasione in direzione della deregolazione degli istituti del mercato del lavoro e della tendenziale privatizzazione degli istituti di welfare. Di fronte all'esplosione della crisi torna ad affacciarsi con forza, come abbiamo visto, la spinta verso forme più o meno coperte di protezionismo. Per evitarle è necessario individuare un nuovo terreno di mediazione fra liberalizzazione dei mercati e regole sociali, immaginando anche un sostanziale rafforzamento della posizione dell'OIL nel quadro delle istituzioni internazionali.

In altri termini, l'Organizzazione di Ginevra dovrà essere ammessa nelle stanze della *governance* globale al pari delle altre organizzazioni che presiedono al funzionamento dei rapporti economici e finanziari internazionali, come appunto il WTO, il FMI, la Banca mondiale. Bisognerà liberare l'OIL dalla sua solitudine. Bisognerà prevedere la partecipazione del suo Direttore generale, che rappresenta l'opinione consensuale delle rappresentanze sindacali, imprenditoriali e dei governi, nei consessi internazionali dove si discutono i temi della crescita economica. Questo riconoscimento è quello che può arricchire il punto di vista delle élite che presiedono alla *governance* dei processi globali, e dare un senso concreto alla prospettiva di una dimensione sociale della globalizzazione. Un cambiamento, che veniva evocato anche nel messaggio di Sarkozy, nella sua qualità di presidente dell'Unione europea, in occasione della riunione del Consiglio di amministrazione dell'OIL del 20 novembre del 2008, quando sottolineava il “bisogno di una nuova *governance* mondiale”, incoraggiando l'Organizzazione internazionale del lavoro a “far sentire la sua voce...e ad avanzare proposte concrete perché la promozione del *lavoro dignitoso* sia il cuore delle regole che costituiranno, domani, l'armatura di un nuovo ordine mondiale”.

L'esperienza insegna che non si tratterà di un processo semplice e lineare. Ma le nuove tendenze in tema di politiche sociali che si delineano in alcuni grandi paesi, a partire dagli Stati Uniti, sembrano cogliere il problema fortemente trascurato negli ultimi due decenni dell'equilibrio fra i processi di liberalizzazione e globalizzazione economica e lo sviluppo di una adeguata rete di protezione sociale. In altri termini, si tratta di sapere se ai propositi di elaborare una nuova architettura delle regole finanziarie, la cui carenza ha prodotto l'esplosione della più grave crisi economica dopo gli anni Trenta, si accompagnerà una nuova architettura delle regole sociali, sia a livello interno che internazionale.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI RECENTI

Bhagwati J., *Elogio della globalizzazione* 2005

Bhagwati J., *Obama and trade: an alarm sounds*, Financial Times, 9.1.08

Bluestone B., Harrison B., *The deindustrialization of America*, 1982

Economic Policy Institute (Washington), *The State of Working America* 2006-2007

Faux, J. *The global class war*, 2006

Frank R., *Falling Behind* 2007

Freeman R., *America works* 2007

Jacques Freyssinet J., *Deux rapports sur les inégalités dans le monde* Lasaire, Paris 2008

Frieden J., *Global Capitalism* 2007

Kishore M., *The New Asian Hemisphere*, 2008

Krugman P., *The trouble with trade*, www.iht.com , 29-30 dicembre 2007

Kuttner R., *Good jobs in a global Economy*, The American Prospect, Jan-Feb. 2008

ILO, *World of Work Report 2008. Income Inequalities in an Age of Financial Globalization*, Genève, 2008

IMF Survey: *Globalization and Inequality* , October, 2007

OCDE, *Croissance et inégalités. Distribution des revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE*, Paris, 2008

Reich R., *Supercapitalism* 2007

Scheve K., Slaughter M., *A New Deal for globalization*, Foreign Affairs, July/August 2007

Social Watch, *Report 2007*

Stiglitz J., *La globalizzazione che funziona* 2006

Stiglitz J., guardian.co.uk, May 09.08

Summers L., *A strategy to promote healthy globalisation*, Financial Times, 4.5.08

Summers L., *America needs to make a new case for trade*, Financial Times, 27.4.08

Walf M., *Will globalisation survive to the crisis*, Financial Times, 10.10.08