

Globalizzazione, standard sociali e del lavoro e ruolo dell'ILO¹

1. Globalizzazione, istituzioni e mercato del lavoro

L'apertura commerciale e finanziaria verso l'estero di un paese e i conseguenti processi di specializzazione produttiva producono importanti effetti sul mercato del lavoro. Ai benefici privati e sociali derivanti dalla specializzazione del paese nei settori di vantaggio comparato (maggiore efficienza nell'uso delle risorse, quindi maggior produttività e maggiori redditi reali della collettività nel suo insieme) si accompagnano gli inevitabili costi privati e sociali derivanti dalla necessità di riconvertire parte della manodopera verso nuovi impieghi, mansioni e localizzazione geografica all'interno del paese. Anche la più convinta e onesta difesa del libero scambio come regime ottimale per lo sviluppo dei paesi, da Adamo Smith alle più recenti teorie del commercio internazionale, è consapevole degli effetti distributivi che si accompagnano ai vantaggi collettivi della divisione internazionale del lavoro. In varia misura, i paesi a economia di mercato adottano o dovrebbero adottare politiche di *trade adjustment* mirate ad accompagnare questi processi di cambiamento e di adattamento sociale.

Nel suo recente libro "*Making globalization work*" il Nobel per l'economia Joseph Stiglitz affronta senza mezzi termini il tema della crescente disaffezione del pubblico verso i processi di globalizzazione: «*Globalisation seems to have unified so much the world against it, perhaps because there appear to be so many losers and so few winners (...). The current process of globalization is generating unbalanced outcomes, both between and within countries. Wealth is being created, but too many countries and people are not sharing in its benefits (...). There is a clear need for strong international institutions to deal with the challenges posed by economic globalization; yet today confidence in existing institutions is weak*»².

Il giudizio impietoso di Stiglitz sembra riecheggiare nell'attuale stallo del negoziato multilaterale della WTO inaugurato a Doha (Qatar) poco dopo il 9 settembre 2001 e ambiziosamente denominato "Doha Development Round". Un negoziato lanciato dopo il fallimento della Conferenza ministeriale di Seattle (1999), che aveva segnato un po' simbolicamente l'origine dei vari movimenti *no global*.

Assai meno pessimistica, ma pure critica, è la voce di un editorialista del *Financial Times* di ferma fede liberale come Martin Wolf (2004, pp. 276-7): «*International economic integration increases competition among governments (...) As long as a government provides services that residents wish to enjoy, it can continue to tax, regulate and intervene. International integration merely tends to make policy more transparent and governments more predictable, both of which are desirable (...) just as globalization does not make states impotent, it does not make them unnecessary either (...) This is why failed states, disorderly states, weak states and corrupt states are shunned states – they are the black holes of the global economic system*»³.

Martin Wolf chiama giustamente in causa le responsabilità dei governi nazionali, cui competono le politiche di maggiore o minore integrazione internazionale (inclusa l'attrazione degli investimenti delle imprese multinazionali) e i conseguenti interventi di aggiustamento degli squilibri interni. Ma al tempo stesso dobbiamo chiederci se e quali concreti poteri hanno le istituzioni internazionali (in particolare ILO e WTO, così come le diverse agenzie dell'ONU e il gruppo della Banca mondiale) nel favorire una globalizzazione che tenda a promuovere e

¹ Scritto per il gruppo di Astrid su "Il governo della globalizzazione"

² J. E. Stiglitz, *Making globalization work*, Norton&Company, New York, 2006, pp. 8 e 21.

³ M. Wolf, *Why globalization works*, Yale University Press, 2004 (tr. ital. *Perché la globalizzazione funziona*, Il Mulino, Bologna, 2006), pp.276-7.

migliorare, non a peggiorare, gli standard sociali e del lavoro nei paesi che scelgono politiche di apertura verso l'estero.

Come sottolinea ILO-WTO⁴, 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 Bank⁵, con taluni esempi di politiche virtuose in paesi in via di sviluppo. Purtroppo larga parte dei 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 Bank⁶. Seguendo il titolo di Bhagwati⁷ si può dire in sintesi che "la globalizzazione è una cosa buona, ma non abbastanza".

2. La divisione dei ruoli tra ILO e WTO

Come sintetizza Rodrik⁸, 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, riflesso del progresso tecnico e della accresciuta elasticità della domanda di lavoro in un mondo internazionalmente più integrato⁹; b) conflitti tra norme e istituzioni sociali all'interno dei paesi e tra paesi, scatenate dalla rincorsa competitiva internazionale (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 attuare.

Serve richiamare la dichiarazione contenuta negli atti conclusivi della prima Conferenza ministeriale della WTO (Organizzazione inaugurata il 1° gennaio 1995 dopo la chiusura dell'Uruguay Round del GATT) tenutasi a Singapore nel novembre 2006: «*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*».

⁴ ILO-WTO, *Trade and employment: challenges for policy research*, Joint study ILO-WTO for the ITUC (International Trade Union Confederation), 2007.

⁵ World Bank, *World Development Report 2006. Equity and Development*, Oxford University Press, 2006.

⁶ World Bank, *World Development Report 2002. Building institutions for markets*, Oxford University Press, 2002.

⁷ J. Bhagwati, *In defense of globalization*, Oxford University Press, 2004 (tr. ital. *Elogio della globalizzazione*, Laterza, Bari, 2005), capitolo 3.

⁸ D. Rodrik, *Has globalization gone too far?*, Institute for International Economics, Washington, 1997.

⁹ Su questi aspetti si sofferma molto ILO-WTO, *Trade and employment: challenges for policy research*, cit.

In anni più vicini, dopo il già richiamato fallimento di Seattle (1999), 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 Parlamento USA a maggioranza Democratica, timorosi di una “concorrenza sleale” di lavoratori a basso costo dei paesi emergenti. 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 *labor 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)¹⁰.

E va ricordato che già nel 1994, anche per sedare i timori emotivamente sbandierati nel 1992 dal candidato presidenziale Ross Perot (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) firmato da Clinton incluse all'ultimo minuto un NAALC (North American Agreement on Labor Cooperation) contenente impegni dei membri su materie ben al di là dei *Core Labor 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.

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

- 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. Curiosamente, gli stessi USA che attualmente premono per introdurre clausole sociali nei propri negoziati commerciali sono anche il paese che, delle otto citate Convenzioni costituenti i CLS, hanno finora ratificato soltanto le Convenzioni n. 105 (lavoro forzato) e n.182 (peggiori forme di lavoro minorile).

Ma al di fuori di questi casi, pur interessanti, permane una netta differenza di ruoli tra la WTO (organismo intergovernativo volto a promuovere il maggior grado di liberalizzazione degli scambi e degli investimenti diretti, dotato di poteri inquisitori e sanzionatori regolati dal Dispute Settlement Agreement) e l'ILO (organismo tripartito preposto al monitoraggio delle condizioni di lavoro nel mondo, dotato di strumenti di indagine e assistenza tecnica ai paesi, ma privo di poteri sanzionatori).

Non appare oggi possibile introdurre il rispetto di migliori LS tra le materie direttamente oggetto del negoziato multilaterale 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 che in molte situazioni l'imposizione per legge di migliori LS indurrebbero numerose 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. In ogni caso, processi di liberalizzazione e apertura dei mercati

¹⁰ cfr. G. Marceau, *Trade and labour*, in I. Van Damme, D. Bethlehem, D. McRae, R. Neufeld (a cura di), *The Oxford Handbook of international trade*, Oxford University Press, 2009.

tendono a ridurre l'economia informale nella misura in cui vengono accompagnati da forti investimenti pubblici in infrastrutture materiali 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 storicamente correlati al livello del reddito pro capite del paese (come salario minimo, orario di lavoro, copertura previdenziale), e quelli *process related* (tipicamente i CLS come lavoro forzato e minorile, discriminazione e diritti sindacali di base) 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. Meglio si presta a tale scopo il secondo tipo di standard, strettamente legato ai diritti umani ed ai CLS, che per loro natura non devono essere soggetti a negoziazione tra le parti sociali¹¹.

Tale distinzione logica non basta tuttavia a rispondere in modo convincente alla domanda: con quali strumenti di politica economica internazionale (incluso il negoziato su dazi, sussidi, preferenze e barriere non tariffarie) si può pensare di favorire una crescente integrazione tra paesi e al tempo stesso un progresso verso l'adozione di standard di "lavoro dignitoso" (la Decent Work Agenda lanciata dall'ILO nel 2004) nel mondo?

3. Maggiore apertura e migliori standard sociali e del lavoro sono compatibili

Un maggiore rispetto dei LS non nuoce necessariamente alla performance esportativa dei paesi emergenti. Anzi, con tutti i limiti degli esercizi econometrici condotti su dati di incerta qualità raccolti per decine di paesi, ci sono lavori che trovano una correlazione positiva abbastanza robusta tra capacità esportativa manifatturiera e indici di riconoscimento di diritti sindacali e più in generale indicatori di democrazia (es. Kucera-Sarma 2006, ripreso in ILO-WTO 2007, p. 67-68). Questo argomento peraltro non basta certo a fugare la riluttanza dei paesi emergenti ad inserire nel negoziato WTO espliciti riferimenti agli standard di lavoro, i quali vengono visti come malcelato tentativo dei paesi avanzati di giustificare barriere protezionistiche contro le importazioni da paesi a basso salario.

Altro aspetto da non perdere di vista: un'ampia letteratura di teoria dell'innovazione sottolinea come l'introduzione di migliori standard di prodotto e di processo agisca in generale da stimolo all'innovazione ed a conseguenti incrementi di produttività. Ciò non vale solo per i paesi industrialmente avanzati. Infatti la scelta politica di migliori LS nei paesi inizialmente arretrati, se da un lato aumenta i costi di produzione e pertanto riduce nel breve termine la competitività-prezzo delle loro esportazioni (competitività peraltro mantenuta assai elevata dai bassi salari relativi), dall'altro lato induce nel medio periodo incentivi ad una migliore valorizzazione del capitale umano, da cui conseguono aumenti di produttività del lavoro e guadagni di competitività¹².

Si aggiunga che da diversi studi sulle determinanti localizzative degli investimenti diretti esteri emerge come bassi indici di *compliance* nel rispetto degli standard di lavoro non contribuiscano affatto ad accrescere l'attrattiva di un paese. Come esempio opposto, quando negli anni '90 la Costa Rica si trovò a fronteggiare la concorrenza di altri paesi a basso costo del lavoro

¹¹ N. Singh, *International labor standards: from theory to policy*, Department of Economics, University of California, Santa Cruz, December, 2003 e W. Martin e K.E. Maskus, *Core labor standards and competitiveness: implications for global trade policy*, Review of International Economics, Blackwell Publishing, vol. 9(2), 2001.

¹² M. Wolf, *Why globalization works*, Yale University Press, 2004 (tr. ital. *Perché la globalizzazione funziona*, Il Mulino, Bologna, 2006), capitolo 10.

decise di andare controcorrente nella “corsa verso il basso” e riuscì ad attrarre capitali in settori a più alto valore aggiunto sulla base di elementi come l’elevato tasso di istruzione¹³.

E a proposito del riconoscimento dei diritti di associazione e rappresentanza sindacale, si può notare 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”¹⁴.

4. Come valorizzare il ruolo dell’ILO nella promozione di migliori standard del lavoro attraverso una maggiore integrazione tra paesi?

L’ILO nasce nel 1919 dalla Commissione internazionale sul lavoro costituita dall’art. XII del Trattato di Versailles, con la natura – unica nel suo genere tra le organizzazioni internazionali – di organismo tripartito (governi, imprese, lavoratori). Ad oggi la Conferenza annuale dell’ILO ha approvato 187 Convenzioni e 199 Raccomandazioni. Le Convenzioni sono inviate alla ratifica dei paesi membri; in caso di mancata ratifica il paese deve periodicamente, su richiesta del CdA, spiegare 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, tra cui: salari e occupazione, disoccupazione, orario di lavoro, età minima, lavoro femminile, sicurezza, previdenza, istruzione professionale.

Nel 2007 il Rapporto ILO (2007c) ha fornito diverse indicazioni volte ad accrescere l’efficacia della propria azione. Tra queste sono significative:

- a) 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;
- b) 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.

Fondamentalmente l’ILO, che per la sua natura di forum tripartito governi-lavoratori-datori di lavoro è privo di effettivi poteri negoziali e sanzionatori, svolge un duplice ruolo di supervisore e di attore nei confronti delle sue componenti.

4.1. L’ILO come supervisore

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 esperti con specifica qualificazione accademica o professionale nel campo del diritto del lavoro. Il CEACR si riunisce annualmente per circa tre settimane in novembre-dicembre e produce il proprio rapporto 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

¹³ Doumbia-Nenri, E. Gravel, *Free trade agreements and labour rights: recent developments*, International Labour Review, 2006, vol. 145, n. 3, p. 201.

¹⁴ R. Faini, *I labour standards. Aspetti economici ed assetti istituzionali*, in L. Iapadre (a cura di), *Costruire regole nella globalizzazione*, Conferenza Nazionale sul Millennium Round, Il Mulino, Bologna, 2000, p. 194.

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.

Il rapporto 2006 del CEACR ricorda 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 messe a disposizione del 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, 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, al di là di improbabili allentamenti nei vincoli di bilancio, andrebbe ricercata una stretta collaborazione fra l'ILO e la rete assai più capillare delle unità periferiche dell'UNDP nel mondo.

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. Tali 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. Tuttavia, come segnalano i Rapporti annuali del CEACR¹⁵ e la nuova rilevazione curata dalla Confederazione Internazionale dei Sindacati (ITUC 2007), vi sono frequenti casi di queste Zone Economiche Speciali in cui i governi locali sono palesemente inadempienti quanto al rispetto degli standard ILO, 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 Lim¹⁶. 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 subfornitrici che, a differenza delle affiliate estere direttamente controllate dalla casa madre, 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).

Nella citata rilevazione curata dalla Confederazione internazionale dei Sindacati (ITUC 2007) sono denunciati 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 quell'anno il triste primato di violenza contro rappresentanti sindacali, ancor più che in paesi ad alto tasso di repressione come Cina, Nord Corea, Myanmar, Cambogia. Purtroppo paesi come Cina, Filippine, Nord Corea, Myanmar,

¹⁵ cfr. ad es. ILO, *Report of the Committee of Experts on the application of Conventions and Recommendations*, ILO 96th Session, Geneva, 2007

¹⁶ H. Lim, *The social clause: issues and challenges*, ILO, Geneva, 2003.

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 le 78 uccisioni 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.

4.2 L'ILO come attore

Al di là dell'azione permanente di monitoraggio e denuncia, si possono vedere almeno tre profili sotto cui l'ILO svolge un ruolo proattivo: *moral suasion* e consulenza sui processi legislativi dei paesi, formazione di capitale umano, cooperazione con soggetti pubblici e privati per implementare specifiche iniziative e disegnare interventi di politica economica e commerciale.

4.2.1. Moral suasion sui processi normativi e formazione

In tema di *moral suasion*, 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 fornita da Eric Gravel e Chloé Charbonneau-Jobin¹⁷. 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 collettiva¹⁸.

In tema di formazione di capitale umano, è rilevante 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, che si avvale di uno staff di circa 200 persone e con le proprie iniziative arriva a coinvolgere 11.000 utenti all'anno di 180 paesi, includono il disegno di politiche attive del lavoro, mirate a programmi di *job search, recruiting, placement, job creation*. Un dato interessante è il seguente: 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 nella successiva 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.

4.2.2 Azioni congiunte con soggetti pubblici e privati

Il terzo profilo (affiancamento a specifiche iniziative di governi, organizzazioni internazionali e soggetti privati) è probabilmente il più significativo e meriterebbe il massimo sforzo proattivo da parte dell'ILO, identificando, documentando e diffondendo esperienze positive registrate nei vari paesi.

Vi è innanzi tutto l'area delle "sanzioni positive", ovvero l'offerta da parte dei paesi avanzati di preferenze tariffarie/non tariffarie e aiuti finanziari subordinati all'impegno del paese beneficiario in tema di condizioni di lavoro. Un esempio interessante in tal senso è l'approccio della UE, per cui l'offerta di includere il paese terzo nel "Sistema delle Preferenze Generalizzate" (GSP+) è

¹⁷ E. Gravel, C. Charbonneau-Jobin, *The Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations. Its dynamic and impact*, ILO, Geneva, 2003.

¹⁸ E. Gravel, I. Duplessis, B. Gernigon, *The Committee on Freedom of Association: its impact over 50 years*, ILO, Geneva, 2001.

subordinata al rispetto dei CLS da parte del paese stesso, nonché a impegni del governo sulla salvaguardia ambientale e sulla lotta al narcotraffico¹⁹. Simili impegni sono contenuti negli accordi recenti di liberalizzazione commerciale bilaterale tra la UE e paesi ACP (Accordi di Cotonou), Sud Africa, Cile²⁰.

Altri casi segnalabili sono il citato NAALC (North American Agreement on Labor 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 poco conosciuti e documentati e complessivamente sono valutati alquanto modesti, salvo il caso US-Cambodia nel tessile-abbigliamento²¹, in cui vi è stato un felice coinvolgimento del settore privato (imprese multinazionali e associazione industriale locale). 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 potenziale 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.

Come segnala ILO²², la IFC (Gruppo World Bank) ha cominciato a inserire nei propri contratti di prestito 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 standard 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 CLS²³. 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*²⁴.

Tutto ciò concorre all'indirizzo delle Policy Coherence Initiatives (coerenza fra politiche commerciali e politiche del lavoro) fortemente promosso dall'ILO.

A proposito di coinvolgimento del settore privato, va ricordato che le OECD *Guidelines for Multinational Enterprises*²⁵, 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 2006²⁶. 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 lavoro²⁷. 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 subfornitori²⁸. In quale misura agli impegni corrispondano comportamenti coerenti in concreto è un

¹⁹ F. Maupain, *Globalization and labor standards*, Encyclopedia of Globalization, MTM Publisher, 2005.

²⁰ Doumbia-Nenri, E. Gravel, *Free trade agreements and labour rights: recent developments*, cit., p. 190.

²¹ K.A. Elliott, *The ILO and enforcement of core labor standards*, International Institute for International Economics, International Economics Policy Briefs, n. 6, 2000 e K.A. Elliot, R.B. Freeman, *Can labor standards improve under globalization?*, Institute for International Economics, Washington, 2003.

²² ILO, *Equality at work: Tackling the challenges*. Global Report under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, 2007.

²³ ADB-ILO, *Core Labour Standards Handbook*, Geneva, 2006.

²⁴ ILO, *Equality at work: Tackling the challenges*, cit., p. 101.

²⁵ OECD, *Guidelines for Multinational Enterprises*, Paris, 2000.

²⁶ ILO, *Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy*, Geneva, 2006.

²⁷ OECD, *Guidelines for Multinational Enterprises*, cit., pp. 45-48.

²⁸ OECD, *Guidelines for Multinational Enterprises*, cit., p. 19.

quesito fondamentale a cui dovrebbe rivolgersi l'attività di monitoraggio dell'ILO, il cui ruolo è peraltro esplicitamente menzionato nel citato par. IV.

Più in generale va sottolineato il ruolo determinante che possono assumere gli interventi della Banca Mondiale, peraltro provvista di mezzi finanziari non trascurabili a differenza dall'ILO, nel sostenere programmi di sviluppo coerenti con gli obiettivi di innalzamento degli standard sociali, diffusione della scolarità e dell'assistenza sanitaria.

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'ONU²⁹.

4.2.3. In particolare: il lavoro minorile

Nella lotta contro lo sfruttamento del lavoro minorile è particolarmente importante un coinvolgimento diretto dell'ILO nel convincere i governi locali a predisporre, 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.

Sappiamo da un'ampia letteratura empirica e storico-economica 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. Naturalmente tale correlazione non è lineare, bensì 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)³⁰ (Maskus 1997). Sappiamo anche che l'evoluzione delle fondamentali norme sociali, le quali 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 vale naturalmente non solo per il lavoro minorile, ma anche per altri standard sociali come la discriminazione di genere, la libertà sindacale e di contrattazione collettiva. 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.

Un'osservazione di fondo: la povertà estrema, purtroppo ancora assai diffusa nel mondo in via di sviluppo, induce le famiglie a cercare nel lavoro dei figli minori una essenziale fonte integrativa di sussistenza. Pertanto norme di legge restrittive sull'impiego del lavoro minorile, non accompagnate da forme di sostegno finanziario-reddituale alla famiglia, finiscono sovente a produrre risultati controproducenti: la famiglia indigente, lungi dal mandare i minori a scuola (quand'anche sia accessibile), li spinge 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 e fuori da ogni controllo sociale³¹.

Analogamente, va ricordato quali effetti controproducenti possono derivare dall'introduzione per legge di un livello di salario minimo in paesi dove a causa di una diffusa

²⁹ S. Hoffmann, *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 2008.

³⁰ cfr. A.G. Brown, R. M. Stern, *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, 2007, K. E. Maskus, *Should core labor standards be imposed through international trade policy?*, Policy Research Working Paper Series 1817, The World Bank, 1997 e J. Bhagwati J, *In defense of globalization*, cit., capitol 6.

³¹ cfr. K. Basu, *Child labor: cause, consequence and cure, with remarks on international labor standards*, Journal of Economic Literature, 37, September, 1999, E.V. Edmonds, N. Pavcnik, *Child labor in the global economy*, Journal of Economic Perspectives, 19, Winter, 2005 e ILO, *The end of child labour: within reach*. Global Report under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, 2006.

povertà il reddito pro capite è addirittura inferiore a quel livello: maggior disoccupazione, allargamento dell'economia sommersa, maggior povertà³².

Non si può peraltro ignorare che il lavoro minorile è stato a lungo tollerato nell'Occidente, e nel secolo XIX addirittura considerato un benefico strumento di avviamento del minore a future attività. E ancora oggi in molte zone rurali di paesi considerati come industrialmente avanzati persistono situazioni di utilizzo dei minori come fonti di reddito, anche a scapito della frequenza alla scuola dell'obbligo.

Assai interessanti sono quelle soluzioni, purtroppo ancora solo occasionalmente praticate da alcuni governi (es. Egitto, Sud Africa, Messico col programma *Progres*), in cui le amministrazioni pubbliche allestiscono per i minori apposite strutture di laboratorio-scuola. Ad esempio, per mezza giornata il minore lavora come un normale dipendente in settori con un certo potenziale di mercato domestico e/o rivolto all'esportazione, percependo un pur modesto reddito, e nel restante tempo riceve nella stessa struttura una istruzione adatta per età e livello di maturazione. In tal modo la famiglia ha un forte interesse a non ostacolare questa soluzione, che consente al reddito familiare di portarsi sopra la soglia della povertà estrema, mentre consente al minore un certo investimento in capacità professionali.

Secondo un approccio di *political economy*, un incentivo a introdurre legislazioni nazionali che mettono al bando il lavoro minorile può derivare, oltre che da una positiva evoluzione delle norme sociali (North 2005), dalla percezione che le categorie di lavoro non qualificato presenti nel paese hanno del lavoro minorile come loro diretto concorrente e pertanto come elemento di abbassamento dei loro stessi salari³³.

5. Alcune conclusioni e direzioni di potenziamento del ruolo dell'ILO

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*»³⁴. La trappola della povertà e i rischi di esasperazione delle disuguaglianze nella distribuzione dei redditi sono ben note nella storia dello sviluppo mondiale. L'intreccio tra condizioni strutturali (geo-politiche, storiche) e qualità delle istituzioni e dei governi porta a diffidare di analisi sommarie, spesso ideologiche, fornite dalla stessa letteratura cosiddetta scientifica³⁵.

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

³² R. Faini, *I labour standards. Aspetti economici ed assetti istituzionali*, cit., pp. 199-3.

³³ cfr. M. Doepke, F. Zilibotti, *The macroeconomics of child labor regulation*, American Economic review, December, 2005 e M. Doepke, F. Zilibotti, *International Labor standards and the political economy of child labor regulation*, IZA DP 3742, October, 2008.

³⁴ ILO-WTO, *Trade and employment: challenges for policy research*, Joint study ILO-WTO for the ITUC (International Trade Union Confederation), 2007, p. 87.

³⁵ J.D. Sachs, *The end of poverty. How can make it happen in our lifetime*, Penguin Books, London, 2005 (tr. ital. *La fine della povertà*, Milano, Mondadori, 2005), capitolo 3; M. Wolf, *Why globalization works*, cit., capitoli 3, 4, 5, 9; J.E. Stiglitz, *Globalization and its discontents*, Norton&Company, New York, 2002 (tr. ital. *La globalizzazione e i suoi oppositori*, Einaudi, Torino, 2002), capitolo 3 e D. Rodrik, *One economics-Many recipes. Globalization, institutions, and economic growth*, Princeton University Press, 2007.

generatore di impoverimento e pericolosa distruzione di capitale umano, oltre che di tensioni sociali estremamente dannose nel lungo periodo.

Né va dimenticata l'ipocrisia dei paesi oggi ricchi che, con scarsa cultura economica e fragile memoria storica, vorrebbero imporre ai paesi oggi emergenti o tragicamente poveri dei 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 comparati³⁶. Nella stessa luce vanno lette le aspre critiche di Stiglitz³⁷ (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.

Alcune direzioni di potenziamento del ruolo dell'ILO nella promozione degli standard di *decent work* nel mondo sono le seguenti.

- a) 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+).
- b) In presenza di documentate gravi violazioni dei diritti sindacali e degli altri *core labor 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).
- c) 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).
- d) 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.
- e) Potenziare e razionalizzare le attività formative dell'ILO di Torino, riducendo la dispersione dei singoli programmi, ognuno dei quali assorbe preziose energie per trovare gli sponsor, 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.

³⁶ D. Rodrik, *One economics-Many recipes. Globalization, institutions, and economic growth*, cit., capitolo 9.

³⁷ J.E. Stiglitz, *Globalization and its discontents*, cit., capitolo 8 e J. E. Stiglitz, *Making globalization work*, cit., capitoli 1 e 2.