

L'ARMONIZZAZIONE DEI LABOUR STANDARDS: UN TEMA CONTROVERSO

a cura di
Riccardo Faini*

Il tema dei labour standards è stato al centro della Conferenza Ministeriale di Singapore. Il Comunicato finale rappresenta un compromesso fra coloro (in particolare Francia e Stati Uniti) che avrebbero voluto che tale tema entrasse a far parte delle competenze e dell'attività dell'Organizzazione Mondiale per il Commercio (OMC) e coloro che si opponevano a tale eventualità. Nella sostanza, però, il comunicato dà ragione a questi ultimi, nel momento in cui ribadisce che ad occuparsi di tale questione sarà principalmente se non esclusivamente l'International Labour Office, mentre da parte dell'OMC non viene neppure prevista la creazione di un gruppo di lavoro (Working Party) su tale tema.

Le decisioni di Singapore non hanno certo scritto l'ultima parola in materia. Il problema dell'armonizzazione dei labour standards non è nuovo ed è verosimile che si ripresenti in un futuro non troppo distante all'ordine del giorno dei lavori dell'OMC. Di labour standards si discuteva già nel diciannovesimo secolo. Gli storici ricordano che nel 1890 l'imperatore Guglielmo II proponeva un accordo internazionale volto a stabilire un tetto di otto ore alla giornata lavorativa, ricevendo però un netto rifiuto da parte della Gran Bretagna, già da allora decisa a non consentire ad altre nazioni di interferire nei propri affari interni. Specularmente, la proposta tedesca di un accordo internazionale scaturiva dalla convinzione, condivisa da personaggi assai diversi quali Guglielmo II e Karl Marx, che il miglioramento delle condizioni di lavoro non potesse essere attuato in un solo paese, pena la perdita di competitività delle imprese ivi situate, ma richiedesse uno sforzo congiunto da parte di una pluralità di nazioni. Il tema dei labour standards ricompare dopo la seconda guerra mondiale. Nello statuto, mai ratificato, dell'Organizzazione Internazionale per il Commercio si riconosceva che "unfair labour conditions, particularly in the production for exports, create difficulties in international trade" e si sottolineava l'esigenza di eliminare tali condizioni. Infine, l'armonizzazione delle politiche sociali è stata al centro di un aspro dibattito in sede europea.

L'interesse in questi ultimi anni per il tema dei labour standards può apparire sorprendente, se si considera che le condizioni lavorative nei paesi in via di sviluppo sono enormemente migliorate. È vero che, come documentato dall'ILO, il lavoro minorile è una piaga ancora diffusa in tali paesi, dove quasi 200 milioni di giovanissimi, al di sotto dei 15 anni, lavorano senza protezioni sociali, privi di diritti sindacali, in occupazioni spesso pericolose, per salari bassissimi. Ma è anche vero che la diffusione del lavoro minorile nel mondo si è assai ridotta, persino se misurata in termini assoluti, dell'11 % fra il 1980 e il 1990 secondo i dati dell'ILO. Analogamente, le condizioni di vita e di lavoro nei paesi in via di sviluppo hanno in generale registrato un miglioramento significativo.

A spiegare il rinnovato interesse per i labour standards da parte di alcuni paesi industrializzati valgono principalmente tre considerazioni.

i) Fattori umanitari. Un'informazione più diffusa e migliori comunicazioni accrescono la consapevolezza da parte dell'opinione pubblica nei paesi industrializzati delle condizioni di vita e di lavoro nei paesi in via di sviluppo. Si rafforza di riflesso la richiesta che cessino

* Università di Brescia

pratiche quali lo sfruttamento del lavoro minorile, la repressione dei diritti sindacali, la discriminazione sui luoghi di lavoro, giudicate lesive dei diritti umani.

ii) *Fattori economici.* I processi di globalizzazione dell'economia mondiale hanno accresciuto la mobilità delle imprese e messo in concorrenza sempre più diretta i lavoratori meno qualificati nei paesi industrializzati con quelli dei paesi in via di sviluppo. Proprio all'intensificarsi della concorrenza da parte dei paesi in via di sviluppo spesso si attribuisce il deterioramento delle condizioni di occupazione (in Europa) e di salario (negli Stati Uniti) dei lavoratori meno qualificati.

iii) *Fattori sociali.* È radicato il timore che la concorrenza di paesi a bassi salari e con bassi standard lavorativi obblighi i paesi più avanzati a diminuire i propri standard.

Tutti questi fattori concorrono a riportare al centro del dibattito internazionale il tema dell'armonizzazione dei labour standards. L'elemento più controverso non è tanto però il desiderio di riproporre in sede internazionale l'esigenza di migliorare le condizioni di lavoro (individuando in particolare alcuni standard giudicati universali e da far rispettare in ogni paese indipendentemente dal suo livello di sviluppo), ma il tentativo di sanzionare il mancato rispetto di tali standard attraverso misure di politica commerciale. Si consentirebbe in altri termini di imporre misure restrittive nei confronti delle esportazioni di paesi colpevoli di un'insufficiente attenzione nei confronti dei labour standards fondamentali, quali la proibizione del lavoro minorile, la tutela dei diritti sindacali e l'esclusione di pratiche discriminatorie.

L'enfasi sui labour standards pone l'economista in una situazione difficile. Da un lato, vi sono fondati motivi per credere che un'economia di mercato non produrrà liberamente standard adeguati e socialmente ottimali (Krueger, 1996). Più complesso però è il legame fra commercio internazionale e labour standards. La teoria del commercio internazionale mette in luce che i paesi commerciano fra di loro proprio perché sono diversi, in termini di dotazioni di fattori, di conoscenze tecnologiche, di scelte sociali e istituzionali. In questo contesto, la diversità nei labour standards riflette le preferenze di una società per un certo tipo di regolamentazione della propria economia. A livelli di reddito più elevati si accompagna in generale un mutamento nella struttura delle preferenze a favore di labour standards più elevati: il lavoro minorile è una piaga inevitabile delle società più povere che viene però sradicata dal processo di crescita economica. Un tentativo di armonizzare artificialmente condizioni di lavoro e persino di salario indebolirebbe le basi del vantaggio comparato dei paesi in via di sviluppo.

Secondo l'economista internazionale, un rafforzamento dei labour standards potrebbe poi avere conseguenze assai paradossali. Nella maggior parte dei casi, infatti, labour standards più elevati (la proibizione del lavoro minorile, i vincoli all'orario massimo di lavoro, l'eliminazione delle discriminazioni nei confronti del lavoro femminile) comportano una diminuzione dell'offerta effettiva di lavoro. Se queste misure fossero adottate da una ampia fascia di paesi in via di sviluppo, il calo dell'offerta di lavoro in tali paesi eroderebbe il loro vantaggio comparato che scaturisce proprio dall'abbondanza relativa di mano d'opera. Si ridurrebbe di riflesso il volume di esportazioni da parte dei paesi in via di sviluppo, inducendo una rarefazione dell'offerta su scala mondiale e un aumento del loro prezzo relativo. In ultima istanza, quindi, si verificherebbe un aumento del prezzo dei beni esportati dai paesi in via di sviluppo e un miglioramento delle loro ragioni di scambio. Paradossalmente, normative volte a regolamentare in maniera più rigida gli standard lavorativi gioverebbero quindi proprio ai paesi in via di sviluppo che trarrebbero beneficio da un miglioramento delle loro ragioni di scambio e danneggerebbero invece i paesi industrializzati.

Non è possibile quindi attribuire la pressione dei paesi industriali per un innalzamento degli standard lavorativi nei paesi in via di sviluppo al desiderio di accrescere il proprio benessere nazionale. Le motivazioni sono altre e possono, come già rilevato, essere ricondotte a diversi ordini di fattori.

i) La protezione dei diritti umani. Paradossalmente, però, in tale caso il ricorso alla politica commerciale come strumento sanzionatorio risulterebbe controproducente. In primo luogo, le restrizioni nei confronti dei flussi di esportazioni avrebbero effetti di tutto rilievo sulle prospettive di crescita del paese punito, rallentando ulteriormente l'adozione di standard lavorativi più adeguati. In secondo luogo, il rallentamento delle esportazioni colpirebbe soprattutto gli strati che si vogliono proteggere, obbligando una larga parte del lavoro minorile e femminile a cercare un nuovo impiego nel settore informale dove le condizioni di lavoro e salario risultano spesso peggiori rispetto al settore esportatore.

ii) La difesa delle condizioni di lavoro e salario dei lavoratori meno qualificati nei paesi industrializzati. Tale argomentazione però non regge alla prova dei fatti. L'evidenza empirica, efficacemente riassunta da uno studio dell'OCSE (1994), è pressoché concorde nel concludere che i labour standards non svolgono un ruolo di rilievo nel determinare le fortune dei lavoratori meno qualificati nei paesi industrializzati. Politiche volte ad accrescere il livello medio di istruzione nei paesi industrializzati e a favorire la flessibilità del mercato del lavoro sono molto più efficaci nel difendere gli interessi dei lavoratori nei paesi industrializzati.

iii) Strumento strategico. Come rilevato da Anderson (1996), la minaccia di sanzioni commerciali può risultare uno strumento efficace per convincere paesi altrimenti riluttanti ad assumere un atteggiamento più cooperativo e ad accettare sia di adeguare i propri standard lavorativi che di aderire ad accordi internazionali vincolanti in materia di labour standards. Inoltre, la possibilità di applicare misure di protezione nei confronti dei beni provenienti da paesi con standard lavorativi inadeguati potrebbe contribuire ad ammorbidire l'opposizione delle imprese nazionali ad un aumento degli standard lavorativi all'interno del paese.

In ultima istanza, la scelta se conferire all'OMC il potere di infliggere sanzioni commerciali nei confronti dei paesi che non rispettino i labour standards è funzione di un calcolo strategico molto delicato. In gran parte, gli effetti di tale potere sanzionatorio verrebbero a dipendere dall'uso che ne farebbero i paesi. Gli economisti internazionali sostengono che tale facoltà verrebbe utilizzata in maniera del tutto impropria e porterebbe a un aumento incontrollato del protezionismo a livello mondiale. È però possibile che la sola minaccia di far ricorso a sanzioni di tipo commerciale possa fornire un forte incentivo ai paesi in via di sviluppo ad adottare standard lavorativi più adeguati. Rimarrebbero però anche in tale caso aperti numerosi interrogativi. In primo luogo, come verrebbero misurati i labour standards? Anche tra paesi industrializzati esistono differenze radicali nelle politiche del mercato del lavoro. Gli Stati Uniti hanno ratificato solo 11 delle 180 convenzioni approvate dall'ILO, e fra queste 11 figura la convenzione relativa alle Statistiche del Lavoro, mentre rimangono escluse quelle sul lavoro notturno, sulla sicurezza sul posto del lavoro, sull'industria chimica e altre di tutto rilievo (Rodrik, 1997). In secondo luogo, anche la ratifica delle convenzioni dell'ILO e l'adozione di misure legislative in tale campo non forniscono una garanzia del rispetto dei diritti dei lavoratori. In Brasile, più dell'ottanta per cento dei giovani in età scolare sfuggono alla scuola dell'obbligo (Krueger,

1997). In India, vi sono più di 50 leggi che regolamentano le condizioni di lavoro, ma che nessuno riesce a far rispettare (Mohan, 1997).

Riassumendo, da questa rassegna scaturiscono tre conclusioni. In primo luogo, il timore che bassi standard lavorativi nei paesi in via di sviluppo possano falsare le condizioni in cui si svolgono gli scambi internazionali e danneggiare i paesi industrializzati è in larga parte privo di fondamento. Non esiste alcuna evidenza a favore della tesi che bassi standard lavorativi siano stati sistematicamente utilizzati per favorire la performance commerciale dei paesi in via di sviluppo o che siano responsabili del deterioramento delle condizioni di salario e di occupazione nei paesi industrializzati. In secondo luogo, è altrettanto infondata la riluttanza di molti paesi in via di sviluppo a migliorare i propri standard lavorativi. È certamente vero che il miglioramento delle condizioni di salario e di lavoro è in larga misura legato ad un aumento dei livelli di reddito, ma è innegabile che tale miglioramento è anche il frutto dello sforzo consapevole dei governi e delle forze politiche e il prodotto di un'intensa attività legislativa e attuativa. Il conseguimento di standard lavorativi più elevati non è quindi la conseguenza automatica della crescita, ma richiede un impegno politico volto a superare opposizioni radicate e diffuse. Infine, l'innalzamento degli standard lavorativi risponde a motivazioni umanitarie, ma anche economiche. Appare però estremamente pericoloso legare il rispetto dei labour standards a sanzioni di politica commerciale.

Riferimenti bibliografici

- Anderson K. (1996), "Social policy dimensions of economic integration: environmental and labour standards", CEPR Discussion paper n. 1440, CEPR, Londra.
- Rodrik D. (1997), *Has International Economic Integration Gone Too Far?*, Institute of International Economics, Washington.
- Kruger A. (1997), "International labor standards and trade", Annual World Bank Conference on Development Economics, 281-302.
- Mohan R. (1997), "Comment on International labor standards and trade", Annual World Bank Conference on Development Economics, 307-311.
- OECD (1994), *Trade and Labor Standards*, OECD, Parigi.