

Seminario presentazione volume
Cento anni nell'Organizzazione internazionale del lavoro
Prospettive storiche e giuridiche sulla partecipazione italiana
Ufficio OIL per l'Italia e San Marino, Roma
10 gennaio 2025

Lorenzo Mechi

L'Italia nell'OIL, una prospettiva storica

Il volume che siamo qui a discutere, che ha “due anime”, una storica e una giuridica, è il prodotto di un lungo percorso iniziato nel 2019 — anno del centenario dell'Organizzazione — con un convegno tenuto a Padova in collaborazione fra il dipartimento di Scienze Politiche, Giuridiche e Studi Internazionali e l'ufficio OIL per l'Italia e San Marino. Il convegno non aveva il respiro del volume — mi pare ci fossero non più di una decina di contributi — ma fu da lì che prendemmo l'occasione per “ampliare lo sguardo” e lavorare a una pubblicazione che includesse tutti (o almeno una parte consistente di) coloro che stavano studiando l'OIL in prospettiva italiana. Confesso che è stata una sorpresa anche per me apprendere quanti colleghi fossero dediti allo studio dell'OIL in Italia: nella mia disciplina, la storia, e ancora di più in ambito giuridico.

Limitando lo sguardo agli studi storici, va detto che il volume rientra in un filone storiografico che ha conosciuto una vera e propria esplosione a partire dal primo decennio di questo secolo. Fino a quegli anni la storiografia sull'OIL era abbastanza limitata, fatta eccezione per alcuni lavori importanti tendenzialmente pubblicati in momenti peculiari della vita dell'organizzazione. Ricordo a questo proposito il volume di James Shotwell sulle origini dell'OIL, pubblicato nel 1934, in concomitanza con l'adesione USA, con lo scopo dichiarato di rendere edotta la classe dirigente degli Stati Uniti riguardo ai pregi e all'importanza dell'organizzazione, in una sorta di esempio di public history ante-litteram. Oppure quello di Antony Alcock, la prima vera storia organica dell'OIL con un autore singolo, scritta su richiesta del BIT in occasione del 50° anniversario dell'OIL e pubblicata nel 1971.

Negli ultimi venti anni si è invece assistito a un crescendo di pubblicazioni. In parte per una sorta di rivalutazione generale del ruolo delle organizzazioni internazionali, stimolata dal processo di globalizzazione e che ha investito sia le scienze politiche e sociali sia le discipline storiche. Ma in parte anche come effetto dello stimolo dato dallo stesso BIT, col varo di una serie di iniziative ispirate dall'avvicinamento del centenario dell'organizzazione — la principale delle quali è stata l'*ILO Century Project* — e il sostegno attivo alla ricerca e alla pubblicazione di lavori dedicati alla sua storia.

Tutto questo ha portato alla moltiplicazione non solo dei lavori sulla storia dell'OIL, ma anche a un deciso ampliamento, rispetto agli studi precedenti, degli aspetti affrontati: un ampliamento dal punto di vista geografico, con una crescente attenzione per paesi che non rientravano nel gruppo originario dei fondatori; un ampliamento dal punto di vista tematico, con una nuova attenzione per aspetti specifici dell'attività dell'organizzazione, attorno alla sua dimensione normativa originaria ma anche alla sua attività di assistenza tecnica; e un amplia-

mento dal punto di vista cronologico, per cui, agli approfondimenti su aspetti relativamente conosciuti dei primi decenni di vita dell'OIL, si sono iniziati ad affiancare studi sistematici anche sugli anni successivi, cosa che naturalmente è stato possibile anche grazie alla crescente apertura al pubblico della documentazione dell'archivio storico dell'organizzazione a Ginevra.



È in questo quadro che si colloca il volume che siamo qui a presentare, o almeno la sua componente storica, che comprende sette contributi. Quattro di questi sono dedicati a temi specifici: salute e sicurezza sul lavoro, diritto di sciopero, condizioni e diritti delle donne lavoratrici, classificazione delle professioni. I rimanenti tre — scritti, nell'ordine, da Luciano Tosi, da Stefano Gallo e da me — hanno un approccio più generalista, ed è su questi tre che intendo adesso soffermarmi: tre contributi che complessivamente coprono la relazione fra l'Italia e l'OIL dalle origini fino agli anni 60, in sostanza i primi quarant'anni di vita dell'organizzazione. Una storia complessivamente molto articolata, con numerose questioni importanti che sono via via emerse, e che non esiterei a definire turbolenta, considerando che in questa storia è compreso il ritiro italiano dall'organizzazione, nel 1937, e, pochi anni dopo, la riadesione.

Il capitolo di Luciano Tosi, in apertura di volume, ricostruisce dettagliatamente le posizioni e il ruolo dei rappresentanti italiani nella commissione della conferenza di pace di Parigi dedicata ai problemi del lavoro, che redasse la costituzione dell'OIL. Già i nomi dei due delegati del governo di Roma nella "commissione sulla legislazione internazionale del lavoro" erano rivelatori del duplice obiettivo italiano su questo fronte. La nomina dell'ambasciatore Edmondo Mayor des Planches, commissario generale dell'emigrazione, era infatti indicativa di quella che rappresentava una tradizionale priorità italiana: il tentativo di garantire le migliori condizioni ai lavoratori italiani all'estero. La nomina di Angelo Cabrini, esponente del socialismo riformista, era invece rivelatrice della speranza del governo di Roma di trovare nella commissione sulla legislazione internazionale del lavoro un supporto alla stabilizzazione sociale del paese, che proprio in concomitanza con la conferenza di pace, nel 1919-1920, si trovava nel pieno delle turbolenze del "biennio rosso".

Non è un caso che la delegazione italiana fosse fra quelle che proposero di conferire alla futura OIL poteri sovranazionali effettivi in materia di legislazione sociale, nell'intento di far passare ovunque una legislazione più avanzata, che favorisse la stabilizzazione superando anche le resistenze di un padronato timoroso di nuovi costi sociali e della relativa perdita di competitività. La proposta, com'è noto, non ottenne i consensi necessari, con somma delusione delle forze italiane rappresentate alla conferenza, incluso lo stesso governo.

Creata l'organizzazione, il governo italiano fu il primo a istituire un "Ufficio di coordinamento e collegamento" fra i membri italiani delle tre diverse componenti — governativa, imprenditoriale e sindacale — posto sotto il controllo del Commissariato per l'Emigrazione. Questo non fu però sufficiente a placare l'atteggiamento critico delle parti sociali italiane verso l'organizzazione, critiche che sul lato industriale originavano dal timore di vedersi imposta una legislazione internazionale eccessivamente avanzata e costosa, su quello sindacale riguardavano invece le posizioni generali dell'OIL, considerate troppo timide e troppo poco ambiziose. Proprio per tentare di riguadagnare il favore delle forze italiane, nel 1920 il direttore del BIT Albert Thomas fece una visita in Italia, e accettò di aprire un ufficio di corrispondenza a Roma (il terzo, dopo quelli di Parigi e Washington) affidandone la direzione al già menzionato Angelo Cabrini.

Dopo una breve descrizione delle posizioni adottate dai rappresentanti italiani nelle discussioni che condussero all'approvazione delle prime convenzioni internazionali del lavoro, il capitolo di Tosi si chiude ricordando la denuncia delle violenze fasciste da parte del delegato sindacale Ludovico d'Aragona alla Conferenza del 1922, violenze che impedivano l'applicazione concreta di accordi raggiunti attraverso la contrattazione collettiva e violavano così alcuni dei principi base dell'OIL.



Il capitolo di Gallo, dedicato al periodo fascista, sottolinea innanzitutto la relativa continuità con la fase precedente rispetto alla presenza italiana nell'OIL. Continuità che riguardò sia l'ufficio di Roma, che rimase sotto la direzione di Angelo Cabrini per tutto il periodo considerato, sia le rappresentanze negli organi dell'OIL a Ginevra, col nuovo Commissario all'Emigrazione Giuseppe De Michelis, subentrato nel 1920 a Mayor des Planches, regolarmente inviato a rappresentare il governo alle Conferenze Internazionali del Lavoro.

Vistosa eccezione a tale continuità riguardò invece la rappresentanza sindacale, costituita ora da esponenti del sindacato fascista. Su questo aspetto si concentrarono fin dall'inizio le contestazioni delle organizzazioni operaie degli altri paesi, che non persero occasione per sottolineare come, di fatto, i membri sindacali italiani fossero una diretta espressione del governo fascista, e come questo infrangesse il principio dell'indipendenza delle tre componenti, presupposto essenziale del tripartitismo dell'OIL. Questa critica alle credenziali dei sindacalisti italiani fu avanzata in tutte le Conferenze Internazionali del Lavoro fino al 1937, anno del ritiro dell'Italia dall'organizzazione, ma non portò mai alcun risultato. Ogni anno la conferenza si pronunciò infatti in favore dei rappresentanti sindacali fascisti, sostenendo che "il principio di universalità dell'OIL, che implica il diritto di ogni stato membro di determinare la forma di organizzazione sociale che gli conviene, prevale sul principio di libertà sindacale" (CIL 1927).

Per i vertici del BIT e per i governi degli altri paesi membri, tali posizioni erano dettate innanzitutto dalla necessità di non mettere in difficoltà un paese importante per l'organizzazione, per la dimensione del suo sistema industriale ma soprattutto in quanto uno dei paesi che — almeno formalmente — aveva il più alto numero di ratifiche di convenzioni internazionali del lavoro (21 convenzioni ratificate al momento del ritiro, nel 1937). Inoltre, i principi corporativi cui dichiarava di ispirarsi il regime fascista agli occhi di una parte dei vertici del BIT (a partire dal Direttore Thomas) sembravano presentare interessanti elementi comuni col tripartitismo dell'organizzazione, naturalmente — e lo stesso Thomas non perdeva occasione per sottolinearlo — depurati degli aspetti più manifestamente violenti e autoritari.



Uscita dall'organizzazione nel 1937, in parallelo col ritiro dalla Società delle Nazioni, l'Italia chiese di poter aderire di nuovo già nel marzo 1944. Il governo Badoglio prese la decisione nella speranza di favorire la rilegittimazione del paese presso gli alleati occidentali dopo la caduta del fascismo, ma ebbe forse un ruolo anche l'intento di contenere la conflittualità interna, soprattutto alla luce dei grandi scioperi antifascisti che interessarono le fabbriche del nord in quelle stesse settimane.

Nonostante non mancassero intenti punitivi nei confronti dell'ex-nemico, negli ambienti alleati la riadesione italiana era vista con relativo favore, innanzitutto perché ciò avrebbe significato reimporre all'economia italiana il rispetto delle convenzioni internazionali del lavoro. Per questo la riammissione dell'Italia fu approvata già alla Conferenza del 1945, e fu rapidamente seguita dalla riapertura dell'ufficio OIL di Roma e, pochi anni dopo, dal reinserimento della penisola nel gruppo dei paesi di primaria importanza industriale, con conseguente restituzione del seggio permanente nel Consiglio d'Amministrazione del BIT.

La riacquisita membership influenzò subito i lavori dell'Assemblea Costituente, che nell'articolo 35 della Costituzione stabilì l'impegno della Repubblica Italiana a promuovere e favorire "gli accordi e le organizzazioni internazionali intese ad affermare e regolare i diritti del lavoro". Contemporaneamente, i rappresentanti italiani negli organi dell'OIL riaffermarono il tradizionale interesse del paese per le questioni migratorie, riuscendo anche ad imporre

la penisola come uno dei principali destinatari del *Manpower Programme*, un programma di assistenza tecnica varato nel 1948 dal BIT a sostegno delle attività del Piano Marshall, e con lo scopo specifico di aiutare i paesi europei con surplus di manodopera nella selezione e nella formazione dei migranti.

A catalizzare l'attenzione del mondo politico italiano nei primi anni del dopoguerra fu però soprattutto la questione delle ratifiche. Dopo la ratifica di cinque convenzioni da parte dell'Assemblea Costituente (per lo più sui temi della sicurezza sociale), che andavano ad aggiungersi alle ventuno già ratificate prima del 1937, per alcuni anni il parlamento italiano tenne un atteggiamento assai cauto sulla questione, in linea con la politica economica di rigore condotta dai governi di quegli anni e patrocinata anche dal Presidente Einaudi. Uno stimolo a un diverso orientamento giunse con l'affermarsi della corrente dossettiana in seno alla Democrazia Cristiana e con la conseguente ondata di riforme del 1949-1950 — dal "piano Fanfani" per l'edilizia popolare alla riforma agraria all'istituzione della Cassa per il Mezzogiorno — nel cui ambito la ratifica di nuove convenzioni appariva come un utile supporto esterno. Un miglioramento del record di ratifiche sembrava del resto anche un modo per favorire il reinserimento a pieno titolo del paese nella comunità internazionale, e in particolare la sua ammissione all'ONU. Inoltre, esso rispondeva anche alle pressioni provenienti da alcuni partner europei — prima fra tutti la Francia — che nel quadro della progressiva apertura commerciale fra i paesi dell'Europa occidentale a inizio anni 50 iniziarono a sostenere la necessità di un aumento generalizzato delle ratifiche di convenzioni OIL come garanzia contro pratiche di social dumping. Questo insieme di considerazioni stimolò la proposta di procedere alla ratifica di ventisette nuove convenzioni, che fu approvata nel 1952 con un unico voto parlamentare — in marzo al Senato e in luglio alla Camera — e che riportò l'Italia nel gruppo dei paesi membri dell'OIL col più alto numero di convenzioni ratificate, posizione poi regolarmente mantenuta fino ai nostri giorni.