

L'ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE DEL LAVORO



100
1919-2019



Daniel Maul

L'Organizzazione Internazionale del Lavoro



Cent'anni di politica sociale a livello globale

Organizzazione Internazionale del Lavoro

Copyright © Organizzazione Internazionale del Lavoro 2020
Prima pubblicazione 2020

Le pubblicazioni dell'Ufficio Internazionale del Lavoro godono della protezione del diritto di autore in virtù del protocollo n. 2 della Convenzione universale per la protezione del diritto di autore. Si potranno tuttavia riprodurre brevi passaggi senza autorizzazione, alla condizione che venga menzionata la fonte. Ogni richiesta di autorizzazione di riproduzione o di traduzione va indirizzata a Publications du BIT (Droits et licenses), Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Svizzera, o tramite email a: rights@ilo.org. Tali richieste sono sempre gradite.

Le biblioteche, istituzioni o altri utilizzatori registrati presso un organismo di gestione dei diritti di riproduzione possono eseguire copie conformemente alle condizioni e diritti concessi loro. Visitare il sito <https://www.ifrro.org> per individuare l'organismo responsabile della gestione dei diritti di riproduzione in ogni paese.

Daniel Maul, *L'Organizzazione Internazionale del Lavoro. Cent'anni di politica sociale a livello globale*.
Roma, Organizzazione Internazionale del Lavoro, settembre 2020.
ISBN: 978-92-2-033043-2 (pdf web)

Edizione italiana a cura dell'Ufficio OIL per l'Italia e San Marino.

Disponibile in francese: *L'Organisation internationale du Travail: 100 ans de politique sociale à l'échelle mondiale*, ISBN 978-92-2-134080-5 (stampato), ISBN 978-92-2-134081-2 (pdf web), Ginevra, 2019; in inglese: *The International Labour Organization: 100 years of global social policy*, ISBN 978-92-2-133043-1 (stampato), ISBN 978-92-2-133044-8 (pdf web), Ginevra, 2019; in spagnolo: *La Organización Internacional del Trabajo: 100 años de políticas sociales a escala mundial*, ISBN 978-92-2-134082-9 (stampato), ISBN 978-92-2-134083-6 (pdf web), Ginevra, 2019.

Le denominazioni usate nelle pubblicazioni dell'Ufficio Internazionale del Lavoro, che sono conformi alla prassi delle Nazioni Unite, e la presentazione dei dati che vi figurano non implicano l'espressione di opinione alcuna da parte dell'Ufficio Internazionale del Lavoro in merito allo stato giuridico di alcun paese, area o territorio, o delle sue autorità, o rispetto al tracciato delle relative frontiere.

Gli articoli, studi e altri testi firmati sono pubblicati sotto la responsabilità dei loro autori senza che l'Ufficio Internazionale del Lavoro faccia proprie le opinioni che vi sono espresse.

Qualsiasi riferimento a nomi di ditte, o prodotti, o procedimenti commerciali non implica alcun apprezzamento da parte dell'Ufficio Internazionale del Lavoro; di converso, la mancata menzione di una ditta, o prodotto, o procedimento commerciale non significa disapprovazione alcuna.

Informazioni sulle pubblicazioni e sui prodotti elettronici dell'ILO sono disponibili sul sito <https://www.ilo.org/publns>

Indice

Prefazione	v
Prefazione all'edizione italiana	ix
Ringraziamenti	xi
Introduzione	1
Antecedenti	15
 Parte I Un esperimento di giustizia sociale: 1919-1939	 33
1 Gli esordi	34
2 Far fronte alla crisi	91
 Parte II La seconda fondazione: 1940-1948	 117
3 La strada per Filadelfia	118
4 Un posto nel nuovo ordine mondiale	145
 Parte III Tra decolonizzazione e Guerra fredda: 1949-1976	 167
5 La svolta verso lo sviluppo	170
6 Il decennio dei diritti umani	197
 Parte IV Un terreno scosceso: 1970-1998	 233
7 Nuove incertezze	237
8 La fine del "consenso di Filadelfia"?	263
Epilogo	291
Lista delle abbreviazioni	305
Bibliografia	307
Indice dei nomi di persona	325

Prefazione

È un raro privilegio di avere l'opportunità di ripercorrere le priorità e i successi di un'organizzazione nel corso di un secolo. Comprendere il passato è essenziale per gestire il presente e prepararsi al futuro. L'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) e i suoi costituenti — governi, datori di lavoro e lavoratori — hanno collaborato per cento anni con l'obiettivo di promuovere la giustizia sociale e la pace. Sono stati decenni turbolenti. La distruzione ha lasciato spazio alla ricostruzione, nonostante persistano ancora oggi squilibri tra povertà e prosperità. Una volta risolte le vecchie sfide, ne sono sempre sorte di nuove. Destreggiarsi tra interessi profondamente radicati, spesso contrastanti, ha richiesto particolari abilità. Attraverso il lavoro dell'OIL, la cooperazione tripartita e il dialogo sociale sono stati riconosciuti come mezzo per soddisfare i bisogni fondamentali delle persone, contribuendo alla crescita economica e garantendo le libertà e i diritti delle nazioni e dei popoli.

Grazie alle decisioni congiunte dei governi e dei rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori, l'OIL ha contribuito a gettare le fondamenta per una legislazione internazionale contemporanea nell'ambito del lavoro e in quello sociale. Essa ha cercato di stabilire condizioni di lavoro umane, mantenendo un equilibrio tra i diritti e gli interessi tanto dei lavoratori quanto dei datori di lavoro. Gli obiettivi fondamentali dell'OIL sono stati definiti nella Costituzione dell'Organizzazione del 1919. La Dichiarazione di Filadelfia del 1944 ha confermato l'OIL come uno degli attori fondamentali del sistema multilaterale. L'agenda dell'Organizzazione si articola intorno a norme internazionali del lavoro e politiche per l'applicazione di tali norme in un'infinita varietà di contesti nazionali e locali.

Tale agenda trova realizzazione in programmi mondiali per l'occupazione, quelli per i diritti fondamentali nel lavoro e quelli per la definizione del lavoro dignitoso come traguardo degli Obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, come pure quelli per comprovare che i mercati globali possono funzionare in modo equo. Più di recente, le finalità dell'OIL sono state riaffermate dalla Dichiarazione del Centenario dell'OIL per il Futuro del Lavoro, adottata dalla Conferenza internazionale del lavoro nel 2019 e, successivamente, dall'Assemblea generale delle Nazioni unite.

Le decisioni prese nel 1919 hanno fornito le linee guida per la cooperazione tripartita e fissato quest'ultima come una prassi. I fondatori dell'OIL non mancavano di ambizione né di idee. Essi hanno avviato un'organizzazione che si occupa simultaneamente dei diritti fondamentali del lavoro (libertà di associazione, l'uguaglianza, l'abolizione del lavoro minorile e del lavoro

forzato, l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione) e di tutte le dimensioni della politica sociale e del lavoro. I metodi applicati dall'Organizzazione hanno dato forma al modo in cui le nazioni e le persone, individualmente e collettivamente, perseguono e ottengono la sicurezza economica e sociale.

Realizzare gli obiettivi di pace e prosperità attraverso la giustizia sociale non è cosa facile. Eppure la storia ha dimostrato che tali obiettivi possono essere raggiunti nei luoghi di lavoro e nei diversi settori, così come nei paesi che aspirano alla sovranità o in quelli impegnati nella costruzione della nazione. La formula tripartita dell'OIL fornisce un orientamento universale basato su scambi e negoziazioni tra i soggetti direttamente interessati. Tali attori hanno, a loro volta, la responsabilità di applicare delle norme comuni alla realtà quotidiana.

Daniel Maul, l'autore di quest'opera, ci offre una ricca descrizione della storia dell'OIL. Un secolo costituisce un periodo piuttosto lungo, caratterizzato da sconvolgimenti politici, la caduta degli Imperi, i processi di democratizzazione e il riconoscimento dell'indipendenza e dei diritti delle nazioni e degli individui. Insieme al cambiamento tecnologico e strutturale, questi eventi hanno trasformato profondamente le nostre società, così come il lavoro che le costruisce.

Non esiste una sola storia dell'OIL. Molte narrazioni derivano dalle esperienze individuali e collettive dei lavoratori, datori di lavoro e governi, così come dai legami di solidarietà e di esperienza comune che trascendono i confini nazionali. A complemento di questi racconti si aggiungono le prospettive dei funzionari dell'Ufficio Internazionale del Lavoro e di tutte le persone nel mondo che si sono relazionate con l'Organizzazione. Ciascuno ha la propria opinione sui risultati ottenuti dall'OIL. Naturalmente, tali opinioni non sempre convergono.

Quest'opera trae la sua forza dalle ricerche effettuate con approccio accademico e esterno all'Organizzazione. Il sistema multilaterale, la *governance* globale e, più in generale, le organizzazioni internazionali sono oggetto di un crescente interesse accademico. Gli storici e gli studiosi di scienze sociali hanno condotto un cospicuo numero di ricerche sull'OIL. Esse hanno contribuito alla realizzazione di quest'opera. Ciò che rende l'OIL particolarmente interessante per la ricerca è il suo legame con il mondo reale attraverso il coinvolgimento dei rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori. Più recentemente, il ruolo della società civile ha incoraggiato l'analisi delle sinergie dell'OIL con le cooperative, con le reti per le riforme sociali, i difensori dei diritti umani e altri gruppi. Daniel Maul mostra come gli obiettivi e i principi

dell'OIL abbiano dato forma al dibattito politico e accademico, anche evidenziando come le attività dell'OIL in materia di ricerca, di cooperazione tecnica, di definizione e supervisione delle norme internazionali del lavoro abbiano contribuito alle riforme sociali di molti paesi.

Nel corso di quest'ultimo secolo, l'OIL è diventata, con i suoi 187 Stati membri, un'organizzazione universale. La sua sfida attuale è quella di estendere, in maniera altrettanto universale, la sua azione a tutti gli aspetti del lavoro che è una realtà in piena evoluzione. Anche se la struttura tripartita della sua governance è rimasta una costante, l'OIL ha abbracciato negli anni diverse categorie di lavoratori con l'obiettivo di migliorarne le condizioni di vita e di lavoro, aiutando i lavoratori a far valere i propri diritti e ad essere tutelati. L'Organizzazione ha cercato degli strumenti per adattare i metodi di gestione, inclusi il dialogo e la negoziazione, al fine di rispondere alle esigenze dei lavoratori e dei datori di lavoro di tutti i settori economici.

Durante i primi anni, l'attenzione dell'Organizzazione si è concentrata sul lavoro nell'industria, quello agricolo e quello marittimo. Ciononostante, anche il lavoro nel settore commerciale, amministrativo e intellettuale è diventato una delle principali preoccupazioni dell'Organizzazione durante il suo primo decennio di attività. In seguito alla decolonizzazione e allo slancio per lo sviluppo, l'ambito di attività dell'Organizzazione si è esteso a varie tipologie di lavoro informale e, più recentemente, al lavoro domestico. Affrontare le diverse forme di lavoro, comprese quelle che non riusciamo ancora a comprendere pienamente, rimane un compito essenziale dell'OIL.

Delle battute d'arresto e tensioni politiche sono inevitabili in storie come quella dell'OIL. Se è utile imparare dai successi, altrettanto utile è studiare i fallimenti. Il processo di cooperazione tripartita e il dialogo sociale non si interrompono mai. A ogni soluzione ottenuta attraverso accordi negoziati e una nuova legislazione sociale e del lavoro seguono nuove contraddizioni e nuovi accordi. È proprio questo il fascino dei rapporti di lavoro. Essi fanno parte delle dinamiche della vita che coinvolgono i lavoratori, le imprese, le istituzioni sociali e l'umanità nel suo complesso. Mettere in discussione e riesaminare ogni risultato ottenuto è il modo attraverso cui si costruisce il progresso sociale.

Detto ciò, i diritti fondamentali su cui si basa la dignità dei lavoratori, dei datori di lavoro e delle nazioni non dovrebbero essere soggetti alle fluttuazioni dei livelli di crescita e di reddito. I diritti sulle pari opportunità, libertà di associazione, contrattazione, sicurezza sociale e salute e sicurezza sul lavoro non sono negoziabili. Oltre la soglia minima stabilita dal diritto internaziona-

le del lavoro e dalle sue implicazioni pratiche, le varie forme di trattativa e collaborazione dimostrano che il dialogo sociale può essere vantaggioso per tutti: non è un gioco a somma zero. Se così non fosse, l'OIL non potrebbe funzionare.

Daniel Maul attira costantemente la nostra attenzione ai momenti della storia, principalmente tempi di guerra e crisi, in cui l'OIL è riuscita ad applicare con successo i suoi metodi, a trovare potenziali alleati e a prendere decisioni coraggiose. Rimanere in prima linea nella politica sociale globale — tanto nel dibattito politico quanto nell'azione concreta — è la principale sfida per l'OIL agli inizi del suo secondo secolo di vita.

La storia non solo ci mostra che gli obiettivi possono essere raggiunti ma ci fa anche comprendere il costo dei nostri fallimenti. Nell'affrontare crisi economiche e politiche, il mondo si è troppo spesso dimostrato reticente o incapace di onorare l'obiettivo della giustizia sociale. Le trasformazioni dell'economia e del mondo del lavoro richiedono un'azione continua volta a rafforzare l'infrastruttura sociale in tutti i paesi. Le nuove minacce derivanti dai cambiamenti climatici e dall'evoluzione dei metodi dell'organizzazione del lavoro richiedono un'azione immediata ed efficace.

Allo stesso tempo, le promesse fondamentali del lavoro dignitoso sono ancora fuori dalla portata di un gran numero di lavoratrici e lavoratori. Il bisogno di giustizia sociale e pace è sentito oggi quanto lo era in qualsiasi altro momento del secolo scorso. Le lezioni degli ultimi cento anni meritano di essere considerate e studiate attentamente. Quest'opera offre un resoconto analitico della creatività dell'OIL e delle sue componenti. Combinare la forza dei suoi principi con l'immaginazione dei lavoratori, datori di lavoro e governi è la migliore garanzia per il futuro dell'Organizzazione.

Guy Ryder
Direttore Generale dell'OIL
Ginevra, settembre 2019

Prefazione all'edizione italiana

“Si vis pacem, cole justitiam — se vuoi la pace coltiva la giustizia” è il pilastro sul quale l’Organizzazione Internazionale del Lavoro è stata edificata. Il perseguimento della giustizia sociale per la pace duratura è il principio sul quale si regge la Costituzione dell’OIL, redatta nel 1919 come parte integrante del Trattato di Versailles che pose fine alla Prima guerra mondiale e istituì l’Organizzazione e la Società delle Nazioni.

L’idea di un’organizzazione internazionale tripartita — alla quale partecipano i rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori al pari di quelli dei governi — nacque in risposta alle inquietudini di ordine morale, sociale ed economico di quel periodo. Le ragioni che portarono alla creazione dell’OIL si basano su considerazioni di sicurezza, umanitarie, politiche ed economiche e sulla convinzione che la gestione delle questioni del lavoro non può prescindere dalla partecipazione dei rappresentanti delle parti interessate.

Le nove nazioni che fondarono l’OIL, Italia inclusa, riconobbero che “le condizioni di lavoro esistenti erano causa d’ingiustizia, disagi o privazioni tali da mettere in pericolo la pace e l’armonia nel mondo”. Era forte la convinzione che l’economia globalizzata richiedesse regole chiare e condivise tali da assicurare che lo sviluppo economico andasse di pari passo con il progresso e la giustizia sociale. Queste considerazioni trovano espresso riferimento nel Preambolo della Costituzione dell’OIL che sancisce una serie di principi e diritti del lavoro ancora attuali.

Un secolo fa sarebbe stato impensabile, anche in Italia, che le lavoratrici e i lavoratori avrebbero migliorato la loro vita attraverso la definizione degli orari di lavoro, del riposo settimanale e del congedo retribuito per ferie, malattia e maternità, come pure di altri diritti del lavoro. Queste conquiste, oramai consolidate in molti paesi, derivano dal primo contratto sociale che fu forgiato nel 1919 attraverso la collaborazione dei governi e delle parti sociali e che ha portato all’elaborazione di un codice internazionale del lavoro composto da una serie di convenzioni e raccomandazioni. Le prime, una volta ratificate, debbono essere trasposte e attuate nei contesti nazionali.

In un mondo del lavoro in continuo cambiamento, le norme e le politiche del lavoro sviluppate in ambito internazionale continuano ad essere uno strumento importante per la definizione delle istituzioni e il funzionamento del mercato del lavoro, sia a livello nazionale che transnazionale. Attraverso la promozione del lavoro dignitoso, l’OIL continua a supportare tutte le donne e gli uomini nel perseguimento del benessere materiale e delle loro aspirazioni, in condizioni di libertà, dignità, sicurezza economica e pari opportunità. L’obiettivo perseguito dall’OIL non è orientato solo alla creazione di lavoro ma

alla generazione di lavoro qualità. È per questa ragione che i principi promossi dall'Organizzazione costituiscono un riferimento per le società che mirano a realizzare gli obiettivi di equità e di giustizia sociale attraverso il lavoro produttivo che garantisce sicurezza socio-economica, tutela i diritti sul lavoro, assicura la protezione sociale e promuove il dialogo tra le organizzazioni datoriali e sindacali che rappresentano il mondo del lavoro.

La pubblicazione di Daniel Maul *L'Organizzazione Internazionale del Lavoro: cent'anni di politica sociale a livello globale* ricostruisce la storia dell'OIL e la storia internazionale del lavoro attraverso un'attenta ricerca e analisi delle tappe principali che hanno caratterizzato questi cento anni di progresso sociale ma anche di sfide che sono ancora una realtà del mondo del lavoro.

L'edizione italiana di questa pubblicazione è stata realizzata nell'ambito del progetto di collaborazione universitaria, promosso dall'Ufficio per l'Italia e San Marino dell'OIL e lanciato in occasione del centenario dell'Organizzazione. In questo contesto e grazie alla collaborazione tra l'Ufficio OIL di Roma, l'Istituto di studi sul mediterraneo (ISMed) del Consiglio nazionale delle ricerche, le università di Firenze e Napoli e la Società italiana di storia del lavoro (SISLav) sono stati realizzati due eventi di presentazione e di discussione della pubblicazione con la partecipazione dell'autore.

Si ringrazia Marcella Dicara per aver curato la traduzione di questa pubblicazione in lingua italiana. Per il lavoro di revisione delle prime bozze della traduzione, un doveroso ringraziamento va a Eloisa Betti — professoressa a contratto di storia del lavoro presso l'Università degli Studi di Bologna, Stefano Gallo — ricercatore presso l'ISMed di Napoli, e Lorenzo Mechi — professore di storia delle relazioni internazionali presso l'Università degli Studi di Padova. Infine, un ringraziamento va a Fabien Rollinger dell'Ufficio OIL di Roma per il lavoro di impaginazione e finalizzazione di questa pubblicazione.

Gianni Rosas
Direttore dell'Ufficio OIL
per l'Italia e San Marino

Ringraziamenti

Sono molto grato all'Ufficio internazionale del lavoro e al suo Direttore Generale Guy Ryder per il loro sostegno al progetto Global Social Policy dell'Università di Oslo. Quest'ultimo mi ha dato l'opportunità di scrivere questo libro, che è il risultato più importante del progetto.

Per quanto riguarda l'Ufficio, devo ringraziare innanzitutto l'esperta di storia Dorothea Hoehtker e il progetto del centenario dell'OIL del Dipartimento di ricerca. Dorothea ha portato avanti il progetto sin dalle sue fasi iniziali. Senza la sua profonda conoscenza della storia dell'OIL e la sua determinazione nel risolvere i problemi, grandi o piccoli che fossero, quest'opera non sarebbe mai stata portata a termine. Anche Kari Tapiola, ex Vice-direttore Generale e Consigliere speciale dell'Ufficio, ha fornito un supporto inestimabile. La sua conoscenza delle istituzioni e i suoi commenti critici mi hanno aiutato a formulare con chiarezza i miei argomenti.

Sono riconoscente per il sostegno ricevuto dal Dipartimento di ricerca e dal suo Direttore Damian Grimshaw, così come da Chris Edgar, responsabile delle pubblicazioni dell'OIL, che ha contribuito sin dall'inizio alla produzione del libro, occupandosi anche della collaborazione con la casa editrice De Gruyter. Un ringraziamento speciale va anche ai traduttori e al team di produzione dell'Ufficio, che si sono occupati delle versioni del libro in lingua francese e in lingua spagnola, pubblicate parallelamente dall'OIL.

Ringrazio Remo Becci e Jacques Rodriguez dell'Archivio dell'Ufficio, sempre disponibili a rispondere alle mie domande. Non solo quest'opera ma anche quasi due decenni di ricerche sull'OIL si devono alla loro disponibilità e attenzione alle richieste dei ricercatori. Per lo stesso motivo, sono ugualmente riconoscente al servizio della Biblioteca.

Il percorso di quest'opera ha seguito la svolta nordica della mia carriera accademica degli ultimi anni. Sono stato fortunato ad aver ricevuto il supporto istituzionale dai miei dipartimenti universitari lungo tutto il percorso. Un ringraziamento speciale va a Thorsten Borring Olesen e Signe Larsen della School of Culture of Society (CAS) dell'Università di Aarhus e al Preside del Dipartimento di Storia, archeologia e conservazione dell'Università di Oslo, a Tor Egil Førland, così come a Hilde Henriksen Waage ed Erlend Haavardsholm.

Ho avuto il privilegio di ricevere supporto da tre validissimi assistenti universitari. Stefan Haagedoorn dell'Università di Aarhus e Mads Drange dell'Università di Oslo che hanno preso parte al progetto Global Social Policy sin dalle sue origini, e Anna Marie Nesheim che ha perfezionato alcune sezioni del manoscritto durante l'ultima fase. Un ringraziamento va anche a Hyo Jeong Jung, assistente di Dorothea Hoehtker presso l'Ufficio nel 2018.

Sono contento di aver potuto contare su un eccellente gruppo di lettori. I miei amici e colleghi Dietmar Süss e Tobias Winstel hanno letto l'intero manoscritto, mentre Eileen Boris, Lorenzo Mechi, Corinna Unger ed Emmanuel Reynaud, critico benevolo di lunga data del mio lavoro, hanno condiviso con me la loro esperienza su alcune parti sostanziali dell'opera. Mi sento profondamente in debito con tutti loro. Il testo ha inoltre tratto importanti spunti dai commenti di due lettori anonimi.

Non posso pretendere di rendere giustizia a tutti gli amici e colleghi che mi hanno ispirato, che hanno condiviso con me il loro lavoro e che hanno discusso le mie conclusioni durante conferenze e conversazioni private. Una di queste esperienze è stata la conferenza "Fair is Fair: International Perspectives on Social Justice" svoltasi a Padova nel 2016, che ho avuto il piacere di organizzare con Lorenzo Mechi e Dorothea Hoehtker nell'ambito del progetto Global Social Policy. Quest'opera ha beneficiato enormemente della mia partecipazione a due grandi progetti di ricerca sostenuti dal Fondo di ricerca indipendente della Danimarca: "Laying the Foundations: The League of Nations and International Law", guidato da Morten Rasmussen dell'Università di Copenhagen, e "The Invention of International Bureaucracy: The League of Nations and the Creation of International Public Administration, ca. 1920–1960", guidato da Karen Gram-Skjoldager dell'Università di Aarhus.

Nel corso degli anni, molti studiosi, archivisti e professionisti hanno commentato il mio lavoro, colmato le mie lacune e condiviso generosamente le loro ricerche. Sono particolarmente grato a Victoria Basualdo, Stefano Bellucci, Camille Bolivar, Martin Breuer, Laura Caruso, Thomas Cayet, Andreas Eckert, Ulf Edström, Norberto Ferreras, Birte Förster, Jill Jensen, Sandrine Kott, Marieke Louis, Opolot Okia, Laure Piguët, Fiona Rolian, Gabriella Scodeller, Michele Sollai, Andres Stagnaro, Veronique Stenger, Marcel van der Linden, Yannick Wehrli, Theresa Wobbe e Aurelien Zaragori.

A Oslo, ho avuto numerose opportunità di discutere dei risultati di questo lavoro e di sviluppare nuove prospettive. Un ringraziamento speciale va a Marta Bivand Erdal, Sunniva Engh, Hanneh Hagtvedt Vik, Kim Priemel, Doug Rossinow e Mathias Hatleskog Tjønn e a tutti gli studenti dei miei corsi sulla storia delle organizzazioni internazionali, tenuti nel quadro del programma del Master in Storia internazionale e transnazionale (MITRA).

I miei ringraziamenti sarebbero sicuramente incompleti senza menzionare Marcelo e Torsten Lösel-Caruso, che, in diversi momenti, mi hanno ospitato nel loro magnifico appartamento di Berlino, nel Distretto di Pankow, permettendomi di concentrarmi sulla scrittura. La loro amicizia e grande ospitalità, così come le cene e le nostre piacevoli conversazioni, hanno sicuramente lasciato un'impronta in quest'opera.

Infine, un sentito ringraziamento va alla mia famiglia, a mia moglie Verona e ai miei figli Ricarda e Luis, che hanno vissuto a lungo all'ombra de "il libro" (*das Buch*). Sono immensamente grato per il loro continuo supporto e affetto, per la loro pazienza e anche per la loro sana impazienza.

Introduzione

Il fattore sociale deve prendere il sopravvento su quello economico. Esso dovrà regolarlo e guidarlo per meglio soddisfare la più alta causa della giustizia.

Albert Thomas, 1931¹

Per gli storici, l'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) costituisce una materia affascinante di studio sotto più punti di vista. Nata nel 1919 dalle tensioni politiche e sociali scaturite dalla Prima Guerra mondiale e da tutto ciò che ne è conseguito, essa è oggi una delle organizzazioni più antiche del Sistema delle Nazioni Unite. La sua struttura tripartita, unica nel suo genere, in virtù della quale le decisioni sono adottate dai rappresentanti dei governi, dei datori di lavoro e dei lavoratori, spiega in parte la sua natura distintiva. Eppure non è questo l'unico motivo per cui l'OIL rappresenta una ricca fonte di informazioni. La ragione principale è che l'Organizzazione offre un'ampia panoramica sui temi che hanno dominato il XX e l'inizio del XXI secolo. Studiare l'OIL consente di avere una prospettiva longitudinale sulle condizioni in cui le persone lavorano, sui cambiamenti nella modalità di produzione e il modo in cui lavoratori e governi hanno reagito, sulle lotte per la giustizia sociale, tanto all'interno delle nazioni quanto nei rapporti con altre nazioni, e, infine, sulle soluzioni che gli Stati hanno trovato — o cercato di trovare — negli ultimi cento anni, ai problemi sociali dei loro giorni, nel più ampio contesto della cooperazione e della concorrenza internazionale.

Se come organizzazione l'OIL è al centro della presente opera, l'aspetto istituzionale non è che una parte di una storia più ampia: la storia di un'organizzazione che riflette la grande diversità delle esperienze dei lavoratori e la continua ricerca dei diritti sociali e del lavoro. In questo senso, i tentativi dell'OIL di creare una “politica sociale globale” rappresentano l'aspetto principale dell'analisi contenuta in questa monografia. Essa esamina le modalità con le quali l'Organizzazione ha cercato di influenzare, nel corso di cent'anni, i dibattiti su questo tema e analizza i suoi contributi pratici volti al miglioramento delle condizioni di lavoro e alla promozione di politiche sociali, andando ben oltre l'ambito lavorativo, soprattutto — ma non solo — attraverso la definizione e l'adozione di norme internazionali del lavoro.

¹ OIL, *Dieci anni d'Organizzazione internazionale del lavoro*. Prefazione di Albert Thomas, Ginevra, Oracne, 1931, p. XVII.

Quest'analisi rivelerà il duplice ruolo dell'OIL: da un lato, sin dai tempi del suo primo Direttore, Albert Thomas, il suo Segretariato permanente, ovvero l'Ufficio Internazionale del Lavoro (di seguito l'Ufficio), è stato un attore a tutti gli effetti della politica sociale a livello mondiale; dall'altra parte, l'OIL è stata sede di dibattiti aperti e diretti tra rappresentanti dei governi, lavoratori e datori di lavoro. In tal senso, la storia dell'OIL rispecchia il continuo interesse mostrato dai governi, sindacati, gruppi imprenditoriali e da una grande varietà di altri attori a prendere parte a tali dibattiti. Questi attori si sono impegnati, per le più svariate ragioni, nella dimensione transnazionale della politica sociale, avvalendosi dell'Organizzazione per affrontare, in un contesto internazionale, dibattiti sui temi della giustizia sociale, delle politiche di sviluppo, della riduzione della povertà, della mobilità sociale e distribuzione della ricchezza. Essi sono stati spesso animati da logiche interconnesse di natura umanitaria, economica, politica, geopolitica e ideologica. Tutto ciò si è tradotto in conflitti di influenza e di potere, così come nella costante lotta per definire la vera essenza dell'OIL e gli scopi ai quali l'Organizzazione doveva servire.

La storia che si narra in questo volume ruota attorno a tre domande centrali: di chi è stata e di chi è oggi l'Organizzazione? Che cosa caratterizza l'OIL come organizzazione internazionale? E infine, alla luce dell'importanza attribuita all'ambiguo obiettivo della "giustizia sociale" all'interno dei suoi Stati membri e nelle loro relazioni reciproche: qual è stato il contributo specifico dell'OIL nei dibattiti sulla giustizia sociale che hanno attraversato un intero secolo di storia, dalle riunioni della Conferenza di Pace di Parigi del 1919 fino alla di oggi sul futuro del lavoro? Queste tre domande costituiscono il filo conduttore dell'intera opera che segue.

L'OIL: a chi appartiene e a chi si rivolge?

Nonostante il suo approccio universalistico, l'OIL non ha mai rappresentato il mondo del lavoro in tutte le sue dimensioni e in tutti i suoi aspetti. I dilemmi riguardo la definizione delle categorie di lavoratori e di lavoro sulla base del mandato dell'Organizzazione ne hanno caratterizzato la sua storia sin dalle origini. È doveroso riconoscere che i confini dell'azione dell'OIL si muovono in continuazione. Questo permette di utilizzare l'Organizzazione come un prisma per osservare le disuguaglianze, le ingiustizie e le lotte di potere, così come le profonde trasformazioni socioeconomiche che avvengono nel mondo che la circonda.

La domanda “a chi appartiene l’Organizzazione” ha sempre avuto molte risposte. Quali attività possono essere qualificate e trattate come “lavoro” nell’ambito degli scopi dell’Organizzazione? Chi può rivendicare l’attenzione, l’azione e le risorse dell’OIL in maniera prioritaria? I dibattiti si sono sempre basati su dicotomie quali quelle tra paesi industrializzati o in via di sviluppo, economie di mercato o pianificate, settore formale o informale, uomini o donne, lavoratori dell’industriale o del settore rurale, lavoratori migranti o nazionali, settore manifatturiero o dei servizi, colletti blu o bianchi, produzione fordista o post-fordista. I processi di inclusione ed esclusione e le dinamiche che sono alla base dell’attività dell’OIL hanno fluttuato in base ai contesti politici, sociali ed economici. In questo senso, la questione di chi o cosa dovrebbe essere rappresentato nelle riunioni dell’OIL, nei suoi programmi di lavoro e nelle sue attività di ricerca ha sempre rispecchiato le divisioni di ideologie: Est contro Ovest, Nord contro Sud, metropoli contro colonie, keynesiani contro neoliberali. Tali dilemmi sono stati anche influenzati dall’evoluzione della concezione dei ruoli di genere e dalla percezione della razza a livello nazionale e internazionale. Tutte queste considerazioni hanno fornito le basi per l’inclusione della forza lavoro coloniale e dei popoli indigeni nell’attività normativa dell’OIL e hanno indirizzato le discussioni sulla parità retributiva tra uomini e donne, sui temi legati allo sviluppo e sull’analisi della cosiddetta economia informale.

La lettura della storia dell’OIL nell’ottica di una costante espansione sarebbe tuttavia un errore. Nessuno di questi nuovi percorsi è stato esplorato senza contestazioni. Essi sono stati accompagnati da richieste di ridefinizione di priorità rispetto alle attività dell’Organizzazione. Lo stesso è accaduto per i ripetuti tentativi dell’OIL di espandere il proprio mandato oltre l’ambito della politica del lavoro, verso la più ampia area delle politiche sociali e, in particolare, quella delle politiche economiche.

Cosa e, soprattutto, chi ha guidato tali discussioni? Cercare di capire chi fosse responsabile e chi stesse determinando la direzione è fondamentale per comprendere il funzionamento dell’OIL. L’Organizzazione non è mai stata — come auspicato da qualcuno — il “palazzo incantato” degli ideali internazionali, prendendo in prestito la formula di Mark Mazower sulle radici imperialiste nascoste delle Nazioni Unite (ONU)². In qualsiasi epoca, l’Organizzazione è servita tanto da specchio quanto da vettore delle relazioni di potere all’interno del sistema internazionale. Come si vedrà in seguito, il

² Mark Mazower, *No Enchanted Palace: The end of empire and the ideological origins of the United Nations*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 2009.

modo particolare in cui sono state trattate le questioni riguardanti il lavoro nelle colonie durante gli anni tra le due Guerre rifletteva chiaramente la posizione dominante delle potenze imperiali in quel periodo, in particolare la Gran Bretagna e la Francia, in seno all'OIL. Allo stesso modo, la forte influenza esercitata dagli Stati Uniti come la superpotenza occidentale può essere riscontrata dappertutto, dai dibattiti sui diritti umani degli anni '50, all'impegno nella cooperazione tecnica o nella Dichiarazione dell'OIL sui principi e i diritti fondamentali nel lavoro del 1998. In che modo influenza e potere si sono manifestati? La questione di "chi paga" riveste evidentemente un ruolo importante. Questo è stato chiaro nel caso della revoca dell'adesione degli Stati Uniti tra il 1977 e il 1980 che ha privato l'Organizzazione del contributo del paese che era pari ad un quarto del bilancio ordinario dell'Organizzazione. Il denaro, tuttavia, non è l'unico modo attraverso cui gli Stati esercitano la propria influenza o "egemonia"³. Il reclutamento del personale e i programmi di lavoro dell'Ufficio giocano anch'essi un ruolo. Il predominio delle prerogative nazionali delle grandi potenze è tangibile in molti settori di attività dell'OIL.

In parallelo, le relazioni di potere all'interno delle organizzazioni internazionali non sono quasi mai statiche, quanto piuttosto fluide e dinamiche. Come dimostrato dai numerosi dibattiti nel corso della storia dell'OIL e in particolare quelli sui diritti umani, le pretese egemoniche non rimangono mai incontrastate. Non bisogna dimenticare che la struttura tripartita e la partecipazione dei sindacati e dei rappresentanti delle imprese fanno da contrappeso all'influenza degli Stati, seppur in maniera relativa, nello stesso modo in cui lo stesso Ufficio riesce a influenzare i dibattiti e le decisioni.

Un'organizzazione internazionale tra le altre?

Cosa definisce l'OIL come organizzazione internazionale? La sua storia non può essere raccontata prescindendo da quella dell'internazionalismo e delle organizzazioni internazionali nel XIX e del XX secolo. Le radici dell'Organizzazione sono da ricollegare all'incrocio di aspirazioni (social-) liberali e socialiste del XIX secolo. Come la Società delle Nazioni — l'altro grande esperimento di *governance* internazionale che nasce dalle ceneri della Prima Guerra mondiale — l'OIL è stata la più alta espressione delle tradizioni liberali del pensiero e dell'azione internazionalisti. Allo stesso tempo, essa inglobava gli obiettivi principali della Seconda Internazionale (1889–1916) e del movimento sindacale internazionale, che è stato un importante motore — se non il

3 Robert W. Cox, "Labor and Hegemony" *International Organisation* 31, n. 3 (1977), pp. 385–424.

più importante — nella creazione dell'OIL⁴. In quanto organizzazione, l'OIL avrebbe promosso l'incontro tra queste tradizioni, facendosi portatrice di una nuova corrente social-liberale dell'internazionalismo che si definisce e si ridefinisce in un ambiente politico e sociale in continua evoluzione. Le principali minacce ai principi social-liberali dell'OIL emersero sia dal suo interno che dall'esterno in relazione al fascino esercitato dal fascismo e dal comunismo. In maniera meno drastica, l'OIL ha sempre avuto un ruolo di cassa di risonanza per concezioni alternative di internazionalismo. Ha dato spazio a tali idee a livello regionale — come nel caso del panamericanismo e del panafricanismo — e a espressioni di solidarietà tra gruppi di Stati o movimenti transnazionali, come quello dei paesi del Sud o dell'internazionalismo indigeno dopo il 1945⁵.

Cosa distingue l'OIL dalle altre organizzazioni internazionali le cui attività oggi coprono quasi tutte le dimensioni della vita delle persone? È davvero così diversa? In un certo senso, l'OIL è stata un'organizzazione internazionale tra le altre sin dalla sua fondazione. In particolare, ciò è vero rispetto alle sue relazioni con i governi e con l'ordine degli stati nazione che hanno fondato e sostenuto il sistema delle organizzazioni internazionali nel corso del XX secolo⁶. L'OIL è nata in un momento storico caratterizzato dal crollo di tre imperi — quello austro-ungarico, ottomano e russo — che ha lasciato spazio a un nuovo assetto politico in cui lo stato nazione è divenuto l'attore ordinario sulla scena internazionale. Dopo il 1945, la scomparsa degli imperi coloniali europei ha rafforzato ulteriormente il principio di sovranità nazionale nelle questioni internazionali. Come qualsiasi altra organizzazione internazionale, l'OIL dipende, per definizione, dagli Stati che la compongono.

L'OIL, però, è un'organizzazione internazionale tra le altre in un altro senso. Creata alla Conferenza di Pace di Parigi, essa ha iniziato la sua attività come parte della Società delle Nazioni, diventando, nel 1946, la prima “agenzia specializzata” delle Nazioni Unite. L'OIL è quindi, sin dalle sue origini, istituzionalmente legata alla famiglia delle organizzazioni internazionali. Sebbene abbia sempre mantenuto un certo grado di autonomia all'interno

4 Sandrine Kott, “From transnational reformist network to international organization: The International Association for Labour Legislation and the International Labour Organization, 1900–1930s”, in *Shaping the Transnational Sphere. Experts, Networks and Issues from the 1840s to the 1930s*, Davide Rodogno, ed., Bernhard Struck e Jakob Vogel, New York, Berghahn Books, 2015, pp. 239–259; John W. Follows, *Antecedents of the International Labour Organization* Oxford, Clarendon Press, 1951.

5 Glenda Sluga e Patricia Clavin, ed., *Internationalisms: A twentieth century history* Cambridge, Cambridge University Press, 2017.

6 Glenda Sluga, *Internationalism in the Age of Nationalism*, Filadelfia, PA, University of Pennsylvania Press, 2013.

di questa famiglia, la sua attività è sempre stata caratterizzata da relazioni di concorrenza e di cooperazione all'interno di tale rete di istituzioni, così come anche nei confronti di altre organizzazioni regionali e settoriali esterne a questa rete⁷. Anche la storia dell'Ufficio è strettamente collegata al più ampio contesto internazionale di attori governativi e non governativi. Molte delle dinamiche alla base delle azioni intraprese dall'Ufficio dipendono dalla sua posizione all'interno di quest'ampia rete della famiglia delle Nazioni Unite, così come dai legami con altri attori transnazionali come il movimento cooperativo o le organizzazioni che si occupano di assistenza ai minori, assicurazione sociale, questioni sanitarie, diritti dei lavoratori migranti e dei lavoratori domestici.

Fin dall'inizio, l'Ufficio è parte di quest'ampia rete, e i suoi funzionari, in particolare il suo Direttore (in seguito Direttore Generale), svolgono un ruolo centrale. Albert Thomas vedeva l'Organizzazione come uno strumento indispensabile per il mantenimento della pace in Europa dopo la Prima guerra mondiale. Egli riteneva che l'OIL potesse svolgere il ruolo di garante della pace, sia all'interno delle società sia tra le nazioni, fondandosi sulle norme internazionali sul lavoro e riducendo le questioni politiche a problemi "tecnici" legati al lavoro, al fine di promuovere contatti e cooperazione. I suoi successori hanno sostanzialmente mantenuto la posizione proattiva di Thomas rispetto al ruolo di amministrazione internazionale.

La posizione unica dell'OIL nel contesto internazionale è dovuta innanzitutto alla sua struttura tripartita. Il suo assetto istituzionale — nel quale governi, datori di lavoro (i rappresentanti degli interessi delle imprese) e lavoratori (i sindacati) partecipano al processo decisionale — determina l'azione dell'OIL e la sua "ideologia" organizzativa. L'assetto tripartito ha avuto una funzione importante, ma allo stesso tempo ambigua, nell'attività dell'OIL nei nuovi ambiti d'azione durante il corso della sua storia. Esso è stato un potente strumento di inclusione ed espansione, aprendo uno spazio per la rappresentazione degli interessi della società nel mondo del lavoro. Tuttavia, nella misura in cui si basa sul concetto di occupazione formale (e industriale), il tripartismo è stato talvolta un ostacolo all'inclusione di nuove categorie di lavoratori nell'a-

⁷ Per conoscere la storia delle organizzazioni internazionali da una prospettiva di lungo termine vd. Mark Mazower, *Governing the World: The History of an Idea*, New York, Penguin Press, 2012; Bob Reinalda, *Routledge History of International Organizations: From 1815 to the Present Day*, Londra, Routledge, 2009.

zione dell'Organizzazione. Nel complesso, tuttavia, il tripartismo che l'OIL ha sostenuto a livello internazionale e cercato attivamente di mettere in pratica “sul campo” è il marchio di fabbrica dell'Organizzazione e la sua caratteristica distintiva nel contesto delle organizzazioni internazionali.

Un'organizzazione per la giustizia sociale

L'OIL è stata costruita intorno all'idea di giustizia sociale. Sebbene il termine abbia avuto connotazioni diverse nel corso degli anni, esso è rimasto un principio guida nell'azione dell'Organizzazione. Definire il suo significato esatto in termini di applicazione concreta risulta tuttavia sempre controverso. Non esiste una definizione chiara né tantomeno un consenso stabile su ciò che implica la giustizia sociale. Allo stesso modo, non è mai stato raggiunto un accordo sui mezzi con cui essa potrebbe (o dovrebbe) essere realizzata. Forse i diversi significati attribuiti alla giustizia sociale, tanto con riferimento al suo contenuto quanto alle sue implicazioni, sono la ragione per la quale essa è sempre stata un punto di riferimento dell'attività dell'OIL nel corso di cento anni.

Il primo paragrafo del preambolo della Costituzione dell'OIL, scritto all'indomani della Prima guerra mondiale, afferma che “una pace universale e durevole può essere fondata soltanto sulla giustizia sociale⁸”. Nonostante i riferimenti frequenti alla giustizia sociale come mezzo per stabilire e mantenere una pace duratura — sia all'interno di una nazione sia tra le nazioni — durante i primi periodi di attività dell'Organizzazione, è stata la Dichiarazione di Filadelfia del 1944 a collegare la giustizia sociale al concetto di diritti individuali. Predisposta durante la fase finale di un altro conflitto mondiale in cui l'OIL si era schierata con la causa della democrazia liberale, la Dichiarazione di Filadelfia definisce la giustizia sociale anche come preconditione per la stabilità del governo democratico. In tempi più recenti, il termine è apparso nella Dichiarazione sulla giustizia sociale per una globalizzazione equa (2008), nota come la Dichiarazione sulla giustizia sociale. La giustizia sociale si presenta come un’“aspirazione universale” di fronte alla pressione degli imperativi del mercato e dei rapidi cambiamenti tecnologici. La Dichiarazione definisce il termine indirettamente, in senso negativo, come la necessità

⁸ “Whereas the League of Nations has for its object the establishment of universal peace, and such a peace can be established only if it is based upon social justice[...]” (considerando che la Società delle Nazioni ha come obiettivo stabilire la pace universale e che questa pace può essere fondata soltanto sulla giustizia sociale [...]). OIL, Costituzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro, Parigi, 1919.

di porre rimedio a sfide come “la disuguaglianza dei redditi, i livelli alti e persistenti di disoccupazione e povertà, la vulnerabilità dell’economia rispetto agli shock esterni, l’aumento del lavoro precario e dell’economia informale che influiscono sul rapporto lavorativo e sulle tutele che quest’ultimo dovrebbe garantire⁹”. Ciò che la giustizia sociale potrebbe significare in un senso più positivo — includendo, ad esempio, elementi redistributivi a livello nazionale e internazionale — rimane oggetto di differenti interpretazioni e di controversia, come in qualsiasi altro momento della storia dell’OIL.

Sebbene non ci sia mai stato un significato chiaro e ben definito del concetto di giustizia sociale al centro delle attività dell’OIL, esistono vari motivi che ricorrono nella sua definizione. Uno di questi, presente fin dall’inizio dell’azione dell’Organizzazione a favore della giustizia sociale, parte dal presupposto che l’OIL è in grado, grazie fra l’altro alla sua attività normativa, di contribuire a garantire la coesione sociale all’interno delle economie di mercato. In un contesto di rivoluzioni politiche e sociali, una delle principali motivazioni della creazione dell’OIL — e anche dei tentativi di riforma sociale che hanno preceduto la sua fondazione — è stato di contenere gli eccessi del capitalismo senza tuttavia abolirlo. Il metodo più adatto per raggiungere quest’obiettivo era la regolamentazione da parte dello Stato attraverso la legislazione, le politiche sociali e la programmazione economica e sociale.

Richiedendo ai governi di agire preventivamente, i fondatori dell’OIL hanno cercato di attenuare le tendenze socialmente (e politicamente) distruttive di un capitalismo sfrenato. In questo senso l’OIL, più di ogni altra istituzione internazionale, ha preso parte alla “grande trasformazione” osservata da Karl Polanyi nella metà del XX secolo ed è stata influenzata da essa¹⁰. Nel 1944, anno di pubblicazione dell’opera di Polanyi, l’OIL ha proclamato a Filadelfia, per la prima volta e in modo esplicito, un obiettivo sociale generale per tutti, in particolare riferimento alle politiche economiche e finanziarie. Fin dall’inizio esisteva l’idea che l’OIL aveva il compito di perseguire tale obiettivo sociale. Solo in epoca recente, nel corso della “svolta neoliberista” della fine degli anni ’70, i presupposti alla base di questo obiettivo sono stati drasticamente messi in discussione, mentre il mito dei mercati in regime di autoregolamentazione, decostruito da Polanyi, è stato ripristinato.

⁹ OIL, *Dichiarazione sulla giustizia sociale per una globalizzazione equa*, adottata dalla Conferenza internazionale del lavoro in occasione della 97^a sessione, Ginevra, 10 giugno 2008, Ginevra, OIL, 2008, p. 5.

¹⁰ Karl Polanyi, *The Great Transformation*, New York, Rinehart & Company, 1944.

A questo proposito, la storia dell'OIL offre una doppia panoramica sulla storia del XX e del XXI secolo. In primo luogo, essa offre una visione dei collegamenti tra il pensiero economico e la storia del capitalismo, le sue diverse forme, i suoi sostenitori e i suoi oppositori. L'OIL costituisce un punto di osservazione ideale per analizzare i diversi modi in cui si sono organizzate le economie aperte e in cui le sfide e i disordini sociali associati al modo di produzione capitalistico sono stati affrontati dai diversi attori. In secondo luogo, l'OIL è tra i principali partecipanti all'eterno dibattito sui confini dell'"ambito sociale" e dunque sulla natura esatta della "politica sociale". Questo studio mostrerà che l'OIL è sempre stata in prima linea nelle lotte per l'applicazione concreta dei risultati ottenuti in seguito a tali dibattiti, incidendo su questioni spesso molto tecniche in materia di salute e sicurezza sul lavoro o di orario di lavoro. Tali dibattiti hanno spesso sollevato questioni fondamentali, come il ruolo dello Stato e dell'individuo nella protezione sociale o nella regolamentazione del lavoro produttivo contro quello "riproduttivo" (di cura alla persona e domestico).

La ricerca della giustizia sociale da parte dell'OIL è sempre stata caratterizzata da un duplice approccio basato sulla complementarità e interdipendenza dell'ambito nazionale e di quello internazionale. L'Organizzazione ha promosso l'adozione di norme in materia di lavoro e di misure di politica sociale dalle quali i lavoratori potessero trarre beneficio, rafforzando la coesione sociale all'interno delle società. Tale obiettivo è stato raggiunto grazie all'adozione e all'attuazione delle norme internazionali sul lavoro. Le 190 Convenzioni e le oltre 200 Raccomandazioni che l'OIL ha adottato esprimono l'obiettivo strategico dell'Organizzazione: impedire che una legislazione sociale progressista a livello nazionale potesse tradursi in uno svantaggio competitivo nel contesto internazionale. Le norme internazionali del lavoro e le discussioni spesso controverse che ruotano intorno alla loro adozione testimoniano le lotte per il superamento dei confini della politica sociale cui si accennava prima, che si riflettono anche su altre attività dell'OIL, dalla ricerca alla cooperazione tecnica.

La decolonizzazione e il peso crescente dei paesi in via di sviluppo hanno dato un nuovo orientamento al dibattito. Agli occhi di molti governi del sud del mondo, le norme dell'OIL si sono trasformate da mezzo per raggiungere la giustizia sociale attraverso i confini nazionali a strumento protezionistico utilizzato dai ricchi paesi industrializzati per mantenere le disparità del sistema internazionale. In questa prospettiva, la giustizia sociale andava stabilita prima *tra* le nazioni. Per questo motivo, l'OIL doveva soprattutto fornire un aiuto pratico. Come la Dichiarazione per la giustizia sociale del 2008 ha rivelato, i fenomeni generalmente riassunti con il termine "globalizzazione" hanno

aggiunto una nuova dimensione al dibattito. Nel contesto di una crescente ondata di populismo di destra, che unisce le critiche alla globalizzazione a proposte politiche illiberali e apertamente xenofobe, il dibattito in corso sullo stato del mondo ha anche riportato all'ordine del giorno il legame — o la sua assenza — tra giustizia sociale e democrazia.

La storia dell'OIL

Per molto tempo, gli studi storici sull'OIL sono stati pochi. Fatta eccezione per la ricerca portata avanti da alcuni studiosi di scienze politiche e relazioni internazionali¹¹, l'opera di Antony Alcock, pubblicata in occasione del cinquantesimo anniversario dell'OIL (1969), è stata l'unica monografia a trattare l'Organizzazione da un punto di vista esplicitamente storico¹². Tale situazione è cambiata radicalmente negli ultimi anni. Molte lacune nella ricerca identificate un decennio fa da Jasmien van Daele (2008) e dagli autori della pionieristica opera collettanea *ILO Histories* (2010) sono state ormai colmate¹³. Numerosi articoli e contributi hanno dimostrato che l'attività dell'OIL costituisce una vasta area di studio. Hanno contribuito a tale sviluppo tre opere collettanee coordinate dall'Ufficio: *Globalizing Social Rights* (2013)¹⁴, *The ILO from Geneva to the Pacific Rim* (2015)¹⁵ e *Women's ILO* (2018)¹⁶. Tali opere raccolgono contributi che coprono una grande varietà di temi: dalla disoccupazione alle norme nutrizionali e alla politica alimentare, dal lavoro marittimo al lavoro domestico, dalla rappresentanza delle donne nell'OIL al

11 Ernst B. Haas, *Beyond the Nation-State. Functionalism and International Organization*, Stanford, CA, Stanford University Press, 1964; Viktor-Yves Ghébalì, *The International Labour Organisation: A Case Study on the Evolution of UN Specialised Agencies*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1989; Robert W. Cox, "ILO—Limited Monarchy", in *The Anatomy of Influence. Decision Making in International Organizations*, Robert W. Cox e Harold K. Jacobson ed., New Haven, CT, Yale University Press, 1973, pp. 102–138.

12 Antony Alcock, *History of the International Labor Organization*, New York, Octagon Books, 1971.

13 Jasmien Van Daele, "The International Labour Organization in Past and Present Research", *International Review of Social History* vol. 53, no. 3 (2008), pp.485–511; Jasmien Van Daele et al. ed., *ILO Histories. Essays on the International Labour Organization and Its Impact on the World During the Twentieth Century*, Bern, Peter Lang, 2010; Magaly Rodríguez García, "Conclusion: The ILO's Impact on the World" in *ILO Histories*, Van Daele et al. eds, pp. 461–478

14 Sandrine Kott e Joëlle Droux, ed. *Globalizing Social Rights. The International Labour Organization and Beyond*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, Ginevra, OIL, 2013.

15 Jill M. Jensen e Nelson Lichtenstein, ed., *The ILO from Ginevra to the Pacific Rim: West Meets East*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, Ginevra, OIL, 2015

16 Eileen Boris, Dorothea Hoehtker, e Susan Zimmermann, ed., *Women's ILO: Transnational Networks, Global Labour Standards and Gender Equality, 1919 to the Present*, *Studies in Global Social History*, Leiden, Brill, Ginevra, OIL, 2018.

benessere dei minori, e così via. Allo stesso tempo, sono stati pubblicati numerosi articoli che affrontano altri aspetti dell'azione dell'OIL, quali le attività regionali e l'interazione con altri attori internazionali¹⁷. Studiosi come Sandrine Kott¹⁸ hanno svolto un ruolo importante in questo recente lavoro di ricerca, oggetto nel 2018 di un numero speciale di *Le mouvement social* sul tema “La justice sociale dans un monde global” (La giustizia sociale in un mondo globale), che copre cento anni di storia dell'OIL¹⁹. L'Ufficio ha promosso numerosi studi accademici e pubblicato diverse opere sulla storia dell'Organizzazione. Oltre ai contributi in inglese e francese, è disponibile una vasta letteratura anche in

17 Amalia Ribí Forclaz, “A New Target for International Social Reform: The International Labour Organization and Working and Living Conditions in Agriculture in the Inter-War Years”, *Contemporary European History* 20, n. 3, 2011, pp. 307–329; Christophe Verbruggen, “Intellectual Workers and Their Search for a Place within the ILO during the Interwar Period”, in *ILO Histories*, Van Daele et al. ed., pp. 271–292; Jill Jensen, “From Ginevra to the Americas: The International Labor Organization and Inter-American Social Security Standards, 1936–1948”, *International Labor and Working-Class History* 80, n. 1, 2011, pp. 215–240; Norberto Osvaldo Ferreras, “Europe–Ginevra–America: The First International Conference of American Social Members of the International Labour Organization”, in *Beyond Geopolitics: New Histories of Latin America at the League of Nations*, Alan Mc Pherson ed., Albuquerque, NM, University of New Mexico Press, 2015, pp. 83–96; Lorenzo Mechi, “Economic Regionalism and Social Stabilisation: The International Labour Organization and Western Europe in the Early Post-War Years”, *International History Review* 35, n. 4, 2013, pp. 844–862; Patricia Clavin, “What's in a Living Standard? Bringing Society and Economy Together in the ILO and the League of Nations Depression Delegation, 1938–1945”, in *Globalizing Social Rights*, Kott e Droux ed., pp. 233–248; Paul Weindling, “Social Medicine at the League of Nations Health Organisation and the International Labour Office Compared” in *International Health Organisations and Movements, 1918–1939*, Paul Weindling ed., Cambridge, Cambridge University Press, 1995, pp. 134–153.

18 Tra le pubblicazioni di Sandrine Kott segnaliamo: “Fighting the War or Preparing for Peace? The ILO during the Second World War”, *Journal of Modern European History* 12, n. 3, 2014, pp. 359–76; “From Transnational Reformist Network to International Organization: The International Association for Labour Legislation and the International Labour Organization, 1900–1930s”, in *Shaping the Transnational Sphere. Experts, Networks and Issues from the 1840s to the 1930s*, Davide Rodogno, Bernhard Struck, e Jakob Vogel ed., Oxford, Berghahn Books, 2015, pp. 239–58; “Towards a Social History of International Organisations: The ILO and the Internationalisation of Western Social Expertise (1919–1949)”, in *Internationalism, Imperialism and the Formation of the Contemporary World. The Pasts of the Present*, Miguel Bandeira Jerónimo e José Pedro Monteiro ed., Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2018, pp. 35–57; “OIT, justice sociale et mondes communistes. Concurrences, émulations, convergences”, *Le Mouvement Social* 263, n. 2, 2018, pp. 139–151.

19 *La justice sociale dans un monde global. L'Organisation Internationale du Travail*, numero speciale di *Le Mouvement Social*, 263, n. 2, 2018. Kott non ha soltanto esplorato molti aspetti della storia dell'OIL, ma ha anche incoraggiato una nuova generazione di studiosi. Vd. Véronique Plata-Stenger, “Une voie sociale pour le développement. Le Bureau International du Travail et les débuts de la coopération technique (1919–1949)” (Tesi di dottorato, Università di Ginevra, 2016), Véronique Plata-Stenger: *Social Reform, Modernization and technological Diplomacy. The ILO Contribution to development (1930–1946)*, Series: Work in Global and Historical Perspective 8, Oldenbourg, DeGruyter, di prossima pubblicazione nel 2020; Olga Hidalgo-Weber, “Dimensions transnationales des politiques sociales britanniques: Le rôle de la Grande-Bretagne au sein de l'OIT, 1919–1946” (Tesi di dottorato, Università di Ginevra, 2015).

altre lingue²⁰. Tuttavia, esistono ancora delle lacune e delle aree inesplorate. Il mondo della ricerca ha appena iniziato ad approfondire le questioni che riguardano il periodo successivo al 1945 e in particolare agli anni '70, così come alcuni aspetti regionali (Africa, Est e Sud-est asiatico). In altri settori c'è ancora spazio per la ricerca e sono necessari nuovi studi, in particolare sul periodo successivo al 1945²¹. La tendenza, tuttavia, è chiara: gli storici hanno scoperto che l'OIL rappresenta una cospicua area di studio.

Questo rinnovato interesse per l'OIL sembra essere solo parte di un più ampio fenomeno. Un interesse crescente per le organizzazioni internazionali era già emerso nel 2008 in una recensione degli articoli sulla recente storiografia della Società delle Nazioni²² e delle Nazioni Unite²³. I dibattiti sulla globalizzazione hanno risvegliato un interesse per il movimento delle persone, delle merci e delle idee oltre i confini nazionali, e le organizzazioni internazionali forniscono un "focus affascinante e sottoutilizzato" per tali prospettive transnazionali²⁴. Inoltre, non è probabilmente un caso se l'interesse per le istituzioni internazionali si sviluppi in un periodo in cui le istituzioni per la cooperazione internazionale sono soggette a una crescente pressione derivante dalla reviviscenza di politiche nazionaliste e dell'unilateralismo nelle questioni internazionali. Alcune delle "nuove storie" delle organizzazioni internazionali pubblicate negli anni 2000, soprattutto quelle rivolte a lettori statunitensi, sono state influenzate dagli attacchi terroristici dell'11 settembre e dal fatto che l'amministrazione di George W. Bush abbia eluso le Nazioni

20 Vd. ad es., Theresa Wobbe, "Das Globalwerden der Menschenrechte in der ILO. Die Umdeutung von Arbeitsrechten im Kontext weltgesellschaftlicher Strukturprobleme von den 1930er bis 1950er Jahren", in *Menschenrechte in der Weltgesellschaft. Deutungswandel und Wirkungsweise eines globalen Leitwerts*, Bettina Heintze e Britta Leisering ed., Francoforte sul Meno, Campus Verlag, 2015, pp. 283–316; Cédric Guinand, *Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) und die soziale Sicherheit in Europa (1942–1969)*, Bern, Peter Lang, 2003; Isabelle Lespinet-Morete e Vincent Viet, ed., *L'Organisation internationale du travail: origine, développement, avenir*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2011; Jean-Michel Bonvin, *L'Organisation internationale du travail: Etude sur une agence productrice de normes*, Parigi, Presses Universitaires de France, 1998; Laura Caruso e Andrés Stagnaro, ed., *Una historia regional de la OIT: Aportes sobre regulación y legislación del trabajo latinoamericano*, La Plata, Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, 2017

21 Non esiste uno studio completo sui programmi di assistenza tecnica dell'OIL successivi al 1945. Altre aree in cui la ricerca è ancora nelle sue fasi iniziali sono, ad esempio, il trattamento dell'automazione da parte dell'OIL, il cambiamento tecnologico e il dibattito sull'adeguamento strutturale. Inoltre, non esiste alcun lavoro che si occupi degli dell'OIL nel campo della migrazione di manodopera sin dai suoi inizi.

22 Susan Pedersen, "Back to the League of Nations", *American Historical Review* 112, n. 4, 2007, pp. 1091–1117; Sunil Amrithe Glenda Sluga, "New Histories of the United Nations", *Journal of World History* 19, n. 3, 2008, pp. 251–274.

23 Sluga e Clavin, *Internationalisms: A Twentieth Century History*.

24 Amrith e Sluga, "New Histories of the United Nations", p. 252.

Unite nella gestione del conflitto iracheno²⁵. Basandosi sul presupposto che uno dei motivi del rinnovato interesse per il modo in cui la cooperazione internazionale ha funzionato negli anni passati sia legato alle minacce che pesano sui suoi obiettivi attuali, si può prevedere una serie di nuove ricerche nei prossimi anni.

Eppure, esistono delle ragioni più specifiche per cui l'OIL ha ultimamente attirato l'attenzione di un numero crescente di storici. Gli argomenti trattati dall'OIL, infatti, sono di grande preoccupazione nel mondo odierno. La discussione su temi quali la dimensione sociale della globalizzazione e l'impatto della liberalizzazione del commercio sulle condizioni di lavoro, l'internazionalizzazione della produzione, e la tendenza verso la deregolamentazione e la flessibilità del mercato del lavoro ha rinnovato l'interesse nei confronti di un'organizzazione nata per contenere gli effetti di una fase precedente al capitalismo globale. Nello stesso senso, la crisi finanziaria del 2008 e l'ascesa del populismo di destra in molte parti del mondo hanno rinnovato l'interesse per un'organizzazione che incarna, con la Dichiarazione di Filadelfia, gli insegnamenti sociali ed economici tratti dalle due Guerre mondiali, dalle crisi del periodo interbellico e dal successivo recupero della democrazia liberale basata su uno spirito di riforma e di protezione sociale. L'attenzione rivolta a un'organizzazione che ha sempre promosso un obiettivo sociale in tutte le politiche, incluse le politiche economiche che rispettano i diritti dei lavoratori e lo stato di diritto, acquisisce maggiore slancio con la recente "svolta sociale" della storiografia dei diritti umani internazionali²⁶.

I capitoli che seguono affondano le radici nell'ingente ricerca sull'OIL e il suo contesto internazionale. L'obiettivo di questa monografia va oltre la sintesi degli studi accademici esistenti. Lo studio ha obiettivi propri e, sicuramente, porta con sé anche i suoi preconcetti. Questo studio nasce dai miei interessi di

25 Mazower, *Governing the World*, pp. IX-XVI; Susan Pedersen ha fornito un'osservazione simile del lavoro accademico sulla Società delle Nazioni, che ha mostrato il periodo tra le due guerre come un periodo di crescente internazionalismo su uno sfondo oscuro di relazioni interstatali segnate dall'unilateralismo. Pedersen, «Back to the League».

26 Samuel Moyn, *Not Enough: Human Rights in an Unequal World*, Cambridge, MA, The Belknap Press of Harvard University Press, 2018.

ricerca, concentrati sulla storia della decolonizzazione, l'internazionalismo in generale, gli aiuti allo sviluppo e le politiche sui diritti umani, nonché sulla storia della narrazione della globalizzazione²⁷. Queste prospettive hanno indubbiamente influenzato il modo in cui l'OIL è descritta in quest'opera.

La storia dei cent'anni dell'OIL descritta di seguito è organizzata in maniera molto semplice, secondo l'ordine cronologico. La maggior parte dei temi cui si è già fatto riferimento attraversa l'intera storia dell'OIL. Alcuni sono più evidenti rispetto ad altri, ma tutti rappresentano il filo conduttore di quest'opera. Dopo una breve presentazione dei precursori dell'OIL, l'analisi si svolge attraverso quattro periodi principali. Dagli anni tra le due guerre si passa al periodo della "seconda fondazione" dell'OIL durante e immediatamente dopo la Seconda guerra mondiale, con la Dichiarazione di Filadelfia del 1944 al centro degli eventi. La storia dell'OIL dopo la Seconda guerra mondiale segue diverse linee temporali talvolta sovrapposte: il primo periodo, segnato dalla guerra fredda e dalla decolonizzazione e ripreso nei capitoli intitolati "Diritti umani" e "Sviluppo", va dal 1948, anno di insediamento del nuovo Direttore Generale David Morse e dell'avvio delle attività di cooperazione tecnica dell'OIL, fino al 1976 con la Conferenza mondiale sull'occupazione, di grande impatto mediatico. Il secondo periodo, che colloca l'OIL nella transizione all'era post-guerra fredda e all'incombente epoca della globalizzazione, inizia con la fine dell'era Morse nel 1970 e si estende fino alla Dichiarazione sui principi e i diritti fondamentali nel lavoro del 1998, che può essere considerata la risposta dell'OIL ai cambiamenti sistemici menzionati in precedenza. Alla fine della monografia, ci si avventurerà nel periodo più recente in cui saranno suggerite alcune idee che potranno servire come ispirazione per scrivere la storia dell'OIL in futuro.

27 Daniel Maul, *Human Rights, Development and Decolonization: The International Labour Organization, 1940–70* Basingstoke, Palgrave Macmillan; Ginevra, OIL, 2012; "The International Labour Organization and the Struggle against Forced Labour from 1919 to the Present", *Labor History* 48, n. 4, 200, pp. 477–500; "Help Them Move the ILO Way: The International Labor Organization and the Modernization Discourse in the Era of Decolonization and the Cold War", *Diplomatic History* 33, n. 3, 2009, pp. 387–404; "The OIL, Asia and the Beginnings of Technical Assistance, 1945–60", in *The ILO from Ginevra to the Pacific Rim*, Jensen e Lichtenstein ed., 110–33; "The International Labour Organization and the Globalization of Human Rights, 1944–1970", in *Human Rights in the Twentieth Century*, Stefan-Ludwig Hoffmann ed., Cambridge, Cambridge University Press, 2010, pp. 301–320.

Antecedenti

Una pace universale e durevole può essere fondata soltanto sulla giustizia sociale.

Costituzione dell'OIL

I riferimenti frequenti al ruolo dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro nel consolidamento della pace dimostrano un semplice fatto storico: l'OIL è "figlia della guerra"²⁸. La sua fondazione in occasione della Conferenza di Pace di Parigi del 1919 è per molti aspetti una conseguenza diretta di quattro anni di spargimento di sangue, delle rivoluzioni e delle agitazioni sociali, economiche e politiche che hanno seguito la Prima guerra mondiale. Tuttavia, concentrarsi troppo sulle circostanze della nascita dell'OIL farebbe perdere di vista il fatto che le sue origini risalgono a tempi molto più antichi. Quando i membri della Commissione della Legislazione Internazionale del Lavoro si incontrarono a Parigi nel febbraio del 1919 con l'incarico dei paesi vincitori di definire le caratteristiche della futura Organizzazione, essi fecero affidamento a quasi mezzo secolo di discussioni sulla politica sociale internazionale. Nel contesto di un'industrializzazione sempre più accelerata e di un'espansione massiccia del commercio internazionale, i riformatori sociali e i sindacalisti dei paesi europei e dell'America settentrionale avevano avviato un dibattito su come controllare al meglio gli effetti indesiderati delle forze motrici del capitalismo industriale.

Le origini

I primi a introdurre in Europa la nozione di norme internazionali del lavoro nel dibattito pubblico agli inizi del XIX secolo furono gli imprenditori filantropi, il cui interesse verteva sul miglioramento delle condizioni materiali e morali delle classi lavoratrici. Robert Owen, un industriale gallese e socialista utopico che aveva sperimentato la costituzione di comunità egualitarie di lavoratori nella sua fabbrica tessile scozzese a New Lanark, tentò di migliorare le condizioni lavorative a livello nazionale attraverso accordi internazionali, soprattutto riguardo al lavoro minorile e all'orario di lavoro. Le sue idee furono riprese e introdotte nel dibattito politico da altri personaggi, come il proprietario di un cotonificio inglese Charles Hindley, che vedeva nel diritto

28 Bruno Cabanes, *The Great War and the Origins of Humanitarianism, 1918–1924*, Studies in the Social and Cultural History of Modern Warfare, Cambridge, Cambridge University Press, 2014, p. 79.

del lavoro internazionale un mezzo per prevenire uno svantaggio nella competizione economica per le nazioni socialmente progressiste come la Gran Bretagna. Un argomento simile fu avanzato poco più tardi dall'industriale svizzero-alsaziano Daniel Legrand²⁹.

Quando i governi iniziarono per la prima volta a disciplinare l'età minima lavorativa per i bambini, introdurre sistemi pubblici di ispezione delle fabbriche e a implementare sistemi di assicurazione sociale per proteggere i lavoratori contro i rischi di infortuni sul lavoro, durante la vecchiaia o la disoccupazione, essi furono mossi da motivi non solo umanitari, ma anche politici ed economici. Un obiettivo centrale della legislazione sociale bismarckiana avviata in Germania durante gli anni '80 del XIX secolo era reprimere il potenziale rivoluzionario del movimento operaio e di integrare i lavoratori nella nuova nazione. Allo stesso tempo, le norme contro lo sfruttamento dei lavoratori e sulle prestazioni sociali introdotte dalla maggior parte dei governi dell'Europa occidentale nella seconda metà del XIX secolo seguivano anche una logica economica. Nei paesi che avevano adottato la dottrina del libero scambio, la protezione dei lavoratori da parte dello Stato appariva come un mezzo per mitigare gli effetti sociali e politici potenzialmente pericolosi della concorrenza internazionale tra economie aperte. Persino alcune correnti del movimento operaio erano a favore di una combinazione di "accordi di lavoro" vigorosi con il libero scambio³⁰. Almeno per alcuni, l'armonizzazione delle norme sociali a livello internazionale rappresentava la tappa successiva e aveva lo scopo di impedire che la concorrenza risultasse nella "corsa al ribasso" di tali norme³¹.

Furono i governi, nel passaggio tra i due secoli, a decidere per primi di armonizzare la legislazione del lavoro a livello internazionale. In alcuni casi, essi cercarono di negoziare trattati multilaterali per disciplinare particolari questioni sociali e del lavoro. Nel 1890, ad esempio, il governo tedesco convocò a Berlino un gruppo di Stati europei per un primo — ancorché fallito — tentativo di stabilire norme internazionali riguardanti il lavoro delle donne e dei fanciulli. Per trovare un posto nell'arena diplomatica internazionale,

²⁹ Follows, *Antecedents of the International Labour Organization*, pp. 1–57

³⁰ Michael Huberman, *Odd Couple: International Trade and Labor Standards in History*, Yale Series in Economic and Financial History, New Haven, CT, Yale University Press, 2012.

³¹ Reinalda, *Routledge History of International Organizations*, pp. 169–170

paesi più piccoli, come la Svizzera,³² si posero in prima linea con iniziative ancora più ambiziose³³. Altri governi, come quelli di Francia e Italia, scelsero nel 1904 di stipulare accordi bilaterali che garantivano ai lavoratori migranti pari accesso alle prestazioni sociali in entrambi i paesi³⁴.

Il movimento operaio socialista, collegato con la Seconda Internazionale fondata nel 1889, fu una nuova fonte in ispirazione per l'adozione di misure internazionali in materia di politica sociale. Sebbene la Seconda Internazionale fosse profondamente divisa tra un'ala marxista (rivoluzionaria) e un'ala riformista, fornì per gran parte della sua esistenza importanti spunti di riflessione sul tema. Nei paesi in cui il movimento operaio era particolarmente consolidato (Germania, Francia, Inghilterra, Svizzera e Belgio), le opinioni erano inizialmente molto diverse sul fatto che l'adozione di strumenti legislativi potesse migliorare le condizioni di lavoro. Tuttavia, intorno al 1890, i vantaggi di un simile approccio divennero finalmente chiari³⁵. Le componenti del movimento socialista e i loro alleati sindacali, pronti a cooperare con il sistema capitalista dell'epoca e favorevoli all'introduzione di una legislazione sociale a livello nazionale, si mostrarono aperte a cooperare anche con altre forze politiche con l'obiettivo di spingere i governi ad armonizzare le norme a livello internazionale. Tuttavia, in linea generale, i sindacati si concentrarono principalmente sulla dimensione nazionale³⁶.

Fu in questo periodo che la questione della legislazione internazionale del lavoro divenne la preoccupazione principale di una rete transnazionale in espansione di riformatori, prevalentemente sociali e liberali — giuristi, economisti, politici e altri — che chiedeva allo Stato di ricorrere al suo potere di intervento. Il diritto del lavoro era considerato sia un'impresa filantropica che un insieme di conoscenze e metodi scientifici mediante cui realizzare, in modo pacifico, il progresso sociale. Questi riformatori facevano leva sul-

32 La Svizzera poteva inoltre avvalersi della sua esperienza di regolamentazione della concorrenza economica tra i suoi Cantoni.

33 Martin H. Geyer e Johannes Paulmann, ed., *The Mechanics of Internationalism. Culture, Society, and Politics from the 1840s to the First World War*, Londra, Oxford University Press and German Historical Institute, 2001; Madeleine Herren, *Hintertüren zur Macht: Internationalismus und modernisierungsorientierte Außenpolitik in Belgien, der Schweiz und den USA*, Monaco, Oldenbourg, 2000.

34 Reinalda, *Routledge History of International Organizations*, p. 167

35 Jasmien Van Daele, "Engineering Social Peace: Networks, Ideas and the Founding of the International Labour Organization", *International Review of Social History*, vol. 50, n. 3, 2005, pp. 435–466, pp. 439–442; Follows, *Antecedents of the International Labour Organization*, pp. 70–119.

36 Michel Dreyfus, "The Emergence of an International Trade Union Organization (1902–1919)", in *The International Confederation of Free Trade Unions*, Anthony Carew et al. ed., Bern, Peter Lang, 2000, pp. 27–71

le statistiche sociali, anch'esse in espansione, che fornivano i dati necessari, contribuendo alla definizione di categorie come la "disoccupazione", che erano una condizione preliminare per la definizione di modelli di intervento efficaci³⁷.

A fungere da laboratorio per questo approccio fu l'Associazione Internazionale per la Protezione Legale dei Lavoratori (*International Association for Labour Legislation*, IALL), fondata nel 1900, che fu anche il primo banco di prova per le idee e le pratiche che in un secondo momento avrebbero caratterizzato l'OIL. L'IALL era, prima di tutto, un'organizzazione federatrice di diversi gruppi di riformatori uniti dall'obiettivo comune di trasformare la società attraverso la legislazione. I più influenti furono i social-liberali, come il professore di diritto belga Ernest Mahaim o l'esperto di economia politica tedesco Lujo Brentano. Ma l'Associazione attirava anche rappresentanti della dottrina sociale cristiana (cattolica) e dell'ala riformista della Seconda Internazionale, nonché di alcune componenti del movimento sindacale internazionale³⁸.

Per molti aspetti, l'IALL era un tipico rappresentante dell'internazionalismo di fine ottocento. Non a caso, essa fu fondata sulla scia dell'Esposizione universale di Parigi del 1900, espressione per eccellenza dello spirito internazionalista dell'epoca, crocevia tra gli ideali di pace, progresso e cooperazione tra gli Stati e i popoli da un lato, e la concorrenza di imperi e Stati-nazione dall'altro³⁹. Altrettanto caratteristica era la combinazione di iniziative private e coinvolgimento pubblico che definiva il lavoro dell'IALL, riscontrabile anche in una serie di imprese internazionaliste dell'epoca come il movimento della Croce Rossa internazionale⁴⁰. Sebbene l'IALL fosse un'associazione privata e i suoi membri fossero principalmente accademici — professori di economia e diritto, lo Stato-nazione rappresentava, sin dall'inizio, il suo principale punto di riferimento. L'IALL e il suo Segretariato permanente, l'Ufficio

37 Il contesto più ampio è stato fornito da ciò che lo storico Lutz Raphael ha definito la "scientizzazione del sociale". Lutz Raphael, "Die Verwissenschaftlichung des Sozialen als methodische und konzeptionelle Herausforderung für eine Sozialgeschichte des 20. Jahrhunderts", *Geschichte und Gesellschaft* 22, n. 2, 1996, pp. 165–193.

38 Van Daele, "Engineering Social Peace", pp. 442–446; Kott, "From Transnational Reformist Network to International Organization"; Alcock, *History of the International Labor Organization*, pp. 239–246; Bruno Cabanes, *The Great War and the Origins of Humanitarianism*, pp. 86–89.

39 Geyer e Paulmann, *The Mechanics of Internationalism. Culture, Society, and Politics from the 1840s to the First World War*; Sebastian Conrad and Dominic Sachsenmaier, ed., *Competing Visions of World Order: Global Moments and Movements, 1880–1930*, New York, Palgrave Macmillan, 2007; Sluga, *Internationalism in the Age of Nationalism*.

40 John F. Hutchinson, "Rethinking the Origins of the Red Cross", *Bulletin for the History of Medicine* 63, n. 4, 1989, pp. 557–578.

internazionale del lavoro, fondato nel 1901 a Basilea, erano finanziati dai contributi delle sue sezioni nazionali, i cui membri svolgevano il duplice ruolo di esperti e rappresentanti dei loro paesi. I funzionari delle nascenti amministrazioni sociali dei paesi europei — come Arthur Fontaine, direttore dal 1899 al 1920 del francese *Office du travail* (ufficio del lavoro) — giocarono un ruolo di primo piano⁴¹. Ciò dava un peso maggiore alle sezioni nazionali dei principali paesi industrializzati — come la tedesca *Gesellschaft für soziale Reform* (associazione per la riforma sociale) o l'*American Association for Labor Legislation* (associazione americana per la legislazione sul lavoro) — e faceva dell'IALL una sede di competizione tra i diversi modelli di riforma sociale. Ancora più importante, la realizzazione dell'obiettivo principale e la ragion d'essere dell'Associazione — la diffusione e l'applicazione internazionale del diritto del lavoro — dipendevano dalla sua capacità di convincere i governi ad agire tanto a livello nazionale che internazionale. Per raggiungere questo obiettivo, l'Ufficio di Basilea creò una rete di relazioni tra le sue sezioni nazionali e tra tutti i riformatori in senso ampio, raccogliendo informazioni e sostenendo, attraverso le sue pubblicazioni, la promozione dello studio e l'armonizzazione del diritto del lavoro. L'attività dell'IALL si sovrapponeva a quella di altre istituzioni internazionali, come il Comitato permanente per le assicurazioni sociali, l'Associazione internazionale per la prevenzione della disoccupazione, o altre associazioni di statistica sociale presenti in molti paesi. Tutte queste associazioni appartenevano al medesimo ambiente riformista internazionalista, fornendo un importante contributo all'azione dell'IALL.

Gli sforzi per l'adozione di convenzioni internazionali del lavoro erano al centro dell'attività dell'IALL. Prima del 1914, l'Associazione ebbe successo in due casi, e su temi definiti in virtù del loro valore simbolico e oggetto di ampio consenso. Il primo successo fu l'adozione, nel 1906, di una convenzione che vietava l'uso del fosforo bianco nella produzione di fiammiferi che pose fine alla lunga lotta contro uno dei peggiori veleni industriali. Tale conquista fu l'emblema della più ampia lotta contro le condizioni di lavoro pericolose — considerate come tipiche di un capitalismo senza regole basato sullo sfruttamento — che per molto tempo aveva mobilitato il movimento operaio e l'opinione pubblica di diversi paesi.

Anche la convenzione sul divieto del lavoro notturno per le donne ottenne un grande sostegno poiché di interesse sia dei governi liberali sia di quelli conservatori. Inoltre, essa contava sul sostegno del movimento socialista, che, negli anni 1890, si era pronunciato anche a favore di una protezione speciale

⁴¹ Su Fontaine, vd. Cabanes, *The Great War and the Origins of Humanitarianism*, pp. 87–88.

per le lavoratrici. Sulla base di queste due conquiste, si iniziò a valutare la possibilità di elaborare altre convenzioni. Nel 1913, una nuova conferenza discusse uno strumento che avrebbe vietato il lavoro notturno per i fanciulli di età inferiore ai quattordici anni. Rispondendo alle richieste del movimento sindacale, un'altra convenzione avrebbe riguardato la riduzione dell'orario di lavoro per donne e giovani a 10 ore giornaliere⁴². La guerra scoppiò prima che la conferenza diplomatica, prevista per il settembre del 1914, potesse adottare questi due nuovi strumenti⁴³.

Le convenzioni non furono l'unica eredità che l'IALL lasciò all'OIL. La continuità tra le due organizzazioni si manifesta anche se si considerano gli individui. Quasi tutti i membri della Commissione della Legislazione Internazionale del Lavoro (Commissione del Lavoro) alla Conferenza di pace di Parigi, incaricata di tracciare il profilo della futura Organizzazione, si conoscevano già dall'IALL. Alcuni dei suoi protagonisti avrebbero poi lavorato per l'OIL: Arthur Fontaine, presidente del Consiglio di amministrazione dell'Ufficio internazionale del lavoro dal 1919 al 1931, e Albert Thomas, primo Direttore dell'Ufficio, sono i due esempi più noti. Un'eredità ancora più importante tramandata dall'IALL furono i meccanismi sviluppati e collaudati per la creazione di una legislazione sociale internazionale in cooperazione con i governi nazionali. L'esperienza maturata non senza difficoltà per riconoscere e promuovere temi in grado di ottenere il supporto di una massa critica di governi in vista dell'approvazione e applicazione di norme internazionali fornì preziose informazioni sia alla Commissione del Lavoro di Parigi che, in un secondo momento, all'OIL. Questa esperienza fu particolarmente importante in considerazione delle varie battute d'arresto vissute dall'IALL sulle convenzioni sul fosforo bianco e sul lavoro notturno delle donne. Sebbene questi temi non fossero particolarmente controversi, alcune grandi nazioni si mostrarono reticenti, mentre altre non erano semplicemente intenzionate ad attuarle. Tuttavia, aver ottenuto la crescente partecipazione dei sindacalisti riformisti e di un certo numero di industriali progressisti non fu un risultato da poco da parte dell'IALL che riuscì ad estendere la sua influenza politica, apparendo — specialmente negli anni prima della guerra — come “una comunità epistemica e un'organizzazione tripartita in divenire”⁴⁴.

⁴² Stephan Bauer, “International Labor Legislation and the Society of Nations”, *Bulletin of the United States Bureau of Labor Statistics*, Washington, Government Printing Office, 1919, N. 254, p. 134

⁴³ Reinalda, *Routledge History of International Organizations*, pp. 162–177, qui p. 169.

⁴⁴ Kott, “From Transnational Reformist Network to International Organization”, p. 244.

La Prima guerra mondiale

Con l'avvento della Prima guerra mondiale l'iniziativa passa di mano. Il movimento sindacale internazionale aveva iniziato ad assumere un ruolo più importante nella promozione della politica sociale internazionale⁴⁵. Se da un lato i sindacalisti di molti paesi europei avevano preso parte attiva ai lavori delle sezioni nazionali dell'IALL negli anni prima della guerra, lo stesso non si può dire a proposito del movimento sindacale internazionale in quanto tale. Quest'ultimo era essenzialmente rappresentato dal Segretariato internazionale, fondato nel 1901 e con sede a Berlino, ribattezzato nel 1913 Federazione Sindacale Internazionale (FSI)⁴⁶. Il Segretariato era un'associazione piuttosto flessibile, composta da federazioni nazionali di orientamento prevalentemente socialista. Sebbene apprezzasse il lavoro dell'IALL e il concetto di politica sociale internazionale, esso non la sostenne in maniera diretta. Una delle ragioni di questa mancanza di sostegno era il carattere piuttosto borghese e della classe media, come pure e l'orientamento politico liberale dell'Associazione. Ancora più importante, molti membri della FSI, in particolare la potente Federazione sindacale tedesca, avevano optato per una separazione tra azione sindacale e azione politica, quest'ultima considerata dominio dell'Internazionale Socialista e dei partiti socialisti nazionali. La Federazione americana del lavoro (*American Federation of Labor*, AFL), che si era unita alla FSI nel 1909, rappresentava un'altra concezione "volontaristica" del sindacalismo, molto reticente a qualsiasi tipo di coinvolgimento con lo Stato o con i partiti politici. Esistevano molte ragioni per cui l'IALL e la FSI si mantennero a rispettosa distanza. Questa situazione cambiò con lo scoppio della guerra⁴⁷.

Il primo effetto della guerra fu, infatti, la divisione della FSI in funzione dell'appartenenza nazionale e il conseguente schieramento delle federazioni sindacali a fianco dei rispettivi governi. Le federazioni dei paesi neutrali della Scandinavia e della Svizzera erano invece divisi tra i due schieramenti del conflitto. Inoltre, la dato che il Segretariato della FSI mantenne la sede a Berlino, le associazioni dei paesi alleati iniziarono a stabilire strutture parallele. In questo contesto, l'idea di una politica sociale internazionale e il progetto della creazione di un'organizzazione internazionale capace di applicarla a tutela degli interessi dei lavoratori divennero prioritari nella prospettiva

⁴⁵ Reiner Tosstorff, "The International Trade Union Movement and the Foundation of the International Labour Organization", *International Review of Social History* 50, n. 3, 2005, pp. 399–433.

⁴⁶ Sulla FSI vd. Geert van Goethem, *The Amsterdam International: The World of the International Federation of Trade Unions (IFTU), 1913–1945*, Aldershot, Ashgate Publishing, 2006.

⁴⁷ Dreyfus, "The Emergence of an International Trade Union Organization (1902–1919)".

dell'accordo postbellico. Le ragioni erano molteplici: la necessità della produzione bellica, con l'obiettivo di ottenere il sostegno del movimento operaio allo sforzo bellico e di evitare scioperi e disordini sociali, pose i sindacati in una posizione di forza relativa. In molti paesi, i leader sindacali riformisti e i politici socialisti occupavano ruoli di grande responsabilità. In Gran Bretagna, George Barnes, ex sindacalista e membro del Partito laburista, fu eletto Ministro delle pensioni nel governo di David Lloyd George. In Francia, Albert Thomas, socialista riformista e seguace di Jean Jaurès, diventò Ministro dell'artiglieria e degli armamenti. Per quanto riguarda le potenze centrali, sindacalisti come Carl Legien, a capo della *Generalkommission der Gewerkschaften Deutschlands* (Commissione generale dei sindacati della Germania) di stampo socialdemocratico e Segretario della FSI⁴⁸ e il suo omologo austriaco serrarono i ranghi con i rispettivi governi in guerra⁴⁹.

Tutti si aspettavano che la partecipazione dei lavoratori alla guerra avrebbe avuto un prezzo e che il movimento operaio avrebbe chiesto di essere ascoltato durante i negoziati sul futuro trattato di pace. Nel 1916, i rappresentanti sindacali dei paesi dell'Intesa, ossia Francia, Gran Bretagna e Italia, così come il Belgio sotto occupazione tedesca, si incontrarono a Leeds per confrontarsi sulle rivendicazioni del movimento operaio nel futuro ordine di pace⁵⁰.

Il Programma di Leeds fu il primo documento sindacale internazionale ad appoggiare pubblicamente sia il concetto di legislazione internazionale del lavoro sia l'attività dell'IALL. Il documento conteneva un elenco di misure per la regolamentazione internazionale in materia di libertà di associazione, assicurazioni sociali, orario di lavoro, ispezioni delle fabbriche, salute sul lavoro e migrazione della forza lavoro. Il Programma proponeva inoltre l'istituzione di una commissione internazionale che sarebbe stata responsabile di organizzare una conferenza governativa per la sua realizzazione e per rafforzare il ruolo dell'ufficio dell'IALL di Basilea, con l'aspettativa dichiarata che essa fosse in grado di monitorare efficacemente il rispetto di tali norme da parte dei governi. In parte concepito come una sfida lanciata all'ufficio della FSI a Berlino sotto controllo tedesco, il Programma provocò la reazione immediata da parte di Legien, il quale tentò di riprendere il controllo. Pochi mesi dopo l'incontro di Leeds, nel febbraio del 1917, le federazioni sindacali delle poten-

48 La *Generalkommission* è il predecessore della *Allgemeiner Deutscher Gewerkschaftsbund*, fondata dopo la fine della guerra.

49 Tosstorff, "The International Trade Union Movement and the Foundation of the International Labour Organization", p. 402.

50 *Ibid.*, pp. 402–408.

ze centrali presentarono una controproposta che riprendeva essenzialmente le sezioni del documento di Leeds dedicate alla politica sociale internazionale, chiedendo allo stesso tempo un significativo rafforzamento dell'Ufficio internazionale del lavoro di Basilea, con una rappresentanza permanente della FSI. Ciò avrebbe conferito al movimento sindacale internazionale un ruolo di supervisione nella creazione e nell'attuazione della legislazione internazionale del lavoro e, allo stesso tempo, avrebbe dato a tale legislazione un carattere più vincolante, obbligando i governi ad applicare direttamente le norme adottate dalle conferenze governative.

Per il movimento sindacale internazionale, tale proposta pose le basi per l'istituzione, una volta terminata la guerra, di una legislazione internazionale del lavoro, con un Ufficio internazionale del lavoro rafforzato a Basilea per monitorare tale legislazione e assicurarne l'applicazione. La situazione era tuttavia già cambiata in maniera significativa nel momento in cui si doveva iniziare ad attuare il Programma. In primo luogo, l'entrata in guerra degli Stati Uniti nell'aprile del 1917 aveva dato maggiore peso alla posizione dell'AFL riguardo le questioni sindacali internazionali. Tra gli Alleati, era diventato presto evidente che gli americani non solo erano scettici sulle tendenze socialiste della maggior parte degli altri membri della FSI ma si opponevano fortemente a tutte le proposte che mettevano un'enfasi eccessiva sull'intervento dello Stato. Più tardi nel corso dello stesso anno, la presa di controllo della Russia da parte dei bolscevichi minacciò l'unità sindacale in un altro modo, rilanciando l'opzione anticapitalista e rivoluzionaria. Mentre si avvicinava la fine del conflitto, i governi cominciarono a riaffermare il loro primato per negoziare la pace e costruire l'ordine internazionale dell'era postbellica. In questo contesto, i sindacati rimasero attenti osservatori, ma furono sempre più marginalizzati nei dibattiti sulla politica sociale internazionale⁵¹.

La Commissione per la Legislazione Internazionale del Lavoro a Parigi

I preparativi per la pace iniziarono a prendere forma con l'approssimarsi della fine della guerra. L'8 gennaio 1918, il Presidente Woodrow Wilson espone al Congresso gli obiettivi di guerra degli Stati Uniti. Nell'ultimo dei suoi "Quattordici punti", Wilson delineava le sue idee per una pace duratura basata su una "nuova diplomazia" e chiedeva la creazione di una "associazione generale delle nazioni" come parte di un futuro trattato di pace. Nonostante

51 *Ibid.*

Wilson non avesse fatto alcun riferimento specifico al lavoro o alle questioni sociali, le considerazioni di altri governi su una futura “Società delle Nazioni” si collegarono ben presto con il dibattito in corso sul ruolo della politica sociale internazionale nell’ordine del dopoguerra. Cessate le ostilità nel novembre del 1918, i preparativi per la creazione di un’organizzazione internazionale del lavoro erano già ben avviati⁵².

La Francia, che era stata la prima a creare, già nel 1917, una commissione incaricata di formulare proposte sulle clausole di politica sociale da includere nel futuro trattato di pace, era tra i paesi che cercavano di allineare le proprie idee ai principi di Wilson. Tuttavia, quando fu dichiarato l’armistizio nel novembre del 1918, i lavori della commissione — nella quale i membri della sezione francese dell’IALL occupavano dei ruoli di rilievo — erano ancora in corso⁵³. I tedeschi, al contrario, che per molto tempo non avevano mostrato particolare interesse per la questione, incorporarono rapidamente le richieste di politica sociale nella loro agenda di pace dopo che il governo liberale di Max von Baden prese il comando di fronte all’incombente collasso dell’esercito tedesco⁵⁴.

Tra le maggiori potenze belliche, la Gran Bretagna era quella che aveva una pianificazione più avanzata. Questo fu uno dei motivi per cui la delegazione britannica svolse un ruolo decisivo nell’istituzione di una commissione internazionale per la legislazione del lavoro e nella definizione di molte delle principali caratteristiche della futura OIL. Il governo britannico aveva due ragioni principali per sostenere l’istituzione di un’organizzazione internazionale. In primo luogo, in quanto principale potenza industriale d’Europa, aveva un reale interesse nell’adozione di una legislazione sociale internazionale. Per mantenere elevate le sue norme, una volta ripristinata la concorrenza internazionale sarebbe stato necessario applicare le stesse norme anche agli altri paesi. Il secondo motivo, invece, era di natura politica. Esattamente

⁵² Sui preparativi per la Società delle Nazioni vd. Mazower, *Governing the World*, pp. 116–153.

⁵³ In Francia erano stati istituiti dei comitati per affrontare questioni quali condizioni di lavoro, salari, razionamento del cibo, e così via. A queste commissioni presero parte alcuni rappresentanti della *Confédération générale du travail* (Confederazione generale del lavoro — CGT) e i suoi dirigenti. Di fronte ad un’ondata di scioperi nel settore degli armamenti nell’inverno 1916–1917, Albert Thomas, Ministro dell’Artiglieria e delle munizioni e successivamente primo Direttore dell’Ufficio internazionale del lavoro, emanò, tra le altre misure, un decreto per istituire una commissione d’arbitraggio paritaria sotto il controllo dello Stato con lo scopo di regolare i conflitti sul lavoro. Petra Weber, *Gescheiterte Sozialpartnerschaft — Gefährdete Republik? Industrielle Beziehungen, Arbeitskämpfe und der Sozialstaat. Deutschland und Frankreich im Vergleich (1918–1933/39)*, Monaco di Baviera, Oldenbourg, 2010, p. 140.

⁵⁴ Tosstorff, “The International Trade Union Movement and the Foundation of the International Labour Organization”, p. 415.

come nelle altre grandi nazioni, il movimento sindacale era stato coinvolto attivamente nello sforzo bellico della Gran Bretagna. Attraverso i cosiddetti “consigli di Whitley”, erano state create durante la guerra delle istituzioni bipartite di carattere settoriale, in cui i datori di lavoro e i lavoratori erano rappresentati in condizioni di parità⁵⁵. Si diffuse un ampio consenso politico attorno all’idea che l’importante supporto ottenuto dal movimento sindacale durante la guerra dovesse essere ricompensato nel dopoguerra accogliendo alcune delle sue richieste.

In questo contesto, un piccolo gruppo di funzionari britannici iniziò a lavorare a una proposta per la futura organizzazione del lavoro che sarebbe stata presentata ai negoziati di pace. Tre funzionari giocarono un ruolo estremamente importante, due di questi sarebbero poi diventati Direttori dell’Ufficio Internazionale del Lavoro: Harold Butler (Direttore dell’Ufficio dal 1931 al 1938), all’epoca funzionario del Ministero del lavoro incaricato alla pianificazione delle politiche a lungo termine del lavoro; l’irlandese Edward Phelan (Direttore Generale dell’Ufficio dal 1941 al 1948), membro della sezione dei servizi informativi del Ministero del lavoro, responsabile di monitorare l’evoluzione della forza lavoro⁵⁶; e Malcolm Delevigne, funzionario del Ministero dell’interno, rappresentante del governo britannico in diverse conferenze dell’IALL e in stretto contatto con altri membri della stessa. Fu soprattutto Phelan a redigere i memoranda che divennero i documenti di base per i colloqui di Parigi. Il ritardo nei preparativi da parte delle altre potenze diede ancora maggior peso al progetto britannico. Nella sua ultima versione, che includeva già i risultati delle consultazioni con le potenze alleate, due elementi furono particolarmente importanti. In primo luogo, il progetto sosteneva fortemente l’istituzione di un’organizzazione internazionale del lavoro diverso dal modello dell’IALL basato su conferenze occasionali e in netta contrapposizione all’idea alternativa di incorporare semplicemente una serie di norme del lavoro nel trattato di pace. In secondo luogo, il progetto britannico proponeva di dare al nuovo organo una struttura tripartita, riunendo governi, sindacati e rappresentanti dei datori di lavoro, i quali avrebbero deliberato congiuntamente sull’adozione di norme internazionali del lavoro⁵⁷.

55 Olga Hidalgo-Weber, “Social and Political Networks and the Creation of the ILO: The Role of British Actors”, in *Globalizing Social Rights*, Kott e Droux, ed., pp. 17–31.

56 OIL, *Edward Phelan and the ILO: The Life and Views of an International Social Actor*, Ginevra, OIL, 2009.

57 Hidalgo-Weber, “Social and Political Networks and the Creation of the ILO: The Role of British Actors.”

Quando i delegati alla Conferenza di Pace di Parigi avviarono i lavori il 18 gennaio 1919, la “legislazione internazionale del lavoro” fu inserita all’ordine del giorno della prima riunione. La Gran Bretagna propose di istituire una commissione speciale al fine di elaborare un accordo vincolante sulla creazione di una nuova organizzazione come parte integrante del trattato di pace. L’accordo fu raggiunto solo dopo l’espressa richiesta degli Stati Uniti di inserire la nuova organizzazione come parte della Società delle Nazioni (SDN), che si sarebbe dovuto creare nel corso dei colloqui sulla pace. Solo due settimane dopo, il 31 gennaio 1919, furono nominati i membri della Commissione che avviò la sua attività già il giorno successivo.

La Commissione del Lavoro si riunì per circa due mesi, dal primo febbraio al 24 marzo del 1919. I suoi 15 membri, nominati sia come rappresentanti nazionali sia in qualità di esperti, comprendevano due delegati di ciascuno dei “quattro grandi” (Stati Uniti, Gran Bretagna, Francia e Italia), così come anche di Giappone e Belgio⁵⁸. I restanti tre posti furono assegnati a Cuba e ad altri due paesi europei di “grande rilevanza industriale”, ossia la Cecoslovacchia e la Polonia, di recente costituzione. La Commissione era composta per lo più da accademici di stampo sociale riformista, principalmente giuristi di orientamento liberale o socialista moderato. Quasi tutti i membri erano stati, in un modo o nell’altro, legati all’IALL. La Commissione comprendeva, inoltre, alcuni politici o alti funzionari come Arthur Fontaine, ma contava tra i suoi membri e consulenti solo due sindacalisti — Samuel Gompers, Presidente della Federazione americana del lavoro (AFL), e Léon Jouhaux, Segretario Generale della Confederazione generale del lavoro (CGT) francese e un unico rappresentante dei datori di lavoro⁵⁹. La posizione di Gompers fu tuttavia rafforzata con la sua elezione alla Presidenza. Tale scelta fu, prima di tutto, un segnale rivolto a Wilson e agli Stati Uniti, ma rappresentò allo stesso tempo un tentativo di neutralizzare l’opposizione di Samuel Gompers al compito che la Commissione era chiamata a svolgere nello spirito della maggioranza dei suoi membri e dei governi che li avevano nominati: l’istituzione di un’organizzazione tripartita permanente che avrebbe definito, adottato e promosso una legislazione internazionale del lavoro. Nonostante Gompers aderì, in definitiva, all’opinione della maggioranza, la principale linea di divisione all’interno della Commissione rimase quella tra il Presidente e il resto dei suoi membri,

⁵⁸ Van Daele, “Engineering Social Peace”, p. 449

⁵⁹ Questo rappresentante era Henry Mauris Robinson, un banchiere californiano e membro del Consiglio di difesa nazionale degli Stati Uniti; tuttavia, Robinson partecipò raramente agli incontri. H. B. Butler, *Confident Morning*, Londra, Faber and Faber, 1950, p. 165; OIL, *Edward Phelan and the ILO*.

con alleanze eventuali che cambiavano a seconda dei dettagli di diverse questioni. Furono i due delegati belgi, il giurista e specialista in scienze sociali Ernest Mahaim e il socialista riformista Emil Vandervelde⁶⁰, a proporre dei compromessi per mediare le diverse posizioni. Un altro attore chiave fu il secondo delegato statunitense, lo storico e direttore della ricerca del Carnegie Endowment for Peace, James T. Shotwell, il quale, già prima della guerra, era stato associato alla sezione americana dell'IALL. Shotwell contribuì a ridurre gli attriti tra Gompers e gli altri membri della Commissione e sarebbe rimasto, per tutta la vita, un sostenitore dell'OIL⁶¹.

L'opposizione di Gompers ad un'organizzazione in cui i governi avrebbero avuto una influenza importante condizionò la discussione sulla rappresentanza tripartita. Il memorandum britannico proponeva di attribuire ai governi una rappresentanza doppia rispetto a quella dei lavoratori e dei datori di lavoro (2-1-1). Gompers, invece, convinto che in uno scenario di questo tipo i rappresentanti dei governi e dei datori di lavoro avrebbero unito i loro voti contro i lavoratori, era sostenitore di una parità di rappresentanza (1-1-1). Fu la posizione britannica a prevalere grazie ad un'esigua maggioranza della Commissione che, in linea con la tradizione dell'IALL, riteneva che sarebbe stata necessaria una forte rappresentanza del governo per dare peso alle decisioni della futura organizzazione. La maggior parte dei membri era d'accordo sul fatto che, nella pratica, l'attuazione delle decisioni adottate sarebbe stata di competenza dei governi⁶².

Le discussioni si concentrarono principalmente sullo status giuridico che avrebbero assunto le norme del lavoro della futura organizzazione. La domanda principale era: in che misura tali norme sarebbero state vincolanti per i governi? L'organizzazione avrebbe funzionato come un "parlamento mondiale del lavoro" le cui decisioni in materia di norme del lavoro sarebbero diventate leggi nazionali senza ulteriori passaggi intermedi? Questa ipotesi, favorita dalle delegazioni di Francia, Gran Bretagna e Italia, era assolutamente rivoluzionaria e avrebbe rappresentato una rottura definitiva con la pratica che aveva caratterizzato l'era prebellica. Il compromesso, raggiunto dopo un lungo dibattito, risiedeva nella distinzione tra convenzioni ratificate

⁶⁰ Van Daele, "Engineering Social Peace".

⁶¹ Harold Josephson, *James T. Shotwell and the Rise of Internationalism in America*, Rutherford NJ, Fairleigh Dickinson University Press, 1974.

⁶² Su questo tema e sugli altri dibattiti della Commissione, vedasi Alcock, *History of the International Labor Organization*; James Shotwell, "The International Labor Organization as an Alternative to Violent Revolution", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 166, n. 1, 1933, pp. 18-25; Van Daele, "Engineering Social Peace".

volontariamente, che sarebbero diventate vincolanti solo dopo la loro ratifica, e raccomandazioni non vincolanti. La ratifica delle convenzioni prevedeva l'obbligo di trasporne le loro disposizioni nella legislazione nazionale e di produrre rapporti periodici sul progresso realizzato con la loro applicazione. L'altra forma di norme, le raccomandazioni, furono invece concepite come linee guida non vincolanti, associate o meno a una convenzione. I delegati statunitensi, che si erano opposti a strumenti di tipo vincolante, si ritrovarono di nuovo in una posizione di minoranza, questa volta non solo per gli orientamenti antistatalisti di Gompers, ma anche in virtù della struttura federale degli Stati Uniti secondo la quale la legislazione sociale rimane di competenza dei singoli Stati federati. Ciò ha sempre costituito una pietra d'inciampo nelle relazioni degli Stati Uniti con le istituzioni internazionali con funzione normativa, tra cui l'OIL. Il compromesso raggiunto permise agli Stati Uniti e ad altri Stati federali di trattare le Convenzioni come Raccomandazioni ai fini della legislazione dei singoli Stati federati⁶³. Anche il dibattito sulla questione delle sanzioni fu influenzato dall'obiettivo comune di garantire la partecipazione degli Stati alla nuova Organizzazione e pertanto di non impedire la loro adesione con ostacoli difficili da superare. Sulla presentazione di denunce e sul ricorso a sanzioni economiche nei confronti di paesi non adempienti, i compromessi raggiunti furono relativamente miti. In fin dei conti, la ratifica delle convenzioni era del tutto volontaria e se i governi non avessero rispettato i propri impegni in seguito alla ratifica, l'OIL non avrebbe disposto di altri mezzi se non la persuasione per garantirne l'applicazione⁶⁴.

Una questione politicamente controversa fu quella dell'appartenenza all'Organizzazione, questione strettamente connessa al rapporto, ancora in via di definizione, tra l'OIL e la futura Società delle Nazioni. Un'organizzazione il cui primo obiettivo era la definizione di norme internazionali del lavoro doveva mirare all'adesione universale — almeno da parte delle maggiori potenze industriali. Tuttavia, quando la questione fu discussa dalla Commissione, diversi punti riguardanti l'adesione alla Società delle Nazioni erano ancora irrisolti. I problemi principali riguardavano la Germania (e le altre

⁶³ Vd. Daniel p. Moynihan, *The United States and the International Labor Organisation, 1889–1934*, tesi di Dottorato, Fletcher School of Law and Diplomacy, Medford, MA, 1960; James Shotwell, *The Origins of the International Labour Organization*, New York, Columbia University Press, 1934.

⁶⁴ Fino al 1946, l'articolo 33 della Costituzione prevedeva che gli Stati avrebbero potuto intraprendere delle "misure economiche" tra di loro, su raccomandazione di una commissione d'inchiesta indipendente (o su decisione della Corte permanente di giustizia internazionale) vd. Bernhard Boockmann, "The Ratification of ILO Conventions: A Failure Time Analysis", in *ZEW Discussion Papers*, ed. ZEW — Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (2000).

nazioni sconfitte) e il Giappone. Fu subito chiaro che Germania e Austria non sarebbero state immediatamente ammesse alla SDN. I membri socialisti della Commissione del Lavoro, in particolare, criticavano fortemente tale posizione nei confronti dei governi repubblicani di questi due paesi i cui sindacati erano disposti ad allearsi nuovamente con coloro che, durante la guerra, erano stati i loro avversari. Escludere le due maggiori potenze industriali dell'Europa centrale avrebbe compromesso gravemente la portata della nuova Organizzazione.

Molti dei membri della Commissione del Lavoro richiesero quindi l'immediata ammissione della Germania. Il caso giapponese rappresentò un altro argomento a favore della separazione della discussione sull'adesione all'OIL da quella alla SDN. Il Giappone era una potenza emergente nel settore industriale e prese parte ai negoziati di Parigi con l'esplicito obiettivo di inserire il principio di parità razziale nei trattati di pace. Quando questa proposta fu respinta da una coalizione di europei e americani, con Wilson come principale oppositore, il governo giapponese considerò l'idea di non aderire alle nuove organizzazioni internazionali. Questo sarebbe stato un duro colpo per l'OIL, in particolare per i domini britannici quali Australia e Nuova Zelanda, che consideravano il Giappone un concorrente diretto in Asia. Alla luce di questa situazione, non c'è da stupirsi se la maggioranza della Commissione votò a favore della separazione dell'adesione alla Società delle Nazioni e all'OIL⁶⁵.

Una volta risolta la questione dell'adesione e altri problemi di natura formale e strutturale, la Commissione rivolse l'attenzione alla più importante questione della carta del lavoro e a una serie di temi che la nuova organizzazione avrebbe dovuto trattare nelle sue prime convenzioni e raccomandazioni. Oltre a diverse proposte britanniche, i contributi per la definizione della carta arrivarono da diverse altre fonti, tra cui l'IALL, che già prima dello scoppio della guerra aveva iniziato a raccogliere sostegno da parte degli Stati per la creazione di norme del lavoro in aree specifiche. Altri contributi arrivarono dalle dichiarazioni del movimento sindacale internazionale di Leeds (1916) e Berna (1917) le cui rivendicazioni furono confermate da una nuova conferenza sindacale che si stava svolgendo a Berna nel febbraio del 1919, parallelamente alle riunioni della Commissione. In effetti, una delle motiva-

65 Alock, *History of the International Labour Organization*, p.31

zioni delle potenze dell'Intesa per l'inclusione dei sindacalisti nei lavori della Commissione e nel prendere in considerazione le loro rivendicazioni era di impedire ai sindacati — compresi quelli tedeschi e austriaci — di organizzare una conferenza sindacale parallela durante i negoziati di pace⁶⁶.

L'ultima parola sui principi che sarebbero stati incorporati al documento finale spettava alla Commissione del Lavoro. Per i sindacati si trattava di una questione di grande importanza perché senza un'esplicita dichiarazione dei principi fondamentali, la Costituzione sarebbe stata solo una lista di procedure priva di alcun contenuto. Per alcuni rappresentanti dei governi queste affermazioni attenevano piuttosto alla mera retorica. Dopo lunghe discussioni e consultazioni tra i membri della Commissione e i loro rispettivi governi, la Commissione mise finalmente a punto nove principi fondamentali e un preambolo, che riflettevano sia la tradizione della legislazione sociale internazionale del XIX secolo che la cesura della guerra.

Il preambolo si apriva con l'affermazione che “Una pace universale e durevole può essere fondata soltanto sulla giustizia sociale”. Il resto del testo, però, non spiegava in maniera più specifica cosa implicasse la giustizia sociale. Il primo dei successivi principi, tuttavia, dava un'indicazione, affermando che “il lavoro non è una merce”. Queste poche parole riassumono le premesse sociali liberali dell'OIL. La formula “il lavoro non è una merce” era uno degli elementi del consenso minimo tra i fondatori dell'OIL, i quali erano consapevoli che la sopravvivenza delle economie di mercato aperte dipendeva dalla graduale de-mercificazione del lavoro⁶⁷ — un consenso rafforzato dalla minaccia rappresentata dalla Rivoluzione di ottobre in Russia⁶⁸. Il secondo punto proclamava il “diritto di associazione per tutti gli scopi non contrari alla legge”, non solo per i lavoratori ma anche per i datori di lavoro. Questo punto rappresentava una conferma della libertà sindacale e fu un gesto importan-

66 Tosstorff, “The International Trade Union Movement and the Foundation of the International Labour Organization”, pp. 418–420.

67 Il termine “de-mercificazione” appartiene ad un'epoca più recente. Introdotto da Karl Polanyi, è diventato popolare nel 1990 grazie al sociologo Gøsta Esping-Andersene, il quale fa riferimento a dei diritti sociali che limitino l'esposizione dei lavoratori alle forze di mercato e alla conseguente insicurezza economica. Gøsta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1990.

68 Per le origini del termine, vd. Paul O'Higgins “Labour Is Not a Commodity” — An Irish Contribution to International Labour Law”, *Industrial Law Journal* 26, 1997, pp. 225–234; Stein Evju, “Labour is not a Commodity. Reappraising the Origins of the Maxim”, *European Labour Law Journal* 4, 2013, pp. 222–229.

te nei confronti del movimento operaio. Tuttavia, la definizione degli “scopi non contrari alla legge” fu lasciata a discrezione dei governi nazionali. Questo punto significava soprattutto che determinati mezzi di azione sindacale, in particolare gli scioperi, erano ben lungi dall’essere generalmente accettati.

I tre punti successivi, con cui si richiedeva la giornata lavorativa di otto ore, la settimana lavorativa di 48 ore, il periodo di riposo settimanale di almeno 24 ore e l’adozione di politiche salariali per garantire ai lavoratori un livello di vita “adeguato”, rispondevano a rivendicazioni sindacali di vecchia data. Il punto sei, che richiedeva l’abolizione del lavoro minorile e la “limitazione del lavoro dei più giovani”, si poneva in continuità con le attività prebelliche dell’IALL, portando a conclusione le lotte dei riformatori sociali iniziate nella seconda metà del XIX secolo. In una certa misura, ciò valeva anche per l’ottavo punto, che richiede la parità di trattamento dei lavoratori migranti nei paesi di residenza, dando un quadro internazionale ad un tema sul quale, fino ad allora, esistevano solo una serie di accordi bilaterali⁶⁹. In compenso, il principio della “parità di retribuzione tra e uomini e donne per un lavoro di pari valore” rappresentava una netta rottura rispetto al passato e fu il risultato dell’intensa pressione esercitata dai gruppi di difesa dei diritti delle donne in occasione della Conferenza di Pace di Parigi. Anche se formulato in termini estremamente generici, lasciando ampio spazio all’interpretazione circa la sua applicazione pratica, tale principio era sicuramente rivoluzionario e forniva un buon punto di partenza per i dibattiti futuri. Un’altra indicazione di un cambiamento di percezione del ruolo delle donne appariva nell’ultimo punto che richiedeva l’istituzione, in tutti i paesi, di sistemi pubblici di ispezione del lavoro “dei quali le donne dovrebbero far parte”⁷⁰.

Tutti i principi, così come anche il preambolo, furono incorporati nella parte XIII del Trattato di Versailles ed entrarono a far parte dei successivi trattati di pace. Con un totale di 41 articoli, questa sezione sarebbe in seguito diventata la prima Costituzione dell’OIL. Nonostante questo risultato di prima importanza, il lavoro finale derivante dall’attività della Commissione del Lavoro non fu accolto con entusiasmo unanime. La FSI, ricostituita in occasione di un congresso tenutosi ad Amsterdam nel 1919, esprime la sua delusione rispetto al modo in cui la Commissione aveva di fatto lasciato a discrezione degli Stati l’elaborazione della futura legislazione internazionale in tutte le

⁶⁹ Reinalda, *Routledge History of International Organizations*, p. 167

⁷⁰ Società delle Nazioni, *Trattato di Versailles*, aperto alla firma il 28 giugno 1919. Nella parte XIII, Sezione II: Principi Generali. L’articolo 427 è riprodotto in Gerry Rodgers et al., *The International Labour Organization and the Quest for Social Justice, 1919–2009*, Ithaca, NY, Cornell University Press, Ginevra, OIL, 2009, pp. 250–251.

fasi del processo. La nuova “Internazionale di Amsterdam” sottolineò invece l’unità sindacale, aprendo la porta all’adesione dei sindacati tedeschi e austriaci⁷¹. Alcuni governi si unirono al coro degli scettici: la Germania, che si sentiva umiliata dalle condizioni di pace imposte a Versailles dai vincitori, ebbe da ridire sulle decisioni adottate dalla Commissione del Lavoro sulle quali non aveva avuto voce in capitolo. Nonostante ciò, essa cercò immediatamente di ottenere l’adesione all’OIL. Le voci più preoccupanti arrivarono dagli Stati Uniti. Samuel Gompers aveva lasciato Parigi, impegnandosi a promuovere la nuova Organizzazione avvalendosi della sua autorità. Eppure, di fronte alle critiche mosse sulla possibilità che le regole internazionali potessero prevalere sulla legislazione nazionale, la sua difesa dell’OIL fu tutt’al più tiepida. L’iniziale intenzione di Gompers era quella di ottenere una carta del lavoro e non di istituire un’organizzazione che avrebbe prodotto una legislazione internazionale. Allo stesso tempo, i risultati dei negoziati di pace furono aspramente contestati dal Congresso e gli Stati Uniti non ratificarono il trattato di Versailles⁷².

Di conseguenza e nonostante il lavoro preparatorio svolto, c’era ancora molta strada da fare per arrivare a un’organizzazione internazionale operativa. Quello che sembrava essere il raggiungimento di un’ambizione di vecchia data per alcuni membri della Commissione che provenivano dall’IALL rimaneva, sotto altre prospettive, un obiettivo distante e ancora poco chiaro.

⁷¹ Vd. van Goethem, *The Amsterdam International*.

⁷² *Ibid.*, cap. 6: “Isolationism or Leadership. The American Federation of Labor and the International Federation of Trade Unions”; Moynihan, “The United States and the International Labor Organisation”.

Parte I **Un esperimento di giustizia sociale: 1919–1939**

La disuguaglianza nelle condizioni di lavoro sembra quindi rappresentare di per sé una possibilità di discordia sul piano internazionale ed è nostro dovere cercare di trovare una qualche soluzione. Tanto la nostra Costituzione quanto la natura stessa del nostro lavoro richiedono di provare ad introdurre nel mondo alcune delle condizioni necessarie per la pace.

Albert Thomas in una lettera a *La Maison du Peuple*, Bruxelles, 22 aprile 1929⁷³

⁷³ Albert Thomas, *International Social Policy*, traduzione Monica Curtis, Ginevra, OIL, 1948, p. 140.

1 Gli esordi

Dopo la Conferenza di Pace di Parigi, l'Organizzazione internazionale del lavoro avviò la sua attività. Per molti versi, quello che successe durante i primi anni fu senza precedenti e si svolse su un terreno inesplorato. Era necessario costruire da zero un'amministrazione internazionale e definire la posizione dell'OIL tanto riguardo alla portata delle sue attività quanto alla sua posizione nel nuovo ordine mondiale che emergeva dalla guerra. Per garantire la sopravvivenza dell'Organizzazione nel volubile contesto internazionale del dopoguerra, Albert Thomas, primo Direttore dell'Ufficio, interpretò il suo ruolo in modo diplomatico e politico, oltre che tecnico, e collocò l'OIL all'interno di una vasta rete di attori sociali, senza limitarsi strettamente alla rete dei costituenti.

Nonostante il linguaggio apparentemente universale della sua Costituzione, una domanda si pose all'OIL sin dal primo giorno: al servizio di chi doveva e poteva essere l'Organizzazione e quali categorie di lavoratori e forme di lavoro avrebbe dovuto rappresentare? Sia dal punto di vista geografico che rispetto ai problemi che stava affrontando, l'OIL era ben lontana dall'essere un'organizzazione che copriva tutte le realtà lavorative presenti nel mondo, ma partiva sicuramente da un chiaro orientamento europeo e industriale.

La conferenza di Washington

Gli eventi che si susseguirono nei mesi successivi alla fine della Conferenza di Pace di Parigi rinnovarono il senso di urgenza che aveva segnato la fondazione dell'OIL. Rivoluzioni, guerre civili e centinaia di migliaia di rifugiati avevano trasformato vaste zone d'Europa in una polveriera sociale e politica. La presa di potere da parte dei bolscevichi in Russia e gli sconvolgimenti rivoluzionari dello stesso tipo in Ungheria, Germania e in altri paesi europei offrivano un'alternativa concreta alla riforma sociale e politica, suscitando il timore di una crisi politica ed economica generale. A ciò si aggiunse la smobilitazione di milioni di soldati, molti dei quali mutilati e traumatizzati, e il ritorno di un numero impressionante di prigionieri di guerra. Disoccupazione di massa, scioperi e disordini sociali furono le conseguenze quasi inevitabili della transizione da un'economia di guerra ad un'economia di pace. Ed è in questo contesto che i governi, i sindacati e i rappresentanti dei datori di lavoro di 42 nazioni s'impegnarono ad attuare le decisioni della Conferenza di Pace e a fare dell'OIL una realtà.



Figura 1: La Prima Conferenza Internazionale del Lavoro, Washington, Stati Uniti, 1919.

La decisione di organizzare la prima sessione del Conferenza Internazionale del Lavoro (CIL) a Washington era motivata dal desiderio di assicurare sia l'interesse degli Stati Uniti nei confronti dell'OIL che la loro collaborazione. Tale speranza, tuttavia, fu presto delusa. Al loro arrivo nella capitale degli Stati Uniti alla fine del 1919, gli organizzatori si resero presto conto che avrebbero difficilmente trovato un ambiente meno accogliente per la Conferenza costitutiva dell'Organizzazione. Dopo il suo ritorno da Parigi, infatti, il Presidente Wilson era stato colpito da un grave ictus che aveva ulteriormente limitato la sua capacità di influenzare il dibattito. A pochi giorni dalla riunione, il budget per la Conferenza non era ancora stato assicurato. Inoltre, gli uffici provvisori per ospitare la riunione furono trovati solo grazie all'intervento dell'allora Segretario aggiunto della Marina, Franklin Delano Roosevelt. Al Congresso, i delegati europei appena arrivati furono denotati come sobillatori e quando si diede finalmente il via libera allo svolgimento della Conferenza fu posta la condizione che non ci sarebbe stato alcun impegno per gli Stati Uniti riguardo la possibile adesione all'Organizzazione⁷⁴.

La riunione ebbe inizio il 29 ottobre alla presenza di 40 delegazioni. La questione più urgente da risolvere riguardava lo status, ancora irrisolto, delle ex potenze centrali, Austria e Germania. La Federazione Sindacale Internazionale (FSI), cui era affiliata la maggior parte dei rappresentanti dei lavoratori

⁷⁴ Alcock, *History of the International Labor Organization*, p. 38.

presenti alla Conferenza di Washington, pose come condizione alla sua partecipazione all'Organizzazione l'apertura di quest'ultima a tutte le nazioni. Il Consiglio supremo di guerra, consultato dai delegati dei governi delle potenze alleate, deliberò che la decisione sull'ammissione di Germania e Austria sarebbe spettata alla Conferenza. Il voto favorevole fu praticamente unanime, ma la decisione arrivò troppo tardi per consentire effettivamente ai rappresentanti di Germania e Austria di prendere parte alla Conferenza. Questa decisione aprì, tuttavia, la via alla loro adesione all'OIL, in netto contrasto con quello che sarebbe successo alla Società delle Nazioni, che avrebbe negato l'ammissione della Germania per ulteriori sette anni⁷⁵.

La Conferenza confermò, inoltre, la composizione del Consiglio di amministrazione, organo esecutivo dell'Organizzazione, con otto dei dodici seggi dei governi assegnati a paesi di "maggiore importanza industriale" — Gran Bretagna, Francia, Italia, Germania, Giappone, Belgio, Svizzera, e Danimarca (in sostituzione degli Stati Uniti) — e quattro seggi assegnati rispettivamente ad Argentina, Spagna, Polonia e Canada, in rappresentanza degli "altri" paesi. Nonostante più della metà delle delegazioni non provenisse dall'Europa, la composizione del Consiglio di amministrazione rispecchiava i rapporti di forza esistenti. Tutti i gruppi — governi, lavoratori e datori di lavoro — avevano un marcato orientamento europeista, questione che aveva già suscitato commenti critici a Washington. L'elezione di Arthur Fontaine, che impersonava la tradizione dell'IALL, come primo Presidente del Consiglio di amministrazione rifletteva, a sua volta, la posizione di forza della Francia⁷⁶.

Una volta istituito il Consiglio di amministrazione, quest'ultimo decise di eleggere non solo il suo Presidente ma anche il Direttore dell'Ufficio. Con sorpresa di molti, fu eletto un altro francese: Albert Thomas. Il favorito sembrava essere inizialmente Harold Butler, di cittadinanza britannica, considerato che la carica di Presidente del Consiglio di amministrazione era già stata assegnata ad un francese. Tuttavia, Butler, funzionario pubblico, non aveva molti

⁷⁵ *Ibid.*, 38–39.

⁷⁶ *Ibid.*, 41–42

contatti con i movimenti sindacali e socialisti, né tanto meno con la rete di riformatori sociali che ruotava attorno all'IALL, mentre Albert Thomas, il cui nome era stato proposto dal gruppo dei lavoratori, intratteneva da tempo tali legami⁷⁷.

Albert Thomas era stato un membro di spicco del partito socialista francese (*Section française de l'Internationale ouvrière*, SFIO) sin dal 1905. In quanto rappresentante dell'ala riformista del partito, era stato un sostenitore della *Unione sacrée*, si era unito al governo di guerra francese sotto la presidenza di Raymond Poincaré nel 1915 ed era diventato Ministro dell'artiglieria e delle munizioni un anno dopo. Durante questo incarico, mantenuto fino al 1917, Thomas aveva lavorato, a stretto contatto e con grande successo, sia con gli industriali che con i sindacati per assicurare la produzione durante il periodo bellico. Egli vantava dunque una preziosa esperienza pratica del tripartismo. Sebbene non avesse partecipato alla Commissione del Lavoro a Parigi né fosse stato in alcun altro modo coinvolto nel processo di fondazione dell'OIL (non era stato presente nemmeno a Washington), la sua candidatura non fu una coincidenza. Albert Thomas incarnava la cooperazione tra le classi sociali: socialista moderato, antirivoluzionario, vicino al movimento sindacale internazionale e al mondo cooperativo. Per via della sua attività durante la guerra e dei suoi legami di lunga data con l'IALL, egli appariva come candidato accettabile anche per la maggior parte dei governi e dei datori di lavoro. Poiché i britannici non erano disposti a cedere il posto, fu organizzata una votazione che portò alla vittoria di Thomas dopo due turni e con uno scarto di pochi voti. Ebbe così inizio il suo primo mandato come primo Direttore dell'Ufficio, un posto che, seppur partendo da una posizione debole e di svantaggio, avrebbe occupato fino alla sua morte nel 1932. All'epoca in pochi avrebbero immaginato l'impronta notevole che lasciò sull'Organizzazione⁷⁸.

⁷⁷ Tra la ricca letteratura su Albert Thomas nei suoi anni di attività dell'OIL, vedasi in particolare Denis Guérin, *Albert Thomas au BIT, 1920–1932: De l'internationalisme à l'Europe*, Euryopa, Ginevra, Institut européen de l'Université de Genève, 1996; Jean-Michel Guieu, "Albert Thomas et la paix. Du socialisme normalien à l'action international au BIT", *Les cahiers Irice* n. 2, 2008, pp. 65–80. Sul suo ruolo durante la guerra, vedasi Adeline Blaskiewicz Maison, *Albert Thomas. Le socialisme en guerre 1914–1918*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2016.

⁷⁸ Nella seconda tornata, si votò per la nomina di un Direttore Provvisorio. Il risultato fu: "Albert Thomas 11 voti, Butler 9 voti, 1 voto in bianco". Vedasi OIL, Verbale della prima seduta del Consiglio di Amministrazione, Ginevra, 1919, p. 3.

Un'organizzazione internazionale in divenire

Quando l'Ufficio Internazionale del Lavoro avviò la sua attività, tutto era praticamente nuovo. Bisognava trovare i locali, il personale e soprattutto bisognava organizzare il lavoro. Durante il primo decennio di vita dell'OIL, le priorità erano quelle di assicurare la sopravvivenza dell'Organizzazione e definire — e possibilmente ampliare — il suo ambito di attività.

Il Consiglio di amministrazione confermò Thomas come Direttore nella prima sessione ordinaria del 20 gennaio 1920. Si passò in seguito alla risoluzione delle questioni pratiche. In primo luogo, bisognava decidere dove stabilire la sede dell'Organizzazione. L'articolo 7 del trattato di Versailles aveva designato Ginevra come quartiere generale della Società delle Nazioni. Ciò implicava che l'OIL doveva trovarsi nello stesso luogo. Nel mese di giugno del 1920, l'Ufficio prese in affitto la sua prima sede a La Châtelaine (Pregny), sulla sponda settentrionale del Lago di Ginevra, per poi trasferirsi in un nuovo edificio costruito ad hoc nel 1926 sulle rive del lago. Questo edificio fu la sede ufficiale dell'OIL per quasi 50 anni, dal 1926 al 1974, fino a quando la necessità di maggiore spazio portò alla costruzione dell'attuale edificio. I vecchi locali, con i murales sui temi del lavoro, diventarono successivamente la sede dell'Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio (GATT, *General Agreement on Tariffs and Trade*) e dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC)⁷⁹.

L'OIL si trovava in un contesto molto instabile, quello del nuovo ordine postbellico emergente dalle conferenze di pace. Non solo gli Stati Uniti rifiutavano di aderire all'OIL, ma un crescente gruppo di paesi, all'interno e all'esterno dell'Organizzazione, contestava fortemente l'ordine post-Versailles. Di conseguenza, diventava fondamentale connettere stabilmente i rimanenti alleati all'Organizzazione. Le nazioni più piccole apprezzavano la legittimità acquisita dalla partecipazione a un'istanza internazionale come l'OIL, ma Francia e Gran Bretagna, i due Stati membri più importanti, non mostrarono inizialmente particolare entusiasmo nei confronti della nuova Organizzazione. Al contrario, il governo conservatore della Gran Bretagna guardava l'OIL con grande scetticismo, sospettandola di compromettere la sovranità del suo impero⁸⁰. Il rapporto con la Francia non fu di certo più semplice, nonostante le posizioni importanti occupate dai francesi a tutti i livelli dell'Organizzazione

⁷⁹ Gli edifici, che prima dell'insediamento dell'Ufficio erano sede di un collegio per giovani donne, ospitano oggi il Comitato Internazionale della Croce Rossa.

⁸⁰ Hidalgo-Weber, "Dimensions transnationales des politiques sociales britanniques: le rôle de la Grande-Bretagne au sein de l'Organisation internationale du Travail, 1919–1946".

e gli stretti legami che Thomas intratteneva con i circoli del governo francese. Anche a Parigi, infatti, si temeva che l'OIL avrebbe potuto minare la sovranità nazionale, tanto che, in un primo momento, la Francia fu in testa ai paesi che cercavano di contenere e limitare le competenze dell'OIL. L'opposizione francese ai tentativi dell'OIL di estendere la sua attività normativa al settore dell'agricoltura, portò Thomas a presentare il caso alla Corte permanente di giustizia internazionale, che, nel 1922, confermò la competenza dell'OIL sul settore agricolo⁸¹.

In questo modo si rafforzò l'opinione di Thomas secondo cui l'Organizzazione avrebbe dovuto dimostrare ai governi la sua utilità per garantirsi il successo e soprattutto la sopravvivenza. La sua strategia era di natura diplomatica e tecnica. Egli cercò di promuovere le norme internazionali del lavoro non soltanto attraverso contatti diretti con le autorità politiche, ma anche creando reti più ampie che avrebbero potuto influenzare l'opinione pubblica, esercitando allo stesso tempo una certa pressione sui governi nazionali. Si impegnò, quindi, per rafforzare il sindacalismo riformista e per ottenere il sostegno dei datori di lavoro "moderni", i quali avevano una certa consapevolezza dei problemi sociali. Allo stesso modo, cercò di ottenere il supporto del movimento cooperativo, delle reti di riformatori sociali all'interno e all'esterno del mondo accademico, delle organizzazioni della società civile e dei gruppi religiosi, in particolare dei sindacati cattolici e del Vaticano stesso.

La lentezza delle ratifiche delle convenzioni dell'OIL fu uno dei motivi dei numerosi viaggi effettuati da Albert Thomas e altri funzionari dell'Ufficio durante gli anni '20 in Europa, in alcune parti dell'Asia, negli Stati Uniti e in America latina. Lo stesso Thomas nel 1930 descriveva il suo ruolo come quello di un "commesso viaggiatore in politica sociale"⁸².

I viaggi diplomatici, tuttavia, non erano sufficienti a garantire la sopravvivenza dell'OIL. Era necessario dimostrare la sua utilità, non solo attraverso la sua attività normativa ma anche fornendo agli Stati membri un insieme di informazioni e di analisi comparative sulle misure di politica sociale adottate

81 La Corte internazionale di giustizia si era anche pronunciata a favore dell'ampliamento delle competenze dell'OIL in altri settori, quale quello della produttività nell'industria. Vedasi Nicolas Valticos, *International Labour Law*, Deventer, Kluwer, 1979, pp. 39–41; sulle relazioni di Thomas con la Francia vedasi Cabanes, *The Great War and the Origins of Humanitarianism*; Guieu, "Albert Thomas et la paix", pp. 75–76.

82 Sui suoi viaggi in Europa, vedasi Dorothea Hoehtker and Sandrine Kott, ed., *À la rencontre de l'Europe au travail. Récits de voyages d'Albert Thomas*, Paris, Publications de la Sorbonne, Ginevra, OIL, 2015; Sylvie Massart, "Les Voyages d'Albert Thomas Directeur du BIT (1919–1932)", Tesi di laurea magistrale, Université Paris-I, Sorbonne, 1993. Citazione di Cabanes, *The Great War and the Origins of Humanitarianism*, p. 112.

dai diversi paesi. Thomas voleva che l'OIL diventasse un “grande centro di scambio di informazioni sulle questioni sociali in tutto il mondo⁸³”. L'Organizzazione aveva ereditato dall'IALL e dalla sua sede di Basilea i meccanismi per raccogliere ed elaborare i dati sulle condizioni di lavoro e sulla legislazione del lavoro, che erano stati istituzionalizzati e sviluppati durante le due guerre in seno ad una specifica Divisione scientifica che sarebbe successivamente diventata la Divisione della ricerca. Questa Divisione comprendeva un'unità statistica, che nel corso degli anni divenne un vero e proprio dipartimento e che, dal 1923 organizza periodicamente le conferenze internazionali degli statistici del lavoro. L'Ufficio poteva quindi fornire ai governi, ai sindacati e alle organizzazioni dei datori di lavoro informazioni statistiche, competenza e buone pratiche — risorse che non avrebbero potuto trovare altrove. Tutto ciò permise per la prima volta di effettuare un'analisi comparativa delle politiche sociali internazionali. L'attività di ricerca diventava il primo passo per lo sviluppo delle nuove norme del lavoro, svolgendo allo stesso tempo una funzione diplomatica in quanto offriva l'opportunità di entrare in contatto con paesi non membri, come gli Stati Uniti, il Messico (che aderì nel 1931) e la Russia sovietica (futura Unione Sovietica), per la quale fu creato un servizio specifico (Servizio tecnico di studi sulla Russia e sul bolscevismo) nel 1920⁸⁴.

Durante la profonda crisi economica che colpì l'Europa e altre parti del mondo all'indomani della fine della Prima guerra mondiale, l'OIL dimostrò innanzitutto la sua capacità di aiutare i governi a comprendere meglio l'impatto sociale della recessione economica e a fornire informazioni sulle misure adottate da altri paesi per mitigarne conseguenze. Ciò fece anche prendere coscienza del carattere internazionale della crisi e del problema della disoccupazione⁸⁵. Un esempio di questo lavoro viene fornito dalla Commissione tecnica sulla disoccupazione, istituita dalla Conferenza di Washington, che portò avanti una vasta indagine sulla situazione occupazionale all'interno degli Stati membri dell'OIL e in alcuni paesi non membri (principalmente Stati Uniti) fino al 1924. La pubblicazione di rapporti sulle assicurazioni sociali, le condizioni di lavoro e il livello di vita rafforzò ulteriormente la reputazione dell'OIL come “biblioteca sociale”, depositaria di pubblicazioni in ambito sociale e “luogo di competenza e autorità sulla regolamentazione sociale⁸⁶”.

83 Albert Thomas, discorso al Reichstag, Berlino, 29 marzo 1930.

84 Charles Prince: “The U.S.S.R. and international organizations”, *The American Journal of International Law*, vol. 36, n. 3 (luglio 1942), pp. 425–445.

85 Olivier Feiertag, “Reguler la mondialisation: Albert Thomas, les débuts du BIT et la crise économique mondiale de 1920–1923”, *Les cahiers Irice*, n. 2, 2008, pp. 127–155.

86 Cabanes, *The Great War and the Origins of Humanitarianism*, p. 125.

Queste attività rientravano nelle “funzioni tecniche” che l'OIL aveva ereditato dall'IALL ed erano particolarmente utili per consolidare e mantenere l'adesione degli Stati membri più piccoli. In particolare, alcuni nuovi Stati-nazione dell'Europa centrale e orientale, come la Polonia e la Cecoslovacchia, creati dai trattati di Parigi e dalla dissoluzione degli imperi austro-ungarico, russo e tedesco, cercarono di stabilire una legislazione sociale unificata a partire da tradizioni nazionali diverse⁸⁷. In questo caso, l'OIL contribuì all'armonizzazione regionale in materia di politica sociale e rapporto di lavoro, come nel caso dei paesi nordici. In questo ambito, sebbene i sindacati di questi paesi avessero approcci molto diversi nei confronti dei conflitti industriali, l'OIL svolse la funzione di forum di discussione contribuendo a costruire un modello comune di “compromesso di classe scandinavo” che pone l'accento sulla contrattazione collettiva e gli accordi negoziati tra lavoratori e datori di lavoro⁸⁸. L'OIL innescò processi simili in altre parti nel mondo attraverso conferenze regionali, a partire dalle Americhe nel 1936, per poi passare all'Asia, all'Africa e all'Europa dopo la Seconda guerra mondiale. Per quanto riguarda la definizione di principi e pratiche in materia di assicurazione sociale, l'OIL gettò, in questi primi anni, le basi per un “modello sociale europeo”⁸⁹.

Nel quadro diplomatico e tecnico costituito dall'OIL, la Germania occupava una posizione particolare. Ammessa all'OIL dopo la conferenza di Washington del 1919 con un seggio permanente nel Consiglio di amministrazione in quanto paese di “grande importanza industriale”, la Germania giocò sin dall'inizio un ruolo importante in seno all'OIL. Albert Thomas, che parlava tedesco, sostenne attivamente tale cooperazione. Nel 1921, l'ufficio di corrispondenza dell'OIL a Berlino fu il primo a essere creato al di fuori degli ex paesi alleati. Il passo successivo fu quello di assegnare posizioni strategiche a funzionari del Ministero del lavoro tedesco e di altre istituzioni sociali con l'obiettivo di promuovere l'internazionalizzazione del “modello tedesco” di assicurazione sociale⁹⁰.

87 Natali Stegmann, “The ILO and East Central Europe: Insights into the Early Polish and Czechoslovak Interwar Years”, *Acta Universitatis Carolinae, Studia Territorialia*, vol. 17, n. 1, 2017, pp. 11–34.

88 Pauli Kettunen, “The ILO as a Forum for Developing and Demonstrating a Nordic Model”, in *Globalizing Social Rights*, Kott e Droux, ed., pp. 210–230.

89 Sandrine Kott, “Constructing a European Social Model: The Fight for Social Insurance in the Inter-War Period”, in *ILO Histories*, Van Daele *et al.*, ed., pp. 173–196.

90 Friedrich Rietzmann fu a capo della sezione sulla sicurezza industriale dal 1921 in poi. Andreas Grieser, che era a capo del dipartimento delle assicurazioni sociali presso il Ministero del Lavoro a Berlino, partecipò, a partire dal 1926, alla Commissione sulle assicurazioni sociali in qualità di esperto e fu membro effettivo della delegazione tedesca alla Conferenza Internazionale del Lavoro negli anni '20. Come Sandrine Kott ha dimostrato in diverse occasioni, i funzionari

Per il governo della Repubblica di Weimar, la cooperazione con l'OIL fu importante anche dal punto di vista diplomatico. La politica sociale è a lungo servita allo Stato tedesco come potente strumento di affermazione dell'identità nazionale e di influenza internazionale e la promozione, attraverso l'OIL, del suo "modello sociale" — soprattutto del suo avanzato sistema di assicurazione sociale — offrì alla Germania uno strumento diplomatico fondamentale in un momento di debolezza del paese⁹¹.

La rete di corrispondenti e uffici di corrispondenza creata negli anni '20 rifletteva l'importanza che l'Ufficio attribuiva al rafforzamento delle relazioni con gli Stati membri dell'OIL. Tali corrispondenti avevano funzioni tanto diplomatiche quanto tecniche: avevano il compito di mantenere contatti con i ministeri del lavoro nazionali, i sindacati e le organizzazioni dei datori di lavoro, da un lato, e di raccogliere informazioni e dati statistici per l'Ufficio sulla politica sociale in un determinato paese o regione. Le persone idonee a ricoprire il ruolo di corrispondenti nazionali avevano legami solidi con i circoli governativi nazionali. Si trattava spesso di accademici con buoni contatti politici o ex membri del governo o dell'amministrazione sociale. La diffusione degli uffici di corrispondenza era rappresentativa delle priorità geografiche e politiche del lavoro dell'OIL durante il suo primo periodo di attività. I primi uffici furono istituiti già nel 1920, inizialmente nelle capitali degli Stati alleati (Londra, Parigi, Roma e Washington), seguite da Berlino e Vienna. Al di fuori dell'Europa e dell'America del Nord, l'OIL fu molto più lenta nello stabilire la sua rete. Negli anni '20 furono istituiti degli uffici di corrispondenza a Tokyo, Delhi e Rio de Janeiro, ma in altre parti del mondo ci sarebbe voluto più di un decennio (nell'Africa subsahariana bisognerà aspettare fino al 1959).

Per diventare operativa, l'OIL dovette affrontare l'importante compito di costruire una burocrazia internazionale partendo da zero e senza un modello prestabilito. Tra il 1920 e il 1925, il numero dei dipendenti della sede di Ginevra arrivò a circa 250. Dove, come e secondo quali criteri furono assunte queste persone? Quando l'OIL e la Società delle Nazioni avviarono la loro atti-

tedeschi furono strumentali, ad esempio, nell'"internazionalizzazione del sistema tedesco delle assicurazioni sociali". Vedasi "Dynamiques de l'internationalisation: l'Allemagne et l'Organisation internationale du Travail (1919-1940)", *Critique internationale* 52, 2011, pp. 69-84. In generale vedasi anche Kott, "Towards a Social History of International Organizations: The ILO and the internationalisation of Western Social Expertise" (1919-1949), in *Internationalism, Imperialism and the Formation of the Contemporary World. The Pasts of the Present*, Miguel Bandeira Jerónimo e José Pedro Monteiro, ed., Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2017, pp. 33-58.

⁹¹ Traduzione dell'autore della citazione in lingua francese "puissant instrument d'affirmation de l'identité nationale et de rayonnement international de l'Allemagne", in Kott: "Dynamiques de l'internationalisation", p. 72.

vità, esistevano ben poche esperienze su come creare un corpo di funzionari internazionali impegnati e in grado di far funzionare la macchina. I Segretariati delle istituzioni internazionali del XIX secolo contavano solitamente un numero esiguo di impiegati permanenti. Solo una piccola parte della prima generazione del personale dell'OIL fu trasferita dall'ufficio di Basilea o dalle sezioni nazionali dell'IALL⁹².

Dopo il suo insediamento, la prima decisione di Albert Thomas fu di nominare Harold Butler come Direttore Aggiunto e Edward Phelan come responsabile della Divisione diplomatica, ossia delle relazioni dell'OIL con i suoi costituenti. Per l'assegnazione di alcuni altri incarichi di alto livello si affidò alle proprie reti, costruite per lo più prima della guerra ma anche durante il periodo che trascorse come membro del governo francese. La maggior parte dei governi si mostrò inizialmente reticente a lasciare attingere ai ranghi delle amministrazioni nazionali, soprattutto in considerazione dell'enorme perdita di giovani uomini causata dalla Prima guerra mondiale, e la Francia non era un'eccezione. Le reclute più giovani provenivano a volte direttamente dalle università, spesso su raccomandazione delle loro istituzioni accademiche, fra le quali istituzioni specializzate sulle riforme come la *London School of Economics*⁹³.

A partire dal 1921, l'OIL istituì un sistema di selezione simile a quello delle amministrazioni pubbliche nazionali. I criteri erano principalmente di due tipi: oltre all'accertamento dell'istruzione e delle competenze, anche la questione della nazionalità era importante. I primi reclutamenti riflettevano chiaramente le relazioni di potere esistenti tra i membri dell'Organizzazione. Sebbene nel 1921 il personale dell'OIL comprendesse funzionari di 19 paesi, la maggioranza erano di nazionalità britannica, francese o svizzera. La direzione dell'OIL si impegnò sin dall'inizio a creare tra il suo personale uno spirito di coesione e di impegno a favore degli obiettivi dell'Organizzazione. Tuttavia, l'internazionalismo e la lealtà verso gli obiettivi dell'OIL non erano sinonimo di cosmopolitismo. Al contrario, nella misura in cui l'ordine postbellico era costruito sul concetto di Stato-nazione, l'OIL si aspettava a che il suo personale fosse saldamente radicato nei rispettivi luoghi di origine. Lungi dal distaccarsi dal mondo degli Stati-nazione, le organizzazioni internazionali erano, al contrario, in larga misura l'espressione più elevata del principio stesso di Stato-nazione. Si supposeva che i funzionari internazionali avesse-

92 Véronique Plata-Stenger: "Europe, the ILO and the Wider World (1919–1954)", in *European History Online* (EGO), pubblicato dall'Istituto di Leibniz di Storia Europea (IEG), Mainz, 2016.

93 *Ibid.*

ro una chiara comprensione dei meccanismi di questo mondo⁹⁴. L'OIL stessa, nonostante la sua struttura tripartita, rifletteva l'evoluzione dell'internazionalismo che, dopo Versailles, si incentrava sullo Stato⁹⁵. In questi primi anni, in cui erano fondamentali i buoni rapporti con i governi, la capacità dei funzionari internazionali di svolgere un ruolo diplomatico nei confronti dei propri paesi era essenziale per la sopravvivenza stessa dell'Organizzazione.

L'invenzione del tripartismo

Con la sua struttura e il suo funzionamento tripartito, l'OIL divenne, soprattutto nei suoi primi anni, il laboratorio di una nuova forma di cooperazione tra le organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro. La cooperazione tripartita, o più semplicemente il tripartismo, rappresentava un'idea nuova, mai sperimentata, che era stata introdotta nel dibattito dagli autori della proposta britannica presentata alla Commissione del lavoro a Parigi prima dell'istituzione dell'ILO⁹⁶.

Durante la Prima guerra mondiale, alcuni paesi avevano introdotto istituzioni e meccanismi di cooperazione tra governi, sindacati e datori di lavoro. Nel quadro dell'*Union sacrée* in Francia e della *Burgfrieden* in Germania, i governi si erano dedicati alla creazione di alleanze politiche con la maggior parte del movimento sindacale, riscuotendo solitamente successo. Tuttavia, gli accordi di carattere corporativo instaurati durante la guerra erano dei meccanismi creati *ad hoc*⁹⁷ e imposti dai governi — spesso contro la volontà delle altre due parti — il cui mantenimento in tempo di pace fu fortemente contestato, non solo dai rappresentanti delle imprese, in disaccordo con il carattere socialista delle riforme, ma anche da alcuni sindacati. Per molti di loro, l'approccio tripartita conferiva ai governi la indebita prerogativa di intervenire nelle relazioni industriali, sollevando aspre critiche da parte del-

⁹⁴ Sluga, *Internationalism in the Age of Nationalism*, pp. 45–78.

⁹⁵ Kott, “From Transnational Reformist Network to International Organization”, pp. 246–253.

⁹⁶ Una ricca discussione sulle origini del tripartismo si trova nell'opera inedita di Kari Tapio-la, “A Wild Dream: A Century of Tripartite Cooperation and Social Dialogue, 2017. Per una panoramica più breve, vedasi Claire La Hovary, “A Challenging Ménage à Trois? Tripartism in the International Labour Organization”, *International Organizations Law Review* 12, n. 1, 2015, pp. 204–236.

⁹⁷ Già prima della guerra, i sindacati e le aziende leader erano stati consultati in diversi paesi sia sulla legislazione sociale sia sulla risoluzione delle controversie di lavoro. La creazione stessa del *British Trades Union Congress* (TUC) nel 1868 aveva lo scopo di meglio coordinare le varie opinioni dei lavoratori sulla politica sociale. In Europa, in particolare, i sindacati mantenevano stretti legami con i movimenti opera. Questo, a sua volta, si rifletteva nelle riforme sociali e nella diffusione del parlamentarismo.

la Federazione americana del lavoro⁹⁸. Di fatto, la cooperazione tripartita stabilita nella nuova Organizzazione non rifletteva la realtà di nessuno dei suoi Stati membri. Inoltre, i sindacati non erano pienamente riconosciuti in tutti i paesi e il loro status giuridico variava enormemente, anche tra i paesi industrializzati d'Europa e dell'America settentrionale⁹⁹.

Il sistema tripartito, quindi, piuttosto che una pratica riconosciuta e adottata dall'OIL sulla base delle esperienze nazionali, deve essere considerato come una pratica sviluppata e adottata a livello internazionale prima ancora di essere promossa come modello negli Stati membri dell'OIL¹⁰⁰. Per l'Organizzazione, il principio del tripartismo diventò un altro strumento utile a garantire la propria sopravvivenza, ad ancorarsi in vari ambienti nazionali e ad assicurare la sua presenza nell'opinione pubblica dei suoi Stati membri¹⁰¹. Allo stesso tempo, e da un punto di vista diplomatico, per Albert Thomas era fondamentale rafforzare i legami dell'Ufficio con la rete dei costituenti dell'OIL, soprattutto alla luce del sostegno spesso tiepido dei governi durante i primi anni dell'Organizzazione.

Ciò fu evidente soprattutto in riferimento al movimento sindacale internazionale, rifondato nel luglio 1919 ad Amsterdam, da cui il nome di "Internazionale di Amsterdam". Nonostante la forte delusione della FSI riguardo i risultati della Conferenza di Pace di Parigi, il malcontento per i connotati generali della nuova Organizzazione lasciò presto spazio a una posizione più pragmatica. Il motivo principale di questo cambiamento era che, sebbene non avesse ufficialmente il monopolio di rappresentanza che rivendicava nel gruppo dei lavoratori, la FSI aveva comunque dominato questo gruppo durante l'intero periodo interbellico a tal punto che sarebbe stato assurdo non collaborare¹⁰².

L'apertura dell'Internazionale di Amsterdam all'OIL era dovuta alla personalità di Albert Thomas e ai suoi trascorsi con i sindacati. L'elezione di Thomas alla Conferenza di Washington del 1919 poteva essere considerata un grande successo per la FSI. Soprattutto durante i primi anni di vita dell'OIL,

98 Per una panoramica d'insieme vedasi Marcel van der Linden, "Trade Unions" in *Handbook Global History of Work*. Karin Hofmeester e Marcel van der Linden, ed., Berlino, De Gruyter Oldenbourg, 2018, pp.551-570.

99 *Ibid.*

100 Sulla situazione estremamente diversificata nei paesi nordici, vedasi "The ILO as a Forum for Developing and Demonstrating a Nordic Model", in *Globalizing Social Rights*, Kott e Droux, ed., pp. 210-230.

101 Non vi sono evidenze dei tentativi di Albert Thomas di aver partecipato o addirittura promosso incontri tripartiti nei suoi viaggi, durante i quali incontrava solitamente i sindacati e i rappresentanti dei datori di lavoro in maniera separata.

102 Sulla FSI nel Primo dopoguerra, vedasi Van Goethem, *The Amsterdam International*.

l'Internazionale di Amsterdam instaurò una stretta collaborazione con il Direttore dell'Ufficio — elemento chiave della strategia di Thomas per garantire la sopravvivenza dell'Organizzazione. I sindacati sostenevano i grandi progetti dell'OIL, vale a dire l'adozione di una legislazione sociale internazionale e l'espansione delle competenze dell'Organizzazione oltre una concezione restrittiva del suo mandato sociale. Il Direttore dell'Ufficio assisteva in maniera informale ma ben visibile, ai congressi della FSI, così come alle riunioni di alcuni dei suoi affiliati nazionali, intervenendo occasionalmente come mediatore di conflitti tra i suoi membri, o tra la FSI e federazioni sindacali che non erano suoi membri, come ad esempio l'AFL. Lo stesso Albert Thomas intratteneva stretti rapporti personali con il segretario olandese dell'Internazionale di Amsterdam, Jan Oudegeest. Per alcuni, Thomas dava l'impressione di agire, in certe occasioni, come “membro *de facto* della direzione della FSI¹⁰³”.

Tuttavia, ciò non impedì l'esplosione di alcuni conflitti, ad esempio quando Thomas si avvicinò ad alcuni rivali della FSI, come il Movimento sindacale cristiano, o quando avviò delle relazioni ufficiali — talvolta considerate dai dirigenti della FSI come troppo amichevoli — con paesi che reprimevano le attività sindacali, quali l'Italia fascista o la Spagna sotto la dittatura di Primo de Rivera¹⁰⁴.

L'approccio generale di Albert Thomas era pragmatico, guidato dalla convinzione che la collaborazione con i governi di qualsiasi orientamento politico fosse il primo passo verso la ratifica delle norme internazionali del lavoro. Ad ogni modo, le turbolenze occasionali non misero mai in pericolo il rapporto tra la direzione dell'OIL e la FSI, rapporto a volte considerato «addiritura simbiotico». Nonostante questa stretta e personale cooperazione non fu mantenuta dal successore di Thomas, Harold Butler, il quale optò per una posizione molto più neutrale nei confronti dei costituenti dell'OIL, i sindacati mantennero sempre una posizione privilegiata¹⁰⁵.

La collaborazione con i datori di lavoro, invece, fu fin da subito alquanto diversa. L'Organizzazione Internazionale dei Datori di Lavoro Industriali, presto rinominata Organizzazione Internazionale dei Datori di Lavoro (*International Organisation of Employers*, IOE), fu fondata nel 1920 con lo scopo di rappresentare il mondo delle imprese e coordinare le posizioni dei datori di

103 Reiner Tosstorff, “Albert Thomas, the ILO and the IFTU. A Case of Mutual Benefit?” in *ILO Histories*, Van Daele *et al.*, ed., pp. 91–114.

104 Dai diari di viaggio di Thomas in Italia negli anni 1925, 1928, 1930, 1932 e in Spagna nel 1928; vedasi Hoehtker e Kott, *À la rencontre de l'Europe au travail. Récits de voyages d'Albert Thomas*, pp. 215–255 e pp. 255–273.

105 Tosstorff, “Albert Thomas, the ILO and the IFTU: A Case of Mutual Benefit?”, pp. 111–112.

lavoro all'interno dell'OIL, nel tentativo di ricreare, almeno in parte, l'unità che esisteva all'interno del gruppo dei lavoratori. Un'associazione internazionale simile, con l'obiettivo di riunire gli interessi delle imprese, esisteva già prima della guerra, il che assicurava una certa continuità per lo meno rispetto alle persone coinvolte. Alcuni dei protagonisti dell'IOE degli anni tra le due guerre, come il belga Jules Lecocq, il francese Robert Pinot e l'italiano Gino Olivetti, si conoscevano già poiché avevano partecipato ai precedenti tentativi di organizzare gli interessi dei datori di lavoro a livello internazionale. Tuttavia, fu la proposta britannica di conferire all'OIL una struttura tripartita a creare a questa associazione internazionale. L'esistenza dell'OIL e la partecipazione dei datori di lavoro all'Organizzazione erano — e continuarono ad essere — la *raison d'être* dell'IOE¹⁰⁶.

In generale, i datori di lavoro avevano, nel 1919, un approccio scettico nei confronti dell'OIL. Molti percepivano l'Organizzazione come “un regalo non necessario”, nonostante riconoscessero l'importanza della cooperazione con i sindacati per tenere sotto controllo quello che consideravano lo zelo normativo dei governi¹⁰⁷. I datori di lavoro ebbero la sensazione di non essere accolti dall'OIL con l'entusiasmo che si aspettavano, considerato che furono posti su un piano di parità rispetto ai sindacati. Molti datori di lavoro si lamentarono presto che il clima della nuova Organizzazione era ostile nei confronti dei rappresentanti delle imprese. Fin dall'inizio, il gruppo dei datori di lavoro fu accusato di ostruzionismo. È possibile che i datori di lavoro non abbiano effettivamente agito come “freno” della macchina dell'OIL, citando la celebre frase di Thomas (in opposizione ai lavoratori, che vedeva come “motore” o “locomotiva¹⁰⁸”), ma sicuramente agirono sempre per indebolire

106 Marieke Louis: “Building a transnational business community. Insights from the International Labour Organisation”, documento di lavoro, inedito, elaborato per il progetto del centenario dell'OIL, pp. 4–8.

107 Questa cooperazione si manifestò alla Conferenza Internazionale del Lavoro del 1919, in cui i rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro iniziarono a deliberare prima in gruppi e poi spesso tra di loro. La prima riunione del Consiglio di amministrazione portò all'elezione — a maggioranza dei voti — sia di Arthur Fontaine che di Albert Thomas. Jean-Jacques Oechslin, *The International Organisation of Employers. Three-Quarters of a Century in the Service of the Enterprise (1920–1998)*, Ginevra, IOE, 2001.

108 Non è stato trovato alcun riferimento diretto a questa affermazione, spesso citata. La più simile è riportata in Oechslin, *The International Organisation of Employers*, p. 36, che si riferisce ad un discorso del 1928 in cui Albert Thomas paragona l'OIL a un treno in cui i rappresentanti dei datori di lavoro erano “i freni”. “This may indeed be your role”, rivolgendosi ai datori di lavoro. “But you have climbed aboard a train and a train ... goes inexorably towards a destination. A little more slowly, a little faster, but inexorably we shall proceed towards social justice and peace.” (Questo potrebbe essere veramente il vostro ruolo. Ma siete saliti a bordo di un treno e un treno ... va inesorabilmente verso una destinazione. A volte lentamente, a volte velocemente, ma procederemo inesorabilmente verso la giustizia sociale e la pace).

ogni ambizione di ampliare il mandato dell'OIL. Fino alla Seconda guerra mondiale, i datori di lavoro votarono sempre contro le proposte di bilancio. Espressero, inoltre, una chiara preferenza per l'adozione di raccomandazioni non vincolanti su quasi tutte le questioni riguardanti le norme all'ordine del giorno della Conferenza, assumendo in generale una posizione difensiva ogni volta che il dibattito riguardava "nuovi temi" che l'OIL avrebbe esplorato. Ciò accadeva anche quando i datori di lavoro avevano adottato un atteggiamento di apertura a livello nazionale, come nel caso della discussione sui programmi di "lavoro pubblico" degli anni '30. Una delle loro preoccupazioni principali era che l'OIL potesse promuovere misure che avrebbero spinto governi e lavoratori ad allearsi in favore di una più forte regolamentazione e di un maggiore intervento dello Stato nell'economia. Come sottolineato dal delegato danese dei datori di lavoro Hans Christian Oersted nel 1927, i datori di lavoro credevano fosse "loro dovere non compromettere l'economia dei loro paesi facendo concessioni sconsiderate alle richieste dei lavoratori"¹⁰⁹.

Il problema sulla posizione dei datori di lavoro nell'architettura dell'OIL si rivelò sin da subito una questione tanto politica quanto strutturale e non poteva essere risolta attraverso la ricerca di una sorta di equilibrio formale. Già prima della fondazione dell'OIL, lo scopo dell'attiva normativa era quello di migliorare le condizioni dei lavoratori. Le norme del lavoro non erano ideate per affrontare, e tanto meno per promuovere, gli interessi delle imprese. Quello che poteva essere visto come un atteggiamento difensivo e, a volte, addirittura ostruzionistico da parte del gruppo dei datori di lavoro era in realtà una conseguenza inevitabile del concetto stesso di legislazione sociale internazionale su cui era stata costruita l'OIL. Dopotutto, le organizzazioni dei datori di lavoro erano nate inizialmente per contrastare le richieste espresse dalla Seconda Internazionale. In un secondo momento, quando iniziò a instaurarsi la legislazione sociale, i datori di lavoro compresero la necessità di coordinare le loro posizioni¹¹⁰.

Guardando da più vicino, l'atteggiamento dei datori di lavoro nei confronti dell'OIL fu notevolmente più differenziato e complesso. La prima generazione di rappresentanti dei datori di lavoro, alcuni dei quali erano stati membri dell'IALL, aveva un reale interesse nell'adozione di una legislazione sociale internazionale, intesa come mezzo per ridurre la concorrenza sleale e diminuire il rischio di disordini sociali. Da questo punto di vista, l'OIL sembrava la sede ideale per soluzioni non conflittuali e negoziate sulla questione sociale.

¹⁰⁹ Louis, "Building a Transnational Business Community", p. 6.

¹¹⁰ *Ibid.*, pp. 10-12.

In tal senso, i rappresentanti dei datori di lavoro votarono a favore delle convenzioni sulla disoccupazione e sull'assicurazione malattia. Essi preferivano strumenti di copertura assicurativa per gli infortuni sul lavoro piuttosto che per le malattie professionali, per le quali gli obblighi finanziari erano più difficili da controllare. Questi rappresentanti votarono anche a favore di norme per la protezione del lavoro delle donne (come le Convenzioni sulla maternità), poiché dividevano l'opinione comune secondo cui il ruolo primario delle donne fosse quello di madre¹¹¹. La maggior parte di loro votò persino a favore della prima Convenzione dell'OIL del 1919 sulla riduzione dell'orario di lavoro (il principio della giornata lavorativa di otto ore). Questo approccio era tuttavia strettamente legato al contesto specifico della Conferenza di Washington e fu successivamente sostituito da una forte opposizione a qualsiasi altra regolamentazione di questo genere¹¹². Per i primi due decenni, l'IOE non ebbe effettivamente il mandato di coordinare le posizioni dei singoli delegati dei datori di lavoro e non nel modo in cui la FSI lo faceva per i lavoratori¹¹³.

Soprattutto durante i primi tempi, i membri dell'IOE, il cui orientamento politico era per lo più liberale-conservatore, consideravano l'OIL come una roccaforte contro la minaccia bolscevica. Mentre alcuni datori di lavoro continuavano a vedere l'OIL come una minaccia ai loro interessi, l'IOE iniziava a vedere l'Organizzazione come una preziosa fonte di informazioni sulla legislazione sociale di altri paesi che essa poteva mettere a disposizione dei suoi membri. L'OIL poteva anche servire come una sorta di sistema di allarme, permettendo ai datori di lavoro di anticipare le evoluzioni della legislazione internazionale, rafforzare la “vigilanza” e “stroncare sul nascere” tali evoluzioni¹¹⁴. Infine, l'IOE aveva un reale interesse a collaborare con l'OIL, in quanto la sua stessa legittimità si basava sulla sua funzione di “canale privilegiato di informazioni tra l'OIL e le organizzazioni datoriali nazionali¹¹⁵”. Tuttavia, dal punto di vista dei funzionari dell'Ufficio e dei loro alleati all'interno dei governi e dei sindacati, i datori di lavoro rappresentavano sempre più un ostacolo da superare piuttosto che possibili partner¹¹⁶.

111 Isabelle Lespinet-Moret, “Promouvoir la santé au travail comme droit social (1919–1940)?”, *Le Mouvement Social* 263, n. 2, 2018, pp. 61–76.

112 Ingrid Liebeskind Sauthier, “Modern Unemployment: From the Creation of the Concept to the International Labour Office's First Standards”, in *Globalizing Social Rights*, Kott e Droux, ed., pp. 67–84.

113 Louis, “Building a Transnational Business Community”, pp. 10–12.

114 Citazione di un documento di strategia dell'IOE, 1928; *Ibid.*, p. 6.

115 *Ibid.*

116 *Ibid.*

Nonostante queste tensioni, Albert Thomas mostrò un vero interesse per la questione della gestione aziendale e, più in generale, per quella dell'organizzazione economica e industriale. Ad esempio, egli si interessò fin da subito alla "razionalizzazione" o "organizzazione scientifica del lavoro", che combinava la pianificazione economica nell'ambito dell'ordine capitalista da una parte e l'organizzazione "taylorista" della produzione industriale dall'altra. Thomas condivise con molti socialisti e socialdemocratici della sua epoca un vero fascino per il taylorismo che aveva iniziato a diffondersi in Europa dopo la guerra, in particolare nell'industria automobilistica¹¹⁷. Da questo punto di vista, la razionalizzazione e l'organizzazione scientifica del lavoro offrivano l'opportunità di acquisire competenze in un campo da cui l'Organizzazione era stata esclusa a causa della resistenza dei datori di lavoro e della maggior parte dei governi. Si apriva così uno spiraglio per una visione più ampia dei problemi sociali e del lavoro e per la partecipazione dell'OIL alle discussioni economiche tanto in seno alla Società delle Nazioni quanto in altre sedi.

All'inizio del 1920, Thomas avviò una collaborazione con il *Twentieth Century Fund* e con il suo Presidente, Edward A. Filene. Quest'ultimo, imprenditore filantropo e progressista che aveva a lungo promosso la gestione scientifica come mezzo per razionalizzare la produzione industriale e attenuare i conflitti sociali, era interessato soprattutto all'aspetto della pianificazione economica. Egli credeva che attraverso una collaborazione con l'OIL avrebbe avuto accesso all'ampia rete di attori governativi e non governativi dell'Organizzazione. Dal punto di vista dell'OIL, questa collaborazione poteva offrire dei vantaggi in termini di finanziamento e diffusione dei suoi principi. Il risultato principale della cooperazione fu la creazione, nel 1926, dell'Istituto internazionale di organizzazione scientifica del lavoro (*International Management Institute*, IMI), con Paul Devinat, capo servizio dell'OIL, come direttore¹¹⁸. L'IMI era finanziato dal *Twentieth Century Fund* e il suo personale proveniva principalmente dall'Ufficio. Agli occhi di Thomas, l'IMI doveva stare in testa al movimento internazionale per l'organizzazione scientifica del lavoro e l'OIL avrebbe dato una dimensione sociale al dibattito¹¹⁹. Dopo il 1930, l'Istituto

117 Per il caso della Germania e il fascino dei socialdemocratici tedeschi per il taylorismo vedasi Mary Nolan, *Visions of Modernity: American Business and the Modernization of Germany*, Oxford, Oxford University Press, 1994.

118 Thomas Cayet, "The ILO and the IMI: A Strategy of Influence on the Edges of the League of Nations, 1925–1934", in *ILO Histories*, Van Daele *et al.*, ed., pp. 251–270.

119 Un altro importante risultato fu l'introduzione dell'interpretazione simultanea nella Conferenza del 1927, finanziata da Filene.

divenne un “centro per lo scambio di idee sulla modernizzazione, riunendo esperti del taylorismo e membri delle reti riformiste¹²⁰”. In questo periodo, il *Twentieth Century Fund* finanziò, insieme con la Ford Motor Company, uno studio sui livelli di vita realizzato dall'Ufficio¹²¹.

Quando scoppiò la crisi economica dopo il 1930, ci fu un rinnovato interesse per le questioni di pianificazione sociale ed economica avanzate dall'IMI, seppure l'esperienza di quest'ultimo fu di breve durata. Il *Twentieth Century Fund* smise di interessarsene e nel 1934 l'Istituto chiuse i battenti a causa della mancanza di fondi. L'IMI aveva comunque aiutato l'OIL a sviluppare competenze e ottenere un certo riconoscimento. Parte del suo lavoro proseguì negli anni '30 nella nuova Sezione di pianificazione economica dell'Ufficio. Nello stesso periodo, l'OIL aveva ottenuto il riconoscimento delle sue competenze in campo economico, come dimostrava la sua collaborazione con la Sezione economica e finanziaria della Società delle Nazioni¹²². L'esperienza dell'IMI, pertanto, si rivelò utile nel lungo termine¹²³.

L'ampliamento della rete di influenza

L'OIL cercò di estendere la sua influenza oltre il quadro tripartito anche in altri ambiti. Durante i suoi primi anni, essa cercò costantemente di mobilitare l'opinione pubblica degli Stati membri. Di conseguenza, l'OIL agiva come parte di una più ampia rete internazionale. Il suo rapporto con la Società delle Nazioni fu caratterizzato da una combinazione di cooperazione e competizione¹²⁴. Sebbene l'OIL stesse gelosamente tentando di preservare la sua autonomia rispetto alla Società delle Nazioni, le due organizzazioni avevano comuni ambiti di interesse, come ad esempio le politiche sanitarie o i livelli di vita. Ciò portò ad azioni congiunte a beneficio di entrambe le organizzazioni.

¹²⁰ Cayet, “The ILO and the IMI”, p. 263.

¹²¹ Victoria de Grazia: *Irresistible empire: America's advance through twentieth-century Europe*, Cambridge, MA, Londra, The Belknap Press of Harvard University Press, 2005, pp. 78–84.

¹²² Patricia Clavin, *Securing the World Economy: The Reinvention of the League of Nations, 1920–1946*, Oxford, Oxford University Press, 2013, pp. 11–46.

¹²³ Cayet, “The ILO and the IMI”.

¹²⁴ Magaly Rodríguez García, Davide Rodogno e Liat Kozma, ed., *The League of Nations' Work on Social Issues. Visions, Endeavours and Experiments*, New York, United Nations Department of Public Information, 2016.

I contatti dell'OIL con l'ambiente internazionale che circondava la SDN a Ginevra e con i circoli internazionalisti di giuristi, pacifisti e riformatori sociali si rivelarono essenziali nel fornire nuove fonti di sostegno e nel contribuire a consolidare la posizione dell'Organizzazione¹²⁵.

Nello stesso periodo, l'OIL diventò una sorta di "organizzazione ombrello" per altri organismi con interessi e attività simili. In questo ambito, l'OIL svolse un ruolo attivo nella promozione, e talvolta nell'avviamento, di iniziative manifestamente private che avevano il potenziale di sostenere i suoi obiettivi. Fra i partner più scontati di queste iniziative si ritrovano le associazioni internazionali che avevano preceduto l'OIL nello stesso ambito, in particolare l'IALL. Questa cooperazione poneva tuttavia un problema: l'OIL aveva drenato la maggior parte dei finanziamenti pubblici che andavano prima a queste associazioni, come pure del loro personale. Nel caso dell'IALL, l'OIL aveva rilevato la sua biblioteca e la maggior parte dei suoi archivi. Molti membri di spicco dell'ufficio di Basilea e delle sezioni nazionali dell'IALL avevano assunto incarichi presso l'Ufficio. Sophy Sanger, ad esempio, membro della dirigenza della sezione britannica dell'IALL, divenne capo della Sezione della legislazione del lavoro dell'Ufficio¹²⁶. L'OIL stabilì una relazione simbiotica anche con l'Associazione internazionale per la lotta contro la disoccupazione, dalla cui fusione con l'IALL nel 1924 nacque l'Associazione internazionale per il progresso sociale (*International Association for Social Progress*, IASP). L'influenza di queste associazioni non scomparve all'ombra dell'OIL, poiché Albert Thomas considerava le loro sezioni nazionali preziosi alleati per raggiungere l'opinione pubblica. Queste sezioni rappresentavano inoltre un'opportunità per mantenere un dialogo con i riformatori sociali dei paesi non membri dell'Organizzazione, in particolare gli Stati Uniti. L'OIL sostenne dunque attivamente l'IASP, che svolse il ruolo di intermediario e che portò avanti delle ricerche sugli effetti delle convenzioni dell'OIL. Per lo stesso motivo, l'OIL promuoveva la fondazione di organizzazioni non governative

125 Sul contesto internazionale di Ginevra, vd. Sluga, *Internationalism in the Age of Nationalism*, pp. 45–78. Sul più ampio contesto internazionalista durante le due guerre, vedasi anche Daniel Gorman, *The Emergence of International Society in the 1920s*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012; e Daniel Laqua, *Internationalism Reconfigured: Transnational Ideas and Movements between the World Wars*, International Library of Twentieth Century History, Londra, I.B. Tauris, 2011.

126 Tuttavia, Sanger rimase in carica solo per tre anni e lasciò l'Ufficio dopo alcuni disaccordi con Thomas, poiché, all'inizio, l'uguaglianza di genere all'interno dell'Ufficio non rispecchiava ancora ai principi progressisti della Costituzione. Vedasi Olga Hidalgo-Weber, "Femmes britanniques et pratiques internationales de justice sociale dans la première moitié du XX^e siècle", in "La justice sociale dans un monde global. L'Organisation internationale du travail (1919–2019)", edizione speciale, *Le Mouvement Social* 263, n. 2, 2018, pp. 77–92; qui pp. 80–81.

che sostenevano la sua agenda. Un esempio fu l'Associazione internazionale per l'assicurazione sociale, fondata nel 1927, in cui due alti funzionari dell'Ufficio, il cecoslovacco Oswald Stein e il francese Adrien Tixier, svolsero un ruolo di primo piano in qualità di esperti¹²⁷.

Sin dalle sue origini, l'OIL mostrò un vivo interesse per il movimento cooperativo internazionale. Per questo motivo, creò una Sezione delle cooperative e stabilì una Comitato internazionale per le relazioni inter-cooperative, cercando di unire le forze con l'organizzazione ombrello del movimento, l'Alleanza Cooperativa Internazionale (ACI). Per Thomas — che era stato legato al movimento cooperativo prima della guerra — e per alcuni dei suoi stretti collaboratori, il principio cooperativo non rappresentava solo un modo di produzione. Si trattava di un laboratorio sociale che avrebbe permesso di migliorare le condizioni di vita dei lavoratori, organizzare l'economia in modo più umano e democratico e contribuire a stabilire la pace, tanto all'interno delle società quanto a livello internazionale¹²⁸. Già nel 1920, l'OIL decise di stabilire relazioni stabili con quello che Thomas considerava un "movimento di massa" e un "movimento di idee" in grado di fornire soluzioni a "quasi tutti i problemi generali del lavoro"¹²⁹. Da questo punto di vista, le cooperative erano un mezzo per portare avanti una "*révolution silencieuse*"¹³⁰ che avrebbe avuto effetti positivi in diversi settori, dall'edilizia abitativa al consumo, dalle assicurazioni alla pesca, passando per l'agricoltura. Durante la crisi economica che seguì la Prima guerra mondiale, le cooperative apparivano come istituzioni relativamente solide in tempi di depressione ciclica. Come risulta dai suoi diari di viaggio, Albert Thomas cercava sempre di organizzare incontri e collaborazione con il movimento cooperativo durante le sue visite ufficiali in Europa (e anche in Unione Sovietica nel 1928)¹³¹. Nel 1921, l'Ufficio mise a capo della Sezione delle cooperative Georges Fauquet, un dirigente del

127 Kott, "From Transnational Reformist Network to International Organization", p. 251.

128 Hagen Henry, "The Contribution of the ILO to the Formation of Public International Cooperative Law", in *Globalizing Social Rights*, Kott e Droux, ed., pp. 98–114; Claudia Sanchez Bajo, "Workand Cooperatives: A Century of ILO Interaction with the Cooperative Movement", in *Cooperatives and the World of Work*, Bruno Roelants et al., ed., London, Routledge, di prossima pubblicazione.

129 Sanchez Bajo, "Work and Cooperatives".

130 Marine Dhermy-Mairal, "L'unification du mouvement coopératif au Bureau international du Travail: la "*révolution silencieuse*" di Albert Thomas (1919–1932)", *Le mouvement social* (gennaio 2018), pp.15–29.

131 Hoehtkere Kott: *À la rencontre de l'Europe au travail. Récits de voyages d'Albert Thomas*.

movimento cooperativo dei consumatori che aveva lavorato alle dipendenze di Thomas presso il Ministero dell'artiglieria e delle munizioni durante la guerra. Negli anni successivi, Fauquet fu il funzionario in stretta relazione con il movimento cooperativo¹³².

Fin dall'inizio, l'OIL si considerava parte del più ampio ambiente internazionalista liberale che era stato rilanciato grazie alla creazione della SDN. A tal proposito, l'Unione internazionale delle associazioni per la Società delle Nazioni (UIASDN), un'organizzazione che raggruppava le sezioni delle associazioni nazionali della Società delle Nazioni, fu un importante strumento per ottenere maggiore sostegno da parte dell'opinione pubblica. Nonostante l'ambiguità delle relazioni con la SDN, l'OIL cercava di mobilitare l'ampia rete delle associazioni della società civile, dei giuristi internazionali e dei pacifisti di vario orientamento che sostenevano la SDN e la promuovevano a Ginevra e nei suoi Stati membri. Albert Thomas riteneva che, nonostante le loro rivalità e i conflitti territoriali occasionali, la SDN e l'OIL erano strumenti complementari al servizio della pace. In qualità di membro del Comitato centrale della *Ligue des droits de l'homme* francese, egli aveva svolto un ruolo importante nella fondazione dell'Associazione francese per la Società delle Nazioni nel 1918. Una volta giunto a Ginevra, Thomas si servì sia dell'Associazione francese sia dell'UIASDN per rafforzare il sostegno dell'opinione pubblica a favore dell'OIL. Durante gli anni '20, l'UIASDN e il suo presidente, il Francese Théodore Ruysen, adottarono risoluzioni rivolte alle loro sezioni nazionali per chiedere loro di influenzare i loro governi a favore della ratifica delle convenzioni dell'OIL¹³³. Alcune sezioni nazionali divennero strumenti per la promozione dell'Organizzazione stessa: in Gran Bretagna, la League of Nations Union (LNU) diventò il principale alleato dell'OIL, secondo solo ai sindacati. La LNU, che contava oltre 100.000 membri alla metà degli anni '20, ottenne il sostegno di internazionalisti liberali come Alfred Zimmern e Leonard Woolf, come pure di importanti conservatori come Robert Cecil e Austen Chamberlain. Assicurarsi il sostegno del più importante Stato membro era considerato allora il principale punto di forza dell'Organizzazione¹³⁴.

A partire dalla fine degli anni '20, l'OIL intrattenne delle relazioni del tutto simili con l'*Institute for Pacific Relations* (IPR), un'organizzazione non governativa internazionale basata negli Stati Uniti, che serviva da laboratorio di idee sui problemi condivisi dai paesi del Pacifico. Tali relazioni consentirono

132 Fauquet mantenne strette relazioni con l'ICA, di cui divenne uno dei dirigenti dopo la sua esperienza all'OIL.

133 Guieu, "Albert Thomas et la paix", pp. 76–80.

134 *Ibid.*

all'OIL di accedere alla più ampia rete di contatti dell'Istituto, che si estendeva dagli internazionalisti liberali degli Stati Uniti fino ai suoi affiliati e contatti in paesi come il Giappone e l'Unione Sovietica. Il legame con l'IPR fu estremamente utile soprattutto durante la Seconda guerra mondiale, quando l'Ufficio, trasferitosi in Canada, dipendeva dal sostegno degli Stati Uniti, grazie soprattutto alle buone relazioni dell'Istituto con l'amministrazione del Presidente Roosevelt¹³⁵.

Un contatto istituzionale importante con queste reti fu fornito dalla creazione della Commissione di esperti sull'applicazione delle Convenzioni e Raccomandazioni dell'OIL (CEACR) nel 1926¹³⁶, elemento fondamentale del meccanismo di controllo dell'applicazione delle norme. Dopo qualche anno di attività, infatti, era diventato chiaro che la Conferenza Internazionale del Lavoro non avrebbe potuto gestire il numero crescente di rapporti sulle convenzioni ratificate senza un qualche tipo di meccanismo preparatorio che avrebbe aiutato tanto l'Ufficio quanto la stessa Conferenza. A partire dal 1927, un rapporto che sintetizzava le informazioni fornite dai governi nazionali veniva preparato da una commissione di esperti indipendenti. Questi avevano il compito di esaminare i rapporti annuali dei vari governi sull'attuazione delle norme ratificate. I membri della Commissione di esperti, nominati dal Consiglio di amministrazione, erano per lo più giuristi e altri esperti di diritto del lavoro di fama internazionale, come il Belga Paul Tschoffen o lo Svizzero William Rappard¹³⁷. Sebbene il mandato adottato dal Consiglio di amministrazione non limitasse la composizione della Commissione a soli giuristi, quest'ultima divenne di fatto l'organo più prestigioso dell'OIL per competenza giuridica. I suoi membri svolsero un ruolo significativo nel chiarire e stabilire il diritto internazionale del lavoro in tutti gli Stati membri. In virtù della diversità delle tradizioni giuridiche e dei diversi sistemi politici nazionali che essi rappresentavano, gli esperti assunsero presto anche il ruolo di ambasciatori ed emissari dell'OIL nei propri contesti nazionali e regionali¹³⁸. L'alto livello di competen-

135 Paul F. Hooper, "The Institute of Pacific Relations and the Origins of Asian and Pacific Studies", *Pacific Affairs* 61, n. 1, 1988, pp. 98–121.

136 Guy Fiti Sinclair, *To Reform the World: International Organizations and the Making of Modern States*, The History and Theory of International Law, New York, Oxford University Press, 2017, cap. 1: From Standard-Setting to Technical Assistance.

137 Membri e riunioni della Commissione di esperti per l'applicazione di convenzioni e raccomandazioni e decisioni del Consiglio di amministrazione 1927–1939. L'elenco dei membri e delle riunioni è consultabile presso gli archivi dell'Ufficio.

138 Sul rapporto dell'OIL con i giuristi internazionali, vedasi Dzovinar Kévonian, "Les juristes et l'Organisation internationale du Travail 1919–1939. Processus de légitimation et institutionnalisation des relations internationales", *Journal of the History of International Law* 12, n. 3, 2010, pp. 227–266; vedasi anche il progetto di ricerca e le sue varie pubblicazioni "Laying the Foun-

ze e lo status indipendente dei membri della Commissione rendeva difficile respingere o ignorare le sue conclusioni. Il successo della Commissione, che è probabilmente tutt'oggi uno degli strumenti più efficaci di supervisione delle norme internazionali, costituiva un precedente per l'OIL che avrebbe ricorso in futuro a commissioni di esperti indipendenti anche per altre questioni controverse, quali il lavoro forzato o la libertà di associazione¹³⁹.

Un altro esempio principale del modo in cui l'OIL riuscì, sotto la direzione di Albert Thomas, ad ampliare il suo consenso oltre la sua struttura tripartita è rappresentato dalle relazioni con la Chiesa cattolica. Thomas aveva mostrato ben presto un interesse per la dottrina sociale della Chiesa cattolica, che svolgeva da tempo un ruolo importante nell'ambiente del riformismo sociale francese. Egli vedeva la Santa Sede come un alleato chiave per costruire buone relazioni, non solo con vari governi e con le federazioni sindacali cristiane, ma anche con alcuni dei membri del gruppo dei datori di lavoro, convinti cattolici. Papa Pio XI incoraggiava i cattolici laici ad impegnarsi attivamente in tutti gli aspetti della vita sociale, tanto nazionale quanto internazionale, e nonostante il suo trascorso socialista, Thomas incontrò una certa rispondenza¹⁴⁰.

Nonostante l'importanza del sindacalismo cristiano, soprattutto cattolico, come entità statale il Vaticano non aveva alcun collegamento strutturato né con i sindacati né con i datori di lavoro, tantomeno aveva delle organizzazioni che lo rappresentassero. Per questo motivo, non si confaceva alla struttura tripartita dell'OIL. Thomas aggirò questo ostacolo creando, all'interno dell'Ufficio, la posizione di consigliere speciale del Direttore sulle questioni sociali e religiose, che sarebbe stata occupata da un rappresentante della Chiesa cattolica. Creato in base a un accordo non ufficiale tra l'OIL e il Vaticano, questo incarico fu affidato per la prima volta nel 1926 al sacerdote gesuita André Ar-

dations. The League of Nations and International Law, 1919–1945” Københavns Universitet: www.internationalallaw.ku.dk. Per la storia dell'istituzione della Commissione vedasi Kari Tapio-
la, “The ILO System of Supervision on the Application of Conventions and Recommendations: A Lasting Paradigm”, in *Protecting Labour Rights as Human Rights: Present and Future of International Supervision*, atti del colloquio internazionale in occasione dell'80° anniversario della Commissione di esperti per l'applicazione delle Convenzioni e Raccomandazioni dell'OIL, Ginevra, 25 e 25 novembre 2006, Ginevra, OIL, 2006, pp. 29–36.

139 Bob Reinalda, “Organization Theory and the Autonomy of the International Labour Organization: Two Classical Studies still Going Strong”, in *Autonomous Policy Making by International Organizations*, Bob Reinalda e Bertjan Verbeek, ed., pp. 42–62; qui pp. 49–52.

140 Zaragori, “Missions et l'Organisation internationale du Travail (OIT)”; Liliösa Azara, “The Holy See and the International Labour Organization: The Origins of a Special Relationship”, in *Christian Democrat Internationalism. Its Action in Europe and Worldwide from post-World War II until the 1990s. Volume II: The Development (1945–1979). The Role of Parties, Movements, People*, ed. Jean-Dominique Durand, Berna, Peter Lang, 2013, pp. 42–56.

nou. La posizione del consigliere ecclesiastico speciale del Direttore Generale è stata mantenuta fino ad oggi e sette gesuiti hanno successivamente ricoperto questo incarico. La natura delle relazioni dell'OIL con la Chiesa cattolica è ovviamente cambiata nel tempo, ma, in più di un'occasione, la Chiesa ha funzionato come mediatore della politica dell'OIL nel mondo cattolico¹⁴¹.

L'azione normativa degli anni '20

Fin dalla sua istituzione, l'OIL iniziò a occuparsi di quello che era, in virtù del mandato di Versailles, il suo compito più importante: l'elaborazione e l'adozione di norme internazionali del lavoro. Si posero ben presto due interrogativi: quali tipi di problemi avrebbero dovuto affrontare tali norme e quali sarebbero state le categorie prese in considerazione con priorità? A causa delle limitazioni imposte dal peso della tradizione e dal suo mandato, l'OIL si concentrò inizialmente sul lavoro industriale (maschile), basato su regolari contratti di lavoro. La maggior parte delle altre forme di lavoro e il lavoro di una grande maggioranza della popolazione mondiale, non rientrava nell'ambito d'azione dell'Organizzazione. Allo stesso tempo, i confini dell'attività normativa venivano alla volta contestati e ampliati in un processo guidato dall'interazione di due forze: da un lato, l'Ufficio sotto la guida di Albert Thomas e i suoi alleati all'interno della struttura tripartita dell'Organizzazione; dall'altro, gruppi esterni che cercavano una via d'accesso all'OIL per far sentire la loro voce e ottenere il riconoscimento delle loro richieste. L'azione normativa degli anni '20 rifletteva la lotta tra la tradizione protettiva da un lato, tangibile in questioni inerenti al lavoro delle donne, e in particolare modo dei giovani e bambini, e un continuo movimento di estensione del "mandato sociale" dell'OIL dall'altro.

141 Sul ruolo della Chiesa cattolica nel contesto del Programma andino dell'OIL portato avanti negli anni '50 vedasi ad esempio: Aurélien Zaragori, "L'OIT, le Saint-Siège et les milieux catholiques africains et latino-américains dans les années 1950 et 1960", *Le Mouvement Social* 263 (2018), pp. 123–138. In un'udienza con Papa Giovanni XXIII, il Direttore Generale David Morse cercò sostegno come "soldier in your army losing my battle" (soldato del vostro esercito che sta perdendo la sua battaglia) contro i chierici conservatori che si opponevano al Programma (Oral History Interview David A. Morse, Harry S. Truman Library/OHIM-C 248). In altre occasioni il Direttore Generale David Morse cercò l'aiuto di Papa Giovanni XXIII e di Papa Pio XII per uscire dallo stallo della Guerra fredda nel 1960 nei confronti dei sindacati americani. Infine, in tempi più recenti, la Chiesa cattolica ha avuto un ruolo importante nella controversia del sindacato indipendente Solidarność in Polonia nel 1980, all'epoca di Papa Giovanni Paolo II.

Quattro delle sei convenzioni adottate durante la prima sessione della Conferenza Internazionale del Lavoro appartenevano alla tradizione protettiva tipica delle norme dell'IALL del periodo prebellico, affrontando temi quali il lavoro notturno delle donne, la protezione della maternità, l'età minima nell'industria e il lavoro notturno dei giovani. Tuttavia, le altre due convenzioni sull'orario di lavoro e sulla disoccupazione erano più ambiziose e lasciavano presagire la strada che avrebbe percorso l'OIL in futuro, la sua volontà di ampliare il suo ambito di competenza e le relazioni di potere all'interno della nuova struttura tripartita.

La prima convenzione dell'OIL affrontava la regolamentazione dell'orario di lavoro¹⁴², il che aveva un grande valore simbolico sebbene in molti paesi fosse già stata adottata una legislazione in materia. L'adozione di questa convenzione diede inizio a un dibattito generale sull'orario di lavoro che si sarebbe protratto per i successivi cent'anni. Dal punto di vista dei sindacati, la giornata lavorativa di otto ore era considerata la cartina di tornasole dell'adempimento delle promesse fatte durante la guerra. La limitazione dell'orario di lavoro, insieme al salario minimo, era la principale rivendicazione sin dal principio del movimento operaio. Accorciare la giornata lavorativa avrebbe migliorato la vita dei lavoratori in maniera significativa, concedendo loro più tempo per il recupero fisico, la famiglia e il tempo libero. Ancora più importante, la riduzione dell'orario di lavoro avrebbe offerto nuove opportunità per la partecipazione alla vita politica o ad attività educative, aprendo quindi la strada al progresso individuale e collettivo. Si trattava, in questo senso, di una questione di grande valore simbolico, soprattutto dal punto di vista delle correnti riformiste del movimento operaio. I socialisti moderati e i lavoratori cristiani si impegnarono allo stesso modo a favore della limitazione dell'orario di lavoro per dimostrare che la loro strategia gradualista e non rivoluzionaria alla fine avrebbe avuto successo¹⁴³.

142 Convenzione n. 1 del 1919 sulla durata del lavoro (industria). Sul dibattito generale sull'orario di lavoro, vd. Gerry Rodgers *et al.*, *The ILO and the Quest for Social Justice*, Ginevra, OIL, 2009, pp. 110–111; Alcock, *History of the International Labour Organization*, pp. 42–43.

143 Lex Heerma Van Voss, "The International Federation of Trade Unions and the Attempt to Maintain the Eight-Hour Working Day 1919–1929", in *Internationalism in the Labour Movement, 1870–1940*, Marcel van der Linden e Frits van Hoothon, ed., Leida, Brill, 1988, pp. 518–542; Gary Cross, "Les Trois Huits: Labor Movements, International Reform, and the Origins of the Eight Hour Day, 1919–1924", *French Historical Studies*, vol. 14, n.2, 1985, pp. 240–268

In questo contesto, il gruppo dei lavoratori dell'OIL poteva finalmente considerare i risultati della Conferenza di Washington come una vittoria, seppure non totale. Il testo della Convenzione sull'orario di lavoro e alcune delle sue disposizioni — sia l'agricoltura che il commercio all'ingrosso erano rimasti esclusi dal suo ambito di applicazione — rispondeva alla richiesta di maggiore flessibilità formulata dai datori di lavoro¹⁴⁴.

L'orario di lavoro e le questioni correlate, come i congedi retribuiti, il tempo libero e il lavoro notturno, rimasero all'ordine del giorno dell'OIL durante gli anni tra le due guerre. Durante gli anni '30, tali questioni furono sempre più dibattute in una logica keynesiana secondo la quale alcuni analisti promuovevano la riduzione dell'orario di lavoro come mezzo per combattere la disoccupazione¹⁴⁵.

Al contrario, alla Conferenza di Washington, affrontare un dibattito sulla disoccupazione nella più ampia cornice sociale ed economica era ancora un obiettivo lontano¹⁴⁶. Tuttavia, poiché la disoccupazione rappresentava agli occhi di molti il più urgente problema del dopoguerra, essa fu oggetto di una Convenzione e di una Raccomandazione con cui si chiedeva l'istituzione di servizi pubblici per l'impiego gratuiti e il pagamento di indennità di disoccupazione per tutti i lavoratori, compresi quelli stranieri. Alla Conferenza di Washington, alcuni delegati erano già dell'opinione che l'OIL avrebbe dovuto ampliare i confini del suo mandato, andando oltre la lotta contro le conseguenze sociali della disoccupazione e affrontando piuttosto le cause alla radice del problema attraverso le politiche economiche, finanziarie e com-

144 Sebbene la giornata di otto ore costituisse l'obiettivo simbolico, la Convenzione si concentrò sulla settimana di 48 ore, compreso un giorno di riposo settimanale e la possibilità di un secondo giorno libero (sabato). Sull'obiettivo di otto ore, il testo conteneva molta più flessibilità.

145 Vedasi il capitolo 2.

146 Liebeskind Sauthier, "Modern Unemployment", pp. 74–83.

merciali¹⁴⁷. Ma alla fine, sebbene la Convenzione avesse posto le basi affinché l'Organizzazione fungesse in futuro da centro di scambi sulle politiche sulla disoccupazione, la dimensione economica più ampia fu considerata estranea al mandato dell'OIL¹⁴⁸.

Le donne

Durante i primi decenni di attività dell'Organizzazione, la sua azione normativa oscillò costantemente tra la tradizione protettiva del XIX secolo e il concetto più ampio di politica sociale. Una delle principali questioni che mise in discussione la tradizione protettiva fu la situazione delle donne nel mondo del lavoro. Si può dire che il lavoro delle donne, così come la lotta femminista per la loro integrazione e per la loro equa rappresentanza nell'OIL, costituisce la più importante e la più costante delle battaglie della storia normativa dell'Organizzazione. Durante il periodo interbellico, l'Organizzazione rispose a tali richieste adottando quattro strumenti normativi specifici per la protezione delle donne che erano basati sull'allora diffusa concezione della differenza di genere. Tali norme incontrarono, tuttavia, l'opposizione delle femministe, in particolare del Nord Europa e degli Stati Uniti, sostenitrici della piena parità giuridica tra uomini e donne nel mondo del lavoro. Bisognerà aspettare gli anni '30 e le conseguenze della Grande depressione perché le loro proteste guadagnino lentamente terreno. La maggior parte dei governi, dei sindacati e dei datori di lavoro era a favore di una legislazione protettiva mirata specificamente alle donne.

Solo in epoca recente ci si è maggiormente interessati al ruolo attivo svolto dalle donne all'interno dell'Organizzazione¹⁴⁹. Le organizzazioni delle donne mostrarono fin da subito un grande interesse per l'OIL. Si esprimevano a nome dell'elevato numero di donne che, in molti paesi, erano entrate nel mercato del lavoro durante la Prima guerra mondiale e volevano far sentire

147 Alcuni governi e sindacati, ad esempio, promuovevano la creazione di una commissione permanente per supervisionare l'equa distribuzione internazionale delle materie prime come mezzo per rilanciare la produzione ed evitare la disoccupazione. La maggior parte dei governi, tuttavia, si oppose a tale proposta considerandola una violazione della sovranità nazionale. I paesi ricchi di materie prime si mostrarono particolarmente contrari e la proposta fu respinta da una netta maggioranza. Un anno dopo, il Consiglio della Società delle Nazioni decise che tale questione non sarebbe stata di competenza dell'OIL. Vedasi Alcock, *History of the International Labour Organization*, p. 45.

148 Nella Raccomandazione che accompagna la Convenzione si trovano solo alcuni accenni alla dimensione economica del problema, quali il fatto di riservare programmi di lavori pubblici ai periodi di disoccupazione.

149 Vedasi, ad esempio, Boris, Hoehtker, e Zimmermann, ed., *Women's ILO*.

la voce di tutte queste donne. Le organizzazioni femministe, in rappresentanza delle donne che avevano appena ottenuto il diritto di voto in alcuni paesi europei, fecero pressione sui governi nazionali alla Conferenza di Pace di Parigi e alla Conferenza di Washington nel 1919 per garantire la partecipazione delle donne alla nuova Organizzazione e per fare del lavoro femminile un elemento centrale della sua attività. A Washington, circa 200 donne di 19 paesi parteciparono al primo Congresso internazionale delle lavoratrici (*International Congress of Women Workers*, ICWW), con l'obiettivo di sviluppare una strategia comune in vista della prima sessione della Conferenza Internazionale del Lavoro¹⁵⁰.

Le donne, tuttavia, non parlavano all'unisono e il significato che attribuivano al concetto di giustizia sociale variava a seconda del quadro sociale e culturale di riferimento. Alcune donne come Betzy Kjelsberg, attivista dei diritti delle donne e delegata del governo norvegese alla Conferenza Internazionale del Lavoro dal 1923 al 1935, consideravano la lotta per l'uguaglianza sul lavoro come parte di una lotta più ampia per la piena parità. Esse si opponevano a una legislazione che proteggesse specificamente le donne. Le associazioni delle donne conservatrici e cristiane erano invece a favore di una legislazione protettiva, supportata anche dalle sindacaliste, spesso di orientamento socialista, la cui priorità era il miglioramento delle condizioni di lavoro delle donne attraverso una legislazione speciale. Molte di loro avevano appoggiato la convenzione dell'IALL del 1906 sul lavoro notturno delle donne, che era di natura protettiva e che fu discussa nuovamente a Washington. Nel 1919, queste divergenze ideologiche e strategiche all'interno del movimento delle donne limitarono la capacità delle femministe di influenzare in modo significativo il processo decisionale. Ciò risultò ancora più grave in considerazione delle difficili condizioni economiche in cui versava l'Europa. Il ritorno di milioni di soldati dal fronte aveva sollevato il timore della disoccupazione di massa, alimentando a sua volta un'ostilità diffusa contro il lavoro delle donne¹⁵¹.

Le prime due Convenzioni rivolte specificamente all'occupazione femminile furono l'espressione principale del pensiero protettivo dominante. Per le femministe, la Convenzione (n. 4) sul lavoro notturno (delle donne) del 1919 era espressione della volontà di perpetuare, attraverso l'azione normativa dell'OIL, un ordine sociale che dava priorità all'accesso dell'uomo al mondo

150 Dorothy Sue Cobble, "The Other ILO Founders: 1919 and Its Legacies", in *Women's ILO*, Boris, Hoehtker, e Zimmermann, ed., pp. 27–49; Ulla Wikander, "Demands on the ILO by Internationally Organized Women in 1919", in *ILO Histories*, Van Daele et al., ed., pp. 67–90.

151 Wikander, "Demands on the ILO by Internationally Organized Women in 1919".

del lavoro e che considerava le donne relegate al ruolo di casalinga e madre¹⁵². Al contrario, la Convenzione (n. 3) sulla protezione della maternità ottenne un più ampio sostegno tra le organizzazioni delle donne, perché conteneva delle disposizioni riguardanti le prestazioni obbligatorie che andavano oltre il semplice quadro protettivo. La tutela delle lavoratrici durante la gravidanza e subito dopo la nascita fu l'aspetto meno controverso dell'azione normativa a protezione delle donne e rimane l'unico elemento normativo dell'OIL dedicato specificamente alle donne in vigore ancora oggi. Durante gli anni tra le due guerre, l'OIL proseguì la sua azione normativa, prevalentemente protettiva, adottando norme specifiche in funzione del genere, per esempio in riferimento al lavoro sotterraneo, o inserendo riferimenti specifici alle donne in convenzioni altrimenti neutre rispetto al genere¹⁵³. Il dibattito proseguì fino al 1930, soprattutto dopo la crisi economica mondiale del 1929 che aggravò la situazione, riducendo maggiormente l'accesso delle donne al lavoro qualificato. Allo stesso tempo, nuovi gruppi femministi come l'*Open Door International*, fondato nel 1929, rinnovarono la campagna per la parità di genere focalizzandosi sulla parità di retribuzione¹⁵⁴.

Strettamente correlata ai dibattiti sulla posizione delle donne nel mondo del lavoro era la questione della loro rappresentanza in seno all'OIL. I primi tentativi di garantire alle donne una pari rappresentanza rispetto agli uomini negli organi tripartiti dell'OIL non funzionarono. Nessuna delle 40 delegazioni nazionali presenti a Washington nel 1919 contava delegate donne con diritto di voto, e le 23 donne presenti erano solamente consulenti o assistenti di delegati uomini. Alcune si dimostrarono molto attive — come la studiosa giapponese femminista Tanaka Taka, il cui discorso a favore delle donne con basso reddito, pronunciato alla Conferenza senza previa autorizzazione aveva provocato uno scandalo in Giappone — ma la maggior parte rimaneva

152 Nora Natchkova e Céline Schoeni, "The ILO, Feminists and Expert Networks: The Challenges of a Protective Policy", in *Globalizing Social Rights*, Kott e Droux, ed., pp. 49–66, qui p. 53; vd. Anche Brigitte Studer, Regina Wecker, e Gaby Sutter ed., *Die "schutzbedürftige Frau". Zur Konstruktion von Geschlecht durch Mutterschaftsversicherung, Nachtarbeitsverbot und Sonderschutzgesetzgebung*, Zurigo, Chronos, 2001.

153 La Convenzione n. 35 del 1933 sull'assicurazione per la vecchiaia conteneva un passaggio secondo cui le pensioni dovevano includere un importo fisso, indipendentemente dal tempo coperto dall'assicurazione. Ciò funzionava in particolare a beneficio delle donne, poiché esse avevano maggiori probabilità di ricevere salari più bassi e lavorare per periodi più brevi a causa della maternità. La Convenzione n. 44 del 1934 sulla disoccupazione, al contrario, consentiva l'esenzione del lavoro domestico (prevalentemente femminile).

154 Sull'*Open Door International* vedi Francoise Thébaud, "Difficult Inroads, Unexpected Results: The Correspondence Committee on Women's Work in the 1930s", in *Women's ILO*, Boris, Hoehtker, e Zimmermann, ed., pp. 50–74.



Figura 2: La delegata del governo norvegese Betzy Kjelsberg (al centro) con consulenti tecniche. Kjelsberg fu la prima delegata donna con diritto di voto alla terza sessione della Conferenza Internazionale del Lavoro nel 1921.

nell'ombra¹⁵⁵. Tuttavia, grazie al loro lavoro nelle commissioni, alcune consulenti donne, come la britannica Margaret Bondfield, riuscirono a esercitare una certa influenza sulle convenzioni adottate. Durante l'intero periodo interbellico, le donne rappresentavano solo il quattro per cento dei delegati alla Conferenza, mentre nessuna figurava tra le delegazioni dei datori di lavoro¹⁵⁶.

All'interno dell'Ufficio la situazione non era molto diversa, sebbene all'inizio le donne fossero meglio rappresentate rispetto al Segretariato della Società delle Nazioni — e ciò grazie alla loro posizione relativamente forte nella rete internazionale di riformatori sociali che esisteva prima della guerra intorno all'IALL. Tuttavia, solo un numero molto limitato occupava posizioni di rilievo. Quando ciò accadeva, si trattava di ambiti ritenuti “femminili”,

155 Dorothy Sue Cobble, “Japan and the 1919 ILO Debates over Rights, Representations and Global Labour Standards”, in *The ILO from Ginevra to the Pacific Rim*, Jensen and Lichtenstein, ed., pp. 55–79.

156 Natchkova e Schoeni, “The ILO, Feminists and Expert Networks: The Challenges of a Protective Policy”; Marieke Louis, “Women's Representation at the ILO: A Hundred Years of Marginalization”, in *Women's ILO*, Boris, Hoehtker e Zimmermann, ed., pp. 202–225.

relativi ad esempio ai bambini e ai giovani. La crisi economica mondiale fornì un importante incentivo per la creazione, nel 1932, di una commissione di corrispondenza per il lavoro delle donne, il cui compito principale era la raccolta di informazioni sulla situazione delle lavoratrici negli Stati membri dell'OIL. Sebbene la commissione fornisse una valida “rete di solidarietà”¹⁵⁷, la predominanza dei gruppi cristiani al suo interno, molti dei quali contrari all'occupazione femminile, rifletteva il paradigma protettivo. Le attività della commissione furono un “debole sostegno” delle attività dell'OIL per le donne negli anni '30¹⁵⁸. Con l'apertura, nel 1933, del Servizio del lavoro delle donne e dei giovani lavoratori, guidata dalla socialista femminista francese Marguerite Thibert, ci fu un cambio di direzione. Il piccolo servizio di Thibert, con il suo obiettivo di cercare di “bilanciare le visioni contrastanti sull'uguaglianza delle donne” preparò il terreno per il lavoro futuro. Ancora più importante, il servizio elaborò il primo rapporto completo sulle condizioni di lavoro delle donne in 40 Stati membri, punto di riferimento per le attiviste della parità dei diritti, che fornì all'OIL una base per superare l'approccio protettivo negli anni a venire¹⁵⁹.

I bambini e i giovani

Il tema del lavoro minorile, anche questo trattato principalmente da un punto di vista protettivo, fu, invece, meno controverso. L'azione legislativa a favore del benessere dei bambini fu per molto tempo un'apripista per progetti umanitari e sociali di più ampio respiro, e la questione pareva particolarmente adatta a mobilitare l'opinione pubblica a favore dell'azione dell'OIL. Durante la seconda metà del XIX secolo, prese piede una nuova concezione dell'infanzia e della protezione dei bambini da condizioni di vita pericolose¹⁶⁰. Le lotte contro lo sfruttamento dei bambini e quelle per stabilire l'età minima di ammissione al lavoro ebbero un enorme peso simbolico, ottenendo il favore di tutti i movimenti riformisti di qualsiasi orientamento politico. In questo ambito, l'OIL poteva avvalersi del lavoro preparatorio dell'IALL che già prima

¹⁵⁷ Thébaud, “Difficult Inroads, Unexpected Results”, pp. 50–74.

¹⁵⁸ *Ibid.*

¹⁵⁹ La Divisione di Thibert era carente di personale rispetto ad altre divisioni, ma riuscì comunque a compilare la prima relazione legislativa: — *Le statut légal des travailleuses* — che descriveva, nelle sue 700 pagine, le condizioni di lavoro delle donne di 40 paesi, con riferimento a vari criteri, quali pari retribuzione, disoccupazione e diritto al lavoro.

¹⁶⁰ Joelle Droux, “From Inter-Agency Competition to Transnational Cooperation: The ILO Contribution to Child Welfare Issues during the Inter-War Years”, in *Globalizing Social Rights* Kott e Droux, ed., pp. 262–279.

della guerra aveva affrontato la questione dell'età minima nell'industria. La Convenzione (n. 5) che stabiliva a 14 anni l'età minima di lavoro nell'industria, adottata dalla prima Conferenza Internazionale del Lavoro nel 1919, fu considerata un successo storico, ottenuto dopo una lotta durata dieci anni. Durante gli anni tra le due guerre, l'OIL adottò complessivamente altre 15 Convenzioni e Raccomandazioni rivolte, sotto diversi aspetti, alla protezione dei bambini e dei giovani¹⁶¹.

Paradossalmente, queste Convenzioni sull'età minima dimostrarono i limiti dell'OIL. Molti paesi, infatti, si astennero dalla ratifica, non tanto perché fossero a favore del lavoro minorile, ma perché in quei paesi l'istruzione era obbligatoria fino all'età di 12 anni e, di conseguenza, si sarebbe creato un vuoto di due anni prima che gli adolescenti potessero accedere al mondo del lavoro. Per superare questo ostacolo, sarebbe stato necessario un approccio più globale della questione, ma i temi relativi all'istruzione non erano chiaramente di competenza dell'OIL. Questo fu uno dei motivi per cui, nella fase iniziale, l'OIL non fece della protezione dei minori una priorità delle sue attività. L'Organizzazione cercò comunque di creare delle alleanze con le prime organizzazioni non governative (ONG), quali Save the Children International Union (SCIU) e l'Associazione Internazionale per la protezione del bambino (*International Association for Child Protection*, IACP). Attraverso la collaborazione con queste organizzazioni transnazionali di volontari, l'OIL cercava, da una parte, di affermare la propria competenza e, dall'altra, di neutralizzare i "potenziali rivali" costituiti in "potenti reti", tattica che avrebbe applicato anche in altri campi. In riferimento alla protezione dei minori, tale strategia fu particolarmente importante dopo che l'IACP aveva stretto forti legami con la sezione sociale della Società delle Nazioni nel corso degli anni '20. Con la SCIU — che da fornitore di aiuti di emergenza passò a essere, negli anni '30, un'organizzazione a sostegno del benessere dei bambini nel più ampio senso della politica sociale — l'OIL stabilì, in particolare in Europa centrale e orientale, un rapporto di cooperazione simbiotica, rendendo la SCIU "efficace portavoce" delle norme dell'OIL¹⁶².

Durante gli anni '30, l'attenzione di tale rete iniziò a spostarsi dai bambini ai giovani lavoratori. La questione della protezione dei giovani lavoratori veniva considerata come particolarmente urgente poiché, dopo la crisi economica, essi appartenevano alle categorie di lavoratori più vulnerabili. Sulla

161 Tra queste Convenzioni ricordiamo la Convenzione n. 5 del 1919 sull'età minima di lavoro (industria), la Convenzione n. 10 del 1921 sull'età minima di lavoro (agricoltura) e la Convenzione n. 32 del 1932 sull'età minima (lavoro non industriale).

162 Droux: "From inter-agency competition to transnational cooperation".

scia delle tradizionali teorie sulla protezione dei giovani, molti consideravano l'integrazione dei giovani nel mercato del lavoro il miglior strumento per preservarli dalla delinquenza e dal decadimento morale. Altri, invece, consideravano che si trattasse di una missione politica, partendo dalla constatazione che i giovani, permanentemente tagliati fuori dal mercato del lavoro, erano facile preda dei movimenti antidemocratici. Ciò portò, tra il 1935 e il 1939, all'adozione di una serie di Convenzioni e Raccomandazioni, tra cui la Raccomandazione (n. 45) sulla disoccupazione giovanile. Quest'ultima scatenò una viva controversia sulla misura in cui lo Stato dovesse dimostrarsi risolutamente interventista, ricorrendo persino a misure di coercizione per ovviare al problema. Il dibattito si incentrò sul ricorso ai campi di lavoro come mezzo per salvare i giovani dalla disoccupazione, come già facevano la Germania nazista e l'Italia fascista. Tuttavia i campi di lavoro per i giovani esistevano anche in alcuni paesi democratici, come ad esempio gli Stati Uniti dove rappresentavano un elemento essenziale del New Deal. Nel 1935, quando la Conferenza Internazionale del Lavoro adottò la Raccomandazione sulla disoccupazione giovanile, la delegazione degli Stati Uniti, rappresentata dalla rinomata attivista per il benessere dei minori Grace Abbott, riuscì a far includere i campi di lavoro tra le sue disposizioni. Tuttavia, non fu facile dissipare le preoccupazioni secondo cui tali sistemi avrebbero potuto degenerare in strumenti di indottrinamento politico o di mobilitazione militare¹⁶³.

Veterani di guerra, lavoratori con disabilità e rifugiati

Le prime attività dell'OIL per la protezione di altri tre gruppi di lavoratori — veterani di guerra, lavoratori con disabilità e rifugiati — erano direttamente collegate al contesto storico dal quale nacque l'Organizzazione. Le prime attività riguardavano i lavoratori con disabilità. La questione dei lavoratori con disabilità ha per punto di partenza l'impegno dell'OIL nel risolvere il grande problema dei veterani di guerra mutilati. Il francese Adrien Tixier, responsabile delle questioni riguardanti gli invalidi di guerra presso l'Ufficio, fu il riferimento del lavoro con le associazioni dei veterani mutilati della Prima guerra mondiale, avendo lui stesso perso il braccio sinistro in una delle prime battaglie del 1914¹⁶⁴. Nel 1921, il Consiglio di amministrazione convocò una commissione consultiva per analizzare i problemi riguardanti

163 *Ibid.*

164 Sul ruolo di Tixier vd. anche Jay Winter e Antoine Prost, *René Cassin and Human Rights: From the Great War to the Universal Declaration, Human Rights in History*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013, pp. 52–58.

l'occupazione degli ex soldati disabili. Successivamente, nel 1923, si tenne una riunione di esperti dell'OIL per analizzare i "metodi di collocamento degli uomini con disabilità". Il rapporto della commissione fu il primo studio comparativo internazionale sul collocamento delle persone con disabilità. Le preoccupazioni emerse per i veterani di guerra si estesero alla questione del collocamento di tutti i lavoratori vittime di infortuni. Due anni più tardi, la Raccomandazione (n. 22) sull'indennità (importo minimo) per gli incidenti sul lavoro, adottata dalla Conferenza nel 1925, costituì il primo riconoscimento internazionale delle necessità lavorative delle persone con disabilità¹⁶⁵.

Il secondo gruppo di cui si occupò l'OIL fu quello dei rifugiati¹⁶⁶. La guerra, le rivoluzioni russe e il crollo di tre imperi — austro-ungarico, russo e ottomano — avevano costretto un numero di persone senza precedenti a lasciare le loro case: i russi in fuga dalla rivoluzione e dalla guerra civile; gli armeni sopravvissuti al genocidio nella Turchia ottomana; i ruteni, gli ucraini e i bielorusi, diventati minoranze nei nuovi Stati nazionali dell'Europa orientale e centrale, in cerca di omogeneità etnica. Con gli ebrei in fuga dalle persecuzioni diffuse, tutti questi popoli erano in movimento. Nei paesi di accoglienza, anche questi afflitti dalla guerra e dalla crisi economica, essi non erano sempre visti di buon occhio e venivano spesso considerati una minaccia politica e sociale. La questione della loro occupazione si trovò presto al centro del dibattito.

In queste circostanze, l'Alto Commissario per i Rifugiati della SDN, il Norvegese Fridtjof Nansen, che già dal 1921 aveva organizzato l'aiuto ai rifugiati russi e armeni, si rivolse all'OIL per chiedere aiuto. Nel 1924, Nansen presentò al Consiglio della SDN una proposta per trasferire i servizi dell'Alto Commissario all'Ufficio che disponeva delle strutture e delle risorse che a lui mancavano. Inoltre, dal punto di vista di Nansen, trasferire la questione dei rifugiati all'Ufficio era un modo per "depoliticizzare" un problema molto controverso e complesso. Dopo alcuni dibattiti in seno al Consiglio di amministrazione, nel giugno del 1924, il personale dell'Alto Commissariato fu trasferito all'Ufficio, all'interno del quale fu creato un piccolo Servizio dei rifugiati nel gennaio del 1925. Quest'ultimo, rimasto formalmente parte della SDN, iniziò a collaborare con il Servizio delle migrazioni dell'Ufficio e con i corrispondenti nazionali

165 Gildas Brégain, "Un problème national, interallié ou international? La difficile gestion transnationale des mutilés de guerre (1917–1923)", *Revue d'histoire de la protection sociale* 9, n. 1 (2016) pp. 110–132.

166 Dzovinar Kévonian, "En jeux de catégorisations et migrations internationales. Le Bureau International du Travail et les réfugiés (1925–1929)", *Revue européenne des migrations internationales* 21, n. 3 (2005) pp. 95–124.

dell'Organizzazione in diversi paesi. Nel 1926, l'Ufficio istituì una commissione speciale per affrontare le questioni dei rifugiati. Questa commissione si occupava delle attività quotidiane, mentre la SDN conservava la gestione politica di queste questioni. In tutte le attività riguardanti i rifugiati, l'OIL rimaneva legata al mandato strettamente definito dall'Alto Commissario, il che significava occuparsi esclusivamente dei russi e degli armeni e di un certo numero di minoranze cristiane degli ex territori dell'impero ottomano¹⁶⁷.

La funzione del Servizio per i rifugiati dell'Ufficio era quella di censire e centralizzare tutte le offerte di lavoro con l'obiettivo di compiere ricerche statistiche sui rifugiati e di selezionarli in base alle loro qualifiche, un compito complesso poiché richiedeva la cooperazione dei paesi ospitanti. Un altro importante obiettivo del Servizio era quello di verificare le possibilità di reinsediamento, ad esempio in America latina. Sebbene Thomas insistesse sulla natura tecnica del lavoro dell'OIL, i problemi erano numerosi: il problematico status giuridico dei rifugiati, l'ottenimento di visti, la diversità delle popolazioni e delle fasce d'età. L'azione dell'OIL fu caratterizzata da risultati contrastanti. Tra il 1925 e il 1928, l'OIL collocò circa 50.000 rifugiati, ma un gran numero di loro (ossia il 52% di tutti i rifugiati collocati tra il 1925 e il 1926) fu collocato in Francia, che in quel momento aveva bisogno di lavoratori migranti, o in territori sotto tutela francese. In America latina, tuttavia, dove l'Argentina era considerata la meta più promettente, gli sforzi non ebbero successo a causa di problemi giuridici e finanziari. Gli Stati infatti non rinnovarono i cosiddetti passaporti Nansen per gli apolidi e rafforzarono i controlli sull'immigrazione, mentre i datori di lavoro si rifiutarono di stipulare contratti di lavoro. Un altro problema riguardava la difficoltà dell'OIL di collocare i colletti bianchi e di agire in favore dei gruppi che non rientravano nel suo mandato, come i bambini, gli anziani e le persone con disabilità. Essa riusciva a collocare i lavoratori industriali e, in una certa misura, i lavoratori agricoli, ma non le altre categorie di lavoratori¹⁶⁸.

Delle voci critiche si sollevarono in seno al Consiglio di amministrazione sin dall'inizio dell'attività per i rifugiati. Alcuni insistevano sul fatto che tali attività andavano considerate come temporanee e provvisorie. Gli Stati non volevano che l'OIL s'impegnasse in questioni di reinsediamento, che venivano considerate fuori dal mandato dell'Organizzazione. Poiché il problema non

167 Edita Gzoyan, "The League of Nations and Armenian Refugees: The Formation of the Armenian Diaspora in Syria", *Central and Eastern European Review*, vol. 8, n. 1 (2014); Kévonian, "Enjeux de catégorisations et migrations internationales".

168 Kévonian, "Enjeux de catégorisations et migrations internationales".

si poteva facilmente limitare alle sole questioni di occupazione, con il tempo crebbero le voci di disaccordo¹⁶⁹. Nel 1928, Thomas propose di trasferire nuovamente le funzioni del Servizio dei rifugiati all'Alto Commissario della Società delle Nazioni, cosa che avvenne nel 1929¹⁷⁰.

L'attività dell'OIL in favore dei rifugiati, sebbene di carattere eccezionale, evidenziò una caratteristica più generale della strategia dell'OIL per la lotta contro la disoccupazione: le migrazioni organizzate verso paesi con carenza di manodopera. In questo senso, le crisi dei rifugiati degli anni '20 rappresentarono un banco di prova. La disoccupazione veniva sempre di più considerata in termini di squilibrio strutturale tra domanda e offerta di lavoro. Le migrazioni organizzate erano giustificate quindi dalla necessità di mantenere mercati del lavoro e sistemi sociali adeguatamente regolamentati e protetti in paesi in cui l'alta concentrazione di rifugiati aveva provocato *dumping* salariale, aumento degli oneri a carico dei sistemi sociali (assistenza sanitaria ai rifugiati) e aumento della concorrenza tra i più poveri, se non addirittura gravi tensioni sociali¹⁷¹.

Oltre la tendenza industriale: lavorato marittimo, agricolo e intellettuale

L'attività normativa del periodo tra le due guerre rispondeva principalmente alle esigenze dei lavoratori industriali. Altre attività dell'Ufficio, come la ricerca sul tenore di vita, rafforzavano questa tendenza. Tuttavia, l'enfasi sui problemi dei lavoratori industriali fu presto messa in discussione. Le critiche arrivarono tanto dall'alto, cioè dalla direzione dell'Ufficio, che aveva continuamente cercato di ampliare e diversificare il proprio ambito d'azione, quanto dal basso, ossia da chi era escluso o emarginato dal lavoro dell'Organizzazione.

I lavoratori del settore marittimo furono i precursori del cambio di direzione. Il lavoro marittimo era considerato, per la sua natura transnazionale, un settore in cui l'OIL avrebbe potuto fornire un valido contributo per il miglioramento delle condizioni di lavoro. Proprio in virtù del suo carattere

169 OIL, Verbale del Consiglio di Amministrazione, 38^a sessione, Ginevra, 1928, pp. 66–67.

170 Dopo la morte di Nansen nel 1930, la Società delle Nazioni creò un organo stabile, l'Ufficio internazionale Nansen per i rifugiati. Claudena Skran, *Refugees in Interwar Europe. The Emergence of a Regime*, Oxford, Oxford University Press, 1995.

171 Sulle più ampie implicazioni dell'azione dell'OIL in questo ambito nell'epoca in cui nacque la categoria di "migrazione internazionale", vedasi Yann Stricker, "'International Migration' between Empire and Nation. The Statistical Construction of an Ambiguous Global Category in the International Labour Office in the 1920s", *Ethnicities*, marzo, 2019.

particolare, era l'unico ambito del lavoro dell'Organizzazione ad essere oggetto di conferenze internazionali specifiche, già dalla seconda sessione — marittima — della Conferenza internazionale del lavoro svoltasi a Genova nel 1920¹⁷². Stabilire delle norme comuni in questo ambito lavorativo risultava tuttavia molto complesso, soprattutto a causa delle enormi differenze di retribuzione e di condizioni di lavoro tra i lavoratori marittimi europei e quelli dell'Asia meridionale, dell'Asia sudorientale e dell'Africa. In Europa, i governi, gli armatori e i sindacati marittimi non erano molto propensi ad affrontare queste differenze, come pure quelle razziali, quando si trattò, ad esempio, di regolamentare l'orario di lavoro. D'altra parte, i lavoratori marittimi asiatici criticavano le norme universali, considerandole uno strumento protezionistico imposto dai paesi occidentali. Nonostante questi dibattiti, l'OIL riuscì ad adottare, tra il 1920 e il 1936, ben 12 convenzioni su questioni meno controverse come l'età minima, il rimpatrio o l'esame medico¹⁷³.

Il caso del lavoro agricolo, invece, seguì un percorso diverso. Si trattava di sapere se l'ampio ed eterogeneo settore agricolo rientrava nell'ambito dell'azione normativa dell'OIL e, se sì, in che misura e per quali categorie di lavoratori. Tali questioni accompagnarono il periodo tra le due guerre e fino al Secondo dopoguerra¹⁷⁴. Nel corso delle prime due sessioni della Conferenza si decise che alcune delle convenzioni precedentemente adottate, quali quelle riguardanti la disoccupazione e la protezione delle donne e dei bambini, si dovevano applicare anche ai lavoratori agricoli. Un intervento del governo francese nel 1921, con il quale si mise in dubbio la competenza dell'OIL in questo settore, diede l'occasione per un chiarimento. A seguito alla decisione della Corte permanente di giustizia internazionale in favore della posizione dell'OIL, si spianò la strada per le sette ulteriori convenzioni che furono adottate prima della Seconda guerra mondiale¹⁷⁵. Eppure, né la decisione della

172 La Conferenza di Genova fu la prima Conferenza internazionale del lavoro in cui si lavorò senza sosta. La questione dei lavoratori marittimi era stata scelta probabilmente a causa dell'iniziale esclusa dai nove punti della Carta del lavoro ai sensi dell'articolo 427 della Costituzione originale. La tematica non era stata inclusa neanche all'ordine del giorno della Conferenza di Washington, principalmente a causa della resistenza di Andrew Furuseth, dirigente del sindacato del lavoro marittimo degli Stati Uniti. Inizialmente feroce oppositore dell'OIL, egli ne fu, in un secondo momento, un importante sostenitore. Vedasi. Leon Fink, "A Sea of Difference: The ILO and the Search for Common Standards. 1919-1945", in *The ILO from Ginevra to the Pacific Rim*, Jensen e Lichtenstein, ed., pp. 15-32.

173 Oggi esistono 36 convenzioni sul lavoro marittimo, con la Convenzione sul lavoro marittimo del 2006 come nuovo quadro normativo. Sul modo in cui l'OIL ha affrontato il lavoro marittimo, vedasi Fink, "A Sea of Difference".

174 Ribí Forclaz, "A New Target for International Social Reform".

175 Alcock, *History of the International Labour Organization*, p. 55.

Corte, né le norme adottate in materia di lavoro agricolo — in particolare sul diritto alla libertà di associazione, l'età minima e l'assicurazione malattia — riuscivano a nascondere il fatto che l'OIL si stava muovendo su un terreno incerto. Un'altra agenzia, infatti, l'Istituto internazionale di agricoltura (IIA), con sede a Roma, rivendicava la responsabilità su tutte le questioni riguardanti l'agricoltura. Nel 1922, l'OIL e l'AIi istituirono insieme un comitato agricolo consultivo misto, che però non ebbe mai una forte influenza sulle discussioni internazionali sull'agricoltura. Questa cooperazione fu presto oscurata dalla trasformazione dell'AIi in uno strumento di politica estera del governo fascista italiano¹⁷⁶.

Dietro la definizione stessa di “lavoro agricolo” si nascondeva un problema più fondamentale, ossia l'enorme diversità di questo tipo di lavoro e l'altrettanto grande varietà di condizioni in cui era svolto nelle diverse parti del mondo, condizioni influenzate dal regime di proprietà, dalla distribuzione della terra, dal clima o dalle differenze sociali e culturali. Definire delle norme comuni in grado di riflettere tali diversità era un lavoro immenso. Il rischio che tale diversità avrebbe reso del tutto priva di significato qualsiasi norma era una reale preoccupazione. Inoltre, il lavoro agricolo non rientrava facilmente nella struttura tripartita dell'OIL. L'agricoltura rappresentava infatti la parte meno sindacalizzata del mondo del lavoro e le principali federazioni sindacali non avevano un vero interesse per la questione. Lo status inferiore del lavoro agricolo si rifletteva nelle scarse risorse allocate a livello istituzionale. Come per la maggior parte degli altri settori, la crisi economica mondiale rappresentò un punto di svolta nel modo in cui l'OIL trattava il lavoro agricolo. La crisi aveva portato alla luce i bassi livelli di vita e le condizioni di lavoro disastrose dei lavoratori delle aree rurali, in Europa e altrove, particolarmente provate dagli effetti della depressione e, soprattutto, dal conseguente crollo della domanda e abbassamento dei prezzi. Nel 1936, l'OIL convocò una commissione tripartita permanente sull'agricoltura, costituita da rappresentanti dei datori di lavoro e dei sindacati agricoli e da esperti del settore. Grazie alla sua composizione e alla sua attività, la commissione dimostrò per la prima volta quello che Amalia Ribí Forclaz ha definito “una comprensione dei pro-

176 Giuseppe De Michelis, Presidente dell'IIA dal 1925 al 1933 svolse per molti anni anche la funzione di delegato, sia all'interno della Società delle Nazioni che dell'OIL. Vedasi Stefano Gallo, “Dictatorship and International Organizations: The ILO as a Test Ground for Fascism”, in *Globalizing Social Rights*, Kott e Droux, ed., pp. 160–161.

blemi agricoli sociali su scala mondiale”, gettando le basi per l’integrazione più completa del lavoro agricolo nelle attività dell’OIL dopo la Seconda guerra mondiale, tanto in materia normativa quanto nell’ambito dell’assistenza tecnica¹⁷⁷.

Analogamente al caso del lavoro agricolo, il problema dei lavoratori “intellettuali” — i cosiddetti “colletti bianchi” — i quali chiedevano all’OIL il riconoscimento come categoria a sé stante, riguardava essenzialmente l’imprecisione della definizione stessa di tali categorie di lavoratori. L’espressione “lavoratori intellettuali” si riferiva a un insieme eterogeneo di professioni: artisti, musicisti, scrittori, così come anche giornalisti e accademici. Quanto alla categoria dei “colletti bianchi”, questa faceva riferimento agli impiegati di livelli intermedi, ma si trattava di un termine generico che raggruppava tutti i lavoratori che non svolgevano un lavoro manuale in senso stretto. Alcune sottocategorie disponevano di una rappresentazione transnazionale di vecchia data, come l’*Association littéraire et artistique internationale* (ALAI), fondata nel 1878, o il *Bureau central des associations de presse*, fondato nel 1894. Non era facile trovare un terreno comune tra i sindacati di tutte queste categorie di lavoratori, dato che le loro aspettative in termini di rappresentanza professionale differivano notevolmente. Mentre alcuni erano interessate ai diritti d’autore o ai contratti-tipo per i lavoratori autonomi, altri, come i lavoratori del settore universitario o gli impiegati, erano maggiormente preoccupati da questioni sindacali più tradizionali, come i salari o l’orario di lavoro.

Inserirsi nel quadro normativo dell’OIL fu il motivo principale alla base della fondazione, nel 1923, della Confederazione internazionale dei lavoratori intellettuali (*Confédération internationale des travailleurs intellectuels*, CITI), prima associazione ad oltrepassare i confini professionali. Albert Thomas promosse questa iniziativa, poiché la nuova organizzazione rafforzava ulteriormente la rete internazionale dell’OIL. A sua volta, L’OIL doveva trovare una modalità di cooperazione con il Comitato internazionale per la cooperazione intellettuale (*International Committee on Intellectual Cooperation*, ICIC), un’organizzazione consultiva della SDN fondata nel 1922 (precursore dell’Organizzazione delle Nazioni Unite per l’educazione, la scienza e la cultura, UNESCO). Fu relativamente facile stabilire una divisione del lavoro tra le due istituzioni, poiché l’attività dell’ICIC era incentrata sul lavoro intellettuale e la promozione dello scambio interculturale, mentre l’OIL e la CITI (che collaborava anche con l’ICIC) erano principalmente interessate ai lavoratori intellettuali in quanto tali.

¹⁷⁷ Ribi Forclaz, “A New Target for International Social Reform”, p. 323.

Nonostante l'apertura dell'OIL nei confronti dei lavoratori intellettuali, non fu facile integrare all'interno di un'organizzazione con un forte orientamento industriale una categoria di lavoratori così vasta e indefinita. Questa difficoltà portò alla creazione di diverse sotto-commissioni per i "lavoratori dipendenti" e di una commissione consultiva per i lavoratori intellettuali, responsabile di tutte le altre categorie. Più importante di questa ripartizione, l'integrazione dei lavoratori intellettuali sollevò diverse questioni: il significato del lavoro intellettuale in senso lato, l'importanza degli *habitus* e delle culture professionali, la tensione tra modalità di lavoro individualizzate e la ricerca di una rappresentanza collettiva¹⁷⁸.

La copertura dell'intera area sociale: salute sul lavoro, alloggi e tempo libero

Parallelamente all'espansione del suo ambito d'azione verso nuove categorie di lavoratori, l'OIL si aprì a una più ampia concezione della natura delle questioni di politica sociale. Alcune discussioni finirono per portare l'OIL su aree che si trovavano inizialmente al di fuori del suo ambito di competenza. Questo non fu comunque il caso delle assicurazioni sociali. Durante il suo primo ventennio di attività, l'OIL aveva adottato convenzioni sui regimi di assistenza sociale riguardanti la vecchiaia, la malattia, gli infortuni e la disoccupazione. Tali norme si basavano sul "modello tedesco" di regimi assicurativi contributivi obbligatori associati al contratto di lavoro del singolo lavoratore. Essi riflettevano l'orientamento dell'OIL in favore del lavoro industriale. Solo negli anni '30, sotto l'influenza degli Stati Uniti, una concezione più ampia dell'assicurazione sociale iniziò a guadagnare terreno all'interno dell'Organizzazione¹⁷⁹.

L'ambito in cui l'attività normativa dell'OIL fu più innovativa è quello del salario minimo, che aprì la strada a questioni sociali di più ampio respiro. Sin dall'inizio, garantire un "salario atto a assicurare un adeguato livello di sussistenza" fu uno degli obiettivi dell'OIL. Questo era considerato uno strumento per evitare la concorrenza sleale basata sui bassi salari. In un'epoca in l'esistenza di solidi meccanismi di contrattazione collettiva era ancora rara o lontana, i salari minimi erano considerati lo strumento migliore per assicurare un certo livello di vita ai lavoratori e per promuovere la stabilità economica

178 Verbruggen, "Intellectual Workers and Their Search for a Place within the ILO During the Interwar Period".

179 Kott, "Constructing a European Social Model", pp. 181–193.

e la pace sociale. L'azione normativa, in questo senso, seguì una doppia logica protettiva e “proto-keynesiana”. Nel 1928, la Conferenza adottò la Convenzione (n. 26) sui metodi per la fissazione dei salari minimi, una delle convenzioni dell'OIL maggiormente ratificate. L'attività di ricerca sui livelli di vita che accompagnò l'azione normativa dell'OIL a partire dagli anni '20, ottenne grande riconoscimento per la sua natura innovativa, rappresentando un punto di riferimento per l'elaborazione delle politiche sociali¹⁸⁰. Attraverso la definizione di categorie astratte per misurare il tenore di vita, l'OIL contribuì — e in un certo senso creò — i presupposti per la pianificazione sociale ed economica anche nell'ambito delle politiche di sviluppo, conferendogli delle solide basi empiriche. Allo stesso modo, le attività di ricerca dell'Ufficio sui livelli di vita e l'elaborazione di statistiche sociali contribuirono, durante questo periodo iniziale, ad elaborare un concetto di diritti sociali ed economici¹⁸¹.

Il modo in cui furono affrontate le questioni sanitarie è l'esempio perfetto di una concezione “allargata” del mandato sociale dell'OIL e dei confini tra le politiche sociali e quelle del lavoro. Durante i primi anni della sua esistenza, l'OIL, con la Sezione di igiene industriale dell'Ufficio, dimostrò grande preoccupazione per le questioni di salute e sicurezza sul lavoro, seguendo il percorso tracciato dalla prima convenzione internazionale che, nel 1906, aveva bandito l'uso del fosforo bianco. Nel corso degli anni '20, tuttavia, l'OIL sviluppò un approccio più integrato, inquadrando sempre di più i problemi di salute sul lavoro (si parlava allora di “igiene industriale”) in funzione del più ampio contesto sociale. Era chiaro, comunque, che applicare all'attività normativa un approccio globale sulla salute sul lavoro sarebbe stato possibile solo fino ad un certo punto. Definire le “malattie professionali” come malattie “contratte sul lavoro” fu un compito difficile, proprio perché non si potevano sempre isolare le cause di tali malattie dalle condizioni generali di vita del lavoratore. Sebbene l'OIL riuscì, nel 1925, a stabilire un elenco delle malattie professionali riconosciute, la definizione di norme in questo ambito sollevò la questione delicata della responsabilità e delle indennità finanziarie. I go-

180 Vedasi Emmanuel Reynaud, *The International Labour Organization and the Living Wage: A Historical Perspective*, Conditions of Work and Employment Series N. 90, Ginevra, OIL, 2017.

181 Laure Piguët, “Establishing Social Justice through International Quantification: The International Labour Organization and Labour Statistics (1919–1939)”, presentazione non-pubblicata alla Conferenza *Fair is fair: International Historical Perspectives on Social Justice*, Padova, 2016; vedasi anche Laure Piguët, “La justice sociale par les statistiques? Le cas des accidents d'attelage des wagons de chemins de fer (1923–1931)”, *Le Mouvement Social* 2 (2018), pp. 31–43; Dzovinar Kévonian, “La légitimation par l'expertise: le Bureau international du travail et la statistique internationale”, *Les cahiers Irice* 2, no. 2 (2008), pp. 81–106. Wobbe, “Das Globalwerden der Menschenrechte in der ILO”.

verni e i datori di lavoro furono spesso reticenti ad impegnarsi a favore di norme che avrebbero comportato dei costi notevoli per loro. Per superare tali resistenze, Luigi Carozzi, a capo della Sezione di igiene industriale dell'Ufficio, applicò un approccio cauto e su più livelli, che includeva attività di ricerca e promozione. Seguendo i suoi consigli, l'OIL scelse una causa strategica, la lotta contro la silicosi — una malattia respiratoria tipicamente collegata al settore minerario — per mobilitare le sue reti internazionali. Nel 1930, l'OIL organizzò una conferenza internazionale a Johannesburg, in Sudafrica (la prima conferenza dell'OIL fuori dall'Europa), i cui risultati gettarono le basi per la successiva inclusione della silicosi nella Convenzione (n. 42) (riveduta) sulla compensazione dei lavoratori per malattie professionali del 1934¹⁸².

L'OIL avviò molto presto una collaborazione con l'Organizzazione di igiene della SDN (*League of Nations Health Organization*, LNHO) e con il suo direttore, il polacco Ludwik Rajchman, il quale stava cercando di fare della “medicina sociale” un paradigma nella politica internazionale in materia sanitaria. Durante il periodo interbellico, OIL e LNHO collaborarono nell'ambito di commissioni e conferenze, concentrandosi sull'analisi della relazione esistente tra salute e condizioni di vita generali, igiene rurale e benessere dei minori. Entrambe le organizzazioni promuovevano ricerche innovative sugli effetti della malnutrizione sulla popolazione attiva, sull'effetto positivo della luce del giorno e sui rischi per la salute legati al fumo e al rumore sui luoghi di lavoro. Negli anni '30, al culmine della crisi economica, entrambe le organizzazioni portarono avanti indagini sugli effetti psicologici della disoccupazione. Più di tutto, questa cooperazione fu il riflesso di un “rinnovato interesse per le determinanti socioeconomiche della salute”¹⁸³, segno distintivo di quel periodo. Senza dubbio, fu una delle cooperazioni meno conflittuali tra quelle portate avanti dall'OIL durante i suoi primi decenni di esistenza¹⁸⁴.

182 Lespinet-Moret, “Promouvoir la santé au travail?”; Thomas Cayet, Marie Thébaud-Sorger e Paul-André Rosental, “How International Organisations Compete: Occupational Safety and Health at the ILO, a Diplomacy of Expertise”, *Journal of Modern European History* 7, n. 2, 2009, pp. 174–96.

183 Gerry Rodgers *et al.*, *The ILO and the Quest for Social Justice*; Lespinet-Moret, “Promouvoir la santé au travail comme droit social?”

184 Durante gli ultimi anni del periodo interbellico, quando l'eugenetica emerse come concorrente sempre più forte, entrambe le organizzazioni condivisero una posizione comune di roccaforte del paradigma della medicina sociale. Vedasi Weindling, “Social Medicine at the League of Nations Health Organization and the International Labour Office Compared”, pp. 147–148.

Stando ai confini dell'ambito d'azione dell'OIL in materia di politica sociale, una constatazione simile si può fare a proposito della situazione abitativa dei lavoratori che, a prima vista, non era meno importante per il benessere dei lavoratori della sanità pubblica o dei servizi per l'impiego. All'epoca, molti paesi vivevano una grave crisi abitativa e la maggior parte dei lavoratori dei paesi industrializzati viveva in alloggi scarsi e insalubri. I programmi proattivi di edilizia pubblica, come quelli attuati nella "Vienna rossa" degli anni '20, dove le abitazioni accoglievano decine di migliaia di persone, erano un'eccezione alla regola. Per Albert Thomas e per molti altri, l'edilizia abitativa rientrava chiaramente nell'ambito normativo dell'OIL, ma tutti i tentativi di inserirla all'ordine del giorno della Conferenza incontrarono una forte resistenza dei governi e dei rappresentanti dei datori di lavoro. Agli occhi di questi ultimi, la questione abitativa doveva essere risolta dall'iniziativa privata. I governi, dal canto loro, si opponevano all'adozione di una Convenzione specifica che li avrebbe costretti a avviare programmi di edilizia abitativa pubblica, potenzialmente molto costosi. A causa della mancanza di volontà e di finanziamenti, il lavoro dell'Ufficio in quest'ambito rimase modesto durante il periodo tra le due guerre. L'OIL si vide quindi costretta a ricorrere a canali indiretti per continuare a promuovere le sue politiche abitative. L'edilizia abitativa, ad esempio, fu inclusa nella Raccomandazione (n. 21) del 1924 sull'utilizzo del tempo libero, insieme alle attività ricreative e alla lotta contro l'alcolismo. Inoltre, l'Ufficio cercò di mobilitare l'opinione pubblica attraverso la cooperazione con organizzazioni non governative come la Federazione internazionale della pianificazione urbana (*International Town Planning Federation*) e contribuì a lanciare l'Associazione internazionale dell'abitazione, con sede a Francoforte sul Meno, in Germania, che era strettamente legata all'OIL in termini istituzionali. Le reti create attraverso questa cooperazione avevano lo scopo di aumentare la consapevolezza del problema e informare il pubblico che l'OIL era pronta a proporre delle soluzioni¹⁸⁵.

Un altro ambito in cui l'OIL si impegnò fortemente durante il periodo interbellico fu quello della politica del tempo libero. L'adozione della Raccomandazione (n. 21) sul tempo libero rifletteva l'approccio riformista sociale ampio e globale adottato dall'OIL nei confronti del tempo libero dei lavoratori¹⁸⁶. La Raccomandazione seguiva, nella sua formulazione, la scia della Convenzione (n. 1) del 1919 sull'orario di lavoro (industria) ed era collega-

185 Pierre-Yves Saunier, "Borderline Work: ILO Explorations onto the Housing Scene until 1940", in *ILO Histories*, Van Daele et al., ed., pp. 197–220.

186 Liebscher, *Freude und Arbeit*.

ta al dibattito sulle condizioni di vita dei lavoratori. Piuttosto che definire il tempo libero semplicemente come tempo trascorso al di fuori dal lavoro, essa lo intendeva come uno strumento per aumentare il consumo privato tra tutte le classi sociali e promuovere lo sviluppo individuale dei lavoratori. Secondo i termini della Raccomandazione, “durante il tempo libero, i lavoratori possono, secondo le loro preferenze personali, sviluppare liberamente le loro capacità fisiche, intellettuali e morali” e quindi, “un tale sforzo è di grande valore per il progresso della civiltà”. Il tempo libero, in questo senso, permetteva di soddisfare vari obiettivi materiali e immateriali, individuali e sociali. Nel tempo libero, i lavoratori dovrebbero essere in grado di “fare ciò che preferiscono”, ma se “utilizzato con ragione”, esso potrebbe “aumentare la produttività” dei lavoratori e quindi svolgere anche una funzione economica¹⁸⁷. Durante gli anni tra le due guerre, l'OIL rappresentò il più importante forum internazionale sulle politiche del tempo libero. Come si vedrà più avanti, in questo ambito il modello sociale liberale dell'OIL era in competizione con i modelli autoritari in materia di politica sul tempo libero, principalmente quelli dell'Italia fascista e della Germania nazista¹⁸⁸.

In che misura l'attività normativa dell'OIL fu un successo durante i primi anni? Stando ai numeri, il bilancio è eterogeneo. Durante il periodo interbellico, il tasso di ratifica delle norme internazionali del lavoro aumentò rapidamente, seppur in modo diverso per ciascuna norma¹⁸⁹. Tra tutte le convenzioni adottate, la Convenzione (n. 19) sull'uguaglianza di trattamento (infortuni sul lavoro) del 1925, rivolta ai lavoratori migranti, ebbe il maggior successo ottenendo 35 ratifiche. Questa era seguita dalla Convenzione (n. 16) sull'esame medico dei giovani (lavoro marittimo) del 1921, la Convenzione (n. 18) sulle malattie professionali, del 1925 e la Convenzione (n. 27) sull'indicazione del peso sui colli trasportati con navi, del 1929, ciascuna delle quali ottenne 34 ratifiche¹⁹⁰.

Il successo relativo di alcune di queste norme poteva essere spiegato dalla loro natura tecnica, mentre la mancanza di ratifiche di altre norme poteva essere spiegata dal loro carattere politico o controverso. Nel caso della Convenzione sull'uguaglianza di trattamento (infortuni sul lavoro), l'adozione

187 Raccomandazione n. 21 del 1924 sull'utilizzo del tempo libero.

188 Liebscher, *Freude und Arbeit*; vd. anche il capitolo 2 sul “fascismo”.

189 Nicolas Valticos, “Fifty Years of Standard-Setting Activities by the International Labour Organisation”, *Rivista Internazionale del Lavoro* 135, n. 3–4 (1996), pp. 393–414, qui p. 408.

190 Si trattava, in alcuni casi, di ratifiche condizionate: un paese, come ad esempio la Francia, si impegnavo a ratificare una norma solo dopo la ratifica di altri Stati, in particolare Gran Bretagna. In tutto, rientrano in questa casistica 13 ratifiche. Francis Maupain, *The Future of the International Labour Organization in the Global Economy*, Oxford, Hart Publishing, 2013), n. 50.

si basava su accordi bilaterali risalenti al periodo che precedeva la Prima guerra mondiale che regolavano il trattamento tra nazioni dei lavoratori migranti su base reciproca. Vale la pena notare che la questione dell'uguaglianza di trattamento dei lavoratori migranti e la sua regolamentazione a livello internazionale non fu, in questo primo periodo, particolarmente controversa.

I numeri, in ogni caso, devono essere considerati con cautela, poiché da soli non possono raccontare l'intera storia in termini di "successo" o "fallimento". Questi potrebbero nascondere il fatto che alcune norme adottate dall'OIL si rivelarono rivoluzionarie e di grande valenza trasformatrice, nonostante la lentezza e il numero esiguo di ratifiche. I dibattiti suscitati a livello nazionale e internazionale da queste ultime norme — ad esempio quella sulla giornata lavorativa di otto ore, quella sull'indennità di disoccupazione o sulla protezione delle donne — ebbero effetti duraturi.

L'OIL e il mondo del lavoro extra-europeo tra il 1919 e il 1930

Sebbene il mandato dell'OIL non fosse limitato ad specifiche regioni del mondo o contesti politici e sociali, la sua attività era nettamente orientata, tanto politicamente quanto geograficamente. Nonostante tutte le smentite, per quasi tutto il periodo interbellico, l'Organizzazione mantenne un pronunciato profilo europeo e la maggior parte delle sue attività furono rivolte ai lavoratori dei paesi industrializzati dell'Occidente.

Questo orientamento non fu subito evidente dalla composizione della prima Conferenza dell'OIL. Delle 40 delegazioni presenti a Washington nel 1919, meno della metà proveniva dall'Europa e dall'America settentrionale. L'America latina contava da sola 16 nazioni partecipanti, l'Asia cinque (Cina, India, Giappone, Persia e Tailandia) e l'Africa una sola (il dominio britannico del Sudafrica). Nel corso del periodo interbellico, il numero dei paesi extraeuropei dell'Organizzazione aumentò in seguito all'adesione di paesi come il Messico, l'Afghanistan, l'Egitto, la Liberia e l'Etiopia.

I numeri, tuttavia, non riflettevano la situazione reale. L'orientamento europeo era particolarmente evidente nella composizione del Consiglio di amministrazione. Quando si riunì per la prima volta nel 1919, non meno di 20 dei suoi 24 membri provenivano da paesi europei, con Giappone, Argentina e Canada come eccezioni. Tra il 1919 e il 1922, i gruppi dei lavoratori e dei datori di lavoro non contavano al Consiglio di amministrazione nessun membro

esterno all'Europa e al Canada¹⁹¹. Le difficoltà finanziarie e logistiche della maggior parte dei paesi extra-europei nell'inviare delegazioni complete alla Conferenza limitavano ulteriormente la loro capacità di esercitare qualsiasi influenza. Questo non era solo il caso di paesi come la Liberia o la Persia ma valeva anche per paesi economicamente avanzati, quali la Nuova Zelanda e alcuni dei paesi latinoamericani. Essi venivano spesso rappresentati dai loro rappresentanti permanenti a Ginevra che avevano una scarsa conoscenza delle questioni trattate dall'OIL¹⁹².

La mancanza di rappresentanza del mondo extra-europeo si rifletteva anche a livello dell'Ufficio. Fino agli anni '50, il personale dell'Ufficio contava pochissimi membri provenienti dall'Asia e dall'America latina e nessuno dall'Africa. Durante il periodo interbellico, il rapporto medio tra funzionari europei e extraeuropei era di dieci a uno. Considerato il duplice ruolo di esperti e di diplomatici nei confronti dei loro paesi di origine che questi funzionari internazionali erano spesso chiamati a svolgere, come si è già accennato, questa proporzione era un chiaro indicatore della posizione marginale che determinate regioni del mondo occupavano nell'OIL in quel periodo. Si può dire lo stesso della rete dei corrispondenti, molto sviluppata in Europa, mentre nessuna rappresentanza ufficiale fu presente in Africa subsahariana fino alla fine degli anni '50.

L'ostacolo più serio all'integrazione del mondo extra-europeo nell'azione dell'OIL era essenzialmente legato all'attività normativa. Già nel 1919, la Commissione del Lavoro di Parigi era consapevole del fatto che l'orientamento della nuova Organizzazione a favore del lavoro industriale avrebbe reso le norme del lavoro difficili — o addirittura impossibili — da applicare nelle regioni economicamente meno avanzate del mondo. La formula applicata per far fronte a questa situazione, in seguito inclusa nella Costituzione dell'OIL, fu la seguente:

191 Nel periodo tra il 1919 e il 1930, il gruppo dei lavoratori e quello dei datori di lavoro avevano all'interno Consiglio di amministrazione solo pochi membri al di fuori dell'Europa e del Canada, nonostante nel 1922 fosse già stato varato un emendamento che portava il numero dei membri del Consiglio di amministrazione da 24 a 32 (16 del gruppo dei governi, 8 delegati dei datori di lavoro e 8 dei lavoratori). A partire dal 1922, un delegato indiano si unì al gruppo dei lavoratori come membro supplente, rimanendovi per molti anni. Un delegato sudafricano divenne un membro stabile del gruppo dei datori di lavoro, a cui in seguito si unì un membro supplente dell'Argentina (1925) e del Giappone (1928). Vedasi OIL, "List of Employers' and Workers' Members and Deputy Members of the Governing Body Since 1919 and Their Countries of Origin".

192 Jeremy Seekings, "The ILO and Welfare Reform in South Africa, Latin America, and the Caribbean, 1919–1950", in *ILO Histories*, Van Daele *et al.*, ed., pp. 145–72.



Figura 3: Albert Thomas, primo Direttore dell'Ufficio (a sinistra), e il funzionario dell'Ufficio Marius Viple durante la loro visita in Giappone nel 1928.

Nel formulare qualsiasi Convenzione o Raccomandazione di applicazione generale, la Conferenza dovrà tener conto dei paesi in cui il clima, lo sviluppo incompiuto dell'organizzazione industriale e altre circostanze particolari rendano sostanzialmente differenti le condizioni dell'industria, e dovrà suggerire le modifiche che essa dovesse considerare necessarie per rispondere alle condizioni specifiche di tali paesi¹⁹³.

Durante la Conferenza inaugurale, questo paragrafo fu applicato per la prima volta in riferimento alla Convenzione sull'orario di lavoro, per la quale furono concesse delle esenzioni ad alcuni paesi (Cina e Persia) e delle disposizioni speciali ad altri (Giappone: 57 ore settimanali; India: 60 ore settimanali). Durante la discussione che portò all'adozione della Convenzione (n. 33) del 1932 sull'età minima (lavoro non industriale), i datori di lavoro e i governi si

193 OIL, Costituzione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, art. 19 (3) (Parigi, 1919).

opposero con successo alla posizione dei lavoratori, favorevoli all'abolizione del lavoro minorile senza alcuna eccezione, e ottennero invece l'applicazione di tale Convenzione secondo un "principio di progressività" per i paesi non occidentali¹⁹⁴.

La posizione dell'OIL al riguardo era ambivalente. Essa riconosceva che, anche nei paesi in cui era in corso il processo di industrializzazione, come l'India, la maggior parte delle norme dell'OIL riguardava ancora solo una piccola parte dei lavoratori. A proposito di tali norme, Harold Butler, che fu il primo Direttore dell'Ufficio a visitare l'India nel 1938, riconobbe che, sebbene l'industrializzazione provocasse gli stessi problemi in India che in Occidente, i problemi dei paesi industrializzati, quali i salari, l'orario di lavoro, le assicurazioni sociali e il rapporto tra lavoratori e datori di lavoro, erano secondari in India rispetto a problemi più urgenti, quali la crescita della popolazione, l'analfabetismo e la salute¹⁹⁵.

Allo stesso tempo, l'OIL non era indifferente ai paesi extra-europei, sebbene seguisse un ordine di priorità. In America latina, in particolare, l'OIL cercò sin dall'inizio di stabilire dei contatti e di ampliare il suo ambito geografico. Secondo Albert Thomas, la regione rappresentava un terreno fertile per l'azione dell'OIL. Come molti dei suoi contemporanei, egli vedeva nell'America latina una sorta di "riserva strategica per la difesa dei valori democratici e della giustizia sociale", un avamposto per la difesa dei valori europei e quindi universali. Inoltre, molti paesi di questa regione avevano avviato il processo di industrializzazione dopo la Prima guerra mondiale. Le loro economie erano dinamiche e attiravano lavoratori migranti provenienti dall'Europa e da altre aree del mondo. Alcuni paesi, come il Brasile, l'Argentina, il Cile, l'Uruguay o il Messico (che sarebbe diventato membro dell'OIL solo nel 1931), disponevano già di regimi sociali comparabili a quelli europei. Pertanto, Albert Thomas iniziò a fare pressione sui paesi latinoamericani per convincerli a ratificare le convenzioni dell'OIL e a inviare delegazioni complete alla Conferenza. L'Ufficio raccoglieva dati sui mutamenti sociali in America latina e assumeva personale di provenienza da questa regione. Nel 1925, Thomas intraprese un viaggio di cinque settimane nel Cono meridionale, passando per il Brasile, l'Argentina, l'Uruguay e il Cile, con l'obiettivo di promuovere l'attività dell'OIL¹⁹⁶. Nonostante questi sforzi, i rapporti tra l'America latina e l'OIL si sviluppavano molto lentamente. Mentre parte dell'élite politica era diffidenti

194 Rodgers *et al.*, *The ILO and the Quest for Social Justice*, pp. 70, 101.

195 Plata-Stenger, "Une voie sociale pour le développement", pp. 191–205.

196 Ferreras, "Europe-Ginevra-America: The First International Conference of American States Members of the International Labour Organization".

nei confronti dell'orientamento “di sinistra” dell'Organizzazione, la maggior parte del movimento operaio latinoamericano, in cui erano forti le correnti anarchico-sindacaliste e comuniste, non aveva, a dir poco, grande interesse nell'Organizzazione e nel suo modello di collaborazione di classe. L'OIL, inoltre, era in competizione con il panamericanismo, che offriva una forma alternativa di internazionalismo, esclusivamente continentale. In questo contesto, il ruolo dominante degli Stati Uniti, che non erano membri dell'OIL, rendeva difficile conciliare queste due forme di internazionalismo. Eppure, la rete che l'OIL stava pazientemente tessendo tra i riformatori sociali, gli alti funzionari e alcuni sindacati rafforzava la credibilità dell'Organizzazione nella sua ambizione universalista. Tale strategia avrebbe dato i suoi frutti qualche anno più tardi, quando l'OIL, negli anni di crisi sotto il successore di Albert Thomas, Harold Butler, avrebbe spostato la sua attenzione dall'Europa verso l'emisfero occidentale¹⁹⁷.

I domini di coloni britannici bianchi in Australia e in Nuova Zelanda avevano, in questo senso, alcune similitudini con i paesi dell'America latina. La politica sociale dell'Australia, in particolare, era per molti versi più avanzata rispetto alle Convenzioni dell'OIL, ma i suoi governi e i suoi sindacati mostrarono un reale interesse per le norme internazionali del lavoro. Uno dei motivi alla base di tale interesse era la politica di immigrazione fortemente restrittiva del paese, incarnata dalla formula “White Australia” (Australia bianca). Le Convenzioni dell'OIL erano considerate allora come un mezzo per proteggere i lavoratori australiani bianchi contro la concorrenza “sleale” della manodopera asiatica a basso costo, in particolare quella cinese. L'adesione alle politiche dell'OIL era anche in linea con la percezione che l'Australia aveva di sé come avamposto della civiltà europea nella regione dell'Asia e del Pacifico. Tuttavia, nonostante il loro sostegno all'Organizzazione, a causa della grande distanza dall'Europa, l'Australia e la Nuova Zelanda rimasero durante i primi decenni marginali nell'universo OIL¹⁹⁸.

La situazione dell'Asia orientale differiva per diversi aspetti da quella dell'America latina e dalla regione Asia-Pacifico. Il Giappone era l'unico paese asiatico accettato tra le maggiori potenze alla Conferenza di Pace di Parigi. A questo era stato assegnato sin dall'inizio un seggio permanente al Consiglio di amministrazione dell'OIL. Questo interesse dell'Organizzazione per il

197 Yannick Wehrli, “ILO and Latin America: A Bibliographical Synthesis”, articolo non pubblicato scritto in occasione del Progetto per il Centenario dell'OIL, Ginevra, OIL, 2017.

198 Marilyn Lake, “The ILO, Australia and the Asia-Pacific Region: New Solidarities or Internationalism in the National Interest”, in *The ILO from Ginevra to the Pacific Rim*, Jensen e Lichtenstein, ed.

Giappone aveva diverse ragioni. Il Giappone era, infatti, la potenza orientale dominante, sia politicamente che economicamente. Al fine di assicurare la posizione egemonica del paese, le sue élite mostrarono fin da subito un grande interesse nella cooperazione internazionale¹⁹⁹. Dal punto di vista economico, sebbene l'industria giapponese fosse ancora agli esordi, il paese aveva avviato, dopo la Prima guerra mondiale, un rapido e ambizioso programma di industrializzazione ed espansione economica. Il modello di industrializzazione giapponese, con la pianificazione economica di Stato, aveva suscitato l'interesse dei funzionari dell'OIL. Il Giappone, inoltre, rappresentava un'interessante opportunità per promuovere le norme del lavoro dell'OIL, considerato che molti paesi industrializzati avvertivano sempre più la concorrenza giapponese, accusando il paese di "dumping sociale". Le dure condizioni di lavoro dell'industria giapponese erano già state oggetto di discussioni alla prima Conferenza internazionale del lavoro, e paesi come l'Australia avevano denunciato in più di una occasione il basso livello dei salari e delle norme sociali, che, dal loro punto di vista, costituivano i presupposti della concorrenza sleale.

Dal canto loro, i delegati dei lavoratori giapponesi si servirono del forum della Conferenza per richiamare l'attenzione sui bassi standard di vita del loro paese²⁰⁰. Sin dall'inizio, l'OIL cercò di intensificare i suoi contatti con il Giappone, aprendo, già nel 1922, un ufficio di corrispondenza a Tokyo. Tra il 1928 e il 1929, Albert Thomas fece l'ultima e più lunga tappa nel paese durante il suo viaggio in Oriente, mentre negli anni successivi furono inviate in Giappone missioni di assistenza tecnica dell'Ufficio²⁰¹.

La Cina, al contrario, si aprì all'OIL ben più tardi. L'unica eccezione fu una missione dell'Ufficio della durata di tre mesi guidata, nel 1924, da Pierre Henry, per svolgere un'indagine sulle condizioni di lavoro nel paese. Durante gli anni '20, la Cina inviò alle sessioni della Conferenza soltanto delegati del governo, fornendo scarse informazioni su temi come la politica sociale e del lavoro. Le ripetute richieste da parte della Conferenza affinché la Cina accettasse altre missioni dell'Ufficio per indagare sul lavoro minorile e sulle condizioni di lavoro non fecero che accentuare la resistenza da parte del paese. Tale atteggiamento di chiusura cambiò solo quando il governo nazio-

199 Thomas W. Burkman, *Japan and the League of Nations: Empire and World Order, 1914–1938*, Honolulu, University of Hawai'i Press, 2008.

200 Sluga, *Internationalism in the Age of Nationalism*; Cobble, "Japan and the 1919 ILO Debates over Rights, Representations and Global Labour Standards", pp. 65–69.

201 Veronique Plata-Stenger, "L'OIT et le problème du sous-développement en Asie dans l'entre-deux-guerres" *Le Mouvement Social* 263 (2018), pp. 109–122.

nalista (Nanchino) salì al potere nel 1925. La Cina passò gradualmente a una politica più attiva e rivolta al futuro, servendosi sempre più dell'OIL come sede per perseguire i suoi obiettivi di politica estera. La ratifica delle norme dell'OIL divenne, quindi, parte di una strategia per rafforzare lo status internazionale della Cina, in particolare dopo l'inizio della guerra sino-giapponese nel 1932 e l'uscita del Giappone dalla SDN, e dall'OIL l'anno successivo. La Cina fu eletta per la prima volta nel Consiglio di amministrazione nel 1934 e divenne membro permanente nel 1944²⁰².

Un altro caso particolare fu quello dell'India. Essendo ancora formalmente una colonia britannica, fu l'unico membro non indipendente dell'OIL nel 1919 e, nel 1922, occupò uno dei seggi permanenti nel Consiglio di amministrazione come “paese di maggiore importanza industriale”. La composizione delle sue delegazioni e la sua posizione generale all'interno dell'OIL furono indubbiamente determinate dal suo status di colonia britannica. La sua decisione di ratificare o meno determinate norme internazionali del lavoro rifletteva in una certa misura gli interessi dell'industria britannica che cercava di evitare la concorrenza della manodopera indiana a basso costo. Tuttavia, la forte presenza dell'India all'interno dell'OIL contribuì a legittimare la sua posizione indipendente. Questa presenza fornì, inoltre, un punto di partenza per il suo riconoscimento — insieme al Giappone — come voce del continente asiatico sulla scena internazionale²⁰³. L'OIL, molto più della SDN, offrì all'India l'opportunità di far valere la sua posizione di autonomia, ancor prima che il paese proclamasse la sua indipendenza. Nel 1928, l'Organizzazione aprì un ufficio di corrispondenza a Delhi, il primo in Asia continentale, sottolineando ulteriormente lo status privilegiato del paese. La sua adesione all'OIL ebbe degli effetti anche a livello locale, incoraggiando i lavoratori e i datori di lavoro a superare le divisioni interne al paese per costruire solide rappresentanze

202 Chen Yifeng, “The International Labour Organization and Labour Governance in China 1919–1949”, in *China and ILO: Fundamental Principles and Rights at Work*. Edizione speciale del *Bulletin of Comparative Labour Relations* 86, Roger Blanpain, Ulla Liukkunen, e Chen Yifeng, ed., Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International, 2014, pp. 19–54; Aiqun Hu, *China's Social Insurance in the 20th Century: A Global Historical Perspective*, Leiden, Brill, 2015.

203 Le prime iniziative per una Conferenza regionale asiatica furono avviate dall'India già negli anni '20.

nazionali²⁰⁴. Tuttavia, considerato il numero limitato di lavoratori impegnati nell'industria, tutto ciò non andò molto oltre il semplice “passatempo per l'élite”, un'osservazione che poteva essere applicata, con le dovute riserve, alla situazione di quasi tutti gli Stati membri dell'OIL in Asia²⁰⁵.

Se l'Asia rimase in secondo piano nelle attività e gli interessi dell'OIL durante gli anni tra le due guerre, la presenza dell'Organizzazione e di gran lunga più debole in Africa. A parte l'Unione sudafricana, che grazie al suo status di dominio “bianco” britannico e alla sua industria relativamente avanzata occupava una posizione a parte, solo due paesi dell'Africa subsahariana, la Liberia e l'Etiopia, aderirono all'Organizzazione prima della Seconda guerra mondiale²⁰⁶. Nell'Africa del Nord, la situazione era per lo più simile, ad eccezione dell'Egitto, che stabilì molto presto dei legami con l'OIL. In entrambi i casi, il margine di manovra dell'OIL in quest'area fu fortemente limitato dallo status coloniale della maggioranza dei territori africani durante il periodo interbellico²⁰⁷.

Un mondo a parte: il lavoro coloniale

In nessun altro ambito di attività, l'orientamento europeista dell'OIL fu tanto evidente quanto nel lavoro coloniale. Quando l'Organizzazione fu fondata, centinaia di milioni di persone —una parte significativa della popolazione mondiale— viveva e lavorava sotto il dominio coloniale delle potenze europee. Tuttavia, raramente i problemi di queste popolazioni furono inseriti all'ordine del giorno delle riunioni dell'OIL.

Le motivazioni alla base di tale atteggiamento si potevano individuare nella natura del sistema internazionale emerso dalla Prima guerra mondiale e nel carattere imperialista dei suoi protagonisti più potenti. Quando la Società delle Nazioni fu fondata, le principali potenze europee non la considerarono una minaccia per le loro ambizioni imperialiste, bensì come un mezzo per rinnovare e stabilizzare le loro rivendicazioni di stabilire l'ordine coloniale.

204 Gerry Rodgers, J. Krishnamurty, e Sabyasachi Bhattachary, “India and the ILO in Historical Perspective”, *Economic and Political Weekly* XLVI n. 10 (2011).

205 Madeleine Herren, “Global Corporatism after the First World War — the Indian Case”, in *Globalizing Social Rights*, Kott e Droux, ed.; Rodgers, Krishnamurty, e Bhattachary, “India and the ILO in Historical Perspective”.

206 Jeremy Seekings, “The ILO and Welfare Reform in South Africa, Latin America and the Caribbean, 1919–1950”, in *ILO Histories*, Van Daele *et al.*, ed.; Daniel Maul, Luca Puddu, e Hakeem Ibikunle Tijani, “The International Labour Organization”, in *General Labour History of Africa: Workers, Employers and Governments, 20th–21st Centuries*, Stefano Bellucci e Andreas Eckert, ed., Woodbridge, James Currey, 2019, pp. 223–264.

207 Sull'Egitto vd. Plata-Stenger, “Une voie sociale pour le développement”, pp. 301–303.

Gli imperialisti britannici come Winston Churchill o Jan Smuts consideravano la SDN come una sorta di Commonwealth allargato, e quindi come uno strumento per rafforzare l'ideologia delle potenze coloniali sui loro soggetti in nome del legittimo mandato internazionale (europeo) da diffondere²⁰⁸. A tal proposito, il sistema dei mandati della SDN non cambiò la situazione. Da un lato, la creazione e il lavoro della Commissione permanente dei mandati della SDN, nella quale anche l'OIL aveva un seggio, collocava formalmente l'amministrazione da parte delle potenze mandatarie (i vincitori della Prima guerra mondiale) di territori sotto mandato, cioè gli ex possedimenti tedeschi e ottomani in Medio Oriente, nell'Africa subsahariana e nel Pacifico. L'esercizio di tali mandati era quindi collegato a una serie di criteri e le potenze erano obbligate a fornire rapporti sul progresso realizzato nel quadro dei loro mandati in vista dell'indipendenza. Questo sistema aggiungeva un elemento di responsabilità che era assente nel vecchio sistema coloniale. Dall'altra parte, la Commissione permanente dei mandati era composta quasi esclusivamente da paesi europei, la maggior parte dei quali possedeva dei territori coloniali. La composizione della Commissione e le sue limitate competenze assicuravano che il sistema dei mandati non interferisse con il potere discrezionale delle potenze coloniali sui territori in questione²⁰⁹.

La situazione fu pressoché simile all'interno dell'OIL. Durante i primi decenni, le rivendicazioni di sovranità delle potenze coloniali sulle questioni riguardanti le loro colonie non furono mai contestate all'interno degli organi dell'Organizzazione. Il motivo era evidente: tutte le maggiori potenze coloniali occupavano seggi permanenti nel Consiglio di amministrazione dell'OIL. A causa dell'iniziale assenza degli Stati Uniti e dell'Unione sovietica, che avevano un atteggiamento critico nei confronti dell'imperialismo (europeo), le potenze coloniali incontrarono poca resistenza nei loro tentativi di mantenere i loro possedimenti territoriali fuori dall'interesse internazionale²¹⁰.

Una delle decisioni più importanti sul trattamento delle colonie in virtù della Costituzione dell'OIL fu adottata nel 1920 in occasione della seconda sessione della Conferenza. La questione era di sapere se e come le disposizioni delle norme internazionali del lavoro potessero essere applicate ai territori d'oltremare come previsto dall'art. 35 della Costituzione dell'OIL. Questo articolo, noto come "clausola coloniale", conferiva alle potenze coloniali l'autorità

208 Mazower, *No Enchanted Palace*.

209 Susan Pedersen, *The Guardians: The League of Nations and the Crisis of Empire*, Oxford, Oxford University Press, 2015.

210 Susan Zimmermann, "'Special Circumstances' in Ginevra: The ILO and the World of Non-Metropolitan Labour in the Inter-War Years", in *ILO Histories*, Van Daele et al., ed., pp. 221–250.

di esentare le loro colonie dall'applicazione di alcune norme internazionali del lavoro, senza che questi territori fossero automaticamente esclusi dall'attività normativa dell'OIL. In pratica, fino alla Seconda guerra mondiale, la "clausola coloniale" offrì a queste potenze un efficace strumento per garantire che tutte le iniziative volte ad un più ampio coinvolgimento dell'OIL, senza menzionare l'applicazione delle norme, avessero un impatto molto limitato²¹¹.

L'esclusione delle questioni coloniali dalle attività dell'OIL fu accentata dall'assenza di rappresentanza diretta delle colonie — ad eccezione dell'India — alle riunioni dell'Organizzazione²¹². Fino al 1939, i governi metropolitani non inviarono mai rappresentanti dei territori coloniali come membri delle delegazioni. Solo in alcuni casi, certe figure di spicco delle colonie furono invitate in qualità di consulenti per contribuire all'attività normativa dell'OIL²¹³. In assenza di una rappresentanza diretta delle colonie alle sessioni annuali della Conferenza, fu principalmente il gruppo dei lavoratori a portare all'ordine del giorno le questioni coloniali²¹⁴.

A differenza di quanto sarebbe accaduto dopo la Seconda guerra mondiale, i pochi paesi indipendenti dell'Asia e dell'Africa non riuscirono quasi mai ad agire in nome dei popoli colonizzati e incontrarono non poche difficoltà ad inviare delegazioni complete alla Conferenza. Al poco spazio riservato alla discussione sulle questioni del lavoro coloniale durante il periodo interbellico corrispondeva la mancanza di risorse dell'Ufficio dedicate all'analisi della questione. Una minuscola Sezione del lavoro indigeno composta solo da tre funzionari si occupava del lavoro coloniale²¹⁵. Su queste premesse, quando l'OIL avviò le prime attività sul lavoro coloniale, la sua motivazione fu inizialmente di tipo umanitario. I suoi sforzi si concentrarono sui peggiori abusi del "lavoro indigeno" nelle colonie e, soprattutto, sul problema del lavoro forzato²¹⁶. Negli anni tra le due guerre, il ricorso sistematico al lavoro forzato in molte parti dell'Africa coloniale e in alcune parti dell'Asia era il risultato di una complessa interazione tra l'obiettivo delle potenze coloniali

211 Maul, *Human Rights, Development, and Decolonization*, 19.

212 L'India fu rappresentata sin dall'inizio. Tuttavia, fino al 1929, le sue delegazioni seguirono le istruzioni della delegazione britannica, ottenendo, col tempo, sempre più indipendenza. Sul ruolo iniziale dell'India, vedasi: Gerry Rodgers, "India, the ILO and the quest for social justice since 1919". *Economic and Political weekly*, Mumbai, EPW Research Foundation. Vol. 46, n. 10 (Marzo 2011).

213 Vd. OIL, *Social Policy in Dependent Territories*, Ginevra, OIL, 1944, 56 ff., nn. 2, 3.

214 La panoramica più completa su come l'OIL ha trattato la questione coloniale durante i suoi primi anni è fornita da Zimmermann, "'Special Circumstances' in Geneva", pp. 221–250.

215 *Ibid.*

216 J.P. Daughton, "ILO Expertise and Colonial Violence in the Interwar Years", in *Globalizing Social Rights*, Kott e Droux, ed., pp. 85–97.

di valorizzare le loro colonie e il rifiuto ad impegnare risorse per la creazione di un'infrastruttura sociale in grado di migliorare gli effetti dannosi di questa politica²¹⁷. Tale rifiuto non era motivato solo da considerazioni di tipo finanziario. Secondo le principali dottrine coloniali dell'epoca, era un errore promuovere una politica che avrebbe incoraggiato le popolazioni indigene a lasciare le aree rurali per passare in modo definitivo a condizioni di lavoro "europee". In caso di necessità di manodopera, si preferiva fare ricorso a migrazioni temporanee, lasciando che i costi sociali ricadessero sull'"ambiente naturale" dei lavoratori indigeni — cioè le zone rurali e le strutture "tribali" da cui provenivano e a cui avrebbero dovuto fare ritorno quando il loro lavoro non sarebbe stato più necessario. Fino alla Seconda guerra mondiale, almeno nell'Impero britannico, la politica generale era quella di evitare la "stabilizzazione" nel luogo di lavoro e le migrazioni permanenti verso le città. La carenza di manodopera era spesso colmata attraverso l'adozione di misure coercitive e gli interessi privati e pubblici si accordavano spesso per soddisfare la domanda di manodopera. La brutalità dei metodi di reclutamento e delle condizioni di lavoro, nonché gli effetti socialmente disastrosi che il reclutamento di massa di uomini in età lavorativa infliggeva alle comunità indigene, attirò ripetutamente l'attenzione dell'opinione pubblica in Europa e nel Nord America. Il tema del lavoro forzato prese piede all'interno del dibattito dell'epoca sulla politica coloniale. Dai primi anni '20, l'OIL e Albert Thomas agirono come parte di una "rete internazionale di riflessione sulla questione coloniale" che si opponeva al lavoro forzato nelle colonie²¹⁸.

Quando la Società delle Nazioni avviò, nel 1924, i preparativi per una Convenzione contro la schiavitù, l'OIL colse l'opportunità per utilizzarla come leva per le proprie campagne. Sulla scia dei dibattiti della SDN sulla Convenzione contro la schiavitù, approvata nel 1926, fu affidato all'OIL il compito di compiere un'analisi delle possibili misure per prevenire che il lavoro forzato o obbligatorio portasse a condizioni analoghe a quelle della schiavitù²¹⁹. Lo svolgimento di tale mandato fu tuttavia contrastato dalle riluttanze delle potenze coloniali a esporre le loro pratiche ad un approfondito esame internazionale e l'OIL si adoperò profusamente per assecondare tali preoccupazioni.

217 Sul caso del Kenya, vd. Opolot Okia, *Communal Labor in Colonial Kenya: The Legitimization of Coercion, 1912–1930*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2012.

218 Daughton, "ILO Expertise and Colonial Violence"; Luis Rodríguez-Piñero, *Indigenous Peoples, Postcolonialism, and International Law: The ILO Regime (1919–1989)*, Oxford, Oxford University Press, 2005. Per una sintesi del dibattito vedasi Maul, "The International Labour Organization and the Struggle against Forced Labour".

219 Alcock, *History of the International Labour Organization*, pp. 85–87

Il fatto che la Commissione di esperti sul lavoro indigeno non fosse tripartita era sintomatico del carattere paternalista del suo lavoro. Tale Commissione riuniva principalmente amministratori coloniali e rappresentanti degli interessi economici coloniali²²⁰.

Il risultato di questo lavoro fu che, in un modo o in un altro, il lavoro forzato divenne oggetto di quattro Convenzioni e di una serie di Raccomandazioni adottate dall'OIL tra il 1930 e il 1939. Per l'OIL, il lavoro coloniale era una forma particolare di lavoro — indicato come “lavoro indigeno” — a cui sarebbe stato necessario applicare specifiche norme. Per questo motivo, l'Organizzazione sviluppò uno specifico “codice del lavoro indigeno”, diverso dal Codice internazionale del lavoro che comprendeva tutte le convenzioni dell'OIL²²¹. Le discussioni che culminarono nell'elaborazione del codice del lavoro indigeno rafforzarono questa distinzione. Tale discussioni partivano dall'idea, ampiamente diffusa all'epoca, che le politiche coloniali dovessero “educare” le popolazioni indigene. La questione più controversa era quella di capire se l'abolizione del lavoro forzato e dei fenomeni a esso associati avrebbe aiutato o ostacolato lo svolgimento di tale compito educativo. Albert Thomas, che sosteneva il ricorso a misure di ampia portata per l'abolizione del lavoro forzato, credeva che il compito dell'OIL fosse quello di “rompere le catene che legavano ancora gli indigeni per prepararli alla successiva tappa della loro educazione²²²” — una posizione largamente sostenuta dal gruppo dei lavoratori all'interno dell'OIL. Tra le potenze coloniali, tuttavia, solo la Gran Bretagna sostenne l'immediata abolizione del lavoro forzato a scopi privati. Al contrario, le delegazioni francese, belga, olandese, portoghese e sudafricana furono piuttosto critiche nei confronti della distinzione tra lavoro forzato per scopi pubblici e lavoro forzato per interessi privati, considerando ambedue come accettabili, almeno per un periodo transitorio²²³.

220 Tra i membri della Commissione, ricordiamo Sir Frederick (in seguito Lord) Lugard, amministratore coloniale britannico e governatore generale della Nigeria (1914–1919); Albrecht Gohr, funzionario del Ministero belga delle Colonie; Martial Marlin, vecchio governatore dell'Africa orientale tedesca. Zimmermann, *Special Circumstances* in Ginevra, p. 237.

221 Oltre alla Convenzione del 1930 sul lavoro forzato, gli strumenti dell'OIL sulle questioni del reclutamento e dei contratti di lavoro — Convenzione (n. 50) del 1936 sull'assunzione dei lavoratori indigeni e la Convenzione (n. 64) del 1939 sul contratto di lavoro (lavoratori indigeni) — affrontavano il problema dei contratti a lungo termine. Quest'ultima convenzione disciplinava, in particolar modo, il problema diffuso del lavoro in condizione di servitù.

222 Citazione di Maul in *Human Rights, Development and Decolonization*, p. 24.

223 Per una sintesi di questa discussione vedasi Maul, “The International Labour Organization and the Struggle against Forced Labour”, pp. 480–485; vedasi anche Alcock, *History of the International Labor Organization*, pp. 81–93.

La Convenzione n. 29 del 1930 sul lavoro forzato prevedeva l'abolizione di tale lavoro "in tutte le sue forme" e consentiva periodi di transizione solo nei casi in cui il lavoro forzato o obbligatorio venisse svolto per "scopi pubblici". Tuttavia, le disposizioni che stabilivano le situazioni che non rilevavano lavoro forzato o obbligatorio (tra cui il servizio militare o il lavoro forzato come condanna stabilita da una sentenza giudiziaria) lasciavano scappatoie alle potenze coloniali firmatarie. La Convenzione escludeva, inoltre, qualsiasi lavoro o servizio facente parte dei "normali obblighi civili dei cittadini" e dei "piccoli lavori di interesse collettivo". In questo modo, furono offerte nuove opportunità per fare eccezioni rispetto ad alcune pratiche coercitive profondamente radicate nell'Africa coloniale²²⁴. Nonostante la loro indiscutibile valenza umanitaria, le Convenzioni dell'OIL sul lavoro indigeno, che trattavano più o meno esplicitamente del lavoro forzato, mostrarono il fatto che l'Africa e le altre aree del mondo coloniale continuavano a essere delle aree in cui si applicavano regole diverse. Bisognerà attendere la crisi economica mondiale e suoi effetti destabilizzatori sul tessuto economico, sociale e politico degli imperi coloniali e infine la Seconda guerra mondiale per produrre un cambiamento nella politica sociale coloniale.

224 Nonostante queste importanti concessioni, accordate in modo che tutte le parti del codice del lavoro indigeno rispondessero alle richieste delle potenze coloniali, pochissimi paesi, a parte la Gran Bretagna, si dimostrano pronte a ratificare le convenzioni dell'OIL prima dell'inizio degli anni '50. Vedasi. K.K. Norsky, *The Influence of the International Labour Organization on Principles of Social Policy in Non-Metropolitan Territories*, Oxford, Oxford University Press, 1951, pp. 88–103.

2 Far fronte alla crisi

La grave crisi che devastò l'economia mondiale in seguito al crollo della Borsa di New York nel 1929 colpì in vari modi anche l'OIL. Di fronte a una recessione economica mondiale senza precedenti, Albert Thomas — morto, al culmine della crisi, nel 1932 all'età di 53 anni — e il suo successore, Harold Butler, promossero con determinazione i benefici sociali e economici della legislazione sociale. Sotto la guida di Harold Butler, l'OIL avviò un'importante svolta economica, impegnandosi a favore di un programma di riforme di ispirazione keynesiana e rimettendo la lotta contro la disoccupazione al centro delle proprie attività. Il senso d'urgenza che caratterizzò l'attività dell'OIL durante questo periodo fu accentuato dall'esistenza di forti alternative autoritarie al modello liberale rappresentato dall'Organizzazione. Il marcato antagonismo dell'Unione Sovietica nei confronti dell'OIL e il ritiro della Germania nazista, seguita poco dopo dall'Italia fascista, testimoniano l'ambiente sempre più ostile in cui agiva l'Organizzazione.

Sotto la guida di Butler, l'OIL rispose a questa sfida con un riorientamento geografico verso l'emisfero occidentale. L'adesione all'OIL degli Stati Uniti nel 1934 e la prima Conferenza del lavoro degli Stati membri americani, svoltasi a Santiago del Cile nel 1936, segnarono le prime tappe di questo processo. Durante il mandato di Butler e del suo successore, l'americano John Gilbert Winant, in carica dal 1938, gli Stati Uniti si trasformarono in breve tempo da paese "estraneo" all'Organizzazione in uno dei suoi maggiori sostenitori. L'impegno degli Stati Uniti e i contributi, tanto intellettuali quanto pratici, delle politiche del New Deal dell'amministrazione del Presidente Roosevelt costituirono una grande fonte d'ispirazione e diedero un nuovo slancio al progetto politico di legittimare la riorganizzazione delle economie capitaliste nel contesto della crisi, partendo dai principi di democrazia liberale. Allo stesso tempo, l'Organizzazione cercò di abbandonare il suo orientamento quasi esclusivamente europeo, avviando, alla fine degli anni '30, una stretta cooperazione con l'America latina, in particolare in materia di assicurazioni sociali. Sempre in quest'ottica, l'Organizzazione rivolse la propria attenzione verso altre regioni, aprendosi alla questione del lavoro coloniale. Tutti questi sviluppi offrirono all'OIL la possibilità di estendere il suo ambito di azione ben oltre l'azione normativa, gettando le basi per la sua futura evoluzione come agenzia di cooperazione tecnica.



Figura 4: Il Presidente cileno Arturo Alessandri Palma e il Direttore dell'Ufficio Internazionale del Lavoro (al centro) lasciano la sessione inaugurale della prima Conferenza regionale americana, Santiago, Cile, 1936.

La crisi economica mondiale e la svolta keynesiana dell'OIL

Per la maggior parte delle persone colpite dalla Grande depressione, la crisi fu sinonimo di disoccupazione²²⁵. Nel 1932, al culmine della crisi, circa il 25 per cento degli americani e il 32 per cento dei tedeschi avevano perso il lavoro. La situazione era pressoché simile nella maggior parte delle società industriali dell'Europa e dell'America del nord. I sistemi di protezione sociale, dove esistevano, non erano affatto preparati a mitigare gli effetti della crisi. La disoccupazione rappresentava quindi una minaccia di imminente povertà per i lavoratori di tutto il mondo e per le loro famiglie. Il settore industriale fu quello maggiormente colpito, anche se gli effetti della crisi furono evidenti pure in agricoltura, settore in cui negli Stati Uniti alla sovrapproduzione si aggiunse il *dumping* attuato dall'Unione Sovietica per finanziare i piani quinquennali di Stalin. Con il crollo del commercio internazionale, si innescò una spirale economica depressiva. La mancanza di consenso sulle politiche economiche da adottare in risposta alla crisi aggravò ulteriormente la situazione. Alcuni governi iniziarono a sperimentare le idee keynesiane di stimolo dell'economia attraverso politiche di spesa anticicliche. Altri, come il governo tedesco sotto la guida del cancelliere Heinrich Brüning, fecero esattamente il contrario, promuovendo l'austerità e riducendo i programmi sociali, strategia che peggiorò ben presto la situazione del mercato del lavoro, sfociando in una disastrosa destabilizzazione sociale e politica²²⁶.

Le opinioni su come far fronte alla disoccupazione di massa differivano enormemente anche tra i costituenti dell'OIL. La mancanza di consenso tra i sindacati e i datori di lavoro fu particolarmente evidente nelle discussioni che portarono all'adozione della Convenzione per la riduzione delle ore di lavoro a quaranta ore settimanali nel 1935²²⁷. Da una parte, i sindacati sostenevano l'adozione della settimana lavorativa di quaranta ore come mezzo per distribuire l'occupazione in modo più equo e promuovevano l'aumento dei salari per stimolare i consumi. Dall'altra, gli imprenditori erano contrari a

225 Dorothea Hoehtker, "The ILO's Role in the Economic Debate (from 1919 to the 1990s)" (nota inedita per l'IISL, OIL, Ginevra, 2013; Stephen Hughes e Nigel Haworth, "A Shift in the Center of Gravity: The ILO under Harold Butler and John G. Winant", in *ILO Histories*, Van Daele et al., ed., pp. 293–312).

226 Zara Steiner, *The Lights that Failed. European International History 1919–1933*, Oxford, Oxford University Press, 2005, pp. 640–642.

227 Il preambolo della Convenzione n. 47 sulle quaranta ore settimanali del 1935 stabilì un legame diretto con il contesto economico e sociale del momento, affermando: "la disoccupazione è così estesa e persistente che pone, allo stato attuale, milioni di lavoratori nel mondo in condizioni di difficoltà e privazione, senza che questi siano direttamente responsabili e in ragione della quale hanno diritto di essere sostenuti".

entrambe le misure. Quando la discussione sulla bozza di Convenzione sulla settimana lavorativa di quaranta ore fu inserita per la prima volta all'ordine del giorno della Conferenza, nel 1934, gli imprenditori si rifiutarono addirittura di discutere le bozze preparate dall'Ufficio. Su queste premesse, l'adozione della Convenzione fu un grande successo per i lavoratori. La questione, tuttavia, era talmente controversa che, sebbene molti governi avessero sostenuto la Convenzione in linea di principio, quasi nessuno fu disposto a ratificarla. Per questo motivo, essa entrò in vigore solo nel 1957.

La discussione sull'orario di lavoro rientrava nell'ambito dei dibattiti sulla strategia economica da adottare per far fronte al problema della disoccupazione di massa. Il ruolo dell'Ufficio all'interno di questo dibattito diventò, con il tempo, sempre più chiaro. Fin dalle sue origini, l'Organizzazione aveva sempre cercato di partecipare attivamente ai dibattiti economici e monetari internazionali. A tal proposito, l'Ufficio avviò negli anni '20 una serie di ricerche sui legami esistenti tra le questioni economiche e quelle sociali, in particolare in materia di occupazione. Forte della sua esperienza maturata in tempi di guerra, Albert Thomas era stato a lungo sostenitore della pianificazione economica internazionale e aveva sempre considerato "artificiale" la separazione della dimensione economica da quella sociale. Egli cercò di far sentire la voce dell'OIL alle maggiori conferenze economiche internazionali, come la Conferenza economica mondiale del 1927, organizzata dalla SDN. Tuttavia, nonostante i contributi dell'Organizzazione fossero generalmente apprezzati, la Sezione economica e finanziaria della SDN, che considerava l'OIL una sua diretta competitor, la relegò inesorabilmente a una posizione marginale²²⁸. Inoltre, Thomas fu costretto a fare i conti con l'opposizione degli imprenditori e della maggior parte dei governi, i quali non erano favorevoli all'espansione delle attività dell'OIL al settore economico²²⁹.

La crisi economica mondiale offrì all'OIL la possibilità di rinnovare le sue rivendicazioni. Nel 1930, l'allora Vicedirettore Harold Butler esortò a « l'occasione per spostare il [nostro] centro di gravità, per così dire, dalla sfera puramente sociale a quella economica, dedicando tutta l'attenzione agli effetti sui lavoratori della depressione su scala mondiale²³⁰ ». L'anno successivo, il Consiglio di amministrazione diede seguito a questo appello e propose una serie di misure per combattere la crisi, promuovendo, inoltre, il rafforzamento delle opere pubbliche, il coordinamento delle migrazioni di manodopera, l'e-

228 Per una prospettiva più ampia, vd. Clavin, *Securing the World Economy*.

229 Hoehtker: "The ILO's role in the economic debate (from 1919 to the 1990s)".

230 Citazione in Hughes and Haworth, "A Shift in the Centre of Gravity", p. 301.

stensione dei regimi di indennità di disoccupazione e la limitazione delle ore di lavoro. Tutte queste misure equivalevano ad un programma keynesiano di creazione attiva di occupazione sotto l'egida dello Stato e di stabilizzazione dei consumi attraverso la sicurezza del reddito²³¹.

Sebbene nei primi anni '30 la teoria keynesiana fosse ancora agli albori (*La Teoria generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta* di Keynes fu pubblicata nel 1936), l'OIL ne abbracciò fin da subito i suoi principi di base. Alcuni economisti dell'Ufficio, come Percival W. Martin, possono essere considerati proto-keynesiani. Essi appartenevano, infatti, alla rete di economisti che aveva lavorato direttamente con Keynes o che condividevano le sue idee principali. La teoria di Keynes affermava in maniera avvincente l'interdipendenza positiva tra progresso sociale ed economico e promuoveva la pianificazione economica e l'intervento dello Stato in un contesto di libero mercato. Nel 1931, Thomas fece un diretto riferimento a Keynes nel suo rapporto alla Conferenza per giustificare l'utilità delle opere pubbliche come rimedio alla crisi. Negli anni '30, le relazioni dell'OIL con l'amministrazione del New Deal di Roosevelt rafforzarono ulteriormente questo legame. Durante gli anni '30, l'OIL iniziò a stabilire una relazione quasi simbiotica con la teoria keynesiana, contribuendo alla diffusione delle sue idee e costruendo attorno a tali idee una comunità epistemica internazionale. In questo modo, la teoria keynesiana si impose come il nuovo paradigma economico, che sarebbe rimasto in vigore fino agli anni '70²³². Allo stesso tempo, il keynesianismo, in quanto teoria economica basata sull'integrazione delle politiche economiche e sociali, svolse un ruolo importante nel dare riconoscimento alle attività dell'OIL in questo ambito. Inoltre, questa teoria predispose e diede legittimità all'espansione dell'azione dell'Organizzazione non solo nell'ambito economico ma, nei decenni a seguire, anche nel campo delle politiche per lo sviluppo.

Negli anni '30, era tuttavia difficile fare delle previsioni e le idee keynesiane rimasero a lungo fortemente contestate. Ciononostante, la promozione di un modo "scientifico" di organizzazione dell'economia e di una pianificazione sociale ed economica guidata dallo Stato — intesi come strumenti per scongiurare una crisi dell'occupazione come quella nata in seguito alla Grande depressione — divenne il nuovo marchio di fabbrica dell'Ufficio sotto la

231 Hughes e Haworth, "A Shift in the Center of Gravity", pp. 299–303.

232 Nel 1936, Abba Lerner, un economista americano, pubblicò un articolo nella Rivista Internazionale del Lavoro, in cui riassumeva i principali argomenti della "Teoria Generale", opera che contribuì a rendere popolari le idee di Keynes. Vedasi Abba p. Lerner, "Mr. Keynes' 'General Theory of Employment, Interest and Money'", *International Labour Review*, 34, n. 4 (1936), pp. 435–454.

direzione di Harold Butler²³³. In alcuni dei suoi rapporti alla Conferenza, Butler non perse occasione per denunciare il sottoconsumo come la principale ragione della persistenza della crisi economica. Inoltre, egli riorganizzò l'Ufficio per adattarlo a questo quadro keynesiano. Fu creata, infatti, una nuova sezione economica, impegnata nella ricerca e nella raccolta di dati, che vide la collaborazione di numerosi esperti regionali. Butler incoraggiò un processo di trasformazione dell'Ufficio in un organo altamente diversificato di funzionari-esperti, con competenze in una grande varietà di settori. In questo modo l'Ufficio rafforzò le sue competenze ed condusse ricerche in diversi ambiti, quali le condizioni di vita dei lavoratori, i salari e i redditi familiari, tutto nell'ambito del nuovo paradigma keynesiano²³⁴. In una certa misura, anche l'azione normativa rispecchiò la svolta keynesiana durante il mandato di Butler. Le convenzioni adottate, incluse quelle già menzionate sulla settimana lavorativa di quaranta ore (1935), il congedo retribuito (1936) e le diverse forme di assicurazione sociale (1933) possono infatti essere considerate come parte di un programma volto a stimolare i consumi durante il periodo di crisi.

La parte più importante di questo programma riguardava l'indennità di disoccupazione. Tale concetto era già presente nella Raccomandazione che accompagnava la Convenzione n. 2 del 1919 sulla disoccupazione, il cui obiettivo era l'istituzione di agenzie pubbliche per l'impiego. Negli anni '30, tuttavia, il concetto di indennità di disoccupazione acquisì una nuova connotazione, quello di strumento per mantenere il potere d'acquisto e stabilizzare l'economia in un periodo di recessione. Sebbene alcuni paesi avessero già introdotto sistemi obbligatori o volontari rivolti, principalmente ai lavoratori industriali, all'epoca c'era ancora una certa resistenza all'introduzione di sistemi di indennità di disoccupazione di più ampia portata. Alcuni sostenevano che l'indennità di disoccupazione avrebbe limitato la disponibilità dei lavoratori di cercare lavoro. Gli imprenditori, invece, erano contrari a tali sistemi a causa dell'aumento dei costi di produzione, che avrebbe avuto un effetto negativo sulla concorrenza internazionale. La posizione dell'OIL, secondo la quale l'indennità di disoccupazione avrebbe contribuito a superare la crisi economica e sociale, non fu inizialmente condivisa. Nel 1934, tuttavia, fu adottata la Convenzione n. 44, che obbligava gli Stati membri a garantire un'indennità o un sussidio ai lavoratori involontariamente disoccupati²³⁵. Nonostante que-

233 Jaci Leigh Eisenberg, "Butler, Harold Beresford", in *IO Bio: Biographical Dictionary of Secretaries-General of International Organizations*, Bob Reinalda, Kent J. Kille, e Jaci Leigh Eisenberg, ed., www.ru.nl/fm/iobio.

234 Plata-Stenger, "Une voie sociale pour le développement", pp. 41-102.

235 Convenzione n. 44 del 1934 sull'indennità di disoccupazione.

sto strumento riconoscesse la grande diversità dei sistemi di disoccupazione esistenti e prevedesse eccezioni per alcune categorie di lavoratori, come i lavoratori agricoli, gli impiegati pubblici e i giovani lavoratori, la Convenzione ottenne solo il minimo di due ratifiche (Gran Bretagna e Svizzera) prima dello scoppio della Seconda guerra mondiale²³⁶.

L'elemento più innovativo emerso durante il dibattito sulla disoccupazione fu probabilmente quello relativo alle opere pubbliche, anche a livello internazionale. Il ricorso alle opere pubbliche per contrastare le oscillazioni nel settore privato era già stato promosso in passato, ma l'Ufficio pubblicò nel 1931 un rapporto intitolato *Unemployment and public works* (Disoccupazione e opere pubbliche) che diede un taglio più intellettuale al dibattito. Fu in questo contesto, e con un riferimento di Thomas al rapporto del 1931, che il collegamento con il pensiero keynesiano si fece evidente²³⁷. Il rapporto considerava la promozione di opere pubbliche come un mezzo per contrastare la crisi economica. Oltre a promuovere lo sviluppo di programmi nazionali di opere pubbliche, il rapporto presentava un piano ambizioso di opere pubbliche che era espressione di una prima forma di visione paneuropea (costruzione di ferrovie, reti elettriche e altri programmi infrastrutturali). Tali iniziative avevano il duplice obiettivo di combattere la disoccupazione e, al tempo stesso, di contribuire alla ripresa economica europea. La questione delle opere pubbliche fu anche inserita all'ordine del giorno della Conferenza economica mondiale del 1933, alla quale prese parte anche l'OIL. L'obiettivo del consolidamento della pace aveva un ruolo altrettanto importante nei piani proposti dall'Ufficio, in quanto questi includevano programmi infrastrutturali in settori quali i trasporti e l'elettricità, che, in virtù del loro carattere transfrontaliero, avrebbero promosso la cooperazione internazionale²³⁸. Nello stesso anno, la SDN istituì la propria Commissione per le opere pubbliche. Nonostante questi sforzi, i dibattiti non portarono ai risultati sperati. Nel 1937, la Conferenza adottò due raccomandazioni in materia di opere pubbliche a livello nazionale e internazionale. L'Ufficio interpretò l'adozione di queste due raccomandazioni come un riconoscimento e una conferma della compe-

236 Liebeskind Sauthier, "Modern Unemployment", p. 82.

237 ILO, *Unemployment and Public Works*, *Studies and Reports*, Serie C, N. 15., Ginevra, 1931.

238 Johan Schot e Vincent Lagendijk, "Technocratic Internationalism in the Interwar Years: Building Europe on Motorways and Electricity Networks", in *Journal of Modern European History* 6, n. 2 (2008), pp. 196-217.

tenza dell'Organizzazione su questioni di natura prevalentemente economica. Tuttavia, l'Organizzazione non riuscì a spingersi oltre a causa dello scoppio della Seconda guerra mondiale, che interruppe tutti i piani per l'attuazione di programmi internazionali²³⁹.

Un terzo ambito in cui l'OIL cercò di far sentire la propria voce fu quello delle migrazioni internazionali, a ulteriore conferma della volontà dell'Organizzazione di intervenire nella pianificazione economica su scala mondiale. Fatta eccezione per la breve parentesi delle attività rivolte ai rifugiati alla fine degli anni '20, fino a quel momento l'OIL aveva affrontato la questione dei lavoratori migranti con una prospettiva essenzialmente di protezione. La Grande depressione provocò un netto calo dei flussi migratori, alimentando la xenofobia e riducendo la disponibilità ad accogliere lavoratori migranti anche da parte di paesi, come la Francia, che fino a quel momento avevano avuto una grande domanda di manodopera²⁴⁰. In questo contesto, e sulla sua base dell'esperienza con i rifugiati, l'OIL cercò di portare il dibattito fuori dalla dimensione strettamente nazionale, condusse attività di ricerca statistica e propose l'istituzione di un organismo internazionale responsabile della gestione dei flussi migratori, con l'obiettivo di canalizzare tali flussi in modo razionale dalle aree con esuberi a quelle con carenza di manodopera. Po-chissimi governi, tuttavia, erano favorevoli all'istituzione di un organismo internazionale che avrebbe regolato l'accesso ai mercati nazionali del lavoro. La proposta non fu accolta neanche dal gruppo dei lavoratori. La maggior parte dei paesi dell'Europa, dell'America latina e l'Australia proposero, invece, l'adozione di quote per l'immigrazione di manodopera²⁴¹.

Fu in questo difficile conteso che la Conferenza del 1939 adottò, nella sua ultima riunione prima della guerra, una convenzione e due raccomandazioni relative sulla "migrazione per motivi di lavoro". Il conteso in cui si svolse la Conferenza fu estremamente sfavorevole al raggiungimento di un ampio accordo sulla regolamentazione internazionale delle migrazioni di manodopera. Sebbene la situazione economica fosse ancora piuttosto difficile, la discussione sulle migrazioni fu oscurata da dibattiti paralleli sull'accoglienza di un grande numero di rifugiati provenienti dalla Germania e da altri paesi, in

239 Raccomandazione n. 50 del 1937 sulle opere pubbliche (cooperazione internazionale); Raccomandazione n. 51 del 1937 sulle opere pubbliche (pianificazione nazionale).

240 Sulla questione delle migrazioni internazionali, vd. Paul-André Rosental, "Géopolitique et Etat providence. Le BIT et la politique mondiale des migrations dans l'entre-deux-guerres", *Annales HSS* 61, n. 1 (2006), pp. 99–134; W. R. Böhnig, "The ILO and Contemporary International Economic Migration", *International Migration Review*, 10, n. 2 (1976), pp. 147–156.

241 Alcock, *History of the International Labor Organization*, pp. 71–74.

fuga dalle persecuzioni naziste. Un anno prima, in occasione di una conferenza internazionale organizzata a Évian, in Francia, si era cercato di trovare protezione per i rifugiati ebrei provenienti dalla Germania, constatando però l'ostilità di molti governi ad aprire i loro confini. Essi temevano, infatti, che accogliere i rifugiati avrebbe ulteriormente aggravato la situazione lavorativa all'interno dei loro paesi e rafforzato i sentimenti xenofobi²⁴².

In questo contesto, l'adozione di tre norme sulla migrazione (una convenzione e due raccomandazioni) da parte dell'OIL è da considerarsi un grande successo. Tuttavia, un'analisi più attenta di tali strumenti rivela i limiti dell'azione internazionale dell'epoca. La convenzione si concentrava sul reclutamento e sulle condizioni di lavoro dei soli lavoratori migranti e, sebbene qualche paragrafo delle raccomandazioni promuovesse la cooperazione tra gli Stati, i risultati ottenuti erano ben lontani dall'obiettivo iniziale di trasformare l'Ufficio in un centro internazionale di scambio di informazioni sulle migrazioni di manodopera²⁴³.

Tanti furono i motivi per cui i piani globali dell'OIL per combattere la disoccupazione a livello internazionale non furono mai attuati. Uno di questi fu senz'altro il deterioramento del contesto internazionale negli anni '30, che restrinse i margini per la collaborazione fra gli Stati. Dopo il ritiro dall'OIL della Germania, del Giappone e dell'Italia, la volontà delle restanti potenze di stipulare accordi internazionali fu fortemente limitata. La ritirata verso il nazionalismo economico, inoltre, lasciò poco spazio alle iniziative basate sul tipo di cooperazione transnazionale che l'OIL intendeva attuare in materia di migrazioni e opere pubbliche.

Il confronto con gli internazionalismi alternativi: l'Italia fascista, la Germania nazista e l'Unione Sovietica

Il progetto di riforma socioeconomica dell'OIL volto a contrastare gli effetti della crisi economica mondiale diventò particolarmente urgente di fronte alla crescente forza e al fascino dei regimi totalitari. I rapporti dell'Organizzazione con il fascismo italiano e il comunismo sovietico furono a lungo caratterizzati da ambiguità. I due regimi erano chiaramente in competizione con l'OIL e occupavano una posizione diametralmente opposta al modello social-liberale

²⁴² Gatrell, *The Making of the Modern Refugee*, p. 77.

²⁴³ Rosental, "Géopolitique et État-providence"; Böhning, "The ILO and Contemporary International Economic Migration".

rappresentato dall'Organizzazione²⁴⁴. Tuttavia, alcune caratteristiche di questi regimi, come l'organizzazione corporativa delle relazioni industriali o la pianificazione economica sovietica, sembravano fornire risposte ai problemi pressanti dell'epoca, suscitando interesse e addirittura ammirazione, al di là dei confini ideologici e politici. Tuttavia, nella congiuntura storica degli anni '30 e sulla scia della Grande depressione, quando la democrazia liberale era ovunque sulla difensiva, il fascismo italiano e il nazionalsocialismo tedesco costituirono una minaccia seria e potenzialmente mortale per la filosofia e la politica dell'OIL. Allo stesso tempo, il comunismo sovietico lanciò un'altra sfida all'OIL, dividendo il movimento operaio su basi ideologiche. In queste circostanze, era fondamentale per l'OIL allearsi con gli Stati Uniti del Presidente Roosevelt. L'adesione degli Stati Uniti fornì all'OIL il necessario sostegno per sopravvivere in un ambiente internazionale sempre più ostile. La politica del New Deal di Roosevelt fu, in questo senso, una fonte di ispirazione e di orientamento per l'attività dell'OIL in materia di interventi economici e sociali nell'ambito dei principi liberal-democratici.

L'Italia, uno dei membri fondatori dell'OIL e uno dei paesi di "maggiore importanza industriale" all'interno del Consiglio di amministrazione, cominciò a rappresentare un problema per l'Organizzazione quando, dopo la Marcia su Roma di Benito Mussolini dell'ottobre del 1922, si trasformò da regime democratico e liberale in regime dittatoriale. Nonostante il suo carattere ultranazionalista, il regime fascista si interessò fin da subito alle reti internazionali. Il regime di Mussolini, infatti, si impegnò nella promozione, all'interno della SDN, della sua visione di "terza via" della modernità, tra democrazia liberale e comunismo²⁴⁵. In quest'ottica, il regime si servì dell'OIL per attuare la strategia dell'"internazionalismo fascista": acquisire legittimità attraverso la cooperazione internazionale e trasformare le istituzioni internazionali dall'interno, adattandole alla propria ideologia. L'Italia aderì pienamente ai progetti normativi dell'OIL e fu tra i paesi a ratificare il maggior numero di Convenzioni (21), seconda solo al Belgio. Fu addirittura il regime fascista a proporre l'adozione della Convenzione n. 47 del 1935 sulle quaranta ore set-

244 La storiografia recente ci ha messo in guardia rispetto alla visione ristretta dell'internazionalismo liberale come unica e vera espressione del pensiero internazionalista. Gli autori mostrano, invece, le molteplici origini (socialista contro liberale) e la pluralità dell'internazionalismo nel periodo tra le due guerre, quando vari "internazionalismi" — liberali, socialisti-comunisti, ma anche il marchio di fabbrica autentico del fascismo — esistevano parallelamente, seppur in competizione tra di loro. Vedasi Glenda Sluga e Patricia Clavin, "Rethinking the History of Internationalism", in *Internationalisms: A Twentieth Century History*, ed. Sluga e Clavin, pp. 3–14.

245 Madeleine Herren, "Fascist Internationalism", in *Internationalisms: A Twentieth Century History*, ed. Sluga and Clavin, 191–212.

timanali, considerata un successo per il gruppo dei lavoratori. In seguito alla crisi economica mondiale, il regime supportò l'OIL nei tentativi di espansione delle sue competenze in ambiti quali le migrazioni e le opere pubbliche. In quest'ultimo settore, i progetti delle democrazie liberali — ad eccezione degli Stati Uniti — furono più modesti rispetto a quelli promossi dall'Italia fascista e dalla Germania nazista, realizzati in condizioni autoritarie e secondo rigorosi principi militaristici²⁴⁶.

La scelta dei delegati alla Conferenza, in particolare quella di Giuseppe De Michelis, fu un'ulteriore conferma dell'atteggiamento "amichevole" del regime fascista nei confronti dell'OIL durante questo primo periodo. Convinti sostenitori dell'approccio della "terza via" del regime, De Michelis e altri delegati erano degli esperti che godevano di un certo grado di indipendenza, e avevano instaurato dei legami con l'OIL già prima dell'avvento del fascismo²⁴⁷. Lo stesso valeva per Corrado Gini, noto statistico, demografo e sociologo, ideatore dell'indice di disuguaglianza (o coefficiente di Gini)²⁴⁸.

L'approccio di Albert Thomas nei confronti del regime fascista fu piuttosto ambiguo. A livello personale, ne disprezzava la natura violenta e antidemocratica, ma, come molti dei suoi contemporanei, era affascinato dall'organizzazione corporativista del mondo del lavoro italiano. Thomas credeva che, una volta spogliato della sua natura coercitiva — che aveva inizialmente percepito come una malattia infantile —, il corporativismo sarebbe stato compatibile con il principio tripartito, e lo avrebbe addirittura aiutato a riacquistare vigore. Nonostante il suo ottimismo sulla possibilità di democratizzare il regime fosse rapidamente scomparso nei suoi ultimi anni, egli mantenne un dialogo con Roma. Il suo atteggiamento era perfettamente in linea con quello della maggior parte degli Stati membri, per lo più liberali e democratici, nei confronti del governo di Mussolini. Lungi dall'essere emarginata, l'Italia godeva di ampio riconoscimento, tanto che, nel 1933, un delegato del governo italiano fu eletto Presidente della Conferenza²⁴⁹.

Non c'è da stupirsi che la più feroce resistenza alla "normalizzazione" del regime fascista fu esercitata dal gruppo dei lavoratori. Alla Conferenza del 1923, fu messa per la prima volta in discussione la legittimità dei delegati dei lavoratori italiani. Dal punto di vista unanime degli altri delegati dei lavoro-

246 Gallo, "Dictatorship and International Organizations: The ILO as a Test Ground for Fascism", 158-160.

247 *Ibid.*, 160-162.

248 Corrado Gini fu membro della Commissione di esperti per l'applicazione delle Convenzioni e delle Raccomandazioni per oltre un decennio.

249 Gallo, "Dictatorship and International Organizations: The ILO as a Test Ground for Fascism".

ri, Edmondo Rossoni, membro di una delle organizzazioni corporative fasciste che comprendeva tanto i lavoratori quanto gli imprenditori, non rappresentava una vera e propria organizzazione dei lavoratori. Tale accusa fu tuttavia respinta con il voto della maggioranza dei governi e degli imprenditori, una procedura che si sarebbe ripetuta in ciascuna sessione della Conferenza fino al 1935. Tuttavia, i delegati dei lavoratori italiani si ritrovarono esclusi dal gruppo dei lavoratori e da tutte le commissioni della Conferenza, pur mantenendo il diritto a parteciparvi e a rappresentare i lavoratori italiani. Sul piano nazionale, il regime fascista ridusse fortemente la libertà d'azione dei sindacati e aumentò le azioni violente nei loro confronti, generando un grande malcontento all'interno della FSI e tra i suoi rappresentanti nel gruppo dei lavoratori. Tale situazione peggiorò dopo il fallito tentativo di inserire all'ordine del giorno della Conferenza del 1927-1928 una Convenzione sulla libertà di associazione. L'intenzione iniziale del gruppo dei lavoratori era quella di definire il principio della libertà di associazione in termini talmente inequivocabili da attaccare il regime fascista per aver soppresso le attività sindacali. Tuttavia, durante il dibattito emerse una mancanza di consenso sulla questione, anche tra gli Stati liberal-democratici²⁵⁰. In seguito a tale episodio, fu pubblicato un rapporto in cinque volumi sulla situazione della libertà di associazione nel mondo. Il materiale fu raccolto dall'Ufficio alla fine degli anni '20 e servì come riferimento nel momento in cui, dopo la Seconda guerra mondiale, la questione tornò all'ordine del giorno²⁵¹.

Il pragmatismo dell'OIL e dei grandi Stati democratici fu solo una delle ragioni, sebbene probabilmente la più importante, della scarsa resistenza che il regime fascista incontrò all'interno dell'OIL durante i primi quindici anni del ventennio di Mussolini. Il fascismo sembrava fornire, in virtù di alcune sue caratteristiche, un'alternativa alle soluzioni liberali. Ciò valeva principalmente per il corporativismo, ma anche per altri settori della politica sociale, quale ad esempio la politica del tempo libero. In quest'ultimo ambito, il regime fascista istituì un'associazione ricreativa nazionale molto apprezzata, l'Opera Nazionale del Dopolavoro, che ispirò successivamente la corrispondente organizzazione nazista *Kraft durch Freude*. Nonostante fosse parte inequivocabile di un programma di mobilitazione fascista in vista della futura guerra, l'Italia sfruttò il dopolavoro come strumento per costruire la propria immagine nazionale e per promuovere il suo approccio della "terza

²⁵⁰ Una sintesi del dibattito è disponibile in Valticos, *International Labour Law*, p. 60.

²⁵¹ Alcock, *History of the International Labor Organization*, pp. 75-80; OIL, *Freedom of Association, Studies and Reports*, Series A, N. 28-32, 5 vol., Ginevra, 1927-1930.

via. Come dimostrato da studi recenti, la politica del tempo libero fu uno strumento dell'internazionalismo fascista utilizzato per farsi spazio nel settore della politica sociale. Esso si fondava sugli stessi presupposti produttivistici che l'Italia condivideva con i suoi concorrenti liberal-democratici, i quali erano a loro volta influenzati dalle idee americane. Entrambi gli approcci definivano il tempo libero come un periodo di rigenerazione, e quindi come presupposto per la produttività. Nonostante il modello fascista fosse in contrasto con il modello e le concezioni sociali riformiste dell'OIL — o, sul tema specifico, con il governo del Fronte popolare francese, esistevano molte affinità tra i due modelli, tanto da far apparire quello fascista come un'alternativa per il semplice fatto che anteponeva gli aspetti collettivi a quelli individuali²⁵².

Sebbene apparentemente simile, il caso della Germania nazista fu diverso da quello italiano per alcuni aspetti fondamentali. Nonostante la sua debole posizione all'interno dell'ordine post-Versailles, la Germania occupò una posizione importante all'interno dell'OIL sin dalla sua ammissione nel 1919. I nazionalsocialisti, saliti al potere nel 1933, non erano interessati ad instaurare dei buoni rapporti con l'OIL. Essi consideravano tanto l'OIL quanto la SDN come i rappresentanti del sistema di Versailles che i tedeschi disprezzavano e volevano distruggere²⁵³. Inoltre, il completo annientamento delle istituzioni democratiche e la distruzione delle organizzazioni sindacali nel corso dei primi mesi del terrore nazista dimostrarono chiaramente che tra l'OIL e la Germania non correva buon sangue. Ne fu una dimostrazione la Conferenza di giugno del 1933 — teatro di violenti scontri verbali tra i rappresentanti del nuovo regime e gli altri delegati. Robert Ley, a capo dell'organizzazione corporativista nazista *Deutsche Arbeitsfront* (Fronte tedesco del lavoro, DAF), che sostituì i sindacati indipendenti, si servì dell'Organizzazione per lanciare feroci attacchi contro le altre delegazioni. I rappresentanti dei lavoratori, quali il francese Léon Jouhaux, opposero una dura resistenza. Egli denunciò le misure antiebraiche e la persecuzione dei sindacalisti da parte del nuovo regime²⁵⁴.

252 Liebscher, *Freude und Arbeit*.

253 Sandrine Kott, *Competing Internationalisms: "The Third Reich and the International Labour Organization"*, in *Nazism across Borders. The Social Policies of the Third Reich and their Global Appeal*, ed. Sandrine Kott e Kiran Klaus Patel, Oxford, Oxford University Press, 2018, pp. 29–52.

254 La FSI considerava il politico tedesco socialdemocratico Wilhelm Leuschner, oppositore del regime nazista, il legittimo rappresentante dei sindacati. Sebbene fosse presente alla Conferenza, Leuschner si astenne da dichiarazioni pubbliche. Prima che la Conferenza potesse pronunciarsi sulla legittimità di Robert Ley, il governo tedesco decise di ritirarsi. Vedasi Reiner Tosstorff, "Leuschner vs. Ley. Der gescheiterte nationalsozialistische Auftritt auf der Internationalen Ar-

Poco dopo questa Conferenza, il regime nazista dichiarò la sua intenzione di voler lasciare la SDN e l'OIL. L'ufficio dell'OIL di Berlino chiuse i battenti quando i suoi dipendenti tedeschi furono costretti a giurare fedeltà al regime nazista nel 1934. L'Ufficio reagì a questa nuova situazione con estrema cautela e, negli anni successivi, cercò di impedire la rottura definitiva delle relazioni con la Germania nazista. Dopo la chiusura dell'ufficio di Berlino, esso rimase in contatto con la Germania tramite il sindacalista cristiano Wilhelm Claussen, che aveva lavorato come corrispondente tedesco dell'Ufficio. Al fine di stipulare un accordo con lo Stato tedesco, l'Organizzazione fu costretta ad accettare che Claussen desse prova della sua discendenza ariana e giurasse fedeltà al nazionalsocialismo. Inoltre, fu imposta all'OIL la condizione secondo cui da quel momento avrebbe ottenuto informazioni sulla politica sociale tedesca tramite il Ministro della propaganda, Joseph Goebbels. Nel 1934, Walter Reichhold, un membro del personale dell'ufficio di Berlino al momento della presa del potere da parte dei nazisti e uno dei primi sostenitori del regime (sostituì una foto di Albert Thomas con una foto di Hitler nel 1933) fu trasferito al quartier generale dell'OIL a Ginevra su raccomandazione del governo tedesco.

Se da una parte l'obiettivo di mantenere i contatti con uno dei principali paesi industrializzati e leader nella politica sociale giustificava la "prudenza" della politica diplomatica dell'OIL nei confronti del regime nazista, esisteva dall'altra parte un reale interesse per alcune politiche dell'Ufficio, in particolare quella delle opere pubbliche e altri programmi volti a ridurre la disoccupazione all'interno del Reich. Tuttavia, spettava ai tedeschi decidere in quale area e in che modo cooperare e condividere informazioni con Ginevra. La questione del tempo libero, ad esempio, fu un ambito in cui il regime nazista si servì dell'OIL per promuovere la sua politica sociale e la sua organizzazione *Kraft durch Freude*, in competizione non solo con l'approcio liberale democratico, ma anche con il summenzionato dopolavoro del fascismo italiano²⁵⁵.

Con il ritiro dell'Italia dalla SDN nel 1937 e in vista di un sempre più chiaro internazionalismo fascista-nazionalsocialista, la Germania perse del tutto interesse nella cooperazione con l'OIL. Già prima della Seconda guerra mondiale, e nel quadro di un ampio programma di internazionalizzazione delle

beitskonferenz im Jahre 1933", *Jahrbuch für Forschungen zur Geschichte der Arbeiterbewegung* (2004), pp. 70–90. Per la versione inglese, vedasi Reiner Tosstorff, *Workers' Resistance against Nazi Germany at the International Labour Conference 1933*. Ginevra, Ufficio Internazionale del Lavoro, 2013.

255 Liebscher, *Freude und Arbeit*, pp. 351–549.

politiche sociali naziste a sostegno dell'egemonia tedesca, il DAF avviò le procedure per la creazione di una nuova istituzione, con l'obiettivo di sostituire l'OIL come principale organizzazione internazionale in materia di politica sociale. I suoi piani si concretizzarono durante la guerra quando i nazisti non solo crearono un Ufficio centrale internazionale del lavoro (*Zentralamt für internationale Arbeitsgestaltung*), ma avviarono anche la pubblicazione di una rivista, la *Neue Internationale Rundschau der Arbeit*, con l'intento di sostituirla all'edizione tedesca della Rivista internazionale del lavoro dell'Ufficio²⁵⁶.

Mentre i rapporti dell'OIL con il fascismo italiano furono, almeno inizialmente, contrassegnati da ambiguità, quelli con l'Unione Sovietica, al contrario, furono sempre apertamente ostili. Fin dalla sua fondazione, molti dei sostenitori dell'OIL considerarono il suo impegno in favore della cooperazione di classe come la migliore soluzione alla minaccia della rivoluzione bolscevica. I leader sovietici, al contrario, non mancarono di descrivere l'OIL e la FSI — quest'ultima dominante all'interno del gruppo dei lavoratori — come i burattini del capitalismo e i traditori della classe operaia²⁵⁷. Al tempo stesso, la FSI si scontrò, a livello internazionale, con la rete di orientamento moscovita dell'Internazionale Sindacale Rossa (ISR)²⁵⁸. L'OIL, tuttavia, si interessò fin da subito alla situazione della Russia sovietica, tanto da istituire nel 1920 una Sezione speciale sulla Russia per raccogliere informazioni sulla vita sociale del paese²⁵⁹. Il suo obiettivo era quello di organizzare una missione di indagine, che purtroppo non fu mai realizzata a causa del rifiuto delle autorità sovietiche²⁶⁰. I primi contatti con le autorità sovietiche furono stabiliti nel 1924. Alla fine degli anni '20, quando le relazioni diplomatiche tra Occidente e Unione Sovietica entrarono in una fase di normalizzazione, l'OIL intensificò i suoi sforzi, invitando, ad esempio, i rappresentanti sovietici a partecipare alle riunioni tecniche e alla Conferenza in qualità di osservatori. Pur essendo un convinto oppositore dell'esperienza bolscevica, Albert Thomas condivideva con molti dei suoi contemporanei il fascino per il rapido processo di industrializzazione e per il dinamismo dello sviluppo sociale dell'Unione Sovietica. Nel 1928, si

²⁵⁶ Kott, "Dynamiques de l'internationalisation", p. 82.

²⁵⁷ Harold Karan Jacobson, "The USSR and ILO", *International Organization*, vol. 14, no. 3 (1957), pp. 402-428.

²⁵⁸ Van Goethem, *The Amsterdam International*, cap. 2: The discordant clamour for international unity. The Red Temptation of the International Federation of Trade Unions; Sulla Internazionale sindacale rossa vd. Reiner Tosstorff, *The Red International of Labour Unions (RILU) 1920-1937*, Leiden, Brill, 2016.

²⁵⁹ Nel 1920 elaborò un resoconto provvisorio sul sistema industriale bolscevico intitolato *Organisation of Industry and Labour Conditions in Soviet Russia. Studies and Reports. Series B: Economic Conditions No. 11*. Ginevra, Ufficio Internazionale del Lavoro.

²⁶⁰ Prince, "The U.S.S.R. and International Organizations".

recò a Mosca per una missione ufficiale, prima tappa del suo viaggio in Estremo Oriente. In quell'occasione incontrò rappresentanti dei governi e visitò alcune istituzioni sociali, raccogliendo informazioni sul movimento cooperativo russo²⁶¹. Questa visita non ebbe tuttavia alcun seguito e i progetti per un ulteriore riavvicinamento, come l'apertura di un ufficio a Mosca, svanirono lentamente. Thomas fu criticato all'interno della sua stessa Organizzazione per aver speso, secondo un delegato portoghese, "troppo amichevole nei confronti dell'Unione Sovietica, un paese che vuole distruggere la società come la intendiamo noi"²⁶². Parole come queste alimentarono il risentimento dei sovietici nei confronti dell'OIL. Questi attacchi si intensificarono tra il 1929 e il 1930 durante i dibattiti sull'adozione della Convenzione sul lavoro forzato (coloniale) del 1930, quando alcune delle potenze coloniali cercarono di distogliere l'attenzione dalle loro pratiche coercitive denunciando il ricorso sistematico al lavoro forzato per scopi politici all'interno dell'Unione Sovietica. Allo stesso tempo, la Grande depressione sembrò confermare la visione di Mosca secondo cui il capitalismo sarebbe stato destinato al fallimento. Proprio per questa ragione, il governo sovietico aveva poco interesse a cooperare con un'Organizzazione che rappresentava un sistema moribondo. Thomas rispose alle critiche mosse contro di lui all'interno dell'OIL sottolineando gli importanti sviluppi economici della Russia sovietica e affermando che cercava un riavvicinamento con l'Unione Sovietica poiché per i paesi europei "la concorrenza russa sarebbe stata potenzialmente molto pericolosa", dato che la Russia era uscita praticamente indenne dalla crisi economica del 1929²⁶³.

Le relazioni tra l'Unione Sovietica e l'OIL rimasero tuttavia tese anche dopo l'adesione della prima all'Organizzazione, avvenuta nel 1934. La decisione di aderire all'Organizzazione non fu motivata da un cambiamento di opinione da parte dei leader sovietici sulla sua utilità, ma fu piuttosto una conseguenza di un cambiamento nella tattica di Stalin di fronte all'ascesa del fascismo in Europa e all'avanzata del Giappone in Cina²⁶⁴. Nel 1935, Georgi Dimitrov, a capo dell'Internazionale comunista (Comintern), emanò una nuova direttiva che suggeriva ai partiti comunisti di stringere ampie alleanze (fronti popolari)

261 Albert Thomas, *A la rencontre de l'Orient. Notes de voyage 1928-1929*, Ginevra: Société des amis d'Albert Thomas, 1959.

262 OIL, *Record of Proceedings*, Conferenza internazionale del lavoro, 14^a sessione 1930 (Ginevra, OIL, 1930), p. 154.

263 OIL, *Record of Proceedings*, Conferenza internazionale del lavoro, 14^a Sessione 1930, p. 214.

264 Altre ragioni, del tutto pragmatiche, erano la battuta d'arresto del comunismo in Cina e la necessità di prestiti dai paesi occidentali.

con tutte le forze politiche antifasciste nazionali. Per tutta risposta, l'Unione Sovietica aderì alla SDN per attuare tale strategia a livello internazionale. Il paese divenne membro dell'OIL, ottenendo da subito un seggio nel Consiglio di amministrazione come paese di maggiore importanza industriale”.

L'adesione sovietica, tuttavia, non si tradusse in una piena cooperazione. In effetti, negli anni '30, l'Unione Sovietica partecipò solo raramente alle sessioni della Conferenza e del Consiglio di amministrazione e non ratificò alcuna Convenzione dell'OIL, né diede seguito ad alcuna Raccomandazione. Dopo il 1937, quando la guerra civile spagnola e altri eventi minacciarono le politiche del fronte popolare, facendole rapidamente svanire, la leadership sovietica perse quel poco interesse che aveva nei confronti dell'OIL e decise di porre fine alla sua adesione all'Organizzazione. L'esclusione dell'Unione Sovietica dalla SDN, avvenuta in seguito all'attacco della Finlandia del novembre del 1939, segnò la fine del breve riavvicinamento tra l'Unione Sovietica e l'OIL. Tuttavia, all'epoca non esisteva alcun meccanismo automatico che avrebbe fatto perdere all'Unione Sovietica, ancora legata alla Germania nazista dal patto di non aggressione dell'agosto 1939, i suoi diritti di Membro dell'Organizzazione. Senza sospendere la sua condizione di Stato membro, il posto che il paese occupava all'interno del Consiglio di amministrazione fu dichiarato vacante. Le conseguenze di questo episodio arrivarono pochi anni più tardi, quando l'OIL affrontò l'ostilità dell'Unione Sovietica, impegnata, dal 1941, nella guerra contro la Germania nazista come una delle maggiori potenze alleate²⁶⁵.

L'adesione dell'Unione Sovietica all'OIL, sebbene di breve durata, sollevò alcune questioni fondamentali sulla natura dell'Organizzazione e sulla sua composizione. Un rappresentante olandese dei sindacati cristiani, nel 1937, spiegò il problema in questi termini: “Il ricorso ad una rappresentanza tripartita è inutile se è sufficiente per i governi consultare semplicemente le organizzazioni che fanno parte della propria struttura o che sono soggette al rispetto delle proprie istruzioni o alla propria influenza. È inutile avere una rappresentanza tripartita che, di fatto, è semplicemente una tripla rappresentanza di un governo²⁶⁶”. In maniera speculare al dibattito del gruppo dei lavoratori sui rappresentanti fascisti che durò un anno intero, in questo caso fu il gruppo degli imprenditori a mettere in discussione la legittimità dei delegati degli imprenditori sovietici. Dal momento che nel sistema comunista lo Stato agiva come unico datore di lavoro e i sindacati erano obbligati a sottostare

²⁶⁵ Jacobson, “The USSR and ILO”, p. 404

²⁶⁶ OIL, *Record of Proceedings*, Conferenza internazionale del lavoro, 23ª Sessione 1937, p. 299.

alle politiche del Partito comunista, l'Unione Sovietica inviò alla Conferenza quattro rappresentanti del governo. La questione della legittimità fu risolta a favore dell'Unione Sovietica, ma l'episodio non fu che un'anticipazione di quello che sarebbe diventato uno degli scontri più accesi sul carattere generale dell'Organizzazione nell'era della Guerra fredda. Considerata l'instabilità del contesto internazionale del 1937 e le forze centrifughe che si muovevano contro l'Organizzazione, quest'ultima non poteva permettersi di perdere altri membri. Pertanto, i lavoratori, ad eccezione dei sindacati cristiani, non si opposero ai delegati dei lavoratori sovietici, anzi li accolsero all'interno del gruppo. Essi criticarono duramente l'atteggiamento degli imprenditori, che, al contrario, non avevano mai contestato la legittimità dei delegati fascisti²⁶⁷.

L'americanizzazione dell'OIL: l'adesione degli Stati Uniti

Durante gli anni '30, l'adesione degli Stati Uniti fu un importante contrappeso in questo contesto ostile per l'OIL. La decisione della principale potenza industriale del mondo di svolgere un ruolo attivo all'interno dell'Organizzazione diede a quest'ultima un nuovo slancio, ben oltre l'ambito diplomatico. Il New Deal rappresentò per l'Organizzazione non solo una fonte di ispirazione, ma anche una conferma della necessità di ampliare il suo mandato verso la politica economica, cercando al tempo stesso di influenzarla.

Nel corso degli anni '20, l'assenza della principale potenza industriale del mondo aveva avuto diversi effetti negativi, compromettendo principalmente il valore dell'azione normativa dell'OIL dal punto di vista di tutte le potenze industriali le cui imprese erano in concorrenza con quelle statunitensi. Albert Thomas apprezzava il modello di organizzazione economica e sociale statunitense, ragion per cui aveva lasciato la porta aperta ad un'eventuale partecipazione degli Stati Uniti al lavoro dell'Organizzazione, anche senza esserne un membro. Al fine di mantenere un dialogo con l'amministrazione americana e con i rappresentanti dei lavoratori e degli imprenditori, l'OIL aprì un ufficio di corrispondenza a Washington nel 1920. Nonostante non parlasse inglese, Thomas intraprese un viaggio negli Stati Uniti dal dicembre del 1922 al gennaio del 1923 e stabilì stretti contatti con alcuni simpatizzanti dell'OIL, come James Shotwell. L'IMI (menzionato nel capitolo precedente) fu un altro strumento concepito da Thomas per consentire lo scambio di informazioni a livello transatlantico. Tuttavia, di fronte all'inasprimento delle tendenze isolazioniste degli Stati Uniti negli '20, "corteggiare" gli americani non fu un

267 *Ibid.*

compito facile per un socialista francofono come Thomas. Il Dipartimento di Stato americano, infatti, continuò a rifiutare gli inviti ad inviare osservatori alla Conferenza, mentre la Federazione americana del lavoro (AFL), fece ben presto un passo indietro. Dopo l'iniziale apertura all'OIL di Samuel Gompers, l'AFL tornò, infatti, alla sua preoccupata visione sulla natura statalista e socialista dell'Organizzazione, una posizione ampiamente condivisa dai dirigenti delle imprese americane. Da quando aveva lasciato la FSI, l'AFL aveva mantenuto pochi contatti con alcuni membri del gruppo dei lavoratori dell'OIL²⁶⁸. Nonostante i tentativi, fino agli anni '30 ci furono pochi progressi nelle relazioni tra l'OIL e gli Stati Uniti. Fu l'elezione del 1932 di Franklin D. Roosevelt come Presidente degli Stati Uniti a segnare una svolta decisiva²⁶⁹.

Avvenuta al culmine della crisi economica, l'elezione di Roosevelt si rivelò una salvezza per l'OIL. A posteriori, non è un'esagerazione affermare che tale evento garantì la sopravvivenza dell'OIL durante il decennio successivo. Nel 1930, una delegazione di alti funzionari dell'OIL, che includeva Albert Thomas e Harold Butler, incontrò Roosevelt, all'epoca governatore dello Stato di New York. Quest'ultimo aveva appena lanciato alcuni progetti di opere pubbliche e stava valutando la possibilità di ricorrere all'indennità di disoccupazione come mezzo per contrastare gli effetti della Grande depressione. Per questo motivo, era interessato ai concetti elaborati dall'OIL. Una volta eletto Presidente, due anni dopo, Roosevelt avviò quasi immediatamente un processo di riavvicinamento all'OIL, culminato nell'adesione degli Stati Uniti nel 1934²⁷⁰.

Negli anni successivi, l'interesse dell'amministrazione Roosevelt nei confronti dell'OIL attraversò diverse fasi. Durante i primi anni, l'OIL fu soprattutto una fonte preziosa di informazioni per il suo ambizioso programma di riforme economiche e sociali, comunemente noto come il New Deal. Oltre a ciò, molti sostenitori e attori del New Deal vedevano le norme dell'OIL come un mezzo per contenere gli effetti potenzialmente negativi delle riforme sociali sulla posizione degli Stati Uniti nella concorrenza economica internazionale. Per alcuni riformatori sociali, come Frances Perkins, Segretaria del lavoro di Roosevelt e da molto tempo sostenitrice dell'OIL e dell'adesione degli Stati Uniti, l'Organizzazione rappresentava un forum per l'internazionalizzazione delle politiche del New Deal²⁷¹. Sulla base di queste argomentazioni, anche i

268 Hughes and Haworth, "A Shift in the Center of Gravity".

269 Edward C. Lorenz, *Defining Global Justice: The History of U.S. International Labor Standards Policy*, Notre Dame, IN, University of Notre Dame Press, 2001.

270 Jensen, "From Ginevra to the Americas", pp. 217–218.

271 Sulla dimensione globale del New Deal, vedasi Kiran Klaus Patel, *The New Deal. A Global History*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 2016.

promotori della liberalizzazione del commercio, come il Segretario di Stato Cordell Hull, iniziarono a sostenere l'OIL. Infine, le attiviste per i diritti delle donne, come Frieda Miller, che avrebbe ricoperto per molti anni la carica di delegata del governo alla Conferenza, vedevano l'Organizzazione come un'opportunità per portare sulla scena internazionale i programmi nazionali progressisti dei sostenitori del New Deal²⁷².

Dopo il 1935, l'OIL e gli Stati Uniti instaurarono una relazione quasi simbiotica. Gli esperti dell'Ufficio fornirono consulenza all'amministrazione del New Deal su una serie di questioni, dalle assicurazioni sociali ai servizi per l'impiego fino alle opere pubbliche. In cambio, l'OIL ottenne il sostegno politico di cui aveva bisogno in un momento in cui stava perdendo supporto in Europa.

Consapevole di ciò, Harold Butler cercò di stabilire una più stretta connessione tra l'Organizzazione e gli Stati Uniti. A partire dai primi anni '20, egli giocò un ruolo fondamentale nel mantenere i contatti con lo Stato americano. I suoi legami personali con il Presidente Roosevelt, che risalivano alla Conferenza di Washington del 1919, e le sue buone relazioni con Frances Perkins furono fondamentali nel processo che portò all'adesione degli Stati Uniti²⁷³. Il cambio di direzione degli Stati Uniti, avvenuto all'epoca di Butler, si tradusse nel reclutamento di molti americani all'interno dell'Ufficio, riflettendo in larga misura il suo riorientamento dell'epoca. Inspirandosi al New Deal, l'Ufficio ambiva ad una più stretta combinazione concettuale tra politiche economiche e sociali. Un primo esempio fu il reclutamento, nel 1935, di Lewis Lorwin, un esperto di politica economica che divenne consigliere economico del Direttore Generale. Lorwin incarnava l'orientamento dell'OIL sulla pianificazione economica e rappresentava un nuovo tipo di funzionario, caratterizzato da competenza tecnocratica e inclinazione verso l'economia keynesiana²⁷⁴.

Tra le nuove assunzioni, la più significativa fu quella dell'americano John Gilbert Winant, nominato Vicedirettore da Butler nel 1934. Dopo aver fatto ritorno negli Stati Uniti, fu inviato da Roosevelt nuovamente a Ginevra come delegato del governo degli Stati Uniti, riassumendo in seguito la carica di Vicedirettore, per poi essere nominato il primo americano alla carica di Direttore Generale dell'Ufficio nel 1938. Di orientamento repubblicano, Winant era uno

272 *Ibid.*; sul ruolo di Frieda Miller, vedasi anche Jensen, "US New Deal Policy Experts and the OIL, 1948–1954", in *Globalizing Social Rights*, Kott e Droux, ed., pp. 172–189.

273 Ebbe un primo incontro con il nuovo Presidente nel novembre del 1933.

274 Plata-Stenger, "Une voie sociale pour le développement", pp. 144–147. Vd. anche Lorwin's book Lewis Lorwin, *The International Labor Movement: History, Policies, Outlook*, New York, Harperand Bros., 1953.

dei principali sostenitori delle politiche del New Deal di Roosevelt. In quanto ex governatore del New Hampshire, egli fu il primo Presidente della nuova Commissione sulla sicurezza sociale degli Stati Uniti tra l'agosto del 1935 e il febbraio del 1937. Il suo mandato alla guida dell'Ufficio durò solo tre anni, ma sarebbe stato soprattutto ricordato per aver organizzato, durante la Seconda guerra mondiale, l'esilio dell'OIL a Montreal, schierandosi apertamente dalla parte degli Alleati.

Oltre a fornire personale nuovo e diversificato, l'adesione degli Stati Uniti all'OIL rappresentò sotto altri aspetti una rottura rispetto al passato, con effetti a lungo termine. Poiché gli Stati Uniti entrarono a far parte dell'OIL ma non della SDN, la relazione privilegiata tra l'OIL e il governo degli Stati Uniti accentuò l'allontanamento tra l'Organizzazione e la SDN. Una risoluzione adottata dalla Commissione di Selezione della Conferenza Internazionale del Lavoro del 1934, convocata in occasione dell'adesione americana, sigillò lo stato delle relazioni con la SDN, poiché confermava esplicitamente che l'adesione all'OIL "non comportava alcun obbligo derivante dal Patto della Società delle Nazioni. Questa decisione avrebbe avuto degli esiti inaspettati durante la guerra, quando tutti i legami con la "fallita" e in via di dissoluzione SDN avrebbero messo in ulteriore pericolo l'esistenza dell'OIL²⁷⁵.

Il laboratorio dell'OIL: l'America Latina e le prime missioni di assistenza tecnica

Quando gli Stati Uniti vi entrarono a far parte, l'OIL tentò di espandersi geograficamente e di regionalizzare le sue attività. Non c'è da stupirsi se il primo luogo scelto per avviare tale processo fu l'America Latina. Questa espansione, accompagnata dall'istituzione di una Sezione speciale all'interno dell'Ufficio dedicata specificamente ai problemi dei paesi extra-europei, aveva una triplice motivazione. Prima di tutto, Harold Butler era attento al crescente malcontento degli Stati membri extra-europei, i quali sostenevano di essere sotto-rappresentati nella struttura politica e che ci fosse poco spazio per i loro interessi all'interno del programma generale di lavoro dell'Organizzazione. La richiesta di una migliore rappresentanza esprimeva anche il ruolo

275 Per il testo della risoluzione vedere OIL, *Record of Proceedings*, Conferenza internazionale del lavoro, 18ª sessione 1934, Ginevra, p. 463. L'emancipazione dalla SDN divenne chiara quando, nel 1934, la numerazione degli articoli della Costituzione dell'OIL fu staccata da quella del Trattato di Versailles. Vedasi OIL, *Constitution and Standing Orders of the International Labour Organisation*, Ginevra, 1934.

più assertivo esercitato dagli gli attori extraeuropei in quel periodo²⁷⁶. In secondo luogo, dando ascolto a queste voci, Butler sperava di ottenere nuovi membri che avrebbero aiutato l'OIL a contrastare le forze centrifughe che stavano accerchiando l'Organizzazione in un contesto internazionale sempre più instabile e contraddistinto dal nazionalismo politico ed economico. Infine, l'obiettivo dell'espansione geografica era collegato al generale spostamento dell'OIL verso l'emisfero occidentale, come conseguenza dell'adesione degli Stati Uniti²⁷⁷.

Tuttavia, l'avvicinamento dell'Organizzazione all'America Latina non fu un compito facile. Molti paesi della regione non credevano che l'OIL fosse preparata a soddisfare le loro esigenze. Il panamericanismo rappresentava inoltre un temibile concorrente e nella regione erano state intraprese diverse iniziative per creare strutture e spazi alternativi in cui affrontare questioni sociali e del lavoro a un livello strettamente regionale²⁷⁸. La questione di fondo era capire se le norme dell'OIL, pensate su misura per i paesi industrializzati, potessero adattarsi alle necessità e alla situazione dell'America Latina. Paesi come il Cile, l'Uruguay e l'Argentina avevano raggiunto un certo grado di industrializzazione e i loro sindacati erano organizzati in maniera simile a quelli europei. In alcuni di questi paesi esistevano dei regimi di assicurazione sociale, mentre in altre parti del continente una stragrande maggioranza della popolazione si guadagnava da vivere con l'agricoltura di piccola scala²⁷⁹.

Dopo una serie di missioni in America Latina di alti funzionari dell'Ufficio per convincere i governi latinoamericani a ratificare le Convenzioni dell'OIL, Butler accettò, nel 1935, una proposta del governo cileno di organizzare una conferenza unicamente rivolta agli Stati membri americani, da tenersi l'anno

276 Marc Matera e Susan Kingsley Kent, *The Global 1930s: The International Decade*, London, Routledge, 2017.

277 Plata-Stenger, "Europe, the ILO and the Wider World (1919–1954)"; Ferreras, "Europe–Geneva–America: The First International Conference of American States Members of the International Labour Organization".

278 Wehrli, *The ILO and Latin America*, p. 11; Norberto Osvaldo Ferreras, "La construcción de una *Communitas* del Trabajo: las relaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y América del Sur durante la década de 1930", *Dimensões, Revista da Universidade Federal do Espírito Santo*, vol. 29, 2010, pp. 3–21.

279 In questo caso, l'OIL si servì dei contratti esistenti all'interno delle reti che aveva stabilito grazie all'assunzione di lavoratori latinoamericani tra il personale dell'Ufficio, così come di una serie di corrispondenti e contatti posizionati in paesi strategicamente importanti della regione, come Messico, Argentina e Cile. Vedasi Yannick Wehrli e Fabián Herrera León, "Le BIT et l'Amérique latine durant l'entre-deux-guerres: Problèmes et enjeux", in *L'Organisation internationale du Travail*, ed. Lespinet-Moret e Viet, pp. 157–166.

successivo a Santiago del Cile. Tale proposta suscitò scetticismo all'interno dell'Organizzazione, poiché secondo alcuni avrebbe potuto facilmente provocare l'indebolimento delle Convenzioni dell'OIL, rafforzando, invece, la nozione di norme regionali del lavoro.

Al contrario, la Conferenza regionale di Santiago fu un successo, con esiti che superarono i confini geografici dello stesso evento. In quanto prima Conferenza regionale dell'OIL, essa creò un quadro completamente nuovo per il rafforzamento della coesione all'interno dell'Organizzazione. Le Conferenze regionali divennero progressivamente un appuntamento fisso nell'agenda dell'OIL e, col tempo, si estesero anche in Asia e in Africa. Esse confermarono la portata universale delle attività dell'OIL, lasciando, al tempo stesso, spazio sufficiente per la discussione di problemi specifici della regione interessata. In questo senso, funzionarono come una sorta di valvola di sfogo per le preoccupazioni più localizzate tra gli Stati membri dell'Organizzazione: uno spazio in cui tali preoccupazioni potevano essere espresse senza mettere direttamente in discussione le norme internazionali del lavoro. In America Latina in particolare, dove il panamericanismo rappresentava una grande minaccia alla vocazione universale dell'OIL, le Conferenze regionali svolsero il ruolo di "assicurazione" contro il rischio di scissione dell'Organizzazione lungo linee di divisione continentali²⁸⁰.

Alla Conferenza di Santiago furono affrontati temi quali i regimi di assicurazione sociale, le norme sull'età minima, il lavoro delle donne e la riduzione dell'orario di lavoro nel settore tessile. L'ordine del giorno includeva anche dibattiti sulla migrazione internazionale della manodopera — tema importante per molti paesi dell'America Latina. La Conferenza affrontò, inoltre, questioni specificamente regionali, come l'agricoltura e l'abolizione del "*truck system*" basato, tra le altre cose, sul pagamento dei salari in natura e utilizzato in alcuni settori come quello estrattivo o come retribuzione per i lavoratori indigeni. L'incontro diede anche la possibilità ai paesi dell'America Latina di palesare le loro richieste all'OIL, nello specifico: una maggiore rappresentanza nel Consiglio di amministrazione, il reclutamento di più latinoamericani tra il personale dell'Ufficio e la pubblicazione dei documenti anche in lingua spagnola e portoghese. Inoltre, alcuni gruppi che facevano parte della più ampia ala riformista dell'America Latina sfruttarono la Conferenza regionale

280 Wehrli, "The ILO and Latin America", p. 11. Véronique Plata-Stenger, "To Raise Awareness of Difficulties and to Assert Their Opinion". The International Labour Office and the Regionalization of International Cooperation in the 1930ies", in *New Histories of Latin America at the League of Nations*, ed. Alan McPherson, Albuquerque, NM, University of New Mexico Press, 2015, pp. 97-113.

per collegare i loro programmi a quello dell'OIL. Questo fu ad esempio il caso del tema della nutrizione, che preoccupava molti governi e riformatori dell'America Latina. Questi ambienti mostrarono un reale interesse per il lavoro dell'Organizzazione, soprattutto in riferimento agli standard di vita e alle politiche salariali²⁸¹. Infine, le prime due Conferenze regionali delle Americhe, tenutesi rispettivamente a Santiago del Cile e a L'Avana (1939), contribuirono molto al rafforzamento della rete regionale dell'OIL, avvicinando quest'ultima al movimento operaio, che a sua volta acquisì maggiore coesione grazie alla cooperazione con l'Organizzazione²⁸².

Nonostante i timori e le congetture, la questione delle norme regionali non fu sollevata durante le due Conferenze regionali. Con grande sollievo da parte dell'OIL, questi eventi confermarono la natura universale delle convenzioni dell'Organizzazione, sottolineando però i limiti della sua azione normativa in generale. Uno dei risultati più significativi di questi primi passi verso la regionalizzazione fu quello di incoraggiare l'OIL a sviluppare nuovi mezzi più pratici per la promozione delle sue convenzioni.

Un metodo sempre più usato nel corso degli anni '30 per rilanciare la promozione delle norme dell'OIL fu quello delle missioni di assistenza tecnica. Le prime furono quelle organizzate in Europa sudorientale agli inizi del 1930 (Grecia e Romania), per poi passare a Cina (1931), Egitto (1932), Cuba (1934) e, dopo la Conferenza di Santiago del 1936, anche a vari paesi dell'America Latina (Venezuela e Brasile). Tali missioni erano il risultato sia dell'espansione geografica del lavoro dell'OIL che dell'evoluzione del suo programma, rivolto maggiormente ai paesi economicamente arretrati e con un focus particolare sul rapporto tra pianificazione economica e legislazione sociale²⁸³.

Lo scopo della maggior parte di queste prime missioni era aiutare i governi ad attuare una legislazione sociale specifica e, in particolare, dei sistemi di assicurazione sociale volti a promuovere l'industrializzazione. Questo fu certamente il caso dell'America Latina. I governi populistici che avevano piani ambiziosi in questo senso — come quelli guidati da Getulio Vargas in Brasile e da Lázaro Cárdenas in Messico — si rivolsero all'OIL con speranza, poiché credevano che l'attuazione di programmi di assicurazione sociale li avrebbe

281 Corinne Pernet, "Developing Nutritional Standards and Food Policy: Latin American Reformers between the OIL, the League of Nations Health Organization, and the Pan-American Sanitary Bureau", in *Globalizing Social Rights*, Kott e Droux, ed., pp. 249–261.

282 Patricio Herrera González, "El pacto por la unidad obrera continental: sus antecedentes en Chile y México, 1936", *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México* 46 (Dic. 2013), pp. 87–119.

283 Plata-Stenger, "Une voie sociale pour le développement", pp. 257–312.

aiutati a creare alleanze strategiche con alcuni segmenti del movimento sindacale che rappresentavano i lavoratori industriali, spesso di piccole dimensioni. In altri casi, gli esperti dell'Ufficio furono chiamati a fornire supporto nella creazione di istituzioni, come gli ispettorati del lavoro (Cina) o il Ministero del lavoro stesso (Cuba ed Egitto)²⁸⁴.

Le prime missioni furono guidate principalmente da funzionari dell'Ufficio, a volte supportati da esperti esterni. Il gruppo di esperti esterni invitato ad unirsi alle missioni era una forma ibrida di esperti-funzionari (*experts-fonctionnaires*)²⁸⁵ dotati di competenza tecnica e professionale e con un forte impegno al sostegno e alla divulgazione delle idee dell'OIL e delle sue modalità di lavoro. In alcuni casi, come in Egitto, fu il Direttore stesso o alcuni alti funzionari a prendere parte alla missione, conferendo a quest'ultima una connotazione quasi diplomatica²⁸⁶.

Allo stesso tempo, queste prime iniziative di assistenza tecnica spianarono la strada a modi nuovi e più globali di affrontare i problemi sociali nei territori coloniali europei. Nel contesto del dibattito sul lavoro forzato, l'OIL prese parte all'emergente riflessione riformista sulla politica sociale coloniale. La Grande depressione diede impulso a questa evoluzione, nella misura in cui aveva colpito in maniera particolarmente dura le regioni del mondo coloniale orientate all'esportazione. Disordini sociali e scioperi, che colpirono settori strategicamente importanti dell'economia coloniale, scoppiarono in diversi luoghi, dai Caraibi britannici alle Indie orientali olandesi, portando all'adozione di misure da parte del governo del Fronte popolare francese (1936–1938) e del governo britannico con la sua Legge per lo sviluppo coloniale e del benessere sociale (*Colonial Development and Welfare Act*) del 1940. Le misure adottate si muovevano nella direzione di una politica di sviluppo coloniale attiva e, per la prima volta, riconoscevano una responsabilità finanziaria per il benessere di tutto il popolo dell'Impero²⁸⁷. Si trattava di modeste iniziative con un orientamento paternalistico, ma, nel loro insieme, costituirono una base che, poco tempo più tardi, avrebbe permesso all'OIL di diventare la forza motrice di un cambiamento tanto nell'approccio quanto nelle azioni concrete in risposta ai problemi sociali dei territori coloniali²⁸⁸.

284 Seekings, "The ILO and Welfare Reform in South Africa, Latin America and the Caribbean, 1919–1950".

285 Plata-Stenger, "Une voie sociale pour le développement", pp. 313–406.

286 *Ibid.*

287 Frederick Cooper, *Decolonization and African Society: The Labor Question in French and British Africa*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 1996, pp. 58–65.

288 OIL, *Social policy in dependent territories*, pp. 32–42.

Per quasi tutta la durata degli anni '30, la Sezione del lavoro indigeno dell'Ufficio cercò di applicare questo cambiamento di approccio con le sue attività. Sebbene il suo compito iniziale fosse supportare la lotta contro il lavoro forzato, essa cominciò gradualmente a raccogliere dati e ad effettuare studi sulle questioni sociali africane in generale con l'obiettivo di prepararsi a supportare un'eventuale riforma della politica sociale coloniale²⁸⁹. In questo senso, l'OIL contribuì al cambiamento della percezione internazionale dei problemi sociali ed economici delle colonie, analizzati sempre più in un contesto mondiale (in fase di globalizzazione). In questo ambito, l'industrializzazione e l'attuazione delle politiche sociali — accompagnate da progetti per migliorare l'efficienza agricola — erano considerati mezzi necessari per emancipare i territori coloniali dalla loro condizione di "arretratezza". Oltre alle considerazioni di tipo sociale e politico, si pensava che attraverso tali misure si potesse migliorare il processo di integrazione delle colonie nell'economia mondiale, rendendole, in definitiva, più redditizie. Tale cambiamento, prudente ma chiaro, si inseriva nella storia degli inizi dello sviluppo internazionale e di ciò che è stata definita l'internazionalizzazione delle politiche coloniali. Questi sforzi avrebbero dato i loro frutti nel mondo del secondo dopoguerra, sotto l'egida delle Nazioni Unite. Da quest'ottica, le attività dell'OIL offrono anche una prospettiva sull'elevato grado di continuità delle concezioni imperialiste sui paesi coloniali e postcoloniali dell'Africa e dell'Asia, continuità che si è riflessa nel lavoro delle organizzazioni internazionali a cavallo dello spartiacque del 1945²⁹⁰.

289 Zimmermann, "Special Circumstances", pp. 242–244.

290 Marc Frey, Sönke Kunkel, e Corinna R. Unger, "Introduction: International Organizations, Global Development, and the Making of the Contemporary World", in *International Organizations and Development, 1945–1990*, ed. Marc Frey, Sönke Kunkel, e Corinna R. Unger, pp. 1–22, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2014; Klaas Dykmann, "Only with the Best Intentions: International Organizations as Global Civilizers", *Comparativ* 23, n. 4/5 (2014), pp. 21–46.

Parte II **La seconda fondazione: 1940–1948**

Suggerisco che stasera ciascuno di voi prenda questa Dichiarazione e inserisca all'inizio di ciascun paragrafo le due parole "Io credo". E se, dopo che lo avrete fatto, sentirete di credere a ciò che la Dichiarazione esprime, votate a suo favore. Altrimenti vi chiedo, in nome della coscienza, di alzarvi e dirci su cosa non siete d'accordo e cercheremo, insieme, di trovare un compromesso. Non vogliamo che ci sia, in questo movimento, una sola persona che non sia convinta.

Sir John Forbes Watson, Delegato degli imprenditori dell'Impero britannico, 1944²⁹¹

291 OIL, Conferenza Internazionale del Lavoro 26^a sessione, 1944, *Record of Proceedings*, Monreale, 1944, p. 96.

3 La strada per Filadelfia

La Dichiarazione di Filadelfia del 1944 segnò una svolta nella storia dell'OIL. Dopo le dolorose esperienze degli anni precedenti — gli sconvolgimenti sociali e politici causati dalla Grande depressione, l'ascesa del fascismo e del nazismo e la terribile Guerra mondiale — la Dichiarazione incarnò le speranze e la volontà di rinnovamento delle democrazie liberali riunite sotto l'egida dell'Organizzazione. Sulla base delle lezioni apprese in passato, il suo obiettivo principale era tanto semplice quanto radicale: il valore di tutte le future politiche dell'OIL si sarebbe misurato esclusivamente in funzione del loro contributo alla realizzazione di un obiettivo sociale fondamentale a beneficio del benessere di tutti. Ancora più importante, l'espressione “tutte le politiche” faceva esplicito riferimento agli ambiti dell'economia, della finanza e del commercio e collegava la dimensione nazionale a quella internazionale²⁹². Dotata di un mandato così ampio, l'Organizzazione avrebbe svolto il ruolo di custode di questo obiettivo sociale fondamentale. Inoltre, la Dichiarazione proclamava la sua validità per “tutti gli esseri umani indipendentemente da razza, dalla religione e dal sesso a cui appartengono”, diventando un documento chiave per il movimento per i diritti umani a livello internazionale e, alcuni anni dopo, un modello di riferimento per la Carta delle Nazioni Unite e la Dichiarazione universale dei diritti umani²⁹³.

La Dichiarazione di Filadelfia diventò una sorta di guida per l'istituzione dello Stato sociale negli anni del dopoguerra, poiché combinava le idee del New Deal ai principi dei riformatori sociali europei, come il britannico William Beveridge. Allo stesso tempo, il suo fascino si estese oltre l'Europa e il Nord Atlantico, in quanto dava la possibilità ai paesi meno industrializzati del mondo — all'epoca principalmente l'America Latina — di formulare le loro richieste di “sicurezza economica” in un contesto internazionale.

A posteriori, la Conferenza di Filadelfia si rivelò essere la “seconda fondazione” dell'OIL. Questo, tuttavia, non era affatto prevedibile all'epoca. Essa rappresentava solo uno dei possibili risultati dell'esperienza dell'OIL in tempo di guerra, e per molto tempo non fu neanche il più probabile. Più di una volta infatti, durante la guerra, la sopravvivenza stessa dell'OIL fu messa in discus-

292 Alain Supiot, *The Spirit of Philadelphia: Social Justice vs. the Total Market*, trad. Saskia Brown, Londra e New York, Verso, 2012.

293 Alcock, *History of the International Labor Organization*; Kott, “Fighting the War or Preparing for Peace? The ILO During the Second World War”; Geert van Goethem, “Phelan's War: The International Labour Organization in Limbo (1941–1948)”, in *ILO Histories*, Van Daele *et al.*, ed., pp. 313–340.



Figura 5: Edward Phelan, Direttore Generale dell'Ufficio Internazionale del Lavoro insieme a Franklin D. Roosevelt, Presidente degli Stati Uniti, mentre firmano la Dichiarazione di Filadelfia alla Casa Bianca nel 1944.

sione. La Dichiarazione di Filadelfia fornì, in fin dei conti, una piattaforma ideologica e programmatica attraverso la quale l'Organizzazione riuscì ad assicurarsi il suo posto nell'ordine del dopoguerra, come conseguenza di fattori che, all'epoca, sia la sua leadership che i suoi sostenitori potevano controllare solo in parte.

Da Ginevra a Monreale

Lo scoppio della Seconda guerra mondiale costituì una seria minaccia per la sede dell'OIL a Ginevra. Con la firma del cessate il fuoco nel giugno del 1940, la Francia in virtù del quale si impegnò a cedere vaste aree del suo territorio all'occupazione tedesca. Di conseguenza, la Svizzera neutrale si trovò circondata dalle potenze dell'Asse. Le organizzazioni internazionali rimaste a Ginevra divennero politicamente ingombranti agli occhi del governo svizzero. Anche per i funzionari dell'Ufficio, non era più sostenibile rimanere in quel paese. Per John Winant e maggior parte dei suoi colleghi, lasciare

la Svizzera sembrava l'unica soluzione per permettere all'Organizzazione di proseguire liberamente la sua attività. Rimanere, al contrario, avrebbe inevitabilmente limitato i viaggi e le comunicazioni del personale dell'Ufficio. In seguito all'*Anschluss*, l'annessione dell'Austria alla Germania nazista, avvenuta nel 1938, furono avviati dei piani e delle simulazioni per trasferire, in caso di emergenza, la sede dell'Ufficio nella vicina Francia. All'inizio del 1940, in seguito a un accordo con il governo francese, gli archivi dell'Ufficio furono trasferiti a Vichy²⁹⁴.

Dopo la capitolazione della Francia questa soluzione non fu più praticabile. Winant si mise in contatto con il governo degli Stati Uniti. Con sorpresa e delusione, la sua richiesta di aiuto fu respinta. In virtù della neutralità tanto del Congresso quanto dell'opinione pubblica americana in generale, il Segretario di Stato, Cordell Hull, decise di non ospitare l'Ufficio per paura che ciò potesse essere interpretato come un aperto schieramento nel conflitto europeo. Dopo rapide consultazioni, Londra fu esclusa a causa della sua esposta posizione in guerra. Alla fine, fu il Primo Ministro canadese, William Mackenzie King, ad offrire all'OIL una sistemazione temporanea nel suo paese. Durante alcune conversazioni private con Winant, Mackenzie King invitò l'Organizzazione a trasferire la sua sede nei locali dell'Università McGill di Monreale.

Il trasferimento dell'Ufficio in Canada, e a Monreale in particolare, offriva molti vantaggi. Come parte del Commonwealth britannico, anche il Canada era ufficialmente in guerra, ma abbastanza distante dal conflitto da rappresentare un luogo sicuro. In virtù del suo bilinguismo e come centro in forte espansione dell'industria bellica canadese, Monreale era un luogo interessante come sede dell'Organizzazione. Inoltre, l'Università McGill aveva una delle migliori biblioteche di economia al mondo, aspetto importante per l'Ufficio sotto la guida di Winant²⁹⁵.

Nel mese di luglio del 1940, Winant, utilizzando un linguaggio precedentemente concordato, inviò un telegramma criptato al suo vice, Edward Phelan, che si trovava negli Stati Uniti, incaricandolo di avviare immediatamente i preparativi per il trasferimento dell'Ufficio all'estero. Bisognava prendere alcune decisioni difficili, poiché solo pochi funzionari dell'Ufficio potevano

294 In maniera quasi ironica, l'edificio che ospitava gli archivi, il Pavillon Sévigné, divenne, solo pochi mesi più tardi, la sede del Governo collaborazionista francese sotto il maresciallo Pétain. Vedasi Edward Phelan, "Some Reminiscences of the International Labour Organization", in *Edward Phelan and the ILO. The Life and Views of an International Social Actor*, ed. OIL, Ginevra OIL, 2009. Vedasi anche *Studies: an Irish Quarterly Review*, Vol. 43, N. 171 (1954) pp. 241-270.

295 Edward Phelan, "The ILO sets up its Wartime Centre in Canada", in *Edward Phelan and the ILO. The Life and Views of an International Social Actor*, ed. OIL, Ginevra OIL, 2009; anche in *Studies: an Irish Quarterly Review*, Vol. 44, N. 17 (1955) pp. 152-170.



Figura 6: Gruppo dei funzionari dell'Ufficio a Lisbona in attesa di salire a bordo di una nave verso il Canada, 1940.

seguire Winant a Monreale. Mentre un piccolo gruppo di funzionari rimase a Ginevra, come l'addetto stampa francese Marius Viple, incaricato di occuparsi dei beni di proprietà dell'OIL e di rimanere in contatto con il resto del personale della SDN²⁹⁶, la maggior parte dei dipendenti fu licenziata. Complessivamente, una quarantina di membri del personale dell'Ufficio viaggiò segretamente attraversando il territorio francese e spagnolo fino ad arrivare a Lisbona. Dalla capitale portoghese, dove migliaia di persone in fuga dalle persecuzioni e dalla guerra speravano di potersi imbarcare alla volta di un luogo sicuro all'estero, il gruppo dei funzionari lasciò l'Europa a bordo del transatlantico a vapore *Excambion*, dirigendosi verso un futuro incerto.

Le condizioni in cui il personale dell'Ufficio iniziò a lavorare a Monreale furono traumatiche per molti dei nuovi arrivati. I locali inizialmente messi a disposizione dall'Università erano abbastanza modesti rispetto agli ampi uffici della sede di Ginevra. Le memorie di Phelan riportano una descrizione pittoresca dell'enorme spazio aperto assegnato al personale dell'Ufficio: una "cappella in disuso" con grandi finestre, una galleria e file di semplici tavoli

296 Phelan, "Some reminiscences of the International Labour Organization".



Figura 7: Morrice Hall, Università McGill, Monreale, Canada, 1941.

di legno. Come da lui riportato, in questa grande stanza, con la sua “aria vagamente ecclesiastica”, gli addetti al ciclostile, i dattilografi, gli addetti alla contabilità, gli statistici, gli editori, i traduttori, gli esperti e tutti gli altri erano accampati all’interno di quattro mura spoglie e un tetto²⁹⁷. Con il passare del tempo, furono messe a disposizione altre stanze e le condizioni, nel complesso, migliorarono. Tuttavia, l’OIL riuscì a preservare, cosa più importante, la sua libertà di azione.

La strategia di Butler e Winant di avvicinare l’OIL alle Americhe diede i suoi frutti, spianando la strada alla sopravvivenza dell’Organizzazione. Dalla sua sede di Monreale, l’OIL riprese rapidamente la sua attività. Winant ebbe un ruolo decisivo e questo, grazie ai suoi ottimi contatti con l’amministrazione Roosevelt, consentì all’OIL di reinventarsi. Egli s’impegnò a portare avanti le missioni di assistenza tecnica in America Latina, nonostante il bilancio dell’Organizzazione fosse limitato²⁹⁸. Questa capacità di azione, unita alla

²⁹⁷ Phelan, “The ILO Sets up Its Wartime Centre in Canada”, p. 259.

²⁹⁸ Jensen, “From Geneva to the Americas”, p. 228.

convinzione di Winant sul potenziale ruolo dell'OIL come “punta di diamante della libertà sociale ed economica” nei periodi bui e come strumento per l'internazionalizzazione della politica del New Deal, contribuì significativamente alla sopravvivenza dell'Organizzazione²⁹⁹. Tutto ciò permise di rafforzare i punti deboli della direzione di Winant, descritto da molti come distante ed erratico, sconfinando a volte nel rifiuto di comunicare persino con i suoi più stretti collaboratori³⁰⁰.

In queste circostanze, la sorprendente decisione presa da Winant nel febbraio 1941 di lasciare il suo incarico con effetto immediato per diventare l'ambasciatore degli Stati Uniti in Gran Bretagna fu accolta da tutti con sconcerto. In questa fase critica di consolidamento, le sue dimissioni rischiavano di lasciare un grande vuoto. Da un punto di vista pratico, il Vicedirettore Edward Phelan era a capo dell'Ufficio a Monreale anche se, in quelle circostanze, non aveva la necessaria legittimità che solo una regolare elezione da parte Consiglio di amministrazione gli avrebbe concesso. Phelan aveva la reputazione, meritata o meno, di essere un burocrate che mancava del carisma di Winant. Poiché egli era nato in Irlanda — paese neutrale — furono sollevati dei dubbi sulla sua idoneità a guidare un'Organizzazione sempre più apertamente schierata nel campo anti-hitleriano. Il governo degli Stati Uniti e in particolare il Presidente del Consiglio di amministrazione, John Carter Goodrich, si mostrarono inizialmente molto cauti nel dare il loro sostegno a Phelan. D'altra parte, Phelan, in quanto di Segretario della sezione laburista della delegazione britannica alla Conferenza di Pace di Parigi, aveva contribuito alla creazione stessa dell'OIL³⁰¹. Membro della direzione dell'Ufficio sin dalle origini, egli incarnava più di chiunque altro il senso di continuità e questo non era un vantaggio da poco in un'epoca di crisi e tumulti. Nel giro di pochi mesi, Phelan riuscì a dissipare lo scetticismo di chi lo criticava, ottenendo il sostegno dei gruppi più importanti dell'OIL, tra cui il governo statunitense e le organizzazioni sindacali. Alla fine, la Commissione di crisi, creata per sostituire il Consiglio di amministrazione in tempo di guerra, decise di nominare Phelan come Direttore ad interim³⁰², conferendogli l'autorità necessaria per guidare temporaneamente l'Ufficio.

299 Cit. *Ibid.*, p. 228.

300 Phelan, “The ILO Sets up Its Wartime Centre in Canada”, p. 265.

301 ILO, ed., *Edward Phelan and the ILO*, p. 19.

302 Phelan conservò questo status fino al 1946, anno in cui gli fu assegnata la carica di Direttore Generale fino al suo pensionamento nel 1948, come riconoscimento per i servizi prestati all'OIL durante la guerra.

Nuova York, 1941

Al loro arrivo a Montreal, Winant e Phelan erano d'accordo sul fatto che l'OIL non poteva limitarsi a portare avanti le sue attività durante l'esilio. Per sopravvivere alla guerra, era necessario convincere gli Stati membri che l'Organizzazione aveva ancora un ruolo importante, in modo da far sentire la propria voce quando la pianificazione postbellica avrebbe avuto inizio. Fu nell'ottica di quest'ultimo obiettivo che, nella primavera del 1941, tutti gli sforzi si concentrarono sulla preparazione di una riunione straordinaria dell'OIL, la prima dopo lo scoppio della guerra. Nell'estate dello stesso anno, la Segretaria al lavoro degli Stati Uniti, Frances Perkins, invitò Phelan, suggerendogli, in nome del Presidente Roosevelt, di convocare una conferenza sul territorio statunitense. La città di Nuova York fu scelta come luogo più accessibile, e, subito dopo, iniziarono i preparativi.

Alla fine dell'ottobre del 1941, quando la Conferenza ebbe inizio presso i locali della Biblioteca Butler della Columbia University, l'OIL celebrò il suo primo successo. Nonostante tutte le limitazioni e i problemi di trasporto dovuti dalla guerra, oltre un centinaio di delegati provenienti da 35 paesi, insieme a un centinaio di consiglieri, affrontarono un viaggio pericoloso pur di raggiungere Nuova York, chiaro segno dell'importanza che molti dei partecipanti davano alla Conferenza, sottolineata ancor di più dall'alto rango dei funzionari che vi presero parte. Per gli Stati Uniti, la stessa Frances Perkins e il Segretario di Stato aggiunto Adolph Berle erano a capo della delegazione, mentre la Gran Bretagna inviò Clement Atlee, numero due nel gabinetto di guerra di Winston Churchill. Tra gli altri partecipanti di spicco figuravano l'ex Ministro degli esteri cecoslovacco Jan Masaryk, l'ex Presidente del Parlamento norvegese Carl J. Hambro e il belga Paul-Henri Spaak, che in seguito sarebbe diventato uno dei padri fondatori della Comunità economica europea. Anche il contingente latinoamericano, che rappresentava 13 delle 35 delegazioni presenti a Nuova York, comprendeva Ministri e alti funzionari, tra cui il 33enne Ministro della salute cileno Salvador Allende.

Nel suo rapporto alla Conferenza "The I.L.O and Reconstruction" (L'OIL e la ricostruzione), Phelan definì un programma d'azione volto a garantire all'Organizzazione un posto nell'ordine internazionale del Secondo dopoguerra. Egli dichiarò, senza mezzi termini, l'impegno dell'OIL nella causa della democrazia liberale e reclamò il coinvolgimento dell'Organizzazione già nelle prime azioni della pianificazione postbellica. Invitò, inoltre, i governi a conferire all'OIL un più ampio mandato sociale che includesse nuove competenze negli ambiti della politica economica e finanziaria. Secondo il rapporto, tale mandato presupponeva il crescente riconoscimento del fatto che, dopo

la guerra, le politiche sarebbero state guidate da un obiettivo sociale fondamentale. I governi di tutto il mondo non avrebbero più dovuto concentrarsi solo sulle condizioni di lavoro e la protezione dei lavoratori, ma abbracciare il concetto di “sicurezza economica” e di una “migliore organizzazione della comunità nel suo insieme, nell’interesse dell’intera collettività³⁰³”.

Il rapporto traeva ispirazione da molte fonti. Si basava principalmente sul discorso sulle Quattro libertà di Roosevelt del gennaio 1941, ma anche sulla Carta atlantica dell’agosto dello stesso anno in cui Roosevelt e il Primo Ministro britannico, Winston Churchill, avevano stabilito una serie di obiettivi comuni per il periodo successivo ad una eventuale vittoria degli Alleati. Al centro del rapporto c’era la promessa della Carta atlantica di una pace “in grado di dare agli uomini di tutti i paesi la certezza di poter vivere la propria vita liberi dalla paura e dallo stato di bisogno”. Tale pace sarebbe stata fondata sulla volontà di stabilire la “massima collaborazione tra tutte le nazioni in campo economico, al fine di garantire migliori condizioni di lavoro, progresso economico e sicurezza sociale a chiunque³⁰⁴”. Il rapporto citava anche una dichiarazione congiunta dei paesi del Commonwealth e dei governi europei in esilio che avevano approvato la Carta atlantica.

Una parte sostanziale del rapporto era dedicata alle politiche sociali di molti governi latinoamericani che potevano ulteriormente dimostrare che “la sicurezza economica del cittadino doveva diventare un obiettivo politico centrale, e che ciò era pienamente riconosciuto dai governanti dei popoli del mondo intero³⁰⁵”. Il rapporto, inoltre, conteneva riferimenti a dichiarazioni provenienti da diverse fonti, dal movimento sindacale internazionale alla Chiesa cattolica, a conferma del nuovo spirito emerso durante la guerra.

Il rapporto affrontava anche la questione delle misure di politica sociale delle potenze dell’Asse. Esso, mostrava chiaramente l’enorme sfida che le democrazie liberali erano chiamate ad affrontare in questo ambito. I ricordi degli anni della depressione e dell’incapacità dei governi democratici di affrontare i suoi devastanti effetti sociali in maniera efficace tormentavano ancora i partecipanti alla Conferenza di Nuova York. Secondo il rapporto, la sorte della politica sociale sarebbe stata “in definitiva, al centro di tutte le questioni che la guerra avrebbe deciso”. L’OIL invocava una visione positiva di fronte alle prospettive desolanti di un’Europa sotto il dominio nazista. L’Or-

303 ILO, “The I.L.O. and Reconstruction. Report by the Acting Director of the International Labor Office to the Conference of the International Labor Organization”, Monreale, OIL, 1941, pp. 88–89, 97ff.

304 *Ibid.*, p. 89, pp. 110–111.

305 *Ibid.*, p. 90.

ganizzazione apprezzava le misure sociali adottate dalla Germania nazista, ma ricordava ai suoi membri che l'obiettivo a cui erano legati era più ampio e più promettente: "la sicurezza economica per tutti i cittadini, realizzata con il rispetto della dignità e della libertà dell'individuo". La sicurezza economica, secondo l'OIL, non sarebbe mai stata fine a sé stessa, ma sarebbe stata piuttosto il "presupposto di una vita più piena, più ricca e, soprattutto, più libera", e quindi in netto contrasto con le condizioni naziste di "Stato schiavista" basato su principi razzisti³⁰⁶.

Il rapporto "The I.L.O. and Reconstruction" conteneva già una serie di proposte concrete per il dopoguerra. Tra le preoccupazioni sul futuro, la disoccupazione era, come prevedibile, quella principale. Sulla base dell'esperienza della Prima guerra mondiale, assicurare l'impiego sarebbe stata la più grande sfida del dopoguerra. La disoccupazione costituiva la principale minaccia alla stabilità politica e sociale, e doveva quindi essere evitata a tutti i costi. Oltre a ciò, il rapporto faceva riferimento anche ad altri aspetti, quali la formazione professionale, l'assicurazione sociale, la politica salariale, il salario minimo vitale, una migliore nutrizione, l'alloggio, il tempo libero e il miglioramento delle condizioni di lavoro. La richiesta di una più ampia parità di opportunità sul lavoro si rivolgeva (sia pure in modo assai timido) al movimento femminista, mentre la richiesta di una maggiore collaborazione tra imprenditori e lavoratori su questioni economiche e sociali era un riferimento ai sindacati. Alla fine dell'elenco degli elementi che definivano il "mandato sociale" rivendicato dall'OIL, figuravano la politica internazionale delle opere pubbliche e l'organizzazione delle migrazioni, ossia le principali componenti del programma che l'OIL aveva già proposto, senza successo, negli anni '30 per mitigare le conseguenze della Grande depressione.

Il sostegno quasi unanime della Conferenza al programma postbellico dell'OIL era dovuto, almeno in parte, alle insolite circostanze in cui si svolse l'evento. Molti dei presenti a Nuova York avevano un interesse comune, ossia quello di fare della Conferenza un grande successo e, allo stesso tempo, di rafforzare l'Organizzazione³⁰⁷. Questo era sicuramente l'interesse degli ospiti americani. Dall'inizio della guerra in Europa, Roosevelt aveva spinto il suo paese, tanto retoricamente quanto praticamente, verso una più stretta collaborazione con la coalizione anti-Hitler. Sia la Carta atlantica che la Legge affitti e prestiti (*Lend-Lease Act*) del marzo 1941, che consentirono agli Stati Uniti di fornire armi alla Gran Bretagna (e in seguito all'Unione Sovietica),

306 *Ibid.*, pp. 92, 95.

307 Alcock, *History of the International Labor Organization*, pp. 161-170.

puntavano chiaramente in questa direzione. Nonostante questi sviluppi, all'apertura dei lavori della Conferenza, poche settimane prima dell'attacco giapponese a Pearl Harbor, gran parte dell'opinione pubblica americana continuava ad opporsi al coinvolgimento diretto del paese nel conflitto europeo. In queste circostanze, la convocazione di una conferenza sul territorio statunitense rappresentava l'opportunità per promuovere un maggiore impegno degli Stati Uniti a favore dello sforzo bellico degli Alleati. Allo stesso tempo, si trattava di un'occasione, soprattutto per il Presidente, per ottenere il sostegno dei sindacati americani in vista di un'eventuale entrata in guerra, sostegno ritenuto essenziale per garantire la transizione a un'economia di guerra che avrebbe avuto pesanti implicazioni sia per la produzione che per i rapporti di lavoro. Più in generale, la Conferenza fu considerata un'altra sede di propaganda per dimostrare il successo e il fascino universale del modello sociale e democratico incarnato dal New Deal³⁰⁸.

In questo contesto, John Carter Goodrich descrisse la Conferenza, nel suo discorso di apertura, come un "atto di fede" nato dalla convinzione che la "giustizia e la sicurezza sociale e gli altri elementi fondamentali della democrazia economica" costituissero "la vera natura del conflitto", e rappresentassero "la vera ragione per la lotta degli uomini liberi"³⁰⁹. La posizione degli Stati Uniti era un chiaro segnale affinché gli altri governi garantissero il loro sostegno all'OIL, in particolare al governo britannico, che, ben più preoccupato per le incursioni aeree tedesche, non considerava una priorità la sua eventuale partecipazione ad una Conferenza dell'OIL. Allo stesso modo, per il gruppo dei governi in esilio a Londra presenti a Nuova York (Francia libera, Belgio, Paesi Bassi, Polonia e Norvegia) la Conferenza rappresentava un'importante opportunità per sostenere gli Stati Uniti nella lotta comune contro le potenze dell'Asse. Per questi governi, si trattava di una questione di vita o di morte. Olav Hindahl, delegato del governo norvegese ed ex dirigente sindacale, diede eco a questi sentimenti avvalorando l'affermazione del rapporto secondo cui senza la completa vittoria degli Alleati sugli aggressori nazisti, gli ideali alla base dell'Organizzazione internazionale del lavoro e del suo Ufficio non sarebbero stati realizzati. Per tutti i rappresentanti dei paesi occupati dai nazisti, la vittoria degli Alleati era la condizione assoluta per la corretta so-

308 Kott, "Fighting the War or Preparing for Peace? The ILO During the Second World War", pp. 365–367; Jensen, "From Geneva to the Americas"; Per il più ampio progetto dell'internazionalizzazione del New Deal vd. Patel, *New Deal*; Elizabeth Borgwardt, *A New Deal for the World: America's Vision for Human Rights*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.

309 OIL, *Record of Proceedings*, Conferenza Internazionale del Lavoro, 1941, Nuova York e Washington, Monreale, 1941, p.2.

luzione di tutti gli altri problemi che avrebbero dovuto affrontare nel loro tentativo di creare un futuro migliore per tutti³¹⁰. Le numerose espressioni di solidarietà rivolte alla Grecia, che era stata occupata poco tempo prima e che aveva anche inviato una delegazione alla Conferenza, sottolinearono l'urgenza di agire.

Simili considerazioni furono espresse dai rappresentanti sindacali presenti a Nuova York³¹¹. Tra questi, coloro i quali erano stati costretti all'esilio o alla fuga per sfuggire dalle persecuzioni in corso in Europa, le cui organizzazioni erano andate in frantumi sotto l'occupazione tedesca e i cui colleghi erano stati assassinati o inviati nei campi di concentramento, credevano fosse giunto il momento per gli Stati Uniti di entrare in guerra. I sindacati britannici e americani, dall'altra parte, guardavano già oltre e vedevano l'OIL come uno strumento che avrebbe garantito la partecipazione dei lavoratori alla pianificazione postbellica. Il gruppo dei lavoratori esortò i rappresentanti del governo a conferire a Phelan il mandato necessario per — sulla base della Carta atlantica — “decidere che l'OIL avrebbe partecipato alla futura conferenza di pace con consulenti tecnici selezionati in base al principio tripartito³¹²”.

La Conferenza annullò ogni eventuale dubbio sulla serietà dell'impegno dell'OIL al fianco degli Alleati. In questo senso, la questione della rappresentanza francese presso l'Organizzazione fu di grande valenza simbolica. Dopo la sconfitta della Francia nel 1940, il seggio del paese passò ufficialmente al regime collaborazionista di Vichy del maresciallo Pétain, il quale, tollerato dalla Germania nazista, governava i territori non occupati della Francia e la maggior parte dei suoi possedimenti coloniali. Questa situazione rimase invariata anche a seguito del trasferimento dell'Ufficio a Monreale, principalmente per non ledere gli interessi finanziari dell'Organizzazione. Quest'ultima, infatti, non intendeva rinunciare ai contributi della Francia. Marius Viple, il responsabile dell'ufficio stampa rimasto a Ginevra, mantenne, con l'approvazione di Phelan, contatti ufficiali con il governo di Vichy, nonostante l'attuazione, da parte di quest'ultimo, di politiche sociali e del lavoro sempre più repressive, sulla falsariga di quelle dell'Italia fascista. Questo approccio fu molto criticato. Adrien Tixier, in particolare, il Vicedirettore francese dell'OIL, chiedeva da tempo all'Organizzazione di tagliare i legami con il regime di Vichy e di

310 OIL, Conferenza Internazionale del Lavoro, Nuova York e Washington, *Record of Proceedings*, 1941, p. 49.

311 Bernard Delpal, “Le refuge américain de l'OIT (1940–1946). De l'esprit de Genève à l'esprit de Philadelphie, place du syndicalisme dans la stratégie de reconstruction”, in *L'Organisation internationale du Travail*, ed. Lespinet-Moret e Viet, pp. 107–120.

312 *Ibid.*, p. 86.

assegnare il seggio francese al governo in esilio della Francia Libera sotto il generale Charles de Gaulle. Lo stesso Tixier aveva stretti legami con alcuni rappresentanti della Francia Libera, come René Cassin e il Ministro del lavoro del Generale de Gaulle, Henri Hauck.

La questione della rappresentanza francese fu oggetto di dibattito a Nuova York. Tanto il regime di Vichy quanto la Francia Libera inviarono dei delegati, ma il primo gruppo si trovò rapidamente isolato e fortemente criticato da vari governi e rappresentanti dei lavoratori. Quando, alcuni mesi dopo, il seggio francese fu trasferito al governo in esilio di de Gaulle, questa fu semplicemente la conferma ufficiale di una situazione che nella pratica esisteva già dalla Conferenza. Pertanto, alla fine del 1941, venne meno anche l'ultimo vincolo formale al supporto dell'OIL al fianco degli Alleati³¹³.

Anche l'America Latina ebbe un ruolo fondamentale a Nuova York. In effetti, per la seconda volta dagli anni '30, l'America Latina fu essenziale per la sopravvivenza dell'Organizzazione. Prima della Conferenza, gli Stati Uniti avevano corteggiato i loro vicini con assiduità, poiché intendevano garantire la loro partecipazione nel campo degli Alleati. I paesi dell'America Latina avevano, da parte loro, svariati motivi per offrire sostegno all'OIL. Il Messico, il Brasile e il Cile avevano avviato il processo di industrializzazione e speravano di ottenere aiuto dagli Stati Uniti per una politica di sicurezza economica coordinata a livello regionale. Ai loro occhi, l'OIL sarebbe stata una piattaforma ideale per questo scopo. Esattamente come avvenuto negli anni '30, quando l'amministrazione Roosevelt si dimostrò favorevole ad accettare accordi simili in nome della sua politica di buon vicinato, i latinoamericani cercarono di ottenere l'aiuto dell'OIL per garantire l'armonizzazione internazionale delle politiche di sicurezza sociale. La delegazione cilena sottolineò, fondatamente, che "il benessere della classe operaia americana dipendeva principalmente dalle condizioni economiche esistenti nei nostri paesi". I "rapporti commerciali da cui entrambe le parti potessero trarre beneficio" erano tuttavia gli aspetti più importanti per i paesi dell'America Latina³¹⁴. Essi decisero di sostenere l'OIL perché speravano che ciò potesse rafforzare la loro posizione a livello internazionale e perché consideravano l'Organizzazione la sede più adatta per l'adozione di politiche sociali ed economiche coordinate a livello internazionale, con l'obiettivo fondamentale della sicurezza economica.

313 Jaci Leigh Eisenberg, "Laquelle était la vraie France? France and the ILO during the Second World War", in *ILO Histories*, Van Daele et al., ed., pp. 341–364.

314 Conferenza Internazionale del Lavoro, Nuova York e Washington, *Record of Proceedings*, 1941, p.91.

Su queste premesse, è facile intuire che la Conferenza si concluse con l'adozione di diverse risoluzioni. Come Carter Goodrich sottolineò solennemente, l'Organizzazione "ha il dovere e la responsabilità di dare autorevole espressione all'obiettivo sociale sia nelle decisioni riguardanti la ricostruzione che nella creazione di un sistema permanente di ordine internazionale³¹⁵". L'OIL meritava un mandato nuovo e più esteso non solo perché rappresentava i governi, l'industria e i lavoratori, ma anche perché "godeva della fiducia dei popoli liberi e, soprattutto, degli uomini di spirito libero di tutto il mondo³¹⁶". Come atto simbolico finale della Conferenza, il Presidente Roosevelt invitò i partecipanti a celebrarne l'ultima sessione alla Casa Bianca, dimostrando così il suo rispetto personale e il sostegno degli Stati Uniti nei confronti dell'OIL, definendola un "parlamento per la giustizia dell'uomo" e un punto di riferimento di un futuro "sistema internazionale stabile di giustizia sociale per i popoli di tutto il mondo³¹⁷".

La prima Conferenza dell'OIL organizzata dopo l'inizio della guerra dimostrò, innanzitutto, che l'Organizzazione non era morta né tantomeno morente. Essa riuscì ad assicurarsi un mandato che riconosceva molte delle idee degli anni '30 legate all'obiettivo della "sicurezza economica". Allo stesso tempo, il rapporto di Phelan "The I.L.O and Reconstruction" fornì una visione concreta della politica sociale che integrava le promesse generali della Carta atlantica. A Nuova York, per un breve e storico momento l'Organizzazione si trovò in prima linea nella pianificazione internazionale del dopoguerra. Tuttavia, l'euforia di questo successo non durò a lungo. Solo pochi mesi dopo l'ingresso degli Stati Uniti in guerra, avvenuto nel dicembre del 1941, la disillusione prese il sopravvento proprio nel momento in cui la pianificazione postbellica stava iniziando a concretizzarsi. L'OIL, quindi, si trovò di nuovo di fronte alla minaccia di essere esclusa.

La pianificazione postbellica

Alla fine del 1941, il Dipartimento di Stato americano creò una nuova "Divisione di ricerca speciale" guidata da Leo Pasvolsky, successivamente denominato il "padre delle Nazioni Unite". Quando la Divisione iniziò a formulare le prime ipotesi sull'architettura delle future organizzazioni internazionali, l'OIL ebbe chiaramente un ruolo di primo piano. Le proposte iniziali prevedevano di

315 Conferenza Internazionale del Lavoro, Nuova York e Washington, *Record of Proceedings*, 1941, p. 136.

316 *Ibid.*

317 *Ibid.*, p. 156, p. 158. Per il contesto vd. Jensen, "From Geneva to the Americas", pp. 229–230.

affidare all'OIL la responsabilità non solo della politica sociale, ma dell'intera dimensione economica del programma di ricostruzione. In questo modo, sarebbero state trasferite all'Organizzazione quasi tutte le funzioni economiche precedentemente svolte dalla SDN. Tuttavia, dopo l'entrata in guerra degli Stati Uniti, le preoccupazioni diplomatiche e militari presero rapidamente il sopravvento su tali considerazioni, e l'OIL cominciò a perdere terreno³¹⁸.

Nei primi due giorni del 1942, i rappresentanti di 26 paesi si riunirono a Washington per firmare quella che sarebbe successivamente diventata la Dichiarazione delle Nazioni Unite. I firmatari decisero di unire le loro forze nella lotta contro le potenze dell'Asse e, sulla base dei principi stabiliti nella Carta atlantica, di collaborare alla creazione di un sistema comune di sicurezza internazionale che sarebbe entrato in funzione al termine della guerra. La Dichiarazione pose l'Unione Sovietica sullo stesso livello di Stati Uniti e della Gran Bretagna. Tanto il governo britannico quanto quello statunitense erano interessati a coinvolgere attivamente il loro nuovo partner nella pianificazione postbellica. A Monreale, questa notizia lanciò probabilmente un campanello d'allarme, poiché l'atteggiamento dell'Unione Sovietica nei confronti dell'OIL diventò apertamente ostile. La prima, che non era mai stata molto attiva all'interno dell'OIL dalla sua adesione nel 1934, aveva lasciato l'Organizzazione dopo la sua espulsione dalla SDN in seguito all'attacco alla Finlandia dell'autunno del 1939. Negli anni successivi, Mosca sfruttò ogni occasione per mettere in discussione la legittimità dell'OIL come rappresentante degli interessi dei lavoratori³¹⁹. Il suo obiettivo era quello di stabilire un'internazionale sindacale unificata, con la speranza che avrebbe progressivamente sostituito l'OIL. Questo approccio ebbe l'effetto collaterale di creare una divisione tra i principali sindacati occidentali. Il Congresso dei sindacati britannici (*Trades Union Congress*, TUC), agendo in qualche modo in nome della politica estera britannica, era favorevole ad una simile unione sindacale, mentre l'AFL era totalmente contraria. Di conseguenza, il mondo sindacale, uno dei principali sostenitori dell'OIL, non prese la posizione unanime quando l'Organizzazione aveva bisogno del suo supporto³²⁰.

318 Van Goethem, "Phelan's War", pp. 322-324.

319 Jacobson, "The USSR and ILO", p. 404.

320 Geert van Goethem, "Labor's Second Front: The Foreign Policy of the American and British Trade Union Movements During the Second World War", *Diplomatic History* 34, n. 4, 2010, pp. 663-680.

Negli Stati Uniti, i principali sostenitori dell'OIL all'interno del Dipartimento del lavoro stavano perdendo terreno rispetto ai responsabili della politica estera del Dipartimento di Stato. Fu presto abbastanza chiaro che Cordell Hull, pur apprezzando il potenziale dell'OIL come mezzo per promuovere le ambizioni statunitensi, considerava la liberalizzazione del commercio mondiale una priorità e non riteneva l'Organizzazione adatta a tale scopo. Si oppose pertanto alle proposte di estendere le competenze economiche e finanziarie all'OIL³²¹.

Dalla sua sede di Monreale, l'Organizzazione cercò di sfruttare l'entusiasmo della Conferenza di Nuova York per partecipare attivamente alla pianificazione postbellica che i suoi principali Stati membri avevano avviato. Essa rivolse la sua attenzione alla disoccupazione e le "prescrizioni" delle politiche suggerite ai suoi membri per affrontare tale problema evocavano quelle della Grande depressione. Anche in questo caso, l'OIL propose politiche attive del lavoro basate sui trattati internazionali nei settori delle migrazioni di manodopera e delle opere pubbliche, da mettere in campo a livello nazionale e internazionale. Fu una novità, invece, il suo impegno nell'espansione della formazione professionale, considerata sempre più uno strumento determinante nella ricostruzione della forza lavoro. Infine, l'OIL si occupò anche della questione dei rifugiati. Tutto questo fu il risultato della collaborazione tra l'Organizzazione e il Comitato interalleato delle necessità postbelliche, presieduto da Frederick Leith-Ross e incaricato di stimare i fabbisogni di beni essenziali e di trasporto nel periodo postbellico³²². Grazie a questa collaborazione, l'OIL fu coinvolta, almeno inizialmente, in tutti gli aspetti della pianificazione postbellica degli Alleati in materia di lavoro e occupazione.

Analogamente, gli esperti dell'Ufficio si impegnarono con dedizione nella promozione della sicurezza sociale su scala internazionale. Oswald Stein, Vicedirettore dell'Ufficio e Direttore della Divisione sulla sicurezza sociale, stabilì dei contatti con molti esperti britannici e statunitensi che, durante la guerra, si erano occupati del rafforzamento della sicurezza sociale nei loro rispettivi paesi. William Beveridge, il cui rapporto "Social insurance and allied services" (Assicurazione sociale e servizi assistenziali) sarebbe diventato il fondamento dello Stato sociale britannico, organizzò consultazioni periodiche con Stein. Egli si servì ampiamente delle informazioni messe a disposizione dall'Ufficio, in particolare quelle relative ai sistemi di sicurezza sociale di altri paesi³²³. Fu

321 *Ibid.*, p. 669.

322 Alcock, *History of the International Labour Organization*, p. 172.

323 William Beveridge, "Social Insurance and Allied Services", London, HMSO, 1942; ristampato in *Bulletin of the World Health Organization* 78, n. 6, 2000, pp. 847-55.

lo stesso per Arthur Altmeyer, Direttore del Consiglio di previdenza sociale del Presidente Roosevelt, il quale lavorò, contemporaneamente a Beveridge, ad un rapporto analogo (*Security, Work and Relief Policies*), che tuttavia non ottenne mai l'importanza né il successo del rapporto britannico³²⁴.

Durante la guerra, l'OIL continuò a concentrare le sue attività in materia di sicurezza sociale in America Latina. Stein e altri esperti dell'Ufficio organizzarono una serie di missioni di assistenza tecnica in Messico, Argentina, Uruguay, Cile, Perù e Bolivia. Nel luglio del 1943, l'OIL riuscì a far partecipare Beveridge e altri rinomati esperti di sicurezza sociale ad una conferenza panamericana sullo stesso tema organizzata a Monreale. Il risultato di questa conferenza fu l'elaborazione di una "Carta internazionale della sicurezza sociale", in cui si chiedeva l'istituzione in tutto il mondo di sistemi nazionali di sicurezza sociale e la stipula di nuovi accordi internazionali per il coordinamento delle misure³²⁵.

Anche nell'ambito della politica sociale coloniale, settore apparentemente in secondo piano, l'OIL ottenne risultati significativi. Nel settembre del 1940, quando l'Organizzazione trasferì la sua sede a Monreale, Winant decise di assegnare all'ufficio di corrispondenza dell'OIL a Londra un rappresentante che avrebbe agito in qualità di commissario per le questioni coloniali. Questo incarico fu assegnato a Wilfrid Benson, funzionario dell'Ufficio di grado relativamente basso, il quale aveva lavorato nella Sezione del lavoro indigeno dell'OIL per gran parte del periodo interbellico. Il suo avamposto a Londra, sebbene potesse sembrare inizialmente poco importante, diventò il centro nevralgico dal quale scaturì l'attività dell'OIL in materia di politica sociale del dopoguerra. Alla Conferenza di Nuova York, l'OIL ottenne il mandato per l'elaborazione di un programma di riforme coloniali come parte del più ampio processo di ricostruzione³²⁶. All'inizio del 1943, Benson pubblicò un articolo

324 Sul rapporto di Altmeyer, vedasi Jensen, "From Geneva to the Americas", p. 230. Il titolo completo del rapporto era "Security, Work, and Relief Policies. 1942: Report of the Committee on Long-Range Work and Relief Policies to the National Resources Planning Board", United States Government Printing Office, Washington, DC, 1942.

325 Jensen, "From Geneva to the Americas", pp. 230-231. Per una più ampia discussione, vedasi Martin H. Geyer, "Social Rights and Citizenship during World War II", in *Two Cultures of Rights: The Quest for Inclusion and Participation in Modern America and Germany*, Manfred Berg e Martin H. Geyer, ed., Publications of the German Historical Institute, New York, Cambridge University Press, 2002, pp. 143-166, specialmente pp. 157-166.

326 Benson aveva preparato il terreno per questa decisione attraverso conversazioni con i circoli coloniali di Londra (ufficiali e non ufficiali), a cui partecipavano anche numerosi rappresentanti coloniali dei governi in esilio di Francia, Paesi Bassi e Belgio. Benson, inoltre, aveva intrattenuto conversazioni con rappresentanti degli Stati Uniti e con istituti di ricerca interessati alla questione coloniale.

sulla Rivista internazionale del lavoro che conteneva una proposta dettagliata di riforme sociali coloniali. Il suo titolo, “A people’s peace in the colonies” (Una pace dei popoli nelle colonie), era programmatico poiché citava il famoso detto di Ernest Bevin, Ministro del lavoro britannico durante la guerra, secondo cui “la guerra dei popoli” guidata dalle democrazie doveva essere seguita da una “pace dei popoli”. L’articolo metteva in relazione la situazione coloniale con il dibattito generale sulla politica sociale del dopoguerra e proponeva i seguenti principi fondamentali per il raggiungimento della pace dei popoli nelle colonie: subordinare la politica coloniale a un obiettivo sociale superiore; abbandonare la politica del *laissez-faire* del periodo prebellico a favore dell’impegno dello Stato coloniale per uno sviluppo economico e sociale attivo; tutelare la partecipazione dei popoli coloniali come contributo allo sviluppo sociale “da zero” (per promuovere le libertà sindacali nelle colonie); e promuovere una più estesa “internazionalizzazione” della politica sociale coloniale, ossia rafforzare il ruolo dell’OIL nella definizione dell’orientamento della politica sociale coloniale³²⁷.

Nonostante il lavoro concettuale e le attività pratiche dell’OIL nell’ambito delle politiche per l’impiego e della sicurezza sociale avessero ottenuto riconoscimento e, in qualche modo, una certa visibilità, alcuni osservatori sollevarono delle preoccupazioni sul ruolo marginale, se non del tutto assente, dell’Organizzazione nei negoziati degli Alleati sulla politica postbellica. Un segnale particolarmente allarmante fu l’esclusione dell’OIL dalla Conferenza delle Nazioni Unite sull’alimentazione e l’agricoltura, svoltasi a Hot Springs, in Virginia, nel maggio del 1943. La riunione riguardava una serie di argomenti — standard di vita, alimentazione e lavoro agricolo — che, in virtù di una risoluzione approvata alla Conferenza di Nuova York, rientravano nell’ambito di competenza dell’OIL. Quando fu istituita, nello stesso anno, l’Amministrazione delle Nazioni Unite per l’assistenza e la riabilitazione (*United Nations Relief and Rehabilitation Administration* o UNRRA), a cui furono affidate alcune delle funzioni del Comitato Leith-Ross, l’OIL si trovò nuovamente in secondo piano. La maggior parte dei sostenitori dell’OIL si rese gradualmente conto che l’Organizzazione rischiava di perdere ogni influenza sulla pianificazione postbellica e che, se ciò fosse accaduto, molte delle iniziative già intraprese non avrebbero portato ad alcun risultato. Se da una parte proseguiva la richiesta di assistenza e di supporto tecnico degli esperti dell’Ufficio, dal punto di vista diplomatico l’Organizzazione stava lottando per la soprav-

327 Wilfrid Benson, “A People’s Peace in the Colonies”, in *International Labour Review*, 47, n. 2 (1943), pp. 141–168.

vivenza. L'esclusione dell'OIL dalla riunione dei Ministri degli esteri delle potenze alleate — prevista per il mese di ottobre del 1943 con l'incarico di definire i pilastri della futura architettura delle organizzazioni internazionali — fu un segnale abbastanza chiaro. Durante una riunione straordinaria del Consiglio di amministrazione, convocata a Londra nel dicembre del 1943, i suoi membri decisero che il modo migliore per riprendere l'iniziativa fosse convocare una sessione ordinaria della Conferenza Internazionale del Lavoro. Questa volta non sarebbe stato tuttavia sufficiente approvare nuove risoluzioni. L'OIL avrebbe dovuto riaffermare in maniera coraggiosa i suoi principi fondamentali, riportando l'Organizzazione in prima linea nella pianificazione postbellica e gettando le basi per la rivendicazione di un ampio mandato sociale³²⁸.

Il governo degli Stati Uniti si rese ancora una volta disponibile ad ospitare la Conferenza, questa volta a Filadelfia, luogo simbolo della Dichiarazione di indipendenza degli Stati Uniti. Alla vigilia della Conferenza, gli Alleati occidentali, il gruppo dei lavoratori e gli imprenditori erano tutti d'accordo sul fatto che una nuova Conferenza avrebbe offerto all'OIL la tribuna ideale da cui rinnovare la sua richiesta di pieno coinvolgimento nella pianificazione postbellica. Nei suoi appunti relativi ad un incontro con Winston Churchill, Frances Perkins annotò la lor reciproca soddisfazione sulla Conferenza che sarebbe stata una "eccellente offensiva psicologica", esattamente come quella di due anni e mezzo prima a Nuova York³²⁹. Quanto al futuro profilo dell'Organizzazione, non tutti erano d'accordo con la posizione del Dipartimento del lavoro americano e dei sostenitori del New Deal come Perkins che intendevano assecondare le richieste dell'OIL. Sia il Ministero degli affari esteri britannico che il Dipartimento di Stato americano, e quantomeno i pianificatori delle Nazioni Unite guidati da Leo Pasvolsky, volevano avere a che fare con le risoluzioni adottate dall'OIL a Nuova York. Essi, al contrario, volevano servirsi della Conferenza di Filadelfia per restringere l'ambito di competenza dell'OIL alle sue attività fondamentali del periodo prebellico.

Con l'approssimarsi della Conferenza, l'Unione Sovietica adottò nuovamente un atteggiamento ostile nei confronti dell'OIL. Sarebbe stato pericoloso escludere l'Unione Sovietica se si voleva che Filadelfia fosse un'occasione per dare all'OIL sia la possibilità di lavorare ai piani di ricostruzione che un posto nell'ordine internazionale del dopoguerra. Di conseguenza, i governi di Gran Bretagna e Stati Uniti si impegnarono per garantire la partecipazione

328 Van Goethem, "Phelan's War", pp. 328–331.

329 Cit. in van Goethem, "Phelan's War", p. 329.

sovietica. Il Presidente Roosevelt tentò personalmente di convincere Stalin ad inviare una delegazione, ottenendo persino la garanzia da parte dell'AFL che non si sarebbe opposta alla partecipazione dei rappresentanti dei lavoratori sovietici. Tali sforzi furono tuttavia vani. Probabilmente, il motivo del rifiuto dell'Unione Sovietica aveva a che fare con il suo progetto di creare un sindacato internazionale unificato in grado di controbilanciare, se non addirittura sostituire, la posizione dell'OIL nel sistema emergente delle Nazioni Unite³³⁰.

Filadelfia, 1944

Imperturbato da queste manovre diplomatiche, il gruppo di lavoro dell'Ufficio a Monreale trascorse i primi mesi del 1944 preparando un lungo rapporto su "Future Policy, Programme and Status of the International Labour Organisation" (Il futuro della politica, del programma e dello status dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro)³³¹. Il rapporto ribadiva, sulla base delle risoluzioni della Conferenza di Nuova York, la richiesta dell'OIL di un ampio mandato sociale (ed economico). Esso elencava anche una serie di settori che l'OIL considerava parte della sua futura area di influenza e posizionava l'Organizzazione al centro del futuro sistema internazionale e di tutti i suoi componenti. Si trattava di una scommessa rischiosa, considerata la precarietà che aveva contraddistinto i quasi due anni e mezzo trascorsi dall'incontro di Nuova York ma, in fin dei conti, l'Organizzazione aveva ben poco da perdere.

La Conferenza dimostrò, invece, che i funzionari dell'Ufficio avevano preso la decisione giusta. Considerate le circostanze, l'incontro ebbe un successo inaspettato. Ancora una volta, moltissime delegazioni si misero in viaggio per raggiungere Filadelfia. Ad eccezione dell'Unione Sovietica e di qualche altro paese, quasi tutti i futuri Stati membri delle Nazioni Unite presero parte alla Conferenza, fornendo all'OIL la legittimità di cui necessitava per formulare le sue raccomandazioni. La maggior parte dei delegati appoggiò la richiesta dell'OIL di ampliare il suo mandato sociale. Particolarmente importante fu il supporto del movimento sindacale alle rivendicazioni dell'Organizzazione. Alla Conferenza, il dirigente sindacale britannico Joseph Hallsworth riaffermò il pieno sostegno dei sindacati all'OIL e ribadì quali fossero le aspettative

330 *Ibid.*, 331.

331 OIL, *Record of Proceedings*, "Future Policy, Programme and Status of the International Labour Organisation", Conferenza Internazionale del Lavoro, 26ª Sessione 1944, Monreale, 1944.

del gruppo dei lavoratori in questi termini: “questa Organizzazione non può vivere, e prevedo che nessun'altra organizzazione che venga creata ora potrà farlo, se sarà negato ai lavoratori il diritto di essere il punto di partenza di qualsiasi misura pensata per stabilire questa politica di pace e prosperità³³²”.

In effetti, la Conferenza diventò una sorta di “prima sessione della Conferenza di Pace”, esattamente come avevano sperato gli alti funzionari dell'Ufficio. La solenne Dichiarazione adottata dall'OIL alla fine dell'incontro fu quindi considerata il preambolo sociale dei futuri negoziati di pace. A Filadelfia, la Conferenza adottò complessivamente 23 risoluzioni e sette Raccomandazioni. La prima risoluzione riguardava le “disposizioni sociali nell'accordo di pace” e comprendeva le raccomandazioni alle Nazioni Unite sulle politiche sociali del momento e del dopoguerra³³³.

Il principale risultato della Conferenza fu la celebre Dichiarazione di Filadelfia, una Dichiarazione sugli scopi e gli obiettivi dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, che fu successivamente incorporata alla Costituzione dell'OIL³³⁴. Non c'è da stupirsi se il primo paragrafo della Dichiarazione confermava e rafforzava le affermazioni social-liberali alla base della costituzione dell'OIL del 1919, quali “Il lavoro non è una merce” e “le libertà di espressione e di associazione sono condizioni essenziali per il progresso sociale³³⁵”.

Nel punto successivo, con l'affermazione “la povertà, ovunque esista, costituisce una minaccia per la prosperità di tutti”, si insisteva sulla necessità di una visione globale per formulare le politiche economiche e sociali, ribadendo l'obiettivo di un ordine economico equo. Sottolineando l'interdipendenza economica mondiale, tale affermazione anticipava il dibattito internazionale sul problema dello sviluppo che sarebbe emerso nei decenni successivi. Infine, la Dichiarazione riaffermava l'impegno dell'OIL nel principio tripartito e nel processo decisionale democratico come metodo per combattere la “lotta contro il bisogno” (“war against want”).

332 Conferenza Internazionale del Lavoro, 26ª Sessione (1944), *Record of Proceedings*, p. 52.

333 ILO, *Resolutions Adopted by the Twenty-sixth Session of the International Labour Conference* (Risoluzioni adottate dalla 26ª sessione della Conferenza Internazionale del Lavoro) Filadelfia, aprile-maggio 1944, Monreale, OIL, 1944.

334 Dichiarazione Riguardante gli Scopi e gli Obiettivi dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (1944) in OIL 26ª sessione, 1944, *Record of Proceedings*, App. XIII, pp. 621–623; Eddy Lee, “The Declaration of Philadelphia: Retrospect and Prospect”, *International Labour Review*, 133, n. 4 (1994), pp. 467–84.

335 OIL, Dichiarazione di Filadelfia.

L'articolo II della Dichiarazione conteneva i passaggi che segnarono un nuovo e radicale inizio. Esso affermava che tutte le misure di carattere nazionale e internazionale, soprattutto quelle nel campo economico e finanziario, dovevano essere esaminate alla luce di un obiettivo sociale fondamentale. Questa affermazione si basava sul concetto di diritti umani universali, che appariva per la prima volta in un documento internazionale:

Tutti gli esseri umani, indipendentemente dalla razza, dalla religione o dal sesso a cui appartengono, hanno il diritto a perseguire il loro progresso materiale e il loro sviluppo spirituale in condizioni di libertà, di dignità, di sicurezza economica e con pari opportunità.³³⁶

La creazione delle condizioni per l'esercizio di tali diritti diventò, con la Dichiarazione di Filadelfia, lo "scopo principale delle politiche nazionali ed internazionali", affermando che era dovere dell'OIL "esaminare e valutare alla luce di quest'obiettivo fondamentale tutte le politiche internazionali in ambito economico e finanziario". Si trattava di un esplicito riferimento alla risoluzione approvata dalla Conferenza di Nuova York e il concetto di diritti umani universali rafforzò sensibilmente la potenza di tale affermazione³³⁷.

Il linguaggio dei diritti umani della Dichiarazione di Filadelfia non nacque dal nulla. L'OIL non agì in modo isolato, quanto piuttosto come parte di un movimento più ampio. Il discorso sulle Quattro libertà e la Carta atlantica, che avevano già avuto un ruolo di primo piano alla Conferenza di Nuova York, continuavano ad essere dei punti di riferimento importanti, come dimostrarono tanto le continue citazioni da parte dei partecipanti alla Conferenza quanto la copertura della stampa americana a Filadelfia³³⁸. Negli anni tra la Conferenza di Nuova York e quella di Filadelfia, l'OIL contribuì attivamente a promuovere i diritti umani come fondamento ideologico e giuridico dell'ordine del dopoguerra. Uno dei principali autori della Dichiarazione fu il Consigliere giuridico dell'OIL Wilfred Jenks, il quale aveva stretti legami con l'*American Law Institute*, un'organizzazione privata di giuristi, che, su proposta del Presidente Roosevelt, lavorò dal 1942 alla stesura di una carta universale dei diritti umani. Wilfred Jenks aveva contatti anche con alcuni giuristi latinoamericani che lavoravano nella stessa direzione, diventando difensori dei diritti socioeconomici in particolare. La Conferenza di Filadelfia costituì la prima opportunità per sigillare tali idee in un documento internazionale³³⁹.

336 *Ibid.*

337 *Ibid.*

338 Jensen, "From Geneva to the Americas", pp. 231–232.

339 Hanne Hagtvædt Vik, "Taming the States: The American Law Institute and the 'Statement of Essential Human Rights'", *Journal of Global History* 7, n. 3 (2012), pp. 461–482.

L'articolo III elencava ciò che l'OIL considerava il suo futuro ambito di attività. Come nel rapporto di Phelan del 1941 "The I.L.O. and Reconstruction", la piena occupazione e gli standard di vita erano al primo posto, seguiti dalle politiche per la formazione professionale e dei salari. Un'altra sezione era dedicata al riconoscimento del diritto alla contrattazione collettiva. Si promuoveva, in particolare, la cooperazione tra imprenditori e lavoratori, con l'obiettivo di aumentare la produttività e stimolare la partecipazione di entrambe le parti all'attuazione di misure sociali ed economiche. A ciò seguiva la sicurezza sociale, la salute e la sicurezza sul lavoro, la protezione dell'infanzia e della maternità, l'alimentazione, l'alloggio, le strutture ricreative e culturali e, infine, la garanzia di pari opportunità nel campo educativo e professionale. L'articolo III, dunque, non faceva solo riferimento ai tradizionali ambiti di azione dell'OIL, quali il miglioramento delle condizioni di lavoro e la promozione dei diritti dei lavoratori, ma illustrava anche la nuova e più ampia concezione dell'Organizzazione sulla stretta relazione esistente tra politiche sociali ed economiche³⁴⁰.

Gli articoli IV e V segnarono un nuovo inizio, rivolgendosi ai paesi meno industrializzati e alla popolazione mondiale che era ancora sotto il dominio coloniale. L'OIL riteneva che il suo compito fosse quello di contribuire al "progresso sociale ed economico nelle regioni meno sviluppate", tanto a livello nazionale quanto, cosa ancora più importante, a livello internazionale. A tal fine, l'Organizzazione si impegnò a collaborare con tutte le istituzioni internazionali che condividevano i suoi stessi obiettivi in [200B?][200B?]settori quali il commercio mondiale, la salute e l'istruzione. I paesi dell'America Latina furono soddisfatti di vedere che le loro richieste fossero riflesse nella formulazione di questo obiettivo³⁴¹.

Durante la Conferenza, furono pochi quelli che si opposero all'espansione del mandato dell'OIL. Il delegato dei lavoratori statunitense Robert Watt fu tra i pochi a lanciare un avvertimento secondo cui l'OIL avrebbe dovuto astenersi dal preoccuparsi "dagli affari altrui"³⁴². Il delegato dei lavoratori belga e futuro Vicedirettore Generale dell'Ufficio internazionale del lavoro, Jef Rens, reagì all'opposizione di alcuni imprenditori sostenendo una nuova e

340 OIL, Dichiarazione di Filadelfia.

341 *Ibid.*

342 Conferenza Internazionale del Lavoro, 26ª Sessione (1944), *Record of Proceedings*, p. 52

più audace missione per l'Organizzazione. Secondo quest'ultimo, il compito dell'OIL doveva essere quello di "formulare i diritti delle masse operaie per farli prevalere sui privilegi, qualunque essi siano, delle minoranze e fare in modo che tali diritti siano inseriti nelle leggi degli Stati membri"³⁴³.

Probabilmente Jef Rens potrebbe aver pensato che il momento a lui favorevole lo avrebbe accompagnato fino al dibattito sulle future politiche nazionali. Tuttavia, i dibattiti su un possibile intervento internazionale a sostegno delle politiche sulla piena occupazione rivelarono chiaramente che gran parte dei punti elencati nell'articolo IV non erano altro che una dichiarazione comune di intenti. Nell'ambito della "risoluzione sulle disposizioni sociali da inserire nel regolamento generale della pace", il governo australiano propose l'adozione di un accordo internazionale che avrebbe obbligato tutti i paesi a coordinare le loro politiche nazionali a quelle degli altri paesi con l'intento di ottenere la piena occupazione a livello mondiale. Un simile accordo avrebbe principalmente creato dei meccanismi per proteggere gli sforzi dei paesi in via di sviluppo verso l'industrializzazione e per supportarli nella creazione di sistemi di sicurezza sociale, e avrebbe colpito soprattutto l'occupazione nazionale e le politiche economiche e commerciali dei paesi industrializzati. La proposta ottenne il sostegno di molti Stati dell'America Latina e di alcuni paesi del Commonwealth, come il Sudafrica. La delegazione del governo degli Stati Uniti, invece, fu in prima linea tra coloro che si opposero ad un accordo di questo tipo, che alla fine non ottenne i voti necessari³⁴⁴.

Rispetto all'enfasi della Dichiarazione di Filadelfia sull'importanza di "un volume elevato e costante di commercio internazionale" e sul "contributo che lo scambio internazionale di beni e servizi poteva dare sul miglioramento degli standard di vita e dei livelli di occupazione", il fallimento della proposta australiana fu chiaramente simbolico. Molti dei partecipanti alla Conferenza non credevano che il libero scambio e i sistemi di regolamentazione internazionale fossero necessariamente in contraddizione. Il fallimento dell'iniziativa sull'occupazione, tuttavia, anticipò il freno alle ambizioni dell'OIL di diventare il custode sociale delle politiche economiche e commerciali internazionali.

³⁴³ *Ibid.*, p. 117.

³⁴⁴ Il governo australiano voleva che "l'OIL svolgesse un ruolo più ampio in futuro, soprattutto in riferimento alla collaborazione economica internazionale e, in particolare, al mantenimento di alti livelli di occupazione e di consumo", *Ibid.*, 30-34.

Una dichiarazione per “tutti gli esseri umani”?

Le tensioni tra l'approccio universalista della Dichiarazione di Filadelfia e le pratiche e gli obiettivi politici a breve termine dei membri dell'OIL furono presenti in molti ambiti, ma caratterizzarono principalmente la questione dei territori coloniali. L'ultima parte della Dichiarazione, l'articolo V, era completamente dedicata ai popoli coloniali. Questa sosteneva che i principi dei diritti umani stabiliti nella Convenzione dovevano essere pienamente applicabili a tutti i popoli del mondo. Allo stesso tempo, però, le modalità di applicazione di tali principi dovevano dipendere dal grado di sviluppo sociale ed economico raggiunto da ciascun popolo. Tutto il mondo civile avrebbe dovuto occuparsi della progressiva applicazione delle disposizioni della Dichiarazione di Filadelfia nei territori coloniali, mentre la comunità internazionale, rappresentata dall'OIL, avrebbe svolto il ruolo di amministratore fiduciario dello sviluppo della politica sociale all'interno delle colonie³⁴⁵. L'universalità della Dichiarazione di Filadelfia era tuttavia da attuarsi in maniera graduale per ciò che concerneva le colonie e questo comprometteva l'applicazione delle sue rivendicazioni in materia di diritti umani. L'ambivalenza dell'approccio dell'OIL rispetto alla politica sociale coloniale caratterizzò anche altre questioni. In quella che Edward Phelan definì “un'azione parallela” al programma di Filadelfia, l'OIL adottò una Raccomandazione con il titolo programmatico “Social Policy in Dependent Territories³⁴⁶” (Politica sociale nei territori dipendenti), che avrebbe ispirato una serie di Convenzioni tra il 1947 e il 1948.

La maggior parte dei principi di base (come l'obiettivo sociale fondamentale, il ruolo sociale attivo dello Stato, la libertà di associazione e la richiesta di un ampliamento delle competenze dell'OIL) rifletteva le parti principali della Dichiarazione di Filadelfia. Le riforme coloniali annunciate a Filadelfia furono, in un certo senso, una vera svolta. Per la prima volta le colonie passarono da una posizione inferiore nel codice del lavoro indigeno ad una dimensione in cui si applicavano le norme universali di politica sociale.

Allo stesso tempo, il fatto stesso che i territori coloniali fossero ancora una volta oggetto di norme specifiche dimostrava che ad escluderli dalla piena applicazione delle norme dell'OIL fosse principalmente il loro status politico e non i loro livelli di sviluppo socioeconomico più bassi. Le potenze coloniali si resero conto che facendo delle concessioni in ambito sociale era possibile frenare le richieste di riforme politiche. La pressione esercitata dagli alleati

³⁴⁵ OIL, Dichiarazione di Filadelfia.

³⁴⁶ Raccomandazione n. 70 del 1944 sulla politica sociale nei territori dipendenti.

statunitensi e dal gruppo dei lavoratori contribuì a convincere molti dei governi coloniali del valore propagandistico delle riforme. Tuttavia, gli anni seguenti dimostrarono, in più di un'occasione, che il conflitto sulla validità e sull'applicazione dei principi di Filadelfia nei territori coloniali era tutt'altro che risolto³⁴⁷.

Filadelfia portò cambiamenti tangibili anche nell'approccio al lavoro delle donne. Il secondo articolo della Dichiarazione rafforzava il principio dell'uguaglianza dei diritti che, nel suo approccio sui diritti umani, sottolineava la parità dei diritti "indipendentemente dalla razza, dalla religione o dal sesso di appartenenza". Nel periodo precedente e durante la Conferenza stessa, il movimento delle donne aveva rivendicato l'abbandono dell'"approccio protezionista" del periodo prebellico. In molti paesi, l'enorme coinvolgimento delle donne nella produzione bellica, di portata più ampia rispetto alla Prima guerra mondiale, aveva attivato un meccanismo che legittimava tali rivendicazioni e che si rivelò importante per il successo. Tuttavia, la tensione tra l'approccio protezionista e quello dell'uguaglianza continuò a caratterizzare l'approccio dell'OIL al lavoro delle donne negli anni a venire. Ne furono un esempio i dibattiti della Conferenza del 1950 e del 1951 relativi alla Convenzione sulla parità di retribuzione (n. 100), che era perfettamente in linea con il mandato di uguaglianza e non discriminazione stabilito dalla Dichiarazione di Filadelfia³⁴⁸.

Infine, furono adottate delle misure per istituire delle "commissioni industriali" con l'obiettivo di creare un nuovo quadro internazionale per la discussione bipartita o tripartita all'interno delle principali settori dell'industria (tessile, edile, metallurgico e così via)³⁴⁹. L'idea delle commissioni industriali traeva origine dalle rivendicazioni, in parte conseguenti alla guerra, di alcuni sindacati di settore che chiedevano all'OIL di istituire degli uffici per specifici rami della produzione. Agli occhi di molti, questi uffici avrebbero aiutato l'OIL

347 Maul, *Human Rights, Development, and Decolonization the International Labour Organization*, 1940–70, pp. 152–184.

348 Silke Neunsinger, "The Unobtainable Magic of Numbers: Equal Remuneration, the ILO and the International Trade Union Movement, 1950s–1980s", in *Women's ILO*, ed. Boris, Hoehtker, e Zimmermann, pp. 121–148.

349 La decisione di istituire delle commissioni industriali fu presa dal Consiglio di amministrazione durante la Conferenza di New York tre anni prima, ma, poiché la Conferenza di Filadelfia fu la prima Conferenza internazionale del lavoro ordinaria durante la guerra, fu in occasione di quest'ultima che la loro esistenza divenne effettiva.

a consolidare i legami con i suoi costituenti. La Conferenza di Filadelfia avviò formalmente la creazione di commissioni industriali tripartite, lasciando al Consiglio di amministrazione la decisione sulla loro forma, sul loro ruolo e sul loro ambito di attività³⁵⁰.

A posteriori, si può affermare che gli anni della guerra costituirono una fase di espansione per l'OIL. I diritti umani, che rappresentavano, secondo la volontà della Conferenza di Filadelfia, la nuova base del lavoro dell'Organizzazione, cambiarono tanto le fondamenta ideologiche quanto la portata della sua azione. Da un'altra prospettiva, Filadelfia portò avanti un processo di trasformazione avviato già negli anni '30. L'OIL si trasformò da organizzazione incentrata principalmente sui problemi e sulle condizioni di lavoro in un organismo interessato alla vita sociale e alla politica sociale in un senso molto più ampio. La sicurezza sociale sostituì l'assicurazione sociale come tema centrale della politica sociale, poiché copriva aree sempre più ampie della vita di lavoratori. Tutto ciò diede forma a una nuova visione, che fu discussa e infine codificata dalla Conferenza di Filadelfia. Ciò che emerse da essa fu innanzitutto un consenso basato sul riconoscimento di un legame intrinseco tra le politiche sociali e economiche, ma anche un consenso sul primato dell'obiettivo sociale in tutte le politiche.

Dotata del forte mandato, l'OIL cominciò a occuparsi delle regioni economicamente meno avanzate. In questo modo, i territori coloniali smisero di far parte, almeno inizialmente, di un ambito in cui si applicavano regimi speciali del diritto ed entrarono a far parte del quadro universale della politica sociale stabilita dalla Dichiarazione di Filadelfia. Sebbene questi cambiamenti fossero ancora all'inizio, la Conferenza di Filadelfia gettò le basi per conferire all'OIL l'immagine di un'organizzazione di portata veramente mondiale, tanto dal punto di vista geografico quanto in riferimento al suo programma di lavoro. Prima di arrivare a questo punto, tuttavia, bisognava affrontare la difficile transizione verso l'ordine postbellico. La questione della partecipazione dell'Unione Sovietica continuava a rappresentare un grande ostacolo. Come conseguenza dell'assenza di quest'ultima a Filadelfia, la Conferenza si rivelò essenzialmente una riunione di democrazie liberali. Rispetto alla Carta delle Nazioni Unite o alla Dichiarazione universale dei diritti uma-

350 Edward Weisband e Edward Singleton "ILO Industrial Committees and Sectoral Activities: An Institutional History", Sectoral Activities Programme Working Papers SAP 2.53/WP.100, Ufficio Internazionale del Lavoro, Ginevra, 1996.

ni, la formulazione chiara della Dichiarazione di Filadelfia fu meno soggetta agli “universalismi concorrenti” dell’epoca³⁵¹. Pertanto, la Dichiarazione di Filadelfia fu, per alcuni aspetti, più un massimo consenso che un minimo compromesso.

Solo poche settimane dopo Filadelfia, gli Alleati sbarcarono in Normandia e la guerra entrò nella sua fase finale e decisiva. Nell’agosto del 1944, i rappresentanti delle potenze alleate si incontrarono a Dumbarton Oaks per discutere della nuova Organizzazione delle Nazioni Unite. Come nel caso del periodo successivo alla Conferenza di Nuova York, l’OIL si rese conto che il suo ruolo in questi negoziati, se mai ne avrebbe avuto uno, sarebbe stato molto limitato. Solo pochi mesi dopo l’entusiasmo per i risultati della Conferenza di Filadelfia, l’Organizzazione si ritrovò di nuovo con le spalle al muro.

351 Sunil Amrith and Glenda Sluga, “New Histories of the United Nations”. *Journal of World History* 19, n. 3 (2008), pp. 251–274.

4 Un posto nel nuovo ordine mondiale

All'inizio della transizione verso il nuovo ordine mondiale, l'OIL si trovò nuovamente in una posizione di secondo piano. Prima di unirsi alle Nazioni Unite nel 1946, si ritrovò, in più di una occasione, in una posizione di precarietà all'interno della nuova struttura di potere emersa dalla Seconda guerra mondiale. L'aperta ostilità dell'Unione Sovietica nei confronti dell'OIL e la sua dipendenza dal blocco occidentale si rivelarono — a seconda dell'andamento delle relazioni tra gli Alleati — tanto un ostacolo quanto un vantaggio. In questo contesto, l'inizio della prima ondata di decolonizzazione, segnata dall'indipendenza dell'India nel 1947 fu, allo stesso tempo, una sfida e un'opportunità per l'Organizzazione. Da un lato, la decolonizzazione generò nuove tensioni nella misura in cui si trattava di un processo potenzialmente in conflitto con la priorità dell'OIL della ricostruzione europea e con la sua condizione di dipendenza dal sostegno delle maggiori potenze coloniali. Dall'altro lato, l'OIL ampliò il suo margine di manovra in risposta alle crescenti richieste di spostare la sua attenzione dall'Europa ai paesi in via di sviluppo. Sotto la guida del nuovo Direttore Generale, David Morse, l'Organizzazione riuscì a mantenere e addirittura a rafforzare il suo profilo come organizzazione in prima linea nel campo occidentale con la guerra fredda alle porte. Questo periodo fu segnato dall'avvio di nuove attività.

L'ingresso nella famiglia delle Nazioni Unite

Mentre la guerra volgeva al termine, l'architettura del nuovo ordine internazionale del dopoguerra prendeva forma giorno dopo giorno. I gruppi governativi e non governativi continuavano a lavorare a tutti i livelli per definire programmi sempre più dettagliati volti a garantire un ordine di pace stabile dopo la vittoria delle potenze alleate. Se, in questo fervore generale, l'OIL occupò una posizione marginale, questo era dovuto al crescente riconoscimento degli Alleati che la sicurezza collettiva sarebbe dovuta diventare la priorità assoluta del futuro ordine mondiale e il centro del nuovo sistema internazionale. La chiave del successo per stabilire una pace duratura risiedeva nel modo in cui gli interessi delle due “superpotenze” emergenti dalla guerra — gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica — sarebbero stati considerati nella definizione dei pilastri del nuovo ordine postbellico³⁵².

352 Daniel Plesch, *America, Hitler and the UN: How the Allies Won World War II and a Forged Peace*, Londra, I. B. Tauris, 2010; Paul M. Kennedy, *The Parliament of Man: The Past, Present, and Future of the United Nations*, New York: Random House, 2006.

Ciò naturalmente mise l'OIL in una posizione scomoda. Sebbene l'entusiasmo di Filadelfia avesse lasciato spazio a valutazioni più moderate sulle prospettive dell'Organizzazione, gli insuccessi dei due incontri dell'estate del 1944 furono quasi del tutto inaspettati. Il primo duro colpo arrivò nel mese di luglio, quando gli Alleati si riunirono nella tranquilla atmosfera della località montana di Bretton Woods, nel New Hampshire, per discutere sugli aspetti finanziari ed economici dell'ordine del dopoguerra. L'unico rappresentante che l'OIL riuscì ad inviare — e solo nel ruolo di osservatore — fu il suo Direttore ad interim, Edward Phelan, che non era nelle condizioni di esercitare un'influenza rilevante. L'OIL riuscì ad essere presente ma senza nessun alleato in un momento in cui i capi delle delegazioni di Gran Bretagna e Stati Uniti — John Maynard Keynes e Harry Dexter White — e i delegati di 44 nazioni alleate gettavano le basi dell'ordine economico e finanziario postbellico. L'accordo di Bretton Woods spianò la strada all'istituzione del Fondo Monetario Internazionale (FMI) e della Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo (BIRS), che in seguito sarebbero entrate a far parte del Gruppo della Banca Mondiale. L'accordo, tuttavia, non faceva riferimento a obiettivi sociali di carattere generale o a norme internazionali sul lavoro né accennava alla possibilità di attribuire all'OIL un ruolo importante³⁵³.

L'OIL affrontò un'altra situazione simile nell'agosto del 1944 a Dumbarton Oaks (Washington DC), dove si svolsero i negoziati per la definizione della struttura della futura organizzazione mondiale. In maniera ancora più preoccupante, gli Alleati decisero in quell'occasione di istituire il Consiglio Economico e Sociale (ECOSOC) a cui sarebbe stato affidato il compito di coordinare tutte le future agenzie delle Nazioni Unite. L'agenzia all'epoca esistente, l'OIL, non fu neanche menzionata nei verbali ufficiali della Conferenza di Dumbarton Oaks. Questo risultato fu in gran parte dovuto all'influenza dell'Unione Sovietica e al fatto che né i rappresentanti britannici né quelli statunitensi fossero disposti ad affrontare il loro alleato di guerra per difendere l'OIL. La loro priorità principale era coinvolgere l'Unione Sovietica in un futuro sistema di sicurezza collettiva³⁵⁴.

Nonostante tutto, l'OIL non aveva ancora toccato il fondo. Ciò accadde invece a San Francisco nella primavera del 1945, quando fu finalmente fondata l'Organizzazione delle Nazioni Unite. Nell'anno trascorso dopo la Conferenza di Filadelfia, la situazione dell'OIL si era progressivamente deteriorata. A Yal-

353 Eric Helleiner, *Forgotten Foundations of Bretton Woods: International Development and the Making of the Postwar Order*, Ithaca, NY, Cornell University Press, 2014.

354 Georg Schild, *Bretton Woods and Dumbarton Oaks. American Economic and Political Postwar Planning in the Summer of 1944*, New York, St. Martin's Press, 1995.

ta, nel febbraio del 1945, le potenze avevano definito le ultime questioni sulle rispettive sfere di influenza. La strada era ormai spianata per la creazione di una nuova organizzazione mondiale e, proprio con questo obiettivo, fu convocato a San Francisco un incontro che si svolse nel mese di aprile dello stesso anno. Nella sessione di apertura, che vide la partecipazione di 46 nazioni, l'OIL si ritrovò completamente esclusa dai lavori della Conferenza. Phelan aveva disperatamente cercato di ricevere un invito, ma più si avvicinava l'apertura dei lavori, più diventava evidente che il Dipartimento di Stato americano non era favorevole alla diretta partecipazione dell'OIL, e ciò principalmente per rispetto nei confronti dell'Unione Sovietica. Inoltre, la notizia della morte di Roosevelt, due settimane prima dell'inizio della Conferenza, fu un fulmine a ciel sereno per l'OIL. Il passaggio da Roosevelt a Harry S. Truman, che non aveva avuto alcun legame con l'Organizzazione, aumentò il clima di incertezza.

In questa fase, l'OIL non poteva neanche contare sul sostegno del movimento sindacale internazionale. La profonda divisione tra i sindacati occidentali si manifestò apertamente in seguito alla fondazione della Federazione Sindacale Mondiale (FSM) nel febbraio del 1945, che contava tra i suoi membri il Congresso dei sindacati britannici (TUC) e la maggior parte degli altri sindacati europei e latinoamericani che avevano precedente partecipato alla FSI. La Federazione americana del lavoro (AFL) disapprovava la dissoluzione della FSI e la fusione con i sindacati sovietici, soprattutto perché ciò significava che il rivale dell'AFL, il Congresso delle organizzazioni industriali (CIO), sarebbe stato rappresentato all'interno della FSM. Di conseguenza, l'AFL tentò di contrastare la partecipazione della FSM a San Francisco, ottenendo un certo successo. Considerate queste divisioni, e sulla base delle difficoltà politiche e ideologiche esistenti all'interno del nuovo movimento sindacale internazionale nel trovare un accordo sul futuro ruolo dell'OIL, quest'ultima non poteva di certo aspettarsi un aiuto immediato su questo fronte³⁵⁵.

355 Van Goethem, "Labor's Second Front", pp. 670–680. Per una discussione più ampia vedasi Anthony Carew, *American Labour's Cold War Abroad: From Deep Freeze to Detente, 1945–1970*, Edmonton, AB, Athabasca University Press, 2018, pp. 9–28; Oliver Pohrt, *Die Internationale Gewerkschaftsbewegung zwischen Einheitswunsch und Kaltem Krieg. Der Weltgewerkschaftsbund (WGB) von der Gründungsphase bis zu seiner Spaltung (1941–1949)*, Regensburg, S. Roderer, 2000.

Solo grazie all'intervento di alcuni paesi, principalmente la Gran Bretagna e alcuni stati dell'America Latina, l'OIL riuscì a inviare alla Conferenza di San Francisco una delegazione non ufficiale di cinque persone per delle consultazioni informali³⁵⁶. A Phelan non fu concesso di unirsi alla delegazione, poiché, in uno degli ultimi tentativi dell'Unione Sovietica di impedire la partecipazione dell'OIL, era stato sottolineato il fatto che fosse di nazionalità irlandese. Poiché l'Irlanda era rimasta neutrale durante la guerra e non era quindi membro delle Nazioni Unite, Mosca ribadì con ostinazione che Phelan non avrebbe potuto partecipare alla Conferenza. Il viaggio della delegazione dell'OIL a San Francisco fu tutt'altro che semplice, considerato che i delegati alloggiavano in un hotel situato a molti chilometri di distanza dalla sede della Conferenza. Fino all'ultimo momento, non era chiaro se avrebbero ricevuto l'invito a partecipare. I delegati, inoltre, non furono invitati ai ricevimenti ufficiali né alla sessione di chiusura³⁵⁷. Durante la sessione, la delegazione britannica fece un timido tentativo per aggiungere alle proposte di Dumbarton Oaks un emendamento che avrebbe stabilito una relazione speciale tra l'OIL e l'Organizzazione delle Nazioni Unite, ma sia gli Stati Uniti che l'Unione Sovietica si opposero immediatamente. Il futuro dell'OIL dipendeva quindi da ulteriori negoziati. Con la fine della guerra in Europa e in Asia e con la costruzione dei pilastri del nuovo ordine internazionale, l'Organizzazione rischiava di essere schiacciata da questo stesso ordine. Nel peggiore dei casi, avrebbe avuto lo stesso destino della Società delle Nazioni che era in fase di liquidazione. Paradossalmente, mentre l'OIL stava di nuovo affrontando la minaccia dell'oblio, allo stesso tempo, molti governi europei si apprestavano a tradurre i principi di Filadelfia in politiche concrete per cercare di porre le basi dello Stato sociale postbellico.

Ciò che portò l'OIL fuori dall'ombra, rimettendola al centro del dibattito e concretizzando finalmente le ambite relazioni con le Nazioni Unite, fu il rapido deterioramento, dopo la riunione di San Francisco, delle relazioni tra i paesi che erano stati alleati durante la guerra. Le crepe nel rapporto tra le potenze occidentali e l'Unione Sovietica diventarono progressivamente più evidenti. Alla conferenza di Potsdam, tenutasi tra luglio e i primi di agosto del 1945, Truman, Churchill e Stalin furono fortemente in disaccordo sulla questione dei confini polacchi e sull'approccio generale nei confronti dell'occupazione della Germania. La decisione di Truman di sganciare una

356 I partecipanti di parte l'OIL furono, oltre a John Carter Goodrich, il Vicedirettore Lindsay Rodgers, Wilfred Jenks, all'epoca a capo della sezione legale dell'Ufficio, e i dirigenti sindacali britannico e olandese Joseph Hallsworth e Jacobus Oldenbroek.

357 Alcock, *History of the International Labor Organization*, p. 189.

bomba nucleare su Hiroshima e Nagasaki, presa a Potsdam e attuata due settimane dopo, aveva come obiettivo quello di ottenere una vittoria rapida e di occupare il Giappone senza la partecipazione sovietica. Questo fu l'ennesimo segno di discordia. Dopo Potsdam, la situazione diventò chiara: un nuovo antagonismo prendeva piede nell'alleanza tra Occidente e Unione Sovietica.

In questo contesto si celebrò a Parigi, nell'autunno del 1945, la prima Conferenza Internazionale del Lavoro in territorio europeo dopo il 1939. Come affermato da Phelan, si trattava del primo incontro internazionale dell'“era atomica”, che segnava per l'OIL la fine del periodo bellico e l'inizio del dopoguerra³⁵⁸. Nonostante le difficoltà affrontate dall'Organizzazione nella transizione verso il nuovo ordine mondiale, il tono generale della Conferenza fu cautamente ottimista. Frances Perkins spiegò all'assemblea l'intenzione del Presidente Truman di “rendere chiaro, oltre ogni dubbio, che gli Stati Uniti d'America desideravano fortemente continuare a partecipare alle attività dell'Organizzazione”. Ella indicò l'auspicio del governo degli Stati Uniti che l'OIL instaurasse un “rapporto reciprocamente vantaggioso con l'Organizzazione delle Nazioni Unite³⁵⁹”. Si trattava di un segnale importante per molti dei governi presenti a Parigi. Questo indicava che l'OIL avrebbe dovuto godere della massima autonomia nella sua collaborazione con le Nazioni Unite. Questa posizione era condivisa da un gran numero di delegazioni europee e latinoamericane³⁶⁰. Alla luce di ciò, Phelan considerò che l'Organizzazione fosse abbastanza forte da opporsi a qualsiasi proposta volta a rendere l'OIL un mero organo esecutivo dell'ECOSOC³⁶¹.

Durante il primo incontro dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, tenutosi a Londra nel gennaio del 1946, l'Unione Sovietica propose un'ultima volta un'associazione formale e diretta tra la FSM e l'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU). La proposta fu tuttavia respinta da una larga maggioranza dell'ECOSOC. Fu istituito, invece, un sistema generale in ragione del quale le organizzazioni non governative (ONG) avrebbero potuto associarsi formalmente al lavoro delle Nazioni Unite, senza però godere del diritto di voto o di qualunque altra forma di influenza diretta. Nella stessa sessione, l'ECOSOC decise di avviare delle trattative dirette con il Consiglio di amministrazione dell'OIL, che, alcuni mesi dopo, portarono alla firma di un accordo che rese

358 Conferenza Internazionale del Lavoro, 27^a sessione 1945, *Record of Proceedings*, Ginevra, OIL, 1946, pp. 34, 182.

359 *Ibid.*, pp. 136–137.

360 *Ibid.*, pp. 71–86.

361 *Ibid.*, pp. 182.

l'OIL una "agenzia specializzata" delle Nazioni Unite³⁶². Con l'entrata in vigore di questo accordo, l'OIL perse lo status di organismo quasi indipendente di cui godeva nei confronti della Società delle Nazioni, conservando tuttavia un'ampia autonomia finanziaria. L'ECOSOC e l'OIL si garantirono il reciproco diritto di partecipare alle loro riunioni e di esprimersi su questioni che ricadevano all'interno del proprio mandato. Questo risultato poteva sembrare modesto se paragonato alle affermazioni della Dichiarazione di Filadelfia secondo cui l'OIL sarebbe diventata, nell'ordine del dopoguerra, l'agenzia internazionale centrale per tutte le questioni sociali. Per la maggior parte degli osservatori del 1946, si trattò, tuttavia, di un risultato soddisfacente. L'OIL era riuscita a sopravvivere e aveva trovato il suo ruolo nel nuovo ordine mondiale, mantenendo anche un certo grado di indipendenza. Come constatato da molti sostenitori dell'OIL, questo risultato fu più — anzi, molto di più — di quanto ci si sarebbe potuto aspettare durante i due anni trascorsi dai giorni pieni di entusiasmo di Filadelfia.

In larga misura, l'imminenza della Guerra fredda aveva impedito all'OIL di rimanere schiacciata dal nuovo ordine postbellico. Eppure, proprio per questo stesso motivo, la sua posizione continuò ad essere instabile, poiché l'Organizzazione non fu risparmiata dalle ripercussioni del conflitto tra Oriente e Occidente che continuava a interferire nei suoi dibattiti. Da un lato, e sebbene l'Unione Sovietica fosse ancora esclusa dall'Organizzazione, la Polonia e la Cecoslovacchia continuarono ad esserne membri, anche dopo essersi unite al blocco comunista. Dall'altro, l'OIL, che doveva la sua sopravvivenza al sostegno degli alleati occidentali, dipendeva sempre più dalla buona volontà del suo principale sostenitore, ossia il governo degli Stati Uniti. Nel contesto della Guerra fredda, come si mostrerà nella terza parte di questo capitolo, tale situazione spinse l'Organizzazione in modo del tutto naturale a diventare un'organizzazione di prim'ordine nel campo occidentale.

362 L'OIL fu la prima delle cinque agenzie specializzate a firmare un accordo con il Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite in quell'anno. Seguirono l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Alimentazione e l'Agricoltura (FAO), l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura (UNESCO), la Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo (BIRS) e il Fondo Monetario Internazionale (FMI).

L'indipendenza dell'India e la prima "decolonizzazione" dell'OIL

La posizione dell'OIL appena descritta e la sua dipendenza dagli Alleati occidentali influenzarono anche il modo in cui l'OIL affrontò le prime fasi della decolonizzazione in Asia. Nell'agosto del 1947, l'indipendenza dell'India diventò il preludio di un movimento che vide Ceylon (Sri Lanka) e Birmania (Myanmar) seguire il modello indiano. Altrove, in Indonesia, Malesia e Indocina, ma anche nei paesi al di fuori dell'Asia, come in Algeria, le potenze coloniali si ritrovarono, negli anni '40 e '50, a combattere guerre sanguinose per contrastare quello che vedevano come l'effetto domino di un nazionalismo anticoloniale incontrollato. In breve tempo, il sistema delle Nazioni Unite diventò palcoscenico dei conflitti ideologici che accompagnarono il processo di decolonizzazione — un processo attraverso cui i paesi del Sud del mondo combattevano per stabilire "una concezione completamente nuova dell'ordine mondiale che era fondata sulla dissoluzione dell'impero piuttosto che sulla sua continuazione"³⁶³.

Inizialmente, l'OIL rimase quasi estranea a questi accadimenti. Da quando aveva abbandonato l'OIL nel 1940, l'Unione Sovietica non aveva più potuto servirsi dell'Organizzazione per la sua retorica anticoloniale, che utilizzava sempre più a livello internazionale. Ciò conferì alle potenze coloniali un più ampio margine per proteggersi da ciò che consideravano una indebita "internazionalizzazione" dei loro interessi imperiali³⁶⁴. Nel 1947, la Conferenza adottò una Convenzione sulla "politica sociale nei territori non metropolitani", che portò a termine il lavoro coloniale iniziato a Filadelfia³⁶⁵. Il suo impegno nell'istituzione di quelli che essenzialmente erano stati sociali coloniali, con politiche "rivolte principalmente al benessere e allo sviluppo dei popoli" di questi territori, fu inteso dalle potenze coloniali come un'autorizzazione a respingere qualsiasi richiesta di concessioni politiche di più ampia portata.

Dopo il 1947 e fino alla fine degli anni '50, le questioni coloniali all'interno dell'OIL furono gestite esclusivamente da una Commissione di esperti di politica sociale nei territori non metropolitani. La Commissione si riunì cinque volte tra il 1950 e il 1957 e trattò una grande varietà di questioni di politica sociale e del lavoro. Nel complesso, le conclusioni della Commissione erano in linea con il discorso dell'epoca sullo sviluppo. Come nel caso del suo predecessore degli anni '20, ossia la Commissione di esperti sul lavoro indigeno,

³⁶³ Mazower, *No Enchanted Palace*, p. 185.

³⁶⁴ Maul, *Human Rights, Development, and Decolonization*, pp. 86–99.

³⁶⁵ Convenzione n. 82 del 1947 sulla politica sociale (territori non metropolitani).

la sua composizione era già una garanzia del fatto che tutte le questioni politicamente controverse riguardanti la politica coloniale ufficiale sarebbero passate in secondo piano. La Commissione fu composta, fino alla sua dissoluzione, prevalentemente da uomini bianchi, la maggior parte dei quali erano amministratori coloniali o studiosi provenienti da metropoli coloniali³⁶⁶.

L'OIL non intendeva impegnarsi pienamente nell'attività coloniale delle Nazioni Unite. In tal senso, l'Organizzazione fu inizialmente molto restia ad accogliere le richieste di collaborazione con il Consiglio di amministrazione fiduciaria delle Nazioni Unite e con le nuove commissioni coloniali istituite dall'ECOSOC, poiché temeva che i dibattiti altamente "politicizzati" di questi organismi si sarebbero diffusi anche all'interno dell'OIL. La questione coloniale si fece spazio nelle discussioni dell'OIL durante i primi anni del dopoguerra, a causa dell'influenza dei nuovi Stati membri asiatici, soprattutto dell'India, che avevano appena tagliato i legami con il dominio coloniale. La posizione dell'India all'interno dell'OIL fu singolare da più di un punto di vista. Come unico Stato membro "coloniale", aveva acquisito una solida esperienza sulle politiche dell'OIL già durante il periodo interbellico. I rappresentanti indiani alla Conferenza avevano a lungo promosso un riorientamento dell'Organizzazione verso i problemi e i bisogni dei paesi asiatici, richiedendo quindi di abbandonare l'eurocentrismo e la sua predilezione per i problemi delle nazioni industrializzate dell'Occidente³⁶⁷. Le dimensioni e il potenziale economico del paese conferirono legittimità a tali affermazioni. Dal punto di vista finanziario, l'India era, anche prima dell'indipendenza, il terzo più grande contributore dell'OIL, dopo gli Stati Uniti e la Gran Bretagna, con un contributo dell'8 per cento al bilancio dell'Organizzazione³⁶⁸. Con il Giappone sotto l'amministrazione militare degli Stati Uniti e la Cina dilaniata dalla guerra civile, l'India assunse naturalmente il ruolo di leader della regione asiatica. Il governo indiano aveva espresso la sua intenzione di voler agire sulla scena internazionale non solo in nome del continente asiatico, ma anche come punta di diamante dell'anticolonialismo. L'obiettivo dichiarato dell'India era quello di "decolonizzare" le organizzazioni internazionali³⁶⁹.

366 Maul, *Human Rights, Development, and Decolonization*, pp. 173–183.

367 Rodgers, "India, the ILO and the Quest for Social Justice"; L. N. Birla e p. P. Pillai, *India and the ILO*, Oxford, Oxford University Press, 1946.

368 Rodgers, "India, the ILO and the Quest for Social Justice".

369 Mazower, *No Enchanted Palace*, pp. 185–187.

In poco tempo, l'OIL diventò una delle principali sedi di questa battaglia. La prosecuzione della regionalizzazione dell'Organizzazione rappresentava per gli indiani un primo passo verso il raggiungimento del suddetto obiettivo. Nel dopoguerra, l'India e la Cina avevano ripetutamente chiesto all'OIL di rafforzare le sue strutture "locali". Durante gli anni della guerra, l'Organizzazione aveva mantenuto due uffici di contatto in Asia orientale, a Delhi e a Nanchino. Oltre a questi piccoli avamposti, le visite dei funzionari dell'Ufficio furono l'unico mezzo di contatto diretto con l'Asia orientale. Il primo passo verso questa apertura ai problemi del continente asiatico fu la convocazione di una Conferenza regionale asiatica, sulla scia delle Conferenze regionali americane di Santiago del Cile (1936) e L'Avana (1939). Questa proposta era già stata avanzata negli anni '30 durante il mandato di Harold Butler ma lo scoppio della Seconda guerra mondiale ne aveva impedito la realizzazione. Ciononostante, L'OIL iniziò a prepararsi per tale evento già nel 1942. Dopo una riunione preparatoria a Delhi alla fine del 1947, la prima Conferenza regionale asiatica ufficiale ebbe luogo a Nuwara Eliya (Ceylon) tra la fine di dicembre del 1949 e l'inizio di gennaio del 1950.

Riformare le strutture organizzative dell'OIL si rivelò un'impresa piuttosto complessa. I primi tentativi per riorganizzare il Consiglio di amministrazione in modo da rispecchiare in maniera più equa la composizione geografica dei membri dell'Organizzazione non ebbero molto successo. All'interno del Consiglio, il mondo occidentale e industrializzato continuava ad essere predominante, con 12 dei suoi 32 seggi erano occupati da rappresentanti europei e 11 seggi erano riservati ai paesi dell'America del Nord e del Sud. L'Asia, che rappresentava circa la metà della popolazione mondiale attiva, aveva solo cinque seggi. L'Africa, ancora sotto il dominio coloniale, non aveva altri rappresentanti se non quelli del Sudafrica, sotto la dominazione bianca. In quel momento, quindi, i paesi industrializzati erano ancora preponderanti. Al contrario, i tentativi di orientare l'Ufficio verso una politica delle assunzioni geograficamente più equilibrata ebbero maggior successo³⁷⁰.

I rappresentanti indiani criticarono a lungo gli squilibri geografici che, a loro avviso, esistevano nella composizione del personale dell'Ufficio, in particolare nelle posizioni più elevate. Il problema era profondamente radicato. Durante l'intero periodo interbellico, solo un rappresentante di una nazione non occidentale — il Giappone — aveva ottenuto un incarico di alto livello all'interno della struttura del sistema della SDN. Anche nelle cariche meno alte dell'Ufficio, c'erano solo 4 funzionari di nazionalità indiana su un tota-

370 Maul, *Human Rights, Development, and Decolonization*, pp. 111–118.

le di circa 200 dipendenti. Oltre a rivendicare un significativo aumento del numero di membri cinesi e indiani a tutti i livelli dell'organico, la Cina e l'India avevano richiesto, già durante la guerra, che la carica di Vicedirettore Generale fosse simbolicamente assegnata ad un funzionario asiatico. Solo quattro anni dopo, in seguito alle consultazioni di Phelan con i rappresentanti asiatici alla Conferenza di Filadelfia, il funzionario indiano Raghunath Rao fu chiamato a ricoprire tale posizione. Negli anni precedenti la nomina di quest'ultimo, la questione era stata ripetutamente rinviata, principalmente a causa dell'opposizione della Gran Bretagna che nutriva forti dubbi sull'assegnazione della carica di Vicedirettore Generale ad un funzionario con una inclinazione potenzialmente anticoloniale. Questo fu un cambiamento lento e si dovette aspettare la brusca accelerata della decolonizzazione degli anni '50 per poter effettivamente ottenere una rappresentanza geografica più equilibrata in tutti i livelli dell'amministrazione³⁷¹.

Il contributo più significativo dell'India, e più in generale della prima ondata di decolonizzazione, tanto al programma quanto alla struttura dell'OIL, si registrò in un altro ambito. Alla prima riunione "preparatoria" della Conferenza regionale asiatica, che si svolse a Delhi nel 1947, gli Stati asiatici proposero qualcosa di più di una maggiore rappresentanza all'interno dell'Organizzazione. Ciò che chiedevano i paesi come l'India o la Birmania, appena liberati del dominio coloniale, era soprattutto un aiuto per superare il loro stato di sottosviluppo. Come dichiarato nel suo discorso di apertura alla conferenza di Delhi, il Primo ministro indiano Jawaharlal Nehru voleva che l'OIL diventasse un mediatore di conoscenze e competenze per i paesi in via di sviluppo, un'istituzione capace di trasferire e redistribuire le risorse dai paesi industrializzati occidentali ai paesi del Sud. Gli appelli di Nehru e di altri che condividevano la sua opinione si basavano su argomentazioni tanto morali quanto pratiche. Dal loro punto di vista, l'OIL avrebbe dovuto aiutare i paesi in via di sviluppo a superare la loro "eredità" coloniale e, allo stesso tempo, rispondere alla crescente interdipendenza della nuova economia mondiale postcoloniale. In termini pratici, ciò significava che l'OIL doveva concentrarsi sul consolidamento delle economie nazionali dei paesi più poveri, sostenendo i loro sforzi verso l'industrializzazione e lo sviluppo rurale e fornendo competenze tecniche per il rilancio della produttività e per lo sviluppo di una moderna forza lavoro. Le richieste asiatiche risuonarono anche in America Latina, dove, in occasione delle Conferenze regionali di Città del Messico (1946) e Montevideo (1949), furono avanzate richieste in materia di

371 *Ibid.*

sicurezza economica internazionale e di diritti socioeconomici, rivendicazioni già espresse durante il periodo prebellico e riprese dalla Dichiarazione di Filadelfia. Questi appelli furono rafforzati dalle richieste di dare un taglio più pratico al lavoro dell'Organizzazione, che aveva origine da un ambito totalmente differente³⁷².

Dalla ricostruzione allo sviluppo

In concomitanza con l'ampliamento dei suoi orizzonti oltre l'Europa e le Americhe, l'OIL iniziò a muovere i primi passi per affermarsi come istituzione operativa, estendendo le sue attività di assistenza tecnica. Come mostrato nei capitoli precedenti l'OIL aveva già maturato, negli anni tra le due guerre, una certa esperienza in quest'ambito e aveva condotto missioni di assistenza in America Latina, in Europa sudorientale e, in alcuni casi, anche in Asia e in Africa del Nord. Come sottolineato da un recente studio sulla Società delle Nazioni, all'epoca aveva già preso piede — anche all'interno dell'OIL — “una visione dello sviluppo inteso come progetto interventista di trasformazione socio-economica sistematica”. Ciò che accadde nel dopoguerra non fu quindi la “nascita dello sviluppo” quanto piuttosto una “attualizzazione della politica di sviluppo globale rispetto a come era stata formulata e praticata nei decenni precedenti³⁷³”. Le vicende della guerra avevano contribuito a rafforzare la volontà dell'OIL di affermarsi come unica fonte di conoscenza tecniche. In virtù della Dichiarazione di Filadelfia, l'Organizzazione era chiamata a prestare i suoi servizi tanto nella ricostruzione postbellica in Europa quanto nella promozione del progresso economico e sociale delle regioni meno sviluppate del mondo³⁷⁴. Su questi due fronti, tale mandato richiedeva implicitamente l'espansione delle attività pratiche dell'Organizzazione.

Furono tuttavia le specifiche circostanze storiche dell'immediato dopoguerra che contribuirono a tradurre tale mandato in azioni concrete. Le pressioni esercitate sull'OIL per l'ampliamento delle sue attività operative — anche nei casi in cui ciò avrebbe comportato una limitazione del significato dell'attività normativa “classica” dell'Organizzazione — provenivano da varie fonti. Oltre alle crescenti richieste da parte dei paesi asiatici e latinoamericani, un significativo impulso arrivò dai cambiamenti nella politica interna ed estera degli Stati Uniti, in cui il Congresso dominato dai repubblicani iniziò

372 Prima Conferenza regionale asiatica (1947), *Record of Proceedings*, Rep X, pp. 1–6

373 Frey, Kunkel e Unger, “Introduction: International Organizations, Global Development, and the Making of the Contemporary World”, p. 7

374 OIL, Dichiarazione di Filadelfia.

fare marcia indietro rispetto alle politiche del New Deal. All'interno dell'OIL, il generale clima di cambiamento fu avvertito attraverso l'atteggiamento sempre più critico dei funzionari statunitensi nei confronti dell'attività normativa dell'Organizzazione, e il tono apertamente ostile che i rappresentanti delle imprese statunitensi adottarono nei confronti della stessa alla fine degli anni '40³⁷⁵.

Allo stesso tempo, il contributo iniziale nell'ambito del Piano Marshall americano — ufficialmente il Programma per la ripresa europea (ERP, *European Recovery Program*) — incoraggiò l'ampliamento delle funzioni di assistenza tecnica dell'OIL. Nel mese di giugno del 1947, Washington offrì ai suoi alleati europei (inclusi i governi della zona di influenza sovietica) il suo sostegno per la ricostruzione attraverso il Programma per la ripresa europea. Il rifiuto dell'Unione Sovietica e dei suoi alleati, come la Cecoslovacchia e la Polonia, portò alla creazione dell'Organizzazione per la Cooperazione Economica Europea (OECE) a cui fu affidato il compito di amministrare gli aiuti statunitensi. Gli Stati Uniti esortarono l'OIL a mettere a disposizione della nuova Organizzazione le sue competenze tecniche in materia di formazione professionale e la sua conoscenza dei dati statistici sui deficit e i surplus di lavoro. Fu subito chiaro che, da quel momento in poi, qualsiasi partecipazione dell'OIL alla ricostruzione europea sarebbe stata subordinata alla sua collaborazione con l'OECE³⁷⁶.

Fu in questo contesto che si verificò un cambiamento, da tempo atteso, alla guida dell'Organizzazione. Nel giugno del 1948, il Consiglio di amministrazione elesse il Segretario del lavoro statunitense, il quarantenne David Abner Morse, come nuovo Direttore Generale dell'Ufficio. Prima del suo trasferimento a Ginevra, Morse aveva dedicato quasi tutta la sua carriera a questioni di politica sociale e del lavoro, prima a livello nazionale e poi a livello internazionale. Il suo lavoro per le agenzie del New Deal impegnate nell'ambito generale del diritto del lavoro negli anni '30 fu seguito da incarichi durante la Seconda guerra mondiale. In quegli anni, Morse, a capo di vari dipartimenti militari statunitensi impegnati nelle questioni del lavoro, fu il principale funzionario incaricato di elaborare piani per la ri-democratizzazione dei rap-

375 Il dibattito sulla Convenzione n.87 del 1948 sulla libertà di associazione e la protezione del diritto sindacale ne fu un esempio. Nello stesso momento in cui la Convenzione veniva adottata dalla Conferenza, la Legge Taft-Hartley limitava i diritti sindacali negli Stati Uniti. Vedasi Nelson Lichtenstein, *State of the Union: A Century of American Labor: Politics and Society in Twentieth-Century America*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 2002, pp. 115–122.

376 Sulla OECE vedasi in particolare Mathieu Leimgruber e Matthias Schmelzer, ed., *The OECD and the International Political Economy since 1948*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2017.

porti di lavoro, e in particolare per la ricostruzione dei sindacati liberi in Italia e Germania. Come nel caso di molti altri attori liberali del New Deal, l'esperienza maturata da Morse all'interno dell'amministrazione nazionale durante la guerra influenzò le sue successive attività sulla scena internazionale. Al suo ritorno negli Stati Uniti, nel 1946, Morse fu nominato alla nuova carica di Vicesegretario al lavoro per gli affari internazionali dal Presidente Truman. In questa veste, Morse sfruttò la sua esperienza di guerra che fu determinante nella trasformazione del Dipartimento del lavoro statunitense in uno strumento della politica estera americana. Nel 1947, uno dei suoi compiti fondamentali fu quello di ottenere il sostegno dell'AFL e del CIO, nonché dei loro alleati europei, per l'attuazione del Piano Marshall. Morse fu anche uno dei primi sostenitori dell'espansione delle politiche alla base del Piano Marshall oltre i confini europei. Partecipò, pertanto, alle discussioni precedenti l'annuncio del "Programma punto IV" (*Point IV Programme*) di Truman, nel mese di gennaio del 1949, occasione in cui tale idea si manifestò con maggior chiarezza. Il motivo principale per cui il governo americano esercitò molte pressioni per la nomina di Morse fu senza dubbio la speranza di poter sfruttare la sua posizione per ottenere supporto in favore del Piano Marshall e delle prime politiche di sviluppo internazionale, che, in entrambi i casi, implicavano una grande espansione dei servizi tecnici dell'OIL³⁷⁷.

Fu nell'atmosfera tesa delle crescenti animosità della Guerra fredda che Morse iniziò i suoi primi mesi in carica. Durante il suo primo mandato, il nuovo Direttore Generale rimase in stretto contatto con il Dipartimento di Stato su molte questioni. L'elemento centrale di tali discussioni era trovare il modo per sfruttare la posizione di Morse per superare lo scetticismo nei confronti del Piano Marshall e i timori per una dominazione statunitense che il Piano generava. In base ai suoi stessi ricordi, una delle prime azioni ufficiali di Morse fu quella di organizzare, insieme al Segretario statunitense al commercio, Averell Harriman, un incontro con Léon Jouhaux e il Ministro

377 Tutte le informazioni biografiche si basano sulle mie ricerche pubblicate in David A. Morse Papers (DAMP), MC097, Public Policy Papers, Department of Rare Books and Special Collections (RBSC), Princeton University Library e su quelle svolte presso gli Archivi dell'OIL di Ginevra (ILOA). Vedasi anche Daniel Maul, 'Morse, David Abner' in *IO-BIO, Biographical Dictionary of Secretaries-General of International Organizations*, Reinalda, Kille e Eisenberg, ed., www.ru.nl/fm/iobio.

delle finanze francese, Paul Ramadier. Durante questo incontro, Morse e Hariman spiegavano alle controparti francesi l'importanza del Piano Marshall, considerato, dal punto di vista americano, uno strumento per contrastare l'avanzata comunista in Europa³⁷⁸.

Alla fine del 1948, Morse pronunciò il suo primo discorso programmatico al Consiglio di amministrazione. Questo chiedeva l'adozione di misure per consolidare ed ampliare in maniera sistematica tutte le attività tecniche dell'OIL relative alla "manodopera". Tale mossa rientrava nell'ambito della cooperazione con l'OECE, che, in occasione della sua conferenza costitutiva tenutasi all'inizio dell'anno, aveva proposto di affidare all'OIL un ruolo chiave nella ricostruzione europea nell'ambito della manodopera, così come nel coordinamento internazionale delle migrazioni di manodopera³⁷⁹. Quando Morse rivolse il suo discorso al Consiglio di amministrazione, il dibattito sull'assistenza tecnica si era già esteso ben oltre i confini europei. Poco dopo, nel gennaio del 1949, nel discorso di inaugurazione del suo secondo mandato, noto anche come Discorso dei quattro punti (Four Points Speech), il Presidente Truman promosse l'espansione del Piano Marshall nel contesto extra-europeo. Nel punto IV, si impegnavo a fornire alle regioni sottosviluppate del mondo risorse tecnologiche e conoscenze specializzate per aiutarle ad aumentare la loro produttività. Così come nel Piano Marshall, l'obiettivo di aumentare la produttività era al centro del programma, e questo fornì all'OIL la possibilità di connettersi direttamente ad esso³⁸⁰. Nel suo discorso, Truman propose espressamente il sistema delle Nazioni Unite come canale per fornire tale supporto tecnico. Ciò avrebbe consentito di condividere l'onere finanziario e di evitare eventuali critiche politiche che si sarebbero sollevate all'interno dei paesi beneficiari nel caso in cui i fondi fossero provenuti direttamente dagli Stati Uniti³⁸¹.

378 La raccolta Oral History Interviews with David A. Morse (OHIM) è conservata presso gli archivi del Harry S. Truman Presidential Library & Museum, NARA, Independence, MO. Tre diverse interviste con Morse furono registrate nel 1977: il 25 luglio, il 30 luglio e il 3 agosto. Sull'incontro con Jouhaux e Ramadier, vedasi OHIM, 30 luglio, 1977, p. 110. Le trascrizioni di queste interviste sono disponibili online: www.trumanlibrary.org/oralhist/morse.htm.

379 Alcock, *History of the International Labor Organization*, p. 210.

380 Charles Maier, "The Politics of Productivity: Foundations of American International Economic Policy after World War II", *International Organization* 31, n. 4, 1977, pp. 607-633.

381 Robert A. Packenham, *Liberal America and the Third World: Political Development Ideas in Foreign Aid and Social Science*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1973, pp. 43-49.

Sulla scia del discorso di Truman, Morse ribadì al governo statunitense la volontà dell'OIL di svolgere un ruolo attivo nell'implementazione del Programma punto IV. Già nel novembre del 1948, alla vigilia del suo viaggio in India in occasione della Conferenza regionale asiatica, Morse ebbe la conferma da parte del Segretario di Stato George Marshall che il governo degli Stati Uniti era molto favorevole a un possibile contributo da parte dell'OIL nella lotta contro il comunismo mediante “azioni sociali ed economiche aggressive”³⁸². Poco dopo, il Dipartimento di Stato fece pervenire a Morse un memorandum, confermando che l'OIL, con il suo Programma per la manodopera, costituiva, dal punto di vista statunitense, l'organizzazione più adatta a fornire l'assistenza tecnica³⁸³. Infine, nel gennaio del 1949, dopo il discorso di Truman, Morse contattò il nuovo Segretario di Stato, Dean Acheson, ribadendo che l'OIL avrebbe potuto fornire un reale contributo nella lotta difensiva contro il comunismo, fornendo un aiuto alle regioni sottosviluppate del mondo. Come lui stesso sottolineò, il progetto dell'OIL di un programma di assistenza tecnica per la ricostruzione europea rientrava “perfettamente nella politica stabilita dal Presidente” e assicurò ad Acheson che l'Organizzazione sarebbe stata “disposta ad una massima cooperazione”³⁸⁴.

L'Amministrazione per la cooperazione economica (*Economic Cooperation Administration*, ECA), organismo responsabile della ripartizione dei fondi del Piano Marshall, decise di affidare all'OIL un milione di dollari per un progetto pilota nel campo della formazione professionale. Tale procedura causò qualche attrito sia tra i rappresentanti dei sindacati che tra i governi europei. Léon Jouhaux, ad esempio, Presidente del gruppo dei lavoratori nel Consiglio di amministrazione, temeva che, attraverso il Programma di assistenza tecnica (PAT), l'OIL potesse finire totalmente sotto il controllo degli Stati Uniti³⁸⁵.

382 G. Marshall a D. Morse 24 novembre 1948, Cit. in Maul, *Human Rights, Development, and Decolonization*, p. 126.

383 Il memorandum interno anticipò il Programma punto IV e sottolineò l'importanza fondamentale del ruolo che avrebbero svolto le organizzazioni internazionali. L'OIL era considerata la più avanzata tra tutte le organizzazioni internazionali in termini di assistenza tecnica, insieme alla FAO e all'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS).

384 David Morse a Dean Acheson 31 gennaio 1949, cit. in Maul, *Human Rights, Development, and Decolonization*, p. 127.

385 OHIM, 30 luglio 1977, p. 109.

Inoltre, all'epoca, i rappresentanti di molte organizzazioni sindacali europee nutrivano il timore che questa politica avrebbe accelerato la disintegrazione della FSM, i cui membri erano impegnati, praticamente fin dall'inizio, in un aspro dibattito sul Piano Marshall³⁸⁶.

Nel 1949 la FSM iniziò a sgretolarsi. Nell'ottobre dello stesso anno, la maggior parte dei sindacati non comunisti spezzò i legami con la FSM e creò la Confederazione internazionale dei sindacati liberi (CISL Internazionale). I sindacati degli Stati Uniti aderirono a questa nuova federazione internazionale, che ottenne una posizione di maggioranza qualificata — o monopolio — all'interno del gruppo dei lavoratori dell'OIL, come era stato per la FSI prima della guerra. Per David Morse, questo significava che le agitazioni all'interno del gruppo dei lavoratori che avevano caratterizzato l'interludio della FSM dal 1945 al 1949 si erano finalmente placate³⁸⁷.

Per molti versi, gli inizi del PAT furono strettamente collegati al contesto della Guerra fredda. Non c'è alcun dubbio sul fatto che Morse volesse sfruttare l'assistenza tecnica per trasformare l'OIL in uno strumento più efficace al servizio del blocco occidentale e per collocare le attività dell'Organizzazione in prima linea nel conflitto contro l'Unione Sovietica. Non a caso, uno dei primi paesi al di fuori del contesto del Programma per la ripresa che beneficiò del Programma per la manodopera fu la Jugoslavia di Tito, che aveva appena rotto i legami con Stalin, trasformandosi un paese dissidente all'interno del blocco orientale³⁸⁸.

L'imminenza della Guerra fredda fornì l'occasione per sollevare nuovi dibattiti in un secondo ambito in cui l'OIL sperava di poter contribuire alla ricostruzione europea: la regolamentazione delle migrazioni internazionali. Chiaramente, non si trattava di un settore del tutto nuovo per l'OIL. Nel corso degli anni tra le due guerre, l'Organizzazione si era occupata, in un primo momento, dell'integrazione sociale dei rifugiati e, in un secondo momento, di promuovere un coordinamento internazionale delle migrazioni di manodopera come mezzo per contrastare gli effetti della Grande depressione. Dopo il 1945, la questione tornò all'ordine del giorno con rinnovata urgenza. La smobilitazione di milioni di soldati aggravò i surplus di lavoro, accumulati in molti paesi durante la guerra, e il loro reinserimento nel mercato del lavoro

386 Anthony Carew, "A False Dawn: The World Federation of Trade Unions (1945–1949)", in *The International Confederation of Free Trade Unions*, ed. Carew et al., pp. 165–187. Sul più ampio contesto della posizione della AFL agli inizi della Guerra fredda e nei confronti del Piano Marshall, vedasi Carew, *American Labour's Cold War Abroad*, pp. 58–64.

387 *Ibid.*

388 OHIM, 3 agosto 1977, p. 145.

pose un grande problema. Inoltre, milioni dei cosiddetti sfollati — che spesso non erano in grado o non erano disposti a tornare nei loro paesi di origine — rimasero bloccati in luoghi in cui non riuscivano a trovare lavoro. Allo stesso tempo, esisteva una enorme domanda di manodopera qualificata in paesi quali l'America Latina e l'Australia, dove erano in corso i processi di espansione economica e di industrializzazione. In questo contesto, Morse rinnovò la proposta che l'OIL aveva formulato nel periodo interbellico di diventare l'agenzia internazionale centrale per lo studio e per la regolamentazione delle migrazioni³⁸⁹. A differenza del periodo prebellico, nel 1948 esistevano molte organizzazioni interessate alla questione delle migrazioni. Accanto all'OIL, parteciparono al dibattito anche le Nazioni Unite, l'UNESCO, l'OMS, la FAO e la Banca Mondiale. Tuttavia, non vi era alcun coordinamento tra gli sforzi di queste organizzazioni, e, peraltro, nessuna di queste aveva esperienza pregressa in materia di migrazioni come quella dell'OIL. Morse prese quindi l'iniziativa e l'OIL cominciò a organizzare attività sul campo in potenziali paesi di emigrazione, come l'Italia, la Germania e l'Austria, inviando missioni pilota in due potenziali paesi di destinazione dell'America Latina, ossia l'Ecuador e la Bolivia³⁹⁰.

Tuttavia, queste iniziative non portarono quasi ad alcun risultato. All'epoca, così come oggi, le migrazioni si rivelarono una questione altamente politicizzata, se non addirittura “tossica”. Alcune nazioni europee — in particolare quelle con una lunga tradizione di emigrazione oltreoceano, come l'Italia — iniziarono ad apprezzare il potenziale ruolo di una “emigrazione pianificata e organizzata” come “valvola di sfogo” di fronte alla disoccupazione su larga scala e accolsero con entusiasmo le iniziative dell'OIL. Tuttavia, per ragioni tanto politiche quanto economiche, la maggioranza dei governi si oppose all'idea di un organismo internazionale che potesse interferire con le loro politiche migratorie nazionali. Quanto ai sindacati, questi temevano che le migrazioni provenienti dai paesi poveri potessero abbassare i livelli normativi nei paesi di destinazione³⁹¹.

I governi nutrivano forti timori sulla questione dei rifugiati e degli sfollati. La situazione era alquanto paradossale. Sebbene la maggior parte dei partecipanti alla discussione — governi, imprenditori e sindacati — fosse d'accordo sul fatto che il coordinamento delle migrazioni internazionali costituisse un elemento essenziale per la ricostruzione dell'economia mondiale, pochissimi

389 Alcock, *History of the International Labor Organization*, pp. 220–234.

390 *Ibid.*

391 Conferenza Internazionale del Lavoro, 33ª Sessione, 1950, *Record of Proceedings*, Ginevra, OIL, 1951, p. 261.

paesi erano disposti a compromettere le loro prerogative nazionali, trasferendo la responsabilità e il potere decisionale a un organismo internazionale. Nonostante pochi mettessero in discussione le competenze tecniche dell'Ufficio in questo ambito, le considerazioni di tipo politico, aggravate dalla profonda divisione tra Oriente e Occidente, ebbero il sopravvento. Alla Conferenza internazionale sulle migrazioni, tenutasi a Napoli nel 1951, fu soprattutto la mancanza di supporto da parte degli Stati Uniti a causare il fallimento del progetto. Al culmine del maccartismo, i timori di infiltrazioni comuniste erano talmente diffusi da impedire ai funzionari americani di stipulare accordi vincolanti con organizzazioni internazionali composte anche da paesi comunisti (nel caso dell'OIL, la Polonia e la Cecoslovacchia). Alla fine, fu istituita a Napoli, un'amministrazione provvisoria delle migrazioni con competenze limitate, e l'Ufficio si ritrovò a svolgere la funzione secondaria di fornire assistenza tecnica nel campo della formazione professionale. Con il senno di poi, quella fu la fine delle grandi ambizioni dell'OIL nell'ambito delle migrazioni. Ciò che rimase dell'impegno dell'OIL in questo ambito furono la Convenzione n. 97 sui lavoratori migranti e la Raccomandazione n. 86 con lo stesso titolo, adottate dalla Conferenza nel 1949. In fin dei conti, entrambe affrontavano principalmente questioni tecniche legate migrazioni e al trattamento riservato ai migranti in materia di i salari, ore di lavoro e formazione. Nonostante il suo coinvolgimento L'OIL rimase comunque esclusa da qualsiasi aspetto relativo alla regolamentazione internazionale delle migrazioni di manodopera³⁹².

Da un'altra prospettiva e alla luce dell'imminenza della Guerra fredda, il fallimento dell'obiettivo di diventare un'agenzia internazionale per le migrazioni diede all'OIL un altro motivo per spostare la sua attenzione dalla scena europea ai paesi in via di sviluppo. La Guerra fredda fu tuttavia solo parte della storia. Altrettanto importante fu il fatto che l'Ufficio decise di dare seguito ad una pressante richiesta proveniente dagli Stati membri di occuparsi dei problemi del mondo extra-europeo. In seguito ad alcune consultazioni con vari corrispondenti e rappresentanti dell'OIL dei paesi dell'America Latina e dell'Asia, il Direttore Generale si rese conto tanto della necessità quanto dell'enorme potenziale di successo delle attività di assistenza tecnica adatte ai bisogni delle regioni meno sviluppate del mondo. Il conflitto tra Oriente e Occidente e la minaccia di un simile conflitto anche nella penisola coreana diedero un senso di urgenza a queste considerazioni, in particolare dopo che, nel 1949, il Partito comunista cinese uscì vincitore dalla lunga guerra civile.

392 L'unica opposizione alle Convenzioni fu sollevata dai paesi comunisti.

In questo contesto, Morse propose alla Conferenza del 1949 di trasformare l'OIL in un organismo al servizio delle esigenze specifiche delle “nazioni sottosviluppate”. Egli dichiarò che l'Ufficio era favorevole a questo cambiamento poiché bisognava “continuare a garantire, attraverso il suo lavoro, il massimo valore pratico per tutti gli Stati membri, e non solo per alcuni gruppi tra di essi”. Tale affermazione faceva riferimento al senso di abbandono che vaste regioni del mondo avevano vissuto in passato per essere state trascurate nel lavoro dell'Ufficio. Morse dichiarò che l'Organizzazione era adesso consapevole dell'esistenza, tra ampi segmenti della popolazione mondiale, di aspirazioni all'industrializzazione, all'aumento della produzione e al miglioramento del tenore di vita. Egli offrì quindi supporto e assistenza nella promozione della formazione professionale, nell'aumento della produttività del lavoro, nell'introduzione di metodi moderni di protezione del lavoro e nell'organizzazione dei rapporti di lavoro³⁹³. Le parole di Morse furono accolte con entusiasmo da un gran numero di rappresentanti asiatici e latinoamericani presenti alla Conferenza.

Alla fine del 1949, nel suo rapporto alla Conferenza regionale asiatica di Nuwara Eliya, Morse dichiarò che l'Asia sarebbe stata al centro delle attività dell'OIL. In seguito, assicurò ai partecipanti che “il grido di miseria nato dalla gola di milioni di persone dell'Asia era stato udito da Ginevra³⁹⁴”. In un messaggio di benvenuto alla Conferenza, Nehru elogiò l'OIL per aver trasformato le promesse della Dichiarazione in azioni concrete, e un rappresentante dei lavoratori singalesi si fece portavoce dello stato d'animo generale, plaudendo al fatto che l'OIL avesse assolto i suoi doveri nei confronti di quel continente che fino a quel momento era stato trascurato³⁹⁵. I partecipanti non ignorarono l'influenza che la Guerra fredda aveva avuto sulla trasformazione dell'OIL, ma, mentre da un lato coloro che tendevano verso il blocco occidentale accolsero il programma di assistenza tecnica come mezzo per contenere l'avanzata del comunismo in Asia, dall'altro, paesi come l'India, la Birmania e l'Indonesia — che avevano adottato una posizione neutrale — non si pronunciarono sulla questione. Un rappresentante filippino fece deliberatamente appello alle nazioni industrializzate dell'Occidente per “riversare le loro risorse in que-

393 Conferenza Internazionale del Lavoro, 32^a Sessione 1949, *Record of Proceedings*, Rapporto I: Rapporto del Direttore Generale alla Conferenza Internazionale del Lavoro, p.3.

394 Vedasi, in particolare, la sezione “The ILO and Asia” nella II Conferenza regionale asiatica (1950), *Record of Proceedings*, Rep. I: Rapporto del Direttore Generale, pp. 137-153.

395 Conferenza regionale asiatica (1950), *Record of Proceedings*, p. 81.

sta parte del loro mondo”, garantendo una sicurezza che “la forza delle armi non avrebbe potuto conquistare³⁹⁶”. In questo modo, i potenziali beneficiari utilizzarono la vocazione anticomunista del programma per intensificare le loro richieste ai potenziali donatori.

Fu in questo contesto che, a cavallo tra il 1949 e il 1950, l'OIL diventò ufficialmente un'agenzia di assistenza allo sviluppo³⁹⁷. L'Organizzazione non agì in modo autonomo, in quanto i piani per un approccio coordinato allo sviluppo da parte dell'intero sistema delle Nazioni Unite esistevano già nell'Assemblea generale e nell'ECOSOC, ancora prima dell'iniziativa del Presidente Truman. Nel 1948, furono istituite, attraverso una risoluzione dell'ECOSOC, varie commissioni regionali dedicate ai problemi sociali ed economici dei paesi in via di sviluppo. Nel marzo del 1949, l'ECOSOC approvò un'altra risoluzione con cui si invitava il Segretario Generale dell'ONU ad elaborare un programma coordinato per l'assistenza tecnica alle nazioni sottosviluppate³⁹⁸.

I negoziati all'interno delle Nazioni Unite per lo sviluppo di un simile programma, a cui partecipò anche l'OIL, iniziarono nel 1949. Nel 1950, l'OIL divenne uno degli organi esecutivi del nuovo Programma ampliato di assistenza tecnica delle Nazioni Unite (*Expanded Programme of Technical Assistance*, EPTA) che avrebbe successivamente finanziato la maggior parte dei progetti nell'ambito del Programma di assistenza tecnica. Morse e i direttori delle altre istituzioni coinvolte nell'EPTA (FAO, OMS e altre sei agenzie specializzate delle Nazioni Unite) si riunirono nel Consiglio di assistenza tecnica (*Technical Assistance Board*, TAB) per discutere gli aspetti relativi all'assegnazione dei fondi. Il Programma di assistenza tecnica si inseriva quindi nel più ampio contesto delle attività di sviluppo delle Nazioni Unite. Dal punto di vista dell'OIL, ciò aveva il vantaggio di rimuovere (o almeno di offuscare) la forte connessione con gli obiettivi di politica estera degli Stati Uniti che la svolta iniziale verso l'assistenza tecnica aveva creato. Ciò contribuì ad attenuare le preoccupazioni dentro e fuori l'OIL secondo cui l'assistenza tecnica sarebbe stata sinonimo di maggiore influenza degli Stati Uniti sulle politiche dell'Organizzazione.

396 *Ibid.*, p. 115

397 OIL, Verbale del Consiglio di amministrazione, 109^a sessione, Ginevra, 1949, pp. 60–64.

398 La prima di queste istituzioni, creata all'inizio del 1947, fu la Commissione economica per l'Asia e l'Estremo Oriente (ECAFE, oggi conosciuta come ESCAP), seguita, solo un anno dopo, dalla Commissione economica per l'America Latina (ECLA, oggi conosciuta come ECLAC). Risoluzione ECOSOC 180 (VIII), 3 aprile 1949, Assistenza tecnica per lo sviluppo economico.



Figura 8: Il Direttore Generale David Morse con il Primo Ministro indiano Jawaharlal Nehru alla quarta Conferenza regionale asiatica, Nuova Delhi, India, 1957.

Parte III **Tra decolonizzazione e Guerra fredda:
1949–1976**

Durante la lunga era di David Morse (1948–1970), l'OIL subì una profonda trasformazione. La Guerra fredda e la decolonizzazione furono le principali forze motrici di questo processo che cambiò il profilo e l'equilibrio di potere all'interno dell'Organizzazione e che diede una svolta a tutte i suoi ambiti d'azione. In questo senso, il 1954 fu un anno significativo. Un anno dopo la morte di Stalin, l'Unione Sovietica ridivenne Stato membro dell'OIL, che, di conseguenza, non poteva più essere considerata un'Organizzazione quasi esclusivamente del blocco occidentale³⁹⁹. Se da una parte questo cambiamento “normalizzò” la posizione dell'OIL all'interno del sistema delle Nazioni Unite, dall'altra riportò all'ordine del giorno vecchi dibattiti fondamentali, tra cui quello sulla composizione tripartita dell'Organizzazione. Lo scontro con il modello sociale alternativo del blocco comunista spinse l'OIL ad esaminare continuamente i suoi principi fondamentali nel tentativo di trovare un equilibrio praticabile tra la ricerca dell'universalità e le idee antagoniste dell'organizzazione sociale⁴⁰⁰.

Allo stesso tempo, durante il “periodo Morse”, l'OIL subì un'altra grande e non meno radicale trasformazione. Come conseguenza del rapido disfacimento degli imperi coloniali europei in Asia e in Africa, l'Organizzazione vide il numero dei suoi Stati membri più che raddoppiare nell'arco di appena due decenni. Si passò da 55 Stati membri nel 1948 a 121 nel 1970, principalmente come risultato dell'adesione delle ex colonie⁴⁰¹. Dal 1960 in poi, i paesi “in via di sviluppo” passarono ad essere la maggioranza degli Stati dell'OIL, il che presuppose un impegno da parte dell'Organizzazione per adattare il suo profilo, le sue politiche e i suoi programmi alle necessità e alle ambizioni di questi paesi. Inoltre, ciò spinse l'OIL ad espandere ulteriormente le sue funzioni tecniche e a porre una maggiore enfasi sullo sviluppo. Sotto altri aspetti, la decolonizzazione contribuì ad una maggiore “politicizzazione” delle riunioni dell'Organizzazione. La lotta delle nuove nazioni contro le ultime vestigia delle dominazioni coloniali e contro i regimi razzisti dell'Africa meridionale influenzò fortemente l'attività dell'Organizzazione tra il 1950 e il 1960.

399 Insieme all'Unione Sovietica, le Repubbliche sovietiche di Ucraina e Bielorussia furono ammesse come Membri indipendenti, conformemente alla formula allora in vigore nelle Nazioni Unite. Tale adesione rafforzò la posizione del blocco orientale. Le trattive di Morse con i leader sovietici sono raccolte in ILOA MF Z 5/1/64/1, Re-admission USSR, 1954, 1961. Vedasi anche Cox, “ILO–Limited Monarchy”, pp. 105–106.

400 Daniel Roger Maul, “The ‘Morse Years’: The ILO 1948–1970”, in *ILO Histories*, Van Daele *et al.*, ed., pp. 365–400.

401 Ghébali, *The International Labour Organization*, pp. 119–120.

Le dinamiche che guidarono l'attività dell'OIL nel corso di questo periodo furono il risultato della sovrapposizione dei dibattiti relativi alla Guerra fredda e di quelli sulla decolonizzazione. Tale sovrapposizione fu maggiormente evidente nell'ambito dell'attività normativa, area in cui la questione dei diritti umani assunse un ruolo di primo piano soprattutto negli anni '50. Nei dibattiti sull'adozione e sull'attuazione di norme internazionali del lavoro in materia di libertà di associazione, lavoro forzato e discriminazione, le iniziali controversie tra il blocco orientale e quello occidentale diedero progressivamente luogo a dibattiti paralleli tra i paesi occidentali industrializzati e un gruppo di paesi emergenti dell'emisfero meridionale.

5 La svolta verso lo sviluppo

Con l'espansione dell'assistenza tecnica, i grandi cambiamenti vissuti dall'OIL a seguito del processo di decolonizzazione si manifestarono in maniera concreta. Dopo l'iniziale incertezza degli anni '50, nel corso degli anni '60 e '70, l'ambito divenuto noto come "cooperazione tecnica" si impose sugli altri ambiti di azione dell'Organizzazione. Il passaggio da un'assistenza tecnica limitata ad una cooperazione tecnica su larga scala interessò praticamente tutti i settori di attività dell'OIL. Trasformandosi in un organismo di cooperazione tecnica, l'Organizzazione perse il suo orientamento eurocentrico, adottando una prospettiva molto più globale e concentrando sempre più le sue attività sulle esigenze dei paesi meno industrializzati.

L'OIL non portò avanti questo processo di transizione in maniera isolata, ma, proprio come le altre agenzie internazionali dell'epoca, agì come parte del nuovo sistema di sviluppo delle Nazioni Unite⁴⁰². Allo stesso tempo, mossa da considerazioni strategiche, dai suoi costituenti e dalla competizione con altre istituzioni, l'OIL cercò di sviluppare un proprio profilo. Due programmi ne sono l'esempio: il Programma andino (Andean Indian Programme, AIP) degli anni '50 e '60 e il Programma mondiale per l'occupazione (World Employment Programme, WEP), lanciato in occasione del 50° anniversario dell'Organizzazione nel 1969. Entrambi i programmi riflettevano le tendenze generali del momento sulla questione dello sviluppo. Attraverso il Programma mondiale per l'occupazione, in particolare, l'OIL guidò i dibattiti sullo sviluppo e fu determinante per una svolta — importante, seppur di breve durata — nella riflessione che, negli anni '70, iniziò a concentrarsi sulla povertà.

Aiutare i paesi a seguire la via dell'OIL: l'assistenza tecnica negli anni '50

Quando le attività di assistenza tecnica dell'OIL iniziarono a decollare nei primi anni '50, esse consistevano essenzialmente nel rafforzamento delle capacità della forza lavoro mediante la formazione professionale o attraverso progetti volti ad aumentare la produttività dei lavoratori. Durante gli anni '50, il settore di attività sulle "risorse umane" occupava circa il 75 per cento

⁴⁰² Corinna R. Unger, *International Development. A Post-War History*, London, Bloomsbury Academic Publishing, 2018; Frey, Kunkel, e Unger, "Introduction: International Organizations, Global Development, and the Making of the Contemporary World"; Richard Jolly *et al.*, *UN Contributions to Development Thinking and Practice*, United Nations Intellectual History Project, Bloomington, IN, Indiana University Press, 2004.

dell'intero Programma di assistenza tecnica⁴⁰³. I programmi di formazione professionale, a supporto evidente delle iniziative di industrializzazione dei paesi in via di sviluppo, rappresentavano, in quel periodo, circa la metà delle attività di assistenza tecnica dell'OIL⁴⁰⁴. Anche negli anni '60, quando i programmi dell'OIL subirono una riforma sostanziale, estendendosi a settori quali l'agricoltura, l'istruzione e la formazione in materia di gestione, lo sviluppo delle "risorse umane", incentrato sulla formazione professionale, continuò ad essere il pilastro della cooperazione tecnica⁴⁰⁵.

Il marcato orientamento industriale dei primi Programmi di assistenza tecnica può essere facilmente spiegato dal contesto generale in cui tali programmi furono avviati. Inizialmente, l'assistenza tecnica fu una semplice estensione del Programma per la manodopera del 1948, iniziativa adattata per rispondere alle esigenze dell'Europa dilaniata dalla guerra e incentrata sulla formazione professionale⁴⁰⁶. Inoltre, la scarsa attenzione rivolta allo sviluppo rurale dipendeva dal fatto che la formazione agricola era una prerogativa della FAO, anche quest'ultima finanziata attraverso il Programma ampliato di assistenza tecnica delle Nazioni Unite. In generale, tuttavia, l'impostazione industriale rispecchiava semplicemente la visione predominante dell'epoca sulle politiche di sviluppo. Secondo l'approccio "dualistico" della prima generazione di economisti dello sviluppo, come Arthur Lewis, la dinamica centrale dello sviluppo consisteva nello spostamento delle società sottosviluppate dal loro contesto tradizionale a un contesto moderno e industriale. Solo quest'ultimo avrebbe generato produttività e crescita, portando quindi ad un miglioramento delle condizioni di vita⁴⁰⁷. Il compito degli organismi di sviluppo, tanto nazionali quanto internazionali, era quello di sostenere e accelerare tale processo di modernizzazione. Il focus dei programmi di assistenza

403 Le altre aree erano "condizioni di vita" e "istituzioni sociali". Quest'ultima includeva anche le attività dell'OIL nel campo delle cooperative. Sull'evoluzione del programma di assistenza tecnica dell'OIL vedasi Ghébali, *The International Labour Organisation*, pp. 242–267.

404 ILO, "The Role of the ILO in the Promotion of Economic Expansion and Social Progress in Developing Countries", Ginevra, OIL, 1961; OIL, *A Great Adventure of our Time. International Co-operation and the ILO*, Ginevra, Ufficio Internazionale del Lavoro, 1962, p. 36.

405 Nel 1965, il Consiglio di amministrazione confermò che tutte le attività tecniche dell'OIL sarebbero rientrate nelle tre principali aree di (1) risorse umane, (2) sviluppo delle istituzioni sociali e (3) miglioramento delle condizioni di lavoro e di vita.

406 Vd. e.g.: "The I.L.O. Manpower Programme", *International Labour Review*, 59, n. 4 (Aprile 1949), pp. 367–393.

407 Unger, *International Development*, p. 109.

tecnica sulla “manodopera” si adattava perfettamente a questo approccio dualistico. Secondo l’opinione generale, attraverso la formazione dei lavoratori, l’OIL avrebbe contribuito in modo significativo all’industrializzazione e all’aumento della produttività⁴⁰⁸.

Oltre ad un nuovo orientamento dei programmi, ci furono anche cambiamenti sostanziali all’interno dell’Ufficio, il cui il personale era sempre più diversificato sia in termini di competenza sia di distribuzione geografica. Le strategie di reclutamento erano già cambiate negli anni ’30 sotto la guida di Harold Butler. L’estensione del mandato in materia economica, ottenuta dall’OIL alla Conferenza di Filadelfia, accelerò ulteriormente tali cambiamenti. Di conseguenza, economisti e specialisti in scienze sociali cominciarono a rappresentare una percentuale sempre maggiore del personale dell’Organizzazione. L’enorme volume di attività intraprese negli anni ’50 portò anche un altro cambiamento. Mentre nel periodo tra le due guerre le missioni di assistenza tecnica erano guidate principalmente da funzionari dell’Ufficio, successivamente quest’ultimo iniziò a rivolgersi a esperti esterni. Tra il 1950 e il 1965, l’Ufficio inviò quasi 2.000 esperti, provenienti da 78 nazioni, in 3.000 missioni tecniche in un centinaio di paesi⁴⁰⁹.

Anche la provenienza geografica dei funzionari dell’Ufficio cambiò in maniera significativa. Sotto la direzione di Morse, molti cittadini provenienti dall’Africa e dall’Asia occuparono cariche di alto livello. Abbas Amar, ex Ministro egiziano per l’istruzione e gli affari sociali, il quale, reclutato da Morse, occupò la carica di Vicedirettore Generale dell’Ufficio dal 1959 al 1974. Albert Tévoédjrè, ex Ministro dell’informazione del Dahomey (l’attuale Benin), fu, nel 1965, il primo membro del Gabinetto del Direttore Generale proveniente dall’Africa subsahariana⁴¹⁰. L’assistenza tecnica contribuì ad un ulteriore decentramento geografico dell’OIL: tra il 1949 e il 1952 furono istituiti degli uffici esteri in Asia (Bangalore), America Latina (San Paolo) e nel Vicino e Medio Oriente (Istanbul). Ci sarebbe voluto più tempo, invece, per stabilire una rappresentanza regionale dell’OIL nell’Africa subsahariana, che era ancora sotto il dominio coloniale. I timori tra le autorità coloniali che un simile ufficio potesse trasformarsi in un nucleo di “agitazione”, aprendo le porte ad una “internazionalizzazione” degli affari coloniali, impedirono a lungo all’OIL di stabilire una rappresentanza nel continente africano. Solo nel 1959, alla

408 *Ibid.*, pp. 70–71.

409 Ghébal, *The International Labour Organisation*, p. 256.

410 Intervista di Oral History con David Morse, Oral History Research Office, Columbia University 1981, realizzata da Peter Jessup, Columbia University, in Washington, D.C., luglio 1980–marzo 1981, pp. 122–123.

vigilia dell'indipendenza di numerosi paesi africani, l'Organizzazione aprì il suo primo ufficio africano a Lagos, in Nigeria⁴¹¹. Il compito principale di questi uffici era quello di facilitare il coordinamento dell'assistenza tecnica nelle rispettive regioni. Tale processo continuò negli anni '60, portando ad un ulteriore decentramento dell'OIL. Tra il 1965 e il 1968, gli uffici sul terreno diventarono uffici di zona, a loro volta posti sotto l'autorità degli uffici regionali, di nuova istituzione, responsabili di tutti i programmi e i progetti di cooperazione tecnica dell'OIL in una determinata regione⁴¹².

Infine, le nuove attività influirono anche sul bilancio dell'OIL. Mentre gli iniziali timori di un possibile dominio statunitense dell'OIL attraverso i programmi di assistenza tecnica sparirono abbastanza rapidamente, si stabilirono nuove forme di dipendenza in altri ambiti. Tramite il Programma ampliato di assistenza tecnica e il cosiddetto Fondo speciale — un'altra fonte di finanziamento delle Nazioni Unite istituita nel 1958 con lo scopo di facilitare la realizzazione di progetti di più ampia portata — l'OIL aveva accesso a risorse aggiuntive a quelle del suo bilancio. Queste modalità di finanziamento aumentarono la dipendenza dell'OIL dalle Nazioni Unite, in particolare dall'E-COSOC, organo responsabile della gestione di tali fondi. Questa dipendenza si rafforzò maggiormente quando le Nazioni Unite istituirono, nel 1965, il Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo (*United Nations Development Programme*, UNDP). Nel quadro del Programma ampliato di assistenza tecnica, i fondi disponibili negli anni 50 si erano rivelati spesso insufficienti per consentire all'OIL di rispondere a tutte le richieste di assistenza tecnica⁴¹³. La situazione cambiò con l'istituzione dell'UNDP, attraverso cui si potevano ottenere fondi per programmi di sviluppo a lungo termine, offrendo quindi nuove opportunità per avviare progetti che altrimenti sarebbe stato impossibile finanziare attraverso il bilancio ordinario dell'OIL. In questo modo, tuttavia,

411 Maul, Puddu e Tijani, "The International Labour Organization". Per una panoramica generale, vedasi anche Nicholas Alexander Bernards, "Actors and Entanglements in Global Governance: The ILO in Sub-Saharan Africa" (Tesi di Dottorato, McMaster University, Hamilton, ON, 2016).

412 Ghébali, *The International Labour Organisation*, p. 162; Alcock, *History of the International Labor Organization*, pp. 239, 240.

413 Tra i diversi beneficiari dei fondi del Programma di assistenza tecnica delle Nazioni Unite, l'OIL occupava la quarta posizione della lista, ricevendo solo l'11 per cento del bilancio dell'EPTA, dopo l'UNESCO, l'OMS, e la FAO. In cifre assolute, l'OIL beneficiò di poco più di 25 milioni di dollari tra il 1950 e il 1960, la FAO 68 milioni, l'OMS di 45 milioni e l'UNESCO di 35 milioni. OIL, *The Role of the ILO in the Promotion of Economic Growth*, Ginevra, OIL, 1961, p. 7.

l'OIL perse parzialmente la sua indipendenza, poiché una parte crescente delle sue attività eludeva il controllo finanziario del Consiglio di amministrazione che aveva ben poche possibilità di influenzare i criteri dell'UNDP per l'attribuzione dei fondi⁴¹⁴.

Questa dipendenza dai principi delle Nazioni Unite in materia di politica di sviluppo, spinse l'Organizzazione ad apporre, fin dall'inizio, la propria impronta alle sue attività tecniche. I programmi di assistenza tecnica si basavano su una serie di principi di base e ipotesi specifiche dell'OIL che ne determinavano anche le loro caratteristiche. Per gli ideatori di tali programmi, era soprattutto necessario vincere le preoccupazioni di chi temeva che la nuova area della politica di sviluppo avrebbe posto in secondo piano la "classica" attività normativa dell'OIL, sminuendo la vera identità dell'Organizzazione. Per dissipare tali preoccupazioni, David Morse iniziò a promuovere, già nel 1949, un approccio specifico e integrato dell'OIL sullo sviluppo. L'assistenza tecnica dell'Ufficio e le norme dell'Organizzazione non furono mai considerate strumenti contrapposti, ma, al contrario, come concetti con un effetto catalizzatore e reciprocamente vantaggioso⁴¹⁵. Le attività operative che l'Organizzazione stava avviando rappresentavano, come dichiarò il nuovo Direttore Generale alla Conferenza internazionale del lavoro nel 1949, "l'altra faccia della medaglia" rispetto alla sua tradizionale attività normativa. Secondo Morse, il loro obiettivo era quello di innescare, e successivamente supportare, un processo di sviluppo in linea con gli obiettivi della Costituzione dell'OIL⁴¹⁶.

Tali rassicurazioni servivano anche a dissipare le preoccupazioni più generali secondo cui l'OIL si sarebbe trasformata, attraverso i programmi di assistenza tecnica, in un'organizzazione mossa da una logica puramente economica. L'accento di Morse sulla "produttività" alimentò inizialmente tali preoccupazioni⁴¹⁷. Il concetto di produttività, legato alle idee americane sul progresso economico, suscitò un certo scetticismo tra i sindacati. Nel 1952, Morse spiegò che, dal suo punto di vista, aumentare la produttività in tutti i settori era l'unica strada percorribile verso lo sviluppo. Sottolineò anche che l'approccio dell'OIL alla produttività differiva da quello di altri organismi di sviluppo, poiché riconosceva che l'aumento della produttività da sola non

414 Hugo Stokke, "Decent Work. Principles, Policies and Programmes of the International Labour Organisation", Tesi di Dottorato, University of Bergen, 2015, pp. 136-144.

415 Vd. Alcock, *History of the International Labor Organization*, p. 219.

416 *Ibid.*, p. 259.

417 Sul dibattito e sulla risposta di Morse vedasi Conferenza Internazionale del Lavoro (1949), *Record of Proceedings*, pp. 25-254 e pp. 255-264.

avrebbe garantito il progresso sociale. Morse si fece promotore, infatti, di un approccio su tre fronti che teneva conto del “lato educativo, sociale e tecnico” della questione. Egli promise che le attività dell'OIL volte all'aumento della produttività avrebbero portato rapidamente a miglioramenti del benessere economico e sociale dell'intera comunità. Morse affermò che i governi avrebbero considerato le buone relazioni industriali e le politiche salariali e per l'occupazione appropriate non come mere misure accessorie, bensì come “parti integranti dei programmi per l'incremento della produttività”⁴¹⁸.

I programmi di assistenza tecnica si basavano sul presupposto fondamentale della teoria della modernizzazione, secondo cui i paesi in via di sviluppo dovevano ripercorrere, in maniera accelerata, il processo di sviluppo dei paesi industrializzati⁴¹⁹. “Non c'è nulla di insolito in questa regione”, commentò Morse in una conferenza stampa in occasione della Conferenza regionale asiatica di New Delhi del 1957, sottolineando che l'Asia e l'India stavano portando a termine un processo di espansione economica e di sviluppo che i paesi occidentali avevano già concluso molto tempo prima. Le sfide da affrontare durante questo processo erano “nuove in Asia, ma vecchie in altri paesi”⁴²⁰. In questo senso, le norme internazionali del lavoro dell'OIL, la sua Costituzione e i principi della Dichiarazione di Filadelfia furono indicati come strumenti per la modernizzazione democratica del Sud del mondo. Queste norme e questi valori furono interpretati e promossi a livello pratico come degli insegnamenti che le democrazie liberali di Europa e America del Nord avevano appreso in seguito alle crisi politiche ed economiche, e che erano connessi con lo sviluppo del proprio ordine capitalista nel XIX e XX secolo. Il ruolo storico dell'Organizzazione in tale contesto fu descritto da Morse in termini quasi religiosi: “Se riuscirà in tale impresa, l'OIL accenderà un faro che guiderà

418 Memorandum di Morse, “Memorandum on the Report of the Director-General to the 34th Session of the International Labour Conference”, Cit. in Maul, *Human Rights, Development and Decolonization*, p.135.

419 Sulle implicazioni politiche della teoria della modernizzazione vedasi Michael E. Latham, *Modernization as Ideology: American Social Science and “Nation Building” in the Kennedy Era*, Chapel Hill, NC, University of North Carolina Press, 2000; Nils Gilman, *Mandarins of the Future: Modernization Theory in Cold War America*, Baltimore, MD, Johns Hopkins University Press, 2003.

420 Verbale di una conferenza stampa tenuta da Morse a Nuova Delhi, 12 Novembre 1957, citata in Maul, *Human Rights, Development and Decolonization*, p. 138.

uomini e donne attraverso i tempi incerti che si prospettano e darà a coloro i cui cuori e le cui menti sono turbati, confusi e impauriti una fede positiva attraverso cui potranno lavorare e vivere, come pure una fiducia in sé stessi e nel loro futuro che li proteggerà contro qualsiasi attacco⁴²¹”.

Era chiaro, dunque, che l'impegno dell'Organizzazione nel campo dello sviluppo non fosse affatto politicamente neutrale. Al contrario, esso conferì all'OIL un ruolo chiave su uno dei principali fronti della Guerra fredda che si stava estendendo rapidamente oltre l'Europa e verso i paesi in via di sviluppo. “Il cambiamento e la rivoluzione stanno spazzando via il mondo di oggi”, scriveva Morse nel 1950, e l'OIL era coinvolta in una “lotta a favore dei cuori e delle menti degli uomini e delle donne di tutto il mondo⁴²²”. I disordini sociali e le instabilità causati dalla rapida modernizzazione, sosteneva Morse, erano terreno fertile per l'agitazione comunista. A suo avviso, i valori fondamentali della Dichiarazione di Filadelfia — che combinava la subordinazione di tutte le politiche nazionali e internazionali all'obiettivo superiore della giustizia sociale universale con una “visione fondamentale della società, della moralità, della libertà e dignità dell'individuo” — erano gli strumenti per contrastare questa sfida⁴²³. L'assistenza tecnica fu influenzata, fin dall'inizio, dal clima della Guerra fredda. Dopo la riammissione dell'Unione Sovietica nell'OIL nel 1954, le discussioni sull'assistenza tecnica diventarono meno polemiche. Tuttavia, ciò che rimase inalterato fu l'affermazione secondo cui l'OIL rappresentava un particolare modello “integrato” di sviluppo di natura liberal-democratica.

Durante gli anni '50, i funzionari dell'Ufficio si impegnarono nella promozione di questo approccio in tutto il mondo con zelo quasi missionario. Nel 1953, al suo ritorno dall'Egitto, il Vicedirettore Generale Jef Rens affermò che i cambiamenti in atto in Egitto e in altri paesi in transizione avrebbero dovuto spronare l'OIL a promuovere il suo approccio nel contesto del processo di sviluppo economico in rapida espansione: “Questa parte del mondo, e altre aree simili, sono in transizione — questo è certo. Non perdiamo l'occasione di aiutarli a seguire la via dell'OIL”, affermò Rens⁴²⁴.

421 Memorandum di Morse “Memorandum on the Report of the Director-General to the 34th Session of the International Labour Conference”, cit. in Maul, *Human Rights, Development and Decolonization*, p. 139.

422 *Ibid.*

423 *Ibid.*

424 Cit. in Maul, *Human Rights, Development and Decolonization*, p. 139.

Il modo in cui l'Ufficio promosse la “via dell'OIL” nell'ambito dello sviluppo rimase tuttavia piuttosto modesto e indiretto, principalmente a causa della mancanza di fondi. L'Organizzazione fornì informazioni, consulenza e supporto pratico, ad esempio, su come creare centri di formazione professionale in un'area specifica, su come formare i formatori locali o su come supervisionare la creazione di istituti di formazione professionale nei paesi beneficiari. Gli esperti dell'Ufficio fornirono consulenza sulla salute e sulla sicurezza sul lavoro, sulla creazione di rapporti di lavoro “sani”, mettendo a disposizione manuali che potessero fornire una guida su come predisporre contratti di lavoro standard o formulare politiche salariali eque⁴²⁵. I progetti dell'OIL furono tendenzialmente di piccola portata, isolati, selettivi e di breve durata. In Indonesia, un esperto dell'Ufficio fu incaricato, nel 1956, di realizzare uno studio sulle varie caratteristiche della forza lavoro per conto del Ministero del lavoro. In Pakistan, gli esperti dell'Ufficio aiutarono il personale del Ministero ad effettuare delle indagini sulla forza lavoro e sulla potenziale domanda futura di lavoro. In paesi come il Vietnam del Sud, la Birmania, la Libia, l'Egitto e il Nepal, l'OIL contribuì alla creazione di centri di formazione professionale⁴²⁶.

Gli esperti incaricati di fornire assistenza tecnica avevano ovviamente un ruolo importante anche nella fase di attuazione del programma. Prima della loro partenza, gli esperti partecipavano a seminari introduttivi per familiarizzare le loro controparti con gli obiettivi e i principi dell'OIL, anche se è difficile stabilire quanto effettivamente essi avessero assimilato l'approccio integrato allo sviluppo e a metterlo in pratica. Lo stesso si può dire per l'altro metodo di trasferimento delle conoscenze utilizzato nelle prime fasi dei programmi di assistenza tecnica, basato sull'istruzione. L'OIL assegnò borse di studio e consentì ad un grande numero di persone dei paesi in via di sviluppo, dai lavoratori qualificati ai futuri funzionari delle amministrazioni del lavoro, di visitare alcuni paesi industrializzati per acquisire una formazione professionale o per completare percorsi di studio. Tutti questi progetti partivano dall'ipotesi che lo sviluppo industriale avrebbe creato posti di lavoro in cui applicare le competenze e le conoscenze recentemente acquisite.

425 La scarsità di fondi a disposizione dell'OIL negli anni '50 influisce inevitabilmente sulla campagna dell'Organizzazione. Alcuni esempi furono: il progetto in Libia, in cui l'OIL istituì un centro di formazione professionale; la costruzione di un centro specializzato di formazione professionale per l'edilizia in Iran; il lancio di alcuni progetti su piccola scala in India volti ad aumentare la produttività di imprese selezionate dell'industria tessile e dell'ingegneria. Vedeasi OIL, *The Role of the ILO in the Promotion of Economic Growth*.

426 ILO, *The ILO and Asia*, Ginevra, Ufficio Internazionale del Lavoro, 1962; ILO, *The ILO and Africa*, Ginevra, Ufficio Internazionale del Lavoro, 1960.

Di fronte ad un ventaglio di attività in continua espansione, oltre ai funzionari dell'Ufficio, molti degli esperti inviati sul campo furono reclutati fuori dall'Organizzazione sulla base di una comprovata esperienza nel settore di riferimento. Ciò sollevò numerose questioni, talvolta politicamente esplosive, in relazione all'impiego di ex funzionari coloniali, alle accuse di favorire esperti occidentali rispetto a quelli provenienti dai paesi comunisti, ai ricorrenti problemi collegati alla questione dell'equilibrio geografico⁴²⁷.

In questo senso, un passo importante a livello istituzionale fu la fondazione, nel 1960, dell'Istituto internazionale di studi sociali (*International Institute for Labour Studies*, IILS)⁴²⁸, un organo autonomo dell'Ufficio per la ricerca e la formazione che fu incaricato di studiare i problemi sociopolitici del mondo in via di sviluppo. L'intenzione era quella di creare un ambiente di lavoro in cui discutere, al di fuori del contesto politicamente impegnato della Conferenza, di temi controversi come quello delle relazioni industriali. Le attività dell'Istituto si concentravano tanto sulla ricerca quanto sull'"azione formativa". I corsi dell'IILS erano rivolti ai "potenziali leader" del settore sociale dei paesi in via di sviluppo, come spiegato da Robert Cox, uno dei primi Direttori dell'Istituto. I corsi proposti coprivano diversi ambiti, dalle questioni sull'occupazione ai rapporti di lavoro. Secondo la visione dell'Istituto, tuttavia, quest'ultimo aveva uno scopo più ampio, in quanto avrebbe consentito ai futuri decisori politici mondiali di recarsi a Ginevra e acquisire familiarità con i metodi e i principi dell'OIL, per poi trasferirli ai loro paesi d'origine⁴²⁹.

Nel 1964, l'OIL fondò il Centro internazionale di formazione tecnica e professionale a Torino (oggi Centro internazionale di formazione dell'OIL), incrementando così il ventaglio di servizi a livello istituzionale⁴³⁰. I corsi offerti presso il Centro erano rivolti principalmente a lavoratori qualificati, formatori e dirigenti dei paesi in via di sviluppo. Il nuovo Centro istituzionalizzava un settore di attività già esistente, ma, anche in questo caso, con l'ulteriore vantaggio di offrire ai suoi frequentatori la possibilità di acquisire delle

427 Per il dibattito generale sull'eredità coloniale nell'ambito degli studi sullo sviluppo vedasi Joseph Morgan Hodge, *The Triumph of the Expert. Agrarian Doctrines of Development and the Legacies of British Colonialism* (Athens, OH: Ohio University Press, 2007).

428 Maryse Gaudier, "The International Institute for Labour Studies: Its Research Function, Activities and Publications 1960–2001," Ginevra, Ufficio Internazionale del Lavoro, 2001.

429 Memorandum di Robert Cox, "Aims and Purposes of the IILS", 15 luglio 1965, cit. in Maul, *Human Rights, Development and Decolonization*, p. 256; Per un'analisi generale delle funzioni dell'IILS, vd. anche Robert Cox, "Education for Development", *International Organization* 23, n.1 (1968), pp. 310–331.

430 Il Centro fu istituito grazie ad una donazione del Governo Italiano, che mise a disposizione i locali della mostra Italia 61, realizzata in occasione del centesimo anniversario dell'unificazione d'Italia del 1961.

basi solide sugli obiettivi dell'OIL⁴³¹. “In ultima analisi”, aveva scritto Morse già nel 1959: “il più efficace e forse l'unico modo per rispondere al comunismo e ad altre forme antidemocratiche risiede nel successo dello sviluppo sociale ed economico, integrato con l'istruzione e la formazione in tutti i suoi aspetti⁴³²”. Da un'altra prospettiva, l'istituzione dell'IILS e del Centro di Torino rispecchiavano una tendenza generale verso la professionalizzazione, fondata sulla convinzione che l'adozione di approcci “più scientifici” fosse necessario per ottenere credibilità tanto di fronte all'opinione pubblica quanto agli occhi delle altre organizzazioni che svolgevano funzioni simili⁴³³.

Il lavoro indigeno e il Programma andino

Mentre gran parte del lavoro tecnico dell'OIL fu, fino agli anni '60, piuttosto limitato dalla mancanza di fondi, la nuova dimensione del “lavoro indigeno” aprì la strada a una visione più ampia della modernizzazione che andava oltre il concetto di sviluppo. Dopo il 1945, si aprì per l'OIL un'area assolutamente nuova che riguardava tanto l'assistenza tecnica quanto l'attività normativa. Se da una parte il “Programma andino” (1953–1962) fu la cornice di uno dei più grandi progetti di aiuto allo sviluppo mai realizzati dall'OIL, dall'altra, due Convenzioni, rispettivamente sulle popolazioni indigene (1957) e sui popoli indigeni (1989), furono gli strumenti pionieristici attraverso cui le popolazioni indigene e i loro diritti divennero oggetto di diritto internazionale⁴³⁴.

L'interesse per i problemi delle popolazioni indigene derivava dalla sua apertura verso l'America Latina della fine degli anni '30. Fino ad allora, il termine “lavoro indigeno” era usato quasi esclusivamente con connotazioni coloniali. A quel tempo, l'OIL non si era interessata alle condizioni di vita dei popoli indigeni, intesi come gruppi dotati di una propria identità culturale e presenti all'interno di Stati indipendenti. Fu in occasione delle prime due Conferenze regionali americane dell'OIL di Santiago del Cile (1936) e L'Avana (1939), che i funzionari dell'Ufficio entrarono in contatto con il movimento politico chiamato “indigenismo” che era diffuso in tutto il continente. Que-

⁴³¹ Ghébali, *The International Labour Organisation*, p. 258.

⁴³² Cit. in Maul, *Human Rights, Development and Decolonization*, p. 223.

⁴³³ Unger, *International Development*, pp. 74–75.

⁴³⁴ Convenzione n.107 del 1957 sulle popolazioni indigene e tribali e Convenzione n. 169 del 1989 sui popoli indigeni e tribali. Luis Rodríguez-Piñero, *Indigenous Peoples*; Hanne Hagtvedt Vik, “Indigenous Internationalism”, in *Internationalisms: A Twentieth Century History*, ed. Sluga e Clavin, pp. 315–339, Cambridge, Cambridge University Press, 2017. Jason Guthrie, “The ILO and the International Technocratic Class, 1944–1966”, in *Globalizing Social Rights*, Kott e Droux, ed., pp. 115–136.



Figura 9: Corso di formazione in meccanica automobilistica, Centro internazionale di formazione dell'OIL, Torino, anni '60.

sto rivendicava il miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni indigene e, successivamente, la loro assimilazione all'interno delle rispettive società nazionali. A Santiago, l'OIL prestò particolare attenzione ai problemi economici e sociali delle popolazioni indigene. Attraverso la successiva collaborazione con alcune istituzioni "indigeniste" come l'*Instituto indigenista interamericano* di Città del Messico, l'OIL si guadagnò presto la reputazione di "Organizzazione *indigenista* internazionale". È in questo contesto che la "questione andina" entrò a far parte dell'agenda dell'Organizzazione già prima della Seconda guerra mondiale, divenendo, dopo il 1945, una priorità delle attività regionali dell'OIL in America Latina⁴³⁵.

Dotata, dopo il 1945, di nuove opportunità per l'azione socioeconomica e per lo sviluppo, l'OIL fu incaricata, in occasione delle Conferenze regionali americane di Città del Messico (1946) e di Montevideo (1949), di elaborare un programma sul lavoro indigeno. Il Vicedirettore Generale Jef Rens, responsabile, per conto dell'Ufficio, della supervisione delle attività di assistenza tecnica dell'OIL e l'economista e antropologo argentino David Efron, furono i principali artefici delle nuove attività dell'Organizzazione nel settore del lavoro indigeno. L'istituzione di una Commissione di esperti sul lavoro indigeno, presieduta dal celebre antropologo neozelandese Ernest Beaglehole, diede il via, nel 1950, alla fase operativa del programma sul lavoro indigeno. Il risultato più importante delle due riunioni della Commissione, tenutesi a La Paz nel 1951 e a Ginevra nel 1954, fu l'elaborazione di un rapporto intitolato "Indigenous Peoples: Living and Working Conditions of Aboriginal Population in Independent Countries" (Popoli indigeni: condizioni di vita e di lavoro delle popolazioni aborigene nei paesi indipendenti). Il rapporto comprendeva una serie di linee guida per la graduale integrazione delle popolazioni indigene nella società "moderna", in una prospettiva generale di sviluppo, nonché delle misure per mitigare gli effetti di questo processo da un punto di vista antropologico⁴³⁶.

Il centro indiscusso di tutte le attività dell'ambito indigeno fu il Programma andino (noto anche come Programma degli indiani delle Ande, AIP), lanciato ufficialmente nel 1953. Dopo la sua integrazione nel Programma ampliato di assistenza tecnica, l'OIL fu incaricata dall'ECOSOC di preparare il terreno — insieme all'OMS, all'UNESCO, alla FAO e all'Organizzazione degli Stati Americani (OSA) — per un progetto di sviluppo creato su misura per i tre paesi

435 Rodríguez-Piñero, *Indigenous Peoples*, pp. 53–112.

436 Per il rapporto vedasi ILO, *Indigenous Peoples: Living and Working Conditions of Aboriginal Populations in Independent Countries*, Studies and Reports, New Series, N. 35, Ginevra, Ufficio Internazionale del Lavoro, 1953.



Figura 10: Jef Rens, Vicedirettore Generale dell'Ufficio, in visita alla cooperativa di Huana Pasto Grande, in Ecuador, nell'ambito del Programma andino.

andini di Bolivia, Ecuador e Perù dove vivevano molte popolazioni indigene⁴³⁷. Il Programma andino si componeva di tre fasi. La prima prevedeva l'istituzione delle cosiddette "basi d'azione", in diverse località dei tre paesi, che sarebbero servite come progetti pilota per l'espansione del programma nella seconda fase. Durante la terza e ultima fase, i programmi sarebbero stati trasferiti ai rispettivi governi nazionali, mentre, allo stesso tempo, il Programma andino sarebbe stato avviato anche in altri paesi della regione.

Sotto la guida dell'OIL, il Programma andino divenne un laboratorio per la "classe tecnocratica internazionale", il cui obiettivo era quello di guidare le "società arretrate" e "sottosviluppate" verso l'era moderna, applicando dei metodi di ingegneria sociale⁴³⁸. La concezione generale del programma — che includeva, oltre alla creazione di occupazione e alla formazione professionale, anche questioni di nutrizione, salute e istruzione — rifletteva non solo le competenze specifiche delle istituzioni internazionali partecipanti, ma anche approccio integrato alla modernizzazione che prevaleva in quel periodo. I pilastri dell'iniziativa comprendevano l'attuazione di progetti dell'OIL, come

⁴³⁷ Martin Breuer, "Exploring the Technical Assistance Activities of the International Labor Organization in the Field of Indigenous Peoples: Development and Human Rights in the Andean Indian Program (1954–1968)", *Forum for Inter-American Research* 11, n. 3, 2018, pp. 110–123.

⁴³⁸ Guthrie, "The ILO and the international technocratic class, 1944–1966", p. 115.

la creazione di centri di formazione professionale e di programmi incentrati sulla produttività, nonché la realizzazione di un ospedale da parte dell'OMS, di una scuola agricola gestita dall'UNESCO e di un centro di ricerca agricola guidato dalla FAO. La Convenzione del 1957 adottò lo stesso approccio integrato, occupandosi non solo degli aspetti relativi al lavoro indigeno, ma — tra le altre cose — anche di aspetti sociosanitari ed educativi nell'ottica di una modernizzazione globale⁴³⁹. Tutte le azioni rivolte alle popolazioni indigene, in linea con lo spirito "indigenista" del momento, puntavano all'obiettivo della piena integrazione e all'assimilazione dei gruppi indigeni, di per sé definiti come arretrati e sottosviluppati. L'approccio adottato nella gestione della "questione indigena" richiamava alla percezione della funzione "civilizzatrice mondiale" delle organizzazioni internazionali, che aveva caratterizzato le prime iniziative della politica di sviluppo del Sistema delle Nazioni Unite⁴⁴⁰. All'epoca, non c'era ancora spazio per il riconoscimento della diversità culturale o dell'autonomia delle popolazioni indigene. Tali idee si concretizzarono durante il 1970, a seguito di un crescente movimento di "internazionalismo indigeno". Anche le discussioni in seno all'OIL furono influenzate da questo cambiamento di approccio, che avrebbe trovato finalmente espressione nella Convenzione sui popoli indigeni e tribali (n. 169) del 1989, in cui furono eliminati tutti i riferimenti integrazionisti presenti nella Convenzione del 1957. Essa, inoltre, inserì per la prima volta all'interno di uno strumento internazionale la nozione di "popoli indigeni" come termine giuridico⁴⁴¹.

Il Programma ottenne risultati abbastanza bilanciati, con tanti successi ma anche fallimenti. Esso fu particolarmente apprezzato durante la sua fase iniziale, e in particolare a partire dal 1957, quando fu esteso all'Argentina, al Venezuela, alla Colombia e al Cile. Nello stesso periodo, tuttavia, il Programma iniziò a perdere vigore. Tra la fine degli anni '50 e gli inizi degli anni '60, con l'accelerazione del processo di decolonizzazione in Asia e in Africa, le attività di sviluppo delle Nazioni Unite si concentrarono progressivamente su queste regioni. Inoltre, il passaggio di consegne del Programma ai governi nazionali risultò molto complesso. Fu spesso difficile preservarne l'aspetto dell'integ-

439 Convenzione n.107 del 1957 sulle popolazioni indigene e tribali.

440 Dykmann, "Only with the Best Intentions: International Organizations as Global Civilizers".

441 Hagtvedt Vik, "Indigenous Internationalism".

grazione regionale di fronte all'instabilità economica e politica, ai problemi finanziari e alle priorità divergenti dei vari governi coinvolti. Questi fattori spiegano perché, nonostante il Programma andino fosse uno dei più ambiziosi progetti di cooperazione tecnica dell'OIL, finì per cadere nell'oblio⁴⁴².

Da un altro punto di vista, il Programma andino ebbe tuttavia dei risvolti importati per l'OIL. Esso consolidò la reputazione dell'Organizzazione nel campo generale del lavoro indigeno, ponendo le basi per essere considerata — ancora oggi — una delle principali istituzioni internazionali in questo ambito. Oggi è possibile affermare che il Programma andino e la conseguente attività normativa sul lavoro indigeno siano stati importanti in un senso più ampio. Essi contribuirono a consolidare la posizione dell'OIL come organismo di sviluppo, confermando l'auto-percezione dei “politici dello sviluppo” dell'Organizzazione, i quali non consideravano le loro attività limitate esclusivamente alla formazione professionale. Il modo in cui l'OIL definì il suo ambito d'azione durante la fase di attuazione del Programma andino, spostandosi dalle tradizionali aree di sua competenza verso il più ampio ambito sociale, aprì la strada alle sue attività di sviluppo degli anni '60.

Il Programma mondiale per l'occupazione

Quando l'OIL iniziò a ripensare al suo contributo allo sviluppo nei primi anni '60, tale riflessione si inseriva in un contesto in cui i dibattiti internazionali sul progresso economico dei paesi del Sud avevano assunto dei toni sempre più critici. Le ipotesi di partenza dei primi teorici dello sviluppo come Arthur Lewis, secondo cui la crescita del settore economico “moderno” sarebbe stata sufficiente a creare impiego e, quindi, ad assorbire la manodopera del “settore tradizionale”, si erano dimostrate errate. Anche nei paesi interessati da una forte crescita economica, i risultati non bastavano a migliorare significativamente le condizioni di vita della maggioranza della popolazione. A questo scenario di crisi si univano le proiezioni di una crescita demografica incontrollata e della conseguente situazione di miseria e disperazione, tanto negli agglomerati urbani in espansione dell'America Latina, dell'Asia e dell'Africa quanto nelle comunità rurali impoverite⁴⁴³.

442 Breuer, “Exploring the Technical Assistance Activities of the International Labor Organization in the Field of Indigenous Peoples”

443 Unger, *International Development. A Post-War History*.

Sulla base di queste osservazioni l'OIL cominciò a considerare le sue attività nei paesi in via di sviluppo sotto una nuova luce. A partire dai primi anni '60, l'Organizzazione iniziò a promuovere l'obiettivo di una "occupazione produttiva" come migliore via d'uscita dall'*impasse* in cui si trovava lo sviluppo. Il Programma mondiale per l'occupazione (*World Employment Programme*, WEP), lanciato nel 1969 in occasione del 50° anniversario dell'OIL, fu la prima concretizzazione di questa concezione⁴⁴⁴.

Nel 1961, l'OIL pubblicò un rapporto incentrato sul ruolo dell'Organizzazione nella promozione della crescita economica e del progresso sociale nei paesi in via di sviluppo, il cui scopo era quello di definire il suo contributo a quello che presto sarebbe stato annunciato come il primo "decennio dello sviluppo" delle Nazioni Unite⁴⁴⁵. La sua idea centrale era che bisognava dare priorità agli aspetti sociali dello sviluppo, fino a quel momento largamente ignorati, per non screditare la nozione stessa di sviluppo. Dal punto di vista dell'OIL, il passo più importante riguardava la creazione di "occupazione produttiva" nei paesi in via di sviluppo e l'inclusione di obiettivi occupazionali all'interno dei piani di sviluppo nazionali. Da quel momento, questo argomento rimase un punto fisso all'ordine del giorno dell'Organizzazione. Una Convenzione e una Raccomandazione sulla politica per l'impiego, entrambe adottate nel 1964, fornirono il quadro normativo per il dibattito sul profilo di un futuro programma tecnico. Entrambe le norme definirono i principi e gli obiettivi fondamentali di una politica attiva per l'impiego, adattata — in gran parte — alle condizioni dei paesi in via di sviluppo⁴⁴⁶. In un secondo momento, il dibattito si spostò anche sulla dimensione regionale con il cosiddetto

444 Vorrei esprimere il mio riconoscimento a Michele Sollai, Camille Bolivar, Véronique Silver-Stenger e Dorothea Hoehtker per aver condiviso con me il loro ricco lavoro di ricerca, ancora inedito, sul Programma mondiale per l'occupazione: Dorothea Hoehtker e Véronique Silver-Stenger, "The Future of Work and Technological Change — the ILO Debate between 1919 and the Early 1980s", opera inedita, Ginevra, Ufficio Internazionale del Lavoro, 2018; Michele Sollai, "Humanizing Development. The International Labour Organisation and the Making of the World Employment Programme (1969–1976)" opera inedita per il Progetto del centenario dell'OIL, Ginevra, Ufficio Internazionale del Lavoro, 2018; Camille Bolivar, "La genèse du World Employment Programme et le projet pilote en Colombie: Un réseau d'experts hétérodoxes pour un gouvernement réformiste", tesi di laurea, Université de Genève, 2017.

445 OIL, *The Role of the ILO in the Promotion of Economic Expansion and Social Progress in Developing Countries*, Ginevra, Ufficio Internazionale del Lavoro, 1961.

446 Convenzione n. 122 del 1964 e Raccomandazione n. 122 del 1964 sulla politica per l'impiego. Esse stabilirono le misure da adottare, tanto a livello nazionale quanto a livello internazionale, coprendo ambiti che andavano dalle politiche per gli investimenti e dei redditi — attraverso metodi speciali per creare occupazione industriale e agricola — alla realizzazione di studi demografici. Queste norme rispecchiavano l'opinione dei paesi in via di sviluppo secondo cui gli accordi internazionali sui prezzi delle materie prime fossero il presupposto per il successo delle politiche per l'impiego.

Piano di Ottawa, nato nella capitale canadese in occasione della Conferenza regionale americana del 1966. Esso fu il primo di una serie di piani regionali per l'occupazione che avrebbero costituito i pilastri di un futuro programma mondiale dell'OIL⁴⁴⁷. Un anno dopo, Morse presentò alla Conferenza il suo piano per un Programma mondiale per l'occupazione, che sarebbe stato lanciato nel 1969 in occasione del 50° anniversario dell'OIL⁴⁴⁸.

L'accento sull'occupazione come vettore di sviluppo aveva diversi vantaggi. Le politiche per l'impiego erano state, sin dall'inizio, al centro dei dibattiti dell'OIL, specialmente nel periodo della crisi economica mondiale, ed erano state uno dei principali punti all'ordine del giorno di Filadelfia. Inoltre, esse potevano essere facilmente collegate al alcune delle precedenti attività tecniche dell'OIL, ad esempio ai cosiddetti programmi per la manodopera del dopoguerra. Nonostante le politiche per l'impiego e per la manodopera fossero state, fino a quel momento, rivolte principalmente ai paesi industrializzati, esse avevano anche occupato una posizione di rilievo nelle attività in America Latina, influenzando anche alcuni aspetti del Programma andino.

Tuttavia, cosa ancora più importante, l'accento che era stato posto sull'"occupazione produttiva" nel Sud del mondo dava una via d'uscita dalla posizione sempre più scomoda in cui si era ritrovata l'OIL durante i dibattiti sullo sviluppo dei primi anni '60. Sullo sfondo di un crescente divario tra i paesi industrializzati e i paesi in via di sviluppo, alcuni economisti si concentrarono sulla natura di parte e "neocoloniale" dell'economia mondiale, che svantaggiava deliberatamente e in maniera strutturale i paesi in via di sviluppo, rendendoli dipendenti dagli altri paesi. Secondo l'analisi dei teorici della dipendenza, come Hans Singer e Raul Prebisch, entrambi alti funzionari delle Nazioni Unite, la divisione internazionale del lavoro e le mutevoli condizioni dello scambio tra produttori di materie prime e paesi industrializzati giocavano sempre a sfavore dei paesi in via di sviluppo. All'inizio degli anni '60, le

447 Nell'ambito del Piano di Ottawa, tutti i membri americani accettarono di adottare misure concertate per generare un'occupazione più produttiva. Gli autori del Piano consideravano tali misure una valida alternativa ad altre, quali il controllo delle nascite o le restrizioni forzate sulla mobilità della popolazione che, per ragioni politiche, religiose o amministrative, sarebbe stato difficile far rispettare o, comunque, avrebbero richiesto più tempo per ottenere degli effetti. Due anni dopo, la Conferenza regionale asiatica di Tokyo lanciò il Piano asiatico per la manodopera, un adattamento del Piano di Ottawa. Nella riunione di Dakar del 1967, la Commissione consultiva africana gettò le basi per un Programma africano per l'occupazione e per lo sviluppo delle competenze professionali, che sarebbe stato finalmente lanciato in occasione della terza Conferenza regionale africana ad Accra nel 1969. Alcock, *History of the International Labor Organization*, p. 354-360.

448 Conferenza Internazionale del Lavoro, 51ª Sessione, 1967, *Record of Proceedings*, Ginevra, OIL, 1967, pp. 422-423.

loro teorie si fecero strada all'interno dei paesi in via di sviluppo, che presto iniziarono ad agire come un blocco — in particolare attraverso il “Gruppo dei 77”, fondato a Ginevra nel 1964 in occasione della prima Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo (*United Nations Conference on Trade and Development*, UNCTAD), avanzando con forza le loro richieste in tutti i fori internazionali disponibili. Di conseguenza, l'OIL si trovò a dover affrontare la concorrenza di altre organizzazioni — come l'Organizzazione delle Nazioni Unite per lo sviluppo industriale (*United Nations Industrial Development Organization*, UNIDO) — che minacciavano di interferire con alcuni dei suoi principali ambiti di competenza⁴⁴⁹.

L'OIL si trovò con le mani legate anche su qualsiasi azione riguardante le regole e le strutture del commercio mondiale. Le risoluzioni delle Conferenze regionali africane e asiatiche, che invitavano l'OIL a negoziare accordi internazionali volti a garantire la stabilità dei prezzi per le materie prime sul mercato mondiale⁴⁵⁰, furono accolte con poco entusiasmo da parte dei governi, dei sindacati e degli imprenditori dei paesi occidentali industrializzati. Pertanto, porre l'accento sull'occupazione consentì all'OIL di distogliere l'attenzione dei paesi in via di sviluppo dal commercio mondiale, indirizzandola piuttosto sulle potenziali competenze di cui l'OIL disponeva per porre rimedio ai fattori interni del sottosviluppo.

La proposta di concentrarsi sulla creazione di “occupazione produttiva” si inseriva nel contesto della sovrapposizione del dibattito sullo sviluppo con quello demografico, che, negli anni '60, iniziò ad assumere toni sempre più allarmistici. Le proiezioni catastrofiche sulla crescita demografica e le previsioni sulla conseguente miseria ispirarono successi editoriali come *The Population Bomb*, del biologo americano Paul Ehrlich⁴⁵¹. La creazione di occupazione era considerata una risposta alla minaccia della crescita urbana incontrollata e della povertà rurale e avrebbe consentito di sfuggire alle prescrizioni neo-

449 Alcock, *History of the International Labor Organization*, pp. 343–346.

450 Risoluzione sulla stabilità dei mercati mondiali delle materie prime e la loro influenza sui livelli di vita e di occupazione, I Conferenza regionale africana (1960), *Record of Proceedings*, Appendice VI: Conclusioni e Risoluzioni adottate dalla Conferenza, pp. 280–281; Risoluzione sulle misure per la promozione di prezzi stabili delle materie prime nei mercati mondiali e altre misure per l'utilizzo efficace delle risorse e il miglioramento delle condizioni di vita, V Conferenza regionale asiatica (1962), *Record of Proceedings*, Appendice VII, Risoluzioni e Osservazioni adottate dalla Conferenza.

451 Paul R. Ehrlich, *The Population Bomb*, New York, Ballantine Books, 1968.



Figura 11: Il Direttore Generale David Morse arriva alla prima Conferenza regionale africana, Lagos, Nigeria, 1960.

malthusiane, come i programmi di controllo delle nascite⁴⁵². Questa idea fu accolta positivamente dagli Stati membri con una forte influenza cattolica, specialmente quelli dell'America Latina, ed è per questo motivo che il Piano di Ottawa pose particolare enfasi su questo aspetto⁴⁵³.

⁴⁵² Thomas Robertson, *The Malthusian Moment: Global Population Growth and the Birth of American environmentalism*, Studies in Modern Science, Technology, and the Environment, New Brunswick, NJ, Rutgers University Press, 2012.

⁴⁵³ Per una panoramica vedasi Alison Bashford, "Population, Geopolitics, and International Organizations in the Mid-Twentieth Century", *Journal of World History* 19, n. 3 (2008) pp. 327–348.

Ultimo ma non meno importante, il Programma mondiale per l'occupazione va inserito nel contesto di una tendenza generale degli anni '60 di quasi tutti i componenti del sistema delle Nazioni Unite ad organizzare grandi iniziative di portata mondiale. Tali iniziative erano sostenute da nuove fonti di finanziamento per lo sviluppo, rese disponibili dal Programma per lo sviluppo delle Nazioni Unite che incoraggiava le istituzioni internazionali ad avviare programmi su vasta scala e ad impegnarsi in maniera diretta nei processi di pianificazione dei paesi in via di sviluppo. Questi programmi erano in linea con i nuovi metodi sperimentati dalle organizzazioni internazionali per raggiungere un più ampio pubblico, attraverso la cooperazione con le ONG e le istituzioni accademiche. Il Programma mondiale per l'occupazione deve essere inserito nel contesto di una serie di iniziative simili lanciate all'interno del sistema delle Nazioni Unite negli anni '60 e '70, come ad esempio la Campagna mondiale contro la fame della FAO (lanciata nel 1960), il Programma sperimentale mondiale di alfabetizzazione dell'UNESCO (1967) e il Programma per l'eradicazione globale del vaiolo dell'OMS (1967)⁴⁵⁴.

Quando il Programma mondiale per l'occupazione iniziò a elaborare piani regionali per l'occupazione, esso avrebbe dovuto includere una fase iniziale di ricerca e una successiva fase di attuazione. Nel 1969, Morse mise il suo Vicedirettore, l'egiziano Abbas Amar, a capo del programma. Affidò inoltre la pianificazione operativa a Hans Singer, che aveva appena concluso il suo ultimo incarico alle Nazioni Unite come Direttore della ricerca presso l'UNIDO, e a Walter Galenson, un economista del lavoro americano che, dal 1968, consigliava il Direttore Generale sugli aspetti economici del Programma. Nell'ambito della ricerca, l'OIL si avvale della collaborazione dei principali economisti dello sviluppo, tra cui Arthur Lewis W. e Jan Tinbergen. La responsabilità principale, tuttavia, spettò all'*Institute for Development Studies* (IDS), con sede nel Sussex, e al suo Direttore, Dudley Seers. Il loro ruolo nel contesto del Programma mondiale per l'occupazione fu significativo perché fu proprio Seers, insieme ai suoi colleghi, a formulare negli anni '60 la contro-proposta più coerente all'ortodossia basata sulla crescita di Lewis e della prima generazione di economisti dello sviluppo. Guidato da Seers, l'IDS andò ben oltre l'obiettivo della crescita economica, concentrandosi sulla povertà come principale ostacolo al progresso economico. L'Istituto sosteneva l'adozione di misure di politica sociale e di redistribuzione per rimettere in moto lo sviluppo eco-

454 Frey, Kunkel, and Unger, "Introduction: International Organizations, Global Development, and the Making of the Contemporary World"; Kevin O'Sullivan, "A Global Nervous System: The Rise and Rise of European Humanitarian NGOs", in *International Organizations and Development*, ed. Frey, Kunkel e Unger, pp. 196-219.

nomico. Queste posizioni si rafforzarono grazie alle ricerche condotte dal Programma mondiale per l'occupazione, ma, cosa ancora più importante, esse ottennero un grande impatto grazie alla partecipazione di Seers e di altri studiosi dell'IDS a missioni pilota di grande visibilità che avrebbero costituito il fulcro della fase iniziale del Programma mondiale per l'occupazione⁴⁵⁵.

La prima delle missioni pilota, guidata da Seers in Colombia nel 1970, diede il via alla strategia espansiva che il Programma mondiale per l'occupazione avrebbe successivamente adottato. Il suo rapporto finale, intitolato *Towards Full Employment: A Programme for Colombia*⁴⁵⁶ (Verso la piena occupazione: Un programma per la Colombia) fu considerato una “grande rottura rispetto al modo di concepire lo sviluppo”, in virtù della sua “visione complessiva al problema dell'occupazione” rispetto a tutta una serie di altri fattori economici e sociali, come il possesso della terra, la distribuzione del reddito e il commercio internazionale⁴⁵⁷. Secondo il rapporto, la disparità di reddito doveva essere trattata come una causa e non come un effetto della disoccupazione. Per superarla, bisognava adottare una serie di misure, quali la riforma agraria, la redistribuzione della ricchezza attraverso la tassazione, nonché una politica dei tassi di cambio che favorisse la crescita delle industrie orientate all'esportazione. Secondo il rapporto, la riduzione della povertà, l'attenzione al settore rurale e l'attuazione di misure di redistribuzione erano le vie principali per creare occupazione⁴⁵⁸.

Il rapporto sulla Colombia ottenne un grande riconoscimento all'interno delle Nazioni Unite, spianando la strada a tutte le future missioni del Programma mondiale per l'occupazione. Delle tre missioni successive — nello Sri Lanka, in Iran e in Kenya — l'ultima contribuì particolarmente alla notorietà del Programma. La missione in Kenya del 1972 fu guidata da Hans Singer insieme ad alcuni suoi colleghi dell'IDS e al nuovo Direttore del Programma mondiale per l'occupazione, l'economista olandese Louis Emmerij. Realizzata con lo stesso approccio concettuale generale della missione in Colombia, essa si concentrò sul problema della povertà, considerato l'ostacolo numero uno allo sviluppo⁴⁵⁹.

455 Per un riassunto dei risultati della ricerca, vd. Hans Singer, *Research of the World Employment Programme: Future Priorities and Selective Assessment*, Ginevra, Ufficio Internazionale del Lavoro, 1992.

456 *Towards Full Employment: A Programme for Colombia Prepared by an Inter-Agency Team Organised by the ILO*, Ginevra, OIL, 1970.

457 Sollai, “Humanizing Development”, p. 13.

458 Bolivar, “La genèse du World Employment Programme”, 10–15.

459 Sollai, “Humanizing Development”, pp. 15–20.

La missione in Kenya lasciò un'importante eredità, principalmente grazie a due espressioni fondamentali introdotte da Singer nel suo rapporto pubblicato con il titolo programmatico di *Employment, incomes, and equality*⁴⁶⁰ (Occupazione, redditi e uguaglianza). Il rapporto propose una “redistribuzione della crescita” per finanziare gli investimenti con l'obiettivo di migliorare la produttività e aumentare i redditi delle fasce più povere della popolazione. Allo stesso tempo, Singer sottolineò l'importanza strategica del cosiddetto settore informale dell'economia. Nel rapporto, il settore informale non era più considerato, nelle sue molteplici sfaccettature, come un semplice indicatore del sottosviluppo e la stagnazione, ma assumeva il ruolo centrale di elemento dinamico — se non il più dinamico — delle economie in via di sviluppo⁴⁶¹.

Insieme alle ricerche condotte dal Programma mondiale per l'occupazione nella prima metà degli anni '70, i rapporti di Colombia, Kenya e Sri Lanka contribuirono a stabilire un nuovo punto di vista nel modo di concepire lo sviluppo, concentrandosi, per la prima volta, sul problema della povertà. L'approccio innovativo di questi rapporti e i loro postulati principali e di facile comprensione contribuirono a smorzare le critiche sulla tendenza espansiva del Programma. Il successo delle missioni pilota mise il Programma in buona luce, contribuendo allo stesso tempo a distogliere l'attenzione dal fatto che, in quasi tutti i suoi aspetti, esso si era allontanato dalla sua configurazione iniziale. Il Programma era stato infatti concepito come un'attività interdipartimentale che avrebbe coinvolto tutte le unità dell'Ufficio. Durante la fase di attuazione, esso fu invece gestito da un piccolo gruppo di funzionari dell'Ufficio, legato solo in minima parte alle attività regolari dell'OIL, e da un gruppo di consulenti esterni, la maggior parte dei quali erano affiliati all'IDS. Nonostante fosse stato inizialmente previsto che gli uffici regionali dell'OIL avrebbero svolto un ruolo fondamentale nell'attuazione del Programma, quest'ultimo si trasformò rapidamente in un'iniziativa altamente centralizzata, gestita dalla sede di Ginevra.

460 OIL, *Employment, Incomes, and Equality: A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya*, Ginevra, Ufficio Internazionale del Lavoro, 1972.

461 Il termine “settore informale” fu originariamente introdotto all'IDS dall'antropologo Keith Hart nel 1971, ma fu usato per la prima volta in una pubblicazione di Hans Singer. Vd. Aaron Benanav, “The Origins of Informality: The ILO at the Limit of the Concept of Unemployment”, *Journal of Global History* 14, n. 1 (2019), pp. 107–125. Per una panoramica vedasi Paul E. Bangasser, *The ILO and the Informal Sector: An Institutional History*, ILO Employment Paper 2000/9, Ginevra, Ufficio Internazionale del Lavoro, 2000.

Lo stesso accadde per la cooperazione con altre agenzie delle Nazioni Unite, che, nonostante fosse inizialmente prevista, non si concretizzò mai. Inoltre, considerato che lo scopo dichiarato del Programma era quello di includere tutti gli aspetti sociali legati all'obiettivo generale di creare "occupazione produttiva", le promesse dell'OIL alle altre istituzioni delle Nazioni Unite sul fatto che non avrebbe invaso le loro aree di competenza principali si vanificarono dopo la pubblicazione dei rapporti delle prime missioni. Il Programma mondiale per l'occupazione esisteva principalmente al di fuori delle strutture regolari dell'OIL ed era finanziato essenzialmente attraverso contributi di singoli paesi come Danimarca, Paesi Bassi e Svezia⁴⁶².

Il Programma fu criticato da più fronti. Alcuni funzionari dell'Ufficio ritenevano che il programma fosse troppo distaccato dalle altre attività dell'Organizzazione, opinione condivisa da molti costituenti dell'OIL. I sindacati si lamentavano del fatto che il Programma sfuggisse alla supervisione degli organismi tripartiti, che il programma stesso non aveva coinvolto sul terreno. I gruppi degli imprenditori e dei lavoratori erano critici nei confronti dell'attenzione rivolta all'economia informale. Essi furono particolarmente preoccupati dopo essere stati esclusi dalle attività previste a seguito della prima missione pilota in Colombia⁴⁶³. Gli imprenditori e alcuni governi, in particolare quello degli Stati Uniti, non erano entusiasti del fatto che il Programma avesse dato priorità alla pianificazione economica e alle strategie di redistribuzione guidate dallo Stato. Lo stesso valeva per alcuni dei paesi beneficiari, i cui dirigenti politici manifestarono il loro disaccordo rispetto agli appelli alla redistribuzione e alla riforma agraria. La Colombia, che aveva ospitato la prima missione pilota, costituiva un'eccezione, poiché il suo Presidente, Carlos Lleras Restrepo, aveva invitato la missione con l'esplicito scopo di ottenere supporto esterno e legittimità per i suoi piani di riforma agraria⁴⁶⁴. In Kenya, al contrario, il governo si affrettò a mettere da parte le proposte della missione di Singer⁴⁶⁵. L'approccio elitario del Programma, così

462 Sollai, "Humanizing Development", p. 21.

463 *Ibid.*

464 Bolivar, "La genèse du World Employment Programme".

465 *Ibid.*

come una certa ingenuità (o persino arroganza) riguardo al ruolo delle élite post-coloniali come meri esecutori delle proposte del programma — ruolo che le missioni e i rapporti davano per scontato — sollevarono critiche di diversa natura da parte degli ambienti politici di sinistra⁴⁶⁶.

Nonostante queste circostanze, o forse proprio grazie ad esse, il Programma fu un successo per l'OIL, e tale può essere considerato ancora oggi. Ciò non per l'impatto effettivo del Programma sulla situazione occupazionale dei paesi in via di sviluppo — che in ogni caso sarebbe stato difficile da misurare — ma piuttosto perché esso contribuì a dare una nuova prospettiva al dibattito sullo sviluppo degli anni '70. L'attenzione del Programma agli aspetti della povertà, considerata l'ostacolo principale allo sviluppo, fu una fonte di ispirazione per il Sistema delle Nazioni Unite in generale. Offrendo un'alternativa alla tradizionale insistenza sulla crescita economica e al Prodotto nazionale lordo (PNL) come parametro principale per lo sviluppo nei paesi del Sud del mondo⁴⁶⁷, il Programma diede la possibilità di partire da zero con un nuovo paradigma. Attraverso il Programma mondiale per l'occupazione, per quanto breve sia stato il suo periodo di massimo splendore, l'OIL intraprese un passo decisivo per verso il suo riconoscimento come organismo internazionale di sviluppo. Esso incoraggiò, infatti, un grande numero di ricerche, portate avanti da studiosi di grande prestigio come Amartya Sen, e lasciò in eredità un ricco patrimonio di studi in vari campi, dalla crescita demografica e dallo sviluppo rurale all'urbanizzazione al commercio, all'istruzione, all'automazione, alle migrazioni, all'ambiente e all'uso di "tecnologie appropriate"⁴⁶⁸.

La Conferenza mondiale per l'occupazione del 1976 e il suo rapporto finale intitolato "Employment, Growth, and Basic Needs: A One World Problem" (Occupazione, crescita e bisogni fondamentali: un problema mondiale) rappresentò l'apice del Programma⁴⁶⁹. Ciò che proponevano i suoi autori — Louis Emmerij e il suo successore a capo della Sezione di ricerca del Programma, il keniota Dharam Ghai — era la creazione di lavoro attraverso la combina-

466 Chris Gerry, "The Theoretical Basis of the World Employment Programme: A Note on Pragmatism, Social Democracy and Ideology", *Manpower and Employment Research* 10, n. 2 (1977), pp.25–31.

467 Per la discussione sul PNL e sul paradigma incentrato sulla crescita con una più ampia prospettiva vedasi Matthias Schmelzer, *The Hegemony of Growth: The OECD and the Making of the Economic Growth Paradigm*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016.

468 Bangasser, *The ILO and the Informal Sector*.

469 OIL, "Employment, Growth and Basic Needs: A one-World Problem". Rapporto del Direttore Generale dell'Ufficio Internazionale del Lavoro. Conferenza mondiale tripartita su: occupazione, distribuzione dei redditi, progresso sociale e divisione internazionale del lavoro, Ginevra, OIL, 1976.

zione di misure di riduzione della povertà e di redistribuzione, come per esempio l'imposizione fiscale o la riforma agraria. I “bisogni fondamentali” (*basic needs*), concetto chiave del rapporto, includevano aspetti riguardanti la sicurezza alimentare, l'alloggio, i servizi sanitari essenziali, i servizi igienico-sanitari, l'istruzione e i trasporti pubblici. Tutti questi elementi erano considerati un presupposto essenziale delle politiche per l'impiego. Gli autori del rapporto non inventarono il concetto di “bisogni fondamentali ma di certo contribuirono a renderlo noto. Negli anni seguenti, le Nazioni Unite, la Banca mondiale e altre istituzioni nazionali e internazionali, come l'Agenzia degli Stati Uniti per lo sviluppo internazionale (USAID, *United States Agency for International Development*), adottarono, per un breve periodo, tale concetto⁴⁷⁰.

Tuttavia, la Conferenza mondiale per l'occupazione non segnò solo il decollo del concetto di bisogni fondamentali, ma segnò anche il canto del cigno del Programma e l'inizio del suo lento declino. Le crisi petrolifere degli anni '70 che colpirono i paesi in via di sviluppo in maniera ancora più violenta rispetto ai paesi occidentali industrializzati, azzerarono, già all'epoca, le speranze sulla realizzazione degli ambiziosi obiettivi del Programma. Inoltre, molti paesi in via di sviluppo avevano da sempre criticato le richieste di “detronizzazione del PNL⁴⁷¹” e l'attenzione rivolta ai bisogni fondamentali. Nell'ambito del dibattito sul Nuovo ordine economico internazionale (NOEI), proclamato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 1974, si temeva che il Programma mondiale per l'occupazione avrebbe sviato la discussione dalla questione

470 Il termine “bisogni fondamentali” fu utilizzato per la prima volta nel decennio del 1940 dal prestigioso psicologo Abraham Maslow e fu successivamente ripreso dalla Fondazione Bariloche nel 1975.

471 Ovviamente, il Programma mondiale per l'occupazione non era contrario alla crescita in quanto tale; secondo Louis Emmerij, l'obiettivo era una crescita del sei per cento. Vedasi Guy Standing, “The ILO: An Agency for Globalization?”, *Development and Change* 39, n. 3 (2008), pp. 355–384, specialmente p. 362. Morse usò l'espressione “dethronement of the GNP” (detronizzazione del PNL) dopo aver lasciato l'incarico di Direttore Generale nel 1970 per sottolineare il cambiamento di prospettiva. La citazione di Morse è tratta da: David A. Morse, “The Employment Problem in Developing Countries”, in *Prospects for Employment Opportunities in the Nineteen Seventies. Papers and Impressions of the Seventh Cambridge Conference on Development Problems 13th to 24th September 1970 at Jesus College*, Cambridge, ed. Ronald Robinson e Peter Johnston, pp. 5–13, Foreign and Commonwealth Office, Overseas Development Administration, Cambridge University Overseas Studies Committee, Londra, HMSO.

fondamentale, vale a dire l'ingiustizia del regime del commercio mondiale. Inoltre, molti dirigenti dei paesi del Sud del mondo erano riluttanti ad accogliere pienamente gli aspetti della redistribuzione propugnati dal Programma mondiale per ragioni di politica interna⁴⁷².

In ogni caso, quando l'approccio dei bisogni fondamentali prese piede all'interno della Banca Mondiale attraverso il suo Presidente, Robert McNamara, così come nel resto del sistema delle Nazioni Unite, un nuovo cambiamento di paradigma nella riflessione sullo sviluppo era già all'orizzonte. Nonostante tutte le discussioni sul NOEI, poche cose erano cambiate a livello pratico. Molti paesi, al contrario, andavano incontro a profonde crisi del debito. Così, il vento iniziò gradualmente a cambiare e le istituzioni internazionali iniziarono a partecipare attivamente a questa evoluzione: durante gli anni '80, sotto l'influenza di un attacco generalizzato ai principi dell'economia keynesiana — che apparentemente non era stata in grado di fornire soluzioni alle crisi economiche — gli approcci allo sviluppo incentrati sulla povertà lasciarono il posto a programmi di aggiustamento strutturale che invertirono, in gran parte, la tendenza a favore dello sviluppo sociale del decennio precedente⁴⁷³.

Per la Banca Mondiale, che fin dall'inizio aveva sminuito il ruolo della “redistribuzione per la crescita” nella sua interpretazione dei bisogni fondamentali, si trattava di fare solo un piccolo passo verso l'utilizzo del concetto come alternativa alle misure di redistribuzione, tanto a livello locale quanto a livello mondiale⁴⁷⁴. Piuttosto che un mezzo per elevare le popolazioni povere dalla loro condizione, i bisogni fondamentali diventarono una semplice variabile di aggiustamento strutturale e una giustificazione per non affrontare le cause strutturali della crescente disuguaglianza. Sotto il paradigma neoliberista, l'economia informale passò dall'essere un trampolino di lancio per la creazione di occupazione produttiva ad una fonte di energie imprenditoriali⁴⁷⁵.

472 I dibattiti sul NOEI sono analizzati in modo più esaustivo in Christopher R. W. Dietrich, *Oil Revolution: Sovereign Rights and the Economic Culture of Decolonization, 1945 to 1979*, Global and International History, Cambridge, Cambridge University Press, 2017.

473 Una panoramica e una valutazione critica del Consenso di Washington e dell'aggiustamento strutturale dopo due decenni è fornita in Narcís Serra e Joseph E. Stiglitz, *The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance*, The Initiative for Policy Dialogue Series, Oxford, Oxford University Press, 2008.

474 Rob Konkel, “The Monetization of Global Poverty: The Concept of Poverty in World Bank History, 1944–90”, *Journal of Global History* 9, 2014, pp. 276–300.

475 John Toye, *Dilemmas of Development: Reflections on the Counter-Revolution in Development Economics*, II ed., Cambridge, MA, Blackwell, 1993.

In questo contesto, il Programma mondiale per l'occupazione, originariamente pensato come portatore di un nuovo concetto di “sviluppo con un volto umano”⁴⁷⁶, cadde lentamente nell'oblio e svanì a livello istituzionale, fino a quando fu definitivamente chiuso a metà degli anni '90⁴⁷⁷.

476 Santosh Mehrotra e Richard Jolly, ed., *Development with a Human Face: Experiences in Social Achievement and Economic Growth*, Oxford, Oxford University Press, 1998.

477 La ricerca continuò durante gli anni '80, così come i programmi regionali, quale il Programma regionale per l'occupazione per l'America Latina e i Caraibi (PREALC), il Programma per il lavoro e le competenze per l'Africa (JASPA), il Gruppo regionale asiatico per la promozione dell'occupazione (ARTEP). Vedasi Gerry Rodgers, ed., *The Poverty Agenda and the ILO. Issues for Research and Action*, Ginevra, Istituto internazionale per gli studi sociali, 1995.

6 Il decennio dei diritti umani

Quando, nel 1949, David Morse definì l'azione normativa dell'OIL come "l'altra faccia della medaglia" rispetto alle nuove attività intraprese nel campo della cooperazione tecnica, egli non si riferiva all'intero Codice internazionale del lavoro definito dalle norme dell'Organizzazione, quanto piuttosto ai principi fondamentali della sua Costituzione, "ri-fondata" sui diritti umani con la Dichiarazione di Filadelfia. Tra il 1948 e il 1958, i principi dell'OIL in materia di diritti umani trovarono espressione nelle norme internazionali del lavoro. Durante questi dieci anni, l'OIL adottò la maggior parte di quelle che oggi sono considerate le Convenzioni fondamentali dell'Organizzazione. In questo senso, l'OIL fu una grande fonte d'ispirazione per il sistema internazionale dei diritti umani, consacrato, quattro anni dopo la Conferenza di Filadelfia, con la Dichiarazione universale dei diritti umani (*Universal Declaration of Human Rights*, UDHR) adottata dalle Nazioni Unite. Tuttavia, questi principi furono ben presto messi in discussione all'interno dell'Organizzazione stessa.

I dibattiti sulle norme in materia di diritti umani sfociarono in un vero e proprio conflitto in cui era in gioco l'anima stessa dell'Organizzazione. Questo accadde in un contesto internazionale in continuo cambiamento, influenzato prima dalla Guerra fredda e subito dopo dall'inarrestabile processo di decolonizzazione. In questa arena, si scontrarono visioni contrapposte sui diritti umani: quelle dell'Est contro quelle dell'Ovest, quelle del Nord contro quelle del Sud e, in molti casi, quelle a cavallo tra queste divisioni. Oltre ad alcuni risultati talvolta imprevedibili, i dibattiti sui diritti umani portarono alla luce le contraddizioni tra l'approccio universale dell'azione normativa dell'OIL e la crescente universalità dei suoi membri le cui ambizioni erano sempre più diversificate⁴⁷⁸.

L'OIL e i diritti umani dopo il 1945

L'Organizzazione fu tanto attrice quanto spettatrice del regime internazionale dei diritti umani emerso all'indomani della Seconda guerra mondiale. Sebbene la Dichiarazione di Filadelfia avesse ispirato la Carta delle Nazioni Unite (1945) e la Dichiarazione universale dei diritti umani (1948), l'OIL faticava

478 Per una panoramica sull'OIL e i diritti umani e per il dibattito in un contesto più ampio, vedasi Janelle Diller, "Social Justice, Rights and Labour" in *The Oxford Handbook of International Human Rights Law*, ed. Dinah Shelton, Oxford, Oxford University Press 2013; Maul, "The International Labour Organization and the Globalization of Human Rights, 1944–1970"; Wobbe, "Das Globalwerden der Menschenrechte in der ILO".

a trovare il suo posto all'interno del sistema delle Nazioni Unite in materia di diritti umani. Non era chiaro infatti il rapporto esistente tra le norme del lavoro dell'OIL e le norme sui diritti umani sancite nella Dichiarazione universale dei diritti umani — e in un secondo momento anche in accordi quali il Patto internazionale sui diritti civili e politici e il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (1966)⁴⁷⁹.

È chiaro che le norme internazionali del lavoro furono parte integrante della storia della nascita e del graduale riconoscimento del concetto di diritti sociali ed economici. Inoltre, il sistema di supervisione delle norme dell'OIL fu quello che contribuì maggiormente al rispetto di tali diritti⁴⁸⁰. Eppure, l'attività dell'Organizzazione in materia di diritti umani fu caratterizzata fin dall'inizio da una certa tensione. Prima della Conferenza di Filadelfia, l'azione normativa dell'OIL non era concepita in termini di diritti umani. Sebbene la Dichiarazione di Filadelfia avesse affermato l'unità e la reciproca interdipendenza dei diritti politici, economici e sociali, fin dal 1944 l'Organizzazione fu cauta nel definire la sua posizione all'interno dei dibattiti internazionali sui diritti umani.

L'Organizzazione si divideva tra un approccio globale da una parte, secondo cui *tutte* le sue norme rientravano nell'attività a favore dei diritti umani, e un approccio più restrittivo dall'altra, incentrato sulle Convenzioni adottate esplicitamente nell'ambito dei diritti umani durante il periodo interbellico. In linea generale, tali Convenzioni contenevano i principi della Dichiarazione di Filadelfia e furono successivamente incluse tra le otto Convenzioni definite fondamentali dalla Dichiarazione del 1998 sui principi e i diritti fondamentali del lavoro. Queste Convenzioni proclamavano le libertà civili e politiche, che costituivano i presupposti o i diritti "abilitanti" all'esercizio dei diritti economici e sociali: la libertà di associazione, l'abolizione del lavoro forzato e l'eliminazione della discriminazione sul posto di lavoro. Contrariamente a queste Convenzioni, la maggior parte delle norme internazionali del lavoro adottate dopo la Seconda guerra mondiale, comprese quelle in materia di si-

479 Roger Normand e Sahra Zaidi, *Human Rights at the UN: The Political History of Universal Justice*, Bloomington, IN, Indiana University Press, 2008; Johannes Morsink, *The Universal Declaration of Human Rights: Origins, Drafting, and Intent*, Filadelfia, PA, University of Pennsylvania Press, 1999.

480 Sul legame tra il lavoro e i diritti umani e gli inizi dell'attività dell'OIL in materia di diritti umani vedasi Diller, "Social Justice, Rights and Labour"; Wobbe, "Das Globalwerden der Menschenrechte in der ILO".

curezza sociale (come la Convenzione n. 102 del 1952), non conteneva alcun riferimento ai diritti umani. Un'eccezione fu la Convenzione n.122 del 1964 sulla politica per l'impiego, che nel suo preambolo faceva esplicito riferimento alla Dichiarazione universale dei diritti umani⁴⁸¹.

Infine, l'attività dell'OIL in materia di diritti umani va considerata anche da un punto di vista più funzionale. L'Organizzazione, infatti, decise di occuparsi di diritti umani in contesti storici particolari — durante e dopo la Seconda guerra mondiale e, come si vedrà in seguito, negli anni '90, dopo la fine della Guerra fredda — con l'obiettivo di affermare il proprio ruolo nel dibattito internazionale su tali questioni.

Oltre a queste considerazioni generali, l'esito dei dibattiti e il profilo delle Convenzioni adottate nel “decennio dei diritti umani” dell'OIL — ossia tra il 1948 e il 1958 — furono influenzate dal contesto politico specifico in cui si svolsero tali dibattiti. Soprattutto durante i primi anni, la situazione fu complicata dalla posizione dell'OIL rispetto alle situazioni collegate alla Guerra fredda. Le tensioni nel rapporto con il Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite (ECOSOC), grazie al quale erano state avviate molte iniziative in favore dei diritti umani in seno all'OIL, rappresentavano un grande problema. L'Unione Sovietica, che all'epoca non era uno Stato membro dell'OIL, cercò di sfruttare l'ECOSOC e le sue commissioni per limitare il più possibile l'attività dell'Organizzazione. Tali tensioni si placarono solo in seguito alla riammissione dell'Unione Sovietica all'OIL, avvenuta nel 1954, ma in quel momento l'Organizzazione stessa si ritrovò maggiormente esposta alle agitazioni della Guerra fredda. Eppure, a livello pratico, la posizione dell'Unione Sovietica differiva da quelle dei suoi alleati. Durante i dibattiti all'interno dell'OIL, le delegazioni sovietiche rimasero sulla difensiva su questioni legate ai diritti umani, come il lavoro forzato e la libertà di associazione, ma mostrarono invece interesse per questioni che avrebbero consentito loro di promuovere il

481 “Considering that the Universal Declaration of Human Rights provides that ‘everyone has the right to work, to free choice of employment, to just and favourable conditions of work and to protection against unemployment’ ...” (Considerando che la Dichiarazione universale dei diritti umani prevede che “tutti abbiano diritto al lavoro, alla libera scelta dell'impiego, a condizioni di lavoro giuste e favorevoli e alla protezione contro la disoccupazione “...”). Convenzione n.122 del 1964 sulla politica per l'impiego.

proprio concetto di diritti economici e sociali. Ciò si verificò soprattutto per la discriminazione razziale e i diritti delle donne, ambiti in cui i paesi socialisti avrebbero potuto denunciare le democrazie occidentali e trarre beneficio da un'alleanza con i paesi del Sud del mondo⁴⁸².

Viste dall'altra parte della divisione Est-Ovest, le discussioni all'interno dell'OIL erano influenzate dall'atteggiamento del governo degli Stati Uniti, che, per varie ragioni, era prudente su questioni relative ai diritti umani. Durante la guerra, gli Stati Uniti del Presidente Roosevelt avevano giocato un ruolo determinante nel garantire che l'attività dell'OIL si fondasse sui diritti umani⁴⁸³. Allo stesso tempo, Washington si era sempre opposta ai tentativi di codificare i diritti economici e sociali con strumenti che andassero oltre le semplici dichiarazioni d'intenti⁴⁸⁴. In seguito alla svolta conservatrice nella politica interna degli Stati Uniti, avvenuta dopo la fine della guerra, il paese rafforzò ulteriormente la sua posizione tradizionale per evitare di assumere obblighi internazionali che avrebbero potuto invadere la sua sovranità nazionale⁴⁸⁵. Inoltre, in seguito alle accuse formulate contro gli Stati Uniti dal nuovo blocco dei paesi comunisti su questioni come la discriminazione razziale negli Stati del Sud, il paese perse il suo interesse nell'attività dell'OIL in materia di diritti umani durante gli anni '50⁴⁸⁶.

482 Jennifer Amos, "Embracing and Contesting: The Soviet Union and the Universal Declaration of Human Rights, 1948–1958", in *Human Rights in the Twentieth Century*, ed. Hoffmann, pp. 147–165; Mark B. Smith, "Social Rights in the Soviet Dictatorship: The Constitutional Right to Welfare from Stalin to Brezhnev", *Humanity* 3, n. 3 (2012), pp. 385–406.

483 Sulla politica sui diritti umani degli Stati Uniti e sulle Nazioni Unite in generale, vedasi Rowland Brucken, *A Most Uncertain Crusade: The United States, the United Nations, and Human Rights, 1941–1953*, DeKalb, IL, Northern Illinois University Press, 2013; Mark Philip Bradley, *The World Reimagined. Americans and Human Rights in the Twentieth Century*, Cambridge, Cambridge University Press (2016).

484 Daniel J. Whelan and Matthew Donnelly, "The West, Economic and Social Rights, and the Global Human Rights Regime: Setting the Record Straight", *Human Rights Quarterly* 29, n. 4 (2007). In riferimento alla discussione sui diritti sociali ed economici all'interno del Comitato di redazione della Dichiarazione universale dei diritti umani, vedasi Kathryn Sikkink, *Mixed Signals: U.S. Human Rights Policy and Latin America*, Ithaca, N.Y.; London, Cornell University Press, 2004.

485 Sui dibattiti riguardanti gli ostacoli costituzionali alla politica americana sui diritti umani, vedasi Hanne Hagtvedt Vik, "How Constitutional Concerns Framed the US Contribution to the International Human Rights Regime from Its Inception, 1947–1953", *International History Review* 34, n. 4 (2012), pp. 908–949.

486 Carol Anderson, *Eyes Off the Prize: The United Nations and the African American Struggle for Human Rights, 1944–1955*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

La Guerra fredda influenzò i dibattiti sui diritti umani all'interno dell'OIL, e, in un certo senso, rispecchiò gli scontri diplomatici nati come conseguenza della dissoluzione degli imperi coloniali europei. In questo contesto, i movimenti nazionalisti e i nuovi Stati membri dell'OIL che affiorarono dalla decolonizzazione fecero ricorso al linguaggio dei diritti umani. Essi parteciparono al dibattito sui diritti umani, apportando le loro prospettive e le loro ambizioni. Paesi come l'India o l'Egitto usarono le istituzioni internazionali principalmente come fori in cui promuovere il diritto all'autodeterminazione e la lotta contro i regimi apertamente razzisti, come il caso dell'apartheid in Sudafrica. I movimenti di liberazione nazionale, come il *Front de libération nationale* (FLN) algerino, cercarono di ottenere legittimità e riconoscimento per la lotta che stavano portando avanti, spesso con successo, dalla loro posizione marginale⁴⁸⁷. Come altre organizzazioni internazionali, l'OIL divenne inevitabilmente teatro di tali scontri.

Un aspetto delle politiche sui diritti umani spesso ignorato è che, in questo primo periodo, le discussioni portate avanti dai paesi del Sud del mondo non riguardavano esclusivamente il diritto all'autodeterminazione. Molti di questi paesi, infatti, si interessarono fin da subito ai diritti sociali ed economici. La loro posizione dipendeva dal modo in cui percepivano la natura stessa del colonialismo che criticavano in quanto sistema basato sulla negazione dei diritti politici e sociali dei popoli colonizzati. Queste accuse si aggiungevano alle voci dei paesi latinoamericani, che durante la guerra avevano promosso la necessità di includere i diritti sociali ed economici all'interno degli strumenti per i diritti umani delle Nazioni Unite. Tuttavia, il concetto di diritti sociali ed economici come diritti umani "individuali" — promosso, tra gli altri, da Hernan Santa Cruz, membro cileno della commissione dei diritti umani che aveva lavorato all'elaborazione dell'omonima Dichiarazione — era legato all'idea della sicurezza economica internazionale, ampiamente discussa prima della guerra in occasione delle Conferenze regionali americane dell'OIL⁴⁸⁸. In altre parole: la realizzazione di tali diritti dipendeva dalla volontà dei paesi ricchi a stipulare accordi internazionali per riorganizzare l'economia mondiale in modo da consentire ai paesi più poveri di creare le condizioni necessarie per attuare programmi di *welfare* rivolti alle proprie popolazioni.

487 Matthew James Connelly, *A Diplomatic Revolution: Algeria's Fight for Independence and the Origins of the Post-Cold War Era*, Oxford, Oxford University Press, 2002; Fabian Klose, *Human Rights in the Shadow of Colonial Violence: The Wars of Independence in Kenya and Algeria*, Pennsylvania Studies in Human Rights, Filadelfia, PA, University of Pennsylvania Press, 2013.

488 Roland Burke, "Some Rights Are More Equal Than Others: The Third World and the Transformation of Economic and Social Rights", *Humanity* 3, n. 3 (2012), pp. 427–448.

Nell'era postbellica, questo concetto si tradusse generalmente in richieste ai paesi industrializzati di aiutare le nazioni post-coloniali a consolidare le loro economie. In questo senso, i dibattiti sullo sviluppo furono sin dall'inizio strettamente collegati a quelli sui diritti umani. Al contrario di quanto accaduto negli ultimi decenni, i diritti sociali furono inizialmente intesi e promossi come diritti individuali piuttosto che come diritti dello Stato⁴⁸⁹.

Il ricorso al linguaggio dei diritti umani da parte di diversi attori, che avevano obiettivi altrettanto differenti, creò un'atmosfera particolarmente tesa durante i dibattiti in seno all'OIL. La natura politicamente esplosiva di queste discussioni sollevò il problema di capire fino a che punto potesse spingersi l'Organizzazione nella difesa dei diritti umani. Governi, imprenditori e sindacati non intendevano ostacolare l'azione dell'OIL in materia di diritti umani. Oltre a ciò, l'Organizzazione stessa aveva buone ragioni per impegnarsi in questo ambito. La rivendicazione di un mandato sociale globale della Dichiarazione di Filadelfia si basava, infatti, sui principi dei diritti umani. Inoltre, la legittimità ideologica del coinvolgimento dell'OIL nelle politiche economiche e nell'espansione delle sue attività nell'ambito dello sviluppo dipendeva proprio dalla loro connessione con il progetto dei diritti umani. Cosa ancora più importante e concreta, tale connessione offriva all'OIL lo strumento necessario per affrontare la crescente diversità tra i suoi Stati membri. Tanto in occasione della Guerra fredda quanto durante la decolonizzazione, i diritti umani offrirono una via d'uscita all'OIL per superare l'*impasse* dell'attività normativa, in crisi fin dagli anni '50. In effetti, cresceva la preoccupazione sul fatto che le norme internazionali del lavoro adottate fino a quel momento fossero rivolte solo una parte dei membri e dei costituenti dell'Organizzazione. Tale preoccupazione non riguardava solo i paesi in via di sviluppo e gli Stati socialisti, ma anche le democrazie occidentali, in cui il consenso per l'attività normativa dell'OIL non era unanime. La Convenzione n. 102 del 1952 sulla sicurezza sociale ne fu un esempio. Intesa come una sorta di codificazione di vari progetti avviati nel dopoguerra per la creazione degli stati sociali, la Convenzione includeva un elenco completo dei diversi aspetti della sicurezza sociale e definiva le norme minime in vari ambiti, quali l'assistenza medica, la malattia, la disoccupazione, la pensione di vecchiaia e la maternità. Nonostante non fossero state formulate delle raccomandazioni specifiche sulle modalità di finanziamento dei regimi di sicurezza sociale (per mezzo di contri-

489 Roland Burke, *Decolonization and the Evolution of International Human Rights*, Pennsylvania Studies in Human Rights, Filadelfia, PA, University of Pennsylvania Press, 2010; Jan Eckel, "Human Rights and Decolonization: New Perspectives and Open Questions", *Humanity* 1, n. 1 (2010), pp. 111-135.

buti o tramite tassazione), la Convenzione prevedeva, nella sua formulazione, una copertura universale. Per questo motivo, gli imprenditori si opposero, votando in maniera unanime contro la sua approvazione. Oltre ad essi, i rappresentanti degli Stati Uniti si opposero con veemenza alla “medicina socializzata” (accesso universale alle prestazioni sanitarie)⁴⁹⁰. Al contrario, la Convenzione fu sostenuta dalla maggior parte dei rappresentanti dei governi e dei lavoratori, compresi quelli dei paesi in via di sviluppo, ai quali furono offerte varie opzioni e clausole di flessibilità che avrebbero consentito loro di adottarla come obiettivo ideale per una futura implementazione. I dibattiti, tuttavia, mostrarono uno scarso entusiasmo nei confronti della Convenzione e anche i processi di ratifica furono piuttosto lenti⁴⁹¹.

Queste discussioni rafforzarono l'opinione di David Morse secondo cui l'OIL avrebbe dovuto ridurre l'attenzione sull'attività normativa, soprattutto in riferimento ai paesi in via di sviluppo. In secondo luogo, l'orientamento verso la cooperazione sembrava trovare legittimità nei principi e negli obiettivi generali formulati nella Dichiarazione di Filadelfia nell'ambito dei diritti umani, piuttosto che nelle disposizioni contenute nelle norme dell'OIL. Morse promosse quindi una “visione fondamentale della società, della moralità e della libertà e dignità della persona” basata sui principi enunciati nella Dichiarazione di Filadelfia. Allo stesso tempo, egli chiarì implicitamente che le norme adottate dall'OIL non potevano avere applicazione universale. Questo significava che l'obiettivo principale dell'OIL in riferimento ai paesi in via di sviluppo non era la ratifica delle norme internazionali del lavoro, quanto piuttosto la promozione dei principi che sarebbero serviti da guida per tali paesi nel loro percorso verso la modernizzazione⁴⁹².

La libertà di associazione

Non fu di certo un caso se la Convenzione n. 87 del 1948 sulla libertà di associazione e la Convenzione n. 98 del 1949 sul diritto di organizzazione e di contrattazione collettiva furono le prime norme internazionali del lavoro esplicitamente dibattute nell'ottica dei diritti umani. Esse occuparono una posizione particolare tra le norme dell'OIL, soprattutto in virtù della loro duplice natura. Era chiaro, infatti, che esse consacrassero prima di tutto i diritti dei

490 Conferenza Internazionale del Lavoro 35^a sessione, 1952, *Record of Proceedings*, Ginevra, 1953, p. 409.

491 Come nel caso di Paesi bassi e Cile, vedasi Conferenza Internazionale del Lavoro (1952), *Record of Proceedings*, pp. 308 e 317.

492 Morse citato in Maul, *Human Rights, Development and Decolonization*, p. 136.

sindacati ma erano concepite allo stesso tempo come fonte abilitante di diritti individuali, ossia prerequisiti indispensabili per l'esercizio dei diritti sociali ed economici dei lavoratori nelle economie di mercato aperte. Per lo stesso motivo, avevano anche un significato più generale, ossia quello di principi fondamentali su cui si fondava l'OIL, e che rappresentavano il carattere essenzialmente liberale e democratico dell'Organizzazione. Ciò spiega in parte i motivi per cui la questione della libertà di associazione e le sue implicazioni per la struttura tripartita dell'OIL sfociarono in un feroce scontro tra i paesi occidentali e il blocco orientale. Nello stesso senso, la questione attirò forti polemiche durante il processo di decolonizzazione, nel corso del quale l'OIL promosse la libertà di associazione come mezzo per garantire la partecipazione democratica, oltre che come principio fondamentale per favorire uno sviluppo stabile a livello socioeconomico⁴⁹³.

La discussione in sé, tuttavia, aveva origini molto più lontane, in quanto la libertà di associazione era tra i principi costitutivi dell'OIL. La Costituzione del 1919 affermava che la libertà di associazione rappresentava “per tutti gli scopi non contrari alla legge” uno strumento essenziale per migliorare la situazione dei lavoratori di tutto il mondo e, di conseguenza, per garantire la “pace universale e duratura”. Nel corso del 1920, l'Ufficio realizzò un'importante indagine sulla libertà di associazione, i cui risultati furono pubblicati tra il 1927 e il 1930 e servirono come base per ulteriori ricerche sull'argomento⁴⁹⁴. Una prima Convenzione in questo ambito, adottata nel 1921, garantiva ai lavoratori delle aree rurali “gli stessi diritti di associazione e di coalizioni dei lavoratori industriali⁴⁹⁵”. Tuttavia, non fu intrapresa alcuna azione legale durante il periodo interbellico. Il gruppo dei lavoratori, che si era inizialmente battuto per l'adozione di una Convenzione, abbandonò tale proposito quando si rese conto che non avrebbe ottenuto sostegno sufficiente per contro-bilanciare l'opposizione degli imprenditori e della maggior parte dei governi all'adozione di uno strumento che avrebbe sancito anche il diritto di sciopero. Il clima politico degli anni '30 e l'ascesa dei regimi autoritari azzerarono le prospettive di successo di una simile iniziativa⁴⁹⁶.

⁴⁹³ Rodgers et al., *The ILO and the Quest for Social Justice*, pp. 45–50.

⁴⁹⁴ OIL, *Freedom of association*, 5 vol., Ginevra, OIL, Studies and Reports, Serie A, pp. 28–32, 1927–1930.

⁴⁹⁵ Convenzione n. 11 del 1921 sulla libertà di associazione (agricoltura).

⁴⁹⁶ OIL, *Freedom of association*.

La Seconda guerra mondiale offrì l'occasione per riaprire il dibattito. I sindacati ottennero un grande riconoscimento tra gli Alleati in virtù della loro partecipazione allo sforzo bellico. Già nel 1941, in occasione della prima Conferenza dell'OIL in tempo di guerra tenutasi a Nuova York, si era tornato a discutere sulla questione della libertà di associazione, spianando la strada per la successiva adozione di una Convenzione⁴⁹⁷. La Dichiarazione di Filadelfia confermò successivamente la libertà di associazione come elemento chiave della "lotta contro il bisogno" nelle società democratiche. Senza limitare la sua applicazione alle società industriali avanzate, la Dichiarazione proclamava il valore universale di tale principio e la sua piena applicabilità alle società in via di sviluppo, in virtù del fatto che "le libertà di espressione e di associazione sono essenziali per un progresso continuo"⁴⁹⁸.

Definita sia come un diritto umano sia, in generale, come prerequisito per l'esercizio dei diritti sociali, la libertà di associazione sembrava predestinata a diventare oggetto di una Convenzione subito dopo la Seconda guerra mondiale. La Guerra fredda, invece, complicò ulteriormente la discussione, poiché l'Unione Sovietica e i sindacati di orientamento comunista della Federazione Sindacale Mondiale (FSM) cercarono di inserire la questione all'interno dell'ordine del giorno dell'ECOSOC. Il motivo principale per cui non volevano che l'OIL si occupasse della questione era il fatto che l'Organizzazione, in quanto dotata di una struttura tripartita, avrebbe dato voce agli imprenditori nella definizione dei diritti sindacali. A quell'epoca, la FSM era una federazione unitaria che raggruppava rappresentanti dei sindacati tanto dell'Est quanto dell'Ovest, ma le opinioni contraddittorie sul Piano Marshall le impedirono di funzionare in maniera regolare. La AFL si opponeva fortemente alla FSM. Dal momento che l'AFL, così come la FSM, godeva di uno status consultivo presso l'ECOSOC, essa formulò una controproposta con cui chiese a quest'ultimo di affidare all'OIL il compito di effettuare un'indagine sulla situazione giuridica in materia di libertà di associazione, che sarebbe servita come base per una futura Convenzione dell'Organizzazione. La mossa dell'AFL, non solo

497 Alla Conferenza, fu istituito un comitato per la collaborazione tra le autorità pubbliche, le organizzazioni degli imprenditori e quelle dei lavoratori. La Conferenza approvò una risoluzione presentata dai lavoratori latinoamericani, in cui si dichiarava che "una vera collaborazione è possibile solo se inserita all'interno di un quadro di istituzioni politiche democratiche che possano garantire la libertà di associazione dei datori di lavoro e dei lavoratori". Tale risoluzione affermava che "l'applicazione del principio di collaborazione esige de facto e de iure: (a) il riconoscimento da parte dello Stato del diritto delle organizzazioni industriali di rappresentare i lavoratori e i datori di lavoro; (b) le organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro dovrebbero riconoscere il loro diritto reciproco di rappresentare rispettivamente i datori di lavoro e i lavoratori". Conferenza dell'OIL, Nuova York e Washington (1941), *Record of Proceedings*, p.166.

498 OIL, Dichiarazione di Filadelfia, art. I (b), (d).

fu appoggiata dal governo americano, ma fu, in effetti, portata avanti con il coordinamento di Washington. A sua volta, l'amministrazione Truman si assicurò che l'OIL avrebbe inserito la questione della libertà di associazione all'ordine del giorno della Conferenza del 1947. La commissione della Conferenza incaricata di elaborare una risoluzione che avrebbe gettato le basi per una nuova Convenzione sulla libertà di associazione era presieduta da David Morse, all'epoca Sottosegretario al lavoro degli Stati Uniti⁴⁹⁹.

Nel dibattito che ne seguì, i principali motivi di conflitto riguardarono la questione del diritto di adesione (o non adesione) ad un sindacato e quella dell'esplicito riconoscimento del diritto di sciopero. I lavoratori riuscirono a far eliminare dalla versione definitiva della Convenzione un paragrafo che avrebbe incluso "il diritto di non aderire a un sindacato", un punto sul quale gli imprenditori si erano battuti a lungo. Il diritto di sciopero non era neppure menzionato esplicitamente nel testo della Convenzione, sebbene fosse chiaro dal contesto che tale diritto era considerato una naturale espressione dei diritti sindacali. La Convenzione sanciva il diritto delle organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro di "organizzare la loro gestione e le loro attività e di formulare i loro programmi di azione" (articolo 3); riconosceva, inoltre, che gli obiettivi di tali organizzazioni erano quelli di "promuovere e difendere gli interessi dei lavoratori o dei datori di lavoro" (articolo 10)⁵⁰⁰. La Convenzione garantiva la libertà di associazione senza la menzione "per tutti gli scopi non contrari alla legge", espressione contenuta nella Costituzione che aveva dato molto margine di manovra ai governi per restringere i diritti dei sindacati. Fu ugualmente respinta un'iniziativa promossa dai paesi dell'Europa orientale e da alcuni membri della FSM volta ad escludere gli imprenditori dal campo di applicazione della Convenzione. Questo rifiuto, approvato dalla maggior parte dei rappresentanti dei lavoratori, rappresentò una presa di posizione forte, e rispondeva tanto all'orientamento occidentale quanto all'approccio tripartito dell'OIL. Allo stesso modo, questo segnò un netto contrasto con la Dichiarazione universale dei diritti umani, redatta quasi parallelamente alla Convenzione dell'OIL, che non menzionava le organizzazioni dei datori di lavoro, ma si limitava esclusivamente a invocare il "diritto di fondare e di iscriversi ai sindacati" con l'obiettivo di difendere gli interessi di tutti i lavoratori⁵⁰¹.

499 OIL, Dichiarazione di Filadelfia, art. I (b), (d).

500 Vd. Bernard Gernigon, Alberto Odero e Horacio Guido, "ILO Principles concerning the Right to Strike", *International Labour Review* 137, n. 4 (1998), pp. 441–481.

501 Assemblea Generale delle Nazioni Unite, Dichiarazione universale dei diritti umani, art. 23 (4), Parigi, 1948.

Le due Convenzioni adottate rispettivamente nel 1948 e nel 1949 furono considerate complementari. Mentre la Convenzione (n. 87) sulla libertà di associazione era stata concepita in primo luogo con l'obiettivo di tutelare le organizzazioni dei lavoratori e degli imprenditori dalle interferenze dello Stato, la Convenzione (n. 98) sul diritto di organizzazione e di contrattazione collettiva definiva i diritti dei lavoratori rispetto ai loro datori di lavoro. L'importanza della libertà di associazione fu riaffermata nel 1950 con la creazione di un meccanismo speciale per verificare il rispetto di tale principio, che fu integrato alle regolari procedure di controllo associate alla ratifica delle Convenzioni n. 87 e n. 98. Nel 1951 fu fondato in seno all'OIL un Comitato sulla libertà di associazione, anch'esso di natura tripartita, il cui compito era, ed è ancora, quello di indagare sulle accuse di violazione dei diritti sindacali ricevute dalle Nazioni Unite o dall'OIL, indipendentemente dal fatto che le due Convenzioni siano state ratificate o meno nel paese in questione⁵⁰².

A differenza di tutte le altre "Convenzioni sui diritti umani" dell'OIL, nel caso della libertà di associazione, i dibattiti si inasprirono dopo l'approvazione della Convenzione. La riammissione dell'Unione Sovietica all'OIL nel 1954, e l'adesione di Bielorussia e Ucraina, aumentò il numero dei voti del blocco comunista, sollevando ancora una volta delle domande sul significato di tale principio e delle sue implicazioni per la struttura tripartita dell'OIL. In linea con la dottrina ufficiale, lo "Stato comunista" incarnava gli interessi dei lavoratori, essendone, allo stesso tempo, l'unico datore di lavoro. Di conseguenza, il socialismo non lasciava spazio né alle associazioni dei datori di lavoro, né alle associazioni dei lavoratori indipendenti dallo Stato, né tantomeno offriva la possibilità alle persone di aderire liberamente a tali organizzazioni. In quest'ottica, i sindacati esistevano principalmente come istituzioni volte ad amministrare parti significative dello Stato sociale socialista, a garantire la stabilità sociale e ad attuare le direttive dei partiti in materia di produzione. La libertà di associazione, così com'era definita dall'OIL, non esisteva nell'Unione Sovietica né all'interno dei suoi Stati satellite. Ciononostante, questi paesi inviarono quattro delegati del governo alla Conferenza Internazionale del Lavoro, sollevando molte critiche da parte delle delegazioni occidentali⁵⁰³.

502 Alcock, *History of the International Labor Organization*, pp. 268–270.

503 Divisa sulla questione, la Confederazione Internazionale dei Sindacati Liberi (CISL internazionale) contestò, nel 1954, la legittimità dei lavoratori sovietici e presentò una denuncia al Comitato sulla libertà di associazione sull'indipendenza dei sindacati sovietici. La legittimità dei datori di lavoro fu invece contestata dal gruppo dei datori di lavoro, ma la Conferenza decise, alla fine, di non dar seguito alle contestazioni, né nel primo né nel secondo caso. Tali questioni rimasero tuttavia all'ordine del giorno per molti anni. Vedasi Valticos, *International Labour Law*, pp. 31–34; Alcock, *History of the International Labor Organization*, pp. 290–292.

Non era la prima volta che la legittimità dei rappresentanti dei lavoratori era contestata all'interno dell'OIL. Negli anni tra le due guerre, l'Italia fascista era stata oggetto di molte critiche. Alla fine degli anni '40, fu messa seriamente in discussione anche la legittimità dei delegati dei lavoratori argentini. Con il vivo ricordo del fascismo italiano, le organizzazioni dei lavoratori del regime peronista sembravano agli occhi di molti un'eredità del corporativismo fascista. Il caso sovietico era diverso in primo luogo perché, dopo la riammissione dell'Unione Sovietica e prima dell'accelerazione della decolonizzazione, il blocco orientale rappresentava quasi un terzo dei membri dell'OIL, un fatto che metteva in discussione la stessa egemonia dei principi liberal-democratici su cui si fondava l'OIL da molto tempo. Il dibattito si riduceva ad una questione fondamentale: l'OIL doveva rimanere fedele al principio tripartito a qualunque prezzo, oppure l'obiettivo più importante era l'universalismo dei suoi membri e la piena inclusione degli Stati socialisti — o di tutti gli Stati, indipendentemente dal loro sistema politico? Come primo passo per affrontare la questione da un punto di vista meno controverso a livello politico, il Consiglio di amministrazione creò nel 1955 una commissione indipendente per la libertà di organizzazione dei datori di lavoro e dei lavoratori, guidato dal celebre giurista internazionale britannico Lord Arnold McNair, al quale fu affidato il compito di analizzare l'indipendenza delle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori di tutto il mondo dal controllo dei loro governi nazionali⁵⁰⁴. A giudizio di alcuni osservatori, il rapporto del 1956 della commissione McNair era quasi arrivato a ridefinire il principio tripartito, che, sempre secondo il rapporto, non poteva essere limitato a un solo sistema economico e sociale. Analizzando poi la relazione tra Stato da una parte e organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro dall'altra, il rapporto sottolineò alcune convergenze tra i sistemi socioeconomici dei paesi orientali e quelli occidentali. Dopo la guerra, il peso crescente dell'intervento dello Stato nell'economia e la continua espansione del settore pubblico nei paesi occidentali avevano infatti trasformato il ruolo delle organizzazioni degli imprenditori e dei lavoratori anche all'interno di questi paesi. I sindacati, ad esempio, erano spesso coinvolti nella definizione delle politiche destinate all'aumento della produttività. In questo contesto, e nonostante le grandi differenze nel grado di indipendenza, le funzioni effettivamente svolte dai

504 McNair era stato Presidente della Corte internazionale di giustizia ed era membro di lunga data della Commissione di esperti per l'applicazione delle Convenzioni e delle Raccomandazioni (CEACR). I suoi due colleghi in questo comitato furono il messicano Pedro de Alba, esperto di diritto internazionale ed ex rappresentante del governo messicano, e A.R. Cornelius, giudice del Tribunale federale pakistano.

sindacati e dalle organizzazioni dei datori di lavoro negli Stati socialisti e nelle democrazie dell'economia di mercato erano diventate sempre più simili. In conclusione, il rapporto non trovò ragioni valide per escludere i rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro dei paesi del blocco orientale dalle riunioni dell'OIL⁵⁰⁵.

Quando il rapporto fu discusso in occasione della Conferenza del 1956, l'atmosfera era molto tesa e i lavoratori dei paesi occidentali, in particolare, si rifiutarono di accettare le sue conclusioni. Ad ogni modo, nonostante il conflitto sarebbe durato per un altro decennio, era evidente che la maggior parte dei membri dell'OIL non avesse interesse ad una rottura con il blocco orientale, ragion per cui fu tacitamente accettata la partecipazione dei rappresentanti dei lavoratori e degli imprenditori del blocco sovietico. A quel punto, era ormai difficile ignorare il fatto che il contesto internazionale stava trasformando l'approccio tripartito e il principio stesso della libertà di organizzazione. Questi due principi, che erano stati affermati in modo prominente nell'articolo 1 della Dichiarazione di Filadelfia, entrarono a far parte del dibattito mondiale sul ruolo dei sindacati nei processi di sviluppo sociale ed economico guidati dallo Stato.

Nel contesto della decolonizzazione, la libertà di associazione e il principio tripartito furono al centro delle discussioni con i nuovi Stati indipendenti dell'Asia e dell'Africa rispetto al ruolo delle norme dell'OIL nel processo di sviluppo. A tal riguardo, il colonialismo aveva lasciato un'eredità difficile da gestire. La "clausola coloniale" e l'esistenza, in parallelo, di una meno rigorosa Convenzione "coloniale" che sanciva il diritto alla libertà di associazione "nei territori dipendenti", ossia la Convenzione n. 84 del 1947 sul diritto di associazione (territori non metropolitani), consentirono agli ultimi regimi coloniali di attuare due diverse norme in materia di diritti sindacali, e ciò spesso fino alla vigilia dell'indipendenza. Le Convenzioni coloniali differivano dalle norme ordinarie su un punto essenziale, ossia sul ruolo politico dei sindacati, un ambito in cui esse applicavano restrizioni più severe alle attività sindacali. Sebbene applicassero politiche differenti, le potenze coloniali erano accomunate da un'ambiguità di fondo sulle libertà concesse ai sindacati all'interno dei loro territori. Da un lato, e almeno per quanto riguardava la Gran Bretagna e la Francia, promuovere la creazione di sindacati nell'ambito del "colonialismo sociale" del dopoguerra era considerato un mezzo per attirare alleati affidabili e il cui supporto sarebbe stato indispen-

505 Per il rapporto McNair, vedasi anche, *History of the International Labor Organization*, pp. 300–303; Ghébal, *The International Labour Organisation*, pp. 127–131.

sabile per la realizzazione dei progetti di sviluppo coloniale. Dall'altro lato, in considerazione delle limitazioni imposte alle loro attività politiche "ordinarie", era difficile limitare le organizzazioni sindacali ad un tipo di attività "apolitica", come previsto dalle autorità coloniali. Anche prima dell'indipendenza, i sindacati e i loro dirigenti avevano spesso partecipato a progetti di emancipazione anti-coloniale. Di conseguenza, la realtà sul campo smentiva una delle idee fondamentali alla base sia delle Convenzioni "ordinarie" sia di quelle coloniali, che considerava i rapporti di lavoro liberi e democratici come un presupposto per lo sviluppo sociale ed economico. Invece, l'eredità coloniale implicava un diverso concetto di modernizzazione, essenzialmente autoritario, in cui i governi e la dirigenza politica vedevano la mancanza di restrizioni nei rapporti di lavoro come un ostacolo alla produttività e alla crescita. Ai loro occhi la questione dei rapporti lavorativi era, tuttavia, un obiettivo lontano, secondario a considerazioni di tipo economico⁵⁰⁶.

Fu abbastanza facile creare un collegamento con le conclusioni del rapporto McNair. Da questa prospettiva, l'Unione Sovietica rappresentava semplicemente un altro modello autoritario di modernizzazione — allettante in fin dei conti — per molti paesi del Sud del mondo⁵⁰⁷. In effetti, il rapporto McNair confermò questa tendenza anche rispetto alla situazione post-coloniale in Asia, dove riscontrò l'esistenza, per motivi politici ed economici, di diffuse "restrizioni e limitazioni" nella legislazione sulla libertà di associazione. In generale, i governi credevano che il concetto di libertà di associazione descritto nelle norme dell'OIL fosse inconciliabile con le esigenze di sviluppo nazionale. Per questo motivo, le attività sindacali erano sottoposte a stretto controllo da parte dello Stato. Le autorità statali volevano avere l'ultima parola nell'organizzazione dei rapporti di lavoro, motivo per cui, nei paesi in via di sviluppo, il diritto alla contrattazione collettiva era malvisto e sollevava molti dubbi. Come sottolineato dal Primo Ministro indiano Nehru nel 1957, gli interessi nazionali dovevano prevalere su alcuni diritti dei lavoratori. Egli riteneva "abbastanza assurdo che quando si parla di aumentare la produzione [...] sprechiamo le nostre energie in conflitti del lavoro"⁵⁰⁸.

506 Maul, *Human Rights, Development and Decolonization*, pp. 108–111.

507 Durante il dibattito sulla libertà di associazione, vari governi, come ad esempio quello sudaficano, proposero di estendere la "clausola coloniale" a gruppi della popolazione dei paesi indipendenti che non erano ancora sufficientemente "maturi" per beneficiare di una Convenzione sulla libertà di associazione.

508 OIL, IV Conferenza Regionale Asiatica (1957), *Record of Proceedings*, p. 8.

L'idea che il movimento sindacale dovesse essere subordinato agli interessi nazionali (economici) di sviluppo riapparve frequentemente negli anni seguenti, rafforzandosi soprattutto durante gli anni '60, quando molti paesi africani ottennero l'indipendenza. In quel periodo, la libertà di associazione fu uno degli ambiti in cui si evidenziarono le conseguenze provocate dall'espansione geografica e politica dell'OIL. Quest'ultima reagì con un ulteriore rafforzamento delle sue funzioni tecniche. Riguardo la sua attività normativa, l'esperienza dei dibattiti sulla libertà di associazione e sul principio tripartito promosse un nuovo approccio "promozionale" o "educativo", introdotto da David Morse nel suo rapporto sui diritti umani del 1958, redatto in occasione del decimo anniversario della Dichiarazione universale dei diritti umani e della Convenzione sulla libertà di associazione. In seguito all'adozione di questo approccio, furono avviati programmi di assistenza tecnica in materia di rapporti di lavoro, seguiti da programmi di formazione dei lavoratori, inclusi quelli relativi alla gestione. Tali programmi, rivolti ai paesi in via di sviluppo, avevano l'obiettivo di promuovere i modelli democratici di modernizzazione delle relazioni industriali. Quando questo nuovo ambito di attività emerse negli anni '60, tali modelli mostrarono la forte influenza esercitata dagli esperti statunitensi⁵⁰⁹.

La libertà di associazione e il diritto alla contrattazione collettiva sono, sin da allora, temi fondamentali per l'OIL, e sono rimasti al centro di tutti i dibattiti sull'identità dell'Organizzazione proprio in virtù del loro intrinseco legame con il principio tripartito. Il ruolo e la posizione dei sindacati nel processo di sviluppo rimane una questione controversa (e lo è diventata ancora di più con il peso crescente della Cina). Nel frattempo, la globalizzazione ha aggiunto nuove dimensioni al dibattito, in un'epoca in cui i diritti sindacali devono essere difesi contro il potere delle multinazionali, ma anche in zone economiche speciali extra-territoriali e all'interno di complesse filiere globali di fornitura, spesso non trasparenti⁵¹⁰.

509 La formazione dei lavoratori è stato un elemento fondamentale del programma dell'OIL fin dai primi anni '50, poiché rappresentava un modo per inquadrare la questione dei diritti sindacali in modo tecnico e "apolitico", seguendo l'ispirazione del modello statunitense. Non esiste quasi nessuna ricerca su questo importante ambito d'azione. Per conoscere il contesto generale e la sua attuazione in America Latina, vedasi "Educar in derechos laborales: políticas y acciones desplegadas por la OIT en América Latina durante los años 1950-1970", in *Una historia regional de la OIT*, ed. Caruso e Stagnaro, pp. 213-254.

510 Per una discussione sulla libertà di associazione e sulla posizione dei sindacati nel contesto di un'economia in via di globalizzazione, vedasi i contributi in Yossi Dahan, Hanna Lerner e Faina Milman-Sivan, ed., *Global Justice and International Labour Rights*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016.

La parità di retribuzione tra uomini e donne

Due anni dopo l'adozione degli strumenti sulla libertà di associazione, l'OIL approvò nel 1951 un'altra Convenzione su un tema che era stato sin dall'inizio all'ordine del giorno dell'azione dell'Organizzazione, ossia quello relativo al lavoro delle donne. La Convenzione (n.100) sulla parità di retribuzione andava, per la prima volta, oltre l'approccio protezionista che fino a quel momento aveva caratterizzato le politiche dell'OIL. Le rappresentanti del femminismo egualitario videro in questa Convenzione la conferma che il vento stava cambiando a loro favore⁵¹¹. Tuttavia, tanto la discussione quanto i suoi risultati furono influenzate dalle tensioni esistenti attorno alla posizione delle donne nel mondo del lavoro.

Le origini della Convenzione sulla parità di retribuzione risalgono alla Costituzione del 1919, e in particolare al dibattito degli anni '30⁵¹². A quel tempo, il tema della parità giuridica aveva guadagnato terreno non solo tra le organizzazioni delle donne, ma anche all'interno dell'OIL. Questo approccio si rafforzò successivamente nel periodo della guerra, come conseguenza della crescente necessità di manodopera femminile e dalla mobilitazione delle donne per la ricostruzione. Nel 1939, la seconda Conferenza regionale americana dell'OIL tenutasi a L'Avana approvò delle risoluzioni che sancivano il diritto alla rappresentanza delle donne, il diritto alla parità retributiva e il diritto al lavoro delle donne sposate. Cinque anni dopo, la Dichiarazione di Filadelfia considerò la questione dell'uguaglianza di trattamento tra uomini e donne come una questione di diritti umani⁵¹³.

Uno dei motivi per cui bisognò aspettare sette anni per l'adozione di una Convenzione fu il fatto che anche la questione dell'uguaglianza di genere era uno dei temi di controversia durante la Guerra fredda. Per l'Unione Sovietica e i suoi alleati, la questione della parità retributiva era intrinsecamente legata alla più ampia questione dell'uguaglianza dei diritti sociali ed economici tra uomini e donne, considerata il presupposto per l'esercizio dei diritti politici. I paesi occidentali, al contrario, cercarono di limitare la discussione alla semplice estensione alle donne dei diritti individuali. L'antagonismo dei paesi del blocco comunista nei confronti dell'OIL, pose quest'ultima in una posizione scomoda. Nel 1946, le Nazioni Unite istituirono sotto l'egida dell'ECOSOC una

511 Sui diversi aspetti del lavoro delle donne, vedasi Boris, Hoeltker e Zimmermann, ed., *Women's ILO*.

512 *Ibid*, vedasi in particolare il sottocapitolo "Le donne", Parte I, Cap. 1.

513 Eileen Boris, "Equality's Cold War: The ILO and the UN Commission on the Status of Women, 1946–1970s", in *Women's ILO*, ed. Boris, Hoeltker e Zimmermann, pp. 97–120.



Figura 12: Membri della Commissione sulla parità di retribuzione: Adrian Vermeulen (Paesi Bassi), Beatrice Ann Godwin e Florence Hancock (entrambe del Regno Unito) durante la 33ª sessione della Conferenza Internazionale del Lavoro, 1950.

Commissione sullo status delle donne (Commission on the Status of Women, CSW). Nonostante fosse incentrata sui diritti politici e civili, la CSW considerava i diritti economici delle donne parte integrante del suo mandato. Nei primi anni del dopoguerra, l'OIL iniziò a temere, a ragion veduta, la concorrenza della Commissione. Quest'ultima, inoltre, criticava l'OIL per non aver rinunciato del tutto al carattere protezionista delle sue norme del lavoro.

Come conseguenza, la FSM, la Polonia e l'Unione Sovietica, tentarono di trasferire, nel 1949, la questione della parità di retribuzione dal mandato dell'OIL a quello dell'ECOSOC. Tale tentativo fu un fallimento, esattamente come lo era stato alcuni anni prima il tentativo di trasferire all'ECOSOC la competenza sulle questioni della libertà di associazione⁵¹⁴.

⁵¹⁴ Neunsinger, "The Unobtainable Magic of Numbers", in *Ibid*, pp. 121–148.

Alcune attiviste occidentali, come la statunitense Frieda S. Miller⁵¹⁵, svolsero un ruolo fondamentale nel convincere i governi a prendere in considerazione l'ipotesi di una Convenzione dell'OIL sulla parità di retribuzione. Ella in seguito lavorò come relatrice della commissione per la redazione della Convenzione sulla parità di retribuzione nel 1951. Molti governi occidentali, come gli Stati Uniti, accettarono la Convenzione, ma solo per evitare di essere criticati per aver ostacolato i diritti delle donne. Inoltre, essi offrirono il loro sostegno all'OIL e non volevano che il suo mandato venisse ristretto dalle Nazioni Unite. Nonostante tutti i progressi compiuti, e nonostante fosse stato raggiunto in linea di principio un ampio accordo sulla questione, l'adozione della Convenzione non fu affatto semplice. Oltre al gruppo degli imprenditori, alcuni governi, come quelli di Stati Uniti e Gran Bretagna, avrebbero preferito l'adozione di una Raccomandazione. Le differenze di opinioni emersero chiaramente nel rapporto preparato per la Conferenza Internazionale del Lavoro del 1950. Mentre i paesi socialisti erano a favore di una Convenzione ambiziosa, alcuni paesi occidentali erano titubanti sull'adozione di un simile strumento, fornendo spiegazioni tanto culturali quanto di natura pratica. Il Regno Unito e i Paesi Bassi sottolinearono il fatto che non si potessero ignorare i maggiori costi di produzione connessi alle caratteristiche naturali delle donne. Il governo svizzero dichiarò, senza mezzi termini, che la struttura del paese, il suo modo di pensare e le sue peculiarità erano opposte al principio della parità di retribuzione fra la manodopera maschile e la manodopera femminile per un lavoro di egual valore, arrivando a chiedersi se un simile strumento fosse veramente pensato nell'interesse delle donne, poiché, in fin dei conti, avrebbe ridotto le loro opportunità di lavoro⁵¹⁶. La Finlandia e la Svezia, che disponevano di solidi meccanismi di contrattazione collettiva, si opposero inizialmente alla Convenzione. Per questi paesi, la parità retributiva non era che un aspetto della più ampia questione della politica salariale per la quale lo Stato non avrebbe dovuto interferire nei negoziati tra sindacati e datori di lavoro⁵¹⁷. Oltre alle argomentazioni di natura economica, gli oppositori della parità di retribuzione facevano spesso appello ai maggiori costi di produzione della manodopera femminile, ad esempio a causa della maternità. Alcuni paesi del Sud del mondo avevano seri motivi di preoccupazione. L'India, ad esempio, era a favore dell'adozione di una Rac-

515 Jensen, "US New Deal Policy Experts and the ILO, 1948–1954", pp. 172–189.

516 Conferenza Internazionale del Lavoro, 33ª Sessione 1950, *Record of Proceedings*, Rapporto V (2): Sintesi della posizione dei paesi che avevano partecipato all'indagine del 1949, Ginevra, 1951, pp. 6 e 61.

517 Conferenza internazionale del lavoro, 33ª Sessione 1950, Rapporto V (2), p. 69.

comandazione, sottolineando i problemi pratici derivanti dalla mancanza di un adeguato meccanismo salariale basato sulle caratteristiche del lavoro nei principali settori della sua economia, che avrebbe reso pressoché impossibile applicare il principio della parità retributiva⁵¹⁸.

Nel secondo dibattito della Conferenza del 1951, le posizioni dei vari paesi rimasero sostanzialmente invariate. I paesi socialisti, come la Polonia e la Cecoslovacchia, rivendicavano l'adozione di una Convenzione con chiare disposizioni per la sua applicazione giuridica. Al contrario, la maggior parte dei delegati dei lavoratori e alcuni governi — tra i quali la Germania, la Francia e i paesi dell'America Latina — erano a favore di una Convenzione con principi generali, associata ad una Raccomandazione pratica che riprendesse, a grandi linee, le bozze dei documenti predisposti dall'Ufficio per la Conferenza. Gli imprenditori e altri governi, tra cui il Regno Unito, l'Italia, l'Australia, l'India, il Sudafrica e i paesi scandinavi, si erano espressi a favore di una Raccomandazione, astenendosi dal voto finale sulla Convenzione. Gli Stati Uniti, sebbene propensi ad una Convenzione, votarono alla fine a favore dell'adozione di un doppio strumento (convenzione e raccomandazione). Alla fine, la Convenzione fu approvata con 105 voti favorevoli, 33 contrari (provenienti principalmente dagli imprenditori) e 40 astensioni⁵¹⁹. Si trattava di un margine abbastanza ridotto se confrontato con quello di altre norme dell'OIL in materia di diritti umani. Le preoccupazioni si riversarono nella, piuttosto complessa, formulazione dell'articolo 2 della Convenzione, in cui si faceva appello a tutti gli Stati membri affinché, “impiegando i metodi più idonei in linea con quelli in vigore per determinare i livelli salariali”, garantissero “l'applicazione a tutti i lavoratori del principio della parità di retribuzione tra la manodopera maschile e quella femminile per un lavoro di egual valore⁵²⁰”.

Nonostante l'adozione della nuova Convenzione, l'uguaglianza di genere sul posto di lavoro rimase un obiettivo ancora lontano⁵²¹. La Convenzione sulla parità di retribuzione, sebbene considerata un importante passo in avanti dagli attivisti per la parità giuridica in Occidente, non pose fine al dibattito sul

518 L'India rivendicava, inoltre, la graduale applicazione di qualsiasi tipo di regolamentazione in materia, chiedendo esenzioni per “imprese familiari, lavoro domestico, industrie non organizzate e impieghi in cui il rendimento delle donne era di norma inferiore a quello degli uomini”, *Ibid.* p. 32.

519 Conferenza internazionale del Lavoro, 34^a sessione 1951, *Record of Proceedings*, Ginevra, 1952, pp. 447–448.

520 Convenzione n. 100 del 1951 sulla parità di retribuzione, art. 2.

521 Un resoconto più dettagliato delle discussioni sulla Convenzione n. 100 e sul ruolo delle organizzazioni femministe internazionali è presente in Eileen Boris, *Making the Woman Worker: Precarious Labor and the Fight for Global Standards, 1919–2019*, Oxford, Oxford University Press, 2019.

ruolo delle donne nel mondo del lavoro. Tuttavia, i suoi effetti si propagarono anche negli anni a seguire, poiché fornì un modello per le successive discussioni a livello nazionale. Il dibattito comunque proseguì all'interno dell'Organizzazione. Sebbene a livello internazionale l'ago della bilancia si fosse spostato a favore della parità giuridica, all'interno dell'OIL la nuova Convenzione si aggiungeva all'insieme delle norme di tipo protezionista rivolte esclusivamente alle donne⁵²². Dal 1950 in poi, la discussione si spostò gradualmente dal ruolo delle donne nel mondo industrializzato alla condizione delle donne nei paesi in via di sviluppo. Quest'ultimo aspetto era stato inizialmente trattato come tema separato. I programmi di cooperazione tecnica rivolti alle donne nelle zone non-industrializzate del mondo cercarono, in maniera automatica, di inserire le donne nel generale processo di sviluppo dei rispettivi paesi. Così facendo, spesso nascondevano, senza volerlo, le condizioni particolarmente precarie di molte donne del Sud del mondo. Occupandosi della cura della famiglia e della casa, le donne avevano sulle loro spalle l'onere della "riproduzione". Oltre a ciò, costituivano il fattore umano essenziale dell'agricoltura rurale di sussistenza e di quella che sarebbe stata definitiva l'"economia informale". Durante gli anni '70, le organizzazioni delle donne del Sud del mondo sfidarono il paradigma della modernizzazione, continuando a criticare, allo stesso tempo, le lacune dell'attivismo femminista occidentale. Quando, negli anni '70, l'OIL "scoprì" l'economia informale, alcune delle ricerche condotte nell'ambito del Programma mondiale per l'occupazione iniziarono a prendere in considerazione la posizione fondamentale che le donne occupavano nello sviluppo rurale⁵²³. Nei suoi programmi di cooperazione tecnica, l'OIL iniziò, in quegli anni, a porre più enfasi maggiormente sulle donne dei paesi in via di sviluppo. Tuttavia, solo dopo venti o trent'anni le discussioni iniziarono a concentrarsi sull'ulteriore pressione esercitata dalla globalizzazione sulle donne del Sud del mondo. Ciò portò all'adozione di nuove norme, che, seppur concepite neutrali dal punto di vista del genere, affrontavano più specificamente la situazione delle donne impiegate nell'economia informale, come la Convenzione n. 177 del 1996 sul lavoro a domicilio e la Convenzione n.189 del 2011 sulle lavoratrici e i lavoratori domestici. Entrambe queste convenzioni erano espressione di una maggiore consapevolezza della condizione delle donne, spesso doppiamente svantaggiate nel mondo globalizzato⁵²⁴.

522 Eloisa Betti, "Unexpected Alliances: Italian Women's Struggles for Equal Pay, 1940s–1960s", in *Women's ILO*, ed. Boris, Hohtker e Zimmermann, pp. 276–299.

523 Michele Sollai, "Humanizing Development", 26; Singer, *Research of the World Employment Programme*.

524 Boris, Hohtker e Zimmermann, "Introduction", *Women's ILO*, pp. 1–23.

La totale abolizione del lavoro forzato

Il dibattito sul lavoro forzato fu avviato in seno all'OIL parallelamente alle discussioni sulla libertà di associazione e sulla parità di retribuzione, anche se esso seguì una dinamica diversa. Come nel caso della libertà di associazione, l'argomento era stato affrontato durante il periodo interbellico. A differenza del primo, però, il tema dell'abolizione del lavoro forzato era già stato oggetto di norme internazionali del lavoro rivolte principalmente ai territori coloniali, con la Convenzione (n. 29) del 1930 sul lavoro forzato come punto centrale di riferimento⁵²⁵. Quando il tema apparve nuovamente all'ordine del giorno dell'OIL subito dopo la fine della Seconda guerra mondiale, i tradizionali aspetti coloniali furono oscurati dalle più recenti vicende del ricorso al lavoro forzato da parte del regime nazista, utilizzato come strumento di sfruttamento economico, punizione politica e mezzo di sterminio. L'attenzione si rivolse immediatamente al sistema dei campi di lavoro, istituito nell'Unione Sovietica per reprimere i presunti oppositori politici. In questo contesto, il problema del lavoro forzato fu riconsiderato come una questione relativa ai diritti umani e il dibattito si spostò sulle forme di lavoro forzato impiegate nei Gulag per scopi tanto politici quanto economici. Il dibattito, quindi, pur partendo da premesse anti-totalitarie, riaprì il fronte della contrapposizione tra il blocco occidentale e quello orientale, costringendo i paesi socialisti a mettersi sulla difensiva. Tuttavia, la nuova Convenzione (n.105) sull'abolizione del lavoro forzato, adottata nel 1957, mostrò una concezione molto più ampia del problema rispetto a quanto inizialmente previsto dai promotori occidentali di questo nuovo strumento⁵²⁶.

Nel novembre del 1947, la AFL fece appello all'ECOSOC affinché commissionasse all'OIL uno studio completo sui nuovi sistemi di lavoro forzato negli Stati membri delle Nazioni Unite. La richiesta dell'AFL, formulata e presentata con il sostegno e l'approvazione del governo degli Stati Uniti, era rivolta principalmente all'Unione Sovietica e ai suoi Stati satellite dell'Europa orientale. Dopo accesi dibattiti all'interno delle Nazioni Unite, durante in quali i sovietici tentarono, senza successo, di impedire all'OIL di occuparsi dell'argomento, il Consiglio di amministrazione votò nel 1949 a favore dell'istituzione di una commissione congiunta ONU-OIL per analizzare la questione del lavoro for-

525 Daughton, "ILO Expertise and Colonial Violence"; Rodríguez-Piñero, *Indigenous Peoples, Postcolonialism, and International Law*; Daniel Maul, "The International Labour Organization and the Struggle against Forced Labour from 1919 to the Present", *Labor History* 48 n. 4 (2007), pp. 477-550.

526 Sandrine Kott, "The Forced Labor Issue between Human and Social Rights, 1947-1957", *Humanity* 3, n. 3 (2012), pp. 321-335.

zato nel mondo. I paesi comunisti reagirono alla loro sconfitta cambiando strategia: iniziarono da quel momento a lanciare contrattacchi con cui denunciarono le forme di coercizione sul lavoro derivanti dall'economia capitalista dei paesi occidentali, e tentarono, allo stesso tempo, di spostare l'attenzione sulle persistenti forme coloniali del lavoro forzato⁵²⁷.

Su queste premesse, le Nazioni Unite e l'OIL crearono nel 1951 una Commissione speciale costituito da tre esperti di diritti umani di fama internazionale, guidato dal diplomatico indiano e giurista internazionale Ramaswami Mudaliar. Quest'ultimo rappresentava una continuità con la discussione sul lavoro forzato del 1920, dal momento che era stato membro della commissione incaricata di redigere la Convenzione n. 29. Il mandato originario della Commissione Mudaliar rifletteva la volontà dei paesi occidentali di limitare l'indagine alle forme di coercizione presenti nei paesi del blocco orientale. Nello specifico, la Commissione era chiamata ad esaminare l'esistenza di "sistemi di lavoro forzato o 'correttivo' applicati come mezzo di coercizione politica o punizione per il semplice fatto di avere o esprimere determinate opinioni politiche e, allo stesso tempo, applicati in una tale misura da costituire un elemento importante dell'economia di un determinato paese⁵²⁸". Le attività della Commissione si concentrarono su una grande quantità di documenti e di testimonianze di prima mano fornite da gruppi di pressione privati, come la *International League for the Rights of Man*, con sede negli Stati Uniti, e la *Commission internationale contre le régime concentrationnaire*, un'organizzazione francese che rappresentava i sopravvissuti ai campi nazisti e stalinisti⁵²⁹. La Commissione Mudaliar, tuttavia, ignorò in parte i vincoli del suo mandato, non limitandosi ad analizzare i casi che rispondevano sia al criterio politico che a quello economico. Furono analizzati infatti anche i casi che rispondevano ad uno solo dei due criteri, ottenendo in questo modo un quadro più completo della situazione del lavoro forzato. Nel suo rapporto del 1953, La Commissione denunciò l'esistenza di sistemi di lavoro forzato mossi

527 In un primo momento, le iniziative americane non furono accolte dalle potenze coloniali, poiché queste ultime temevano che sarebbero state criticate per alcune delle loro pratiche. La Francia, in particolare, si oppose fino alla fine alla proposta. Già nel 1951, il Dipartimento di Stato americano si lamentò che l'inviato francese all'ECOSOC stesse "facendo il possibile per minare la posizione degli Stati Uniti sul lavoro forzato". Cit. in Maul, *Human Rights, Development, and Decolonization*, p. 205.

528 Maul, "The ILO and the Struggle against Forced Labour", 485–486. Sul lavoro del Comitato Mudaliar, vedasi anche Kott, "The Forced Labor Issue", pp. 326–327.

529 La *International League for the Rights of Man* fu fondata nel 1942 da Roger Baldwin e da alcuni emigrati europei, quali lo psicologo francese Henri Laugier, che sarebbe successivamente diventato Sottosegretario generale delle Nazioni Unite. Kott, "The Forced Labour Issue", p. 27.

da motivazioni sia politiche che economiche in tutti i paesi del blocco comunista. Tra i paesi in cui esistevano, invece, sistemi con motivazioni politiche o economiche, il Sudafrica era in cima alla lista, ma erano presenti anche due potenze coloniali, ossia il Portogallo e il Belgio⁵³⁰.

Sulla base del rapporto Mudaliar, nel 1954 il Consiglio di amministrazione diede il via libera per l'elaborazione di una nuova Convenzione, e istituì una nuova Commissione — escludendo questa volta le Nazioni Unite — guidata da Paul Ruegger, il Presidente svizzero del Comitato internazionale della Croce Rossa. Il rapporto finale della Commissione, consegnato nel 1955, confermò i risultati illustrati nel precedente lavoro. Il rapporto Ruegger individuò prove dell'esistenza di sistemi di lavoro forzato con motivazioni politiche e/o economiche in tredici Stati, tra cui i dieci membri socialisti dell'OIL, la Repubblica popolare cinese⁵³¹, i territori portoghesi d'oltremare e l'Unione del Sudafrica⁵³².

Partendo dalle considerazioni del rapporto Ruegger, l'OIL adottò una nuova Convenzione con l'obiettivo della completa abolizione del lavoro forzato. Questo nuovo strumento vietava il ricorso al lavoro forzato inteso come: strumento di coercizione e di educazione politica e come metodo di mobilitazione e uso della manodopera con finalità di sviluppo economico. Su iniziativa del gruppo dei lavoratori, la Convenzione fu estesa al divieto del lavoro forzato o obbligatorio come mezzo di disciplina del lavoro, di punizione per la partecipazione a scioperi, o come strumento di discriminazione razziale, sociale, nazionale o religiosa. Quest'ultimo punto faceva riferimento alle discussioni su una Convenzione contro la discriminazione, che, come vedremo più avanti, si stavano svolgendo nello stesso momento⁵³³. La discussione passò in secondo piano quando l'Unione Sovietica tentò, all'ultimo momento, di ribaltare la situazione contro i paesi occidentali. I paesi del blocco comunista, infatti, appoggiarono per la prima volta una Convenzione, ma invitarono allo stesso tempo i delegati della Conferenza a trasformare il dibattito sul lavoro forzato in un tribunale contro il colonialismo. Questo tentativo, tuttavia, si dimostrò un fallimento, poiché pochissimi paesi intendevano contribuire alla vittoria della battaglia propagandistica di Mosca solo pochi mesi dopo la repressione sovietica dell'insurrezione di Budapest del 1956. Ad ogni modo, non passò

530 Maul, "The ILO and the Struggle against Forced Labour", pp. 486–487.

531 Il governo nazionalista di Taiwan, che all'epoca occupava il seggio della Cina all'interno dell'OIL, fornì una grande quantità di materiale incriminante su questo tema specifico.

532 Maul, "The ILO and the Struggle against Forced Labour", pp. 487, n.46.

533 Conferenza Internazionale del Lavoro, 39ª sessione, 1956, *Record of Proceedings* e Rapporto IV: Il lavoro forzato, Ginevra, Ufficio Internazionale del Lavoro, 1956, pp. 721–726.

inosservato il fatto che la posizione delle potenze occidentali era indebolita dall'atteggiamento del governo degli Stati Uniti, che, poco prima dell'inizio della Conferenza, aveva annunciato che non avrebbe ratificato la futura Convenzione. Sebbene questa posizione fosse in linea con l'atteggiamento generale degli Stati Uniti rispetto alla ratifica delle norme dell'OIL, pochi avevano immaginato che il governo degli Stati Uniti avrebbe addirittura bocciato una Convenzione che, in un primo momento, aveva contribuito ad elaborare⁵³⁴.

Quando la Convenzione (n.105) sull'abolizione del lavoro forzato fu finalmente adottata, la situazione mondiale era già cambiata. Con la destalinizzazione, il fulcro della discussione si spostò dai campi sovietici ad altri ambiti in cui esisteva il lavoro forzato per scopi politici ed economici. Secondo la Commissione Mudaliar, il recente fenomeno di ricorso al lavoro forzato come mezzo di sviluppo economico era una tendenza generale che prescindeva dai sistemi politici.

Sebbene il rapporto non si rivolgesse principalmente ai paesi in via di sviluppo, fu facile ricollegare queste affermazioni alla situazione di molti nuovi Stati indipendenti. Nei primi anni '60, si rafforzò in Asia e in Africa la posizione di chi voleva sottoporre l'adozione delle Convenzioni dell'OIL a delle specifiche condizioni. Dal loro punto di vista, le Convenzioni non dovevano costituire l'obiettivo ultimo dello sviluppo nazionale. In questo contesto, il ricorso a misure coercitive finalizzate allo sviluppo divenne uno dei principali ambiti di controversia.

Nel 1962, scoppiò un conflitto in seguito alla pubblicazione da parte dell'OIL di un rapporto della Commissione di esperti per l'applicazione delle Convenzioni e delle Raccomandazioni (CEACR) sull'applicazione della Convenzione sul lavoro forzato del 1957. Il rapporto conteneva un vero e proprio attacco a un gruppo di paesi, principalmente dell'Africa subsahariana, nei quali, secondo quanto riportato, alcune forme di lavoro forzato e obbligatorio erano sopravvissute alla transizione verso l'indipendenza⁵³⁵. Alcuni governi avevano persino stabilito nuove forme di lavoro forzato ai fini di sviluppo. Il rapporto segnalava in particolare i "servizi di lavoro per i giovani" (campi di lavoro per i giovani), impiegati generalmente in progetti di infrastruttu-

534 Maul, "The ILO and the Struggle against Forced Labour", pp. 487–489.

535 Secondo il rapporto della Commissione, esistevano forme di lavoro forzato in tutto il mondo, sia in paesi indipendenti sia in territori coloniali. I servizi di lavoro sotto il controllo dell'esercito erano particolarmente frequenti nell'Africa occidentale e orientale. Vedasi OIL, *Record of Proceedings e Rapporto III (Parte IV): Rapporto della Commissione di esperti per l'applicazione delle Convenzioni e delle Raccomandazioni*, Conferenza internazionale del lavoro 46^a Sessione 1962, Ginevra, 1962.

re pubbliche⁵³⁶. Gli Stati in questione reagirono con profonda indignazione, principalmente perché i paesi africani erano accusati di un “crimine classicamente coloniale”. La situazione si aggravò ulteriormente quando il Portogallo, anch'esso accusato — con una denuncia presentata nel 1961 — di aver fatto ricorso al lavoro forzato su vasta scala all'interno dei suoi territori fu poi assolto da gran parte di tali accuse da una commissione d'inchiesta dell'OIL⁵³⁷.

Tuttavia, gli Stati emersi dalla dissoluzione degli imperi coloniali risposero con argomentazioni di carattere generale. Posero l'accento, infatti, sulla formazione professionale di base impartita ai giovani da tali servizi e sull'assoluta necessità del lavoro svolto in questo sistema. A loro difesa, affermarono che il loro stato di sottosviluppo costituiva una situazione di emergenza, paragonabile a uno stato di guerra. Tale considerazione giustificava la mobilitazione di tutte le forze per il raggiungimento di un obiettivo comune. Come dichiarato da un rappresentante del governo della Costa d'Avorio, i paesi in via di sviluppo erano impegnati in una lotta per l'indipendenza economica che era altrettanto grave che qualsiasi battaglia di tipo militare. Ai giovani disposti a spargere sangue per il loro paese doveva essere concessa la possibilità di “difendere la vera indipendenza del paese, cioè, la sua indipendenza economica⁵³⁸”.

In questo contesto politicamente intenso, il dibattito sui servizi di lavoro giovanile in Africa si prolungò fino agli anni '70, quando fu adottata una nuova Raccomandazione sui servizi e la formazione dei giovani, con cui fu finalmente raggiunto un compromesso per risolvere la questione e placare il dibattito⁵³⁹.

536 Il modello per questi servizi di lavoro giovanile, come collettivamente definiti dal CEACR, si rifaceva ad un'istituzione creata all'inizio degli anni '50 in Israele. In realtà, la maggior parte dei servizi di lavoro in Africa erano stati avviati grazie all'aiuto di esperti israeliani.

537 Come reazione immediata, il Portogallo presentò, pochi mesi dopo, una denuncia di lavoro forzato contro la Liberia. Quest'ultima fu dichiarata colpevole di aver violato entrambe le Convenzioni sul lavoro forzato che aveva ratificato rispettivamente nel 1931 e nel 1962, come accertato dalla Commissione d'inchiesta dell'OIL nel 1962. Il caso portoghese è stato ben descritto da José Pedro Monteiro in ‘One of Those Too-Rare Examples’: The International Labour Organization, the Colonial Question and Forced Labour (1961–1963)”, in *Internationalism, Imperialism and the Formation of the Contemporary World. The Past of the Present*, ed. Miguel Bandeira Jerónimo e Pedro José Monteiro, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2018, pp. 221–251.

538 Cit. in Maul, *Human Rights, Development and Decolonization*, p. 265.

539 Raccomandazione n. 136 del 1970 sui programmi speciali per la gioventù.

La discriminazione in materia di impiego e nelle professioni

È sempre nel contesto della decolonizzazione e della Guerra fredda che fu adottata la Convenzione n. 111 del 1958 sulla discriminazione in materia di impiego e professioni. Le discussioni, pur affrontando diverse forme di discriminazione (ad esempio quelle di genere e religiose), si concentrarono principalmente sulla questione dell'abolizione della disparità di trattamento per motivi razziali⁵⁴⁰. Tali discussioni si svolsero in maniera diversa rispetto a quelle precedenti sulla libertà di associazione e sul lavoro forzato. Oltre al valore altamente simbolico che i paesi africani e asiatici attribuivano alla questione della discriminazione, essa offrì inizialmente la possibilità ai paesi del blocco orientale di screditare il mondo occidentale facendo leva sulla situazione interna di alcuni paesi dell'Europa occidentale e all'interno dei territori coloniali. È interessante notare che la lotta contro la discriminazione razziale costrinse il movimento sindacale internazionale a prendere una posizione che trascendesse dalle linee di divisione della Guerra fredda. Il successivo dibattito si concluse con l'approvazione di uno degli strumenti internazionali più coerenti e concisi in materia di diritti umani, che rappresentò una tappa importante verso la Convenzione internazionale delle Nazioni Unite sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, approvata dieci anni dopo, precisamente nel 1969⁵⁴¹.

Come nel caso del lavoro forzato e della libertà di associazione, il problema non era affatto nuovo. I tentativi giapponesi, tutti falliti, di stabilire l'uguaglianza razziale come principio fondamentale della SDN erano stati i primi di una serie di iniziative intraprese con l'obiettivo di sradicare, tanto nelle legislazioni nazionali quanto nel diritto internazionale, la discriminazione legata a motivi di origine etnica e colore della pelle. Come nel caso del lavoro forzato durante la Seconda guerra mondiale, le atrocità commesse in nome di ideologie razziste alimentarono i dibattiti dopo il 1945. L'eradicazione del razzismo era anche l'obiettivo dichiarato dei paesi emergenti dal dominio coloniale. Nel 1947, l'India, paese che aveva da poco ottenuto l'indipendenza, lanciò un attacco in seno alle Nazioni Unite contro le politiche di discriminazione razziale del governo sudafricano⁵⁴². L'anno precedente, l'Assemblea Generale aveva approvato, nella sua prima sessione, una risoluzione che condannava

540 Il genere e la religione figuravano anche tra le categorie che gli autori della Convenzione del 1958 elencarono tra le aree in cui le pratiche discriminatorie dovevano essere abolite.

541 Paul Gordon Lauren, *Power and Prejudice: The Politics and Diplomacy of Racial Discrimination*, Boulder, CO, Westview, 1988.

542 *Ibid.*

la discriminazione per motivi razziali e religiosi, invitando la nuova famiglia delle Nazioni Unite a lottare contro la discriminazione in tutte le sue forme. Nell'immediato dopoguerra, l'UNESCO, in particolare, lanciò alcune iniziative internazionali per combattere la persistente legittimità della discriminazione e della segregazione razziale⁵⁴³.

Gli appelli ad agire contro la discriminazione razziale si fecero sempre più insistenti anche nelle Conferenze Internazionali del Lavoro dopo il 1945, ma l'OIL tardò a rispondere. La Dichiarazione di Filadelfia era stata inequivocabile rispetto alla discriminazione razziale, in quanto, nella parte relativa ai diritti, si riferiva a "tutti gli esseri umani, senza distinzione di razza, credo o sesso di appartenenza". Poiché si trattava di una questione politicamente controversa, l'OIL impiegò più di dieci anni prima di adottare una Convenzione su questo tema. Di fatto, durante quasi tutto questo periodo, i paesi che temevano maggiormente un eventuale dibattito sulla questione, erano proprio quelli dominanti all'interno dell'Organizzazione.

Questo era sicuramente il caso degli Stati Uniti, in cui, in molti Stati del Sud, la popolazione afroamericana viveva ancora sotto una legislazione discriminatoria (le leggi "Jim Crow"). La situazione era diventata un vero imbarazzo diplomatico, tanto che l'Unione Sovietica cercò di sfruttarla a proprio favore in tutti i contesti internazionali⁵⁴⁴. Lo stesso valeva per paesi come il Sudafrica, a cui erano rivolte la maggior parte delle attività antirazziste delle Nazioni Unite, in particolare dopo il 1948, quando l'elezione del Partito nazionalista segnò ufficialmente l'inizio del periodo dell'apartheid. La maggior parte delle potenze coloniali non era favorevole al fatto che le loro politiche discriminatorie fossero messe sotto esame. Molti di loro autorizzavano ancora l'esistenza di "barriere di colore", fortemente radicate nella pratica legislativa e amministrativa, e negavano a determinati gruppi di persone l'accesso all'istruzione, ad alcune professioni, agli incentivi, alla parità di retribuzione o a pari servizi sociali. In effetti, un numero considerevole di paesi aveva motivo di temere un possibile dibattito su questo tema. Le politiche pubbliche di Australia, Nuova Zelanda e Canada si basavano su politiche di immigrazione che escludevano determinati gruppi di persone di colore. Inoltre, all'interno di questi paesi, così come in diversi paesi dell'America Latina, le popolazioni indigene erano vittime di discriminazioni⁵⁴⁵.

543 Amrith e Sluga, "New Histories of the United Nations", pp. 257–260.

544 Anderson, *Eyes Off the Prize*. Lauren, *Power and Prejudice*, pp. 169–171.

545 Ibid.

Considerata la resistenza di molti Stati membri e di alcuni sostenitori a cui l'OIL doveva la sua sopravvivenza durante il dopoguerra, l'Organizzazione fu cauta nel prendere l'iniziativa sulla questione della discriminazione. Fu solo nel 1954, con la riammissione dell'Unione Sovietica, che la questione tornò all'ordine del giorno. Nello stesso anno, le discussioni sulla Convenzione (n. 104) del 1955 sull'abolizione delle sanzioni penali per infrazioni del contratto di lavoro da parte dei lavoratori indigeni, puntarono i riflettori sulle forme di discriminazione esistenti nelle potenze coloniali. Questa Convenzione fu l'ultima norma rivolta ai lavoratori indigeni nei territori coloniali. In sostanza, il dibattito ruotava intorno alla questione se le violazioni dei contratti di lavoro da parte di un lavoratore (ad esempio, nel caso del rifiuto a lavorare o della risoluzione unilaterale) — trattate nella maggior parte dei paesi indipendenti dai tribunali civili — potessero invece essere punite, all'interno delle colonie, con sanzioni penali. Già nel 1939, la Conferenza aveva adottato una convenzione che rivendicava l'"abolizione progressiva" di tali sanzioni. La Convenzione (n. 82) del 1947 sulla politica sociale (territori non metropolitani) rinnovò l'appello a mettere fine a questa pratica. Tuttavia, un rapporto della Commissione di esperti dell'OIL del 1951 incentrato sul tema della politica sociale nei territori non metropolitani mostrò che la maggior parte delle potenze coloniali e il regime sudafricano dell'apartheid applicavano ancora frequentemente le sanzioni penali in tutta l'Africa coloniale⁵⁴⁶. Nel 1954, quando la questione fu discussa alla Conferenza, il rappresentante del governo belga William Van Remoortel dichiarò che le sanzioni penali erano una parte indispensabile del "lavoro educativo" fornito dalle potenze coloniali alle "popolazioni autoctone" e che sarebbero state utili per sollevare questi popoli dalle loro "condizioni primitive" e per "inserirli in un contesto lavorativo costruttivo"⁵⁴⁷. La discussione che ne seguì dimostrò che tale atteggiamento non rifletteva il punto di vista della maggioranza dei membri dell'OIL. La discussione si trasformò rapidamente in una lotta simbolica contro la discriminazione razziale e il progetto iniziale di una raccomandazione fu sostituito da proposte più ambiziose. Alla fine, fu adottata una nuova convenzione che aveva come obiettivo la completa e immediata abolizione delle sanzioni penali, approvata da una schiacciante maggioranza di 169 voti e con un solo voto contrario (quello del Sudafrica)⁵⁴⁸.

546 Nel Congo belga, ad esempio, si registrarono, solo nel 1949, circa 40.000 condanne penali per violazione dei contratti di lavoro o violazione della disciplina sul lavoro, ma sanzioni penali di questo tipo erano in uso anche nei territori portoghesi e britannici in Africa.

547 Cit. in Maul, *Human Rights, Development and Decolonization*, p. 196.

548 Ibid., pp. 192–196.

In questo modo, si aprì la strada all'adozione di nuove misure. Nello stesso anno, l'ECOSOC invitò l'OIL ad esaminare in dettaglio le varie forme di discriminazione esistenti in materia di "impiego e professioni" e a valutare la possibilità di introdurre nuovi strumenti per combatterle. Nel frattempo, cresceva la pressione sulle nazioni occidentali affinché smettessero di opporsi al fatto che l'OIL si occupasse della questione. Alla fine fu deciso di adottare una convenzione che affrontasse la questione della discriminazione. Le discussioni che portarono all'adozione di questa nuova norma evidenziarono le varie dinamiche attorno al dibattito sui diritti umani. Allo stesso tempo, esse diedero luogo a coalizioni che trascendevano, in una certa misura, dalle linee di divisione della Guerra fredda.

In un primo progetto di Convenzione, elaborato dall'Ufficio nel 1957, si faceva riferimento all'adozione di misure "educative" per affrontare la discriminazione razziale sul posto di lavoro. L'elaborazione di questa prima bozza teneva chiaramente in considerazione l'eventuale resistenza di molti Stati occidentali a tutto ciò che li avrebbe impegnati ad adottare misure concrete di politica. Questo approccio, tuttavia, fu presto superato dagli eventi. Gli Stati membri africani e asiatici, sempre più numerosi e sempre più entusiasti dalla Conferenza di Bandung del 1955 sulla solidarietà afro-asiatica, adottarono una posizione ferma rispetto alla questione della discriminazione razziale⁵⁴⁹. Mentre il dibattito procedeva, questa nuova forza "non allineata" si guadagnò il sostegno non solo del blocco socialista, ma anche della maggioranza del gruppo dei lavoratori. Per la CISL internazionale, la questione servì a dimostrare la sua credibilità ai rappresentanti dei lavoratori del Sud del mondo⁵⁵⁰. All'interno del Comitato di redazione, i lavoratori fecero pressioni per inserire nella Convenzione una serie di misure di politiche e legali per far rispettare i principi della Convenzione. La bozza finale cercò di tenere conto della maggior parte delle richieste avanzate dai sostenitori di una Convenzione più ambiziosa.

Quando la Conferenza si riunì nel 1958, il governo degli Stati Uniti, che stava combattendo una battaglia persa, fu criticato duramente quando annunciò che si sarebbe astenuto dal voto sulla Convenzione finale. Per le potenze coloniali fu una sconfitta storica. I rappresentanti del governo della Cecoslovacchia e il gruppo dei lavoratori proposero, separatamente, un emendamento

549 Sulla solidarietà Sud-Sud e il Movimento dei paesi non allineati come nuove forze della politica internazionale, vedasi Jürgen Dinkel, *The Non-Aligned Movement: Genesis, Organization and Politics* (1927–1992, Leiden, Brill, 2019).

550 Anthony Carew, "Conflict within the ICFTU. Anti-Communism and Anti-Colonialism in the 1950s", *International Review of Social History* 41, n. 2, 1996, pp. 147–181.

che avrebbe obbligato i firmatari ad estendere senza riserve l'applicazione delle disposizioni della Convenzione ai loro territori coloniali. Le potenze coloniali si opposero a tale emendamento, affermando che non sarebbe stato conforme alle disposizioni dell'articolo 35 della Costituzione dell'OIL, che sanciva l'applicazione separata delle convenzioni nei territori non metropolitani. Purtroppo, tale affermazione servì solo a puntare i riflettori sull'atteggiamento ormai insostenibile delle potenze coloniali. Invocando la tristemente nota "clausola coloniale", infatti, avevano messo nuovamente in discussione la natura stessa della questione in quanto diritto umano. Il risultato fu una chiara vittoria per entrambe le delegazioni del blocco afro-asiatico e del blocco comunista, che avevano sostenuto all'unanimità l'emendamento. La Convenzione sancì il divieto di discriminazione "per motivi di razza, colore, sesso, religione, opinione politica, ascendenza nazionale o origine sociale" e, secondo la sua formulazione, doveva essere pienamente applicabile anche ai territori coloniali⁵⁵¹. Fu un vero trionfo per i paesi africani e asiatici. A differenza delle questioni del lavoro forzato e della libertà di associazione, il tema della discriminazione razziale acquistò ulteriore slancio nei decenni successivi. Infatti, insieme al diritto all'autodeterminazione, fu la questione in materia di diritti umani più importante per il gruppo in espansione dei nuovi paesi indipendenti.

Se il movimento non perse il suo entusiasmo fu anche perché concentrò la sua attenzione sul regime dell'apartheid sudafricano che, all'inizio degli anni '60, sembrava destinato a consolidare e persino ad espandere le sue politiche razziste. Eventi come il massacro di Sharpeville del marzo 1960 — durante il quale la polizia aprì il fuoco su una folla di manifestanti neri disarmati — e le incarcerazioni di massa dei leader dell'opposizione africana consolidarono ulteriormente la posizione del regime come roccaforte del razzismo istituzionalizzato. I paesi africani e asiatici usarono la loro crescente forza numerica all'interno delle Nazioni Unite per condannare il Sudafrica, richiedendo la sua esclusione da tutte le organizzazioni internazionali, tra cui l'OIL.

L'Organizzazione fu particolarmente presa di mira, poiché l'apartheid si basava su un sistema del lavoro fortemente contraddistinto dalla discriminazione razziale. La situazione si aggravò all'inizio degli anni '60 con la creazione dei cosiddetti *homelands*, territori riservati a vari gruppi etnici neri con l'intenzione principale di fornire manodopera a basso costo all'industria sudafricana. Anche in precedenti occasioni, gli organi dell'OIL, come la Commissione Mudaliar sul lavoro forzato, la Commissione sulla libertà di asso-

551 Convenzione n. 111 del 1958 sulla discriminazione (impiego e professione).

ciazione e la CEACR avevano ripetutamente denunciato le pratiche sociali del regime dell'apartheid⁵⁵². Nel 1960, il conflitto raggiunse un nuovo stadio quando il Ministro del lavoro nigeriano Joseph Modupe Johnson presentò, come portavoce di un gruppo di paesi africani e asiatici, una risoluzione alla Conferenza con la quale invitava il Sudafrica a lasciare volontariamente l'OIL⁵⁵³. Gli alleati occidentali del Sudafrica, tra cui gli Stati Uniti e il Regno Unito, si opposero inizialmente a questa mossa, principalmente per ragioni economiche e geopolitiche. Dal loro punto di vista il regime di Pretoria era un baluardo anticomunista nell'Africa meridionale.

Nel 1963, il gruppo dei paesi africani, che nel frattempo si era ulteriormente rafforzato, riprese la sua lotta per il ritiro del Sudafrica dall'OIL. Quest'ultima fu messa a dura prova quando questi paesi cercarono di negare il diritto di parola al delegato degli imprenditori sudafricani, tuttavia senza ottenere successo. Dopo tale fallimento, abbandonarono la seduta come segno di protesta, ricevendo il supporto del blocco orientale e di molte delegazioni asiatiche e latinoamericane. L'OIL si ritrovò in una posizione estremamente difficile, e, per un attimo, il suo futuro sembrò appeso ad un filo. Un delegato del governo liberiano affermò: "Abbiamo un topo in casa", chiedendo poi retoricamente: "Dobbiamo bruciare la casa per sbarazzarci del topo?"⁵⁵⁴. In un discorso improvvisato ed estremamente emotivo, David Morse condannò la discriminazione razziale come "il nemico della comunità mondiale civilizzata" e "una minaccia per la pace nel mondo" ma fece, allo stesso tempo, appello alle nazioni africane di attenersi alla Costituzione dell'OIL e "combattere questo nemico [...] con metodi che rafforzano le fondamenta dell'ordine mondiale"⁵⁵⁵. Alla fine, egli riuscì a riportare tutte le delegazioni alla Conferenza.

L'Unione sudafricana non poteva essere espulsa poiché la Costituzione dell'OIL non conteneva delle disposizioni al riguardo. Alla fine, fu il Sudafrica stesso ad annunciare che avrebbe sospeso la sua adesione all'OIL, ponendo così fine alla sua cooperazione con l'Organizzazione, nella speranza di poter mettere fine alle ostilità. Poco tempo dopo, però, l'OIL intraprese nuove azio-

552 Riassunto in Ghébali, *The International Labour Organization*, pp. 83–84

553 Nella risoluzione si invitava il Consiglio di amministrazione ad insistere affinché il Sudafrica lasciasse l'Organizzazione. Vedasi la Risoluzione con cui si chiedeva che l'Unione Sudafricana si ritirasse dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro a causa della politica dell'apartheid (discriminazione razziale) esercitata dal governo dell'Unione, in Conferenza Internazionale del Lavoro, 45^a sessione 1961, *Record of Proceedings*, Appendice IV: Rapporto della Commissione sulle risoluzioni, Ginevra, 1961, pp. 696–697.

554 Maul, *Human Rights, Development and Decolonization*, p. 239.

555 Conferenza Internazionale del Lavoro, 47^a sessione 1963, *Record of Proceedings*, Ginevra, 1963, pp. 168–172.

ni sull'apartheid. Nel 1964, la Conferenza adottò una "Dichiarazione sulla politica dell'apartheid della Repubblica del Sudafrica", accompagnata da un "Programma d'azione per l'eliminazione dell'apartheid nell'ambito lavorativo". La Dichiarazione denunciava il governo sudafricano per la sua politica in materia di diritti umani, dichiarando che le sue violazioni dei principi dell'OIL non potevano più essere considerate una questione interna del Paese. Inoltre, raccomandò una modifica della Costituzione dell'OIL per impedire ai membri che erano stati condannati dalle Nazioni Unite per le loro politiche di discriminazione razziale la loro partecipazione agli organi dell'OIL, ad eccezione della Conferenza. Quando il Consiglio di amministrazione approvò a larga maggioranza questo programma d'azione, il Sudafrica dichiarò che avrebbe lasciato l'OIL.

Il ritiro di Pretoria fu accolto senza dubbio con sollievo e, negli anni successivi, diede alla Conferenza la possibilità di rafforzare il carattere antidiscriminatorio dell'OIL, denunciando regolarmente e con fermezza le "politiche degradanti, criminali e disumane" del Sudafrica. Nel 1965, il Direttore Generale iniziò a presentare alla Conferenza annuale delle relazioni speciali che descrivevano nel dettaglio i progressi compiuti nella lotta contro l'apartheid. Nel corso degli anni, l'OIL continuò ad intensificare le attività contro l'apartheid, istituendo anche un Programma di assistenza tecnica speciale per i movimenti di liberazione, a beneficio soprattutto dei gruppi sudafricani in esilio. I rapporti che analizzavano i progressi compiuti e le attività di assistenza fornite ai movimenti di liberazione furono discussi periodicamente da una Commissione speciale della Conferenza. Questa situazione andò avanti fino alle prime elezioni democratiche in Sudafrica, avvenute nel 1994, dopo le quali il paese fu riammesso all'OIL⁵⁵⁶.

La fine degli anni '60 offrì l'occasione di effettuare un bilancio sull'azione dell'OIL nell'ambito dei diritti umani. Nel 1968, l'Organizzazione pubblicò un rapporto dal titolo "The ILO and Human Rights" (L'OIL e i diritti umani) nell'ambito delle celebrazioni per il ventesimo anniversario della Dichiarazione universale dei diritti umani e come contributo per l'Anno internazionale dei diritti umani delle Nazioni Unite. Nel 1969, l'OIL festeggiò il suo 50° anniversario e i 25 anni della Dichiarazione di Filadelfia che aveva aggiunto alla sua attività la dimensione dei diritti umani. Nello stesso anno, l'OIL ottenne

556 Sulla partecipazione dell'OIL alla lotta contro l'apartheid, vedasi Rodgers *et al.*, *The ILO and the Quest for Social Justice*, pp. 50-57.

il premio Nobel per la pace. In quell'occasione, il Comitato norvegese per il Nobel rese omaggio ai successi ottenuti dall'Organizzazione. Nel discorso in occasione della consegna del Nobel, Morse fece un esplicito riferimento al lavoro dell'OIL per i "diritti umani fondamentali"⁵⁵⁷.

Nonostante questi riconoscimenti, fu impossibile nascondere che le tensioni si erano protratte durante il "decennio dei diritti umani" dell'OIL. I precedenti conflitti sulla rappresentanza tripartita avevano perso gran parte della loro asprezza, almeno in Europa, dove la Guerra fredda si era evoluta, nella seconda metà degli anni '60, verso una fase di distensione e dialogo tra Est e Ovest. D'altra parte, il malcontento di alcuni, in particolare i sindacati degli Stati Uniti, sulla coesistenza e accordi che si stavano sviluppando, era difficile da nascondere e sarebbe scoppiato nuovamente da un momento all'altro.

Le divergenze di opinione su come raggiungere un equilibrio appropriato tra i diritti politici e quelli sociali, che avevano contraddistinto i dibattiti postcoloniali sulla libertà di associazione e il lavoro forzato, erano ancora presenti nelle riunioni dell'OIL. Nelle sedi internazionali, il "terzo mondo", rappresentato dal "Gruppo dei 77" (G77), come fu definito a partire dalla prima conferenza dell'UNCTAD nel 1964, rafforzava sempre più la sua posizione nei dibattiti sui diritti umani⁵⁵⁸. La lotta per l'autodeterminazione e quella contro la discriminazione razziale continuavano ad essere punti di incontro dei paesi del Sud del mondo nell'ambito dei diritti umani, con l'apartheid e il colonialismo portoghese come principali bersagli. Inoltre, dal 1967 in poi, l'occupazione israeliana della Cisgiordania e di Gaza all'indomani della guerra dei sei giorni diventò un altro punto di mobilitazione dei paesi del Sud del mondo in nome dei diritti umani.

Allo stesso tempo, si stava rafforzando la posizione dei paesi in via di sviluppo che promuovevano il primato dei diritti sociali ed economici su quelli politici e civili. Ad una conferenza internazionale sui diritti umani convocata dall'ONU a Teheran nel 1968, tale tendenza si manifestò apertamente. I paesi asiatici e africani, che cercavano di ottenere la modernizzazione delle loro società con metodi autoritari, si scontrarono con la concezione occidentale dei diritti umani degli individui⁵⁵⁹. Il crescente peggioramento della situazione economica degli Stati post-coloniali fu caratterizzato da sottosviluppo e

557 Ufficio Internazionale del Lavoro, "ILO and the Social Infrastructure of Peace" Discorso alla Conferenza per la consegna del Premio Nobel, 1969.

558 Steven L. B. Jensen, *The Making of International Human Rights: The 1960s, Decolonization, and the Reconstruction of Global Values*, Human Rights in History, New York, Cambridge University Press, 2017

559 Burke, *Decolonization and the Evolution of International Human Rights*, pp. 92-111.

svantaggi strutturali. Secondo questi paesi, il loro “stato di emergenza” giustificava la subordinazione delle libertà individuali all’obiettivo comune dello sviluppo. Sulla base di questa concezione, non solo i diritti sociali ed economici prevalevano sui diritti politici, ma la loro promozione dipendeva da una reinterpretazione della questione di chi potesse beneficiare di tali diritti. Sempre più frequentemente, i diritti sociali ed economici erano promossi come i diritti degli Stati e non come diritti dei cittadini⁵⁶⁰. All’interno di questa visione paternalistica della modernizzazione, tali diritti entravano a far parte della ricerca di un “diritto allo sviluppo”, da raggiungere e ottenere non attraverso la legislazione nazionale, ma piuttosto a livello internazionale, nella lotta per quello che sarebbe stato presto definito il Nuovo ordine economico internazionale (NIEO)⁵⁶¹.

Tali discussioni ebbero delle conseguenze dirette sulla politica dei diritti umani dell’OIL. Le rivendicazioni dei paesi in via di sviluppo non potevano essere ignorate, non soltanto per via delle mutevoli maggioranze all’interno della Conferenza, ma anche perché le critiche sul ruolo delle norme dell’OIL nel processo verso lo sviluppo dividevano anche l’Ufficio. Nel 1963, il Direttore Generale convocò un gruppo di lavoro per discutere sui modi per rendere le norme dell’OIL in materia di lavoro forzato compatibili con le esigenze di sviluppo economico e sociale. La discussione che ne seguì oltrepassò rapidamente l’ambito del lavoro forzato e portò ad un dibattito più generale, che vide la nascita di una “fazione delle norme del lavoro” all’interno dell’Ufficio, contrapposta ad una “fazione dello sviluppo”. Mentre la prima credeva che l’OIL, in quanto unica agenzia di sviluppo del sistema delle Nazioni Unite interessata alle questioni sociali, non potesse subordinare la propria azione normativa a considerazioni di tipo economico, la seconda credeva che l’applicazione delle norme dovesse sottostare a dei fattori economici, come la produttività. Pertanto, quest’ultima auspicava una graduale attuazione delle norme, se necessario, anche in materia di diritti umani. Il dibattito di fondo

560 Per consultare le opinioni alternative, vedasi Vijay Prashad, *The Darker Nations: A People's History of the Third World, A New Press People's History*, New York, New Press, 2007; Jensen, *The Making of International Human Rights*.

561 Sul NIEO, vd. Dietrich, *Oil Revolution*.

girava intorno alla questione di capire se i modelli autoritari di sviluppo potessero essere accettabili finché l'obiettivo finale rimaneva sociale o se le norme dell'OIL fossero solo uno dei mezzi, piuttosto che l'obiettivo del processo di sviluppo⁵⁶².

Questi dibattiti risuonarono nella relazione di David Morse alla Conferenza del 1968, in cui difese un approccio integrato allo sviluppo, secondo cui le norme in materia di diritti umani non erano solo degli ideali a cui aspirare, ma anche il mezzo per raggiungere un obiettivo. Morse riaffermò il valore universale dei quattro principi di base della Dichiarazione di Filadelfia: libertà, uguaglianza, sicurezza economica e dignità. Allo stesso tempo, affermò che “mentre alcuni di questi, come il diritto al lavoro, il diritto a condizioni di lavoro e di vita compatibili con la dignità umana o il diritto alla parità di opportunità costituiscono essenzialmente gli obiettivi da raggiungere, altri, come la libertà di associazione o il diritto alla contrattazione collettiva, non sono solo obiettivi, ma rappresentano anche mezzi di azione che possono mettersi al servizio di tutti i diritti e di tutte le libertà che ci riguardano⁵⁶³”. Venticinque anni dopo la Dichiarazione di Filadelfia, che aveva inserito per la prima volta i diritti umani nell'ambito d'azione dell'OIL, non era ancora chiaro se e in quale misura l'OIL aveva effettivamente un approccio basato su tali diritti.

562 Nel corso del 1970 e nel contesto dei dibattiti sul lavoro forzato, l'Ufficio elaborò vari rapporti sui servizi di lavoro giovanile in Africa. Vedasi Maul, *Human Rights, Development and Decolonization*, pp. 268–272.

563 Conferenza Internazionale del Lavoro, 52^a sessione 1968, *Record of Proceedings* e Rapporto del Direttore Generale (Parte I), *The I.L.O and Human Rights*, Ginevra, 1968, p. 13.

Parte IV **Un terreno scosceso: 1970–1998**

La fine della direzione di David Morse nel maggio 1970, dopo 22 anni, segnò la fine di un'era che aveva trasformato l'Organizzazione. I suoi due successori, Wilfred Jenks prima e Francis Blanchard dopo, erano diversi tanto nel temperamento quanto nello stile di leadership, ma entrambi rappresentarono, ognuno a modo proprio, la continuità. Quando l'inglese Jenks fu eletto Direttore Generale nel 1970, egli contava già su quarant'anni di esperienza all'interno dell'OIL. Era entrato in servizio nell'Ufficio nel 1931 e dagli anni '40 in poi aveva ricoperto incarichi di alto livello: Consigliere legale durante il periodo di guerra, Vicedirettore Generale e, infine, Direttore Generale aggiunto di Morse. Sin dagli inizi della sua carriera, era stato fortemente legato al più ampio contesto delle organizzazioni internazionali. Aveva preso parte alla delegazione dell'OIL alla Conferenza di Bretton Woods e aveva partecipato alla creazione delle Nazioni Unite. Arrivato all'Ufficio come studente dell'eminente giurista dell'Università di Cambridge, Hersch Lauterpacht, Jenks si era fatto un nome al di fuori dell'OIL attraverso le sue numerose pubblicazioni nel campo del diritto internazionale. Egli aveva giocato un ruolo chiave nella stesura della Dichiarazione di Filadelfia e aveva lavorato in diverse commissioni internazionali nel periodo precedente la Dichiarazione Universale dei diritti umani del 1948. Jenks credeva fortemente nel progresso costante del diritto internazionale, e, più di qualsiasi altro dirigente della storia dell'OIL, difendeva l'idea che il mandato sociale dell'Organizzazione fosse fondato sui diritti umani⁵⁶⁴. Tuttavia, egli non riuscì a lasciare un'impronta duratura come Direttore Generale, poiché morì improvvisamente dopo soli tre anni dall'inizio del suo mandato⁵⁶⁵.

Il successore di Jenks, il francese Francis Blanchard, entrò in carica dopo quasi venticinque anni di esperienza all'interno dell'OIL. Entrato al servizio dell'Organizzazione nel 1951, all'età di 35 anni, occupò la posizione di Vicedirettore Generale nel 1956 e di Direttore Generale aggiunto nel 1968. Blanchard mancava forse delle ambizioni intellettuali e dell'idealismo di Jenks, ma incarnava ugualmente le tradizioni dell'OIL, seppur da una prospettiva diversa. Il suo punto di vista, infatti, era influenzato dalla svolta tecnocratica che l'Organizzazione aveva intrapreso sotto la guida di Morse. Blanchard

564 Jaci Leigh Eisenberg, "Jenks, Clarence Wilfred", in *IO Bio: Biographical Dictionary of Secretaries-General of International Organizations*, ed. Reinalda, Kille e Eisenberg, www.ru.nl/fm/iobio; Jaci Leigh Eisenberg, "Butler, Harold Beresford", *ibid.*

565 Blanchard si scontrò con Jenks per il posto di Direttore Generale nel 1970, dopo l'abbandono di Morse. Jenks ottenne la vittoria per due soli voti, nella più breve competizione nella storia delle elezioni del Direttore Generale dell'OIL, ma ebbe poco tempo per dimostrare di essere in grado di guidare l'OIL attraverso quello che si sarebbe rivelato un difficile periodo di trasformazione.

aveva una formazione giuridica, esattamente come Jenks, e aveva lavorato per l'Organizzazione internazionale per i rifugiati (*International Refugee Organization*, IRO) subito dopo la Seconda guerra mondiale, prima di diventare membro della Divisione della manodopera dell'OIL, di cui fu Direttore a partire dal 1956. Blanchard giocò un ruolo importante nella trasformazione dell'OIL in un'organizzazione di sviluppo e fu responsabile della cooperazione tecnica e dei servizi dell'Organizzazione sul terreno⁵⁶⁶.

Il mandato di Blanchard, dal 1973 al 1989, fu un periodo contraddistinto da diverse tendenze, spesso contrastanti, per le quali l'OIL servì da cassa di risonanza e da laboratorio di prova. In quegli anni, la Guerra fredda stava lasciando spazio alla distensione, al disarmo e ad una certa cooperazione. L'atto finale della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa, tenutasi a Helsinki nel luglio del 1975, costituì l'epicentro di un ordine mondiale bipolare apparentemente stabile e pacifico in Europa. Allo stesso tempo, il periodo degli anni '70 fu caratterizzato per l'OIL da gravi disordini istituzionali, innescati dal breve ritiro degli Stati Uniti dall'Organizzazione dal 1977 al 1981.

Fu un periodo ricco di cambiamenti politici in molte parti del mondo: il conflitto israelo-palestinese si intensificò e diversi governi democratici dell'America Latina furono rovesciati dalle dittature militari che presero il potere negli anni '70. In altre regioni, furono avviati i processi di transizione democratica, come nell'Europa meridionale, dove crollarono i regimi autoritari di lunga data. Nell'Europa dell'Est, la fine del socialismo di Stato culminò nella caduta del muro di Berlino e nella dissoluzione dell'Unione Sovietica tra il 1989 e il 1991. Nello stesso periodo, le ultime vestigia del colonialismo sparirono in Africa con la caduta del regime dell'apartheid in Sudafrica. Dalla Spagna e dal Portogallo al Cile e all'Argentina, dal Sudafrica alla Polonia, l'OIL prese parte a questi processi di transizione. In questo contesto, le discussioni sui diritti umani che accompagnarono questi sviluppi, si fecero strada all'interno dell'OIL, mettendo in discussione alcune norme e alcuni meccanismi che l'Organizzazione aveva stabilito durante il suo "decennio dei diritti umani" nell'immediato Secondo dopoguerra.

566 Non esiste nessuna biografia di Blanchard. Per ulteriori informazioni, vedansi le sue memorie: Francis Blanchard, *L'Organisation internationale du Travail: De la guerre froide à un nouvel ordre mondial*, Paris, Seuil, 2004. Un breve bilancio sul contributo di Blanchard all'OIL è contenuto in Carol Rieglmann Lubin, manoscritto inedito, "Book on ILO", 2002, pp. 165–201.

Sul piano economico, gli anni '70 furono un periodo di crisi e riorientamento. Blanchard prese il posto di Jenks nel contesto della prima crisi petrolifera del 1973, che, a posteriori, segnò l'inizio del declino dell'“epoca d'oro” di crescita e prosperità del dopoguerra. In seguito alla crisi economica e all'aumento della disoccupazione, l'OIL risentì i contraccolpi del cambiamento di paradigma nel pensiero economico. Quando la teoria keynesiana, che aveva dominato il pensiero economico per decenni, lasciò il posto alla *supply-side economics* (economia dal lato dell'offerta), questo cambiamento colpì profondamente l'OIL, influenzando anche le politiche in materia di sviluppo dell'Organizzazione. Se da una parte essa occupò un ruolo di primo piano nei dibattiti degli anni '70 — soprattutto con la Conferenza mondiale sull'occupazione del 1976 che lanciò il concetto di bisogni fondamentali (*basic needs*) — dall'altra parte si ritrovò nuovamente emarginata appena un decennio più tardi, quando le istituzioni finanziarie internazionali imposero all'OIL un adeguamento strutturale per far fronte alle crisi del debito che colpivano molti paesi in via di sviluppo.

In questo contesto altamente instabile, l'OIL riuscì a lanciare iniziative in uno dei suoi tradizionali settori di attività: il miglioramento delle condizioni di lavoro. I primi anni '70 furono caratterizzati dall'avvio di una discussione sull'“umanizzazione del lavoro”, una questione che fu istituzionalizzata, a partire dal 1976, con il Programma internazionale per il miglioramento delle condizioni e dell'ambiente di lavoro (PIACT). In questa prospettiva, parallelamente alle discussioni sul Programma mondiale per l'occupazione, nuove tematiche entrarono a far parte dell'ordine del giorno dell'Organizzazione, tra le quali le questioni ambientali, e, per la prima volta, l'economia informale. La struttura innovativa del PIACT e il suo mandato di ampia portata, che includeva sia i paesi industrializzati che quelli in via di sviluppo, diedero nuovo slancio al dibattito sulle condizioni di lavoro nel mondo, oltrepassando i confini del Programma stesso e superando le difficoltà che l'Organizzazione stava affrontando in un momento di gravi ristrettezze finanziarie derivanti dal ritiro degli Stati Uniti.

7 Nuove incertezze

Nuovi dubbi sull'universalità: il ritiro degli Stati Uniti

Nel maggio del 1970, dopo solo tre settimane dal suo insediamento, Jenks annunciò che avrebbe nominato un rappresentante della Repubblica Socialista Sovietica Bielorussa, Pavel Astapenko, come Vicedirettore Generale. Era la prima volta che un cittadino di un paese del blocco orientale diventava membro del gabinetto del Direttore Generale. Tale nomina ebbe un'enorme valenza simbolica. Da una parte, si trattava di una mossa attesa da tempo da una delle due superpotenze, l'Unione Sovietica, dall'altra contribuì al ritiro dell'altra superpotenza, gli Stati Uniti, avvenuto nel 1977.

La decisione di Jenks di nominare un cittadino sovietico ad un incarico di alto livello — pur essendo una delle ragioni principali del ritiro degli Stati Uniti — s'inseriva in un dibattito più ampio e complesso. In una certa misura, essa rispecchiava la “normalizzazione” della partecipazione del blocco orientale all'OIL. Sul piano tecnico, una simile normalizzazione era già avvenuta in precedenza⁵⁶⁷. La cooperazione tra queste due ideologie era diventata piuttosto “normale” negli ambiti della collaborazione per lo sviluppo e il trasferimento di conoscenze. Sul piano politico, invece, questo processo fu leggermente più lento. David Morse era convinto che l'obiettivo di fondo dell'Unione Sovietica fosse quello di sabotare, e alla fine dividere, il Sistema delle Nazioni Unite⁵⁶⁸. Quando, nel 1960, l'Unione Sovietica esprime per la prima volta il desiderio di occupare un posto di alto livello all'interno dell'OIL, Morse si rifiutò di aderire a tale richiesta e riuscì a respingere i tentativi successivi fino alla fine del suo ultimo mandato. Negli anni Settanta, con il progressivo spirito di distensione della politica internazionale europea, la situazione iniziò in qualche modo a placarsi. Da quel momento in poi, le richieste sovietiche passarono in secondo piano rispetto al problema del progressivo allontanamento del principale sindacato americano, l'AFL-CIO (*The American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations*)⁵⁶⁹, fermamente contrario a qualsiasi concessione al blocco sovietico. Questa situazione, più di qualunque altra, complicò la posizione di Morse. Inoltre, questo allontanamento si inseriva nella lunga storia della relazione spesso complicata tra l'OIL e gli Stati Uniti durante gli

567 Per un'analisi della questione in una prospettiva a lungo termine, vedasi Kott, “OIT, justice sociale et mondes communistes”.

568 Su Morse e le tensioni della Guerra fredda di questo periodo, vedasi Maul, “David Morse”, pp. 2-3.

569 L'AFL e il suo storico rivale, il CIO, si unirono nel 1955 formando l'AFL-CIO.

anni di Morse⁵⁷⁰. Ne fu un esempio l'atteggiamento sempre più ostile, a partire dagli anni '50, dei rappresentanti degli imprenditori statunitensi nei confronti dell'Organizzazione, che bollarono come organizzazione socialista. Questa ostilità si manifestò apertamente nei dibattiti sui diritti umani degli anni '50. Proprio per questo motivo, Morse aveva sempre prestato grande attenzione alle relazioni tra l'OIL e gli Stati Uniti, cercando di rafforzarle attraverso la politica di reclutamento dell'Ufficio e del suo ufficio di Washington⁵⁷¹. Durante la prima fase del suo mandato, il Direttore Generale contò sul supporto costante e fidato dell'AFL-CIO. Tale situazione cambiò nei primi anni '60, quando, sotto la guida del Presidente George Meany, l'AFL-CIO diventò sempre più critica nei confronti di Morse. Agli occhi di Meany, un anticomunista convinto e intransigente, Morse aveva un atteggiamento di compiacenza nei confronti del comunismo⁵⁷². Questa opinione, fondata sulla posizione che Morse aveva assunto riguardo le aspre lotte per la rappresentanza sovietica nella struttura tripartita dell'OIL della fine degli anni '50, fu rafforzata dal modo in cui l'allora Direttore gestì le prime richieste sovietiche del 1960 rispetto ad una posizione di alto livello all'interno dell'OIL. Morse, infatti, aveva vincolato il suo rifiuto ad accogliere la richiesta sovietica all'annuncio che non si sarebbe ripresentato per un secondo mandato come Direttore Generale nel 1962. Quando Morse cambiò idea poco dopo, la sua "rinuncia al ritiro" fu l'ultima goccia che fece traboccare il vaso per l'AFL-CIO, che si era già impegnata a offrire il suo sostegno al Direttore Aggiunto di Morse, Jef Rens. In questa situazione, egli si sentì quindi messo da parte⁵⁷³.

Durante la fine del 1960, quando molti sindacati dell'Europa occidentale iniziarono a mostrare un'apertura a collaborare con il blocco sovietico, la posizione dell'AFL-CIO si inasprì ulteriormente. Nel 1966, la delegazione dei lavoratori statunitensi uscì dalla Conferenza dopo l'elezione di un rappresentante del governo polacco alla carica di Presidente della Conferenza. Nello stesso anno, il gruppo dei lavoratori elesse per la prima volta un delegato dei lavoratori sovietici all'interno del Consiglio di amministrazione⁵⁷⁴. Il crescente allontanamento tra l'AFL-CIO e gli europei portò al ritiro dei sindacati

570 Maul, "David Morse", p. 3.

571 Eisenberg, "Butler, Harold Beresford". Sulle relazioni tra l'OIL e gli Stati Uniti nel dopoguerra, soprattutto nei primi periodi, vedasi Jensen, "US New Deal Policy Experts and the ILO, 1948–1954". Sulle norme sul lavoro, vedasi Lorenz, *Defining Global Justice*.

572 Vedasi Maul, "David Morse".

573 Morse decise di non ritirarsi in seguito ad un intervento dell'Amministrazione del Presidente John F. Kennedy e del Segretario al lavoro statunitense Arthur Goldberg, *Ibid*.

574 Carew, *American Labour's Cold War Abroad*, pp. 268–269, n. 104.

americani dalla CISL Internazionale nel 1968⁵⁷⁵. Il suo progressivo allontanamento, la mancanza di fiducia nell'OIL come alleato nella Guerra fredda durante gli ultimi anni del mandato di Morse e la delusione delle aspettative sul fatto che Jenks — eletto Direttore Generale nel 1970 — potesse riportare l'OIL sulla “buona strada”, furono i principali elementi del contesto in cui si svolsero tali avvenimenti. Gli Stati Uniti, che avevano sostenuto Jenks contro Blanchard, per la semplice ragione che lo ritenevano meno suscettibile di cedere alla pressione sovietica, si sentirono traditi dalla nomina di Pavel Astapenko da parte di Jenks⁵⁷⁶.

Gli americani non furono i soli ad essere sorpresi della nomina di Astapenko; le motivazioni di Jenks rimasero in qualche modo poco chiare. Ciò che è certo — secondo le persone che all'epoca erano vicine a Jenks — è che la sua fede quasi religiosa nella missione delle organizzazioni internazionali e nel “giusto processo” era tale da persuaderlo di avere pieno diritto a nominare persone di sua scelta per incarichi importanti all'interno dell'OIL. Probabilmente, egli aveva sottovalutato le conseguenze politiche delle sue decisioni o forse, come molti hanno affermato, non aveva le capacità diplomatiche necessarie per gestire questa situazione estremamente delicata. Ma a prescindere dalle sue motivazioni, Jenks non fu l'unico a pensare che i paesi del blocco orientale fossero sottorappresentati nelle posizioni di alto livello dell'OIL e che le loro richieste di maggiore rappresentanza e inclusione fossero in qualche modo giustificate⁵⁷⁷.

Alla fine degli anni '60, alcuni governi dell'Europa occidentale avevano già tentato di accogliere le rivendicazioni sovietiche. I tentativi continuarono anche durante gli anni successivi⁵⁷⁸. Questo cambio di approccio suscitò dei timori negli Stati Uniti, poiché molti credevano che il paese avrebbe potuto perdere terreno a livello internazionale. La sconfitta subita nella guerra del Vietnam e la fine ingloriosa dell'Amministrazione Nixon contribuirono a rafforzare la percezione secondo la quale la capacità americana di esercitare un controllo o, da un punto di vista più critico, di esercitare una certa

575 Carew, “Conflict within the ICFTU”. The AFL-CIO aderì nuovamente all'ICFTU nel 1982, dopo la morte di Meany.

576 Francis Maupain, “A Former Legal Adviser as ILO Executive Head: The ‘Immanent Force of Law’, Its Role and Vicissitudes in the Context of a Changing International System”, articolo inedito.

577 Eisenberg, “Jenks, Clarence Wilfred”.

578 Nel 1973, un cittadino sovietico fu nominato per la prima volta come candidato per presiedere il Consiglio di amministrazione. Sia l'AFL-CIO che il governo americano si opposero a tale decisione. Alla fine, grazie al supporto della maggioranza dei lavoratori e degli imprenditori, ma contro il parere della maggior parte dei governi dell'Europa Occidentale, essi riuscirono ad eleggere un rappresentante del governo messicano. Lubin, “Book on ILO”, p. 158.

“egemonia⁵⁷⁹” sulle organizzazioni internazionali si stava deteriorando. Tale percezione alimentò un crescente malcontento. In questa situazione, bastò poco per spostare l’ago della bilancia verso coloro che erano favorevoli al ritiro degli Stati Uniti dagli organismi internazionali. Col senno di poi, questa mossa deve essere interpretata non tanto come atto di forza, quanto piuttosto come espressione di un crescente sentimento di debolezza e isolamento.

Il pretesto finale che spinse gli Stati Uniti a lasciare l’OIL fu tuttavia un altro. Per anni, il governo degli Stati Uniti aveva contestato ciò che percepiva come una crescente politicizzazione dell’OIL (e ancor più di altre istituzioni come l’UNESCO), sotto l’influenza di un gruppo sempre più attivo di paesi del Sud del mondo⁵⁸⁰. Al centro delle loro preoccupazioni c’era il conflitto per l’occupazione israeliana della Cisgiordania, di Gerusalemme Est e della Striscia di Gaza dopo la guerra arabo-israeliana del 1967. Gli Stati arabi, sostenuti dai paesi del blocco orientale e dalla maggioranza del Gruppo dei 77, si servirono progressivamente della loro maggioranza all’interno delle organizzazioni internazionali per mettere Israele sul banco degli imputati ogni qualvolta che se ne presentava l’occasione. Nel 1973, una manciata di voti impedì l’approvazione di una risoluzione che avrebbe condannato Israele per il suo approccio nei confronti dei lavoratori arabi nei territori occupati. Jenks, preoccupato di preservare la regolarità delle procedure — e di inviare un segnale politico anche a Washington — criticò il progetto della risoluzione degli Stati arabi perché chiedeva la condanna di Israele ancora prima che fosse effettuata un’inchiesta ufficiale da parte dell’OIL.⁵⁸¹

L’anno seguente, i paesi arabi ottennero maggiore successo. Malgrado la resistenza quasi unanime dei governi occidentali, degli imprenditori e di una buona parte del gruppo dei lavoratori, l’OIL adottò una risoluzione che condannava la “politica di discriminazione, di razzismo e di violazione delle libertà e dei diritti sindacali delle autorità israeliane in Palestina e nei territori arabi occupati⁵⁸²”. Nel 1975, quando l’Organizzazione per la liberazione della Palestina (OLP) ottenne lo stato di osservatore in seno all’OIL, alcune delegazioni occidentali, compresa quella degli Stati Uniti e della Germania occidentale, lasciarono la sala della Conferenza per protesta. Subito dopo la fine della Conferenza del 1975, l’AFL-CIO invitò il governo degli Stati Uniti ad

579 Cox, “Labor and Hegemony”.

580 Mark F. Imber, *The USA, ILO, UNESCO and IAEA: Politicization and Withdrawal in the Specialized Agencies*, New York, St. Martin’s Press, 1989.

581 Maupain, “A Former Legal Adviser as ILO Executive Head”.

582 Conferenza Internazionale del Lavoro, 59ª sessione 1974, *Record of Proceedings*, Ginevra, 1975, p. 808.

annunciare la sua intenzione di ritirarsi dall'OIL. Nel novembre del 1975, il Segretario di Stato Henry Kissinger inviò una lettera all'OIL in cui comunicava l'intenzione degli Stati Uniti di ritirarsi dall'Organizzazione entro il periodo regolare di due anni. Quattro erano i motivi alla base di tale decisione: (1) il deterioramento del principio tripartito e la crescente presenza di un blocco di delegati dei lavoratori e degli imprenditori "completamente sotto il dominio dei governi"; (2) l'atteggiamento "estremamente selettivo" dell'OIL in materia di diritti umani; (3) il "totale disprezzo" che la Conferenza aveva mostrato in più occasioni sulle procedure stabilite per l'adozione di risoluzioni contro Israele senza un'indagine preliminare; e (4) la politicizzazione indebita dell'OIL nella misura in cui era "maggiormente ed eccessivamente coinvolta in questioni politiche che andavano ben oltre il mandato dell'Organizzazione". Sicuramente gli Stati Uniti nutrivano ancora una certa speranza, poiché la nota prevedeva la possibilità di elaborare proposte per cambiare l'approccio dell'Organizzazione, che gli avrebbe permesso di continuare ad essere uno Stato membro dell'OIL⁵⁸³.

I due anni successivi furono caratterizzati da una forte pressione esercitata sugli Stati Uniti da parte dell'OIL e delle principali potenze occidentali per impedire al paese di lasciare l'Organizzazione. I rappresentanti della Comunità europea, dell'IOE e della CISL Internazionale cercarono di convincere gli americani che la loro voce e la loro influenza erano importanti per affrontare i problemi elencati nella nota di Kissinger. Perfino il Papa cercò di convincere Meany (un cattolico devoto) e il Presidente entrante, Jimmy Carter⁵⁸⁴. Questi sforzi furono inutili. Il 1° novembre 1977, Carter annunciò che i cambiamenti richiesti dagli Stati Uniti non erano stati sufficientemente attuati, ragion per cui essi avrebbero interrotto la loro adesione all'OIL. Il Presidente Carter e il suo Segretario al lavoro, Ray Marshall, che a livello personale erano molto scettici riguardo al passo compiuto, lasciarono una porta aperta all'Organizzazione, affermando che gli Stati Uniti erano "pronti a tornare quando l'OIL si sarebbe dimostrata nuovamente fedele ai suoi principi e alle sue procedure"⁵⁸⁵.

583 Imber, The USA, ILO, UNESCO and IAEA. Yves Beigbeder, "The United States' Withdrawal from the International Labor Organization", *Relations industrielles/Industrial Relations* 34, n. 2 (1979), pp. 223-240 (nota di Kissinger riassunta a pp. 228-229).

584 Si trattava di una tradizione; già Morse aveva chiesto a Papa Giovanni XXIII di convincere Meany ad accettare la rappresentanza dell'Unione Sovietica.

585 Cit. in Lubin, "Book on ILO", p. 170.

È difficile immaginare come l'OIL avrebbe potuto soddisfare le richieste americane in misura tale da consentire agli Stati Uniti di rimanere nell'Organizzazione. Le tre principali richieste statunitensi ponevano tre problemi difficili da risolvere, in quanto erano parte di una più ampio dibattito in cui si scontravano interessi molto diversi, seppure legittimi. Le questioni della libertà di associazione e del lavoro forzato erano difficili da affrontare nel modo suggerito dagli americani e senza compromettere l'equilibrio — conquistato a fatica — tra l'universalismo (dei membri dell'Organizzazione) e il rispetto dei principi dell'OIL, tanto più che questi erano stati messi a dura prova durante il processo di decolonizzazione. Lo stesso valeva per la "selettività" nell'applicazione dei principi dei diritti umani e per le accuse di una progressiva politicizzazione, dal momento che tali questioni riflettevano, in larga misura, l'instabilità degli equilibri e delle priorità della crescente e mutevole composizione dell'OIL.

A partire dal 1975, il Direttore Generale Blanchard riuscì a placare le tensioni politiche della Conferenza, almeno in riferimento ai territori palestinesi occupati (TPO). Egli adottò un meccanismo che prevedeva l'invio di missioni periodiche nei territori occupati, le cui conclusioni sarebbero diventate parte integrante della relazione annuale del Direttore Generale alla Conferenza. Oltre a ciò, tale meccanismo prevedeva attività di assistenza tecnica ai territori palestinesi occupati⁵⁸⁶. Nel 1979, Blanchard effettuò una missione di due settimane in Siria, Giordania, Iraq, Qatar e Kuwait durante la quale riuscì a convincere i rappresentanti dei governi, dei sindacati e degli imprenditori di questi paesi di impedire una escalation del problema e a preservare l'interesse dell'OIL, in vista di un possibile ritorno degli Stati Uniti, accettando il meccanismo del rapporto, che diede visibilità al problema durante la Conferenza, ma che ebbe uno scarso impatto a livello pratico⁵⁸⁷. Da un altro lato, l'argomentazione degli Stati Uniti secondo cui l'OIL era diventata un foro per le accuse delle violazioni dei diritti umani perse vigore nel corso degli anni Settanta. Il crescente attivismo per i diritti umani, sulla scia della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa (CSCE), fornì all'OIL, a partire dalla metà degli anni '70, nuovi motivi per denunciare le violazioni dei diritti umani nei paesi dell'Est.

586 Vedasi il rapporto dell'ex Vicedirettore Generale commissionato dagli Stati arabi (con prefazione di Guy Ryder): Shukri Z. Al-Dajani, *Encounters with Fate and Destiny: A Life in International Politics*, Londra, I.B. Tauris, 2018.

587 Ibid.

Gli anni dell'assenza degli Stati Uniti (1977-1981) misero l'Organizzazione a dura prova. Già nel 1970, come conseguenza della nomina di un cittadino sovietico alla carica di Vicedirettore Generale, il Congresso degli Stati Uniti aveva deciso di congelare i contributi americani al bilancio dell'OIL, misura che si sarebbe ripetuta negli anni successivi. Le conseguenze per l'OIL furono gravi: sebbene molti dei programmi dell'OIL, come il Programma mondiale per l'occupazione, fossero finanziati da fonti esterne, l'OIL perse circa il 25 per cento del suo bilancio ordinario. Ciò costrinse Blanchard a effettuare dei tagli, tanto nelle attività operative che nelle spese per il personale. Le conseguenze politiche furono, al contrario, meno gravi. Durante l'assenza degli Stati Uniti, il campo occidentale si riunì, sotto la guida di Regno Unito, Canada, paesi nordici e altri paesi, nel gruppo dei paesi industrializzati ad economia di mercato (IMEC) con l'obiettivo di coordinare le loro posizioni. Nel frattempo, quasi subito dopo il ritiro degli Stati Uniti, fu avviato un processo di riavvicinamento tra il paese e l'Organizzazione. Nel 1978, il Dipartimento di Stato commissionò un rapporto sulle possibili relazioni future tra l'OIL e gli Stati Uniti, che sembrava piuttosto una raccomandazione per il loro rientro. La conclusione fu che gli Stati Uniti stavano molto meglio all'interno dell'Organizzazione, dalla quale potevano esercitare la propria influenza. Il rapporto, inoltre, riconosceva gli sforzi compiuti dall'OIL per soddisfare le richieste americane. All'inizio del 1980, il Presidente Carter rilasciò una dichiarazione concludendo che:

La maggior parte dei membri dell'OIL — governi, lavoratori e imprenditori — si sono uniti con successo per riportare l'OIL ai suoi scopi originali. Attraverso i loro sforzi, sono state adottate delle misure per rafforzare l'indipendenza dei delegati degli imprenditori e dei lavoratori, per portare avanti delle indagini sulle violazioni dei diritti umani in numerosi paesi, compresa l'Unione Sovietica, e per rafforzare il principio della procedura regolare e, in generale, per ridurre il grado di politicizzazione dell'OIL⁵⁸⁸.

Da un punto di vista storico, l'assenza degli Stati Uniti creò un paradosso, in quanto pregiudicò l'universalismo dell'OIL proprio quando questo approccio si stava progressivamente sviluppando. Negli '70, l'OIL ammise un nuovo gruppo di Stati membri, quali le ex colonie portoghesi, che avevano ottenuto l'indipendenza dopo il 1974, e il Bangladesh, separatosi dal Pakistan nel 1973. Il lungo conflitto in Rhodesia si concluse con l'adesione del nuovo Stato dello

588 "International Labor Organization: Statement on the U.S. Decision to Rejoin the Organization, February 13, 1980", *Public Papers of the Presidents of the United States: Jimmy Carter, 1980-81*, 3 Books, Washington, DC, U.S. Government Printing Office, 1981-1982, Libro 1, p. 306.

Zimbabwe, che ottenne l'indipendenza nel 1980. Cosa ancora più importante, la Repubblica popolare cinese fu riconosciuta come rappresentante ufficiale della Cina, sostituendo Taiwan. La decisione del Consiglio di amministrazione si basò sulla Risoluzione delle Nazioni Unite del 1971 con cui si riconosceva la Repubblica popolare cinese come unico rappresentante legittimo della Cina. L'OIL non aveva contatti diretti con la Cina, che, da parte sua, non aveva molta familiarità con l'Organizzazione. Di conseguenza, per molti anni essa non giocò un ruolo attivo. Blanchard visitò la Cina tre volte nei primi anni '80 e nel 1983 e, dopo i primi segni di apertura sotto la guida di Deng Xiaoping, la Cina inviò per la prima volta una delegazione completa alla Conferenza⁵⁸⁹. Fu solo tra il 1986 e il 1987 che la Cina iniziò effettivamente a svolgere un ruolo più decisivo all'interno dell'Organizzazione⁵⁹⁰.

Dalla Spagna al Sudafrica: l'OIL e il nuovo attivismo per i diritti umani

Parallelamente alle tensioni politiche derivanti dal temporaneo ritiro degli Stati Uniti, l'OIL diventò il referente del nuovo universalismo dei diritti umani, ragion per cui gli anni '70 sono stati descritti come il decennio della "svolta"⁵⁹¹. Fu solo allora, come sostengono alcuni, che i diritti umani si imposero come linguaggio morale della politica internazionale e come "ultima utopia"⁵⁹² che permise ad una sinistra ideologicamente disillusa di sfidare i governi e le élite politiche trascendendo il contesto della Guerra fredda. L'attivismo per i diritti umani, incarnato da Amnesty International, fondata nel 1961, così come da altri gruppi, si concentrò principalmente sui regimi autoritari che potevano essere considerati alleati dell'Occidente: dalle dittature in Spagna, Portogallo e Grecia alle giunte militari in America Latina⁵⁹³ e infine al Sudafrica, dove il consolidamento del regime dell'apartheid aveva lanciato una grande cam-

589 Come segno di apertura e sulla base di una richiesta del Consiglio di amministrazione, l'OIL cancellò le contribuzioni (quote di adesione) della Cina all'Organizzazione che erano maturate dal 1971. Sull'adesione della Cina vedasi Ghébali, *The International Labour Organisation*, pp. 116–125.

590 Vedasi Ann Kent, *Beyond Compliance: China, International Organizations, and Global Security*, Palo Alto, CA, Stanford University Press, 2007, pp.186–189.

591 Jan Eckel e Samuel Moyn, *The Breakthrough: Human Rights in the 1970s*, Pennsylvania Studies in Human Rights, Filadelfia, PA, University of Pennsylvania Press, 2014.

592 Samuel Moyn, *The Last Utopia: Human Rights in History*, Cambridge, MA, The Belknap Press of Harvard University Press, 2010.

593 Patrick William Kelly, *Sovereign Emergencies: Latin America and the Making of Global Human Rights Politics*, Human Rights in History, Cambridge, Cambridge University Press, 2018.

pagna transnazionale nei paesi occidentali⁵⁹⁴. Allo stesso tempo, un numero crescente di governi — quelli dei paesi scandinavi, dei Paesi Bassi, del Canada e degli Stati Uniti, quest'ultimo particolarmente durante l'amministrazione di Jimmy Carter (1977-1981) — dichiararono che i diritti umani rientravano nelle attività della loro politica estera⁵⁹⁵.

A metà degli anni '70, il nuovo dibattito sui diritti umani raggiunse i paesi blocco orientale. La prima occasione fu la Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa — che riunì 35 paesi dell'Europa orientale e occidentale, gli Stati Uniti e il Canada — svoltasi nella capitale finlandese di Helsinki nell'estate del 1975. Il documento finale della Conferenza, noto come Atto finale di Helsinki — promosso come strumento per placare le tensioni della Guerra fredda — conteneva una serie di principi volti a garantire la pacifica coesistenza tra i due blocchi di potere in Europa. La Conferenza fu considerata inizialmente un successo diplomatico per l'Unione Sovietica, ma nonostante ciò le disposizioni del punto VII sul “rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali”, all'epoca ignorate dall'opinione pubblica, avrebbero avuto conseguenze inaspettate. Il meccanismo di controllo promosso dagli accordi di Helsinki diede vita a una rete di commissioni nazionali, liberamente associate in una federazione internazionale che trascendeva la divisione tra Occidente e Oriente. Il processo di Helsinki incoraggiò la creazione di una nuova organizzazione per i diritti umani di stampo occidentale, la *Human Rights Watch*, che iniziò a denunciare i paesi comunisti per le violazioni dei diritti umani in base alle disposizioni dell'Atto finale. Cosa ancora più importante, quest'ultima organizzazione fu alla base della fondazione delle commissioni di Helsinki anche a Mosca e in altri paesi dell'Europa orientale, come il movimento della Carta 77 della Cecoslovacchia. Questi gruppi, da parte loro, invitarono i propri governi a onorare gli impegni che avevano assunto e ad avvalersi dei diritti umani come strumento per sfidare il potere del partito comunista⁵⁹⁶.

594 Håkan Thörn, *Anti-Apartheid and the Emergence of a Global Civil Society*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2006.

595 Sulle politiche sui diritti umani in Scandinavia, vedasi Thorsten Borring Olesen, Helge O. Pharo e Kristian Paaskesen, *Saints and Sinners: Official Development Aid and Its Dynamics in a Historical and Comparative Perspective*, Issues in Contemporary History, Oslo, Akademika Publishing, 2013.

596 Daniel C. Thomas, *The Helsinki Effect: International Norms, Human Rights, and the Demise of Communism*, Princeton, N.J., Princeton University Press, 2001; Sarah B. Snyder, *Human Rights Activism and the End of the Cold War: A Transnational History of the Helsinki Network*, *Human Rights in History*, New York, Cambridge University Press, 2011.

Le discussioni si estesero inevitabilmente alle riunioni dell'OIL, applicando delle forme diverse. In virtù della struttura tripartita dell'OIL e dei meccanismi di controllo, creati per garantire il rispetto delle norme internazionali del lavoro, in particolare in materia di libertà di associazione, queste discussioni si incentrarono principalmente sui diritti sindacali. Questo fu il caso dell'Europa meridionale e dell'America Latina, nonché, negli anni '80, dell'impegno dell'OIL in Polonia. I meccanismi dell'Organizzazione, in particolare quelli per verificare il rispetto della libertà di associazione, consentivano di perseguire efficacemente le violazioni dei diritti dei lavoratori. Tale approccio aveva tuttavia delle limitazioni, come la situazione latinoamericana avrebbe dimostrato.

Una delle regioni in cui la svolta verso l'attivismo per i diritti umani influenzò l'atteggiamento dell'OIL fu l'Europa meridionale, e in particolare la Spagna. Per un breve periodo dopo la guerra, il regime del generale Francisco Franco, che governò il paese dalla fine della guerra civile nel 1939 fino alla morte del *Caudillo* nel 1975, fu emarginato dalla scena internazionale. La soppressione dei diritti sindacali — che costrinse il principale sindacato indipendente del paese, la *Unión General de Trabajadores* (UGT), ad un esilio durato ben 36 anni — fu uno degli elementi chiave del regime. Anche dopo la riammissione della Spagna alle Nazioni Unite e all'OIL nel 1955 (in piena Guerra fredda, durante la quale la Spagna si unì all'alleanza dei paesi occidentali) le relazioni rimasero alquanto distanti. Da una parte l'Ufficio, sotto David Morse, avviò un processo di avvicinamento negli anni Sessanta. Dall'altra il movimento sindacale internazionale partecipò ad una campagna per i diritti umani contro la dittatura. Durante la Conferenza, all'interno del Consiglio di amministrazione, e in particolare in seno alla Commissione sulla libertà di associazione, i rappresentanti dei lavoratori denunciarono ripetutamente il regime di Franco per la repressione dei diritti sindacali⁵⁹⁷.

Verso la fine del decennio, il dibattito si intensificò nuovamente. Dopo l'adozione, nel 1967, delle nuove leggi sindacali, che confermavano il carattere corporativista dei rapporti di lavoro, il regime intensificò la repressione di qualsiasi tipo di attivismo sindacale che andasse oltre i limiti definiti della legge. Di conseguenza, furono presentate all'OIL numerose denunce contro il governo spagnolo (che non aveva ratificato le Convenzioni in materia) per la violazione del principio della libertà di associazione. Nel 1967, il Consiglio di amministrazione decise di nominare un gruppo per effettuare un'indagine

597 OIL, intervista a Manuel Simon, Progetto del centenario dell'OIL, trascrizione inedita, Ginevra, 2014.

sulla situazione dei diritti del lavoro e sindacali in Spagna. All'interno dell'Organizzazione, esistevano opinioni divergenti sulle misure da adottare nei confronti della dittatura spagnola. La prima visita di Morse in Spagna, nel 1965, sfociò in un'accesa discussione con il gruppo dei lavoratori in seno al Consiglio di amministrazione, poiché Morse si era rivolto alla Spagna come "una delle grandi nazioni del mondo libero"⁵⁹⁸. Nel 1969, il governo spagnolo dichiarò lo stato di emergenza e sopprime una serie di libertà individuali. Sia l'OIL che la CISL internazionale condannarono senza mezzi termini tale decisione. Il gruppo d'inchiesta nominato dal Consiglio di amministrazione, nonostante i dubbi della CISL Internazionale sull'efficacia di tale misura, decise di recarsi in Spagna per due settimane. Tale gruppo era composto da esperti di alto livello, tra i quali lo svizzero Paolo Ruegger — membro della Corte permanente di arbitrato dell'Aja e della CEACR e coautore di un rapporto dell'OIL sul lavoro forzato degli anni 1950 — e l'italiano Pier Pasquale Spinelli, ex Direttore dell'Ufficio delle Nazioni Unite a Ginevra. Il gruppo si confrontò con più di 100 persone, inclusi Ministri, autorità giudiziarie ed ecclesiastiche, membri dei consigli provinciali dei lavoratori e degli imprenditori, così come esponenti del mondo accademico. Esso incontrò, inoltre, dirigenti di aziende e rappresentanti dei consigli dei lavoratori e visitò alcune aziende industriali e agricole, così come i servizi sociali. Il gruppo chiese anche di poter parlare con 12 sindacalisti che erano stati imprigionati. Secondo il rapporto del gruppo, i diritti sindacali non erano rispettati dalla Spagna e i sindacalisti venivano imprigionati e torturati. Allo stesso tempo, esso sosteneva che le rivolte sociali che avevano portato il governo a proclamare lo stato di emergenza e ad autorizzare la repressione sindacale avevano avuto origine all'interno delle università⁵⁹⁹.

Il governo spagnolo pubblicò una versione distorta del rapporto ed elaborò un disegno di legge sindacale, ignorando le critiche dell'OIL. Esso dichiarò altresì illegali sia i sindacati indipendenti che gli scioperi. A partire da quel momento, la situazione raggiunse un punto di stallo che sarebbe durato fino alla morte di Franco e alla caduta della dittatura nel 1975. Nel frattempo, il Movimento sindacale internazionale intensificò la sua campagna, servendosi della Commissione sulla libertà di associazione e di altri fori per attacca-

598 Vedasi Jean-Michel Servais, *International Labour Organization (ILO)*, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2005, p. 30; Sébastien Farré, "Trois experts, une visite, un rapport. L'Organisation internationale du travail et la liberté syndicale en Espagne franquiste", in *L'Organisation internationale du travail*, ed. Lespinet-Moret e Viet, pp. 121-130.

599 Pilar Ortuño Anaya, *European Socialists and Spain: The Transition to Democracy, 1959-77*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2002.

re il governo spagnolo. Sulla scorta della condanna dell'OIL delle politiche del governo e, in particolare, dell'incarcerazione dei sindacalisti spagnoli, le proteste portate avanti tanto dai lavoratori spagnoli nel paese quanto dai sindacalisti in esilio si moltiplicarono negli anni successivi. Tutto ciò mise ulteriormente in discussione la legittimità del regime di Franco⁶⁰⁰.

Delle situazioni simili si verificarono in Portogallo, dove la Rivoluzione dei garofani del 1974 pose fine ad un regime autoritario che durava da più di 60 anni, così come in Grecia, governata da una giunta di colonnelli dal 1967 al 1974. La Commissione sulla libertà di associazione denunciò ripetutamente la violazione dei diritti sindacali in entrambi i paesi, senza tuttavia tradurre tali denunce in azioni concrete. In tutti questi casi — e in assenza di mezzi che avrebbero potuto costringere i rispettivi regimi a fare delle concessioni — il ruolo dell'OIL si limitò a prestare supporto morale e a servire come riferimento esterno tanto per alcuni gruppi di oppositori quanto per i sindacalisti, specialmente per quelli in esilio. Nel 1977, la ratifica di due Convenzioni da parte del governo di transizione della Spagna — la Convenzione sulla libertà di associazione e la protezione del diritto sindacale e quella sul diritto di organizzazione e di contrattazione collettiva — dimostrò il valore che questi gruppi attribuivano al ruolo svolto dall'OIL⁶⁰¹.

Verso la metà degli anni '70, mentre nell'Europa meridionale cadeva ciò che restava degli ultimi regimi autoritari, l'America Latina avanzava nella direzione opposta. In Cile, un colpo di stato militare contro il governo del Presidente socialista Salvador Allende nel 1973 fu accompagnato da una massiccia repressione del movimento operaio cileno. Fu dichiarato quasi immediatamente lo stato di emergenza, i diritti sociali furono limitati, la maggior parte dei sindacati furono immediatamente dichiarati illegali e i loro membri furono perseguitati. Molti dirigenti sindacali furono torturati e uccisi insieme ad altri gruppi etichettati indistintamente come "marxisti-leninisti". Altri furono processati dai tribunali militari o esiliati. Le notizie sulle atrocità commesse contro chiunque fosse sospettato di essere un nemico del nuovo regime del generale Augusto Pinochet sollevarono una protesta internazionale, mobilitando, in Occidente, un'ampia coalizione di attivisti per i diritti umani⁶⁰².

⁶⁰⁰ Ibid., pp.61-69

⁶⁰¹ Vedasi le interviste con i sindacalisti spagnoli Nicolas Redondo Urbieto e Marcelino Camacho in N.N., "Voices for Freedom of Association", *Labour Education* 112, n. 3 (1998), pp. 37-41.

⁶⁰² Kim Christiaens, Idesbald Goddeeris e Magaly Rodríguez García, *European Solidarity with Chile, 1970s-1980*, Francoforte sul Meno, Campus, 2014.

Anche in questo caso, l'OIL si concentrò fin da subito sulle violazioni della libertà di associazione e sulla serie di denunce su cui agì la Commissione sulla libertà di associazione, nonostante all'epoca il Cile non avesse ancora ratificato le Convenzioni n. 87 e n. 98. Sulla base di due rapporti presentati al Consiglio di amministrazione nel 1974, l'OIL decise di nominare una commissione di inchiesta e conciliazione che si recò in Cile nel periodo tra novembre e dicembre del 1974. La Commissione fu l'unico gruppo di osservatori internazionali ufficialmente ammessi nel paese durante la dittatura. Nel suo rapporto, essa denunciò senza mezzi termini le violazioni dei diritti umani in generale e, nello specifico, quelli in sindacali, condannando la detenzione, le torture e l'assassinio di sindacalisti. Il rapporto concluse che il regime di Pinochet aveva violato il diritto alla libertà di associazione e formulò una serie di raccomandazioni incentrate principalmente sul ripristino dei diritti civili e politici⁶⁰³.

Il regime rispose negando i fatti e rilasciando dichiarazioni dilatorie. Esso fece alcune concessioni di portata minore ed estese lo stato di emergenza, rimanendo in generale indifferente ai continui appelli e alle ripetute accuse. Nel corso degli anni '70, di fronte al crescente isolamento internazionale, il regime di Pinochet attenuò alcune delle misure oppressive e adottò una nuova legislazione sul lavoro che, pur restituendo un certo margine alle attività sindacali, non rispondeva ancora alle richieste dell'OIL. Nel 1979, la dittatura allentò alcune delle misure più radicali e revocò il divieto alla contrattazione collettiva, ma solo a livello aziendale. I diritti dei lavoratori furono ridefiniti come semplici diritti umani, in riferimento ad un radicale progetto di riforma del libero mercato implementato dai consiglieri economici neoliberali di Pinochet, i cosiddetti "Chicago boys". I diritti collettivi furono esclusi dalla riforma e furono poste delle severe restrizioni al diritto di sciopero. Le riforme consentirono tuttavia al regime di ridurre la pressione internazionale, placando alcuni dei critici dell'amministrazione Carter e del movimento operaio statunitense, che si mostrarono soddisfatti del ripristino di alcune libertà fondamentali. Molte di queste riforme di portata limitata rimasero in vigore fino al ripristino della democrazia nel 1990 e furono ripetutamente criticate da parte dell'OIL. Secondo una decisione della Commissione sulla libertà di associazione del 2009, queste riforme continuavano a violare le Convenzioni n. 87 e n. 98, che il Cile ratificò solo nel 1999⁶⁰⁴.

603 César F. Rosado Marzán, "The Limits of Human Rights for Labour Rights. A Retrospective Look at the Case of Chile", in *The ILO from Geneva to the Pacific Rim*, Jensen e Lichtenstein, ed., pp. 206-230.

604 Wehrli, "ILO and Latin America", p. 26.

L'attenzione internazionale si spostò, nel 1976, verso la vicina Argentina, dove una giunta militare aveva rovesciato il governo di Isabel Perón. Esattamente come in Cile, il nuovo regime si adoperò fin dal primo giorno per smantellare il movimento operaio, senza dubbio il più forte e quello meglio organizzato di tutto il continente, nonché roccaforte del peronismo. Il più grande sindacato argentino, la *Confederación General del Trabajo* (CGT), era membro della CISL internazionale dal 1975. Il regime militare ridusse fortemente i diritti sindacali e, analogamente al caso cileno, migliaia di sindacalisti, insieme ad altri gruppi di perseguitati — tra i quali i rifugiati provenienti da paesi vicini e i sacerdoti cattolici — furono torturati, assassinati o “fatti sparire”. Nel 1976, la Commissione sulla libertà di associazione condannò il regime, richiedendo il ritorno alla normalità e l'applicazione delle norme dell'OIL. Negli anni seguenti, la CISL internazionale, la FSM e la Confederazione mondiale del lavoro (CML)⁶⁰⁵ contribuirono a mantenere alta la pressione sul regime all'interno dell'OIL. Essi unirono le loro forze insieme a quelle di una serie di organizzazioni nazionali e internazionali sui diritti umani — in particolare quelle dell'Europa occidentale come Amnesty International che aveva fatto della violazione dei diritti umani sotto le dittature militari cilene e argentine uno dei principali obiettivi della sua attività⁶⁰⁶.

Nonostante alcune similitudini tra i due paesi, il caso argentino differì da quello cileno per alcuni aspetti importanti. Contrariamente al regime di Pinochet, la giunta militare di Buenos Aires aveva interesse a mostrarsi aperta alla collaborazione con le organizzazioni internazionali. In tal senso, essa negava le violazioni delle disposizioni delle Convenzioni n. 87 e n. 98 che l'Argentina aveva ratificato rispettivamente nel 1960 e nel 1956, accoglieva le missioni di inchiesta dell'OIL e cercava di mostrare un volto pluralista ai visitatori. Allo stesso tempo, manteneva una forte presenza a Ginevra e, salvo poche eccezioni, inviava delegazioni complete alla Conferenza. Tale strategia, tuttavia, non portò ad cambiamenti sostanziali, né rispetto al ripristino

605 La Confederazione mondiale del lavoro (CML) succedette alla Confederazione internazionale dei sindacati cristiani (CISC), che dagli anni '50 in poi riunì anche lavoratori buddisti e musulmani in Asia e Africa e diede vita ad una terza via come alternativa al capitalismo e al comunismo.

606 David Weissbrodt and Maria Luisa Bartolomei, “The Effectiveness of International Human Rights Pressures: The Case of Argentina, 1976–1983”, *Minnesota Law Review* 75 (1991), pp. 1009–1035.

delle libertà sindacali né in riferimento alla situazione generale dei diritti umani. Mentre il regime affermava che le restrizioni fossero temporanee e negava apertamente le sparizioni dei sindacalisti, tanto le restrizioni quanto le sparizioni continuavano ad accadere in maniera indisturbata⁶⁰⁷.

La situazione all'interno dell'Organizzazione era alquanto ambigua: mentre la Commissione sulla libertà di associazione condannava, in termini abbastanza duri, la situazione in Argentina, le missioni di inchiesta inviate nel paese non erano a volte lontane dal legittimare le pratiche del regime. Nel rapporto di una missione guidata, nel 1978, da Antonio Malintoppi, professore italiano di diritto e inviato personale del Direttore Generale Blanchard, si sottolineò la cooperazione con le autorità. Il Consiglio di amministrazione concluse che la situazione si stava evolvendo positivamente. Nel 1979 fu infine approvata una nuova legge, promessa da tempo, volta a disciplinare le attività sindacali. La legge, tuttavia, conteneva ancora diverse lacune che di fatto consentivano di perpetuare le violazioni della libertà di associazione, al punto che essa produsse nuove denunce alla Commissione sulla libertà di associazione. Nel suo rapporto del marzo 1980, la Commissione ribadì la maggior parte delle critiche mosse dalle federazioni sindacali internazionali e dalle organizzazioni dei lavoratori argentine. Nel dicembre 1980, Malintoppi fu a capo di una seconda missione. In seguito a tale missione e al rilascio di numerosi dirigenti sindacali, la delegazione sottolineò nuovamente nel suo rapporto finale i progressi compiuti verso la normalizzazione dei rapporti di lavoro. Tuttavia, tra maggio e giugno del 1983, mentre il regime militare vacillava in seguito alla sconfitta nella guerra delle Malvine (Isole Falkland) all'inizio del 1982, la Commissione sulla libertà di associazione continuava a chiedere l'armonizzazione della legislazione sindacale con le norme dell'OIL e il rilascio dei sindacalisti imprigionati⁶⁰⁸.

I risultati dell'azione dell'OIL rispetto alla questione delle dittature latinoamericane (incluse quelle in Brasile e Uruguay, che comunque attirarono meno attenzione) furono alquanto contraddittori. L'Organizzazione si era fatta portavoce delle denunce contro i regimi militari per la violazione dei diritti umani, rimanendo uno dei pochi fori internazionali aperti alle voci dissidenti. La sua capacità di influenzare la politica sul campo, tuttavia, era fortemente limitata. I casi di Cile e Argentina furono diversi tra di loro nell'approccio dei rispettivi regimi nei confronti della comunità internazionale, ma ottennero

607 Victoria Basualdo, "The ILO and the Argentine Dictatorship (1976–1983)", in *ILO Histories*, Van Daele *et al.*, ed., pp. 401–422.

608 Ibid.

gli stessi risultati in termini di rispetto delle norme dell'OIL e dei diritti umani fondamentali. Secondo alcuni, la decisione della giunta argentina di cooperare con l'OIL, senza tuttavia nessuna sostanziale concessione, fu vantaggiosa per il regime, in quanto legittimò in qualche modo le loro politiche repressive⁶⁰⁹. Il caso cileno, invece, dimostrò alcune debolezze dell'attivismo dei diritti umani dell'OIL in un senso più generale, dimostrando, in particolare, che i diritti del lavoro e i diritti umani “non sempre siedono comodamente uno accanto all'altro”⁶¹⁰. Quando il regime cileno pose fine alle peggiori violazioni dei diritti umani, la pressione internazionale esercitata dalla comunità dei difensori dei diritti umani diminuì in modo significativo. Mentre l'OIL continuava a condannare le violazioni della libertà di associazione e del diritto alla contrattazione collettiva —requisiti per la piena realizzazione dei diritti dei lavoratori, l'attenzione delle organizzazioni internazionali sui diritti umani si rivolgeva già verso altri paesi. Tale schema si sarebbe ripetuto in varie occasioni nel futuro.

L'OIL, tuttavia, riuscì a supportare questi paesi nel processo di transizione dopo la scomparsa dei regimi. In seguito al crollo della giunta militare argentina nel 1983, l'OIL offrì immediatamente il suo aiuto al governo di Raul Alfonsín per ristabilire la legislazione del lavoro democratica⁶¹¹. In Cile, l'OIL prestò assistenza tecnica nella redazione, nel 2001, di un nuovo Codice del lavoro che avrebbe eliminato alcune delle restrizioni più severe degli anni di Pinochet.

Se il processo della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa contribuì a rendere i diritti umani il nuovo linguaggio della dissidenza in molti paesi del blocco orientale, solo in Polonia si trasformò in un movimento di massa. D'altra parte, il contributo dell'OIL fu di maggior impatto in Polonia rispetto ad altri paesi, principalmente per via di una peculiarità della situazione polacca: solo in questo paese la lotta per le libertà politiche era strettamente legata alla lotta per i diritti dei lavoratori⁶¹².

609 Basualdo, “The ILO and the Argentine Dictatorship (1976–1983)”.

610 Rosado Marzán, “The Limits of Human Rights for Labour Rights”, p. 225.

611 Nel maggio del 1984, l'OIL inviò una missione tecnica e, nel 1985, Blanchard visitò il paese. Victoria Basualdo, tuttavia, è piuttosto critica rispetto al ruolo della missione tecnica dell'OIL per l'elaborazione della legislazione sul lavoro post-dittatura, perché, a suo avviso, la missione favoriva coloro che avevano occupato posizioni di potere durante il governo militare, proteggendoli dalle interferenze dello Stato. Vedasi Victoria Basualdo, “La OIT entre la dictadura y la democracia en la Argentina: aportes sobre el papel de organizaciones internacionales en la reconfiguración de las relaciones laborales en la primera mitad de los años 80”, *Anuario del Instituto de Historia Argentina* 17, n. 1 (2017), pp. 1–18.

612 Idesbald Goddeeris, “The Limits of Lobbying: ILO and Solidarnosc”, in *ILO Histories*, Van Daele et al., ed., pp. 423–442.

Nell'estate del 1980, furono organizzati degli scioperi in diversi porti del Mar Baltico, in particolare nei cantieri navali Lenin di Danzica. Dopo settimane di tumulti, il governo polacco firmò un accordo che garantiva ai lavoratori il diritto di istituire sindacati indipendenti. Come conseguenza, nacque il sindacato *Solidarność* (Solidarietà), che diventò presto un grande movimento per il lavoro e per i diritti civili, a cui aderirono circa dieci milioni di persone — più di un terzo della popolazione in età lavorativa della Polonia. Poiché le tensioni crescevano, il governo comunista sotto il generale Wojciech Jaruzelski dichiarò la legge marziale nel dicembre 1981 e iniziò a reprimere *Solidarność*. Il sindacato fu dichiarato illegale e migliaia dei suoi membri, compresi i dirigenti vicini a Lech Wałęsa, furono imprigionati. In reazione a questi eventi, un'alleanza internazionale — che comprendeva la Chiesa cattolica e il suo Papa polacco Giovanni Paolo II, i governi occidentali e i gruppi della società civile — si formò a sostegno di *Solidarność*.

In questo contesto, l'OIL diventò un importante forum per la lotta al riconoscimento di *Solidarność*. La CISL internazionale, la Confederazione europea dei sindacati (CES) e la Confederazione mondiale del lavoro (CML), in quanto principali alleati di *Solidarność* sulla scena internazionale, si impegnarono affinché la questione non fosse messa a tacere. Essi aiutarono i dirigenti in esilio a istituire un ufficio di coordinamento dei loro sforzi internazionali e, grazie alla loro insistenza, la questione rimase all'ordine del giorno a livello internazionale, anche quando, nel corso del tempo, l'attenzione di alcuni dei gruppi che sostenevano *Solidarność* iniziò a spostarsi dalla Polonia. L'OIL stessa, dalla fine del 1970 in poi, aveva esaminato — e inviato delegazioni ad indagare — le denunce presentate dalla CISL internazionale e dalla CML sulla violazione della libertà di associazione e delle rispettive Convenzioni dell'OIL che la Polonia aveva ratificato nel 1957.

In seguito alla messa al bando di *Solidarność*, l'OIL appoggiò attivamente il movimento. Blanchard si recò personalmente in Polonia per convincere il governo a consentire la partecipazione di Lech Wałęsa alla Conferenza internazionale del lavoro del 1981 in rappresentanza dei lavoratori polacchi. Nel gennaio del 1982, la CISL internazionale consegnò all'OIL un elenco di quasi 700 dirigenti sindacali imprigionati in Polonia. La Commissione sulla libertà di associazione esaminò la situazione e stilò un rapporto sulla base del quale il Consiglio di amministrazione condannò apertamente il governo polacco, inviò una missione d'inchiesta in Polonia e chiese la liberazione dei dirigenti di *Solidarność* che erano stati imprigionati⁶¹³.

613 Goddeeris, "The Limits of Lobbying".



Figura 13: Lech Wałęsa alla 67ª sessione della Conferenza Internazionale del Lavoro, 1981.

Alla 68ª sessione della Conferenza internazionale del lavoro nel 1982, alla quale anche Papa Giovanni Paolo II fu invitato, le autorità polacche furono accusate dai delegati dei lavoratori di aver violato le Convenzioni n. 87 e n. 98 dell'OIL. Tuttavia, i tentativi di approvare una risoluzione per far condannare la Polonia fallirono davanti all'opposizione dei paesi del blocco orientale, sostenuti dalla maggioranza del Gruppo dei 77, in particolare dagli Stati arabi (che in cambio ricevettero il sostegno per un'altra risoluzione che denunciava Israele).

Nel marzo 1983, il Consiglio di amministrazione decise di istituire una commissione d'inchiesta, che constatò la mancanza di una base giuridica per la messa al bando di Solidarność. Il governo polacco, sostenuto da altri paesi socialisti, reagì con grande indignazione al rapporto della Commissione che fu sottoposto all'attenzione del Consiglio di amministrazione nel giugno 1984. Nel novembre dello stesso anno, la Polonia inviò una nota che annunciava la sua intenzione di ritirarsi dall'OIL entro il periodo di due anni. A quel punto, e nonostante le continue proteste da parte del gruppo dei lavoratori, l'OIL mitigò il suo approccio nei confronti della Polonia per evitare che abbandonasse l'Organizzazione. Le restrizioni imposte dalla legge marziale furono progressivamente attenuate e nel 1986 Solidarność tornò ad operare regolarmente. La Polonia decise inizialmente di rimandare il suo ritiro e, alla fine, rimase

nell'Organizzazione⁶¹⁴. Da quel momento, fu la politica della *perestrojka* sotto il nuovo leader sovietico Mikhail Gorbaciov a scandire il ritmo dei cambiamenti nella regione. Come conseguenza, i rappresentanti dei lavoratori del blocco comunista, precedentemente monolitico, non furono più obbligati a votare all'interno dell'OIL secondo le politiche dei loro governi. Quando la Polonia diventò, nel 1989, il primo paese del blocco orientale a porre fine al monopolio politico del partito comunista e Solidarność vinse le prime elezioni libere tenute dal 1945, le discussioni avevano già perso gran parte della tensione politica. La fine simbolica delle discussioni avvenne nel 1990, quando il Primo Ministro eletto democraticamente, Tadeusz Mazowiecki, si rivolse alla Conferenza, accompagnato da Lech Wałęsa, che sarebbe diventato di lì a breve il primo Presidente della Polonia postcomunista.

Più o meno nello stesso periodo si concluse un altro conflitto in cui l'OIL era stato coinvolto fin dall'inizio: nel febbraio del 1990, Nelson Mandela fu rilasciato dal carcere dopo 27 anni di reclusione da parte del regime sudafricano dell'apartheid. Ciò costituì il primo passo di un periodo di transizione, che si concluse con l'abolizione di tutte le politiche dell'apartheid. Nel 1994, Mandela fu eletto Presidente alle prime elezioni libere aperte a tutti i sudafricani.

La transizione segnò il punto di arrivo del lungo confronto dell'OIL con il regime sudafricano dell'apartheid. Le prime azioni concrete contro l'apartheid erano state intraprese quasi 30 anni prima con l'adozione, nel 1964, di un Programma per l'eliminazione dell'apartheid nell'ambito di lavoro nella Repubblica del Sudafrica, nonché con la "Dichiarazione relativa alla politica dell'apartheid"⁶¹⁵. Da quel momento, il Direttore Generale presentò dei rapporti speciali su questa questione alla Conferenza annuale dell'OIL. Le attività contro l'apartheid furono costantemente rafforzate nei decenni successivi. Esse includevano inviti al boicottaggio e all'isolamento internazionale del regime, nonché il sostegno materiale e politico per i gruppi di opposizione interni al paese e per i movimenti di liberazione nazionale del Sudafrica e della Namibia che lavoravano in esilio⁶¹⁶.

614 Nel 1986 la Polonia rinnovò la notifica relativa al suo ritiro, mentre nel 1987 decise di sospendere questa decisione. Vedasi Ghébali, *The International Labour Organisation*, pp. 112–113.

615 Vedasi il capitolo 6 "Il decennio dei diritti umani" della Parte III di questa monografia.

616 Per un più ampio contesto delle Nazioni Unite, vedasi United Nations, *The United Nations and Apartheid 1948–*

1994, New York, Dipartimento di informazione pubblica delle Nazioni Unite, 1994.

L'azione dell'OIL contro l'apartheid fu singolare da più di punti di vista. Da un lato, l'Organizzazione partecipò per la prima volta in maniera attiva ad un conflitto politico interno, fatto ancora più straordinario dal momento che, fino agli anni '80, il Sudafrica non fu privo di alleati e di sostegno a livello internazionale. Per ragioni geopolitiche ed economiche, gli Stati Uniti e il Regno Unito, così come altri governi occidentali, garantirono un certo sostegno al regime di Pretoria. L'azione dell'OIL fu guidata dall'alto valore simbolico della lotta contro l'apartheid, considerato la principale manifestazione della discriminazione razziale istituzionalizzata. Le politiche dell'OIL, inoltre, furono rese possibili in gran parte dalla stretta alleanza del gruppo dei lavoratori con il movimento internazionale anti-apartheid⁶¹⁷.

Infine, l'OIL giocò un ruolo importante anche nel processo di riconciliazione del Sudafrica dopo la fine ufficiale dell'apartheid. Nel 1991, una commissione d'inchiesta e conciliazione dell'OIL visitò il Sudafrica, avviando una vasta indagine sul diritto del lavoro e sui rapporti di lavoro durante l'apartheid⁶¹⁸. Quando il Sudafrica si riunì all'OIL nel 1994, dopo l'elezione del primo governo guidato dall'*African National Congress* (ANC), il rapporto della commissione fornì le basi per la cooperazione tecnica e per i programmi di formazione⁶¹⁹.

L'umanizzazione del lavoro: nuove prospettive sulle condizioni di lavoro

Non tutto il pensiero dell'OIL degli anni '70 si focalizzò nelle politiche per l'impiego, nella promozione dei diritti umani o nella gestione della "crisi americana". All'inizio del decennio, l'OIL diede un nuovo slancio alle sue attività volte al miglioramento delle condizioni di lavoro, un ambito rimasto ormai da tempo in secondo piano all'interno dell'Organizzazione. Nel 1975, il Direttore Generale Blanchard si servì del suo rapporto annuale alla Conferenza — con il titolo programmatico "Making Work More Human" (Per un lavoro

⁶¹⁷ Rodgers et al., *The ILO and the Quest for Social Justice*, p. 50–57.

⁶¹⁸ Il mandato originale della commissione d'inchiesta derivava da una denuncia presentata nel 1988 — ancora durante il regime dell'apartheid — dalla Confederazione dei sindacati del Sudafrica (COSATU) per le violazioni dei diritti sindacali commesse dal regime. Quando alla fine la commissione d'inchiesta dell'OIL iniziò il suo lavoro, lo fece su invito del governo di transizione sudafricano. Ciò consentì all'Organizzazione di estendere il suo mandato, realizzando uno studio integrale dei rapporti di lavoro durante l'apartheid nell'ambito del più ampio processo di riconciliazione.

⁶¹⁹ Nel 1996, il Sudafrica ha simbolicamente ratificato le Convenzioni n. 87 e n. 98 sulla libertà di associazione.

più umano) — per portare la questione al centro del dibattito. Parallelamente, l'OIL lanciò il suo Programma internazionale per il miglioramento delle condizioni e dell'ambiente di lavoro (PIACT)⁶²⁰. Il rinnovato interesse sulle condizioni di lavoro offrì l'occasione di esaminare, con una prospettiva più ampia, i molteplici modi in cui il lavoro influiva sulla vita dell'uomo, nonché sui diversi significati che le persone attribuivano al lavoro. Fino a quel momento, le attività dell'OIL in questo ambito si erano limitate al lavoro industriale. Blanchard cercò di applicare un approccio globale che includesse le condizioni di lavoro nei paesi in via di sviluppo e nel "settore informale". Sotto questa angolazione, il PIACT fu considerato complementare al Programma mondiale per l'occupazione. Allo stesso tempo, l'OIL considerava il tema dell'umanizzazione del lavoro un mezzo per sollevare le prime questioni sul legame tra il contesto lavorativo e l'ambiente in generale e per trovare risposte alle tendenze post-materialiste all'interno delle società occidentali⁶²¹.

Concentrandosi sull'"umanizzazione del lavoro", l'OIL rispondeva a un fenomeno esistente in molte società occidentali, contrassegnato da un crescente sentimento di malcontento verso la natura "iper-razionalizzata" e disumana della produzione industriale moderna e verso il suo carattere monotono e frammentato. Ovunque, i segnali lasciavano intendere che il "compromesso fordista" — un compromesso tra capitale e lavoro fondato sul presupposto che la crescita della produttività e il progresso tecnologico portavano ad un aumento dei salari e a migliori condizioni di lavoro e di vita per i lavoratori — era ormai agli sgoccioli. Se i processi di razionalizzazione e, in particolare, di automazione avevano generato preoccupazione e mobilitato i lavoratori nelle epoche precedenti, in questa fase le preoccupazioni furono alimentate da un movimento sociale più ampio che non condivideva la piena fiducia nel progresso tecnologico e che aveva sempre più consapevolezza dei suoi effetti negativi sull'ambiente in generale⁶²². Quando affrontò la questione dell'uma-

620 L'acronimo PIACT fa riferimento al suo titolo francese "Programme international pour l'amélioration des conditions et du milieu de travail". Jean de Givry, un funzionario francese dell'OIL di vecchia data e esperto dei rapporti di lavoro e delle istituzioni sociali ne fu, sin dal 1950, uno dei principali fautori. Vedasi Jean de Givry, "The ILO and the Quality of Working Life. A New International Programme: PIACT", *International Labour Review* 117, n. 3 (1978), pp. 261–271.

621 Ad oggi, ci sono pochissime ricerche su questo Programma. Vedasi Dorothea Hoehtker, "Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) — Versuch einer 'systemimmanenten' Humanisierung", contributo inedito per la Conferenza "Humanisierung der Arbeit" — Aufbrüche und Konflikte in der Arbeitswelt des 20. Jahrhunderts, organizzato dalla Fondazione Friedrich-Ebert e dall'Università Heinrich-Heine, 16-17 ottobre 2017, Düsseldorf.

622 Hoehtker e Plata-Stenger, "The Future of Work and Technological Change".

nizzazione del lavoro, l'OIL si basò su discussioni che avevano interessato i principali paesi industriali negli anni '60 e nei primi anni '70, inizialmente negli Stati Uniti, per poi estendersi rapidamente ai paesi europei come la Francia, la Gran Bretagna e la Germania⁶²³.

Nel suo rapporto "Making Work More Human" (Per un lavoro più umano), Blanchard, tenendo in considerazione tali discussioni, rivendicava un approccio più globale alla questione delle condizioni di lavoro, un approccio che includesse anche i lavoratori, la parità di retribuzione e i diritti umani. Egli si concentrò su tre aspetti: salute e sicurezza, orario di lavoro, organizzazione e contenuto del lavoro. Il rapporto suggeriva un approccio che avrebbe contribuito a realizzare le "aspirazioni umane" su tutti i livelli del lavoro e a soddisfare le esigenze dei lavoratori tanto nei paesi industrializzati quanto in quelli in via di sviluppo⁶²⁴. Il rapporto, inoltre, segnò un momento importante nella storia dell'Organizzazione, poiché collegò questi problemi alle questioni ambientali. Blanchard, tuttavia, non fu il primo Direttore dell'OIL a sollevare tali problematiche. Il Rapporto di Wilfred Jenks alla Conferenza internazionale del lavoro del 1972 intitolato "Technology for Freedom. Man in his Environment" (La tecnologia al servizio della libertà. L'uomo nel suo ambiente) rivolgeva lo sguardo all'impatto del cambiamento tecnologico sul mondo del lavoro e concludeva che "su scala mondiale, gli attuali modelli di cambiamento tecnologico hanno un effetto potenzialmente disastroso sul rapporto tra l'uomo e il suo ambiente naturale⁶²⁵". I riferimenti all'ambiente in questi due rapporti devono essere considerati come le prime reazioni alle

623 Nel 1972, ad esempio, il Dipartimento della salute, istruzione e welfare degli Stati Uniti pubblicò un rapporto sul "lavoro negli Stati Uniti", che ufficializzò il concetto di "umanizzazione del lavoro". Dipartimento della salute, istruzione e welfare degli Stati Uniti, *Work in America. Report of a Special Task Force to the Secretary of Health, Education, and Welfare. Prepared under the Auspices of the W. E. Upjohn Institute for Employment Research* (dicembre 1972). Per una visione più ampia del dibattito in una prospettiva a lungo termine, vedasi Nina Kleinöder, Stefan Müller e Karsten Uhl, ed., *Humanisierung der Arbeit. Aufbrüche und Konflikte in der rationalisierten Arbeitswelt des 20. Jahrhunderts*, Bielefeld, Transcript Verlag, 2019.

624 Conferenza Internazionale del Lavoro, 60^a sessione 1975, *Record of Proceedings* e Rapporto del Direttore Generale "Making work more human", Ginevra, 1975, p. 57.

625 Conferenza Internazionale del Lavoro, 57^a sessione 1972, *Record of Proceedings*, Rapporto del Direttore Generale "Technology for Freedom. Man in his Environment", Ginevra, 1972, p. 4. Vedasi anche Yves Delamotte e Kenneth F. Walker, "Humanization of Work and the Quality of Working Life — Trends and Issues", *International Journal of Sociology* 6, n. 1, 1976, pp. 8-40.

crescenti preoccupazioni della comunità internazionale all'inquinamento e alla distruzione dell'ambiente, nonché ai limiti della crescita, come si evidenziò nella prima Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente umano, tenutasi a Stoccolma nel 1972⁶²⁶.

Il dibattito sulle condizioni di lavoro partì da considerazioni diverse all'interno dei paesi in via di sviluppo. Nei paesi in cui il lavoro formale costituiva l'eccezione piuttosto che la regola, le norme internazionali del lavoro in settori come la salute e la sicurezza sul lavoro, i salari e la sicurezza sociale avevano poca rilevanza immediata. Estendere il concetto di umanizzazione del lavoro a paesi in cui gran parte della popolazione lavorava nell'economia informale (prevalentemente rurale) — nei quali le politiche sulla sicurezza sociale erano insufficienti o inesistenti — poneva diverse sfide alle quali il PIACT cercò di fornire delle risposte. Mentre il Programma mondiale per l'occupazione si focalizzava sulla creazione di lavoro e sulla riduzione della povertà, il PIACT era volto a migliorare la qualità del lavoro.

Il Programma affrontò sin dall'inizio grandi difficoltà. Era stato concepito come un programma integrato che conteneva elementi di cooperazione tecnica, di ricerca e di attività normativa. Esso mirava essenzialmente a offrire ai paesi interessati, con l'aiuto delle cosiddette "squadre operative mobili regionali", la possibilità di definire degli obiettivi per migliorare le condizioni di lavoro. Il programma cercò, in particolare, di ridurre il crescente numero di infortuni sul lavoro, come risultato quantificabile, e di aiutare i paesi a raggiungere gli obiettivi che si erano prefissati. Esso avviò anche un importante lavoro di ricerca su temi specifici, promuovendo, allo stesso tempo, la ratifica delle norme dell'OIL sulla salute e sicurezza [sul lavoro]. Oltre a ciò, tale programma giocò un ruolo di primo piano nell'elaborazione di tre nuove convenzioni⁶²⁷. Le grandi ambizioni dell'OIL in relazione al programma furono stroncate dalla mancanza di fondi e di sostegno politico, nonché da un "contesto internazionale sfavorevole"⁶²⁸. Quando fu avviato, il PIACT beneficiò del sostegno dai paesi scandinavi, che, insieme ad altri paesi dell'Europa Occidentale, mostrarono un vivo interesse per nuove forme più participa-

626 Non esiste quasi nessuna ricerca sul lavoro dell'OIL nell'ambito delle questioni ambientali. Nel contesto del PIACT, le preoccupazioni ambientali riguardavano principalmente i luoghi di lavoro. L'OIL ampliò significativamente le sue attività in questo settore dopo la pubblicazione del Rapporto Brundtland del 1987 e l'adozione di un nuovo approccio basato sullo sviluppo sostenibile.

627 Convenzione (n. 148) del 1977 sulla protezione dell'ambiente di lavoro (inquinamento dell'aria, rumori e vibrazioni), la Convenzione (n. 152) del 1979 su sicurezza e igiene nelle operazioni portuali e la Convenzione (n. 155) del 1981 sulla salute e la sicurezza sul lavoro.

628 Rodgers *et al.*, *The ILO and the Quest for Social Justice*, p. 100.

tive dell'organizzazione del lavoro, al fine di aumentare la produttività e il grado di soddisfazione dei lavoratori. Questi nuovi concetti, tuttavia, suscitavano parecchie critiche. I sindacati si mostrarono scettici, poiché temevano che tali miglioramenti potessero rivelarsi nuovi strumenti per aumentare la produttività, aggirare i sindacati e aumentare la pressione sui lavoratori⁶²⁹.

Il principale interesse dei paesi in via di sviluppo era quello di ricevere il sostegno dell'OIL per migliorare concretamente le condizioni di lavoro, che, a causa dell'industrializzazione, ponevano gravi rischi per la salute. Tanto l'informazione quanto la formazione erano strettamente necessarie, specialmente per le piccole imprese. Il PIACT, nato dall'"ottimismo economico che ha reso l'emergenza delle condizioni di lavoro e dell'ambiente una principale questione politica"⁶³⁰, subì, durante il suo sviluppo, una crescente pressione finanziaria, in particolare in seguito alla perdita dei finanziamenti statunitensi. Il Programma fu lanciato nel contesto delle crisi petrolifere del 1970 e della conseguente crisi economica che generarono un aumento della disoccupazione su larga scala nell'Europa Occidentale. Pertanto, il programma perse il suo slancio iniziale, poiché le priorità iniziarono ad allontanarsi dall'"umanizzazione del lavoro" e a seguire piuttosto la logica di un compromesso tra qualità del lavoro e creazione di occupazione che ha sempre rappresentato una grande sfida per l'OIL. Mentre nei paesi industrializzati si concludeva un periodo di crescita ed espansione, molte nazioni del Sud del mondo erano ancora impegnate nelle lotte per la creazione di lavoro, indipendentemente dalla sua qualità. In questo senso, l'OIL si trovava di fronte ad un dilemma, dovendo affrontare due diversi tipi di aspettative: la creazione di lavoro produttivo da un lato e il miglioramento della qualità del lavoro dall'altro.

Durante gli anni '80, ciò che era rimasto del PIACT fu sottoposto ad una pressione sempre più crescente a causa della svolta neoliberale delle politiche economiche. Nei paesi industrializzati, le richieste per una deregolamentazione del mercato del lavoro e una maggiore flessibilità dei lavoratori minacciavano le basi stesse su cui si fondava la questione dell'umanizzazione del lavoro. Nei paesi in via di sviluppo, i programmi di adeguamento strutturale imposti dalle istituzioni finanziarie internazionali avevano costretto i paesi a ridurre i costi sociali piuttosto che costruire nuove strutture per migliorare le condizioni di lavoro. Le valutazioni effettuate dal PIACT a metà degli anni '80 dimostrarono che il programma non aveva raggiunto i suoi obiettivi

⁶²⁹ Delamotte e Walker, "Humanization of Work", p. 30.

⁶³⁰ Conferenza Internazionale del Lavoro, 70^a sessione 1984, *Record of Proceedings* e Rapporto VII: Valutazioni del Programma internazionale per il miglioramento delle condizioni di lavoro e dell'ambiente, Ginevra, 1984, p. 12.

principali. Il numero di ratifiche delle norme internazionali del lavoro sui temi trattati dal PIACT rimaneva basso e i programmi nazionali avviati nei paesi in via di sviluppo avrebbero potuto fare ben poco con le scarse risorse di cui disponeva lo stesso programma. L'unica area in cui PIACT ottenne risultati tangibili, prima di essere gradualmente soppresso tra il 1998 e il 1999, fu quella della salute e sicurezza sul lavoro. In un contesto di rallentamento economico mondiale, tale questione era rappresentava il minimo comune denominatore tra i componenti tripartiti dell'OIL. L'obiettivo della sicurezza e della salute sul lavoro trascendeva il divario Nord-Sud e le condizioni divergenti in cui il concetto di "umanizzazione del lavoro" era stato sperimentato tanto nei paesi industrializzati quanto in quelli in via di sviluppo⁶³¹.

631 Hoehtker, "Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) — Versuch einer 'systemimmanenten' Humanisierung".

8 La fine del “consenso di Filadelfia”?

Quando Lech Wałęsa e Nelson Mandela presero la parola alla Conferenza Internazionale del Lavoro nel 1990, sembrava che l'OIL avesse davanti a sé un nuovo e brillante futuro. Con la fine della Guerra fredda e la vittoria del modello liberale, l'OIL poteva vedersi dalla parte giusta della storia. Eppure, anche in questo solenne momento, pochi all'interno dell'OIL condividevano questo ottimismo. Al contrario, molti credevano che i cambiamenti politici in atto avrebbero segnato una vittoria di Pirro per l'Organizzazione. In realtà, già negli anni '80, vi erano dei segnali che lasciavano intendere che l'OIL stava perdendo terreno sulla scena internazionale. L'Organizzazione, infatti, era stata esclusa dai dibattiti sulle strutture emergenti di governance economica internazionale che portarono alla fondazione dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) nel 1995. L'elemento centrale di questi dibattiti, dominati dalla volontà di liberalizzare l'economia in nome della “globalizzazione”, era la progressiva dissociazione delle questioni economiche da quelle sociali, mettendo queste ultime sempre più in secondo piano.

In questo contesto, l'OIL fu soggetta ad una crescente pressione per riaffermare la sua posizione. Sotto la guida di un nuovo Direttore Generale, Michel Hansenne, l'Organizzazione cercò di far sentire la propria voce nel dibattito internazionale in corso sugli aspetti sociali della globalizzazione. La principale eredità di Hansenne e il risultato tangibile della sua strategia volta a posizionare l'OIL come “voce sociale” all'interno del mondo post-Guerra fredda, fu la Dichiarazione sui principi e i diritti fondamentali del lavoro del 1998, che definì per la prima volta una serie di norme fondamentali del lavoro promosse come un insieme minimo di valori comuni applicabili a tutti i Membri dell'OIL.

Segnali premonitori

Durante gli anni '70, l'architettura del sistema commerciale internazionale fu soggetta a sostanziali cambiamenti. Nel 1971, la decisione del Presidente americano Richard Nixon di sospendere la convertibilità internazionale del dollaro statunitense in oro pose fine al sistema di Bretton Woods che era stato istituito nel 1944. Nel giro di un paio d'anni, il sistema basato su tassi di cambio fissi lasciò il posto a quello dei cambi fluttuanti. Parallelamente, la maggior parte dei governi occidentali revocò le restrizioni sui flussi transfrontalieri



Figura 14: Nelson Mandela alla 77^a sessione della Conferenza Internazionale del Lavoro, 1990.

di capitali. La combinazione di queste misure favorì enormemente l'internazionalizzazione dei mercati finanziari e l'estensione degli investimenti esteri diretti, alimentando gran parte dei processi che oggi si riassumono sotto il termine “globalizzazione⁶³²”.

Se da una parte l'avvento della globalizzazione ha liberato, in un modo senza precedenti, un flusso sempre crescente di merci e capitale e offerto nuove opportunità di espansione alle imprese, dall'altra ha limitato la capacità dei paesi di controllare le forze economiche che operano all'interno dei loro territori. Di conseguenza, i governi — alcuni deliberatamente, altri meno — hanno rinunciato ad utilizzare alcuni dei mezzi a disposizione per il perseguimento degli obiettivi sociali e occupazionali, partendo dalla considerazione apparente delle irrefutabili esigenze della globalizzazione. Per l'OIL, questi sviluppi e i dibattiti che ne conseguono rappresentarono un pericolo imminente. Già alla fine degli anni '70 e per tutta la durata degli anni '80, alcune certezze, e in particolare i fondamenti e le premesse su cui si era basata l'azione dell'OIL fin dalla Seconda guerra mondiale, iniziarono a sgretolar-

632 Catherine R. Schenk, *International Economic Relations since 1945*, Londra, Routledge, 2011.

si. Se i governi e le federazioni dei sindacati stavano perdendo parte della loro capacità di guidare le politiche economiche e sociali a livello nazionale, ciò significava che anche l'OIL avrebbe inevitabilmente perso parte della sua influenza.

Alcuni dei fenomeni associati alla globalizzazione furono discussi per la prima volta in seno all'OIL nel contesto dei dibattiti sulle imprese multinazionali (IMN). Sebbene all'epoca non si trattasse di un fenomeno del tutto nuovo, il potere di tali società transnazionali, che controllavano strutture sempre più complesse trascendendo dai confini nazionali e creando nuove divisioni internazionali del lavoro, fu notevolmente rafforzato dalla liberalizzazione del commercio mondiale dopo la fine del sistema di Bretton Woods. Alcuni avvenimenti, come la partecipazione attiva delle multinazionali statunitensi al colpo di Stato cileno contro il Presidente Salvador Allende nel 1973, accesero i riflettori sugli aspetti più problematici della loro influenza crescente. Grazie alla loro flessibilità e mobilità, questo tipo di imprese disponeva di un enorme potere difficile da controllare da parte delle giurisdizioni nazionali, in particolare nei paesi in via di sviluppo⁶³³. L'ONU rispose con la creazione del Centro delle Nazioni Unite sulle società transnazionali (UNCTC). Diviso da un lato dalle richieste dei paesi in via di sviluppo e dei regimi socialisti di sviluppare uno strumento vincolante e, dall'altro, dall'insistenza delle economie di mercato occidentali — che affermavano l'importanza delle multinazionali per lo sviluppo e la crescita — per un codice di principi volontario, l'UNCTC cercò di sviluppare un codice di condotta nel periodo compreso tra il 1975 e il 1992. Le imprese multinazionali rappresentavano un grande problema anche per l'OIL, poiché — grazie alla loro natura transazionale — potevano facilmente eludere l'applicazione delle norme del lavoro adottate a livello internazionale ma applicate a livello nazionale. Nel 1974, nel suo primo rapporto alla Conferenza, Blanchard segnalò che la necessità di regolamentare in maniera più efficace le imprese multinazionali era, dal suo punto di vista, uno dei problemi più impellenti del momento. Fin dall'inizio del dibattito, fu subito chiaro che una eventuale convenzione sulle multinazionali non avrebbe ottenuto sufficiente sostegno all'interno dell'OIL, in particolare

633 Sulle imprese multinazionali, vedasi Christine Kaufmann, *Globalisation and Labour Rights. The Conflict between Core Labour Rights and International Economic Law*, Oxford, Hart Publishing, 2007, pp. 155–169; Marieke Louis, “La diplomatie sociale des multinationales”, *La vie des idées*, 9 ottobre 2018, laviedesidees.fr.

dal gruppo degli imprenditori. Alla Conferenza mondiale sull'occupazione del 1976, il gruppo dei lavoratori e il G77 si mostrarono favorevoli all'adozione di una tale convenzione, mentre gli imprenditori si espressero a favore di una dichiarazione tripartita di principi con carattere volontario⁶³⁴.

Nel 1977, il Consiglio di amministrazione approvò quindi la “Dichiarazione Tripartita di Principi sulle Imprese Multinazionali e la Politica Sociale” che contiene delle linee guida internazionali per le multinazionali su diverse questioni, quali la formazione, il reclutamento, le politiche salariali e i diritti sindacali, spesso in relazione diretta con le norme del lavoro dell'OIL⁶³⁵. L'intenzione di costruire un ampio consenso attorno alla Dichiarazione era chiara fin dai suoi primi paragrafi, che sottolineavano la capacità delle imprese multinazionali di contribuire alla “soddisfazione dei bisogni fondamentali”, al miglioramento delle condizioni di vita e al benessere, e, in particolare, alla creazione di lavoro. D'altra parte, la Dichiarazione forniva una chiara motivazione per la regolamentazione internazionale delle attività delle multinazionali: l'“abuso delle concentrazioni del potere economico”, il potenziale delle multinazionali di interferire con le politiche nazionali e la loro capacità di eludere le giurisdizioni nazionali erano alcuni dei fattori citati per giustificare l'interesse pubblico di questo strumento⁶³⁶.

Pur rappresentando un passo in avanti per inserire la questione delle imprese multinazionali nell'ordine del giorno della comunità internazionale e per coinvolgerle nel dibattito, la Dichiarazione ebbe in realtà degli effetti alquanto limitati. Nonostante prevedesse una procedura per affrontare le controversie sull'interpretazione e sull'applicazione delle disposizioni della stessa Dichiarazione, rimanevano esclusi i conflitti in materia libertà di associazione che erano di competenza del Comitato sulla libertà di associazione.

634 Roger Blanpain, Michelle Collucci, ed., *The Globalization of Labour Standards: The Soft Law Track*, L'Aja, Kluwer Law International, 2004, p. 21; Chloé Maurel, “OIT et responsabilité sociale des sociétés transnationales depuis 1970”, in *L'Organisation internationale du travail*, ed. Lespinet-Moret e Viet, pp. 179–192; Per una panoramica sul dibattito attuale, vedasi Kari Tapiola, “Die ‘Multis’: Ein Thema für die Vereinten Nationen”, *Vereinte Nationen* 5 (1978), pp. 151–154.

635 La Dichiarazione dell'OIL si ispirava a una dichiarazione simile dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) che comprendeva un meccanismo di monitoraggio che coinvolgeva un comitato consultivo sindacale (1976).

636 OIL, Dichiarazione Tripartita di Principi sulle Imprese Multinazionali e la Politica Sociale, Ginevra, OIL, 1977.

Negli anni seguenti dato che fu proprio sul problema della libertà di associazione che furono presentate la maggior parte delle denunce contro le multinazionali da parte dei sindacati, tale omissione limitò fortemente l'impatto della Dichiarazione⁶³⁷.

Verso la fine degli anni '70, i dibattiti sulla globalizzazione e sulle sue implicazioni entrarono in una nuova fase. Nel mondo si osservavano sempre più segni di crisi economica. Nell'Europa occidentale giungeva lentamente al termine un periodo di quasi trent'anni di crescita economica e di quasi piena occupazione. I governi dell'Europa occidentale, che erano alle prese con l'aumento della disoccupazione e dell'inflazione, erano disposti meno che mai a soddisfare la pressante richiesta dei paesi in via di sviluppo di riorganizzare il commercio mondiale. Un risultato concreto fu la prima riunione del cosiddetto G6, ossia il gruppo che riuniva i governi delle economie di mercato più ricche dell'epoca (Stati Uniti, Gran Bretagna, Germania occidentale, Francia, Italia e Giappone; in seguito il G7 con l'aggiunta del Canada) a Rambouillet, in Francia, nel novembre del 1975⁶³⁸. La loro intenzione era quella di coordinare i loro sforzi all'interno delle istituzioni internazionali per rilanciare la crescita come paesi industrializzati ad economia di mercato e per contrastare le richieste del Sud del mondo di instaurare "nuovo ordine economico internazionale" (NOEI) destinato a rafforzare la posizione negoziale dei paesi produttori di materie prime. Tuttavia, le speranze di questi paesi di ripetere il successo dei paesi produttori di petrolio e di sfruttare in maniera strategica il loro potere di mercato si rivelarono presto illusorie. Le differenze esistenti tra i ricchi produttori di petrolio e i paesi asiatici esportatori (le "tigri asiatiche") come la Repubblica di Corea — che erano diventati dei modelli di sviluppo — e tra la maggior parte dei paesi in via di sviluppo con le loro diverse basi economiche, si rivelarono impossibili da superare⁶³⁹.

637 Ciò diventò evidente, in particolare, dal confronto con l'OCSE, le cui linee guida del 1976 per le imprese multinazionali precedettero la Dichiarazione dell'OIL. Oltre all'OIL, il Comitato consultivo sindacale dell'OCSE, presieduto dal sindacalista finlandese Kari Tapiola, che sarebbe successivamente diventato Vicedirettore Generale dell'OIL, ha raccolto, documentato e commentato con regolarità i casi di violazione dei diritti sindacali da parte delle multinazionali. Vedasi Kari Tapiola, *The Teeth of the ILO. The Impact of the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*, Ginevra, OIL, 2018, pp. 10–11.

638 Lo scopo principale dell'incontro era di trovare una risposta comune alla minaccia percepita dai paesi in via di sviluppo. Per una breve sintesi, vedasi Harold James, *Rambouillet, 15. November 1975. Die Globalisierung der Wirtschaft*, Monaco, Deutscher Taschenbuch Verlag, 1997.

639 Dietrich, *Oil Revolution*.

Fu in questo contesto generalmente pessimista, che il “consenso di Filadelfia”, fondato sulla nozione di un legame intrinseco tra politiche sociali e politiche economiche e sul primato fondamentale di un obiettivo sociale per tutte le politiche, cominciò a sgretolarsi. Nell’Europa occidentale e nell’America del Nord, gli appelli alla liberalizzazione e alla deregolamentazione del mercato del lavoro sostituirono la convinzione, sostenuta per decenni, che la crescita, gli alti livelli di occupazione e la sicurezza del reddito attraverso la protezione sociale si sarebbero rafforzati reciprocamente. L’OIL fu colpita dalla crisi della teoria keynesiana, criticata da economisti neoclassici, monetaristi e sostenitori delle politiche dell’economia dell’offerta. Le loro idee, basate sulla logica del mercato libero autoregolato come soluzione alla crisi, furono messe in pratica per la prima volta in Cile durante il regime di Pinochet e successivamente su più ampia scala dopo le vittorie elettorali di Margaret Thatcher nel Regno Unito e di Ronald Reagan negli Stati Uniti⁶⁴⁰. Nel frattempo, le istituzioni finanziarie internazionali, in particolare il FMI e la Banca Mondiale, con il sostegno di alcune commissioni regionali delle Nazioni Unite, suggerirono ai paesi in via di sviluppo colpiti dalla crisi un pacchetto di riforme basato su una serie di dieci principi di politica economica neoliberale, noti negli anni ’90 come “Consenso di Washington”⁶⁴¹.

In poco tempo, iniziarono ad avvistarsi segnali di cambiamento che colpirono l’OIL. Le tensioni aumentarono tanto all’esterno quanto all’interno dell’Organizzazione sulla base della tendenza degli imprenditori di abbracciare la dottrina neoliberale. Dalla metà degli anni ’70 alla metà degli anni ’80, l’OIL perse gradualmente il suo fascino nell’Europa occidentale. Inoltre, per l’Organizzazione diventò sempre più difficile far sentire la sua voce nei dibattiti su come superare la crisi economica, una crisi che gli strumenti economici keynesiani convenzionali non sembravano in grado di contenere. Tanto sul piano internazionale quanto su quello nazionale, l’iniziativa politica era sempre più nelle mani di coloro che attribuivano la recessione economica alle “rigidità” strutturali e istituzionali del mercato del lavoro, responsabili, a loro avviso, della ridotta competitività internazionale delle imprese euro-

640 Per una storia intellettuale del neoliberalismo, le sue componenti e il contesto storico, vedasi Quinn Slobodian, *Globalists: The End of Empire and the Birth of Neoliberalism*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 2018.

641 Sulla storia dei programmi di aggiustamento strutturale, vedasi Unger, *International Development. A Post-War History*, pp. 127–152.

pee. In questo contesto l'OIL fu in parte sostituita dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) che sosteneva sempre più la liberalizzazione economica e la flessibilità del mercato del lavoro come via d'uscita dalla crisi⁶⁴².

Alla fine degli anni '80, nel contesto del processo di integrazione economica europea che sarebbe culminato nel Trattato di Maastricht, furono abolite le ultime restrizioni ai flussi di capitali. Parallelamente, alcuni governi iniziarono ad attuare riforme del mercato del lavoro che consentivano ai datori di lavoro di espandere o ridurre la forza lavoro e di assumere lavoratori a tempo parziale o in maniera temporanea in maniera più semplice. Tali riforme davano, inoltre, maggiore flessibilità in materia di orario di lavoro e remunerazione⁶⁴³. Di fronte a questa situazione, l'OIL adottò una posizione difensiva e di osservazione. L'approccio dell'Organizzazione nei confronti delle riforme del mercato del lavoro sotto l'egida della "flessibilità del mercato del lavoro" fu essenzialmente pragmatico, dovuto molto probabilmente ad una combinazione di realismo e rassegnazione.

In linea generale, l'OIL rimase in secondo piano anche nel processo di integrazione europea che portò all'adozione del Trattato di Maastricht e alla fondazione dell'Unione europea (UE) nel 1992. Tuttavia, il contributo dell'Organizzazione all'introduzione del concetto di "dialogo sociale" nei dibattiti sulla dimensione sociale del mercato unico europeo può essere considerato un successo, seppure parziale. Quando, nel 1985, Jacques Delors, all'epoca Presidente della Commissione europea, incontrò i rappresentanti dei sindacati e

642 Matthieu Leimgruber, "The Embattled Standard-bearer of Social Insurance and Its Challenger: The ILO, the OECD and the 'Crisis of the Welfare State', 1975–1985", in *Globalizing Social Rights*, Kott e Droux, ed., pp. 115 — 136.

643 Per una sintesi del dibattito, vedasi Tiziano Treu, "Labour Flexibility in Europe", *International Labour Review* 131, n. 4–5 (1992), pp. 497–512. Per i dibattiti sulla flessibilità dell'orario di lavoro, vedasi Dietmar Süß, "Der Sieg der grauen Herren? Flexibilisierung und Kampf um Zeit in den 1970er und 1980er Jahren", in *Die Vorgeschichte der Gegenwart. Dimensionen des Strukturbruchs nach dem Boom*, ed. Anselm Döring-Manteuffel, Lutz Raphael e Thomas Schlemmer, Monaco, Beck, 2016, pp. 109–127.

degli imprenditori in occasione di un vertice sul dialogo sociale, i sindacati, in particolare, considerarono questo evento un passo importante. Dal loro punto di vista questo significava che le loro preoccupazioni sull’impatto sociale del mercato europeo fossero state prese sul serio⁶⁴⁴.

Il predominio dell’economia basata sull’offerta (*supply-side economics*) fu ancora più marcato nel dibattito sullo sviluppo internazionale. All’inizio degli anni ’80, soprattutto i paesi dell’Africa subsahariana e dell’America Latina stavano facendo i conti con enormi debiti esteri che limitavano il loro margine di manovra a livello nazionale e internazionale. Le strategie di sviluppo incentrate sulla povertà e sulla redistribuzione, che erano state al centro del Programma mondiale per l’occupazione, avevano lasciato il posto alle “politiche di stabilizzazione” o, più concretamente, ai programmi di “aggiustamento strutturale” applicati dal FMI. Questi ultimi imposero la deregolamentazione dei mercati del lavoro, la privatizzazione delle principali industrie e la riduzione della spesa pubblica, misure che spesso provocarono un aumento della disoccupazione e il ridimensionamento dei programmi sociali. Anche in questo contesto, l’OIL faticò a trovare una risposta. Come altre istituzioni, quali il Fondo delle Nazioni Unite per l’infanzia (UNICEF), l’Organizzazione cercò di convincere il FMI a fare alcune eccezioni e a prendere in considerazione le ripercussioni sull’occupazione. Nel 1987, Blanchard organizzò una “riunione di alto livello sull’adeguamento strutturale e l’occupazione”, invitando i rappresentanti delle istituzioni internazionali finanziarie ed economiche — compreso il Fondo Monetario Internazionale, la Banca Mondiale, l’UNCTAD, l’Accordo Generale sulle Tariffe Doganali e il Commercio (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) e l’OCSE — ad incontrare una delegazione tripartita dell’OIL⁶⁴⁵. L’obiettivo della riunione era quello di esaminare i costi sociali delle politiche neoliberiste nei paesi in via di sviluppo e di permettere all’OIL di riacquistare voce in capitolo. Gli sforzi di Blanchard servirono ad ottenere alcune concessioni sulla condizionalità dei prestiti del FMI, ma a parte ciò, l’impatto della riunione fu alquanto limitato. Il messaggio era

644 Vedasi Jean Lapeyre, *Le dialogue social européen. Histoire d’une innovation sociale (1985–2003)*, Bruxelles, European Trade Union Institute, 2017, pp. 35 — 43. Per una prospettiva a lungo termine sul ruolo dell’OIL nel dar forma alla dimensione sociale dell’integrazione europea, vedasi Lorenzo Mechi, “Du BIT à la politique sociale européenne: l’origine d’un modèle”, *Mouvement social* 244, n. 3 (2013), pp. 17–30; Mechi, “Economic Regionalism and Social Stabilization”; Guinand, *Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) und die soziale Sicherheit in Europa (1942–1969)*.

645 Peter J. Richards, “Preserving Jobs under Economic Stabilisation Programmes: Can there be an Employment Target?” *International Labour Review* 125, n. 4, (1986), pp. 423–433.

abbastanza chiaro: la soluzione risiedeva nella liberalizzazione e nella deregolamentazione, mentre le considerazioni sociali, seppure non ignorate del tutto, dovevano essere trattate separatamente, rimanendo rilegate ad una posizione di secondo piano⁶⁴⁶.

I profondi cambiamenti politici del biennio 1989-1990 servirono anche da catalizzatore per la nuova dottrina. Con la dissoluzione dell'Unione Sovietica e il tramonto del socialismo di Stato nell'Europa orientale e centrale, il mondo post-comunista diventò un paradiso per i sostenitori del liberalismo di mercato senza vincoli sociali. Nei paesi che, dopo decenni di economia pianificata, erano già in grave crisi, si applicarono politiche economiche iscritte nella logica del "big bang" (terapia d'urto). Come conseguenza, si innescarono processi di transizione radicali e spesso caotici verso le economie di mercato. La terapia d'urto prescritta dalle istituzioni finanziarie internazionali e dai fondamentalisti del mercato della scuola dei "Chicago Boys" consisteva nella privatizzazione delle imprese pubbliche e nella radicale liberalizzazione del mercato del lavoro. Nel corso di questo processo, le economie crollarono, i tassi di disoccupazione salirono vertiginosamente e i sistemi statali di *welfare* socialista furono smantellati senza adeguate politiche di sostituzione. Ciò portò ad un incremento della povertà, al peggioramento dei livelli di istruzione e salute e a un drammatico aumento delle disuguaglianze, con effetti traumatizzanti e conseguenze politiche a lungo termine. Alcuni paesi della Comunità di Stati indipendenti (CSI), nata nel 1991 in seguito alla dissoluzione dell'Unione Sovietica, furono travolti da una grave guerra civile e la maggior parte di loro non riuscì a concludere la transizione verso i sistemi democratici, come invece avevano fatto i paesi dell'Europa orientale⁶⁴⁷. L'OIL partecipò a tale processo inizialmente come spettatore, sebbene i suoi esperti e i suoi consulenti fossero presenti attivamente nei paesi in transizione, dall'Europa orientale al Caucaso. Il problema principale fu che i tentativi di instaurare dei meccanismi di contrattazione collettiva o di contribuire alla creazione di sistemi di sicurezza sociale si scontrarono con le concezioni differenti promosse dalle istituzioni finanziarie internazionali, che disponevano di molte più risorse dell'OIL. L'Organizzazione stava combattendo una battaglia persa su tutti i fronti e raramente fu in grado o disposta ad opporsi alla tendenza gene-

⁶⁴⁶ Rodgers *et al.*, *The ILO and the Quest for Social Justice*, pp. 214–215.

⁶⁴⁷ Vd. Ad. Es. Mitchell Orenstein, "Transitional Social Policy in the Czech Republic and Poland", *Czech Sociological Review* 3, n. 2 (1995), pp. 179–196.

rale. Secondo alcuni osservatori critici, la moderazione autoimposta dell'OIL era dovuta ad una preoccupazione (sicuramente giustificata) di perdere l'accesso ai finanziamenti per i suoi programmi di assistenza tecnica, che erano controllati dalla Banca Mondiale e dal FMI⁶⁴⁸.

La limitata capacità dell'OIL di influenzare il dibattito, anche negli ambiti di sua competenza, fu particolarmente evidente nella discussione sulla privatizzazione del sistema pensionistico, elemento chiave del progetto neoliberale. All'inizio degli anni '90, una “coalizione transnazionale”, che comprendeva la Banca mondiale, l'OCSE e l'Agenzia degli Stati Uniti per lo sviluppo internazionale (USAID), promosse il passaggio a sistemi pensionistici basati sulla capitalizzazione individuale, con l'obiettivo di integrare o addirittura sostituire i regimi pensionistici contributivi gestiti dallo Stato o da consolidate istituzioni sociali, come i sindacati. L'OIL, che difendeva da tempo il modello dei sindacati, si ritrovò in una situazione del tutto nuova, considerato che la Banca Mondiale e l'OCSE iniziarono a destinare ingenti risorse alla promozione della riforma della privatizzazione delle pensioni nell'Europa occidentale e orientale, negli Stati dell'ex Unione Sovietica e in America Latina. In questo contesto, l'OIL poteva formulare raccomandazioni e suggerire modifiche, ma non era nella posizione di invertire la tendenza⁶⁴⁹.

Verso la Dichiarazione del 1998

Nel marzo del 1989, sei mesi prima che la caduta del muro di Berlino segnasse l'inizio di una nuova era, Michel Hansenne, ex Ministro dell'occupazione e del lavoro del governo belga subentrò come ottavo Direttore Generale dell'OIL. A differenza dei suoi predecessori, Jenks e Blanchard, Hansenne portò all'interno dell'Ufficio la prospettiva di un “estraneo”. La sua precedente esperienza all'interno dell'OIL, infatti, si limitava agli anni in cui era stato delegato del governo belga alla Conferenza. In un periodo caratterizzato da rapidi cambiamenti, Hansenne impiegò del tempo ad abituarsi al funzionamento dell'Organizzazione. Tuttavia, una volta terminato il suo “anno di apprendistato”, fu pronto a riformare l'Organizzazione⁶⁵⁰.

648 Guy Standing, “The ILO: An Agency for Globalization?” *Development and Change* 39, n. 3 (2008), pp. 355-384, qui p. 364.

649 Mitchell A. Orenstein, “Pension Privatization: The Transnational Campaign”, in *Globalizing Social Rights*, Kott e Droux, ed., pp. 280-292.

650 Marieke Louis, “Hansenne, Michel”, in *IO Bio: Biographical Dictionary*, ed. Reinalda, Kille e Eisenberg, www.ru.nl/fm/iobio.

La formazione politica di Hansenne era stata maturata all'interno del partito cristiano-democratico. Per quanto riguarda l'approccio all'economia, egli era più liberale dei suoi predecessori e credeva nei benefici del libero commercio. Come Ministro, egli aveva incoraggiato una moderata flessibilità del mercato del lavoro, e come Direttore Generale riteneva che la sua missione fosse quella di allineare quanto più possibile l'OIL a quelli che riteneva fossero i requisiti dell'economia globale. Hansenne credeva che l'Organizzazione non fosse preparata a far sentire la propria voce nel contesto del nuovo ordine della governance economica internazionale, che avrebbe portato alla fondazione dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) nel 1995. Ma, soprattutto, egli pensava che l'OIL stesse correndo il rischio di essere scavalcata e di perdere la sua importanza. A suo avviso, l'attività dell'Organizzazione era troppo dispersiva e mancava di chiare priorità. Nelle sue memorie, scritte subito dopo aver lasciato l'incarico nel 1999, paragonava l'OIL ad un orologio che, nonostante funzionasse correttamente, non riusciva mai a segnare l'“ora giusta”⁶⁵¹.

Questa disfunzionalità, tenuta in qualche modo nascosta, era stata invece particolarmente evidente nell'ambito normativo. Molte norme sembravano obsolete e con una limitata utilità, in particolare per i paesi in via di sviluppo. Alcune critiche mosse negli anni precedenti avevano già portato, nel 1974, alla creazione di un gruppo di lavoro incaricato di riesaminare e aggiornare il sistema normativo. Nel 1987, il gruppo aveva proposto una classificazione delle norme dell'OIL al fine di identificare gli strumenti la cui ratifica e applicazione dovevano essere promossi in modo prioritario⁶⁵². A partire dal 1990, e in linea con lo spirito anti-regolamentazione dominante all'epoca, i governi furono tendenzialmente meno inclini a ratificare le norme internazionali del lavoro e gli imprenditori si impegnarono più che mai a combattere le ambizioni normative dell'Organizzazione⁶⁵³. La strategia di Hansenne per preservare il ruolo dell'OIL fu quella di concentrare la sua attività su alcuni principi di base. Partendo da questa idea, il lavoro di Hansenne — e la sua principale eredità come Direttore Generale — si concentrò su una “Dichiarazione sui Principi e i Diritti Fondamentali del Lavoro”, che sarebbe stata

651 Michel Hansenne, *Un garde-fou pour la mondialisation. Le BIT dans l'après-guerre froide*, Chêne-Bourg: Editions ZOE, 1999, p. 21.

652 Rapporto del gruppo di lavoro sulle norme internazionali del lavoro, para. 14, OIL, verbale del Consiglio di amministrazione, 235ª sessione, Ginevra, 1987.

653 Ulf Edström, “International Labour Standards after the End of the Cold War”, articolo inedito per il progetto del centenario dell'OIL, Ginevra, OIL, 2015.

adottata dalla Conferenza nel 1998. Il suo lavoro si ispirava ai discorsi sui diritti umani del periodo successivo alla Guerra fredda, che mettevano l'accento sui diritti individuali rispetto ai diritti sociali ed economici per promuovere la democratizzazione politica e lo stato di diritto.

Questo nuovo spirito si manifestò apertamente in occasione della Conferenza sui diritti umani, tenutasi a Vienna nel 1993. Mentre la maggior parte dei paesi occidentali considerava i diritti sociali ed economici come diritti inalienabili, i paesi in via di sviluppo li concepivano come diritti a beneficio dello Stato piuttosto che a beneficio degli individui. Il dibattito si concluse con un compromesso tra i due gruppi con il quale i paesi in via di sviluppo accettarono l'universalità dei diritti civili e politici, mentre i paesi occidentali si impegnarono, in termini abbastanza vaghi, in favore di un “diritto allo sviluppo”, che comprendeva i diritti sociali ed economici⁶⁵⁴. Di fatto, la Conferenza di Vienna confermò l'opinione secondo cui solo i diritti politici e civili costituivano i “veri” diritti umani⁶⁵⁵. Per quanto riguarda il lavoro dell'OIL, questo risultato poteva essere considerato — come fu in effetti — un'ulteriore esortazione ad occuparsi maggiormente dei principi fondamentali piuttosto che delle norme internazionali del lavoro nel loro insieme. In effetti, sembrava esistesse meno spazio che mai per un approccio globale ai diritti umani con una forte componente sociale. Al contrario, sembrava ci fosse un certo slancio per la promozione dei principi fondamentali e dei “diritti abilitanti”, necessari per la realizzazione dei diritti sociali, come la libertà di associazione, la parità giuridica e la non-discriminazione, la libertà del lavoro e l'abolizione delle forme di lavoro coatto.

Il 1994, anno del 75° anniversario della fondazione dell'OIL e del 50° anniversario dell'adozione della Dichiarazione di Filadelfia, oltre ad avere una grande valenza storica, fu un anno di svolta per l'Organizzazione. Durante la Conferenza, Hansenne avviò una discussione sul ruolo futuro dell'Organizzazione, che spinse il Consiglio di amministrazione ad istituire un “gruppo di lavoro sulla dimensione sociali della liberalizzazione del commercio internazionale”. A questo gruppo, aperto a tutti i membri, fu affidato il compito di rivedere le politiche nazionali, collaborare con altre istituzioni internazionali e diffondere tutte le idee sul potenziale contributo dell'OIL al dibattito sulla globalizzazione. In questo senso, il gruppo fu un importante elemento nella corsa alla Dichiarazione del 1998.

⁶⁵⁴ Burke, “Some Rights Are More Equal Than Others”.

⁶⁵⁵ Stefan-Ludwig Hoffmann, “Human Rights and History”, *Past & Present* 232, n. 1 (2016), pp. 279–310

L'idea iniziale di “diritti fondamentali del lavoro”, tuttavia, non fu di Hansenne, ma dei sindacati. Per il gruppo dei lavoratori, la libertà di associazione e il diritto alla contrattazione collettiva erano di gran lunga le questioni più importanti. Il lavoro forzato e la discriminazione furono inclusi nella lista dei diritti fondamentali poiché si trattava di diritti “attrattivi” da un punto di vista politico, consentendo di stabilire una connessione con il dibattito sui diritti umani in generale. Questo valeva ancora di più per il lavoro minorile, che sarebbe stato inserito nella lista qualche tempo più tardi.

Parallelamente alle discussioni della Conferenza di Vienna e ai preparativi per le celebrazioni del 1994, il gruppo dei lavoratori lanciò l'iniziativa per uno “Statuto mondiale dei diritti dei lavoratori”, che includeva la libertà di associazione e l'eliminazione della discriminazione (in relazione anche al diritto di parità di retribuzione) e del lavoro forzato. La Conferenza confermò, in una risoluzione, le Convenzioni che contemplavano questi diritti, vale a dire le Convenzioni n. 87, 98, 100, 29 e 105, nonché la n. 111 (a cui si si sarebbe successivamente aggiunta la Convenzione n. 138 sull'età minima come riferimento al lavoro minorile)⁶⁵⁶. Questa lista fu presentata come la base fondamentale a partire dalla quale i lavoratori avrebbero potuto “negoziare liberamente — sia individualmente che collettivamente — le loro condizioni di lavoro” nel contesto di una sempre più rapida liberalizzazione del commercio internazionale⁶⁵⁷.

La strada verso la Dichiarazione del 1998 era ormai spianata. Il processo che portò alla sua adozione, tuttavia, non fu del tutto semplice. Il contesto era alquanto instabile e l'adozione della Dichiarazione era solo uno dei possibili risultati. Tre fattori principali portarono alla sua definitiva adozione. In primo luogo, l'istituzione dell'OMC e i preparativi per il Vertice sullo sviluppo sociale delle Nazioni Unite di Copenaghen, entrambi avvenuti nel 1995, costituirono il contesto generale in cui l'OIL fu chiamata a definire la sua posizione. In secondo luogo, il dibattito sulla cosiddetta clausola sociale — ossia il legame tra gli accordi commerciali e il rispetto delle norme dell'OIL (di cui parleremo in seguito) — e le prime iniziative delle imprese per la creazione

656 Convenzione (n. 87) del 1948 sulla libertà di associazione e la protezione del diritto sindacale; Convenzione (n. 98) del 1949 sul diritto di organizzazione e di contrattazione collettiva; Convenzione (n. 100) del 1951 sulla parità di retribuzione; Convenzione (n. 111) del 1958 sulla discriminazione (impiego e professione); Convenzione (n. 29) del 1930 sul lavoro forzato; Convenzione (n. 105) del 1957 sull'abolizione del lavoro forzato; Convenzione (n. 138) del 1973 sull'età minima.

657 Reynaud, *The International Labour Organization and Globalization*, p. 4.

di meccanismi di autoregolamentazione rappresentavano una visione alternativa della regolamentazione sociale della globalizzazione e incentivavano la promozione dei diritti fondamentali del lavoro. Infine, l'ambito del lavoro minorile fu un banco di prova per i principali aspetti della Dichiarazione.

Il Vertice mondiale delle Nazioni Unite per lo sviluppo sociale (Vertice sociale), tenutosi a Copenaghen nel marzo del 1995, fu una tappa importante del processo relativo alla Dichiarazione. Il Vertice sociale fu soprattutto espressione del malcontento e della delusione di fronte alle conseguenze della liberalizzazione del commercio nell'ambito del nuovo paradigma neoliberale. La nascita delle filiere di fornitura globali — che segnò l'inizio di nuova fase della divisione internazionale del lavoro e della produzione — e le conseguenze spesso disastrose della deregolamentazione, dei programmi di aggiustamento strutturale e della “terapia d'urto” prescritta ai paesi dell'ex blocco orientale aumentarono la consapevolezza sugli alti costi della “iper-globalizzazione” economica senza restrizioni. Sebbene il paradigma del libero mercato non fosse ancora stato messo in discussione, si riconosceva sempre più la necessità di dover fare i conti con la dimensione sociale della globalizzazione. L'iniziativa di organizzare un incontro mondiale per affrontare tutta una serie di questioni sociali fu dell'ECOSOC e, in particolare, del suo Presidente, il rappresentante cileno presso le Nazioni Unite, Juan Somavía, a cui fu affidato il compito di organizzare il Vertice. L'OIL fu inizialmente titubante circa la sua partecipazione ai lavori preparatori. Nei ricordi di un ex funzionario, furono i lavoratori e gli imprenditori ad incoraggiare Hansenne a cogliere l'opportunità offerta dall'iniziativa delle Nazioni Unite. Le risoluzioni adottate dalla Conferenza nel 1993 e del 1994 spinsero l'Organizzazione a svolgere un ruolo decisivo nella preparazione del Vertice sociale, in particolare negli ambiti dell'occupazione e della lotta contro la povertà⁶⁵⁸.

Il Vertice sociale contribuì a focalizzare l'attenzione dei costituenti dell'OIL sul concetto di diritti fondamentali del lavoro. All'incontro parteciparono circa ventimila persone, tra cui 117 capi di Stato. Esso si concluse con l'elaborazione di una Dichiarazione finale che poteva essere considerata come un campanello d'allarme: il testo rivendicava, tra le altre cose, l'eradicazione della povertà, la piena occupazione, l'integrazione sociale basata sul rispetto di tutti i diritti umani, compresa la parità tra uomini e donne e all'accesso universale all'istruzione, nonché la necessità che i programmi di adeguamen-

658 Tapiola, *The Teeth of the ILO*, p. 23.

to strutturale contenessero obiettivi di sviluppo sociale⁶⁵⁹. In un certo senso, il collegamento instaurato dalla Dichiarazione tra le politiche economiche e quelle sociali non fece che evidenziare il profondo squilibrio nell'approccio a questi due ambiti. Il fatto stesso che il Vertice si stesse svolgendo quasi parallelamente alla creazione dell'OMC rafforzò la posizione di quest'ultimo: in quello stesso anno, mentre l'OMC stava attuando uno dei regimi sanzionatori più stringenti a livello internazionale, il Vertice sociale si limitava a formulare dichiarazioni d'intenti, prive di effetti diretti e senza alcun meccanismo di monitoraggio ben definito. Tutto il potere nel campo della governance mondiale era rimasto nelle mani delle istituzioni economiche e finanziarie internazionali.

Per l'OIL, tuttavia, il vertice sociale fu un importante risultato. Oltre ad ottenere riconoscimento per il suo Rapporto mondiale sull'occupazione del 1995 che era stato preparato per il Vertice⁶⁶⁰, l'Organizzazione appose il suo sigillo ufficiale sul concetto di "diritti fondamentali dei lavoratori". La Dichiarazione di Copenaghen sullo Sviluppo Sociale — documento conclusivo del Vertice — era direttamente collegata alle risoluzioni della Conferenza Internazionale del Lavoro del 1994. Essa esortava i governi a migliorare la qualità del lavoro e l'occupazione, salvaguardando e promuovendo il rispetto dei "diritti fondamentali dei lavoratori, tra cui il divieto del lavoro forzato e del lavoro minorile, la libertà di associazione, il diritto di organizzazione e di contrattazione collettiva, la parità di retribuzione per uomini e donne per un lavoro di egual valore e la non discriminazione nel lavoro". La Dichiarazione di Copenaghen invitava anche i governi ad attuare pienamente le relative convenzioni dell'OIL e a tener conto "dei principi contenuti in quelle Convenzioni", in quanto strumenti per "realizzare una crescita economica realmente sostenuta e uno sviluppo sostenibile⁶⁶¹".

659 L'accordo finale del Vertice conteneva anche un impegno a favore di un'occupazione piena, produttiva e liberamente scelta, sulla base della formulazione della Convenzione n. 122 del 1964 sulla politica per l'impiego. Esso confermava, inoltre, il ruolo centrale dell'occupazione nella riduzione della povertà. Vedasi Nazioni Unite, *Report on the World Summit for Social Development*, 19 aprile 1995, A/CONF.166/9, cap.1, all. 1, "Dichiarazione di Copenaghen sullo sviluppo sociale".

660 ILO, *World Employment 1995. An ILO Report*, Ginevra, 1995.

661 ONU, *Report on the World Summit for Social Development*, "Dichiarazione di Copenaghen", che confermo l'elenco dell'OIL del 1994 al paragrafo 54, lettera b), del suo programma d'azione. La parte "C" del Capitolo III della Dichiarazione affronta il tema del "miglioramento della qualità del lavoro e dell'occupazione" in modo più esaustivo.

Tuttavia, l'ultimo e indubbiamente il più importante argomento a favore della Dichiarazione dell'OIL scaturì dall'acceso dibattito degli anni '90 sulla cosiddetta “clausola sociale”. I suoi sostenitori intendevano creare un collegamento diretto tra accordi commerciali e il rispetto di determinate norme dell'OIL. All'inizio degli anni Novanta, la discussione sulla clausola sociale si intensificò maggiormente in vista del nuovo ordine della governance economica internazionale incentrato sull'OMC.

L'idea di una clausola sociale risaliva all'immediato Secondo dopoguerra e ai dibattiti sulla ricostruzione del commercio mondiale. All'epoca, alcuni paesi fecero delle pressioni per stabilire, sulla scia della Dichiarazione di Filadelfia, una connessione tra gli accordi internazionali in materia di politiche di impiego (che non si concretizzarono mai) e le norme sul lavoro. Considerazioni analoghe accompagnarono anche le discussioni sulla Carta de L'Avana del 1948 e i tentativi, tuttavia falliti, di creare una organizzazione internazionale del commercio (OIC)⁶⁶². All'interno del GATT, che sostituì “provvisoriamente” l'OIC (fino alla fondazione dell'OMC nel 1995), tale idea fu abbandonata. Negli anni '60, la CISL internazionale presentò, in occasione della prima conferenza dell'UNCTAD, il progetto di una clausola sociale come contributo al primo “decennio per lo sviluppo” delle Nazioni Unite. La proposta, tuttavia, suscitò una grande indignazione da parte dei paesi in via di sviluppo, poiché ai loro occhi si trattava di uno strumento protezionistico imposto dai paesi industrializzati⁶⁶³.

Dopo essere stata messa da parte per un certo periodo, l'idea di una clausola sociale riemerse negli anni '70 con il primo grande slancio alla liberalizzazione degli scambi e dei flussi di capitali. Nel contesto del cambiamento di paradigma verso la liberalizzazione su larga scala, si rafforzò la necessità dei paesi industrializzati di tutelare le proprie imprese e i propri lavoratori dagli effetti negativi della concorrenza mondiale. Mentre si ripeteva ai paesi in via di sviluppo che la soluzione ai loro problemi risiedeva nella liberalizzazione e nell’“adeguamento” delle loro economie alle esigenze del mercato mondiale, i paesi industrializzati sostenevano la creazione di nuovi ostacoli al commercio. Il governo degli Stati Uniti, l'OCSE e le organizzazioni sindacali occidentali

662 Jill Jensen, “Negotiating a World Trade and Employment Charter: The United States, the ILO and the Collapse of the ITO Ideal”, in *The ILO from Geneva to the Pacific Rim*, Jensen e Lichtenstein, ed., pp. 83-109.

663 Una panoramica è presente in Tapiola, *Teeth of the ILO*, p. 12; Tony Royle, “The ILO's Shift to Promotional Principles and the ‘Privatization’ of Labour Rights: An Analysis of Labour Standards, Voluntary Self-Regulation and Social Clauses”, *Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* 26, n. 3 (2010), pp. 249-271.

promuovevano le clausole sociali come strumento per contrastare la “concorrenza sleale”, riferendosi principalmente alle “tigri asiatiche”, i cui modelli di sviluppo orientati all’esportazione si basavano su principi autoritari, manodopera a buon mercato e scarse norme sociali. Tuttavia, tali avvertimenti apparirono infondati ai paesi in via di sviluppo, poiché essi consideravano tali strumenti come l’ennesimo tentativo di perpetuare la disuguaglianza dei rapporti di potere economico. Questo conflitto fu aggravato dalle restrizioni della crisi del debito e dell’“aggiustamento strutturale” del Sud del mondo. Nel corso degli anni ’80 e all’inizio degli anni ’90, la questione della clausola sociale fu sollevata più volte durante i dibattiti dell’OIL, durante i quali gli Stati Uniti, alcuni paesi dell’OCSE e dell’UE e la CISL internazionale si opposero al blocco costituito dai paesi in via di sviluppo (spesso con il sostegno dei rappresentanti dei lavoratori di questi paesi) e dagli imprenditori, tradizionalmente contrari a qualsiasi misura in grado di interferire con il libero scambio⁶⁶⁴.

L’OIL si trovò in una situazione difficile, dal momento che la frattura ideologica attraversava l’Organizzazione stessa. All’inizio del cosiddetto *Uruguay Round* del GATT, nel 1986, quando gli Stati Uniti, in particolare, esercitarono pressioni per l’inclusione di una clausola sociale, Blanchard avviò una discussione sulla questione con Arthur Dunkel, Segretario generale del GATT, senza tuttavia ottenere alcun risultato. La discussione proseguì durante il mandato di Hansenne. Nel 1994, un gruppo di paesi asiatici promosse, in occasione della Conferenza Internazionale del Lavoro, un progetto di risoluzione che “esortava l’OIL ad opporsi all’introduzione della clausola sociale nel commercio internazionale⁶⁶⁵”. Questo progetto non ottenne tuttavia abbastanza voti per la sua approvazione. Ciononostante, la discussione dimostrò quanto fossero inconciliabili le posizioni su tale questione. I paesi del Sud-est asiatico, come la Malesia e Singapore, opposero la più ferrea resistenza all’introdu-

664 George Tsogas, “Labour Standards in International Trade Agreements: An Assessment of the Arguments”, *The International Journal of Human Resource Management* 10, n. 2 (1999), pp. 351–375.

665 Conferenza Internazionale del Lavoro, 81^a sessione 1994, *Record of Proceedings*, risoluzione che invita l’OIL a opporsi all’introduzione della clausola sociale nel commercio internazionale e a rivedere le sue norme, presentata dalle delegazioni dei governi di Indonesia, Filippine, Malesia, Singapore e Thailandia, , Ginevra, 1994.

zione di una clausola sociale, rivelando il collegamento esistente tra questo dibattito e le controversie sui diritti umani che erano in corso. Questi stessi paesi si opponevano, in nome dei “valori asiatici”, a ciò che consideravano le concezioni occidentali neocoloniali dei diritti umani⁶⁶⁶.

Nel periodo precedente alla riunione del GATT di Marrakech dell'aprile del 1994 — che avrebbe dovuto porre fine all'*Uruguay Round* e avviare la procedura della creazione dell'OMC — i paesi industrializzati e i sindacati occidentali avanzarono nuovamente la proposta dell'inclusione di una clausola sociale nella carta costitutiva dell'OMC. Tuttavia, quando l'OMC avviò la sua attività, il primo gennaio 1995, i paesi in via di sviluppo constatarono, con soddisfazione, il successo dei loro sforzi di mantenere la clausola sociale fuori dalla nuova organizzazione. La prima Conferenza ministeriale dell'OMC, celebrata a Singapore nel dicembre del 1996, pose fine alla questione. I paesi in via di sviluppo ebbero in quell'occasione la loro prima vittoria ottenendo il ritiro dell'invito del Direttore Generale dell'Ufficio alla riunione di Singapore. La dichiarazione finale della Conferenza faceva riferimento a delle “norme fondamentali del lavoro”, indicando l'OIL come organismo responsabile della loro applicazione. Allo stesso tempo, la Conferenza di Singapore rigettò totalmente l'idea delle clausole sociali, considerando queste ultime una forma di protezionismo. Le norme internazionali del lavoro avrebbero contribuito a garantire il progresso sociale solo se separate dalle politiche commerciali internazionali. Il modo migliore per attuare le norme sociali era, come proclamato nella dichiarazione finale, “la crescita economica e lo sviluppo favoriti dall'aumento degli scambi commerciali e da una maggiore liberalizzazione del commercio”. Le ultime speranze su un possibile ruolo istituzionale per l'OIL all'interno del nuovo ordine economico furono definitivamente distrutte dalla Conferenza di Singapore. Era ormai chiaro che bisognava seppellire qualsiasi speranza sulla possibilità di trasferire parte del “consenso di Filadelfia” nella nuova fase storica. Dal punto di vista di Hansenne, tuttavia, l'episodio dell'OMC, per quanto poco rassicurante, fu un incoraggiamento a concentrare i suoi sforzi nell'elaborazione di uno strumento giuridico volto a definire e a promuovere le norme fondamentali del lavoro⁶⁶⁷.

666 Ci furono comunque parecchie eccezioni da entrambe le parti. Mentre il Regno Unito, per esempio, si opponeva alla clausola sociale, alcuni Paesi del Sud del mondo, come il Sudafrica e il Brasile, non erano del tutto contrari. Vedasi Tapiola, *The Teeth of the ILO*, pp. 20–21.

667 Reynaud, *The International Labour Organization and Globalization*, pp. 5–6.

Se per il movimento sindacale internazionale la clausola sociale rappresentava il miglior strumento per affrontare le conseguenze sociali della globalizzazione, all'interno dell'Organizzazione c'era una visione diversa, ossia quella della responsabilità sociale d'impresa (RSI). Di fronte alle richieste degli attivisti dei diritti umani e dei consumatori responsabili, sconcertati dallo sfruttamento del lavoro minorile, dalle condizioni di lavoro disumane e dalla negazione dei diritti dei lavoratori degli ultimi anelli delle catene di distribuzione, alcune multinazionali (come Nike, Nestlé e Walmart) si impegnarono a rispettare dei "codici di condotta". A partire dall'inizio degli anni '90 (i primi codici di condotta risalgono agli anni '70), sempre più multinazionali e aziende di grandi marchi si impegnarono nell'autoregolamentazione attraverso la responsabilità sociale d'impresa, che diventò parte integrante dei dipartimenti di pubbliche relazioni delle aziende. Il sistema della responsabilità sociale d'impresa si è perfezionato con il tempo, creando la propria struttura "tripartita": se i marchi sono responsabili di ideare e gestire i propri codici di condotta e di applicarli alle imprese che producono i loro prodotti, la terza parte coinvolta — ossia le organizzazioni per i diritti umani — è responsabile della supervisione dell'applicazione dei codici di RSI, talvolta in diretta collaborazione con i marchi stessi⁶⁶⁸.

Per l'OIL, la responsabilità sociale d'impresa ha sempre rappresentato una questione spinosa. Da un lato, i codici di condotta rappresentavano un modo per rafforzare l'accettazione delle norme internazionali del lavoro, presentandole come standard in materia di condizioni di lavoro, di diritti sindacali o di regolamentazione dell'età minima per l'ammissione al lavoro all'interno delle filiere globali di fornitura. Da un punto di vista pragmatico, i codici di RSI sembravano fornire, quindi, un ulteriore strumento, considerate le difficoltà della regolamentazione tramite le norme nazionali. Dall'altra parte, la responsabilità sociale d'impresa suscitava scarso entusiasmo in seno all'OIL, ad eccezione del gruppo degli imprenditori. La promozione di tali codici sulla responsabilità sociale d'impresa era accompagnata da un atteggiamento sempre più ostile degli imprenditori nei confronti dell'attività normativa dell'OIL, peggiorato nel corso degli anni '90. Inoltre, l'IOE aveva dichiarato senza mezzi termini che si sarebbe opposto a qualsiasi misura che avrebbe potuto compromettere il carattere estremamente volontario della RSI. Le iniziative degli attivisti per i diritti umani volte a incoraggiare l'OIL ad adottare uno

668 Archie B. Carroll, "A History of Corporate Social Responsibility: Concepts and Practices", in *The Oxford Handbook of Corporate Social Responsibility*, ed. Andrew Crane *et al.* Oxford, Oxford University Press, 2008, pp. 19–46.

strumento più vincolante — come una Convenzione o una Raccomandazione per stabilire le norme minime della responsabilità sociale d'impresa in materia di libertà di associazione o di parità di retribuzione — si scontrarono con l'opposizione degli imprenditori⁶⁶⁹. Il gruppo dei lavoratori, al contrario, aveva le proprie motivazioni per essere scettico su tale concetto: sebbene i suoi rappresentanti avessero accolto con entusiasmo l'attivismo dei diritti umani nell'ambito delle condizioni di lavoro (in quanto sosteneva i suoi stessi obiettivi), essi non percepirono mai la responsabilità sociale d'impresa come fine a sé stessa, ma solo come un'alternativa alla realizzazione dei diritti dei lavoratori attraverso leggi vincolanti⁶⁷⁰.

Per tutti questi motivi, l'OIL rispose con esitazione alle richieste di sostenere la RSI in modo più deciso. L'idea di Hansenne di creare un “marchio sociale” dell'OIL, nella speranza di rilanciare la discussione sulle multinazionali, fu stroncata sul nascere dall'opposizione degli imprenditori e di molti paesi emergenti del Sud del mondo⁶⁷¹. L'Ufficio, tuttavia, cercò — a partire dalla seconda metà degli anni '90 — di applicare il concetto di responsabilità sociale dell'impresa alle proprie attività, istituendo, ad esempio, un servizio di assistenza alle imprese, con l'obiettivo di supportare le aziende nell'allineamento dei loro codici di condotta alle norme dell'OIL. Nel 2001, l'Organizzazione lanciò il programma “Better Factories Cambodia” che può essere considerato un tentativo di creare un modello di responsabilità sociale d'impresa, poi riproposto anche in altri paesi. Nel complesso, l'impatto dell'OIL sull'intero dibattito, in particolare in riferimento alle multinazionali, fu piuttosto limitato⁶⁷². Tuttavia, a metà degli anni '90, il dibattito sulla responsabilità sociale d'impresa spinse Hansenne e molti altri membri dell'OIL a impegnarsi nell'adozione di un approccio promozionale basato su specifiche norme dell'OIL come strumento principale per regolare la globalizzazione seguendo lo “spirito dell'OIL”.

Il tema del lavoro minorile offrì la prima occasione per mettere alla prova questo nuovo approccio. L'argomento non era di certo nuovo, ma, in questa fase, suscitò un rinnovato interesse, in quanto considerato uno dei principali effetti negativi sul piano sociale della globalizzazione economica e tema di

669 Louis, “Building a Transnational Business Community”, p. 20.

670 Sulla discussione dell'OIL, vedasi Nelson Lichtenstein, “The ILO and the Corporate Social Responsibility Regime in East and South Asia”, in *The ILO from Geneva to the Pacific Rim*, Jensen e Lichtenstein, ed., pp. 277–296; Royle, “The ILO's Shift to Promotional Principles and the ‘Privatization’ of Labour Rights”.

671 Louis, “Hansenne, Michel”, p. 4.

672 Lichtenstein, “The ILO and the Corporate Social Responsibility Regime in East and South Asia”.

forte attivismo da parte dei consumatori. All'inizio degli anni '70, il lavoro minorile tornò all'ordine del giorno dell'OIL quando una Convenzione sull'età minima (n. 1389 del 1973 creò un nuovo quadro di riferimento per le norme esistenti sull'età minima di ammissione al lavoro. Sebbene lo scopo di questa Convenzione fosse "l'abolizione totale del lavoro minorile" in tutte le sue forme, il dibattito fu influenzato anche dalle discussioni parallele sullo sviluppo e sul nuovo ordine economico internazionale (NOEI). La Convenzione rifletteva tali discussioni, nella misura in cui autorizzava i paesi in via di sviluppo ad adottare un approccio graduale e ad escludere dalla sua applicazione determinati settori dell'economia in cui il lavoro non rappresentava un pericolo per la salute dei bambini⁶⁷³. Nel 1979, quando esaminò lo scarso impatto della Convenzione n. 138, l'OIL prese ulteriormente in considerazione la situazione nel Sud del mondo, dove la povertà creava un ambiente che rendeva impossibile, e in alcuni casi anche sconsigliabile, abolire immediatamente tutte le forme di lavoro minorile. Era necessario, quindi, combattere prima le forme estreme di sfruttamento del lavoro minorile, che andavano oltre le capacità mentali e fisiche dei bambini di una certa età e che mettevano a rischio il loro percorso educativo⁶⁷⁴. La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia del 1989 supportò tale approccio, mettendo l'accento sulla protezione dei bambini dallo sfruttamento economico e da "qualsiasi lavoro che possa comportare rischi o sia suscettibile di compromettere l'educazione del bambino o di nuocere la sua salute o al suo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale o sociale⁶⁷⁵".

All'inizio degli anni '90, in un contesto in cui la lotta contro il lavoro minorile era considerata una questione generale dei diritti umani, dell'approccio dell'OIL incentrato sulle norme sull'età minima apparve chiaramente limitativo. Questo fu il punto di partenza per una nuova strategia, che teneva maggiormente in considerazione, in particolare, le preoccupazioni dei paesi in via di sviluppo. Il nuovo approccio portò all'adozione della Convenzione (n. 182) del 1999 sulle peggiori forme di lavoro minorile. Quest'ultima si basava sull'ampio riconoscimento delle forme di lavoro minorile che dovevano

673 G.K. Lieten, "The ILO Setting the Terms in the Child Labour Debate", in *ILO Histories*, Van Daele *et al.*, ed., pp. 443–460.

674 *Ibid.*, p. 448.

675 Assemblea Generale delle Nazioni Unite, Convenzione sui diritti dell'infanzia, art. 32 (1), New York, 1989.

essere considerate inaccettabili: la tratta di minori, la prostituzione infantile, l'impiego di minori nei conflitti armati e in attività illecite, quali lo spaccio di droga e, in genere, tutte quelle attività lavorative suscettibili di causare gravi danni alla salute, alla sicurezza o la moralità di un minore⁶⁷⁶.

Le basi per il consenso quasi unanime che portò all'adozione della nuova Convenzione erano state gettate già agli inizi degli anni '90 con l'avvio del Programma internazionale per l'eliminazione del lavoro minorile (*International Programme on the Elimination of Child Labour*, IPEC), nel quale l'azione normativa era solo parte di una strategia più ampia. Nel 1992, Hansenne ottenne il sostegno del governo tedesco, che fornì 50 milioni di marchi tedeschi per l'avvio dell'IPEC. Il nuovo Programma si basava su due pilastri fondamentali: l'assistenza tecnica e la mobilitazione dell'opinione pubblica. Il Programma, infatti, consisteva nel fornire assistenza tecnica ai paesi nelle loro lotta contro il lavoro minorile, collaborando con altre agenzie umanitarie e per i diritti umani attive nello stesso ambito — come l'UNICEF o Save the Children — al fine di mobilitare l'opinione pubblica. Inizialmente, il Programma fu accolto con una certa preoccupazione dai paesi in via di sviluppo e dal gruppo dei lavoratori. I primi temevano che l'adozione di nuove misure in questo settore avrebbe potuto accendere i riflettori sulle loro industrie orientate all'esportazione e, di conseguenza, portare a gravi sanzioni economiche. Le loro preoccupazioni erano alimentate dal fatto che l'IPEC fu avviato parallelamente ai dibattiti sulla clausola sociale e alle richieste di boicottare i prodotti realizzati da bambini. I sindacati, da parte loro, temevano che il programma si sarebbe rivelato un ulteriore tentativo di indebolire le norme internazionali del lavoro. Inoltre, alcuni dei lavoratori e dei governi si opposero a ciò che consideravano un allentamento dell'obiettivo dell'OIL dell'eliminazione del lavoro minorile, sancito dal concetto dell'età minima [di ammissione al lavoro]. Essi temevano che una cooperazione troppo stretta con organizzazioni come Save the Children o UNICEF avrebbe compromesso la chiarezza del messaggio dell'OIL, dato che queste organizzazioni avevano un approccio più generale rivolto al benessere dei minori e la loro priorità non era l'abolizione del lavoro minorile in quanto tale⁶⁷⁷.

676 Il grande consenso su questo tema è confermato dal fatto che la Convenzione fu adottata all'unanimità dalla Conferenza del 1999 e fu immediatamente ratificata da parecchi Stati membri. In poco tempo, la Convenzione n. 182 del 1999 sulle forme peggiori di lavoro minorile si trasformò nella più accettata tra le norme internazionali del lavoro dell'OIL. Nel 2019 la Convenzione era stata ratificata dal 186 paesi. Vedasi Lieten, “The ILO Setting the Terms in the Child Labour Debate”.

677 Lieten, “The ILO Setting the Terms in the Child Labour Debate”.

Alla fine, la maggior parte di queste preoccupazioni furono placate dal relativo successo di IPEC, che permise all'OIL di attirare l'attenzione e il sostegno dei principali donatori, come il governo degli Stati Uniti. Tuttavia, due aspetti contribuirono ad avvicinare l'IPEC a chi fino a quel momento lo aveva criticato: da una parte, il Programma aprì la strada alla Convenzione (n. 182) sulle peggiori forme di lavoro minorile e, dall'altra, contribuì a incrementare il numero di ratifiche della Convenzione sull'età minima del 1973, passando da 50 ratifiche nel 1990 a 172 nel 2019⁶⁷⁸. La lotta contro il lavoro minorile permise all'OIL di stabilire una connessione diretta con il dibattito internazionale sui diritti dei minori e di stringere alleanze con gruppi esterni all'Organizzazione, come ad esempio, la rete della Marcia mondiale contro il lavoro minorile, che riuniva un'ampia coalizione di organizzazioni per i diritti dei minori, di sindacati e di agenzie delle Nazioni Unite; o la campagna "Cartellino rosso per il lavoro minorile", lanciata nel 1998 in occasione della coppa del mondo di calcio e organizzata in cooperazione con la federazione calcistica internazionale, la FIFA. In questo senso, la lotta contro il lavoro minorile aprì nuove strade all'OIL. Allo stesso tempo, però, essa non riuscì a mettere del tutto a tacere le critiche, tanto più che il successo delle campagne contro il lavoro minorile non si sarebbe ripetuto facilmente per altri principi fondamentali. Ciò valeva soprattutto per questioni come la libertà di associazione o la discriminazione che non avevano ottenuto lo stesso supporto del lavoro minorile — tema ad alto impatto emotivo⁶⁷⁹. Nel frattempo, l'IPEC contribuì in modo significativo a rilanciare la questione dei diritti fondamentali del lavoro. Questo legame diventò evidente quando centinaia di bambini provenienti da tutto il mondo, parte delle migliaia di persone arrivate a Ginevra all'inizio di giugno del 1998 per partecipare alla Marcia mondiale contro il lavoro minorile, salirono sulla tribuna durante l'apertura della 86^a sessione della Conferenza che avrebbe adottato la Dichiarazione sui Principi e i Diritti Fondamentali del Lavoro.

La Dichiarazione e le sue critiche

La Dichiarazione sui Principi e i Diritti Fondamentali del Lavoro faceva riferimento a una serie di diritti e obblighi specifici sanciti in "Convenzioni riconosciute come fondamentali"⁶⁸⁰. Essa stabiliva che tutti gli Stati membri dell'OIL, in virtù della loro appartenenza all'Organizzazione, erano tenuti a

678 Convenzione (n. 138) del 1973 sull'età minima.

679 Tapiola, *The Teeth of the ILO*, pp. 17–18.

680 Vedasi lista alla nota 656.



Figura 15: Il Direttore Generale dell'OIL Michel Hansenne dà il benvenuto alla Marcia mondiale contro il lavoro minorile nella sessione di apertura della Conferenza Internazionale del Lavoro del 1998 a Ginevra.

rispettare e promuovere i principi relativi ai “diritti fondamentali” espressi in queste Convenzioni, indipendentemente dal fatto che le avessero ratificate. Le quattro categorie dei diritti fondamentali erano: (a) la libertà di associazione e il riconoscimento effettivo del diritto alla contrattazione collettiva; (b) l’eliminazione di tutte le forme del lavoro forzato e obbligatorio; (c) la totale abolizione del lavoro minorile; e (d) l’eliminazione della discriminazione in materia di impiego e professioni. La Dichiarazione prevedeva un meccanismo di supervisione che comprendeva rapporto annuale e dei rapporti globali, che, a rotazione, avrebbero coperto le quattro categorie dei principi e dei diritti fondamentali, secondo un ciclo quadriennale. All’OIL fu anche affidato il nuovo mandato di aiutare i suoi Stati membri attraverso la cooperazione tecnica, implicando un riorientamento dei suoi programmi verso un approccio integrato, incentrato sulla promozione delle “norme fondamentali”.

Alla fine, la Dichiarazione ottenne un ampio consenso. Il fatto che non contenesse nuovi obblighi per gli Stati membri non era solo una spiegazione, quanto una condizione necessaria per garantire tale risultato. Gli Stati membri erano tenuti ad accettare principi, senza alcun obbligo diretto a ratificare o attuare le Convenzioni fondamentali. Tuttavia, quando il testo della Dichiarazione fu messo al voto (su iniziativa del governo egiziano), piuttosto che

adottarlo per acclamazione, si raggiunse il quorum necessario con un margine di appena nove voti⁶⁸¹. Tale risultato dimostrava, più di ogni altra cosa, la riluttanza dei paesi in via di sviluppo ad accettare qualsiasi interferenza nelle loro politiche, nei casi di possibili incompatibilità delle questioni dei diritti dei lavoratori con le questioni commerciali o con il “diritto allo sviluppo”. Senza l’esplicita affermazione secondo cui le norme del lavoro “non dovrebbero essere utilizzate ai fini di protezionismo commerciale” e che “il vantaggio comparativo di qualsiasi paese non dovrebbe in alcun modo essere messo in discussione da questa Dichiarazione e dai suoi seguiti⁶⁸²”, probabilmente la Dichiarazione non sarebbe stata adottata.

Tuttavia, dal punto di vista dell’OIL, l’adozione della Dichiarazione fu un grande successo. Essa implicò, quanto meno, un riorientamento dell’Organizzazione con il sostegno di quasi tutti i suoi costituenti. Alcuni segnali confermarono fin da subito l’ottimismo dell’OIL: nel corso degli anni successivi, i tassi di ratifica delle norme aumentarono sensibilmente, e alcune delle Convenzioni fondamentali — soprattutto la Convenzione n. 182 sulle peggiori forme di lavoro minorile e la Convenzione n. 100 sulla parità di remunerazione — furono utilizzate, almeno a livello teorico, come riferimento legale in quasi tutti i paesi del mondo. Le norme fondamentali del lavoro aumentarono indubbiamente la visibilità dell’OIL. Esse furono successivamente incorporate in accordi commerciali e nei codici di condotta delle aziende, rappresentando un nuovo punto di riferimento — anche per altre organizzazioni internazionali — nel dibattito pubblico. Oltre a ciò, le campagne di promozione organizzate attorno al meccanismo di supervisione consentirono all’Organizzazione di ottenere nuove risorse da parte degli Stati membri, come gli Stati Uniti. Tali campagne aiutarono l’OIL a raggiungere un pubblico più ampio, mentre le sue iniziative contro il lavoro minorile, il lavoro forzato e la discriminazione in materia di impiego e professioni contribuirono ad estendere i suoi contatti con alcuni gruppi della società civile di tutto il mondo.

La Dichiarazione, tuttavia, non fu accolta da tutti con entusiasmo, e, in alcuni ambiti, fu addirittura fortemente criticata. Alcuni criticarono il fatto che la Dichiarazione avesse implicitamente indicato una gerarchia delle norme. A loro giudizio, le norme relative alle condizioni di lavoro, il diritto a un posto di lavoro sicuro e salubre, i salari equi, una limitazione dell’orario di lavoro, la sicurezza del reddito attraverso l’assistenza sanitaria, le pensioni, l’indennità

681 Ci furono 273 voti a favore e 43 astensioni, il che significa che il quorum fu raggiunto con un margine di appena 9 voti.

682 OIL, Dichiarazione Principi e i Diritti Fondamentali del Lavoro, adottata dalla Conferenza Internazionale del Lavoro nella sua 86ª sessione, 18 giugno 1998, art. 5.

di disoccupazione e altri tipi di tutele, avevano perso rilevanza. Tali critiche collegavano spesso la Dichiarazione ad alcune tendenze neoliberali presenti in altri aspetti del lavoro dell'OIL. Ad esempio, consideravano che l'adozione della Convenzione n. 181 del 1997 sulle agenzie private per l'impiego ponesse in pericolo il principio sancito ottanta anni prima con la Convenzione sulla disoccupazione del 1919, secondo cui i servizi pubblici per l'impiego erano le uniche istituzioni legittime in materia. Secondo alcuni critici questa misura era un imperdonabile errore che rispondeva a quello che loro consideravano un assalto neoliberale. Allo stesso tempo, anche il tentativo fallito di adottare una Convenzione per disciplinare il lavoro in sub-appalto contribuì ad alimentare il focolaio delle critiche⁶⁸³.

Se da una parte, l'OIL e i sostenitori della Dichiarazione affermavano che i quattro principi fondamentali costituivano dei “diritti abilitanti”, dall'altra, i critici della Dichiarazione sottolineavano il forte squilibrio tra tali principi. E in effetti, mentre la lotta contro il lavoro minorile e il lavoro forzato godevano di ampio, se non addirittura unanime, sostegno da parte dei costituenti dell'OIL, la libertà di associazione e il diritto alla contrattazione collettiva, invece, anch'essi “diritti abilitanti”, godevano di un sostegno nettamente inferiore. Oltre la metà della popolazione mondiale era esclusa dall'applicazione delle Convenzioni n. 87 e n. 98 e tra i paesi che non avevano ratificato una o entrambe le Convenzioni c'erano importanti attori economici come la Cina, l'India, il Messico, il Brasile e gli Stati Uniti. Lo stesso valeva per le risorse mobilitate dall'OIL per le sue campagne di promozione. Mentre i diritti “popolari” attiravano enormi risorse — il lavoro minorile raccoglieva da solo oltre i tre quarti del totale dei contributi volontari dei donatori nel periodo dal 2000 al 2011, mentre al tema della libertà di associazione era destinata una quota nettamente inferiore. Le ragioni possono essere tante, ma è abbastanza chiaro che il carattere politico della libertà di associazione rendeva la questione molto meno attrattiva agli occhi dei donatori. La visibilità di una campagna volta alla promozione dei sindacati è trascurabile rispetto a quella di una campagna per l'abolizione del lavoro minorile⁶⁸⁴.

Un altro punto controverso riguardava la supervisione delle norme fondamentali del lavoro. Esistevano molte critiche sul fatto che i meccanismi di promozione e prevenzione dei conflitti messi in atto dall'OIL con la Dichiarazione indebolissero ulteriormente il già limitato potere dell'Organizzazione in

683 Standing, “The ILO: An Agency for Globalization?” 365–369; Royle, “The ILO's Shift to Promotional Principles and the ‘Privatization’ of Labour Rights”, pp. 258–261.

684 Reynaud, *The International Labour Organization and Globalization*, p. 10.

termini di sanzioni. Alcuni attribuivano tale risultato all'influenza degli Stati Uniti, affermando quindi che la Dichiarazione fosse in realtà una vittoria del governo degli Stati Uniti. Per il giurista esperto di diritti umani Philip Alston, la Dichiarazione offriva una "via ideale" agli Stati Uniti per sfuggire alla contraddizione di aver ratificato solo due Convenzioni fondamentali, ossia quella sulle peggiori forme di lavoro minorile e sul lavoro forzato (rispettivamente la Convenzione n. 182 e la Convenzione n. 105) e di applicare le sanzioni previste dalla loro legislazione nazionale — e cercando di ottenerle lo stesso in seno all'OMC — contro altri paesi responsabili di violare le norme fondamentali del lavoro⁶⁸⁵. In questo contesto, i critici più radicali vedevano la Dichiarazione come un segnale di complicità dell'OIL nella creazione di un ordine neoliberale internazionale e nell'accettazione della suo ruolo subordinato al Consenso di Washington che predominava⁶⁸⁶.

In risposta a queste critiche, i sostenitori della Dichiarazione posero l'accento sulle nuove possibilità introdotte dai suoi meccanismi di supervisione in termini di procedura, che permettevano di seguire l'evoluzione dell'attuazione dei principi e dei diritti e di fornire assistenza tecnica per la loro promozione. Essi sostenevano che le ulteriori opportunità offerte da tali meccanismi, in particolare per raggiungere gruppi al di fuori dei costituenti classici dell'OIL, fossero la migliore speranza per l'OIL di rilanciare la sua attività normativa attraverso la mobilitazione, tanto a livello nazionale quanto a livello internazionale, delle persone direttamente interessate⁶⁸⁷. Le dinamiche nel contesto dell'IPEC e, in una certa misura, la mobilitazione in favore dell'adozione della Convenzione (n. 189) del 2011 sui lavoratori domestici, sembravano chiarire questo punto di vista⁶⁸⁸. Inoltre, Francis Maupain, uno dei principali autori della Dichiarazione, in qualità di Consigliere legale dell'Ufficio, non accettava le critiche secondo cui l'OIL aveva sostituito le norme del lavoro vincolanti con una legislazione più permissiva. Secondo Maupain, quest'ultima affermazione si basava su una visione troppo semplicistica della presunta "età dell'oro" dell'OIL, alludendo ai risultati normativi dell'Organizzazione dopo la Seconda guerra mondiale. Se analizzato attentamente, il quadro era molto più complesso poiché il dibattito ideologico della Guerra fredda aveva por-

685 Philip Alston, "Core Labour Standards' and the Transformation of the International Labour Rights Regime", *European Journal of International Law* 15, n. 3 (2004), pp. 457-521.

686 Royle parla di una "accettazione di un'agenda neoliberale", Royle, "The ILO's Shift to Promotional Principles and the 'Privatization' of Labour Rights", p. 270.

687 Per una sintesi sulla posizione, vedasi Reynaud, *The International Labour Organization and Globalization*, pp. 8-9.

688 Sul lavoro domestico vedasi la sezione "l'Epilogo" di questa monografia.

tato all'adozione di norme piuttosto settoriali che avevano ottenuto poche ratifiche⁶⁸⁹. Ci sarebbe, infatti, molto da dire a sostegno di questo argomento. Il focus di David Morse degli anni '50 sui principi della Dichiarazione di Filadelfia e su alcune norme sui diritti umani si fondava già sulla constatazione che l'attività normativa dell'OIL stava perdendo la sua universalità di fronte ad una crescente diversità dei suoi Membri, come conseguenza della decolonizzazione e dalla Guerra fredda. Considerata l'importanza rivestita dal tema dei diritti umani in qualsiasi discussione internazionale degli anni '90, per Hansenne probabilmente la soluzione più logica fu quella di attuare una strategia simile nel ridefinire l'OIL come organismo per i diritti umani⁶⁹⁰.

Per i critici della “svolta neoliberale” dell'OIL la risposta non è tanto ovvia. Le reali intenzioni di Hansenne nel promuovere il processo verso la Dichiarazione e il ruolo delle sue inclinazioni verso il libero scambio e la flessibilità del mercato del lavoro sono ancora oggi soggetti ad interpretazione. A posteriori, tuttavia, e da un punto di vista più generale, è scorretto, e, in una certa misura anche antistorico, determinare il valore della Dichiarazione analizzando unicamente il suo contenuto. Fino alla prima metà degli anni '90, adottare una posizione più ferma e più dogmatica sull'azione normativa non era probabilmente un'opzione realistica per l'OIL. Considerata la posizione predominante dell'OMC, dell'OCSE e delle istituzioni finanziarie internazionali, tanto in termini di mezzi materiali quanto in riferimento al discorso dominante, un'altra opzione avrebbe senza dubbio portato ad un'ulteriore emarginazione dell'Organizzazione. In questa prospettiva, la mossa di Hansenne di riportare l'OIL nel dibattito sulla dimensione sociale della globalizzazione, concentrandosi su un limitato numero di norme fondamentali del lavoro, rappresentava probabilmente l'unico modo per preservare il ruolo dell'OIL. Sebbene si tratti di un risultato importante da un punto di vista organizzativo, rimane comunque il dubbio di sapere se l'OIL avrebbe avuto le capacità, nel dato contesto storico, di influenzare il dibattito sulla globalizzazione e di rivendicare un nuovo “mandato sociale”. Con la Dichiarazione del 1998, l'OIL ha dimostrato di essere in grado di far sentire la propria voce. La Dichiarazione non ha rappresentato il rinnovamento di un mandato sociale per l'era della globalizzazione, ma ha segnato certamente un piccolo passo verso il ripristino del consenso di Filadelfia e il riconoscimento del fatto che, in definitiva, tutte le politiche devono essere valutate sulla base di un più ampio obiettivo sociale.

689 Francis Maupain, *The Future of the International Labour Organization in the Global Economy*, Oxford, Hart Publishing, 2013.

690 Normand e Zaidi, *Human Rights at the UN*, pp. 316–341.

Epilogo

Il lavoro dignitoso e la dimensione sociale della globalizzazione

All'inizio del 1999, l'elezione del diplomatico cileno Juan Somavía come nono Direttore Generale dell'OIL segnò una nuova svolta per l'Organizzazione. Somavía, primo Direttore Generale proveniente da un paese del Sud del mondo, offrì una prospettiva nuova all'azione dell'Organizzazione. Le sue idee non furono influenzate tanto dalle sue origini, quanto piuttosto dai numerosi anni trascorsi in seno Nazioni Unite, dove si era occupato di questioni sociali ed economiche. Fu infatti il Rappresentante permanente del Cile presso le Nazioni Unite dal 1990 al 1999, Presidente della terza Commissione delle Nazioni Unite per gli affari sociali, umanitari e culturali e per ben due volte Presidente dell'ECOSOC⁶⁹¹. Prima di essere nominato Direttore Generale dell'OIL, i suoi più stretti legami con l'Organizzazione risalivano all'epoca in cui era stato Presidente della commissione preparatoria del Vertice sociale di Copenaghen del 1995. In quanto Direttore Generale, Somavía sperava di poter avvicinare l'OIL al centro dei dibattiti mondiali, il che significava stringere una più stretta relazione con le Nazioni Unite e porre l'accento sullo sviluppo e sulle conseguenze sociali di una globalizzazione accelerata. Nonostante Somavía apprezzasse i risultati ottenuti da Hansenne, e, in particolare, il riconoscimento della Dichiarazione dell'OIL sui principi e i diritti fondamentali del lavoro, egli riteneva che le attività dell'Organizzazione dovessero avere un focus più chiaro e ottenere maggiore visibilità. Egli decise di utilizzare il concetto di "lavoro dignitoso" per riorientare ed integrazione le attività dell'OIL. Tale concetto diventò il quadro generale dei 13 anni del mandato di Somavía, lasciato poi in eredità al suo successore Guy Ryder⁶⁹².

Già a marzo del 1999, nel suo primo discorso al Consiglio di amministrazione, Somavía introdusse il concetto di lavoro dignitoso come principio guida e definì quattro obiettivi strategici per riorientare le attività dell'OIL. Secondo Somavía, tali obiettivi rappresentavano il cuore pulsante del lavoro dell'OIL: mettere in pratica i principi e i diritti fondamentali del lavoro; creare maggiori opportunità per uomini e donne per garantire un impiego e un reddito dignitosi; potenziare ed estendere l'efficacia della protezione sociale per tutti;

691 I dati biografici di Somavía sono disponibili sul sito ufficiale dell'OIL.

692 Leah Vosko, "Decent Work: The Shifting Role of the ILO and the Struggle for Global Social Justice", *Global Social Policy* 2, n. 1 (2002), pp. 19–46.

e rafforzare l'approccio tripartita e il dialogo sociale⁶⁹³. Nello stesso discorso, Somavía sottolineò che le attività dell'OIL non prendevano sufficientemente in considerazione le realtà sempre più diverse della vita dei lavoratori di tutto il mondo, tra cui l'economia informale, largamente diffusa e in piena espansione. Il concetto di lavoro dignitoso fu concepito come mezzo per superare tale carenza, in primo luogo rafforzando il ruolo dell'OIL nel campo dello sviluppo, e, in secondo luogo, cercando di raggiungere efficacemente tutti i lavoratori. Partendo dall'osservazione di Somavía secondo cui "quasi tutti lavorano, ma non tutti hanno un posto di lavoro", il lavoro dignitoso riaffermava l'obbligo morale e il mandato dell'OIL di migliorare le condizioni di tutti i lavoratori, indipendentemente dal loro status professionale. Di conseguenza, tale concetto fu anche il punto di partenza per nuove iniziative.

Durante il primo mandato di Somavía, l'OIL lavorò intensamente per attuare il concetto di lavoro dignitoso, ad esempio attraverso programmi paese di promozione del lavoro dignitoso (*Decent Work Country Programmes*) e, parallelamente, per promuovere tale concetto all'interno dell'Organizzazione e della comunità internazionale. La prima occasione si presentò nel 1999 in occasione della Conferenza ministeriale dell'OMC di Seattle⁶⁹⁴. Le pesanti e violente proteste contro la riunione, che attirarono l'attenzione dell'opinione pubblica internazionale sul crescente movimento anti-globalizzazione, crearono un contesto visibile che enfatizzò il messaggio di Somavía. Quest'ultimo sfruttò l'occasione per introdurre il concetto di lavoro dignitoso come risposta alle disuguaglianze e all'ingiustizia che erano state — e continuavano ad essere — create dalla globalizzazione — a discapito di un numero troppo elevato di persone nel mondo⁶⁹⁵.

Il passo successivo fu quello di inserire il concetto di lavoro dignitoso nei dibattiti politici che si stavano svolgendo in seno alle Nazioni Unite a cavallo del millennio. Nel 2002, l'OIL istituì una Commissione mondiale incaricata di elaborare un rapporto completo, pubblicato nel 2004, intitolato "*A Fair Globalization: Creating Opportunities for All*" (Una globalizzazione equa: creare

693 "Credo che lo scopo principale dell'OIL sia oggi quello di promuovere opportunità di lavoro dignitoso per tutti. I quattro obiettivi strategici devono convergere in questo obiettivo generale. Affinché i valori dell'OIL siano tradotti in azioni, piuttosto che in una semplice riaffermazione di volontà, è necessario che i quattro obiettivi strategici si sostengano a vicenda." Dichiarazione di Juan Somavía, Direttore Generale dell'Ufficio Internazionale del Lavoro in occasione del giuramento per il suo insediamento, Ginevra, 22 marzo 1999.

694 Somavía decise di partecipare alla riunione in seguito ad un invito generale a tutte le organizzazioni (inizialmente senza diritto di parola). Era la prima volta che un Direttore Generale dell'OIL partecipava a una riunione dell'OMC, dopo l'invito presentato — e successivamente ritirato — a Hansenne per la conferenza ministeriale dell'OMC di Singapore del 1996.

695 Reynaud, *The International Labour Organization and Globalization*, pp. 12–13.

opportunità per tutti). Il valore di questo documento non risiedeva tanto nel contenuto — che alcuni consideravano un “elenco di buone intenzioni” — quanto piuttosto nel consolidamento dell’approccio basato sul lavoro dignitoso al più alto livello intergovernativo⁶⁹⁶. Nel 2007, il lavoro dignitoso fu incluso tra gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (MDGs, *Millennium Development Goals*) delle Nazioni Unite, che indicava “l’occupazione piena e produttiva e il lavoro dignitoso per tutti, compresi donne e giovani” come un traguardo dell’Obiettivo 1 (eradicare la povertà estrema e la fame)⁶⁹⁷. Infine, nel contesto della crisi finanziaria ed economica mondiale del 2008, Somavía riuscì ancora una volta a inserire l’OIL al centro del processo decisionale internazionale, quando fu chiesto all’Organizzazione di preparare un rapporto sull’impatto della crisi sull’occupazione per il vertice del G20 a Pittsburgh nel settembre del 2009⁶⁹⁸.

La Dichiarazione sulla Giustizia Sociale per una Globalizzazione Equa, adottata dalla 97^a sessione della Conferenza nel 2008, rappresentò un’importante codificazione dell’Agenda del lavoro dignitoso⁶⁹⁹. Tale Dichiarazione rispondeva a due obiettivi: da una parte, proclamare l’universalità dell’approccio del lavoro dignitoso, basato sui suoi quattro obiettivi strategici (principi e diritti fondamentali sul lavoro, occupazione, protezione sociale e dialogo sociale)⁷⁰⁰; dall’altra, esprimere “la visione contemporanea del mandato dell’OIL nell’era della globalizzazione⁷⁰¹”, inserendo così il concetto del lavoro dignitoso in un importante strumento dell’OIL, insieme ai riferimenti alla costituzione dell’OIL del 1919, alla Dichiarazione di Filadelfia del 1944 e alla Dichiarazione sui Principi e i Diritti Fondamentali del Lavoro del 1998⁷⁰². Re-

696 “Il lavoro dignitoso per tutti dovrebbe essere un obiettivo globale perseguito attraverso politiche coerenti all’interno del sistema multilaterale. Ciò risponderebbe a un’importante domanda politica in tutti i paesi e dimostrerebbe la capacità del sistema multilaterale di trovare soluzioni creative a questo problema critico”. Commissione mondiale sulla dimensione sociale della globalizzazione, *A Fair Globalization: Creating Opportunities for All*, Ginevra, OIL, 2004, XIII.

697 Reynaud, *The International Labour Organization and Globalization*, pp. 14–15.

698 Marieke Louis, “The ILO, Social Partners and the G20: New Prospects for Social Dialogue at the Global Level”, *Global Social Policy* 16, n. 3 (2016), pp. 235–252.

699 OIL, Dichiarazione sulla giustizia sociale per una globalizzazione giusta, adottata dalla 97^a sessione della Conferenza internazionale del lavoro, Ginevra, 10 giugno 2008.

700 Ibid., p. 2, p. 9, p. 10.

701 Ibid., p. 1.

702 Nella sua prefazione, Somavía definì la Dichiarazione sulla giustizia sociale come “la terza dichiarazione fondamentale di principi e politiche adottata dalla Conferenza dopo la Costituzione dell’OIL del 1919”. Ibid.

datta alla vigilia della crisi finanziaria del 2008 (che scoppiò solo tre mesi dopo la sua adozione), la Dichiarazione sulla giustizia sociale tratta i problemi in un “mondo di crescente interdipendenza e complessità” e definisce l’approccio dell’OIL per ridurre il costo sociale di tali sviluppi.

La Dichiarazione riflette, in realtà, un consenso minimo tra i componenti tripartiti dell’OIL. Ciononostante, essa stabilì un sistema di “discussioni ricorrenti” nell’ambito della Conferenza Internazionale del Lavoro che permette di affrontare ciascuno dei quattro obiettivi strategici in maniera separata. Ad oggi, tali discussioni hanno spianato la strada a numerose nuove Raccomandazioni e a un Protocollo⁷⁰³.

Nel mese di ottobre del 2012, Guy Ryder⁷⁰⁴, cittadino britannico ed ex Segretario Generale della Confederazione sindacale internazionale (CSI) fu eletto Direttore Generale come successore di Somavía, continuando a promuovere il lavoro dignitoso all’interno del sistema delle Nazioni Unite come parte del suo mandato di Direttore Generale. Nel primo periodo del mandato di Ryder, il lavoro dignitoso associato alla crescita economica è diventato l’Obiettivo 8 dei 17 Obiettivi per lo sviluppo sostenibile (OSS) dell’Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile, adottata nel 2015⁷⁰⁵.

Il concetto di lavoro dignitoso fu apprezzato e criticato allo stesso tempo. Oltre alla sua importanza per aver permesso di ricollegare l’OIL al resto della “comunità internazionale”, esso fu apprezzato dai suoi sostenitori per aver aperto la porta alle realtà del mondo del lavoro nelle condizioni della globalizzazione. A loro avviso, il lavoro dignitoso costituiva un approccio più inclusivo per migliorare le condizioni dei lavoratori nel mondo⁷⁰⁶. Da questo punto di vista, il concetto rappresentava una certa continuità storica, a partire dal 1930, con la partecipazione dell’OIL al dibattito economico più generale sulla disoccupazione, e nel dopoguerra, con il mandato esteso della

703 La Raccomandazione (n. 202) del 1921 sui sistemi nazionali di protezione sociale di base; la Raccomandazione (n. 204) del 1955 sulla transizione dall’economia informale a quella formale; il Protocollo relativo alla Convenzione n. 29 del 1930 sul lavoro forzato e la Raccomandazione (n. 203) sul lavoro forzato (misure complementari).

704 Ryder unisce la sua formazione sindacale alla sua precedente esperienza nell’OIL (dal 1998 al 2002 [come Capo del Gabinetto] e di nuovo dal 2010 al 2012 in qualità di Direttore esecutivo responsabile delle norme e dei principi e dei diritti fondamentali del lavoro). Era stato nominato Segretario generale della CISL internazionale nel 2002, occupandosi nel 2006 del processo di unificazione che portò alla creazione della nuova Confederazione sindacale internazionale (CSI).

705 Secondo la Risoluzione delle Nazioni Unite A/RES/70/1 del 25 settembre 2015, l’obiettivo 8, che compare di solito con il titolo “lavoro dignitoso e crescita economica”, mira a “promuovere la crescita economica sostenibile, sostenuta e inclusiva, l’occupazione piena e produttiva e il lavoro dignitoso per tutti”.

706 O una “metafora”, come in Vosko, “Decent Work. The Shifting Role of the ILO.”

Dichiarazione di Filadelfia, con l'approccio basato sul Programma mondiale per l'occupazione e con gli sforzi nell'ambito del PIACT per migliorare le condizioni di lavoro tanto nei paesi industrializzati quanto in quelli in via di sviluppo.

Il concetto di lavoro dignitoso fu anche oggetto di dure critiche. Alcuni, in particolare, criticarono l'“approssimazione” del concetto, soprattutto dell'aggettivo “dignitoso”. Secondo Guy Standing, uno dei collaboratori di Somavia all'inizio del suo primo mandato, tale approssimazione e l'iniziale reticenza a creare indicatori misurabili per il lavoro dignitoso furono intenzionali⁷⁰⁷. La valutazione di Standing risuona ancora oggi in altre voci critiche, principalmente della sinistra politica, che vedono l'intenzionale carattere non ideologico o apolitico del concetto come un modo per nascondere la sua compatibilità o addirittura complicità con l'agenda egemonica neoliberale. A loro avviso, l'OIL non era nuovamente stata in grado (dopo la Dichiarazione del 1998) di adottare una posizione “anti-egemonica”, che avrebbe permesso di affrontare le cause profonde delle disumane condizioni di lavoro⁷⁰⁸. Rimane comunque da capire se l'OIL avrebbe potuto lanciare e difendere una strategia così inequivoca, in considerazione delle realtà della sua struttura tripartita e del contesto generale sfavorevole.

La giustizia sociale nel XXI secolo

Quali lezioni si possono trarre da questi 100 anni di storia dell'OIL? Le domande poste all'inizio di questa monografia — che tipo di organizzazione è l'OIL, cosa la caratterizza come organizzazione internazionale e quale potrebbe o dovrebbe essere il suo contributo nella ricerca della giustizia sociale — sembrano essere valide oggi esattamente come lo erano nel 1919 a Parigi o nel 1944 a Filadelfia.

Nell'estate del 2011, la Conferenza Internazionale del Lavoro fu teatro di manifestazioni insolite e piene di colori da parte di molti attivisti che rappresentavano le lavoratrici e i lavoratori di diversi paesi e esortavano i delegati alla Conferenza ad adottare una “Convenzione sul lavoro dignitoso per i lavo-

707 Standing, “The ILO: An Agency for Globalization?” Nel settembre 2008, l'OIL convocò una riunione internazionale di esperti tripartita sulla misurazione del lavoro dignitoso, adottando un quadro concettuale di indicatori del lavoro dignitoso che fu approvato dalla 18ª Conferenza Internazionale degli Statistici del Lavoro nel dicembre 2008.

708 Per una sintesi della discussione, vedasi Felix Hauf, “The Paradoxes of Decent Work in Context: A Cultural Political Economy Perspective”, *Global Labour Journal* 6, no. 2 (2015), pp. 138–155.

ratori domestici⁷⁰⁹”. La loro partecipazione, le loro canzoni, i cori e gli slogan scritti su magliette e striscioni esprimevano in maniera inequivocabile l'importanza che attribuivano ad una convenzione che per la prima volta avrebbe esteso a lavoratrici e lavoratori domestici forme di tutela in materia di salari, regolamentazione dell'orario di lavoro, riposo settimanale e condizioni di lavoro generali⁷¹⁰.

Il lavoro domestico è un recente ambito di attività dell'OIL, ma ha una continuità storica con la costante espansione del mandato dell'Organizzazione, volto ad integrare nuove forme di lavoro e a soddisfare le esigenze di nuovi gruppi di lavoratori. Nel caso del lavoro domestico, circa 53 milioni di persone (nel 2010) nel mondo sono entrate a far parte dell'attività normativa dell'OIL. Come altre norme internazionali del lavoro meno note, la Convenzione n. 189 cerca di affrontare i problemi di un settore a lungo considerato difficile da regolamentare, quello dell'economia “informale”. Queste norme si iscrivono nella lunga storia dell'impegno dell'OIL per far fronte all'“informalità del lavoro”, iniziato negli anni '70 con il Programma mondiale per l'occupazione⁷¹¹.

Da un altro punto di vista, il lavoro domestico fa anche parte della lunga storia di lotte per la rappresentanza e la partecipazione nel quadro tripartito dell'OIL. Da un lato, l'adozione della Convenzione sulle lavoratrici e i lavoratori domestici può essere attribuita alle strategie attuate da una rete di difesa transnazionale, nonché alle “strategie di influenza” utilizzate da “veri” lavoratori domestici presenti alle riunioni dell'OIL come difensori visibili e udibili della loro causa⁷¹². Dall'altro, queste reti sono riuscite ad inserire le loro preoccupazioni all'ordine del giorno della Conferenza grazie alle alleanze con il gruppo dei lavoratori e con quello dei governi, come pure ai legami tra il lavoro domestico e gli altri ambiti prioritari dell'OIL, ossia la “globalizzazione

709 Convenzione (n. 189) del 2011 sul lavoro dignitoso per le lavoratrici e i lavoratori domestici.

710 Chris Bonner, Pat Horn, e Renana Jhabvala, “Informal Women Workers Open ILO Doors through Transnational Organizing, 1980s to 2010s”, in *Women's ILO*, ed. Boris, Hoehtker e Zimmermann, pp. 176–202; Eileen Boris e Jennifer N. Fish, “‘Slaves No More’: Making Global Labor Standards for Domestic Workers”, *Feminist Studies* 40, n. 2 (2014), pp. 411–443.

711 Altre norme che affrontano l'economia informale sono, ad esempio, la Convenzione (n. 177) del 1996 sul lavoro a domicilio; la Raccomandazione (n. 184) del 1996 sul lavoro a domicilio; la Raccomandazione (n. 201) del 2011 sui lavoratori domestici; e la Raccomandazione (n. 204) del 2015 sulla transizione dall'economia informale a quella formale.

712 Boris and Fish, “‘Slaves No More’: Making Global Labor Standards for Domestic Workers”, p. 437.



Figura 16: I rappresentanti delle organizzazioni delle lavoratrici e dei lavoratori domestici festeggiano l'adozione della Convenzione n. 189 sulle lavoratrici e i lavoratori domestici insieme al Direttore Generale dell'OIL Juan Somavía alla Conferenza Internazionale del Lavoro del 2011.

equa” e il “lavoro dignitoso”⁷¹³. Qualcosa di simile era già accaduto con i rappresentanti dei popoli indigeni nel 1989 e con gli attivisti delle ONG contro il lavoro minorile nel 1999, quando furono negoziate e adottate convenzioni in difesa dei loro diritti.

Questo caso particolare sottolinea la capacità della struttura tripartita di incorporare e soddisfare nuove esigenze, nonostante le varie opposizioni. In maniera più generale, esso presenta l'approccio tripartita come una modalità di funzionamento ideale che garantisce un certo grado di flessibilità per meglio adattarsi alle mutevoli circostanze storiche, alle alleanze politiche, ai cambiamenti strutturali e tecnologici. Come dimostrato in vari punti di questa

713 Ciò che alla fine assicurò il successo della Convenzione e contribuì a vincere l'opposizione in particolare degli imprenditori e di alcuni governi nazionali fu il sostegno dei sindacati e l'adeguamento delle organizzazioni dei lavoratori domestici ai criteri dei sindacati ufficiali. La Rete internazionale dei lavoratori domestici (*International Domestic Workers Network*, IDWN) — una rete mondiale di organizzazioni dei lavoratori domestici creata in occasione della 98ª sessione della Conferenza Internazionale del Lavoro del 2009 — fu integrata come organismo semi-autonomo alla struttura dell'Unione internazionale dei lavoratori dell'alimentazione, fornendole riconoscimento e legittimità e mettendola in contatto con figure di rilievo all'interno dell'Ufficio e dei sindacati.

monografia, l'approccio tripartito adottato dall'OIL durante gli anni tra le due guerre è riuscito a sopravvivere alle sfide autoritarie degli anni '30, nonché alle battaglie ideologiche della Guerra fredda e dell'era della decolonizzazione, senza tuttavia perdere l'essenza del suo animo democratico.

Il principio tripartito, come dimostrato in questo libro, è stato un'importante risorsa per l'OIL anche a livello nazionale, dove ha dovuto adattarsi al contesto specifico e alla situazione delle organizzazioni degli imprenditori e dei sindacati locali. Tuttavia, la cooperazione con reti estese oltre il quadro tripartito è stata fin dall'inizio una parte essenziale della strategia. Senza mai mettere in discussione la rappresentanza istituzionale tripartita, l'OIL ha stabilito strette collaborazioni con una grande varietà di attori, dal movimento cooperativo agli istituti scientifici — come l'*International Management Institute* (IMI) — nel periodo tra le due guerre, le istituzioni sociali, la Chiesa cattolica e, nel passato più recente, le ONG per la difesa dei diritti bambini e dei diritti umani.

Allo stesso tempo, le richieste di rappresentanza e partecipazione hanno continuato a dare luogo a conflitti e dibattiti. L'inclusione dei lavoratori coloniali o indigeni nelle delegazioni e nell'attività normativa dell'OIL è stata inizialmente contestata con grande forza. Si può dire lo stesso per le femministe e le attiviste che rivendicavano non solo la parità di diritti e migliori condizioni per le lavoratrici, ma anche una migliore rappresentanza. Alcune di queste lotte risalgono al passato, altre sono ancora attuali. Alla luce dell'espansione dell'economia informale e dell'esplosione del lavoro precario — anche nei paesi in cui l'occupazione formale e regolamentata è stata la regola per decenni — la questione di organizzare i lavoratori e di sostenere la loro lotta per l'occupazione, per i loro diritti e per delle condizioni di lavoro migliori è urgente oggi quanto lo era durante i primi decenni dell'OIL. In termini di appartenenza diretta, sia il gruppo dei lavoratori dell'OIL sia l'IOE⁷¹⁴ rappresentano una porzione limitata, e in fase di riduzione, del mondo del lavoro. I tassi di sindacalizzazione sono in calo negli ultimi decenni e i sindacati stessi si trovano schiacciati dalla costante pressione delle richieste di flessibilità del mercato del lavoro. Come recenti dibattiti sul tema del diritto di sciopero hanno messo in evidenza, tale pressione si riflette anche all'inter-

714 Louis, "Building a Transnational Business Community", pp. 19–21. Sebbene il *United States Council for International Business* (USCIB) rappresenti aziende molto importanti come Google, IBM, Nestlé, DuPont e Coca Cola nell'OIE, alcune potenti multinazionali come Amazon non sono membri dell'OIE.

no dell'Organizzazione⁷¹⁵. I sindacati hanno dei buoni motivi per opporsi a qualsiasi richiesta di modificare il principio tripartito che potrebbe portare al riconoscimento di altri organismi come rappresentanti dei lavoratori all'interno dell'Organizzazione, una mossa che indebolirebbe ulteriormente la loro capacità di rappresentare gli interessi dei loro membri e di concludere accordi in loro nome. Dal punto di vista dei sindacati (condiviso in linea di principio dagli imprenditori) è indispensabile, per preservare questa capacità, evitare un'ulteriore frammentazione⁷¹⁶. Inoltre, la loro argomentazione secondo cui il mondo estremamente dinamico delle ONG manca di trasparenza, responsabilità e adeguata rappresentanza non può essere facilmente considerata solo come espressione di interessi acquisiti.

Ultimo ma non meno importante, il lavoro domestico apre la strada agli attuali dibattiti sulla giustizia sociale. Il lavoro domestico, tanto per la sua natura quanto come parte della più ampia questione delle migrazioni internazionali della manodopera, ha una dimensione mondiale che collega paesi poveri, paesi a reddito medio e paesi ricchi. Esso è un indicatore delle disuguaglianze nel mondo, ma anche degli squilibri di genere, alla luce del fatto che la stragrande maggioranza dei lavoratori del settore domestico sono donne.

Il mondo di oggi è diverso da quello del 1919, ma molti dei principi fondatori dell'OIL non hanno perso la loro importanza. Questo è vero soprattutto per la massima della Costituzione "il lavoro non è una merce" che sintetizza il consenso social-liberale che ha guidato l'OIL per un secolo. Alla base di tale concetto c'è la percezione che la sopravvivenza delle economie di mercato aperte dipende da una de-mercificazione del lavoro, per quanto possibile, attraverso salari dignitosi e politiche sociali che possano tutelare i lavoratori e le loro famiglie dal rischio di cadere in povertà. Gli Stati sociali moderni sono stati costruiti su questa premessa. Le norme del lavoro dell'OIL, dal canto loro, testimoniano e, al tempo stesso, conferiscono maggiore peso a tale progetto. La massima secondo cui "il lavoro non è una merce" non ha mai rispecchiato la realtà dei mercati del lavoro, in cui, difatti, il lavoro è stato trattato sempre come una merce. Questa realtà è stata aggravata dalla globalizzazione e dagli

715 Alla sessione del 2012 della Conferenza internazionale del lavoro, il gruppo degli imprenditori è venuto meno ad un accordo non scritto di quasi settant'anni in virtù del quale la CEACR trattava le violazioni del diritto di sciopero come violazioni delle Convenzioni n. 87 e 98 sulla libertà di associazione e sul diritto alla contrattazione collettiva — anche se questo diritto non è esplicitamente menzionato nelle due Convenzioni. Gli osservatori la considerano parte di una strategia più ampia degli imprenditori per fare pressione in maniera più libera per una maggiore deregolamentazione del diritto internazionale del lavoro e per una riforma del sistema di supervisione dell'OIL. Hauf, "The Paradoxes of Decent Work in Context".

716 Ibid.

imperativi, sia reali che ipotizzati, imposti da quest'ultima ai lavoratori. Dire che “il lavoro non è una merce” esprime quindi la convinzione che la sua dimensione umana e sociale distingue il lavoro dalle altre merci e implica un appello tanto ai governi quanto alle imprese a rispettarlo e ad agire di conseguenza.

Le attività dell'OIL nel campo della tratta di esseri umani ne sono un recente esempio. I dibattiti che hanno preceduto l'adozione del Protocollo del 2014 relativo alla Convenzione sul lavoro forzato contro le diverse forme di schiavitù moderna hanno portato alla luce la vastità delle forme più brutali di mercificazione del lavoro, con circa 40 milioni di persone esposte a condizioni disumane nelle abitazioni private, nell'agricoltura, nei cantieri edili o come vittime di sfruttamento sessuale⁷¹⁷. Incidenti come il crollo della fabbrica di Rana Plaza a Dhaka, in Bangladesh, nel 2013, ci ricordano che anche quando il lavoro è formalmente libero, nella parte oscura delle filiere globali di fornitura i lavoratori possono essere intrappolati in condizioni di lavoro pericolose del tutto simili a quelle che esistevano agli inizi dell'attiva dell'OIL.

Simili considerazioni possono essere effettuate su uno dei messaggi centrali della Dichiarazione di Filadelfia del 1944, che sostiene che “la povertà, ovunque essa esista, costituisce una minaccia per la prosperità di tutti”. Questa affermazione si basa sul presupposto di base della Costituzione dell'OIL secondo cui “l'incapacità di qualsiasi nazione di adottare condizioni di lavoro umane è un ostacolo per le altre nazioni che desiderano migliorare le condizioni all'interno loro paesi⁷¹⁸”. Queste affermazioni, se considerate insieme, mostrano l'importanza delle norme internazionali del lavoro come mezzo per gestire gli effetti potenzialmente pericolosi della concorrenza economica internazionale. Per essere all'altezza di questi obiettivi ambiziosi, l'OIL è andata ben oltre la sua azione normativa. Dalle prime missioni di assistenza tecnica al Programma mondiale per l'occupazione, ai programmi di cooperazione tecnica su larga scala a partire dal 1990, alla Dichiarazione sulla giustizia sociale, l'OIL ha preso parte attiva al dibattito sulla dimensione internazionale della giustizia sociale e ha tentato di rispondere al problema attraverso attività di assistenza e di sviluppo sul campo. L'affermazione “la povertà, ovunque esista, costituisce una minaccia per la prosperità di tutti” potrebbe essere letta, in questo senso, come un opportuno commento su un'altra questione legata al problema della povertà: le migrazioni internazionali. Il

717 ILO and Walk Free Foundation, *Global Estimates of Modern Slavery: Forced Labour and Forced Marriage*, Ginevra, 2017, p. 5.

718 Preambolo della Costituzione dell'OIL.

contributo dell'OIL al Patto mondiale sulle migrazioni del 2018 sottolinea tale connessione⁷¹⁹. La situazione in quest'ambito è stata fortemente complicata e aggravata dalla crisi mondiale dei rifugiati, che ha preso piede a partire dal 2011. L'OIL, in questo senso, deve affrontare gli stessi problemi che hanno ostacolato le attività a favore dei rifugiati e dei lavoratori migranti sin dai suoi inizi. In riferimento alle migrazioni per lavoro, l'OIL si trova di fronte ad una delle contraddizioni dell'attuale economia mondiale: da una parte, le rivendicazioni dei paesi ospitanti in materia di controllo delle frontiere e di limitazione dell'immigrazione; dall'altra la richiesta di manodopera flessibile e mobile⁷²⁰. Nell'attuale clima politico, affrontare una discussione mondiale sulla dimensione sociale delle politiche migratorie o interrogarsi su quale sia il modo migliore per integrare i migranti e i rifugiati nei mercati del lavoro dei paesi ospitanti è diventato più che mai complicato.

Infine, il concetto di giustizia sociale appare in un messaggio centrale della Costituzione dell'ILO: "una pace universale e duratura può essere fondata soltanto sulla giustizia sociale"⁷²¹. Per gli autori della Costituzione, che hanno redatto il documento con il vivo ricordo degli orrori della Prima guerra mondiale, deve essere sembrato del tutto naturale attribuire a questo messaggio una posizione di rilievo. Questo era probabilmente ancora più vero nel 1944, a Filadelfia, quando molti sostenevano che il fallimento delle democrazie liberali nell'affrontare le conseguenze sociali della Grande depressione avesse favorito l'ascesa del fascismo, che avrebbe a sua volta portato allo scoppio della guerra. La maggior parte dei leader politici, dei sindacalisti e degli imprenditori riuniti a Filadelfia aderirono ad una lezione del passato: la giustizia sociale doveva essere un presupposto non solo per la pace, ma anche per la stabilità del governo democratico. Negli ultimi anni, l'ascesa dei movimenti populistici neo-nazionalisti di destra, dovuta in parte alla reale esperienza delle disuguaglianze sociali sia a livello mondiale sia all'interno delle società, porta con sé echi di un passato che non è così lontano.

719 OIL, "Relazione del Segretario Generale delle Nazioni Unite sul Patto mondiale per una migrazione sicura, ordinata e regolare. Contributi dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro", Ginevra, 6 novembre 2017.

720 Tale contraddizione è sottolineata da Antoine Pécoud, "What Do We Know about the International Organization for Migration?" *Journal of Ethnic and Migration Studies* 44, n. 10 (2018), pp. 1621–1638.

721 Costituzione dell'OIL.

In questo contesto, la domanda principale per l'OIL in occasione del suo centenario non è quella di sapere se l'Organizzazione ha ancora un ruolo importante, quanto piuttosto se è in grado di preservare e ampliare il suo dinamismo in un mondo che, negli ultimi decenni, nonostante il recente ritorno alla retorica neo-protezionistica, è stato dominato da una diffusa convinzione del primato dei mercati e dai conseguenti appelli alla deregolamentazione e alla flessibilità. Il dibattito dominante, che considera la globalizzazione come una forza quasi naturale, lascia poco spazio ad un'Organizzazione che ha sempre fatto affidamento sulla capacità e sulla volontà degli Stati di intervenire a favore dei propri cittadini al fine di limitare il potenziale distruttivo delle economie di mercato aperte. Il successo dell'OIL dipende in larga misura dal modo in cui l'Organizzazione riuscirà a far emergere un rinnovato "consenso di Filadelfia" nel contesto della globalizzazione e ad ottenere supporto per la sua visione secondo cui l'obiettivo della coesione e della giustizia sociale dovrebbe guidare tutte le politiche. Un primo passo potrebbe essere quello di riconoscere che il concetto stesso di progresso è cambiato significativamente dopo Filadelfia. Non si tratta più solo di distribuire equamente i frutti della crescita economica, ma sempre più di ridefinire, dal punto di vista della giustizia sociale, ciò che il progresso può significare di fronte alle grandi sfide ecologiche di oggi e del futuro.

Dopo decenni in cui il dibattito internazionale sui diritti umani è stato ampiamente dominato dal primato delle libertà liberali, i recenti dibattiti mostrano una nuova consapevolezza e un senso di urgenza per l'inclusione e l'importanza dei diritti sociali⁷²². L'OIL sembra essere meglio "armata" di qualsiasi altra organizzazione per rispondere a questi nuovi appelli a riconciliare la giustizia sociale con i diritti umani, tanto tra le nazioni quanto al loro interno.

I cambiamenti climatici e la distruzione ambientale, le migrazioni internazionali, la rivoluzione digitale e la crescita inarrestabile dell'economia informale sono alcune delle principali forze che continueranno ad avere un significativo impatto sul mondo del lavoro. Sebbene tale progresso avvenga in modi e tempi diversi per i lavoratori, l'evoluzione è più rapida che mai. Inoltre, nei paesi ricchi come in quelli poveri, nei paesi industrializzati come in quelli non industrializzati, esistono ancora condizioni di lavoro scandalosamente disumane. Tali sviluppi sollevano nuove domande sulla giustizia sociale e rimettono in discussione le definizioni tradizionali del concetto stesso.

722 Samuel Moyn, *Not Enough: Human Rights in an Unequal World*, Cambridge, MA, The Belknap Press of Harvard University Press, 2018.

Le varie iniziative intraprese dal Direttore Generale Guy Ryder in occasione del centenario dell'OIL, in particolare l'iniziativa *The Future of Work* (Il futuro del lavoro) e la Commissione mondiale sul futuro del lavoro, che ha presentato il suo rapporto all'inizio del 2019, sono rivolte a molti di questi problemi. Nel giugno del 2019, la Conferenza internazionale del lavoro ha adottato la Dichiarazione del Centenario dell'OIL e la Convenzione n. 190 sulla violenza e sulle molestie nel mondo del lavoro. Tuttavia, la possibilità che l'OIL riesca a contribuire significativamente all'attuazione della giustizia sociale nel XXI secolo non è unicamente nelle mani dell'Organizzazione. È indispensabile che ci sia un clima politico volto a favorire il multilateralismo, e, dall'altra parte, è necessario che i sindacati e le organizzazioni degli imprenditori ricevano il necessario sostegno politico per apportare un contributo significativo. Gli Stati non possono accontentarsi di relegare l'OIL al semplice ruolo di coscienza sociale passiva del mondo. Nonostante tutte le battute d'arresto e gli ostacoli, questi ultimi cento anni hanno dimostrato chiaramente una cosa: l'OIL è sempre stata un'organizzazione per i tempi difficili. Tuttavia, per agire, i costituenti dell'OIL devono essere disposti e capaci ad utilizzare gli strumenti forniti dall'Organizzazione per dare forma alla politica sociale globale, come hanno già fatto in passato in molte altre occasioni.

Lista delle abbreviazioni

AFL	Federazione americana del lavoro
AFL-CIO	Federazione americana del lavoro e Congresso delle organizzazioni industriali
CEACR	Commissione di esperti per l'applicazione delle convenzioni e delle raccomandazioni
CIL	Conferenza internazionale del lavoro
CIO	Congresso delle organizzazioni industriali
CISL internazionale	Confederazione internazionale dei sindacati liberi
CITI	Confédération internationale des travailleurs intellectuels
DAF	Deutsche Arbeitsfront
DAMP	David A. Morse Papers, Seely G. Mudd Rare Manuscript Library,
ECOSOC	Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite
EPTA	Programma ampliato di assistenza tecnica delle Nazioni Unite
FAO	Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura
FMI	Fondo monetario internazionale
FSI	Federazione sindacale internazionale
FSM	Federazione sindacale mondiale
GATT	Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio
IACP	Associazione internazionale per la protezione del bambino
IALL	Associazione internazionale per la protezione legale dei lavoratori
IASP	Associazione internazionale per il progresso sociale
ICIC	Comitato internazionale per la cooperazione intellettuale
IDS	Institute per gli studi sullo sviluppo (Sussex, Regno Unito)
IIA	Istituto internazionale per l'agricoltura
IILS	Istituto internazionale per gli studi sociali
ILOA	Archivi dell'OIL
IMEC	Paesi industrializzati a economia di mercato
IMI	Istituto internazionale per la gestione
IOE	Organizzazione internazionale dei datori di lavoro
IPEC	Programma internazionale per l'eliminazione del lavoro minorile
IPR	Istituto per le relazioni nel Pacifico
NIEO	Nuovo ordine economico internazionale
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
OECE	Organizzazione per la cooperazione economica europea

OHIM	Oral History Interview David A. Morse, Harry S. Truman Library
OIL	Organizzazione internazionale del lavoro
OMC	Organizzazione mondiale del commercio
OMS	Organizzazione mondiale della sanità
OMC	Organizzazione internazionale del commercio
ONG	Organizzazione non governativa
PIACT	Programma internazionale per il miglioramento delle condizioni di lavoro e ambiente
PMC	Commissione Permanente dei Mandati
RSI	Responsabilità sociale d'impresa
SCIU	Save the Children International Union
SDN	Società delle nazioni
TPO	Territori palestinesi occupati
TUC	Congresso dei sindacati
UIASDN	Federazione internazionale delle associazioni per la Società delle Nazioni
UNCTAD	Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo
UNDP	Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo
UNESCO	Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura
UNICEF	Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia
UNIDO	Organizzazione delle Nazioni Unite per lo sviluppo Industriale
USAID	Agenzia degli Stati Uniti per lo sviluppo Internazionale
WEP	Programma mondiale per l'occupazione

Bibliografia

- Al-Dajani, Shukri Z. *Encounters with Fate and Destiny: A Life in International Politics*. Londra: I.B. Tauris, 2018.
- Alcock, Antony. *History of the International Labor Organization*. New York: Octagon Books, 1971.
- Alston, Philip. "'Core Labour Standards' and the Transformation of the International Labour Rights Regime". *European Journal of International Law* 15, n. 3 (2004): 457–521.
- Amos, Jennifer. "Embracing and Contesting: The Soviet Union and the Universal Declaration of Human Rights, 1948–1958". In *Human Rights in the Twentieth Century*, a cura di Stefan-Ludwig Hoffmann, 147–165. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- Amrith, Sunil e Sluga, Glenda. "New Histories of the United Nations". *Journal of World History* 19, n. 3 (2008): 251–274.
- Anderson, Carol. *Eyes Off the Prize: The United Nations and the African American Struggle for Human Rights, 1944–1955*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- Azara, Liliosa. "The Holy See and the International Labour Organization: The Origins of a Special Relationship". In *Christian Democrat Internationalism: Its Action in Europe and Worldwide from post-World War II until the 1990s. Volume II: The Development (1945–1979). The Role of Parties, Movements, People*, a cura di Jean-Dominique Durand, 42–56. Bruxelles: Peter Lang, 2013.
- Bangasser, Paul E. *The ILO and the Informal Sector: An Institutional History*. ILO Employment Paper 2000/9. Ginevra: ILO, 2000.
- Bashford, Alison. "Population, Geopolitics, and International Organizations in the Mid-Twentieth Century". *Journal of World History* 19, n. 3 (2008): 327–348.
- Basualdo, Victoria. "The ILO and the Argentine Dictatorship (1976–1983)". In *ILO Histories*, a cura di Van Daele et al., 401–422.
- Basualdo, Victoria. "La OIT entre la dictadura y la democracia en la Argentina: aportes sobre el papel de organizaciones internacionales en la reconfiguración de las relaciones laborales en la primera mitad de los años 80", *Anuario del Instituto de Historia Argentina* 17, n. 1 (2017): 1–18.
- Benanav, Aaron. "The Origins of Informality: The ILO at the Limit of the Concept of Unemployment", *Journal of Global History* 14, n. 1 (2019): 107–125.
- Benson, Wilfrid. "A People's Peace in the Colonies". *International Labour Review* 47, n. 2 (1943): 141–168.
- Bernards, Nicholas Alexander. "Actors and Entanglements in Global Governance: The ILO in Sub-Saharan Africa". PhD diss., McMaster University, 2016.
- Betti, Eloisa. "Unexpected Alliances: Italian Women's Struggles for Equal Pay, 1940s–1960s". In *Women's ILO*, a cura di Boris, Hoehtker, e Zimmermann, 276–299.
- Beveridge, William. "Social Insurance and Allied Services". Londra: HMSO, 1942; reprinted in *Bulletin of the World Health Organization* 78, n. 6 (2000): 847–855.
- Birla, L. N. e Pillai, P. P. *India and the ILO*. Oxford: Oxford University Press, 1946.
- Blanchard, Francis. *L'Organisation internationale du Travail: De la guerre froide à un nouvel ordre mondial*. Parigi: Seuil, 2004.
- Böhning, W. R. "The ILO and Contemporary International Economic Migration". *International Migration Review* 10, n. 2 (1976): 147–156.
- Bolivar, Camille. "La genèse du World Employment Programme et le projet pilote en Colombie: Un réseau d'experts hétérodoxes pour un gouvernement réformiste". Master's thesis, Université de Genève, 2017.

- Bonner, Chris, Horn, Pat e Renana Jhabvala. "Informal Women Workers Open ILO Doors through Transnational Organizing, 1980s to 2010s". In *Women's ILO*, a cura di Boris, Hoehtker, e Zimmermann, 176–202.
- Bonvin, Jean-Michel. *L'Organisation internationale du Travail: Etude sur une agence productrice de normes*. Parigi: Presses Universitaires de France, 1998.
- Boockmann, Bernhard. "The Ratification of ILO Conventions: A Failure Times Analysis". In *ZEW Discussion Papers*, a cura di ZEW – Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, 2000.
- Borgwardt, Elizabeth. *A New Deal for the World: America's Vision for Human Rights*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- Boris, Eileen. "Equality's Cold War: The ILO and the UN Commission on the Status of Women, 1946–1970s". In *Women's ILO*, a cura di Boris, Hoehtker, e Zimmermann, 97–120.
- Boris, Eileen. *Making the Woman Worker: Precarious Labor and the Fight for Global Standards*, 1919–2019. Oxford: Oxford University Press, 2019.
- Boris, Eileen e Jennifer N. Fish. "'Slaves No More': Making Global Labor Standards for Domestic Workers". *Feminist Studies* 40, n. 2 (2014): 411–443.
- Boris, Eileen, Hoehtker, Dorothea e Zimmermann, Susan, ed. *Women's ILO: Transnational Networks, Global Labour Standards and Gender Equality, 1919 to the Present*. Studies in Global Social History. Leida: Brill; Ginevra: ILO, 2018.
- Boutros-Ghali, Boutros. *The United Nations and Apartheid 1948–1994*. New York: United Nations, 1994.
- Bradley, Mark Philip. *The World Reimagined. Americans and Human Rights in the Twentieth Century*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.
- Brégain, Gildas. "Un problème national, interallié ou international? La difficile gestion transnationale des mutilés de guerre (1917–1923)". *Revue d'histoire de la protection sociale* 9, n. 1 (2016): 110–132.
- Breuer, Martin. "Exploring the Technical Assistance Activities of the International Labor Organization in the Field of Indigenous Peoples: Development and Human Rights in the Andean Indian Program (1954–1968)". *Forum for Inter-American Research* 11, n. 3 (2018): 110–123.
- Brucken, Rowland. *A Most Uncertain Crusade: The United States, the United Nations, and Human Rights, 1941–1953*. DeKalb, IL: Northern Illinois University Press, 2013.
- Burke, Roland. *Decolonization and the Evolution of International Human Rights*. Pennsylvania Studies in Human Rights. Filadelfia, PA: University of Pennsylvania Press, 2010.
- Burke, Roland. "Some Rights Are More Equal than Others: The Third World and the Transformation of Economic and Social Rights". *Humanity* 3, n. 3 (2012): 427–448.
- Burkman, Thomas W. *Japan and the League of Nations: Empire and World Order, 1914–1938*. Honolulu: University of Hawai'i Press, 2008.
- Butler, H. B. *Confident Morning*. Londra: Faber and Faber, 1950.
- Cabanes, Bruno. *The Great War and the Origins of Humanitarianism, 1918–1924. Studies in the Social and Cultural History of Modern Warfare*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.
- Carew, Anthony. *American Labour's Cold War Abroad: From Deep Freeze to Détente, 1945–1970*. Edmonton, AB: Athabasca University Press, 2018.
- Carew, Anthony. "Conflict within the ICFTU. Anti-Communism and Anti-Colonialism in the 1950s". *International Review of Social History* 41, no.2 (1996): 147–181.

- Carew, Anthony. "A False Dawn: The World Federation of Trade Unions (1945–1949)". In *The International Confederation of Free Trade Unions*, a cura di Anthony Carew, Michel Dreyfus, Geert Van Goethem, Rebecca Gumbrell-McCormick, e Marcel van der Linden, 165–187. Berna: Peter Lang, 2000.
- Carew, Anthony, Dreyfus, Michel, Van Goethem, Geert, Gumbrell-McCormick, Rebecca e van der Linden, Marcel, ed. *The International Confederation of Free Trade Unions*. Berna: Peter Lang, 2000.
- Carroll, Archie B. "A History of Corporate Social Responsibility: Concepts and Practices". In *The Oxford Handbook of Corporate Social Responsibility*, a cura di Andrew Crane, Dirk Matten, Abigail McWilliams, Jeremy Moon, e Donald S. Siegel, 19–46. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- Caruso, Laura e Stagnaro, Andrés. *Una historia regional de la OIT: Aportes sobre regulación y legislación del trabajo latinoamericano*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, 2017.
- Cayet, Thomas. "The ILO and the IMI: A Strategy of Influence on the Edges of the League of Nations, 1925–1934". In *ILO Histories*, a cura di Van Daele *et al.*, 251–270.
- Cayet, Thomas, Thébaud-Sorger, Marie e Rosental, Paul-André. "How International Organisations Compete: Occupational Safety and Health at the ILO, a Diplomacy of Expertise". *Journal of Modern European History* 7, n. 2 (2009): 174–196.
- Christiaens, Kim, Goddeeris, Idesbald e Rodríguez García, Magaly, ed. *European Solidarity with Chile, 1970s–1980s*. Studies in Political Transition. Francoforte sul Meno: Campus Verlag, 2014.
- Clavin, Patricia. *Securing the World Economy: The Reinvention of the League of Nations, 1920–1946*. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- Clavin, Patricia. "What's in a Living Standard? Bringing Society and Economy Together in the ILO and the League of Nations Depression Delegation, 1938–1945". In *Globalizing Social Rights*, a cura di Kott and Droux, 233–248.
- Cobble, Dorothy Sue. "Japan and the 1919 ILO Debates over Rights, Representations and Global Labour Standards". In *The ILO from Geneva to the Pacific Rim*, a cura di Jensen and Lichtenstein, 55–79.
- Cobble, Dorothy Sue. "The Other ILO Founders: 1919 and Its Legacies". In *Women's ILO*, a cura di Boris, Hoehtker, e Zimmermann, 27–49.
- Connelly, Matthew James. *A Diplomatic Revolution: Algeria's Fight for Independence and the Origins of the Post-Cold War Era*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- Conrad, Sebastian e Sachsenmaier, Dominic, ed. *Competing Visions of World Order: Global Moments and Movements, 1880–1930*. New York: Palgrave Macmillan, 2007.
- Cooper, Frederick. *Decolonization and African Society: The Labor Question in French and British Africa*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1996.
- Cox, Robert W. "Education for Development". *International Organization* 23, n. 1 (1968): 310–331.
- Cox, Robert W. "ILO–Limited Monarchy". In *The Anatomy of Influence. Decision Making in International Organizations*, a cura di Robert W. Cox and Harold K. Jacobson, 102–138. New Haven, CT: Yale University Press, 1973.
- Cox, Robert W. "Labor and Hegemony". *International Organization* 31, n. 3 (1977): 385–424.
- Cross, Gary. "Les Trois Huits: Labor Movements, International Reform, and the Origins of the Eight-Hour Day, 1919–1924". *French Historical Studies* 14, n. 2 (1985): 240–268.
- Dahan, Yossi, Lerner, Hanna, e Milman-Sivan, Faina, ed. *Global Justice and International Labour Rights*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.
- Daughton, J. P. "ILO Expertise and Colonial Violence in the Interwar Years". In *Globalizing Social Rights*, a cura di Kott and Droux, 85–97.

- De Grazia, Victoria. *Irresistible Empire: America's Advance through Twentieth-Century Europe*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press, 2005.
- Delamotte, Yves e Walker, Kenneth F. "Humanization of Work and the Quality of Working Life – Trends and Issues". *International Journal of Sociology* 6, n. 1 (1976): 8–40.
- Delpal, Bernard. "Le refuge américain de l'OIT (1940–1946). De l'esprit de Genève a l'esprit de Philadelphie, place du syndicalisme dans la strategie de reconstruction". In *L'Organisation internationale du travail*, a cura di Lespinet-Moret and Viet, 107–120.
- Dhermy-Mairal, Marine. "L'Unification du mouvement coopératif au Bureau international du travail: La 'revolution silencieuse' d'Albert Thomas (1919–1932)". *Le Mouvement Social* 263 (January 2018): 15–29.
- Dietrich, Christopher R. W. *Oil Revolution: Sovereign Rights and the Economic Culture of Decolonization, 1945 to 1979*. Global and International History. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.
- Diller, Janelle M. "Social Justice, Rights, and Labour". In *The Oxford Handbook of International Human Rights Law*, a cura di Dinah Shelton, 295–324. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- Dinkel, Jürgen. *The Non-Aligned Movement: Genesis, Organization and Politics (1927–1992)*. Leida: Brill, 2019.
- Dreyfus, Michel. "The Emergence of an International Trade Union Organization (1902–1919)". In *The International Confederation of Free Trade Unions*, a cura di Carew et al., 25–73.
- Droux, Joëlle. "From Inter-Agency Competition to Transnational Cooperation: The ILO Contribution to Child Welfare Issues During the Inter-War Years". In *Globalizing Social Rights*, a cura di Kott and Droux, 262–279.
- Dykman, Klaas. "Only with the Best Intentions: International Organizations as Global Civilizers". *Comparativ* 23, n. 4/5 (2014): 21–46.
- Eckel, Jan. "Human Rights and Decolonization: New Perspectives and Open Questions". *Humanity* 1, n. 1 (2010): 111–135.
- Eckel, Jan e Moyn, Samuel. *The Breakthrough: Human Rights in the 1970s*. Pennsylvania Studies in Human Rights. Filadelfia, PA: University of Pennsylvania Press, 2014.
- Ehrlich, Paul R. *The Population Bomb*. New York: Ballantine Books, 1968.
- Eisenberg, Jaci Leigh. "Butler, Harold Beresford". In *IO Bio: Biographical Dictionary*, a cura di Reinalda, Kille, e Eisenberg, www.ru.nl/fm/iobio.
- Eisenberg, Jaci Leigh. "Jenks, Clarence Wilfred". In *IO Bio: Biographical Dictionary*, a cura di Reinalda, Kille, e Eisenberg, www.ru.nl/fm/iobio.
- Eisenberg, Jaci Leigh. "Laquelle était la vraie France? France and the ILO During the Second World War". In *ILO Histories*, a cura di Van Daele et al., 341–364.
- Esping-Andersen, Gøsta. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990.
- Evju, Stein. "Labour Is Not a Commodity. Reappraising the Origins of the Maxim". *European Labour Law Journal* 4, n. 3 (September 2013): 222–229.
- Farré, Sébastien. "Trois experts, une visite, un rapport. L'Organisation internationale du travail et la liberté syndicale en Espagne franquiste". In *L'Organisation internationale du travail*, a cura di Lespinet-Moret and Viet, 121–139.
- Feiertag, Olivier. "Réguler la mondialisation: Albert Thomas, les débuts du BIT et la crise économique mondiale de 1920–1923". *Les cahiers Irice* 2, n. 2 (2008): 127–155.
- Ferreras, Norberto Osvaldo. "Europe–Geneva–America: The First International Conference of American States Members of the International Labour Organization". In *Beyond Geopolitics*, a cura di McPherson and Wehrli, 83–96.

- Fink, Leon. "A Sea of Difference: The ILO and the Search for Common Standards, 1919–1945". In *The ILO from Geneva to the Pacific Rim*, a cura di Jensen and Lichtenstein, 15–33.
- Follows, John W. *Antecedents of the International Labour Organization*. Oxford: Clarendon Press, 1951.
- Frey, Marc, Kunkel, Sönke e Unger, Corinna R., ed. *International Organizations and Development, 1945–1990*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2014.
- Frey, Marc, Kunkel, Sönke e Unger, Corinna R. "Introduction: International Organizations, Global Development, and the Making of the Contemporary World". In *International Organizations and Development*, a cura di Frey, Kunkel, e Unger, 1–22.
- Gallo, Stefano. "Dictatorship and International Organizations: The ILO as a Test Ground for Fascism". In *Globalizing Social Rights*, a cura di Kott and Droux, 153–171.
- Gatrell, Peter. *The Making of the Modern Refugee*. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- Gaudier, Maryse. *The International Institute for Labour Studies: Its Research Function, Activities and Publications 1960–2001*. Ginevra: ILO, 2001.
- Gernigon, Bernard, Otero, Alberto e Guido, Horacio. *ILO Principles concerning the Right to Strike*. Ginevra: ILO, 2000; initially published in *International Labour Review* 137, n. 4 (1998).
- Gerry, Chris. "The Theoretical Basis of the World Employment Programme: A Note on Pragmatism, Social Democracy and Ideology", *Manpower and Employment Research* 10, n. 2 (1977): 25–31.
- Geyer, Martin H. e Paulmann, Johannes, ed. *The Mechanics of Internationalism. Culture, Society, and Politics from the 1840s to the First World War*. Studies of the German Historical Institute, Londra. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- Ghébal, Viktor-Yves. *The International Labour Organization: A Case Study on the Evolution of UN Specialised Agencies*. Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1989.
- Gilman, Nils. *Mandarins of the Future: Modernization Theory in Cold War America*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 2003.
- Givry, Jean de. "The ILO and the Quality of Working Life. A New International Programme: PIACT", *International Labour Review* 117, n. 3 (1978): 261–271.
- Goddeeris, Idesbald. "The Limits of Lobbying: ILO and Solidarność". In *ILO Histories*, a cura di Van Daele et al., 423–442.
- Gorman, Daniel. *The Emergence of International Society in the 1920s*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.
- Guérin, Denis. *Albert Thomas au BIT, 1920–1932: De l'internationalisme à l'Europe*. Euryopa Études. Ginevra: Institut Européen de l'Université de Genève, 1996.
- Guieu, Jean-Michel. "Albert Thomas et la paix. Du socialisme normalien à l'action internationale au BIT". *Les cahiers Irice* 2, n. 2 (2008): 65–80.
- Guinand, Cédric. *Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) und die soziale Sicherheit in Europa (1942–1969)*. Berna: Peter Lang, 2003.
- Guthrie, Jason. "The ILO and the International Technocratic Class, 1944–1966". In *Globalizing Social Rights*, a cura di Kott and Droux, 115–136.
- Gzoyan, Edita. "The League of Nations and Armenian Refugees: The Formation of the Armenian Diaspora in Syria". *Central and Eastern European Review* 8, no.1 (2014): 89–101.
- Haas, Ernst B. *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization*. Stanford, CA: Stanford University Press, 1964.
- Hagtvædt Vik, Hanne. "How Constitutional Concerns Framed the US Contribution to the International Human Rights Regime from Its Inception, 1947–1953". *International History Review* 34, n. 4 (2012): 887–909.

- Hagtvedt Vik, Hanne. "Indigenous Internationalism". In *Internationalisms. A Twentieth Century History*, a cura di Sluga and Clavin, 315–339.
- Hagtvedt Vik, Hanne. "Taming the States: The American Law Institute and the 'Statement of Essential Human Rights'". *Journal of Global History* 7, n. 3 (2012): 461–482.
- Hansenne, Michel. *Un garde-fou pour la mondialisation. Le BIT dans l'après-guerre froide*. Chêne-Bourg: Éditions ZOE, 1999.
- Hauf, Felix. "The Paradoxes of Decent Work in Context: A Cultural Political Economy Perspective". *Global Labour Journal* 6, n. 2 (2015): 138–155.
- Heerma van Voss, Lex. "The International Federation of Trade Unions and the Attempt to Maintain the Eight-Hour Working Day 1919–1929". In *Internationalism in the Labour Movement, 1830–1940*, a cura di Frits Van Holthoon and Marcel van der Linden, 518–542. Leida: Brill, 1988.
- Helleiner, Eric. *Forgotten Foundations of Bretton Woods: International Development and the Making of the Postwar Order*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2014.
- Henrÿ, Hagen. "The Contribution of the ILO to the Formation of Public International Cooperative Law". In *Globalizing Social Rights*, a cura di Kott and Droux, 98–115.
- Herren, Madeleine. "Fascist Internationalism". In *Internationalisms: A Twentieth Century History*, a cura di Sluga and Clavin, 191–212.
- Herren, Madeleine. "Global Corporatism after the First World War – The Indian Case". In *Globalizing Social Rights*, a cura di Kott and Droux, 137–152.
- Herren, Madeleine. *Hintertüren zur Macht: Internationalismus und modernisierungsorientierte Außenpolitik in Belgien, der Schweiz und den USA*. Munich: Oldenbourg, 2000.
- Herrera González, Patricio. "El pacto por la unidad obrera continental: sus antecedentes en Chile y México, 1936". *Estudios de historia moderna y contemporánea de México* 46 (luglio-dicembre 2013): 87–119.
- Hidalgo-Weber, Olga. "Dimensions transnationales des politiques sociales britanniques: Le rôle de la Grande-Bretagne au sein de l'Organisation internationale du Travail, 1919–1946". PhD diss., Université de Genève, 2015.
- Hidalgo-Weber, Olga. "Femmes britanniques et pratiques internationales de justice sociale dans la première moitié du XX^e siècle". *Le Mouvement Social* 263, n. 2 (2018): 77–92.
- Hidalgo-Weber, Olga. *La Grande-Bretagne et l'Organisation internationale du travail (1919–1946). Une nouvelle forme d'internationalisme*. Louvain-la-Neuve: Academia- L'Harmattan, 2017.
- Hidalgo-Weber, Olga. "Social and Political Networks and the Creation of the ILO: The Role of British Actors". In *Globalizing Social Rights*, a cura di Kott and Droux, 17–31.
- Hilson, Mary. *The Nordic Model: Scandinavia since 1945*. Londra: Reaktion Books, 2008.
- Hodge, Joseph Morgan. *The Triumph of the Expert. Agrarian Doctrines of Development and the Legacies of British Colonialism*. Athens, OH: Ohio University Press, 2007.
- Hoehtker, Dorothea e Kott, Sandrine, ed. *À la rencontre de l'Europe au travail. Récits de voyages d'Albert Thomas*. Parigi: Publications de la Sorbonne; Ginevra: ILO, 2015.
- Hoffmann, Stefan-Ludwig. "Human Rights and History". *Past & Present* 232, n. 1 (2016): 279–310.
- Hoffmann, Stefan-Ludwig, ed. *Human Rights in the Twentieth Century*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- Hooper, Paul F. "The Institute of Pacific Relations and the Origins of Asian and Pacific Studies". *Pacific Affairs* 61, n. 1 (1988): 98–121.
- Hu, Aiqun. *China's Social Insurance in the 20th Century: A Global Historical Perspective*. Leida: Brill, 2015.
- Huberman, Michael. *Odd Couple: International Trade and Labor Standards in History*. Yale Series in Economic and Financial History. New Haven, CT: Yale University Press, 2012.

- Hughes, Stephen e Haworth, Nigel. "A Shift in the Centre of Gravity: The ILO under Harold Butler and John G. Winant". In *ILO Histories*, a cura di Van Daele et al., 293–312.
- Hutchinson, John F. "Rethinking the Origins of the Red Cross". *Bulletin for the History of Medicine* 63, n. 4 (1989): 557–578.
- ILO. *Constitution and Standing Orders of the International Labour Organisation*. Ginevra: ILO, 1934.
- ILO, ed. *Edward Phelan and the ILO. The Life and Views of an International Social Actor*. Ginevra: ILO, 2009.
- ILO. *Employment, Incomes, and Equality: A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya*. Ginevra: ILO, 1972.
- ILO. *Freedom of Association. Studies and Reports, Series A, Nos. 28–32*. 5 vols. Ginevra: ILO, 1927–1930.
- ILO. *Indigenous Peoples: Living and Working Conditions of Aboriginal Populations in Independent Countries*, Studies and Reports, New Series, n. 35. Ginevra: ILO, 1953.
- ILO. *The ILO and Africa*. Ginevra: ILO, 1960.
- ILO. *The ILO and Asia*. Ginevra: ILO, 1962.
- ILO. "The I.L.O. Manpower Programme". *International Labour Review* 59, n. 4 (April 1949): 367–393.
- ILO. *The Role of the ILO in the Promotion of Economic Expansion and Social Progress in Developing Countries*. Ginevra: ILO, 1961.
- ILO. *The Role of the ILO in the Promotion of Economic Growth*. Ginevra: ILO, 1961.
- ILO. *Social Policy in Dependent Territories*. Ginevra: ILO, 1944.
- ILO. "Voices for Freedom of Association". *Labour Education* 112, n. 3 (1998).
- ILO. *World Employment 1995. An ILO Report*. Ginevra: ILO, 1995.
- ILO e Walk Free Foundation. *Global Estimates of Modern Slavery: Forced Labour and Forced Marriage*. Ginevra: ILO, 2017.
- Imber, Mark F. *The USA, ILO, UNESCO and IAEA. Politicization and Withdrawal in the Specialized Agencies*. New York: St. Martin's Press, 1989.
- Jacobson, Harold Karan. "The USSR and ILO". *International Organization* 14, n. 3 (1957): 402–428.
- James, Harold. *Rambouillet, 15. November 1975. Die Globalisierung der Wirtschaft*. Monaco: Deutscher Taschenbuch-Verlag, 1997.
- Jensen, Jill M. "From Geneva to the Americas: The International Labor Organization and Inter-American Social Security Standards, 1936–1948". *International Labor and Working-Class History* 80, n. 1 (2011): 215–240.
- Jensen, Jill M. "US New Deal Social Policy Experts and the ILO, 1948–1954". In *Globalizing Social Rights*, a cura di Kott and Droux, 172–189.
- Jensen, Jill M. e Nelson Lichtenstein, ed. *The ILO from Geneva to the Pacific Rim. West Meets East*. Basingstoke: Palgrave Macmillan; Ginevra: ILO, 2015.
- Jensen, Jill M. "Negotiating a World Trade and Employment Charter: The United States, the ILO and the Collapse of the ITO Ideal". In *The ILO from Geneva to the Pacific Rim*, a cura di Jensen and Lichtenstein, 83–109.
- Jensen, Steven L. B. *The Making of International Human Rights: The 1960s, Decolonization, and the Reconstruction of Global Values*. Human Rights in History. New York: Cambridge University Press, 2017.
- Jolly, Richard, Emmerij, Louis, Ghai, Dharam e Lapeyre, Frédéric. *UN Contributions to Development Thinking and Practice*. United Nations Intellectual History Project Series. Bloomington, IN: Indiana University Press, 2004.
- Josephson, Harold. *James T. Shotwell and the Rise of Internationalism in America*. Rutherford, NJ: Fairleigh Dickinson University Press, 1974.

- Kaufmann, Christine. *Globalisation and Labour Rights. The Conflict between Core Labour Rights and International Economic Law*. Oxford: Hart Publishing, 2007.
- Kelly, Patrick William. *Sovereign Emergencies: Latin America and the Making of Global Human Rights Politics*. Human Rights in History. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.
- Kennedy, Paul M. *The Parliament of Man: The Past, Present, and Future of the United Nations*. New York: Random House, 2006.
- Kent, Ann. *Beyond Compliance: China, International Organizations, and Global Security*. Palo Alto, CA: Stanford University Press, 2007.
- Kettunen, Pauli. "The ILO as a Forum for Developing and Demonstrating a Nordic Model". In *Globalizing Social Rights*, a cura di Kott and Droux, 210–232.
- Kévonian, Dzovinar. "Enjeux de catégorisations et migrations internationales. Le Bureau international du Travail et les réfugiés (1925–1929)". *Revue européenne des migrations internationales* 21, n. 3 (2005): 1–23.
- Kévonian, Dzovinar. "Les juristes et l'Organisation internationale du Travail 1919–1939. Processus de légitimation et institutionnalisation des relations internationales". *Journal of the History of International Law* 12, n. 3 (2010): 227–266.
- Kévonian, Dzovinar. "La légitimation par l'expertise: le Bureau international du travail et la statistique internationale". *Les cahiers Irice* 2, n. 2 (2008): 81–106.
- Kleinöder, Nina, Müller, Stefan e Uhl, Karsten, ed. *Humanisierung der Arbeit. Aufbrüche und Konflikte in der rationalisierten Arbeitswelt des 20. Jahrhunderts*. Bielefeld: Transcript Verlag (forthcoming 2019).
- Klose, Fabian. *Human Rights in the Shadow of Colonial Violence: The Wars of Independence in Kenya and Algeria*. Pennsylvania Studies in Human Rights. Filadelfia, PA: University of Pennsylvania Press, 2013.
- Konkel, Rob. "The Monetization of Global Poverty: The Concept of Poverty in World Bank History, 1944–90". *Journal of Global History* 9, n. 2 (2014): 276–300.
- Kott, Sandrine. "Constructing a European Social Model: The Fight for Social Insurance in the Interwar Period". In *ILO Histories*, a cura di Van Daele *et al.*, 173–196.
- Kott, Sandrine. "Dynamiques de l'internationalisation: L'Allemagne et l'Organisation internationale du Travail (1919–1940)". *Critique internationale* 52 (2011): 69–84.
- Kott, Sandrine. "Fighting the War or Preparing for Peace? The ILO During the Second World War". *Journal of Modern European History* 12, n. 3 (2014): 359–376.
- Kott, Sandrine. "From Transnational Reformist Network to International Organization: The International Association for Labour Legislation and the International Labour Organization, 1900–1930s". In *Shaping the Transnational Sphere. Experts, Networks and Issues from the 1840s to the 1930s*, a cura di Davide Rodogno, Bernhard Struck and Jakob Vogel, 239–259. New York: Berghahn Books, 2015.
- Kott, Sandrine, ed. *La justice sociale dans un monde global. L'Organisation internationale du Travail*. Special issue of *Le Mouvement Social* 263, n. 2 (2018): 3–14.
- Kott, Sandrine. "OIT, justice sociale et mondes communistes. Concurrences, émulations, convergences". *Le Mouvement Social* 263, n. 2 (2018): 139–151.
- Kott, Sandrine. "Towards a Social History of International Organizations: The ILO and the Internationalisation of Western Social Expertise (1919–1949)". In *Internationalism, Imperialism and the Formation of the Contemporary World. The Pasts of the Present*, a cura di Miguel Bandeira Jerónimo and José Pedro Monteiro, 35–57. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2018.
- Kott, Sandrine e Droux, Joëlle, ed. *Globalizing Social Rights. The International Labour Organization and Beyond*. Basingstoke: Palgrave Macmillan; Ginevra: ILO, 2013.

- Kott, Sandrine. "The Forced Labor Issue between Human and Social Rights, 1947–1957". *Humanity* 3, n. 3 (2012): 69–84.
- Kott, Sandrine. "Competing Internationalisms: The Third Reich and the International Labour Organization". In *Nazism across Borders. The Social Policies of the Third Reich and their Global Appeal*, a cura di Sandrine Kott and Kiran Klaus Patel, 29–52. Oxford: Oxford University Press, 2018.
- La Hovary, Claire. "A Challenging Ménage à Trois? Tripartism in the International Labour Organization". *International Organizations Law Review* 12, n. 1 (2015): 204–236.
- Lake, Marilyn. "The ILO, Australia and the Asia-Pacific Region: New Solidarities or Internationalism in the National Interest?" In *The ILO from Geneva to the Pacific Rim*, a cura di Jensen and Lichtenstein, 33–54.
- Lapeyre, Jean. *Le dialogue social européen. Histoire d'une innovation sociale (1985–2003)*. Bruxelles: European Trade Union Institute, 2017.
- Laqua, Daniel, ed. *Internationalism Reconfigured: Transnational Ideas and Movements between the World Wars*. International Library of Twentieth Century History. Londra: I.B. Tauris, 2011.
- Latham, Michael E. *Modernization as Ideology: American Social Science and 'Nation Building' in the Kennedy Era*. Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press, 2000.
- Lauren, Paul Gordon. *Power and Prejudice: The Politics and Diplomacy of Racial Discrimination*. Boulder, CO: Westview, 1988.
- Lee, Eddy. "The Declaration of Philadelphia: Retrospect and Prospect". *International Labour Review* 133, n. 4 (1994): 467–484.
- Leimgruber, Matthieu. "The Embattled Standard-bearer of Social Insurance and Its Challenger: The ILO, the OECD and the 'Crisis of the Welfare State', 1975–1985". In *Globalizing Social Rights*, a cura di Kott and Droux, 293–309.
- Lee, Eddy e Schmelzer, Matthias, ed. *The OECD and the International Political Economy since 1948*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2017.
- Lerner, Abba P. "Mr. Keynes' 'General Theory of Employment, Interest and Money'". *International Labour Review* 34, n. 4 (1936): 435–454.
- Lespinet-Moret, Isabelle. "Promouvoir la santé au travail comme droit social (1919–1940)?" *Le Mouvement Social* 263, n. 2 (2018): 61–76.
- Lespinet-Moret, Isabelle e Viet, Vincent, ed. *L'Organisation internationale du Travail: origine, développement, avenir*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2011.
- Lichtenstein, Nelson. "The ILO and the Corporate Social Responsibility Regime in East and South Asia". In *The ILO from Geneva to the Pacific Rim*, a cura di Jensen and Lichtenstein, 277–296.
- Liebeskind Sauthier, Ingrid. "Modern Unemployment: From the Creation of the Concept to the International Labour Office's First Standards". In *Globalizing Social Rights*, a cura di Kott and Droux, 67–84.
- Liebscher, Daniela. *Freude und Arbeit. Zur internationalen Freizeit- und Sozialpolitik des faschistischen Italien und des NS-Regimes*. Italien in der Moderne, vol. 16. Cologna: SH-Verlag, 2009.
- Lieten, G. K. "The ILO Setting the Terms in the Child Labour Debate". In *ILO Histories*, a cura di Van Daele et al., 443–460.
- Linnik, Marianna e Thorsen, Sune Skadegaard. "ILO and CSR – Minimum Human Rights Standards for Corporations". In *Governance, International Law and Corporate Social Responsibility*, a cura di ILO and International Institute for Labour Studies, 105–127. Ginevra: ILO, 2008.
- Lorenz, Edward C. *Defining Global Justice: The History of U.S. International Labor Standards Policy*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press, 2001.

- Louis, Marieke. "La diplomatie sociale des multinationales". *La vie des idées*, 9 October, 2018, lavedesidees.fr.
- Louis, Marieke. "Hansenne, Michel". In *IO Bio: Biographical Dictionary*, a cura di Reinalda, Kille, e Eisenberg, www.ru.nl/fm/iobio.
- Louis, Marieke. "The ILO, Social Partners and the G20: New Prospects for Social Dialogue at the Global Level?" *Global Social Policy* 16, n. 3 (2016): 235–252.
- Louis, Marieke. "Women's Representation at the ILO: A Hundred Years of Marginalization". In *Women's ILO*, a cura di Boris, Hoeltker and Zimmermann, 202–225.
- Maier, Charles. "The Politics of Productivity: Foundations of American International Economic Policy after World War II". *International Organization* 31, n. 4 (1977): 607–633.
- Massart, Sylvie. "Les voyages d'Albert Thomas, directeur du Bit (1919–1932)". Master's thesis, Université Paris-I, Sorbonne, 1993.
- Matera, Marc e Kingsley Kent, Susan. *The Global 1930s: The International Decade*. Londra: Routledge, 2017.
- Maul, Daniel Roger. "'Help Them Move the ILO Way': The International Labour Organization and the Modernization Discourse in the Era of Decolonization and the Cold War". *Diplomatic History* 33, n. 3 (2009): 387–404.
- Maul, Daniel Roger. *Human Rights, Development, and Decolonization: The International Labour Organization, 1940–70*. Basingstoke: Palgrave Macmillan; Ginevra: ILO, 2012.
- Maul, Daniel Roger. "The ILO, Asia and the Beginnings of Technical Assistance, 1945–60". In *The ILO from Geneva to the Pacific Rim*, a cura di Jensen and Lichtenstein, 365–400.
- Maul, Daniel Roger. "The International Labour Organization and the Globalization of Human Rights, 1944–1970". In *Human Rights in the Twentieth Century*, a cura di Stefan-Ludwig Hoffmann, 301–320.
- Maul, Daniel Roger. "The International Labour Organization and the Struggle against Forced Labour from 1919 to the Present". *Labor History* 48, n. 4 (2007): 477–500.
- Maul, Daniel Roger. "Morse, David Abner". In *IO Bio: Biographical Dictionary*, a cura di Reinalda, Kille, e Eisenberg, www.ru.nl/fm/iobio.
- Maul, Daniel Roger. "The 'Morse Years': The ILO 1948–1970". In *ILO Histories*, a cura di Van Daele et al., 365–400.
- Maul, Daniel Roger, Puddu, Luca, e Tijani, Hakeem Ibikunle. "The International Labour Organization". In *General Labour History of Africa: Workers, Employers and Governments, 20th–21st Centuries*, a cura di Stefano Bellucci and Andreas Eckert. Martlesham: James Currey; Ginevra: ILO, 2019.
- Maupain, Francis. *The Future of the International Labour Organization in the Global Economy*. Oxford: Hart Publishing, 2013.
- Maurel, Chloé. "OIT et responsabilité sociale des sociétés transnationales depuis 1970". In *L'Organisation internationale du travail*, a cura di Lespinet-Moret and Viet, 179–192.
- Mazower, Mark. *Governing the World: The History of an Idea*. New York: The Penguin Press, 2012.
- Mazower, Mark. *No Enchanted Palace: The End of Empire and the Ideological Origins of the United Nations*. Lawrence Stone Lectures. Princeton: Princeton University Press, 2009.
- McPherson, Alan e Wehrli, Yannick, ed. *Beyond Geopolitics: New Histories of Latin America at the League of Nations*. Albuquerque, NM: University of New Mexico Press, 2015.
- Mechi, Lorenzo. "Du BIT à la politique sociale européenne: Les origines d'un modèle". *Le Mouvement Social* 244, n. 3 (2013): 17–30.
- Mechi, Lorenzo. "Economic Regionalism and Social Stabilisation: The International Labour Organization and Western Europe in the Early Post-War Years". *International History Review* 35, n. 4 (2013): 844–862.

- Mehrotra, Santosh e Jolly, Richard, ed. *Development with a Human Face: Experiences in Social Achievement and Economic Growth*. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- Monteiro, José Pedro. "'One of Those Too-Rare Examples': The International Labour Organization, the Colonial Question and Forced Labour (1961–1963)". In *Internationalism, Imperialism and the Formation of the Contemporary World. The Past of the Present*, a cura di Miguel Bandeira Jerónimo and José Pedro Monteiro, 221–251. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2018.
- Morse, David A. "The Employment Problem in Developing Countries". In *Prospects for Employment Opportunities in the Nineteen Seventies: Papers and Impressions of the Seventh Cambridge Conference on Development Problems, 13th to 24th September 1979 at Jesus College, Cambridge*, a cura di Ronald Robinson and Peter Johnston, 5–13. Foreign and Commonwealth Office, Overseas Development Administration. Cambridge University Overseas Studies Committee. Londra: HMSO, 1971.
- Morsink, Johannes. *The Universal Declaration of Human Rights: Origins, Drafting, and Intent*. Filadelfia, PA: University of Pennsylvania Press, 1999.
- Moyn, Samuel. *The Last Utopia: Human Rights in History*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press, 2010.
- Moyn, Samuel. *Not Enough: Human Rights in an Unequal World*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press, 2018.
- Moynihan, Daniel P. "The United States and the International Labor Organisation, 1889–1934", PhD diss. Fletcher School of Law and Diplomacy, Medford, MA, 1960.
- Natchkova, Nora e Schoeni, Céline. "The ILO, Feminists and Expert Networks: The Challenges of a Protective Policy". In *Globalizing Social Rights*, a cura di Kott and Droux, 49–66.
- Neunsinger, Silke. "The Unobtainable Magic of Numbers: Equal Remuneration, the ILO and the International Trade Union Movement, 1950s–1980s". In *Women's ILO*, a cura di Boris, Hoehtker, e Zimmermann, 121–148.
- Nolan, Mary. *Visions of Modernity: American Business and the Modernization of Germany*. Oxford: Oxford University Press, 1994.
- Normand, Roger e Zaidi, Sahra. *Human Rights at the UN: The Political History of Universal Justice*. Bloomington, IN: Indiana University Press, 2008.
- Norsky, K. K. *The Influence of the International Labour Organization on Principles of Social Policy in Non-Metropolitan Territories*. Oxford: Oxford University Press, 1951.
- O'Higgins, Paul. "'Labour Is Not a Commodity' – An Irish Contribution to International Labour Law". *Industrial Law Journal* 26, n. 3 (1997): 225–234.
- O'Sullivan, Kevin. "'A Global Nervous System': The Rise and Rise of European Humanitarian NGOs, 1945–1985". In *International Organizations and Development*, a cura di Frey, Kunkel, e Unger, 196–219.
- Oechslin, Jean-Jacques. *The International Organisation of Employers. Three-Quarters of a Century in the Service of the Enterprise (1920–1998)*. Ginevra: IOE, 2001.
- Okia, Opolot. *Communal Labor in Colonial Kenya: The Legitimization of Coercion, 1912–1930*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2012.
- Olesen, Thorsten Borring, Pharo, Helge O. e Paaskesen, Kristian, ed. *Saints and Sinners: Official Development Aid and its Dynamics in a Historical and Comparative Perspective*. Issues in Contemporary History. Oslo: Akademika Publishing, 2013.
- Orenstein, Mitchell A. "Pension Privatization: The Transnational Campaign". In *Globalizing Social Rights*, a cura di Kott and Droux, 280–292.
- Orenstein, Mitchell A. "Transitional Social Policy in the Czech Republic and Poland". *Czech Sociological Review* 3, n. 2 (1995): 179–196.

- Ortuño Anaya, Pilar. *European Socialists and Spain: The Transition to Democracy, 1959–77*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2002.
- Packenham, Robert A. *Liberal America and the Third World: Political Development Ideas in Foreign Aid and Social Science*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1973.
- Patel, Kiran Klaus. *The New Deal. A Global History*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2016.
- Pécoud, Antoine. "What Do We Know about the International Organization for Migration?" *Journal of Ethnic and Migration Studies* 44, n. 10 (2018): 1621–1638.
- Pedersen, Susan. "Back to the League of Nations". *American Historical Review* 112, n. 4 (2007): 1091–1117.
- Pedersen, Susan. *The Guardians: The League of Nations and the Crisis of Empire*. Oxford: Oxford University Press, 2015.
- Pernet, Corinne A. "Developing Nutritional Standards and Food Policy: Latin American Reformers between the ILO, the League of Nations Health Organization, and the Pan-American Sanitary Bureau". In *Globalizing Social Rights*, a cura di Kott and Droux, 249–261.
- Phelan, Edward. "The ILO Sets up its Wartime Centre in Canada". In *Edward Phelan and the ILO. The Life and Views of an International Social Actor*, a cura di ILO, 259–279. Ginevra: ILO, 2009; initially published in: *Studies: An Irish Quarterly Review* 44, n. 174 (1956): 151–170.
- Phelan, Edward. "Some Reminiscences of the International Labour Organization". In *Edward Phelan and the ILO. The Life and Views of an International Social Actor*, a cura di ILO, 227–257. Ginevra: ILO, 2009; initially published in: *Studies: An Irish Quarterly Review* 43, n. 171 (1954): 241–270.
- Piguet, Laure. "La justice sociale par les statistiques? Le cas des accidents d'attelage des wagons de chemins de fer (1923–1931)". *Le Mouvement Social* 2 (2018): 31–43.
- Plata-Stenger, Véronique. "Europe, the ILO and the Wider World (1919–1954)", *EGO – European History Online*, Magonza: Leibniz-Institut für Europäische Geschichte, 2016.
- Plata-Stenger, Véronique. "L'OIT et le problème du sous-développement en Asie dans l'entre-deux-guerres". *Le Mouvement Social* 263, n. 2 (2018): 109–122.
- Plata-Stenger, Véronique. *Social Reform, Modernization and Technical Diplomacy: The ILO Contribution to Development (1930–1946)*. Berlino: De Gruyter Oldenbourg, forthcoming 2020.
- Plata-Stenger, Véronique. "'To Raise Awareness of Difficulties and to Assert Their Opinion'. The International Labour Office and the Regionalization of International Cooperation in the 1930s". In *Beyond Geopolitics*, a cura di McPherson and Wehrli, 97–113.
- Plata-Stenger, Véronique. "Une voie sociale pour le développement. Le Bureau international du Travail et les débuts de la coopération technique (1919–1949)". PhD diss. Université de Genève, 2016.
- Plesch, Dan. *America, Hitler and the UN: How the Allies Won World War II and Forged a Peace*. Londra: I.B. Tauris, 2011.
- Pohrt, Oliver. *Die internationale Gewerkschaftsbewegung zwischen Einheitswunsch und Kaltem Krieg. Der Weltgewerkschaftsbund (WGB) von der Gründungsphase bis zu seiner Spaltung (1941–1949)*. Ratisbona: S. Roderer Verlag, 2000.
- Polanyi, Karl. *The Great Transformation*. New York: Rinehart & Company, 1944.
- Prashad, Vijay. *The Darker Nations: A People's History of the Third World*. A New Press People's History. New York: New Press, 2007.
- Prince, Charles. "The U.S.S.R. and International Organizations". *The American Journal of International Law* 36, n. 3 (1942): 425–445.

- Public Papers of the Presidents of the United States: Jimmy Carter, 1980–81*. 3 Books. Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1981–1982.
- Raphael, Lutz. "Die Verwissenschaftlichung des Sozialen als methodische und konzeptionelle Herausforderung für eine Sozialgeschichte des 20. Jahrhunderts". *Geschichte und Gesellschaft* 22, n. 2 (1996): 165–193.
- Reinalda, Bob. "Organization Theory and the Autonomy of the International Labour Organization: Two Classic Studies still Going Strong". In *Autonomous Policy Making by International Organisations*, a cura di Bob Reinalda and Bertjan Verbeek, 42–61. Londra: Routledge, 1998.
- Reinalda, Bob. *Routledge History of International Organizations: From 1815 to the Present Day*. Londra: Routledge, 2009.
- Reinalda, Bob, Kille, Kent e Leigh Eisenberg, Jaci, ed. *IO Bio: Biographical Dictionary of Secretaries-General of International Organizations*, Nimega, The Netherlands: University of Nijmegen, www.ru.nl/fm/iobio.
- Reynaud, Emmanuel. *The International Labour Organization and Globalization. Fundamental Rights, Decent Work and Social Justice*. ILO Research Paper Series n. 21. Ginevra: ILO, 2018.
- Reynaud, Emmanuel. *The International Labour Organization and the Living Wage: A Historical Perspective*. Conditions of Work and Employment Series n. 90. Ginevra: ILO, 2017.
- Ribi Forclaz, Amalia. "A New Target for International Social Reform: The International Labour Organization and Working and Living Conditions in Agriculture in the Inter-War Years". *Contemporary European History* 20, n. 3 (2011): 307–329.
- Richards, Peter J. "Preserving Jobs under Economic Stabilisation Programmes: Can there be an Employment Target?" *International Labour Review* 125, n. 4 (1986): 423–433.
- Robertson, Thomas. *The Malthusian Moment: Global Population Growth and the Birth of American Environmentalism. Studies in Modern Science, Technology, and the Environment*. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press, 2012.
- Rodgers, Gerry. "Decent Work as a Development Objective". *The Indian Journal of Labour Economics* 44, n. 1 (2001): 15–26.
- Rodgers, Gerry. "India, the ILO and the Quest for Social Justice". *Economic and Political Weekly* 46, n. 10 March (2011): 45–52.
- Rodgers, Gerry, ed. *The Poverty Agenda and the ILO. Issues for Research and Action*. Ginevra: International Institute for Labour Studies, 1995.
- Rodgers, Gerry, Lee, Eddy, Swepston, Lee e Van Daele, Jasmien. *The ILO and the Quest for Social Justice, 1919–2009*. Ithaca, NY: Cornell University Press; Ginevra: ILO, 2009.
- Rodgers, Gerry, Krishnamurthy, J. e Bhattacharya, Sabyasachi. "India and the ILO in Historical Perspective". *Economic and Political Weekly* 46, n. 10 (5 March 2011).
- Rodogno Davide, Kozma, Liat e Rodriguez, Magaly, ed., *The League of Nations' Work on Social Issues. Visions, Endeavours and Experiments*. New York: United Nations Press, 2016.
- Rodríguez García, Magaly. "Conclusion: The ILO's Impact on the World". In *ILO Histories*, a cura di Van Daele et al., 461–478.
- Rodríguez-Piñero, Luis. *Indigenous Peoples, Postcolonialism, and International Law: The ILO Regime, 1919–1989*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- Rosado Marzán, César F. "The Limits of Human Rights for Labour Rights: A Retrospective Look at the Case of Chile". In *The ILO from Geneva to the Pacific Rim*, a cura di Jensen and Lichtenstein, 206–230.
- Rosental, Paul-André. "Géopolitique et État-providence. Le BIT et la politique mondiale des migrations dans l'entre-deux-guerres". *Annales. Histoire, Sciences Sociales* 61, n. 1 (2006): 99–134.

- Royle, Tony. "The ILO's Shift to Promotional Principles and the 'Privatization' of Labour Rights: An Analysis of Labour Standards, Voluntary Self-regulation and Social Clauses". *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* 26, n. 3 (2010): 249–271.
- Rupp, Leila J. *Worlds of Women: The Making of an International Women's Movement*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1997.
- Sanchez Bajo, Claudia. "Work and Cooperatives: A Century of ILO Interaction with the Cooperative Movement". In *Cooperatives and the World of Work*, a cura di Bruno Roelants, Hyungsik Eum, Simel Esim, Sonja Novkovic, e Waltteri Katamajaki. Londra: Routledge, forthcoming 2020.
- Saunier, Pierre-Yves. "Borderline Work: ILO Explorations onto the Housing Scene until 1940". In *ILO Histories*, a cura di Van Daele et al., 197–220.
- Schenk, Catherine R. *International Economic Relations since 1945*. Londra: Routledge, 2011.
- Schild, Georg. *Bretton Woods and Dumberton Oaks. American Economic and Political Postwar Planning in the Summer of 1944*. Londra: St. Martin's Press, 1995.
- Schmelzer, Matthias. *The Hegemony of Growth: The OECD and the Making of the Economic Growth Paradigm*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.
- Schot, Johan e Lagendijk, Vincent. "Technocratic Internationalism in the Interwar Years: Building Europe on Motorways and Electricity Networks". *Journal of Modern European History* 6, n. 2 (2008): 196–217.
- Scodeller, Gabriela. "Educar in derechos laborales: políticas y acciones desplegadas por la OIT en América Latina durante los años 1950–1970". In *Una historia regional de la OIT: Aportes sobre regulación y legislación del trabajo latinoamericano*, a cura di Laura Caruso and Andrés Stagnaro, 213–254. La Plata: Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, 2017.
- Seekings, Jeremy. "The ILO and Welfare Reform in South Africa, Latin America and the Caribbean, 1919–1950". In *ILO Histories*, a cura di Van Daele et al., 145–172.
- Serra, Narcís e Stiglitz, Joseph E. *The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance*. The Initiative for Policy Dialogue Series. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- Servais, Jean-Michel. *International Labour Organization (ILO)*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2005.
- Shotwell, James T. "The International Labor Organization as an Alternative to Violent Revolution". *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 166, n. 1 (1933): 18–25.
- Shotwell, James T., ed. *The Origins of the International Labor Organization*. 2 vols. New York: Columbia University Press, 1934.
- Sikkink, Kathryn. *Mixed Signals: U.S. Human Rights Policy and Latin America*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2004.
- Sinclair, Guy Fiti. *To Reform the World: International Organizations and the Making of Modern States. The History and Theory of International Law*. New York: Oxford University Press, 2017.
- Skran, Claudena. *Refugees in Interwar Europe. The Emergence of a Regime*. Oxford: Clarendon Press, 1995.
- Slobodian, Quinn. *Globalists: The End of Empire and the Birth of Neoliberalism*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2018.
- Sluga, Glenda. *Internationalism in the Age of Nationalism*. Filadelfia, PA: University of Pennsylvania Press, 2013.
- Sluga, Glenda e Clavin, Patricia, ed. *Internationalisms: A Twentieth Century History*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

- Sluga, Glenda e Clavin, Patricia. "Rethinking the History of Internationalism". In *Internationalisms: A Twentieth Century History*, a cura di Sluga and Clavin, 3–14.
- Smith, Mark B. "Social Rights in the Soviet Dictatorship: The Constitutional Right to Welfare from Stalin to Brezhnev". *Humanity* 3, n. 3 (2012): 385–406.
- Snyder, Sarah B. *Human Rights Activism and the End of the Cold War: A Transnational History of the Helsinki Network*. Human Rights in History. New York: Cambridge University Press, 2011.
- Standing, Guy. "The ILO: An Agency for Globalization?" *Development and Change* 39, n. 3 (2008): 355–384.
- Steiner, Zara, *The Lights that Failed. European International History 1919–1933*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- Stegmann, Natali. "The ILO and East Central Europe. Insights into the Early Polish and Czechoslovak Interwar Years". *Acta Universitatis Carolinae. Studia Territorialia* 17, n. 1 (2017): 11–34.
- Stricker, Yann. "'International Migration' between Empire and Nation. The Statistical Construction of an Ambiguous Global Category in the International Labour Office in the 1920s". *Ethnicities* (7 March 2019), 469–485.
- Studer, Brigitte, Wecker, Regina e Sutter, Gaby, ed. *Die "schutzbedürftige Frau". Zur Konstruktion von Geschlecht durch Mutterschaftsversicherung, Nachtarbeitsverbot und Sonderschutzgesetzgebung*. Zurigo: Chronos, 2001.
- Supiot, Alain. *The Spirit of Philadelphia: Social Justice vs. the Total Market*. Trans. Saskia Brown. Londra: Verso, 2012.
- Süss, Dietmar. "Der Sieg der grauen Herren? Flexibilisierung und der Kampf um Zeit in den 1970er und 1980er Jahren". In *Die Vorgeschichte der Gegenwart. Dimensionen des Strukturbruchs nach dem Boom*, a cura di Anselm Döring-Manteuffel, Lutz Raphael, e Thomas Schlemmer, 109–127. Gottinga: Vandenhoeck & Ruprecht, 2016.
- Tapio, Kari. "Die 'Multis': Ein Thema für die Vereinten Nationen". *Vereinte Nationen* 5 (1978): 151–154.
- Tapio, Kari. "The ILO System of Regular Supervision of the Application of Conventions and Recommendations: A Lasting Paradigm". In *Protecting Labour Rights as Human Rights: Present and Future of International Supervision. Proceedings of the International Colloquium on the 80th Anniversary of the ILO Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Geneva, 24–25 November 2006*, a cura di George p. Politakis, 29–36. Ginevra: ILO, 2006.
- Tapio, Kari. *The Teeth of the ILO. The Impact of the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*. Ginevra: ILO, 2018.
- Thébaud, Françoise. "Difficult Inroads, Unexpected Results: The Correspondence Committee on Women's Work in the 1930s". In *Women's ILO*, a cura di Boris, Hoehtker, e Zimmermann, 50–74.
- Thomas, Albert. *À la recontre de l'Orient. Notes de voyage 1928–1929*. Ginevra: Société des amis d'Albert Thomas, 1959.
- Thomas, Daniel C. *The Helsinki Effect: International Norms, Human Rights, and the Demise of Communism*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2001.
- Thörn, Håkan. *Anti-Apartheid and the Emergence of a Global Civil Society*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2006.
- Tosstorff, Reiner. "Albert Thomas, the ILO and the IFTU: A Case of Mutual Benefit?" In *ILO Histories*, a cura di Van Daele et al., 91–114.
- Tosstorff, Reiner. "The International Trade Union Movement and the Foundation of the International Labour Organization". *International Review of Social History* 50, n. 3 (2005): 399–433.

- Tosstorff, Reiner. "Leuschner gegen Ley. Die Abfuhr für die Nazis auf der Internationalen Arbeitskonferenz im Jahre 1933 in Genf". *Jahrbuch für Forschungen zur Geschichte der Arbeiterbewegung* 3 (2004): 70–90.
- Tosstorff, Reiner. *The Red International of Labour Unions (RILU) 1920–1937*. Leida: Brill, 2016.
- Tosstorff, Reiner. *Workers' Resistance against Nazi Germany at the International Labour Conference 1933*. Ginevra: ILO, 2013.
- Toye, John. *Dilemmas of Development: Reflections on the Counter-Revolution in Development Economics*. 2nd ed. Cambridge, MA: Blackwell, 1993.
- Treu, Tiziano. "Labour Flexibility in Europe". *International Labour Review* 131, n. 4–5 (1992): 497–512.
- Tsogas, George. "Labour Standards in International Trade Agreements: An Assessment of the Arguments". *The International Journal of Human Resource Management* 10, n. 2 (1999): 351–375.
- Unger, Corinna R. *International Development. A Post-War History*. Londra: Bloomsbury Academic Publishing, 2018.
- United Nations. *Report of the World Summit for Social Development, Copenhagen, 6–12 March 1995*. New York: United Nations, 1996.
- United Nations. *The United Nations and Apartheid 1948–1994*. New York: United Nations, Department of Public Information, 1994.
- United States Department of Health, Education, and Welfare, Office of Education. *Work in America. Report of a Special Task Force to the Secretary of Health, Education, and Welfare* (dicembre 1973).
- Valticos, Nicolas. *International Labour Law*. Deventer: Kluwer, 1979.
- Valticos, Nicolas. "Fifty Years of Standard-Setting Activities by the International Labour Organisation". *International Labour Review* 135, n. 3–4 (1996): 393–414.
- Van Daele, Jasmien. "Engineering Social Peace: Networks, Ideas and the Founding of the International Labour Organization". *International Review of Social History* 50, n. 3 (2005): 435–466.
- Van Daele, Jasmien. "The International Labour Organization in Past and Present Research". *International Review of Social History* 53, n. 3 (2008): 485–511.
- Van Daele, Jasmien, Magaly Rodríguez García, Geert Van Goethem, e Marcel van der Linden, ed. *ILO Histories: Essays on the International Labour Organization and Its Impact on the World During the Twentieth Century*. Berna: Peter Lang, 2010.
- Van der Linden, Marcel. "Trade Unions". In *Handbook Global History of Work*, a cura di Karin Hofmeester and Marcel van der Linden, 551–568. Berlino: De Gruyter Oldenbourg, 2018.
- Van Goethem, Geert. *The Amsterdam International: The World of the International Federation of Trade Unions (IFTU), 1913–1945*. Aldershot: Ashgate Publishing, 2006.
- Van Goethem, Geert. "Labor's Second Front: The Foreign Policy of the American and British Trade Union Movements During the Second World War". *Diplomatic History* 34, n. 4 (2010): 663–680.
- Van Goethem, Geert. "Phelan's War: The International Labour Organization in Limbo (1941–1948)". In *ILO Histories*, a cura di Van Daele et al., 313–340.
- Verbruggen, Christophe. "Intellectual Workers and Their Search for a Place within the ILO during the Interwar Period". In *ILO Histories*, a cura di Van Daele et al., 271–292.
- Vosko, Leah. "Decent Work. The Shifting Role of the ILO and the Struggle for Global Social Justice". *Global Social Policy* 2, n. 1 (2002): 19–46.
- Weber, Petra. *Gescheiterte Sozialpartnerschaft – Gefährdete Republik? Industrielle Beziehungen, Arbeitskämpfe und der Sozialstaat. Deutschland und Frankreich im Vergleich (1918–1933/39)*. Monaco: Oldenbourg, 2010.

- Wehrli, Yannick e Herrera León, Fabián. "Le BIT et l'Amérique latine durant l'entre-deux-guerres: Problèmes et enjeux". In *L'Organisation internationale du Travail*, a cura di Lespinet-Moret and Viet, 157–166.
- Weindling, Paul. "Social Medicine at the League of Nations Health Organisation and the International Labour Office Compared". In *International Health Organisations and Movements, 1918–1939*, a cura di Paul Weindling, 134–153. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- Weisband, Edward e Singleton, Edward. *ILO Industrial Committees and Sectoral Activities: An Institutional History*. Working Paper SAP 2.53/WP.100. ILO: Ginevra, 1996.
- Weissbrodt, David e Bartolomei, Maria Luisa. "The Effectiveness of International Human Rights Pressures: The Case of Argentina, 1976–1983". *Minnesota Law Review* 75 (1991): 1009–1035.
- Whelan, Daniel J. e Donnelly, Jack. "The West, Economic and Social Rights, and the Global Human Rights Regime: Setting the Record Straight". *Human Rights Quarterly* 29, n. 4 (2007): 908–949.
- Wikander, Ulla. "Demands on the ILO by Internationally Organized Women in 1919". In *ILO Histories*, a cura di Van Daele *et al.*, 67–90.
- Winter, Jay e Prost, Antoine. *René Cassin and Human Rights: From the Great War to the Universal Declaration*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
- Wobbe, Theresa. "Das Globalwerden der Menschenrechte in der ILO: Die Umdeutung von Arbeitsrechten im Kontext weltgesellschaftlicher Strukturprobleme von den 1930er bis 1950er Jahren". In *Menschenrechte in der Weltgesellschaft. Deutungswandel und Wirkungsweise eines globalen Leitwerts*, a cura di Bettina Heintz and Britta Leisering, 283–316. Francoforte sul Meno: Campus Verlag, 2015.
- World Commission on the Social Dimension of Globalization. *A Fair Globalization: Creating Opportunities for All*. Ginevra: ILO, 2004, bit.ly/2HFKk2o.
- Yifeng, Chen. "The International Labour Organization and Labour Governance in China 1919–1949". In *China and ILO Fundamental Principles and Rights at Work*. Special issue of *Bulletin of Comparative Labour Relations* 86, a cura di Roger Blanpain, Ulla Liukkunen, e Chen Yifeng, 19–54. Alphen aan de Rijn: Kluwer Law International, 2014.
- Zaragori, Aurélien. "Missions et Organisation internationale du Travail (OIT): Quelles collaborations pour le développement? Une étude historique (1920–1970)". *Social Sciences and Missions* 29 (2016): 310–342.
- Zaragori, Aurélien. "L'OIT, le Saint-Siège et les milieux catholiques africains et latino-américains dans les années 1950 et 1960". *Le Mouvement Social* 263, n. 2 (2018): 123–138.
- Zimmermann, Susan. "'Special Circumstances' in Geneva: The ILO and the World of Non-Metropolitan Labour in the Inter-War Years". In *ILO Histories*, a cura di Van Daele *et al.*, 221–250.

Indice dei nomi di persona

- Alcock, Antony, 10, 18, 27, 35, 58, 60, 70, 88, 89, 98, 102, 118, 126, 132, 148, 158, 161, 173, 174, 186, 187, 207, 307
- Allende, Salvador, 124, 248, 265
- Alston, Phillip, 289, 307
- Altmeyer, Arthur, 133
- Amar, Abbas, 172, 189
- Arnou, André, 57
- Astapenko, Pavel, 237, 239
- Atlee, Clement, 124
- Barnes, George, 22
- Benson, Wilfrid, 133, 134, 307
- Berle, Adolph, 124
- Beveridge, William, 118, 132, 133, 307
- Bevin, Ernest, 134
- Blanchard, Francis, 234–236, 239, 242–244, 251–253, 256–258, 265, 270, 272, 279, 307
- Bondfield, Margaret, 63
- Brüning, Heinrich, 93
- Bush, George W., 12
- Butler, Harold, 25, 26, 36, 37, 43, 46, 81, 82, 91, 93, 94, 96, 109–112, 122, 124, 153, 172, 234, 238, 308, 310, 313
- Cardenas, Lazaro, 114
- Carozzi, Luigi, 75
- Carter, Jimmy, 241, 243, 245, 249, 319
- Cassin, René, 66, 129, 323
- Cecil, Robert, 54
- Chamberlain, Austen, 54
- Churchill, Winston, 86, 124, 125, 135, 148
- Claussen, Wilhelm, 104
- Cox, Robert, 4, 10, 168, 178, 240, 309
- De Michelis, Giuseppe, 71, 101
- Delevigne, Malcolm, 25
- Delors, Jacques, 269
- Devinat, Paul, 50
- Dimitrov, Georgi, 106
- Emmerij, Louis, 190, 193, 194, 313
- Fauquet, Georges, 53, 54
- Filene, Edward A., 50
- Fontaine, Arthur, 19, 20, 26, 36, 47
- Franco, Francisco, 246–248
- Gaulle, Charles de, 129
- Ghai, Dharam, 193, 313
- Gini, Corrado, 101
- Giovanni Paolo II, papa, 57, 253, 254
- Giovanni XXIII, papa, 57, 241
- Givry, Jean de, 257, 311
- Goebbels, Joseph, 104
- Gompers, Samuel, 26–28, 32, 109
- Goodrich, John Carter, 123, 127, 130, 148
- Gorbaciov, Mikhail, 255
- Hambro, Carl J., 124
- Hansenne, Michel, 263, 272–276, 279, 280, 282, 284, 286, 290–292, 312, 316
- Harriman, Averell, 157, 158
- Hauck, Henri, 129
- Hindahl, Olav, 127
- Hindley, Charles, 15
- Hitler, Adolf, 104, 126, 145, 318
- Hull, Cordell, 110, 120, 132
- Jaurès, Jean, 22
- Jenks, Wilfred, 138, 148, 234–237, 239, 240, 258, 272, 310
- Johnson, Joseph Modupe, 227
- Jouhaux, Léon, 26, 103, 157–159
- Keynes, John Maynard, 95, 146, 315
- Kissinger, Henry, 241
- Kjelsberg, Betzy, 61, 63
- Kott, Sandrine, xii, 5, 10, 11, 18, 20, 25, 39, 41, 42, 44–46, 49, 53, 62, 64, 71, 73, 85, 87, 103, 105, 110, 114, 118, 127, 179, 217, 218, 237, 269, 272, 309–315, 317, 318
- Legien, Carl, 22
- Legrand, Daniel, 16
- Leith-Ross, Frederick, 132, 134
- Leuschner, Wilhelm, 103, 322

Lewis, W. Arthur, 110, 171, 184, 189

Ley, Robert, 103, 322

Lleras Restrepo, Carlos, 192

Lorwin, Lewis, 110

Mackenzie King, William, 120

Mahaim, Ernest, 18, 27

Malintoppi, Antonio, 251

Mandela, Nelson, 255, 263, 264

Martin, Percival W., 95

Masaryk, Jan, 124

Maupain, Francis, 77, 239, 240, 289, 290, 316

McNair, Arnold, 208–210

McNamara, Robert, 195

Meany, Georges, 238, 239, 241

Miller, Frieda S., 110, 214

Morse, David A., 14, 57, 145, 156–161, 163–165, 168, 172, 174–176, 179, 186, 188, 189, 194, 197, 203, 206, 211, 227, 229, 231, 234, 237–239, 241, 246, 247, 290, 305, 306, 316, 317

Mudaliar, Ramaswami, 218–220, 226

Mussolini, Benito, 100–102

Nehru, Jawaharlal, 154, 163, 165, 210

Nixon, Richard, 239, 263

Oersted, Hans Christian, 48

Olivetti, Gino, 47

Oudegeest, Jan, 46

Owen, Robert, 15

Pasvolsky, Leo, 130, 135

Perkins, Frances, 109, 110, 124, 135, 149

Perón, Isabel, 250

Phelan, Edward, 25, 26, 43, 118–124, 128, 130, 131, 135, 139, 141, 146–149, 154, 313, 318, 322

Pinochet, Augusto, 248–250, 252, 268

Pio XI, papa, 56

Pio XII, papa, 57

Poincaré, Raymond, 37

Pétain, Philippe, 120, 128

Rajchman, Ludwik, 75

Ramadier, Paul, 158

Rappard, William, 55

Reagan, Ronald, 268

Reichhold, Walter, 104

Rens, Jef, 139, 140, 176, 181, 182, 238

Roosevelt, Franklin D., 35, 55, 91, 95, 100, 109–111, 119, 122, 124–126, 129, 130, 133, 136, 138, 147, 200

Rossoni, Edmondo, 102

Ruegger, Paul, 219, 247

Ruyssen, Théodore, 54

Ryder, Guy, viii, xi, 242, 291, 294, 303

Sanger, Sophie, 52

Santa Cruz, Hernan, 201

Seers, Dudley, 189, 190

Sen, Amartya, 193

Shotwell, James T., 27, 28, 108, 313, 320

Simon, Manuel, 246

Singer, Hans, 186, 189–191

Smuts, Jan, 86

Somavía, Juan, 276, 291–295, 297

Spaak, Paul-Henri, 124

Spinelli, Pier Pasquale, 247

Stalin, Iosif, 93, 106, 136, 148, 160, 168, 200, 321

Standing, Guy, 194, 272, 288, 295, 321

Stein, Oswald, 53, 132, 133

Taka, Tanaka, 62

Thatcher, Margaret, 268

Thibert, Marguerite, 64

Thomas, Albert, 1, 2, 6, 20, 22, 24, 33, 34, 36–41, 43, 45–47, 50, 52–54, 56, 57, 68, 69, 72, 76, 80–83, 88, 89, 91, 94, 95, 97, 101, 104–106, 108, 109, 310–312, 316, 321

Tito, Josip Broz, 160

Tixier, Adrien, 53, 66, 128, 129

Truman, Harry S., 57, 147–149, 157–159, 164, 206, 306

Tschoffen, Paul, 55

Van Daele, Jasmien, 10, 11, 17, 18, 26, 27, 41, 46, 50, 61, 76, 79, 85, 86, 93, 118, 129, 168, 251, 252, 283, 307, 309–311, 313–316, 319–323

Vandervelde, Emil, 27

Vargas, Getulio, 114

Viple, Marius, 80, 121, 128

Watson, John Forbes, 117

Watt, Robert, 139

Wałęsa, Lech, 253–255, 263

White, Harry Dexter, 146

Wilson, Woodrow, 23, 24, 26, 29, 35

Winant, John Gilbert, 91, 93, 110,
119–124, 133, 313

Woolf, Leonard, 54

Zimmern, Alfred, 54

