

A proposito di storia dell'Organizzazione internazionale del lavoro

Stefano Gallo

Sin dalla sua fondazione – e per tutto il corso della sua esistenza – l'Organizzazione internazionale del lavoro (Oit) ha intrattenuto con la disciplina storica un rapporto molto complesso e profondo.

Il primo direttore dell'Ufficio internazionale del lavoro, il francese Albert Thomas, colui che ha impresso un segno indelebile e inatteso al ruolo dell'Ufficio all'interno dell'Oit¹, era uno storico di formazione, autore di saggi sulla storia del socialismo, entrato all'École Normale Supérieure nel 1898 e classificatosi primo all'aggregazione in storia quattro anni più tardi, davanti al suo amico Lucien Febvre². L'importanza attribuita da Thomas alle ricostruzioni storiche della neonata organizzazione risulta evidente dal suo impe-

gno diretto nelle pubblicazioni celebrative, nonostante i gravosi impegni istituzionali³. In quel periodo, uno dei più attivi sostenitori dell'adesione degli Stati Uniti all'Oit fu James Thomson Shotwell, professore di storia alla Columbia University e direttore di ricerca per la Carnegie Foundation: la sua documentata ricostruzione della nascita dell'Organizzazione, pubblicata nel 1934 e ancora oggi punto di riferimento fondamentale, venne concepita con l'esplicito obiettivo di far conoscere l'Oit all'opinione pubblica statunitense, esplicitarne la differenza con la Società delle Nazioni e promuovere così l'avvicinamento del più importante Paese industriale dell'epoca, sancito proprio quell'anno con la richiesta ufficiale di adesione⁴.

Questo studio si inserisce nell'ambito di una ricerca finanziata dall'Inail (Bric 2019-ID21) ed è il frutto di letture e riflessioni condivise con il gruppo di lavoro della Società italiana di storia del lavoro dedicato alla storia dell'Oit. Ringrazio i componenti per lo stimolante confronto scientifico.

¹ Mentre l'opinione diffusa tra i rappresentanti dei governi e degli imprenditori era che «decisions on policy lay with the Conference and the Governing Body and that the function of the Office was limited to providing the administrative and technical assistance those authorities might require» (*Edward Phelan and the ILO. The Life and Views of an International Social Actor*, Genève, Ilo, 2009, p. 188), Thomas seppe attribuire un ruolo propulsore di fondamentale importanza all'Ufficio.

² A. Algan, *Albert Thomas, historien du temps présent*, «Les Cahiers IRICE», 2008, 2.

³ A. Thomas, *L'Organisation internationale du travail: origine – développement – avenir*, «Revue Internationale du Travail», 1921, 1; *L'Organisation internationale du Travail et la première année de son activité*, Genève, Oit, 1921; *The First Decade of the International Labour Organization*, Genève, Ilo, 1930.

⁴ J.T. Shotwell, *The Origins of the International Labor Organization*, New York, Columbia University Press, 1934, 2 vv.

Unica istituzione del sistema della Lega delle Nazioni ad aver doppiato indenne il burrascoso tornante della Seconda guerra mondiale, scartato il progetto di un volume per i venti anni a causa del conflitto⁵, l'Oil commissionò ad Antony Alcock, studioso appena addottorato in storia a Ginevra dopo essersi laureato a Stanford, un volume che ne ricostruisse i primi cinquant'anni: il libro vide la luce con qualche ritardo, ma il mezzo secolo di vita fu comunque celebrato nel 1969 con il conferimento del premio Nobel per la pace e il lancio ufficiale dell'innovativo World Employment Programme⁶. In quegli anni si moltiplicarono gli studi sull'Oil, fornendo le basi per lo sviluppo di una ricerca scientifica approfondita sul funzionamento interno e il suo ruolo nel panorama internazionale⁷.

La tendenza verso il rispetto delle ricorrenze storiche non è scemata nel corso del tempo, anzi: il centenario (2019) è stato preparato con largo anticipo, con il lancio dell'*ILO Century Project* già nel 2007 e la successiva promozione di importanti iniziative e pubblicazioni. Mai come in questi ultimi anni, però, l'importanza che l'Oil ha attribuito alla disciplina storica è riuscita ad intrecciarsi in maniera fruttuosa con lo

speculare sorgere in ambito accademico di un intenso interesse verso la sua storia. All'attenzione dell'Organizzazione verso la disciplina storica è corrisposta con l'inizio del nuovo millennio un'inedita e crescente frequentazione da parte della storiografia della sua vicenda. Nell'arco di poco tempo sono stati organizzati convegni internazionali, hanno visto la luce pubblicazioni e sono state condotte importanti ricerche di dottorato che hanno aperto la strada alla moltiplicazione attuale degli studi.

Per i percorsi dottorali possiamo citare i casi di Cédric Guinand, autore di una tesi discussa nel 2001 a Metz in cotutela con l'Università di Saarbrücken, sulla sicurezza sociale nel processo di integrazione europea⁸; di Luis Rodriguez-Piñero, con una tesi in diritto sostenuta nel 2004 presso l'Istituto universitario europeo di Fiesole sui diritti dei popoli indigeni⁹; di Ingrid Liebeskind-Sauthier, che nel 2005 ha difeso una tesi a Ginevra sul dibattito e gli interventi sulla disoccupazione tra il 1919 e lo scoppio della Seconda guerra mondiale¹⁰; di Thomas Cayet, con una tesi sostenuta nel 2005 ancora presso l'Istituto universitario europeo sul *scientific management* tra le due guerre¹¹;

⁵ Cfr. J. Van Daele, *The International Labour Organization (ILO) in Past and Present Research*, «International Review of Social History», 2008, 3, p. 494, n. 34.

⁶ A. Alcock, *History of the International Labor Organization*, New York, Octagon Books, 1971.

⁷ J. Van Daele, *The International Labour Organization*, cit., p. 497.

⁸ C. Guinand, *Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) und die soziale Sicherheit in Europa (1942-1969)*, Bern, Peter Lang, 2005.

⁹ L. Rodriguez-Piñero, *Indigenous People, Postcolonialism, and the International Law. The ILO Regime (1919-1989)*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

¹⁰ I. Liebeskind Sauthier, *L'Organisation Internationale du Travail face au chômage: compétences normatives et contribution à l'évolution de la pensée économique (1919-1939)*, Thèse de doctorat, Université de Genève, 2005, no. SES 593 (<https://archive-ouverte.unige.ch/unige:96372/ATTACHMENT01>).

¹¹ T. Cayet, *Rationaliser le travail, organiser la production. Le Bureau international du travail et la modernisation économique durant l'entre-deux-guerres*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2010.

di Daniel Maul, che ha discusso nel 2006 una tesi presso l'Università di Monaco sulle azioni condotte tra 1940 e 1970 sui temi dei diritti umani, dello sviluppo e della decolonizzazione¹²; o infine di Jasmien Van Daele, con una tesi conclusa nel 2007 presso l'Università di Ghent sull'Oil come laboratorio per lo scambio transnazionale di idee e l'influenza sulle politiche sociali in Belgio tra il 1919 e il 1944¹³.

Le riviste storiche sono arrivate quasi subito a registrare l'avvio di questa nuova stagione di studi. Nel dicembre 2005 l'«International Review of Social History» pubblicava i contributi della stessa Jasmien Van Daele e di Reiner Tosstorff sulle origini dell'Oil¹⁴, mentre all'inizio del 2006 in un fascicolo delle «Annales» dedicato alla «storia politica delle popolazioni» (*histoire politique des populations*) a cura di Paul-André Rosental, appariva a firma dello stesso curatore un articolo sull'Ufficio internazionale del lavoro e le politiche migratorie internazionali tra le due guerre¹⁵.

Possiamo individuare in questo tornante, consumatosi in una manciata di anni, la

definitiva rottura degli steccati che racchiudevano la storia dell'Oil nel perimetro degli studi di diritto del lavoro e di una storia delle relazioni internazionali di stampo tradizionale, se pur di ottimo livello, o di ricostruzioni provenienti dall'interno, per entrare finalmente a pieno titolo nel reame di una storiografia matura, basata sulla lettura critica delle fonti archivistiche e su problemi di ampio spettro interpretativo¹⁶. Vanno individuati alcuni caratteri peculiari di questa prima fase: si trattava di ricerche condotte in centri accademici europei, che riguardavano per lo più il periodo tra le due guerre mondiali, con un discreto risalto ai dibattiti tra le élite tecnocratiche. Sulla stessa lunghezza d'onda andava ad esempio la costituzione alla fine del 2006 di un gruppo di ricerca a Parigi sulla storia dell'Oil, che inaugurava le attività con un convegno nel gennaio 2007 sulla figura di Albert Thomas e la rete di studiosi e riformatori sociali tra Parigi e Ginevra, argomento già frequentato dalla storiografia francese (e non solo), proprio per la sua rilevanza nella storia intellettuale¹⁷. Tuttavia

¹² D. Maul, *Menschenrechte, Sozialpolitik und Dekolonisation: Die Internationale Arbeitsorganisation (IAO) 1940-1970*, Essen, Klartext Verlag, 2007.

¹³ J. Van Daele, «Engineering social peace»: *de Internationale Arbeidsorganisatie als laboratorium voor de transnationale uitwisseling van ideeën en de invloed op de sociale politiek in België tussen 1919 en 1944*, Ghent University, Faculty of Arts and Philosophy, 2007 (<http://hdl.handle.net/1854/LU-525745>).

¹⁴ R. Tosstorff, *The International Trade-Union Movement and the Founding of the International Labour Organization*, «International Review of Social History», 2005, 5; J. Van Daele, *Engineering Social Peace: Networks, Ideas, and the Founding of the International Labour Organization*, ivi.

¹⁵ P.-A. Rosental, *Géopolitique et État-providence. Le BIT et la politique mondiale des migrations dans l'entre-deux-guerres*, «Annales. Histoire, Sciences Sociales», 2006, 1.

¹⁶ Ancora nel 2010 si sentiva il bisogno di sottolineare che «ILO's history is not primarily about "elaborating beautiful texts and collecting impressive instruments for ratifications" but about effecting "real change and more happiness in peoples' lives"», richiamando il bisogno di ulteriori «source-based critical and comprehensive analyses»: J. Van Daele, M. Rodríguez García, G. Van Goethem, M. van der Linden, *Foreword*, in J. Van Daele, M. Rodríguez García, G. van Goethem (eds.), *ILO Histories. Essays on the International Labour Organization and Its Impact on the World During the Twentieth Century*, Brussels, Peter Lang, 2010, p. 10.

¹⁷ C. Prochasson, *Entre science et action sociale: le «réseau Albert Thomas» et le socialisme normalien, 1900-1914*, in C. Topalov (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France 1880-1914*, Paris, Ehes, 1999. Da parte italiana si vedano tra gli altri i lavori di Giuliana Gemelli.

erano ben presenti degli elementi di novità e ulteriore rottura: l'attenzione verso le dinamiche di circolazione delle idee e delle figure di tecnici riformisti oltre la «rete Thomas» (Van Daele), la capacità di mettere in connessione ambiti geografici lontani e prospettive differenti su alcuni temi di forte rilevanza economica (Cayet), l'apertura a prospettive destabilizzanti da un punto di vista geopolitico come il processo di decolonizzazione (Maul), apparivano come spunti di grande interesse, estremamente promettenti.

In tale situazione si è quindi inserita l'iniziativa della stessa Organizzazione. Nel febbraio 2007 si è tenuto a Ginevra un incontro preparatorio su un progetto denominato allora «History of ILO ideas and their impact», promosso dall'International Institute for Labour Studies. Obiettivo a breve termine era la pubblicazione di un volume per commemorare i 90 anni dell'Oil che sottolineasse la «dimensione sociale della globalizzazione»¹⁸, quello a lungo la celebrazione del centenario attraverso una serie più ampia di azioni, prendendo come esempio quanto fatto per il sessantesimo delle Nazioni Unite. L'incontro, che vide confrontarsi soprattutto personale interno,

si chiuse con un invito ad allacciare collaborazioni con studiosi esterni di storia e ad aprire ulteriormente gli archivi alla ricerca. In effetti l'unico partecipante alla riunione non impiantato a Ginevra che fosse anche uno storico di professione era Lex Heerma van Voss, allora *senior research fellow* presso l'International Institute of Social History di Amsterdam¹⁹.

Proprio dalla collaborazione tra l'Iish e l'Istituto di storia sociale di Ghent scaturì a Bruxelles nell'autunno del 2007 un convegno dal titolo *The International Labour Organization: Past and Present*, ritenuto «the first international academic forum ever organized that was entirely devoted to ILO history»²⁰. Negli anni successivi una serie di incontri internazionali promossi direttamente nel quadro del «Century Project» ha sancito definitivamente questo inedito intreccio tra accademia e Oil, ampliando sempre di più lo spettro dei temi affrontati, attraverso momenti di confronto che mettevano al centro le reti transnazionali, i rapporti tra Ginevra e i paesi affacciati sull'Oceano Pacifico, la dimensione di genere²¹. Questo sforzo teso a moltiplicare gli studi disponibili sull'Oil è riuscito a ottenere anche il superamento dei limiti sopra

¹⁸ G. Rodgers, E. Lee, L. Swepston, J. Van Daele, *The International Labour Organization and the Quest for Social Justice, 1919-2009*, Genève, Ilo, 2009.

¹⁹ *Report of the Meeting on the Project: «History of ILO Ideas and Their Impact»*, 13 febbraio 2007.

²⁰ J. Van Daele, *The International Labour Organization*, cit., p. 507.

²¹ *Politiques sociales transnationales. Réseau réformateurs et Organisation Internationale du travail (1900-2000)* (Ginevra, 7-9 maggio 2009); *West Meets East: The International Labour Organization from Geneva to the Pacific Rim* (Santa Barbara, 3-5 febbraio 2011); *Women's ILO: Transnational Networks, Working Conditions and Gender Equality* (Ginevra, 6-7 dicembre 2012). Ogni occasione è stata seguita dalla pubblicazione degli atti, divenuti da subito dei riferimenti imprescindibili: I. Lespinet-Moret, V. Viet (dir.), *L'Organisation internationale du travail. Origine - développement - avenir*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2011; S. Kott, J. Droux (eds.), *Globalizing Social Rights. The ILO and Beyond*, Basingstoke, Palgrave MacMillian, 2015; J.M. Jensen, N. Lichtenstein (eds.), *The ILO from Geneva to the Pacific Rim: West Meets East*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2015; E. Boris, D. Hohtker, S. Zimmermann (eds.), *Women's ILO: Transnational Networks, Global Labour Standards and Gender Equality, 1919 to the Present*, Leiden, Brill, 2018.

riportati: si registrava la partecipazione di studiosi non europei, l'arco cronologico superava con maggiore frequenza le colonne d'Ercole del secondo dopoguerra, i contributi indagavano spesso i risultati concreti raggiunti e non solo i discorsi.

■ **Approcci interpretativi: affrontare le dinamiche transnazionali**

Nella vasta eterogeneità degli studi discussi in questi convegni, poi resi disponibili al pubblico nei volumi degli atti, risulta difficile individuare dei fili comuni, dei tratti di somiglianza che vadano oltre la contingenza che li ha suscitati. L'Oil si rivela un soggetto di studio ideale per verificare le connessioni su scale differenti: ogni singola convenzione o raccomandazione ha una sua storia, nazionale e internazionale, ogni accordo viene preparato da un lungo lavoro tecnico e informativo, che prevede la raccolta di dati in ogni singolo Paese, ma deve poi essere riportato e discusso nei parlamenti nazionali e può avere ripercussioni nei luoghi di lavoro e nelle reti associative. Anche i programmi tecnici per lo sviluppo veicolano analoghi giochi di scala, fondamentali per capire le cause e gli effetti concreti di lunghi dibattiti ed estenuanti contrattazioni che sembrano altrimenti non avere né radici né conseguenze. Senza dubbio si tratta di contributi originali: il più delle volte riuscivano ad aprire campi di studio poco battuti, lasciando spazio a ulteriori approfondimenti, in altri casi discutevano questioni affrontate in passato

alla luce di fonti documentarie e strumenti interpretativi nuovi. Il risultato è stato quello di mostrare in maniera inequivocabile il patrimonio di esperienze che la storia dell'Oil contiene e gli spunti che può fornire a tutti gli storici della società e dell'economia dell'età contemporanea, non solo agli specialisti delle relazioni internazionali o ai giuslavoristi.

Si può tuttavia indicare in questo panorama un paradigma interpretativo che è riuscito a imporsi, proposto e applicato da Sandrine Kott in una serie di contributi su riviste e volumi. La storica francese, docente presso l'Università di Ginevra, partecipante e organizzatrice di parte dei convegni sopra ricordati, ha utilizzato il concetto di «comunità epistemiche», già ripreso da Van Daele a partire dai lavori del politologo Peter M. Haas²², per sottolineare l'importanza di dinamiche internazionali di circolazione e scambio di idee e persone intorno a questioni scientifiche, che si realizzano a un livello differente da quello dei rapporti statali se pur intrecciandosi con essi. L'approccio di Kott ha avuto il merito di superare una prospettiva rigidamente «realista» – o statocentrica – sulle dinamiche delle organizzazioni internazionali, non riducendone il funzionamento a una mera rispondenza alle esigenze delle cancellerie dei paesi egemoni. Seguendo il percorso indicato dagli studi di Christian Topalov sulle «nebulose riformatrici» e di Daniel T. Rodgers sui «passaggi atlantici», il concetto di «comunità epistemiche» ha permesso di mettere a fuoco le reti internazionali dei professio-

²² P.M. Haas, *Do Regimes Matter? Epistemic Communities and Mediterranean Pollution Control*, «International Organization», 1989, 3; J. Van Daele, *Engineering Social Peace: Networks, Ideas, and the Founding of the International Labour Organization*, «International Review of Social History», 2005, 3.

nisti delle riforme sociali e la loro opera di mediazione in settori dall'alta complessità tecnica non riconducibile strettamente alle logiche statali²⁵. L'Oil ha avuto certamente un ruolo decisivo nel rinforzare e dare nuova legittimità a questi ambiti, sia per le caratteristiche intrinseche della sua missione istituzionale, la protezione del lavoro e lo studio sulle politiche sociali internazionali, che per la peculiarità della sua organizzazione, la struttura tripartita con un dialogo costante tra rappresentanti dei governi, dei lavoratori e degli imprenditori. L'utilizzo della *network analysis* per lo studio dell'Oil è stato poi sviluppato in maniera più compiuta da Isabelle Lespinet-Moret, il cui interesse verso lo studio dell'Oil risale al tornante di inizio millennio di cui abbiamo parlato in precedenza²⁴.

La categoria di «comunità epistemica» riusciva tra l'altro a entrare in perfetta sintonia con un approccio transnazionale che si era sviluppato negli Stati Uniti a partire dagli anni Novanta, per poi imporsi anche nella storia delle organizzazioni internazionali

proprio a ridosso del decollo della storiografia sull'Oil²⁵. Non è difficile trovare un legame tra i due ambiti: il superamento di una prospettiva di studio troppo legata al recinto esclusivo dello Stato-nazione, l'attenzione verso gli scambi e le circolazioni tra soggetti e contesti non riducibili alle logiche statali, la fluidità – ma anche la forza – delle pratiche di elaborazione culturale, la creazione di «comunità globali» cosmopolite con visioni e obiettivi condivisi²⁶. L'approccio «transnazionale» alla storia dell'Oil rischiava però di inciampare negli stessi problemi individuati a livello generale per il «transnational turn»: per esempio, seguendo la critica avanzata da Heinz-Gerard Haupt, concepire in maniera pregiudiziale «l'histoire de ces interconnexions comme une histoire des succès et comme une démonstration de la multiplication des relations productives et positives entre différentes parties du monde»²⁷, senza porre la medesima attenzione sui conflitti e le violenze, sui rapporti di potere e le ineguaglianze²⁸. Erede di un discorso entustia-

²⁵ S. Kott, *Une «communauté épistémique» du social? Experts de l'OIT et internationalisation des politiques sociales dans l'entre-deux-guerres*, «Genèses», 2008, 2; Ead., *Les organisations internationales, terrains d'étude de la globalisation. Jalons pour une approche socio-historique*, «Critique internationale», 2011, 52. Per un'analisi critica: L. Mechi, *Tendenze recenti della storiografia sulle organizzazioni internazionali*, «Contemporanea», 2013, 4.

²⁴ I. Moret-Lespinet, *I medici esperti e la salute dei lavoratori nell'Organisation Internationale du Travail 1919-1940*, «Quaderni storici», 2019, 1; Ead., *Les débats sur la notion d'inaptitude au sein du BIT: orientations nationales, logiques disciplinaires et circulation des idées dans l'Europe du premier XX^e siècle*, in C. Omnès, A.S. Bruno (dir.), *Les mains inutiles. Inaptitude au travail et emploi en Europe*, Paris, Belin, 2004, pp. 59-69.

²⁵ Si vedano le sezioni monografiche di «Contemporary European History» 2005, 4 (a cura di P. Clavin) e di «Geschichte und Gesellschaft», 2006, 4 (a cura di C. Conrad).

²⁶ A. Iriye, *Global Community. The Role of International Organizations in the Making of the Contemporary World*, Berkeley, University of California Press, 2002; P.-Y. Saunier, *Circulations, connexions et espaces transnationaux*, «Genèses», 2004, 57.

²⁷ H.-G. Haupt, *Une nouvelle sensibilité: la perspective «transnationale». Une note critique*, «Cahiers Jaurès», 2011, 2, p. 178.

²⁸ Una riflessione più articolata si trova in K.K. Patel, *An Emperor without Clothes? The Debate about Transnational History Twenty-five Years on*, «Histoire@Politique», 2015, 26. Ringrazio Bruno Settis per la segnalazione dell'articolo.

stico sulla globalizzazione che appariva già datato una decina di anni fa, questa visione poteva invece risultare adeguata in un'ottica celebrativa, come quella che – nonostante le precauzioni del caso – sottostava al «Century Project» promosso dall'Oil. Non a caso i volumi che hanno accompagnato la preparazione del centenario si presentavano spesso utilizzando la retorica della globalizzazione dei diritti sociali, dell'umanizzazione del lavoro, dell'allargamento della sfera della giustizia a livello globale grazie all'azione dell'Oil. Un ulteriore limite di questo approccio sta nel ridimensionamento del momento diplomatico, nella sottovalutazione del carattere intergovernativo dell'Oil, del fatto che, nonostante l'importanza delle reti informali o delle nebulose riformatrici, gli Stati membri rimasero comunque i finanziatori e i «padroni» dell'Organizzazione²⁹.

Il volume di Daniel Maul del 2019 che sancisce il coronamento di questa lunga stagione di investimento culturale da parte dell'Oil, pubblicato in contemporanea nelle tre lingue ufficiali e disponibile gratuitamente sul sito web istituzionale, riesce invece a sfuggire a questi rischi. Studioso del lascito dei rapporti coloniali nel processo di decolonizzazione, Maul ha messo subito in chiaro l'importanza della dimensione statale per lo studio dell'Oil: «far from being detached from the world of nation states, international organizations were, on the contrary,

to a large extent the supreme manifestation of the very principle of the nation state»³⁰. L'adesione agli scopi dell'Organizzazione non significava la rinuncia all'ottica nazionale per abbracciare un generico cosmopolitanismo, tutt'altro: «the ILO itself, despite its tripartite structure, reflected the shifting nature of internationalism which became more state-centred after Versailles»³¹. Questa posizione tuttavia non ha spinto l'autore al ritorno alle relazioni internazionali tradizionali, ma lo ha portato a un'analisi più ampia e approfondita del funzionamento dell'Oil, che considera anche le relazioni complesse intrattenute con le Ong e le reti transnazionali.

■ Cesure e fili rossi in una storia secolare

La ricostruzione di Maul, la prima sintesi storica sulla vicenda dell'Oil che tenga conto delle recenti indagini archivistiche e dei diversi paradigmi interpretativi utilizzati, ha fatto tesoro della gran quantità di contributi emersi negli ultimi anni. È impossibile esporre i risultati di un lavoro che si presenta già come un grande sforzo di asciugatura e riduzione ai termini fondamentali del discorso, traducendoli in una narrazione equilibrata e coerente, essenziale ed estremamente ricca. Grazie al libro di Maul è possibile disporre adesso di una visione unitaria della vicenda secolare dell'Oil, che consente di collocare e inqua-

²⁹ Il concetto è espresso nelle memorie di Phelan, in *Edward Phelan and the ILO*, cit., pp. 189 e 209.

³⁰ D. Maul, *The International Labour Organization. 100 Years of Global Social Policy*, Berlin-Genève, De Gruyter-Ilo, 2019, p. 42. Il volume è stato subito tradotto in italiano a cura dell'Ufficio Oil per l'Italia e San Marino: D. Maul, *L'Organizzazione Internazionale del Lavoro. Cent'anni di politica sociale a livello globale*, Roma, Oil, 2020.

³¹ D. Maul, *The International Labour Organization*, cit., p. 42.

drare meglio i caratteri di continuità e discontinuità, nonché di individuare alcuni aspetti rimasti finora in ombra.

Si può innanzitutto definire una periodizzazione fondamentale dell'arco centenario della vita dell'Organizzazione. La Grande guerra, evento acceleratore, si colloca ovviamente all'inizio di questa storia: l'Oil rappresenta un riconoscimento supremo dei cambiamenti intervenuti nei rapporti tra lavoro, capitale e Stato, traducendo in pratica internazionale la tensione alla regolamentazione e alla giuridificazione dei rapporti di lavoro attraverso il coinvolgimento diretto degli interessi. Le cesure decisive possono quindi essere ricondotte a tre fondamentali. La prima avviene all'inizio degli anni Trenta, nel periodo di maggiore sofferenza internazionale per gli effetti della crisi economica: la fine del modello europeo di ampliamento della legislazione internazionale del lavoro come asse primario nell'attività dell'Oil, ereditato dall'Associazione internazionale per la protezione legale dei lavoratori e dal sindacalismo riformista, si accompagna con l'adesione degli Stati Uniti e l'Unione Sovietica come Stati membri (1934). La direzione di Harold Butler appare decisiva per questo doppio cambiamento, geografico e operativo, che mette al centro il tentativo – fallito – di incidere sul piano economico per

superare uno scenario politico internazionale dominato dall'unilateralismo e dalle chiusure nazionali³².

La seconda cesura sono i primi anni Settanta, con la conclusione dell'esperienza di David Morse alla direzione, l'ingresso di personale sovietico ai vertici della gerarchia burocratica e la sospensione del contributo finanziario da parte degli Usa (1970): questi eventi chiudono un periodo a guida statunitense, in cui l'Oil è stata individuata dalla Casa Bianca – con un'intuizione iniziale di Franklin D. Roosevelt – come partner ideale per veicolare il proprio ruolo a livello planetario, funzionale alla nuova retorica del dopoguerra e utile concretamente come sorta di complemento tecnico al Piano Marshall e per realizzare i piani di assistenza tecnica nei paesi del Sud. L'ideale continuità tra gli obiettivi del New Deal e quelli dell'Organizzazione consentirà la sopravvivenza di progetti e personale anche dopo la chiusura di quell'esperienza riformista negli Stati Uniti³⁵ e la marginalizzazione dell'Oil da architrave del nuovo ordine mondiale ad agenzia specializzata di secondo piano nel sistema Onu. Morse è certamente la personalità dominante di questa fase, connotata al tempo stesso dall'anticomunismo e da una tensione all'intervento diretto³⁴.

L'ultima cesura si colloca alla metà degli anni Novanta, quando l'Oil supera fati-

³² Per una precoce riflessione sulla centralità di Butler si veda F. De Felice, *Alle origini del welfare contemporaneo. L'Organizzazione internazionale del lavoro tra le due guerre, 1919-1939*, a cura di M. Santostasi, Roma, Istituto dell'Enciclopedia italiana, 2007 (ed. or. 1988). Per una recente messa a punto: S. Hughes, N. Haworth, *A Shift in the Centre of Gravity: The ILO under Harold Butler and John G. Winant*, in J. Van Daele, M. Rodríguez García, G. van Goethem (eds.), *ILO Histories*, cit.

³⁵ J.M. Jensen, *US New Deal Social Policy Experts and the ILO, 1948-1954*, in S. Kott, J. Droux (eds.), *Globalizing Social Rights*, cit.

³⁴ D. Maul, *The «Morse Years»: The ILO 1948-1970*, in J. Van Daele, M. Rodríguez García, G. van Goethem (eds.), *ILO Histories*, cit.

cosamente un ventennio estremamente complicato, dominato da problemi sia diplomatici (gli altalenanti rapporti con gli Usa e il ruolo dei nuovi Stati postcoloniali) che economici (la deindustrializzazione dei paesi più ricchi, l'allungamento delle filiere di produzione a livello globale con l'emersione del potere delle multinazionali)⁵⁵, per intraprendere una fase di ripensamento delle sue linee di azione, culminata nella definizione dei *Core Standards* e nella convenzione sul *Decent work* (1998-1999). La sfida maggiore posta all'Oil è stato l'ingresso nel campo delle politiche sociali di istituzioni agguerrite come la Banca Mondiale, il Fondo monetario internazionale, l'Ocse o il Gatt-Wto, che hanno intrapreso forti campagne di pressione a favore di modelli privati a bassa (o nulla) partecipazione statale⁵⁶.

In questa vicenda si possono notare dei grandi cambiamenti di paradigma a livello globale, che riguardano le categorie stesse su cui poggia la filosofia di base dell'Oil. In primo luogo il concetto chiave di lavoro, inteso fino alla Seconda guerra mondiale soprattutto in Europa come la porta d'ingresso principale per affrontare i problemi sociali nel loro complesso e in seguito relegato a mera questione tecnica⁵⁷. In secondo luogo la convinzione che il legame tra il raggiun-

gimento di crescenti *performances* economiche e la difesa – o l'incremento – della qualità delle condizioni di lavoro dovesse essere assicurato da interventi concordati tra lo Stato e le parti sociali: la solidità di questo nesso viene messa in discussione negli anni Settanta, con l'affermarsi – in maniera crescente almeno fino ai giorni nostri – di una cultura che affida il compito agli automatismi del libero mercato o alle scelte delle imprese⁵⁸.

Possono essere individuati anche degli importanti elementi di continuità, dei fili rossi che percorrono in estensione tutta la vicenda dell'Oil. Mi limito a citarne rapidamente alcuni. Innanzitutto la questione del lavoro femminile, centrale fin dall'inizio e non solo in un'ottica tradizionale di protezione: il protagonismo delle donne, interne ed esterne all'Organizzazione, e la richiesta di un maggiore ruolo sono decisivi dalla conferenza di Washington del 1919 fino alla recente convenzione sul lavoro domestico del 2011, passando per la battaglia per l'uguaglianza salariale nel secondo dopoguerra o l'attivismo di figure chiave come Marguerite Thibert o Frances Perkins⁵⁹.

Un altro elemento mai venuto meno è l'oscillare tra autonomia e dipendenza nei confronti dei paesi membri, con l'emergere di ricorrenti tensioni con gli Stati egemoni

⁵⁵ C. Maurel, *OIT et responsabilité sociale des sociétés transnationales depuis 1970*, in I. Lespinet-Moret, V. Viet (dir.), *L'Organisation internationale du travail*, cit.

⁵⁶ M.A. Orenstein, *Pension Privatization: The Transnational Campaign*, e M. 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 S. Kott, J. Droux (eds.), *Globalizing Social Rights*, cit.

⁵⁷ J. Kocka, *Work as a Problem in European History*, in Id. (ed.), *Work in a Modern Society: The German Historical Experience in Comparative Perspective*, New York, Berghahn, 2010.

⁵⁸ N. Lichtenstein, *The ILO and the Corporate Social Responsibility Regime in East and South Asia*, in J.M. Jensen, N. Lichtenstein (eds.), *The ILO from Geneva to the Pacific Rim*, cit.

⁵⁹ E. Boris, D. Hoehker, S. Zimmermann (eds.), *Women's ILO*, cit.

(prima la Francia, poi gli Usa⁴⁰) e i regimi autoritari (Italia e Germania tra le due guerre, Urss, Spagna e Argentina nel secondo dopoguerra⁴¹): la consapevolezza di avere a disposizione solo lo strumento della persuasione per ottenere la legittimità necessaria alla propria azione è parte fondante di una specifica e riconoscibile identità operativa dell'Oil, rinforzata dalla sua ineguagliata continuità istituzionale. Un *soft power* che si basa in buona parte su un primato nell'elaborazione di informazioni e rapporti sui problemi sociali (attraverso gruppi scientifici e modalità cambiate nel tempo). Un ulteriore filo rosso è dato dalla cultura economica su cui si basava l'intero sistema dell'Oil. Il tavolo di contrattazione tripartita si poggia infatti su una convinzione comune: la pace sociale (attraverso l'estensione degli interventi sul lavoro) è il presupposto per la crescita economica (attraverso l'aumento della produttività). Da Thomas a Morse, fino ai tempi più recenti, la crescita economica è sempre stata l'altro lato della medaglia (in maniera più o meno dichiarata) dell'impegno per la protezione sociale. Da qui una contraddizione fondamentale, su cui ha puntato di recente l'attenzione Sandrine Kott⁴²: da una parte il principio che il lavoro non sia una merce, sancito nel 1919 e ripetuto con maggiore forza nel 1944 con

la Dichiarazione di Philadelphia, dall'altra l'impegno concreto per un ingresso – per quanto in «the Ilo way» – della forza lavoro nell'economia di mercato globale e per una sua «fluidificazione», sia nei paesi di prima industrializzazione che nei paesi del Sud del mondo⁴³. Il libro di Maul propone una sorta di interpretazione polanyiana della missione dell'Oil, presentata come la protezione della società contro le dinamiche distruttrici del libero mercato e riassunta nel motto «labour is not a commodity». Tale visione non risulta però completa se non consideriamo questi processi nella loro complessità: per poter demercificare il lavoro, per poterlo proteggere dalle tendenze deleterie del mercato autoregolantesi, è necessario in prima battuta che il lavoro diventi merce, ovvero che le varie società facciano parte integrante di un sistema di mercato poi connesso a livello globale. Non era certo questa la situazione nel 1919. L'Oil appare allora sullo scenario mondiale come un'agenzia rivolta non solo alla globalizzazione dei diritti sociali, ma anche a un modello di mercificazione regolata del lavoro. La storia dell'Oil può essere in effetti letta anche come una storia di progressiva promozione di un'economia globalizzata, con tutte le sue contraddizioni, come proposto di recente da Guy Standing⁴⁴.

⁴⁰ R.W. Cox, *Labor and Hegemony*, «International Organization», 1977, 31, 3.

⁴¹ V. Basualdo, *The ILO and the Argentine Dictatorship (1976-1983)*, in J. Van Daele, M. Rodríguez García, G. van Goethem (eds.), *ILO Histories*, cit.

⁴² S. Kott, *L'OIT: la justice sociale dans un monde global? Une histoire en tension*, «International Development Policy | Revue internationale de politique de développement», 2019, 11.

⁴³ D. Maul, «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», 2009, 33, 3; L. Mechi, *L'Organizzazione Internazionale del Lavoro e la ricostruzione europea. Le basi sociali dell'integrazione economica (1931-1957)*, Roma, Ediesse, 2012.

⁴⁴ G. Standing, *The ILO: An Agency for Globalization?*, «Development and Change», 2008, 39, 3.

Franco De Felice ha definito l'azione dell'Oil come un allargamento – e un allontanamento – del confronto politico dal contrasto originale tra capitale e lavoro⁴⁵: la storia dell'Organizzazione mostra in effetti la possibilità di una concezione più ampia di quel contrasto, la necessità di ampliare l'ottica del governo del lavoro all'intera società, intesa nella sua complessità planetaria⁴⁶. Non tutti gli storici che si occupano di temi sociali tenendo in considerazione il quadro internazionale praticano la storia dell'Oil, ma sarà difficile d'ora in poi praticare que-

sti ambiti di ricerca senza tenere conto anche dell'Oil. Sono richieste competenze diversificate, dai tratti specialistici: economia politica, diritto del lavoro, relazioni internazionali. Riuscire a gestire questi campi del sapere dall'elevato grado di sofisticazione e complessità senza perdere di vista il quadro complessivo dei grandi cambiamenti a livello globale rappresenta delle difficoltà non di poco conto. L'Oil pone una sfida che la storia economica e sociale hanno da poco iniziato ad affrontare: il campo è in gran parte ancora da scoprire.

About the history of the International Labour Organization

The relationship between the International Labour Organization and the historical discipline stands as the main issue of the article. The most recent period is analyzed, approximately from 2000 until today, when a special interest in ILO's history arose in the academic worldwide. Doctoral dissertations, congresses and publications start to multiply on the subject, sometimes following the wave of the so-called «transnational turn». A parallel institutional interest of the same Organization in celebrating his own 100th anniversary (1919-2019) gave room for the flourishing of studies, some of them with an apologetic tone. A recent book by Daniel Maul, the official book of the centenary, nevertheless manages to give an account of this fortunate historiographical season with balance and rigor. Starting from Maul's oeuvre, the article sketches a periodization and some *filis rouge* in the history of the ILO, proposing ideas for further research.

Keywords: International Organizations – Historiography – Labour.

Stefano Gallo, Istituto di Studi sul Mediterraneo – Cnr, Urt, Via del Sudario 44, 00186 Roma
stefano.gallo@ismmed.cnr.it

⁴⁵ F. De Felice, *Alle origini del welfare contemporaneo*, cit.

⁴⁶ In tal senso si è mosso ad esempio il convegno «Dal governo del lavoro al governo della società. Cent'anni di Organizzazione Internazionale del Lavoro», organizzato presso la Scuola Normale Superiore di Pisa il 24 e 25 febbraio 2020.

