

Giuseppe Casale

L'Organizzazione Internazionale del Lavoro
e l'attuale crisi mondiale

Sommario: 1. Introduzione. 2. La Dichiarazione dell'ILO sui Principi e i Diritti Fondamentali sul Lavoro. 3. Dichiarazione dell'OIL sulla Giustizia Sociale per una Globalizzazione Equa. 4. La Dichiarazione del Centenario dell'OIL per il Futuro del Lavoro. 5. Alcune osservazioni finali.

1. Introduzione

A livello internazionale, il periodo attuale è caratterizzato da una serie di guerre e crisi regionali aggravate da un repentino cambiamento di alleanze e divisioni geopolitiche con forti impatti sul futuro. Questo mette a rischio tutti i risultati raggiunti nel diritto internazionale negli ultimi ottanta anni, incluso il diritto internazionale del lavoro. La crisi attuale del sistema delle Nazioni Unite ha ripercussioni inevitabili sul ruolo e funzionamento dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) creata nel 1919 (unica organizzazione internazionale tripartita: governi, lavoratori, datori di lavoro; oggi 187 Stati Membri).

Se si guarda con attenzione alle ragioni di fondo circa la creazione dell'OIL e alla sua azione normativa, si può notare che essa rispondeva a due sfide principali: a) affrontare i possibili futuri disordini sociali e la possibile espansione dei movimenti rivoluzionari all'inizio del XX secolo; e b) armonizzare l'economia di mercato aperta e il libero scambio a livello globale parallelamente al progresso sociale nel mondo. Modificando i parametri storici, tali sfide appaiono ancora oggi rilevanti.

Storicamente, nel 1944 l'OIL adottò la Dichiarazione di Filadelfia che fornì all'organizzazione un mandato sociale rinnovato e più forte. La Dichiarazione di Filadelfia ampliò il mandato e lo incentrò sulla difesa dei diritti umani. Da allora l'azione dell'OIL si concentrò sulla promozione dei diritti umani nell'ambito sociale e riaffermò il principio che tutte le politiche nazionali e internazionali (soprattutto quelle finanziarie) devono essere adottate alla luce di un obiettivo fondamentale: il rispetto dei diritti umani. In altre parole, la Dichiarazione di Filadelfia aveva fornito due obiettivi principali all'OIL: a) la centralità dei diritti umani nella politica sociale e b) la necessità di sviluppare una pianificazione economica internazionale equa.

In questo senso, la Dichiarazione di Filadelfia contribuì fortemente alla formazione del nuovo ordine mondiale dopo la Seconda Guerra Mondiale, e delineò i principi guida a livello globale per le politiche economiche e sociali nazionali all'interno di quel nuovo ordine globale.

Successivamente nel 1946, la Dichiarazione di Filadelfia fu annessa alla Costituzione dell'ILO, e da allora ha ispirato altri strumenti internazionali, tra cui la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani del 1948. Così come ribadito più volte dall'OIL, i principi fondamentali della Dichiarazione di Filadelfia rimangono attuali, così come lo erano 80 anni fa, e continuano a ispirare l'azione dell'organizzazione nel collegare i diritti dei lavoratori ai diritti umani.

Le successive Dichiarazioni adottate dall'OIL rispondono alle sfide del mondo del lavoro ed ognuna di essa ha risposto a situazioni storiche ben precise. Nell'esaminare i loro testi si può notare come i valori e i principi di esse ne costituiscono la forza per rispondere all'attuale crisi mondiale. Vediamo qui di seguito, in breve, i messaggi principali di tali Dichiarazioni.

2. *La Dichiarazione dell'ILO sui Principi e i Diritti Fondamentali sul Lavoro*

L'adozione della Dichiarazione sui Principi e i Diritti Fondamentali sul Lavoro nel giugno 1998 rappresenta la risposta dell'OIL attraverso la sua azione normativa al nuovo ordine economico globale. La risposta dell'OIL si concentrò sulla funzione di definizione delle norme dell'organizzazione ed è stata influenzata dal dibattito internazionale sulla liberalizzazione del commercio, in particolare nel contesto delle trattative per la creazione dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) nel 1995.

L'adozione della Dichiarazione del 1998 deve essere vista nel contesto della rinnovata importanza data ai diritti umani nell'era post-Guerra Fredda, che erano percepiti come una componente centrale della democrazia. Ecco perché la Dichiarazione del 1998 collega l'approccio normativo dell'OIL al quadro dei diritti umani, che per molti decenni ha caratterizzato l'azione del movimento sindacale internazionale nella promozione dei diritti dei lavoratori. In altre parole, tale azione era caratterizzata dalla protezione dei diritti dei lavoratori come diritti umani.

Con l'approvazione della Dichiarazione del 1998, si è creato un consenso sull'incorporazione dei diritti fondamentali dei lavoratori nel sistema normativo dell'OIL. Questa Dichiarazione rappresenta una risposta solida alle sfide poste all'OIL dalla natura volontaria del suo sistema di standardizzazione, in cui gli Stati Membri accettano volontariamente di essere vincolati dalle sue Convenzioni fondamentali (core labour standards).

Dopo le modifiche introdotte alla Conferenza Internazionale del Lavoro nel giugno 2022, la Dichiarazione oggi copre cinque aree fondamentali con le sue 11 Convenzioni associate. Le aree sono: libertà di associazione e diritto alla contrattazione collettiva; l'eliminazione del lavoro forzato; l'abolizione del lavoro minorile; non-discriminazione; un ambiente di lavoro sicuro e sano.

La Dichiarazione del 1998 è essenzialmente un documento politico di natura non vincolante. Non crea alcun nuovo obbligo formale per gli Stati Membri oltre a quelli esistenti, ma promuove la natura della realizzazione di quei valori, principi e diritti sanciti nella Costituzione dell'OIL. Nel senso che i diritti costituiscono il riconoscimento giuridico dei valori e dei principi che si trovano nella Costituzione stessa.

A causa della sua natura promozionale, questo documento riconosce un obbligo complementare per l'OIL di assistere gli Stati Membri nei loro sforzi per ratificare e attuare le Convenzioni fondamentali, inclusa la promozione e la realizzazione dei principi incarnati nelle Convenzioni fondamentali, in particolare per quegli Stati Membri che non sono ancora in grado di ratificarli e di creare un clima favorevole allo sviluppo economico e sociale.

In questo contesto, la Dichiarazione fornisce una strategia per un follow-up promozionale, in particolare una revisione annuale da parte del Consiglio di Amministrazione dell'OIL sugli sforzi dei paesi che non hanno ancora ratificato le Convenzioni fondamentali e la preparazione periodica

di un rapporto globale annuale che tratti le cinque aree fondamentali. Va notato che il follow-up della Dichiarazione è solo promozionale e non si intende affatto come un processo basato su reclami, e quindi non rientra nel meccanismo di supervisione dell'OIL.

Il principale risultato della Dichiarazione negli anni è stato la chiarificazione sulla nozione e il contenuto dei diritti fondamentali dei lavoratori e la crescente accettazione di diventare una piattaforma internazionale per il rispetto dei diritti dei lavoratori. In effetti, in molte pubblicazioni e rapporti internazionali si è fatto sempre più riferimento alle norme fondamentali del lavoro con l'obiettivo di rafforzare la consapevolezza tra i paesi della necessità di realizzare principi e diritti fondamentali sul luogo di lavoro.

Oggi si potrebbe dire che la Dichiarazione sui Principi e Diritti Fondamentali sul Lavoro abbia in qualche modo riorientato l'OIL nel suo approccio all'azione normativa, inclusi i suoi strumenti e le politiche di definizione degli standards internazionali.

Nel perseguire questo approccio nel collegare i principi e i diritti fondamentali del lavoro con i diritti umani, anche la successiva Dichiarazione dell'OIL sulla Giustizia Sociale per una Globalizzazione Equa del 2008 ha seguito lo stesso approccio della Dichiarazione del 1998, sebbene ne abbia ampliato il campo d'azione.

3. *Dichiarazione dell'OIL sulla Giustizia Sociale per una Globalizzazione Equa*

Dopo l'introduzione del concetto di lavoro dignitoso nel giugno 1999, l'OIL, sulla base della Dichiarazione di Philadelphia del 1944, rafforzò la sua azione per creare negli Stati Membri condizioni di libertà e dignità, di sicurezza economica, di pari opportunità in cui tutti gli esseri umani, indipendentemente da razza, credo o sesso, possano perseguire sia il proprio benessere materiale sia il proprio sviluppo spirituale.

L'Agenda del Lavoro Dignitoso ha caratterizzato il decennio 1999-2008 e oltre, fornendo un quadro internazionale in cui lavoratori, datori di lavoro e governi potevano interagire con l'obiettivo di rafforzare il rispetto dei principi e dei diritti fondamentali sul lavoro, così come dei diritti umani. È stato nel giugno 2008 che è stata adottata la Dichiarazione dell'OIL sulla Giustizia Sociale per una Globalizzazione Equa e può essere considerata

l'ultimo passo per il riconoscimento del concetto di lavoro dignitoso a livello internazionale.

Come per la Dichiarazione di Filadelfia, la Dichiarazione sulla Giustizia Sociale riafferma il mandato dell'OIL in un contesto rinnovato. Inoltre, questa Dichiarazione ha una lunga sezione operativa ed è integrata da un follow-up, il cui obiettivo è fornire gli strumenti con cui l'OIL assisterà gli sforzi dei suoi Stati Membri nel raggiungimento degli obiettivi di un lavoro dignitoso.

È interessante notare che la Dichiarazione sulla Giustizia Sociale è costruita attorno ai quattro obiettivi strategici della nozione di lavoro dignitoso: occupazione, protezione sociale, dialogo sociale e tripartitismo, diritti e principi fondamentali sul luogo di lavoro. Anche la Dichiarazione di Filadelfia si basava su quattro obiettivi principali: libertà, uguaglianza, sicurezza economica e dignità. Eppure, mentre nel 1944 gli obiettivi erano generalmente definiti come valori, nel 2008 gli obiettivi sono definiti in termini concreti e interconnessi. In realtà, due degli obiettivi – occupazione e protezione sociale – sono obiettivi in sé; mentre gli altri due – dialogo sociale e tripartitismo come metodo e principi e diritti fondamentali come prerequisiti – sono obiettivi a sé stanti e mezzi per raggiungere tutti e quattro gli obiettivi allo stesso modo.

In linea con lo scopo generale di collegare i diritti dei lavoratori ai diritti umani, la Dichiarazione sulla Giustizia Sociale fornisce un quadro coerente all'interno del quale i quattro obiettivi di lavoro dignitoso sono considerati “inseparabili, interconnessi e reciprocamente sostenibili”. Tutti gli obiettivi devono essere promossi allo stesso modo, perché il mancato avanzamento di uno di loro danneggerebbe il progresso degli altri. Questo rappresenta un cambiamento nell'approccio normativo dell'OIL, cioè un tentativo di andare oltre un semplice approccio delle norme (approccio tradizionale) in cui uno Stato Membro può scegliere tra una varietà di standards che ritiene anche più facili da ratificare.

Se si guarda con attenzione, un primo segnale in questo senso fu fornito dalla Dichiarazione del 1998, che aveva identificato un insieme fondamentale di principi e diritti che tutti i 187 Stati Membri, proprio perché membri dell'OIL, dovevano rispettare, promuovere e realizzare.

La Dichiarazione sulla Giustizia Sociale andò oltre e i quattro obiettivi strategici del concetto di lavoro dignitoso divennero una strategia globale e integrata dell'Organizzazione per tutti gli Stati Membri, riconoscendo che

l'uguaglianza di genere e la non-discriminazione devono essere considerati principi trasversali.

Con tali Dichiarazioni, il percorso verso il riconoscimento dei diritti fondamentali dei lavoratori come diritti umani ha ricevuto un impulso a livello globale. Questo è particolarmente vero se si osserva la parte operativa delle due Dichiarazioni del 1998 e del 2008. Agli Stati Membri vengono fornite linee guida su come raggiungere i principi e gli obiettivi di entrambe le Dichiarazioni e su come esaminare la realizzazione delle norme fondamentali del lavoro a livello nazionale, indipendentemente dal grado di sviluppo economico.

Questo è significativo per l'azione dell'OIL che ha continuato a trasmettere ai membri tripartiti e a sviluppare un insieme di norme internazionali del lavoro (193 Convenzioni, 210 Raccomandazioni, 6 Protocolli) che sono oggi, in un mondo in crisi, ancor più rilevanti. Per cui, si può affermare che da un lato vi è un continuo sforzo dell'Organizzazione verso l'affermazione del carattere universale dei principi e dei diritti fondamentali sul luogo di lavoro, e quindi del rispetto dei diritti umani, e dall'altro lato che queste Dichiarazioni aiutano allo sviluppo di strategie nazionali per la realizzazione di un lavoro dignitoso nell'ambito della solidarietà, cooperazione e giustizia sociale.

4. *La Dichiarazione del Centenario dell'OIL per il Futuro del Lavoro*

La Dichiarazione del Centenario dell'OIL per il Futuro del Lavoro è stata adottata in occasione dei 100 anni dalla creazione dell'OIL, avvenuta nel giugno 2019. Questa Dichiarazione fornisce ulteriori indicazioni ai governi, lavoratori e datori di lavoro, per affrontare questioni urgenti e fornisce una piattaforma per la cooperazione con altre organizzazioni del sistema delle Nazioni Unite. È anche una riaffermazione del mandato di giustizia sociale dell'Organizzazione e del ruolo cruciale che le norme internazionali del lavoro e il dialogo sociale svolgono nelle società.

In diverse parti della Dichiarazione del Centenario dell'OIL vi è un rinnovato impegno dell'Organizzazione a tutelare i diritti dei lavoratori come diritti umani, specialmente in un mondo caratterizzato da cambiamenti trasformativi continui nel mondo del lavoro, guidati da innovazioni tecnologiche, cambiamenti demografici, cambiamenti climatici, globalizza-

zione, crisi geopolitiche e guerre che hanno profondi impatti sul futuro del lavoro, inclusa la dignità delle persone.

La Dichiarazione del Centenario dell'OIL introduce raccomandazioni politiche agli Stati Membri che includono il rafforzamento delle capacità delle persone di beneficiare delle opportunità di un mondo del lavoro in evoluzione, il rafforzamento delle istituzioni di lavoro per garantire un'adeguata protezione di tutti i lavoratori e la promozione di una crescita sostenuta, inclusiva e sostenibile, piena e produttiva e un lavoro dignitoso per tutti.

L'impegno degli Stati Membri dell'OIL, nell'adozione della Dichiarazione del Centenario, è stato di dare priorità all'approccio centrato sull'uomo per il futuro del lavoro, e quindi l'importanza di salvaguardare la dignità delle persone al lavoro.

A tal proposito, va notato che l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite (UNGA) ha adottato una risoluzione nel settembre 2019 che accoglieva la Dichiarazione del Centenario dell'OIL e invitava gli organismi delle Nazioni Unite a considerare l'integrazione delle proposte politiche della Dichiarazione nel loro lavoro programmatico.

5. *Alcune osservazioni finali*

È vero che stiamo vivendo un periodo storico inaspettato, almeno per coloro che hanno sempre creduto nel multilateralismo e nel diritto internazionale e quindi nel rispetto della dignità della persona, ed è pure vero che l'OIL nella sua storia ultracentenaria ha affrontato crisi simili, anche se a diversi livelli di pericolosità per l'umanità. Comunque, il messaggio centrale dell'OIL, insignita del Premio Nobel per la Pace nel 1969 (in occasione del 50mo anniversario della sua creazione) ha e continuerà sempre a promulgare quelle idee, principi, valori e diritti per cui è stata creata nel 1919 e che appartengono a tutte le persone indistintamente.

Da un punto di vista storico, la nozione di giustizia sociale fu consolidata a livello internazionale con la creazione dell'OIL. Con la sua Costituzione, i diritti dei lavoratori, i diritti umani e la pace divennero concetti che erano considerati reciprocamente interconnessi. La ricerca della giustizia sociale è rimasta al centro del mandato dell'OIL per oltre 100 anni e oggi, a causa dell'attuale crisi mondiale, è ancora più rilevante.

Con l'emergere di nuove sfide come conseguenza delle guerre attuali e delle crisi regionali, l'ambiente e il futuro del lavoro dipendono molto dall'attuazione della nozione di giustizia sociale negli Stati Membri dell'OIL. Questa è la ragione per cui la Costituzione dell'OIL continua a fornire un quadro normativo internazionale a tutti coloro che credono nel rispetto degli esseri umani, dei diritti dei lavoratori e dei diritti umani. Sarà l'OIL in grado di affrontare le sfide attuali?

Io penso di sì, ma a patto che ci sia un rinnovato Contratto Sociale Tripartito a livello internazionale in cui lavoratori, datori di lavoro e governi rafforzino le istituzioni nei rispettivi paesi dove tutti possano avere voce e partecipare al processo decisionale del proprio futuro, sempre nel rispetto dei diritti dei lavoratori e dei diritti umani.

Il pieno potenziale delle norme internazionali del lavoro e il rispetto dei diritti umani sono ancora davanti a noi, e ciò può essere attuato dagli Stati Membri dell'OIL solo se tutti prenderanno seriamente in considerazione il dettato della Costituzione dell'OIL.