

Numero 2 / 2019

(estratto)

Giuseppe Casale

Il ruolo dell'ILO negli ultimi cent'anni

Il ruolo dell'ILO negli ultimi cent'anni

Giuseppe Casale

Direttore Aggiunto Ite ILO - segretario generale ISLSSL

Abstract:

In questo articolo si traccia brevemente l'origine ed il ruolo dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro negli ultimi cent'anni. In particolare, l'autore si sofferma sulla produzione delle norme internazionali del lavoro e del ruolo chiave che il meccanismo di supervisione delle norme ha giocato e continua a giocare sull'applicazione corretta degli standards internazionali del lavoro. Negli ultimi anni, la debole effettività delle regole sociali internazionali a seguito della globalizzazione ha messo in discussione il ruolo dell'ILO a cui manca un sistema di sanzioni. A ben vedere, senza il ruolo dell'ILO e senza l'esistenza di questo meccanismo di supervisione dell'applicazione delle norme internazionali del lavoro, si sarebbe creata una disegualianza tra paesi ben superiore rispetto all'attuale. Oggi, con l'adozione della nuova Dichiarazione del Centenario approvata dalla Conferenza Internazionale del Lavoro (giugno 2019), si rilancia il ruolo degli strumenti giuridici internazionali e delle politiche dello sviluppo sostenibile centrate sul lavoro, condizioni necessarie per il raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda 2030.

L'ILO e la produzione delle norme internazionali del lavoro

Per tutto il corso della sua storia dei suoi cent'anni, l'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO) ha prodotto il *diritto internazionale del lavoro*. In tal senso, deve intendersi quella parte del diritto del lavoro che trova le sue fonti a livello internazionale soprattutto nelle Convenzioni e nelle Raccomandazioni dell'ILO oltre che in altri strumenti normativi utilizzati da Organizzazioni Internazionali – ad esempio le Nazioni Unite o le varie Organizzazioni regionali – che attengono soprattutto ai diritti umani.

Le fonti del diritto internazionale del lavoro vanno ricercate nella Costituzione dell'ILO, nelle sue Convenzioni e Raccomandazioni e in un gran numero di strumenti giuridici meno formali. Ad essi vanno aggiunte le interpretazioni della Costituzione dell'ILO e delle Convenzioni da parte degli organi di supervisione dell'ILO (il cd. *case-law*) e la categoria che comprende gli strumenti adottati dalle Conferenze Internazionali del Lavoro su temi specifici che vengono chiamate *risoluzioni*.

Sin dalla sua creazione, la Costituzione dell'ILO contiene provvedimenti relativi agli organi e al funzionamento dell'Organizzazione ed una serie di principi generali considerati quali *fonte diretta* di diritto

del lavoro. Tali principi sono contenuti nel Preambolo della Costituzione e nella Dichiarazione concernente gli Obiettivi dell'Organizzazione, adottata dalla Conferenza di Filadelfia nel 1944 e di seguito incorporata nella Carta costituzionale del 1946. Tutti gli Stati membri sono obbligati a rispettare i principi dell'ILO (in primis libertà sindacale e non-discriminazione) in virtù dell'appartenenza all'Organizzazione.

Insieme alla Costituzione, le Convenzioni e Raccomandazioni dell'ILO costituiscono la fonte principale del diritto internazionale del lavoro. Questo è dovuto non solo alla grande quantità di norme adottate nel corso degli anni, ma anche e soprattutto al loro carattere dettagliato e all'ampliamento continuo del loro ambito d'applicazione.

Quanto alla natura e alle principali caratteristiche delle Convenzioni e Raccomandazioni, esse differiscono nel loro carattere giuridico. Le Convenzioni impongono obblighi internazionali agli Stati membri che le ratificano, mentre le Raccomandazioni non creano obblighi giuridici, ma forniscono delle linee guida per l'applicazione di determinati principi e regole nel mondo del lavoro. Le Convenzioni hanno caratteristiche precise. In primo luogo, esse sono adottate in un contesto istituzionale del tutto particolare. La loro adozione non segue il tipico corso della negoziazione diplomatica, tipico dei trattati internazionali, ma piuttosto un *iter* parlamentare, poiché esse costituiscono il prodotto finale di discussioni assembleari tra le tre parti coinvolte (governi, sindacati dei lavoratori ed associazioni d'imprenditori). Questo spiega anche parzialmente perché l'approvazione dei testi delle Convenzioni e Raccomandazioni non necessita dell'unanimità.

Il carattere istituzionale delle procedure di emanazione di tali norme spiega anche le regole relative alla loro firma e al deposito delle notificazioni. Per le stesse ragioni, l'interpretazione delle Convenzioni non può essere fatta dagli stessi Stati che le hanno ratificate ma soltanto dalla Corte Internazionale di Giustizia (*International Court of Justice*). Allo stesso modo, la revisione di una Convenzione non può essere decisa dagli Stati che l'hanno ratificata, ma solo dalla Conferenza Internazionale del Lavoro, supremo organo legislativo dell'ILO.

Una seconda caratteristica è quella che, come conseguenza della struttura tripartita dell'ILO, la Conferenza Internazionale del Lavoro che adotta le Convenzioni e Raccomandazioni non è costituita solo dai rappresentanti dei governi, ma anche da rappresentanti delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e delle associazioni imprenditoriali e che ciascuno dei delegati gode individualmente del diritto di voto. Questa è una delle ragioni per cui la ratifica di una Convenzione non può essere soggetta, negli Stati membri, a riserve di legge.

Una terza caratteristica è legata al fatto che, dato l'impegno generale a renderle sempre più efficaci, le Convenzioni e le Raccomandazioni sono adottate con i due terzi dei voti dalla Conferenza Internazionale del Lavoro e che i governi sono tenuti a sottometerle alle autorità competenti (di regola, i parlamenti). A questo va aggiunto che gli Stati membri hanno l'obbligo, quando richiesto dall'ILO, di predisporre dei rapporti sulle misure adottate a livello nazionale per l'applicazione delle Convenzioni ratificate, ma anche di quelle non ratificate, e di produrre delle relazioni sull'applicazione delle Convenzioni nei territori non metropolitani. A tal proposito, è bene evidenziare che esiste, per i nuovi Stati membri, l'obbligo di dare conferma scritta degli obblighi già intrapresi da altri Stati eventualmente responsabili delle loro relazioni internazionali. Questo in base all'art. 1, 5° co., Cost. ILO secondo cui il ritiro di uno Stato dall'ILO non incide sulla validità degli obblighi che risultano dalla Convenzione ratificata o che ad essa si riferiscono.

Immediatamente dopo la creazione dell'ILO nel 1919, le particolari caratteristiche delle Convenzioni originarono un dibattito sulla loro reale natura e forza giuridica. Alcuni affermavano che le Convenzioni dell'ILO non fossero di tipo contrattuale, bensì, delle vere e proprie *leggi internazionali* e che quindi la Conferenza Internazionale del Lavoro, che le adottava, fosse un *organo legislativo internazionale*. Secondo tale opinione, le Convenzioni costituivano degli strumenti legislativi che richiedevano solo un *atto condizionale* (appunto la ratifica) e potevano dunque essere considerate quale semplice accesso ad un atto preesistente, per poter dunque acquisire forza di legge all'interno dello Stato che le aveva ratificate. Questo è in parte vero. Tuttavia, a nostro avviso, la norma internazionale del lavoro deve essere intesa come un compromesso tra la nozione di trattato contrattuale e quella di trattato legislativo, cioè tra *contract-making treaties* e *law-making treaties*. L'insieme di tutte le Convenzioni e Raccomandazioni prodotte negli anni dall'ILO va anche sotto il titolo di "Codice Internazionale del Lavoro".

Ovviamente, il termine *Codice* non deve essere considerato nel suo significato letterale e comune, poiché le varie Convenzioni che dovrebbero costituirlo possono dare esito ad obblighi internazionali separati ed indipendenti. Comunque, l'adozione di tale termine è in parte giustificata poiché le varie norme che lo costituiscono formano una struttura coerente, avallata dal fatto che, oggi, la tecnica di preparazione dei testi legislativi è sempre più armonizzata. Questo ha dato vita, nella sistemazione dei vari testi, ad una metodologia di lavoro coerente.

L'ispirazione iniziale del 1919 la ritroviamo a distanza di tanti decenni immutata nel 1999, quando l'ILO ha sviluppato l'Agenda sul Lavoro Dignitoso (*Decent Work Agenda*) che riprende molti dei problemi che l'Organizzazione ha affrontato al momento della sua creazione. L'Agenda mira ad affermare un lavoro

dignitoso per tutti attraverso la promozione del dialogo sociale, della protezione sociale, nella creazione di posti di lavoro, nonché attraverso il rispetto delle norme internazionali del lavoro, in primis i *core labour standards*. Le norme si sono sviluppate in un sistema di strumenti che regolamentano il lavoro e la politica sociale, sostenute da un sistema di controllo progettato per affrontare tutti i tipi di problemi nella loro applicazione a livello nazionale. Essi sono la componente giuridica nella strategia dell'ILO per disciplinare la globalizzazione, promuovere lo sviluppo sostenibile, eliminare la povertà, e garantire che le persone possano lavorare in sicurezza e dignità. Nel giugno del 2008 il concetto di lavoro dignitoso è stato istituzionalizzato dalla Conferenza Internazionale del Lavoro, in occasione della sua 97^a sessione, con la “Dichiarazione dell'ILO sulla giustizia sociale per una globalizzazione equa”.

Oltre alle Convenzioni e Raccomandazioni vanno menzionate le risoluzioni adottate dalla Conferenza Internazionale e da vari altri organi, come i comitati tecnici di esperti, le conferenze regionali e le riunioni tecniche. In generale, le risoluzioni e le conclusioni rispondono a situazioni ed esigenze specifiche che le rendono particolarmente utili quando si pianifica l'attività di assistenza tecnica dell'ILO. Esse riguardano specifiche categorie di lavoratori oppure trattano particolari tematiche tecniche includendo anche nuove definizioni e concetti nonché le opinioni dell'Organizzazione riguardo ai più recenti sviluppi socio-economici. Spesso, tali risoluzioni e conclusioni danno alle norme internazionali del lavoro una nuova e, a volte, rinnovata enfasi.

Gli obiettivi principali dell'ILO consistono dunque nel promuovere la *cit.* Dichiarazione sulla Giustizia Sociale che ha tra gli altri scopi quello di promuovere le opportunità per le donne e gli uomini per ottenere un lavoro dignitoso e produttivo in condizioni di libertà, equità, sicurezza e dignità umana e nel dare efficacia al Patto Globale per l'Occupazione del giugno 2009. Questo Patto si basa sull'Agenda del Lavoro Dignitoso e ribadisce che il rispetto dei principi e dei diritti fondamentali del lavoro, la promozione dell'uguaglianza di genere, e l'intensificazione della libera espressione, della partecipazione attiva e del dialogo sociale sono cruciali per la ripresa e lo sviluppo economico e occupazionale.

Origini e ruolo dell'ILO

Istituita con il trattato di Versailles del 1919, come strumento per la promozione della giustizia sociale e, in particolare, di standards minimi di trattamento dei lavoratori su scala planetaria, l'ILO è oggi una unione di Stati collegata alle Nazioni Unite (di cui è diventata un'*agenzia specializzata*) per mezzo di un

apposito accordo del 1946, ed è titolare di personalità giuridica nell'ordinamento interno di ciascuno degli Stati stessi in virtù dell'art. 39 della sua stessa Costituzione. Essa opera sia offrendo assistenza tecnica nelle materie di propria competenza agli Stati aderenti, sia promuovendo Convenzioni internazionali ed emanando Raccomandazioni, che costituiscono le fonti internazionali del diritto del lavoro più rilevanti per l'ampiezza delle materie disciplinate e del campo effettivo di applicazione.

Caratteristica essenziale dell'ILO è la sua struttura tripartita che la rende assolutamente originale nell'ambito del sistema delle Nazioni Unite. Tutta l'azione dell'ILO si fonda sul principio del *tripartitismo* il che significa che ogni decisione, ogni norma internazionale ed ogni programma d'azione sono costantemente discussi e negoziati dalle tre parti rappresentative degli attori sociali più rappresentativi in ogni società. Nello stabilire la regola del tripartitismo, gli autori della Costituzione vollero associare ai rappresentanti dei governi coloro che, insieme, producono la ricchezza di un Paese. Nell'assicurare, dunque, la partecipazione istituzionale dei lavoratori e degli imprenditori alle scelte sul diritto internazionale del lavoro, si permetteva alle forze più significative dei vari Paesi di essere parte integrante della costruzione di una nuova politica economica e sociale a livello mondiale. Ovviamente, il tripartitismo è la forza dell'ILO ma ne è al tempo stesso la debolezza, soprattutto quando bisogna prendere delle decisioni sulla rappresentanza delle organizzazioni dei lavoratori e di quelle degli imprenditori che devono far parte delle varie delegazioni tripartite. Ai sensi dell'art. 1, commi 2, 3 e 4 della Costituzione dell'ILO, due sono i modi per divenirne membri. Innanzitutto, ogni Stato membro delle Nazioni Unite può entrarne a far parte semplicemente comunicando per iscritto di accettare gli obblighi scaturenti dalla Costituzione dell'ILO. In effetti, la maggior parte delle ammissioni è avvenuta proprio attraverso questo meccanismo. Inoltre, la Conferenza Internazionale del Lavoro può ammettere i membri attraverso il voto a maggioranza dei due terzi dei delegati presenti alla sessione. La votazione è valida se vi partecipano almeno due terzi dei delegati di governo.

La Costituzione dell'ILO prevede anche una procedura per il ritiro di uno Stato membro dall'organizzazione (art. 1, 5° co.). Il ritiro ha effetto due anni dopo la data del ricevimento da parte dell'ILO della comunicazione del ritiro. Lo Stato membro, prima di ritirarsi, deve procedere alla liquidazione di tutti i ritardati pagamenti all'Organizzazione. Tra gli Stati membri che nella storia dell'ILO si sono ritirati si segnalano il Lesoto, che si ritirò nel 1971 per poi tornare nel 1980, e gli Stati Uniti d'America, ritirati nel 1977, e tornati nel 1980.

L'ILO comprende tre organi principali: la Conferenza Internazionale del Lavoro, il Consiglio di

Amministrazione e l'Ufficio Internazionale del Lavoro.

Esiste anche una serie di comitati che contribuiscono al funzionamento dell'Organizzazione, inclusi i comitati tecnici regionali.

Le Convenzioni dell'ILO e il sistema di vigilanza sulla loro applicazione

Per quasi un secolo, le norme internazionali del lavoro sono supportate da un sistema di supervisione che è unico a livello internazionale e contribuisce a far sì che i Paesi attuino le Convenzioni che hanno ratificato. L'ILO esamina regolarmente l'applicazione delle norme negli Stati membri e segnala i settori in cui potrebbero essere applicate meglio. L'ILO aiuta i Paesi che incontrano difficoltà attraverso il dialogo sociale e l'assistenza tecnica. Sono vari i meccanismi usati dall'ILO per valutare e promuovere il rispetto delle norme.

L'applicazione delle norme internazionali del lavoro è garantita da meccanismi di vigilanza dell'ILO istituiti dai vari articoli della Costituzione. Ai sensi dell'art. 19 della Costituzione ILO, gli Stati membri sono tenuti a riferire periodicamente, come richiesto dal Consiglio di Amministrazione, sulle Convenzioni non ratificate e Raccomandazioni, indicando nei loro rapporti le modalità con cui è stato dato effetto o si propone di dare effetto a tali strumenti. Ai sensi dell'art. 22, i rapporti sono periodicamente richiesti da parte degli Stati che hanno ratificato le Convenzioni ILO. La forma standard dei rapporti nazionali è approvata dal Consiglio di Amministrazione.

Gli organismi di controllo dell'ILO, il Comitato di Esperti per l'Applicazione delle Convenzioni e Raccomandazioni (CEARC) e la Commissione della Conferenza per l'Applicazione di Norme, esaminano periodicamente l'applicazione delle norme internazionali del lavoro negli Stati membri.

Le procedure di reclamo possono essere avviate anche nei confronti degli Stati che non rispettano le Convenzioni che hanno ratificato. Con una speciale procedura, la Commissione della Libertà di Associazione (CFA) passa in rassegna le denunce riguardanti le violazioni della libertà di associazione, indipendentemente dal fatto che uno Stato membro non abbia ratificato le relative Convenzioni.

Una volta che un Paese ha ratificato una Convenzione deve riferire periodicamente sulle misure adottate per la sua attuazione. Ogni due anni, i governi devono presentare rapporti che esponano in dettaglio lo stato di applicazione nella giurisprudenza e nella prassi di ognuna delle otto Convenzioni fondamentali e delle quattro Convenzioni prioritarie che hanno ratificato. Per le altre Convenzioni, i

rapporti devono essere presentati ogni cinque anni, tranne che per le Convenzioni che sono state archiviate (non più soggette a controllo su base regolare). Rapporti sullo stato di applicazione delle Convenzioni possono essere richiesti ad intervalli ravvicinati. I governi sono tenuti a presentare le copie dei loro rapporti alle organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro, le quali possono esprimere opinioni sui rapporti dei governi e possono anche inviare commenti in merito all'applicazione delle Convenzioni direttamente all'ILO.

Il CEARC è stato istituito nel 1926 per esaminare il crescente numero di rapporti dei governi sulle Convenzioni ratificate. Oggi è composto da venti eminenti giuristi nominati dal Consiglio di Amministrazione per un periodo di tre anni, provenienti da varie regioni geografiche, espressione di sistemi giuridici e culture diversi. Il CEARC fornisce una valutazione imparziale e tecnica sullo stato di applicazione delle norme internazionali del lavoro.

La relazione annuale del CEARC, solitamente adottata in dicembre, è presentata alla Conferenza Internazionale del Lavoro il giugno seguente, dove è esaminata dal Comitato della Conferenza per l'Applicazione delle Norme - composto da delegati di governo, datori di lavoro e lavoratori - che analizza la relazione in un contesto tripartito e seleziona da essa una serie di osservazioni per il dibattito. I governi a cui fanno riferimento queste osservazioni sono invitati a rispondere dinanzi al Comitato della Conferenza e a fornire informazioni sulla situazione in questione. In molti casi il Comitato della Conferenza redige conclusioni che raccomandano i governi di adottare misure specifiche volte a porre rimedio ad un determinato problema o di invitare missioni dell'ILO o assistenza tecnica. Le discussioni e le conclusioni delle situazioni esaminate dal Comitato della Conferenza sono pubblicate nel suo rapporto, dove sono evidenziate le situazioni di particolare preoccupazione. Il rapporto annuale del Comitato si compone di tre parti. La parte I contiene la relazione generale, che comprende le osservazioni sul rispetto da parte degli Stati membri dei loro obblighi costituzionali e gli elementi sottolineati dalle osservazioni del Comitato; la parte II contiene le osservazioni sull'applicazione di norme internazionali del lavoro; la parte III è un'indagine generale.

Il CEARC redige un'approfondita indagine annuale generale sulle legislazioni e sulle prassi degli Stati membri, su un argomento scelto dal Consiglio di Amministrazione. Queste indagini si basano principalmente sui rapporti trasmessi dagli Stati membri e sulle informazioni trasmesse dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori. Esse consentono al Comitato di esaminare l'impatto delle Convenzioni e delle Raccomandazioni, di analizzare le difficoltà incontrate dai governi nazionali

nella loro applicazione, e di individuare i mezzi per superarle.

Nell'esaminare l'attuazione delle norme internazionali del lavoro, il CEARC formula osservazioni e richieste dirette. Le osservazioni contengono commenti su questioni fondamentali suscitate dall'applicazione di una specifica Convenzione in un Paese. Queste osservazioni sono pubblicate nella relazione annuale del Comitato.

Le richieste dirette si riferiscono a questioni propriamente tecniche o a richieste di ulteriori informazioni. Esse non sono pubblicate nella relazione annuale ma sono comunicate direttamente ai governi interessati.

L'ILO non si limita a controllare l'applicazione delle Convenzioni ratificate ma prevede anche diverse forme di assistenza tecnica, attraverso le quali appositi suoi funzionari o esperti aiutano i Paesi a risolvere i problemi legislativi, e di prassi applicative, al fine di renderli conformi agli obblighi specificati dagli strumenti ratificati. Le forme di assistenza tecnica comprendono missioni di consulenza e di contatto diretto, durante le quali i funzionari dell'ILO incontrano i funzionari di governo per discutere i problemi di applicazione delle norme con l'obiettivo di trovare soluzioni appropriate, e includono inoltre le attività promozionali, tra cui seminari e *workshop* nazionali, con lo scopo di diffondere la conoscenza delle norme, sviluppando così la capacità degli attori nazionali di applicarle, e di fornire consulenza tecnica a tale fine, nell'interesse di tutti.

L'ILO fornisce inoltre assistenza nella stesura della legislazione nazionale, in linea con le norme internazionali.

Dal 1964 il CEARC ha monitorato numerosi casi rispetto ai quali ha potuto rilevare cambiamenti nella giurisprudenza e nella prassi, che hanno migliorato l'applicazione delle Convenzioni ratificate. Ad oggi (2019), sono stati rilevati oltre duemilacinquecento casi di miglioramento. L'impatto del sistema di vigilanza regolare non si limita ai casi di progresso. Il CEARC ogni anno esamina se gli Stati membri hanno adempiuto all'obbligo di presentare ai loro organi legislativi gli strumenti adottati perché vengano esaminati. Lo Stato membro che non ratifica una Convenzione ha tuttavia facoltà di conformare ad essa la propria legislazione. Gli Stati membri esaminano regolarmente i commenti del CEARC sull'applicazione di una determinata Convenzione in altri Paesi e possono comunque modificare la propria legislazione e la prassi, al fine di evitare problemi analoghi nell'applicazione di una norma, o al fine di emulare le buone prassi. Se una Convenzione è stata ratificata, il CEARC spesso presenta ai governi richieste dirette non pubblicate, indicando eventuali problemi nell'applicazione di una norma e

dando ai Paesi interessati il tempo di rispondere e affrontare tali problemi prima di pubblicare qualsiasi osservazione. Gli interventi del Comitato facilitano il tripartitismo e il dialogo sociale, laddove chiedono ai governi di rivedere l'applicazione di una norma e di condividere queste informazioni con le parti sociali, che hanno facoltà di fornire informazioni. Il conseguente dialogo sociale può contribuire a risolvere e a prevenire ulteriori problemi.

La procedura di rappresentanza è disciplinata dagli artt. 24 e 25 della Costituzione ILO. Essa legittima una associazione dei datori di lavoro o un'organizzazione dei lavoratori a presentare al Consiglio di Amministrazione dell'ILO un reclamo nei confronti di un qualsiasi Stato membro che, a loro parere, «non è riuscito a garantire in nessun modo il rispetto effettivo, nell'ambito della propria giurisdizione, di qualsiasi Convenzione di cui esso sia parte coinvolta». Una apposita commissione tripartita del Consiglio di Amministrazione esamina il reclamo e la relativa risposta del governo interessato. Il rapporto che la commissione presenta al Consiglio di Amministrazione espone il contesto giuridico e gli aspetti pratici del caso, esamina le informazioni presentate e formula le raccomandazioni. Se la risposta del governo non è considerata soddisfacente, l'organo direttivo ha il diritto di pubblicare il reclamo e la risposta. Reclami concernenti l'applicazione delle Convenzioni n. 87/1948 sulla libertà sindacale e n. 98/1949 sul diritto alla contrattazione collettiva sono generalmente sottoposti all'esame della Commissione della Libertà di Associazione.

La procedura di reclamo è disciplinata dagli artt. 26-34 della Costituzione ILO, che legittimano la presentazione di un reclamo nei confronti di uno Stato membro che non rispetta i termini di una convenzione ratificata, da parte di un altro Stato membro che ha ratificato la convenzione stessa o da un delegato alla Conferenza Internazionale del Lavoro o dallo stesso Consiglio di Amministrazione. Ricevuto il reclamo, l'organo direttivo può costituire una Commissione d'inchiesta, composta da tre membri indipendenti, che ha il compito di effettuare un esame completo del reclamo, per accertare tutti i fatti del caso e redigere un rapporto contenente raccomandazioni sulle misure da adottare per affrontare i problemi esposti nel reclamo.

La Commissione d'inchiesta è il più alto livello di procedura di indagine ILO ed è costituita in genere quando uno Stato membro venga accusato di aver commesso violazioni gravi e persistenti e abbia ripetutamente rifiutato di porvi rimedio. Il rapporto della Commissione di inchiesta è presentato al Consiglio di Amministrazione. Entro tre mesi, il governo deve indicare al Direttore Generale dell'ILO se accetta o non accetta le raccomandazioni contenute nella relazione della Commissione d'inchiesta. Se non le accetta,

la Commissione può sottoporre la controversia alla Corte Internazionale di Giustizia, che emana una decisione.

Quando un Paese si rifiuta di rispettare le raccomandazioni di una Commissione d'inchiesta, l'organo direttivo può agire ai sensi dell'art. 33 della Costituzione ILO, il quale stabilisce che “se uno Stato membro non si conforma, entro il termine prescritto, alle raccomandazioni che possono essere contenute sia nel rapporto della Commissione d'inchiesta, sia nella decisione della Corte Internazionale di Giustizia, il Consiglio di Amministrazione può proporre alla Conferenza le misure che reputa opportune per garantire l'esecuzione di dette raccomandazioni”. L'art. 33 è stato invocato per la prima volta nella storia dell'ILO nel 2000, quando il Consiglio di Amministrazione ha chiesto alla Conferenza di adottare misure che obbligassero la Birmania a cessare l'utilizzo del lavoro forzato. Una denuncia ai sensi dell'art. 26 era stata presentata nei confronti della Birmania già nel 1996 per le violazioni della Convenzione sul Lavoro forzato (n. 29/1930), e la Commissione d'inchiesta aveva rilevato un «uso diffuso e sistematico» di lavoro forzato in quello Stato membro.

La libertà di associazione e il diritto alla negoziazione collettiva sono tra i principi fondanti dell'ILO. Poco dopo l'adozione delle Convenzioni n. 87/1948 e n. 98/1949 rispettivamente sulla libertà di associazione e sul diritto alla contrattazione collettiva, l'ILO giunse alla conclusione che il principio della libertà di associazione avesse bisogno di un'ulteriore procedura di vigilanza per garantirne la conformità nei Paesi che non avessero ratificato le Convenzioni. Di conseguenza, nel 1951 l'ILO ha istituito il Comitato della Libertà di Associazione (CFA), al fine di esaminare le denunce di violazioni della libertà di associazione, anche se il Paese interessato non ha ratificato le Convenzioni. Le denunce possono essere rivolte contro uno Stato membro da parte delle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori. Il CFA è una commissione del Consiglio di Amministrazione ed è composto da un presidente e da tre rappresentanti rispettivamente dei governi, dei datori di lavoro e dei lavoratori. Se decide di esaminare un caso, il CFA ricostruisce i fatti dialogando con il governo interessato. Se ritiene sussistente una violazione di norme o principi della libertà di associazione redige un rapporto con l'organo direttivo e formula raccomandazioni sui modi di porre rimedio alla situazione. I governi sono invitati a riferire sull'effettiva attuazione delle raccomandazioni.

Nei casi in cui un Paese abbia ratificato gli strumenti pertinenti, gli aspetti legislativi del caso possono essere deferiti al CEARC. Il CFA può anche scegliere di proporre al governo in questione una missione di *contatto diretto* per risolvere un determinato problema direttamente con i funzionari del governo e le

parti sociali, attraverso una procedura di dialogo. Ad oggi (2019) il CFA ha esaminato oltre tremila casi

Le decisioni e i principi del CFA sono stati sviluppati sulla base di denunce presentate da organizzazioni di lavoratori o di datori di lavoro. A questo proposito va osservato che la maggior parte delle denunce esaminate dal Comitato fino ad oggi sono state presentate dalle organizzazioni dei lavoratori, anche se il numero di denunce presentate dalle organizzazioni dei datori di lavoro è aumentato significativamente negli ultimi anni. Questo spiega perché la formulazione dei principi e delle decisioni del CFA spesso si riferiscano alle organizzazioni dei lavoratori. Tuttavia, molti dei suddetti principi sono di carattere generale e possono eventualmente applicarsi anche alle organizzazioni dei datori di lavoro.

L'ILO dagli anni novanta ad oggi

Negli anni novanta, l'ILO ha registrato un rinnovato e vivace interesse da parte degli attori sociali e dei governi. Vedo due ragioni per questo. In primo luogo, dopo la fine della guerra fredda e in una nuova era di globalizzazione, gli Stati membri cominciarono ad interessarsi maggiormente al coordinamento delle politiche internazionali da parte delle strutture multilaterali. Allo stesso tempo, gli importanti cambiamenti nella società internazionale e l'ordine politico globale hanno rivitalizzato il ruolo delle organizzazioni internazionali. Queste circostanze hanno stimolato l'interesse dei vari attori per le organizzazioni internazionali, la dimensione sociale della globalizzazione, il ruolo delle norme internazionali del lavoro nel regime del commercio mondiale e la creazione di norme fondamentali del lavoro. Tali temi continuano ad essere di forte attualità.

In secondo luogo, il crescente interesse degli attori principali a muoversi oltre i quadri di riferimento nazionali, e a guardare al ruolo dell'ILO come coordinatore delle politiche economiche e sociali all'interno della nuova globalizzazione e della crescente importanza delle organizzazioni transnazionali e delle imprese multinazionali. Tutto ciò ha comportato anche allo sviluppo ulteriore dell'azione dell'ILO nei paesi emergenti per regolare a livello transnazionale le norme e i rapporti di lavoro.

A ben guardare, sin dal 1919 l'ILO è sempre stata protagonista nei vari mutamenti storici: il ruolo della Federazione internazionale dei sindacati socialista, la seconda guerra mondiale, la depressione economica e la disoccupazione, il ruolo dei direttori generali dell'Organizzazione, il processo alla democratizzazione di tanti paesi del mondo come ad esempio in America Latina, Asia, Africa e in Europa centrale e orientale. Un ruolo storico quello dell'ILO che ha fatto avanzare nel corso degli anni politiche sociali internazionali volte all'eliminazione del lavoro minorile ed il lavoro forzato, e al rispetto del principio di uguaglianza e non-discriminazione.

Si potrebbe anche accennare alle critiche rivolte all'Organizzazione da parte di studiosi ed intellettuali che hanno valutato criticamente il modello tripartito di relazioni industriali dell'ILO che, risalente al 1919, ha rappresentato solo le organizzazioni sindacali formali e che non lascia spazio al crescente settore informale.

Nell'esaminare il ruolo che l'ILO ha avuto negli ultimi cent'anni non si può non prendere in conto il contesto internazionale del momento. Se si vuole, l'assunto che "il destino del campo riflette il destino del mondo" è, nel caso dell'ILO, certamente vero per i vari periodi storici. L'ILO è un'organizzazione internazionale che mira esplicitamente a promuovere norme minime del lavoro in tutto il mondo. Lo ha fatto anche in modo molto pratico. Prendiamo ad esempio quello che successe in Sudafrica con il caso dell'apartheid, in cui l'ILO si è fatta carico della protezione dei lavoratori neri. Il Sudafrica è stato costretto a lasciare l'ILO nel 1963, dopo un periodo di movimenti dei delegati africani per condannare il paese per l'apartheid in corso e solo a distanza di tanti anni e con l'eliminazione dell'apartheid nel 1994 che il paese rientro' all'ILO.

Nel complesso, nell'esaminare le origini e l'evoluzione dell'ILO, è fondamentale non perdere mai di vista il tema principale dell'Organizzazione, e cioè i lavoratori stessi. Se dovessimo ignorare nel nostro esame la questione fondamentale di cosa l'ILO ha significato in definitiva, in concreto per le condizioni di lavoro e di vita di milioni di uomini, donne e bambini in tutto il mondo, si ottiene una visione istituzionale arida e priva del suo legame umano con il mondo del lavoro reale.

L'Agenda del Lavoro Dignitoso

Il Lavoro Dignitoso (Decent Work) riassume le aspirazioni delle persone riguardo la propria vita lavorativa – le loro aspirazioni ad accedere ad un lavoro e ad una giusta retribuzione, a godere dei propri diritti, a poter esprimersi ed essere ascoltate, a beneficiare di una stabilità familiare e di uno sviluppo personale, a veder garantite giustizia ed uguaglianza di genere. Queste diverse dimensioni del Lavoro Dignitoso rappresentano le fondamenta per una pace duratura nelle comunità e nella società.

Il Lavoro Dignitoso è racchiuso in quattro obiettivi strategici: i principi ed i diritti fondamentali nel lavoro e le norme internazionali del lavoro; le opportunità di occupazione e remunerazione; la protezione e la sicurezza sociale; il dialogo sociale ed il tripartitismo. Questi obiettivi valgono per tutti i lavoratori: uomini e donne, sia nell'economia formale che in quella informale, impiegati o lavoratori in proprio, che lavorino nei campi, nelle fabbriche o negli uffici, a casa o fuori casa.

Il Lavoro Dignitoso è al centro della lotta alla povertà ed è un importante strumento per raggiungere uno sviluppo equo, inclusivo e sostenibile. L'ILO lavora per sviluppare la dimensione del Lavoro Dignitoso nelle politiche economiche e sociali, in collaborazione con le principali istituzioni del sistema multilaterale e gli attori dell'economia globale.

Nel 2009, ispirandosi all'*Agenda del Lavoro Dignitoso* e agli impegni assunti nella Dichiarazione sulla

Giustizia sociale per una globalizzazione giusta del 2008, l'ILO ha adottato il *Patto globale per l'occupazione*. Il Patto è la risposta dell'ILO alle conseguenze sociali e occupazionali determinate dalla crisi economica e finanziaria internazionale ed ha come obiettivo fondamentale quello di promuovere una ripresa economica produttiva incentrata sugli investimenti, l'occupazione e la protezione sociale. Con il Patto si chiede agli Stati di porre il lavoro dignitoso al centro della loro risposta alla crisi e propone una serie di politiche volte a: creare l'occupazione, estendere la protezione sociale, rispettare le norme internazionali del lavoro, promuovere il dialogo sociale, costruire una globalizzazione equa, promuovere l'uguaglianza di genere. Il Patto sollecita, inoltre, l'adozione a livello internazionale di un sistema di regolamentazione e di controllo del settore finanziario. Si evidenzia anche la necessità della cooperazione per “promuovere scambi e mercati efficienti e ben regolamentati a vantaggio di tutti” ed evitare il protezionismo. È inoltre necessario il passaggio ad un'economia “verde” a bassa emissione di carbonio e rispettosa dell'ambiente, allo scopo di accelerare la ripresa dell'occupazione.

L'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile

Durante l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel settembre 2015, il lavoro dignitoso ed i quattro pilastri dell'agenda sul lavoro dignitoso - creare occupazione, garantire i diritti sul lavoro, estendere la protezione sociale, promuovere il dialogo sociale - sono diventati elementi integranti della nuova Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile. L'Agenda 2030 abbraccia le tre dimensioni della sostenibilità economico, sociale e ambientale e mette le persone e il pianeta al suo centro e dà alla comunità internazionale la spinta di cui ha bisogno di lavorare insieme per affrontare le sfide formidabili affrontare l'umanità, compresi quelli nel mondo del lavoro. Ingloba 17 obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS): 1. Povertà Zero; 2. Fame Zero; 3. Salute e Benessere; 4. Istruzione di qualità; 5. Uguaglianza di genere; 6. Acqua pulita e igiene; 7. Energia pulita e accessibile; 8. Lavoro dignitoso e crescita economica; 9. Industria, innovazione, infrastrutture; 10. Ridurre le disuguaglianze; 11. Città e comunità sostenibili; 12. Consumo e produzione responsabili; 13. Agire per il clima; 14. La vita sott'acqua; 15. La vita sulla terra; 16. Pace, giustizia e istituzioni forti; e 17. Partnership per gli obiettivi.

L'Agenda dedica notevole attenzione sull'importanza del lavoro dignitoso. In particolare, SDG 8 prevede la promozione della sostenuta crescita economica inclusiva e sostenibile, l'occupazione piena e

produttiva e il lavoro dignitoso. Questo è un aspetto fondamentale d'impegno per l'ILO e i suoi costituenti. Inoltre, gli aspetti fondamentali del lavoro dignitoso sono ampiamente incorporati negli obiettivi degli altri sedici obiettivi dell'Agenda.

Già nella 105a sessione del mese di giugno 2016, la Conferenza dopo aver intrapreso una valutazione dell'impatto della Dichiarazione dell'ILO sulla giustizia sociale per una globalizzazione giusta del 2008, aveva adottato una risoluzione in cui si rinnovava l'impegno ad attuare il mandato costituzionale dell'ILO sui quattro obiettivi strategici per il lavoro dignitoso e ponendo il lavoro dignitoso e una piena e produttiva occupazione al centro delle politiche economiche e sociali sia a livello nazionale e regionale che nel sistema multilaterale.

Il futuro del lavoro e la Dichiarazione ILO del 2019

Il mondo del lavoro sta vivendo un continuo ed importante processo di trasformazione. Le forme di lavoro non standard e i radicali cambiamenti tecnologici hanno ridisegnato il modo di lavorare e posto nuove sfide per i lavoratori ed i datori di lavoro. Per meglio comprendere e per rispondere efficacemente a queste nuove sfide, l'ILO ha lanciato l'iniziativa dedicata al «futuro del lavoro» come una delle sette iniziative per il centenario dell'ILO nel 2019. L'iniziativa del lavoro propone un piano di attuazione, articolato in tre fasi, e discute una serie di tematiche che potrebbero costituire il fulcro di quattro «conversazioni sul centenario», i cui risultati sono stati recentemente discussi da una commissione di esperti internazionali di alto livello e presentati alla 108a Sessione della Conferenza Internazionale dal 10 al 21 Giugno 2019: 1) lavoro e società; 2) lavoro dignitoso per tutti; 3) l'organizzazione del lavoro e della produzione; 4) la governance del lavoro. Come già accennato, la ragione alla base dell'iniziativa sul futuro del lavoro deriva dalla difficoltà di comprendere e gestire tutte le implicazioni legate al mutamento e alla trasformazione del mondo del lavoro. Al fine di raggiungere gli obiettivi, la Conferenza Internazionale del Lavoro nello scorso giugno del 2019 ha riconosciuto la centralità del ruolo dei governi, delle organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro (tripartismo) e il dialogo sociale che li accomuna come elementi fondamentali per la governance del lavoro a livello globale. Per cui l'approvazione della nuova Dichiarazione del Centenario dell'ILO a distanza di 100 anni riporta al culmine del dibattito internazionale il lavoro incentrato sull'uomo, sull'essere umano. E questo è un richiamo importante a tutti gli Stati membri dell'Organizzazione ad incentrarsi in futuro su politiche volte allo sviluppo del lavoro non più subordinato, sottomesso alle forze economiche e tecnologiche.

BIBLIOGRAFIA: G. CASALE-M. FASANI, *International Labour Standards and Guiding principles on Labour Administration and Labour Inspection*, ILO, Geneva, 2012; ILO, *Handbook of procedures relating to international labour Conventions and Recommendations*, Geneva, 2012; ILO, *Rules of the game: a brief introduction to International Labour Standards*, Rev. Ed., Geneva, 2014; G. ARRIGO-G. CASALE, *International Labour Law handbook from A to Z*, Giappichelli, Torino 2017; K. TAPIOLA, *The Teeth of the ILO. The Impact of the 1998 ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*, ILO, Geneva, 2018; G. CASALE, *The Fundamentals of International Labour Law*, Giappichelli, Torino, 2019.