

Pensare lo Stato sociale alla luce della realtà migratoria: l'OIL e i diritti sociali dei lavoratori migranti (1919-1935)

Giulio Francisci (Scuola Normale Superiore)

1. Presentazione del tema

Prendendo le mosse dalla riflessione storiografica di Franco De Felice¹, la relazione vuole offrire un contributo all'analisi di uno degli aspetti meno studiati della storia dell'Organizzazione internazionale del lavoro (d'ora in poi OIL) fra le due guerre mondiali, ossia l'opera di analisi ed elaborazione in merito alle problematiche di natura sociale connesse ai movimenti migratori.

Nella sua analisi dei lavori dell'istituzione ginevrina durante l'*entre-deux-guerres* De Felice ha messo in evidenza l'importanza ascritta dagli ambienti dell'OIL al fenomeno migratorio, sottolineando in particolare come il *Bureau international du travail* (BIT) si occupasse costantemente della questione, tanto dal punto di vista della raccolta di informazioni² quanto da quello dell'elaborazione di proposte (la dialettica, richiamata dallo storico campano, fra osservatorio e «institution vivante»). Successivamente tale filone di ricerca ha intercettato l'interesse di Paul-André Rosental, autore di un ricco e dettagliato saggio sulle posizioni del BIT in materia migratoria³. Tale saggio ha disegnato il perimetro del campo di indagine, individuando, grazie all'analisi di numerose fonti primarie e secondarie, alcuni assi di ricerca - come l'incidenza della mobilità internazionale sulle politiche sociali, l'interazione fra l'organo ginevrino e gli altri attori (governativi e non), il posizionamento dell'organo nell'ambito dei coevi dibattiti politico-culturali, il rapporto fra multilateralismo e sovranità nazionale - che presentano un indubbio interesse.

Come già indicato, sia nel titolo sia nelle righe precedenti, questa relazione vuole analizzare la ricerca, negli ambienti ginevrini, di ricette per adeguare i nascenti sistemi di protezione sociale alla realtà migratoria. La focalizzazione su questo aspetto permette di offrire un contributo alla comprensione del ruolo giocato dall'OIL nel complesso periodo fra le due guerre mondiali, tanto dalla prospettiva della storia delle migrazioni quanto da quella della storia delle politiche sociali.

Logica conseguenza del concetto di giustizia sociale, principio-guida dell'istituzione ginevrina, il riconoscimento dei diritti sociali dei lavoratori migranti non poteva d'altronde non rappresentare uno

¹ F. De Felice, *Sapere e politica - L'Organizzazione internazionale del lavoro tra le due guerre 1919-1939*, Milano, Franco Angeli, 1988.

² Le informazioni e le statistiche relative alla mobilità internazionale erano pubblicate tanto nell'ambito delle pubblicazioni periodiche dell'istituzione ginevrina quanto nelle pagine degli studi specifici (serie O). Un primo acme nella raccolta di dati riguardanti i movimenti migratori venne raggiunto nel 1929, anno di pubblicazione sia dell'analisi statistica curata da un funzionario del servizio delle migrazioni presso il BIT, Imre Ferenczi, (*International Migrations, volume I Statistics compiled on behalf of the International Labour Office, Geneva with Introduction and Notes by Imre Ferenczi and edited on behalf of the National Bureau of Economic Research by Walter F. Willcox*, New York, National Bureau of Economic Research, 1929) sia dell'ultimo volume dell'opera dedicata allo studio delle legislazioni e dei trattati relativi al fenomeno migratorio (International Labour Office, *Migration Laws and Treaties*, Geneva, P.S. King & Son, 1928-1929).

³ P.A. Rosental, *Géopolitique et État-providence - Le BIT et la politique mondiale des migrations dans l'entre deux-guerres* in *Annales. Histoire, Sciences sociales*, LXI, 2006, 1, pp. 99-134.

degli scopi dell'OIL. Il conseguimento di questo obiettivo richiedeva il ripensamento delle legislazioni sociali, superando gli orientamenti restrittivi.

Come ha scritto David Feldman⁴, infatti, le politiche sociali non sono mai state universali dal punto di vista del campo di applicazione. Una delle tradizionali direttrici di esclusione dai benefici, ad esempio, si è mossa lungo la linea dell'appartenenza *de iure* alla comunità (locale⁵ o nazionale⁶ a seconda dei programmi sociali considerati e, in parte, del periodo storico), limitando così la platea dei beneficiari ai soli possessori di un determinato status giuridico. Tuttavia, come l'intensificazione dei flussi migratori internazionali fra la fine del XIX secolo e l'inizio del XX secolo avrebbe messo in risalto, anche altre disposizioni rendevano particolarmente problematico il rapporto tra mobilità e protezione sociale.

Infatti, anche in assenza di discriminazioni formali, quale l'esclusione *sic et simpliciter* degli stranieri dall'ammissione alle tutele o l'attribuzione solo ai cittadini di particolari benefici addizionali, alcune disposizioni tecniche contenute nei testi delle norme e dei regolamenti rivelavano un potenziale dannoso nei confronti delle persone che varcavano le frontiere, per un periodo più o meno lungo della loro esistenza, al fine di svolgere la loro attività lavorativa. L'erogazione delle rendite previdenziali solo all'interno dei confini nazionali, il criterio della residenza nel territorio nazionale per l'ammissione degli aventi diritto alle prestazioni garantite ai superstiti, la richiesta di un determinato lasso temporale di contribuzione per la maturazione del diritto alla pensione sono solo alcuni dei nodi problematici con i quali l'OIL dovette confrontarsi. Lungi dall'essere una questione meramente formalistica, l'effettiva eguaglianza fra i lavoratori autoctoni e quelli migranti di fronte alle leggi sociali richiedeva interventi sostanziali volti alla rimodulazione di due parametri - quali spazio e tempo - fondamentali nella definizione delle politiche sociali.

Per rendere conto di questo problema storico la relazione affronterà tre momenti particolarmente significativi (le origini, l'elaborazione della convenzione sull'eguaglianza di trattamento fra lavoratori nazionali e stranieri in materia di infortuni sul lavoro e l'elaborazione della convenzione sul mantenimento dei diritti alla pensione).

⁴ D. Feldman, *Migrants, Immigrants and Welfare from the Old Poor Law to the Welfare State* in *Transactions of the Royal Historical Society*, 2003, vol.13, pp.79- 104.

⁵ Sulla limitazione dei benefici alle sole persone ufficialmente riconosciute come residenti nella circoscrizione territoriale di riferimento si vedano i vari saggi, incentrati su alcuni contesti europei nel periodo compreso fra l'età moderna e il primo Novecento, contenuti in *Migration, Settlement and Belonging in Europe 1500-1930s - Comparative Perspectives*, ed. by S. King and A. Winter, New York-Oxford, Berghahn Books, 2013. Feldman nel saggio citato ha riscontrato la persistenza di questo fenomeno, nel contesto britannico, fino alla seconda metà del Novecento (tanto da proporre una provocatoria quanto suggestiva interpretazione, secondo la quale la centralizzazione dei programmi sociali avrebbe facilitato il riconoscimento dei diritti delle persone non autoctone).

⁶ Nella sua sintesi sulla storia delle migrazioni in Europa Klaus J. Bade ha sottolineato l'importanza giocata dallo status giuridico della «cittadinanza» nell'implementazione delle politiche migratorie e sociali, ricostruendo i caratteri delle politiche protezionistiche e la genesi della pratica pattizia in materia di mobilità e protezione sociale. In particolare cfr. K.J. Bade, *L'Europa in movimento - Le migrazioni dal Settecento a oggi (2000)*, Roma-Bari, Laterza, 2001, pp.226-227.

2. Le origini (1919-1921)

Già durante i lavori della Commissione della legislazione internazionale del lavoro⁷, che avrebbero posto le basi della fondazione dell'OIL⁸, emerse il tema delle tutele sociali per i lavoratori migranti, soprattutto per iniziativa della delegazione italiana, che tentava di far affermare in sede multilaterale alcune richieste particolarmente significative per un Paese di emigrazione. I punti principali riguardavano l'affermazione della libertà migratoria (seppur disciplinata da accordi), il divieto di imporre tasse speciali sugli stranieri, l'eguaglianza di trattamento nell'applicazione delle leggi assistenziali e previdenziali e la possibilità, per i funzionari dello Stato di emigrazione, di controllare le condizioni di lavoro e di vita degli emigranti. Foriere di un acceso dibattito in seno alla commissione, le rivendicazioni italiane tuttavia non sarebbero state accolte, soprattutto per l'ostilità scatenata da quelle che si ritenevano preoccupanti dal punto di vista del principio della sovranità nazionale. Analoga sorte era toccata alle rivendicazioni dei sindacati che, superata la frattura del periodo bellico, avevano stilato un documento unitario, la cosiddetta «Carta del Lavoro» di Berna⁹, mai tuttavia preso in considerazione dai delegati riuniti a Parigi.

Di conseguenza, non stupisce che nel documento istitutivo dell'OIL gli estensori si limitassero ad affermare, nel preambolo, che fra gli obiettivi dell'organizzazione figurava, genericamente, la protezione degli interessi dei lavoratori impiegati in Paesi diversi rispetto al proprio. Tuttavia già nella prima sessione della Conferenza internazionale del lavoro (CIL), tenutasi a Washington nel 1919, il tema figurò fra le questioni oggetto di discussione. L'interessamento degli ambienti ginevrini era legato tanto al grande movimento di popolazioni innescato dalla ridefinizione postbellica dei confini quanto alla ripresa, sempre nel lasso temporale immediatamente successivo alla cessazione delle ostilità, delle migrazioni di lavoro.

Come è stato già notato in sede storiografica, tale ripresa avvenne nel contesto di un nuovo «regime migratorio», caratterizzato dalla centralità dello Stato nella gestione dei flussi, tanto in entrata quanto in

⁷ Per i resoconti e i verbali stenografati della Commissione si veda *La Paix de Versailles: la documentation internationale*, vol. 9, *Législation internationale du travail*, Paris, Les Éditions internationales, 1932.

⁸ Sulla fondazione dell'OIL, oltre ai saggi contenuti nel primo volume dell'opera curata da James T. Shotwell (J.T. Shotwell, *The Origins of the International Labor Organization*, New York, Columbia University Press, 1934), scritti per lo più da protagonisti, si vedano R. Torstoft, *The International Trade-Union Movement and the Fondation of the International Labour Organisation in International Review of Social History*, 50, 2005, 3, pp.399-433; J. Van Daele, *Engineering social peace: networks, ideas, and the founding of the International Labour Organization*, in *International Review of Social History*, 50, 2005, 3, pp.435-466; N. Soumaa, *Les origines de l'OIT (1890-1950): premières expérimentations d'un modèle d'«Europe sociale»*, in *La Revue de l'Ires*, 87, 2015, 4, pp.63-88.

⁹ Approvata nell'ambito della Conferenza di Berna (febbraio 1919), che sancì la rinascita della Federazione sindacale internazionale, la Carta del Lavoro, vero e proprio programma di legislazione internazionale del lavoro per il dopoguerra, dedicò quattro articoli al rapporto fra mobilità e protezione sociale (artt. 9, 10, 12 e 14). Riprendendo quanto già affermato dai sindacati attivi nei Paesi membri dell'Intesa a Leeds (1916) e dai sindacati operativi nei Paesi neutrali e negli Imperi Centrali a Berna (1917), il documento votato a Berna nel 1919 sosteneva la necessità di un regime migratorio caratterizzato dalla libertà (pur riconoscendo al potere statale la facoltà di controllarlo e limitarlo), dall'informazione (redazione di statistiche accurate sulla situazione del mercato del lavoro, *minimum* di istruzione al fine di rendere applicabili e note le leggi, traduzione dei regolamenti di lavoro e delle notifiche importanti nelle lingue native degli operai impiegati) e dall'uguaglianza fra cittadini e stranieri (in relazione ai diritti di associazione, sciopero e al godimento delle prestazioni assistenziali e previdenziali, al di là dei criteri di erogazione fondati sulla residenza).

uscita¹⁰. Strumenti di questo nuovo regime erano i trattati di lavoro, accordi bilaterali che, a differenza delle convenzioni relative alle sole assicurazioni sociali, disciplinavano anche le questioni inerenti il reclutamento della manodopera. Il primo dopoguerra avrebbe visto la rapida diffusione del ricorso a questa tipologia di strumento diplomatico, accanto alla già consolidata pratica di conclusione di accordi relativi a singoli programmi sociali, mediante l'inserzione di articoli addizionali nei trattati di commercio e di stabilimento o la negoziazione di specifiche convenzioni¹¹.

In questo contesto si colloca il tentativo dell'OIL - e in particolare del BIT - di intervenire sulle modalità di regolamentazione e strutturazione della mobilità internazionale. In virtù dei deliberati della prima sessione della CIL non solo venne creata una sezione speciale del BIT incaricata di seguire il dossier migratorio, affidata nei primi anni a Louis Varlez, ma venne anche istituita una Commissione internazionale dell'emigrazione, che avrebbe avuto una vita effimera.

Inoltre, i lavori di Washington diedero origine al doppio orientamento seguito in sede OIL in merito al tema della protezione sociale dei lavoratori migranti: inserzione di clausole nelle convenzioni generali sui programmi sociali e votazione di testi esclusivamente dedicati al tema. Infatti, oltre alla clausola relativa alla reciprocità di trattamento - un concetto alla base degli accordi bilaterali sull'assicurazione contro gli infortuni a partire dalla convenzione franco-italiana del 1904¹² - contenuta nella convenzione sulla disoccupazione¹³, i delegati votarono anche un testo specificamente dedicato ai diritti sociali dei lavoratori migranti.

Su iniziativa del delegato sindacale italiano Gino Baldesi, infatti, la Commissione della disoccupazione aveva discusso il tema, adottando tuttavia una bozza di convenzione diversa da quella proposta dall'esponente della Confederazione Generale del Lavoro, che era caratterizzata dalla critica alla diseguale distribuzione delle materie prime. Il testo prodotto dalla Commissione - che al termine della discussione sarebbe stato depotenziato, assumendo la veste di una raccomandazione - affermava in generale il principio della reciprocità di trattamento dei lavoratori stranieri in relazione all'applicazione

¹⁰C. Rass, *Temporary Labour Migration and State-Run Recruitment of Foreign Workers in Europe, 1919–1975: A New Migration Regime?* in *International Review of Social History*, 57, 2012, S20, pp. 191-224.

¹¹ Sull'«anarchia semantica e giuridica» che connotò questi accordi diplomatici cfr. P. A. Rosental, *Geopolitique*, cit., p.112.

¹² Sulla convenzione franco-italiana per la protezione degli operai, firmata il 15 aprile 1904, vd. L.E. Troclet, *Législation sociale internationale*, Bruxelles, La Librairie encyclopedique, 1952, pp.136-149; M. Cointepas, *L'entrée de la direction du Travail dans les relations internationales à travers la naissance du droit international du travail* (extraits des cahiers du Chatefp n°7, mars 2007); P.A. Rosental, *Migrations, souveraineté, droits sociaux – Protéger et expulser les étrangers en Europe du XIXème siècle à nos jours* in «Annales – Histoire, Sciences Sociales», 2011, 2, pp.335-373. Sugli accordi bilaterali in materia di assicurazioni sociali (principalmente assicurazione contro gli infortuni) sottoscritti prima della Grande guerra vd. S. L. Engerman, *The History and Political Economy of International Labor Standards* in *International Labor Standards - History, Theory and Policy Options*, ed. by K. Banu, H. Horn, L. Román, J. Shapiro, Malden-Oxford-Victoria, Blackwell, 2003, pp.9-68; J. Moses, *Foreign Workers and the Emergence of Minimum International Standards for the Compensation of Workplace Accidents 1880-1914* in *Journal of Modern European History*, 2009, 2, pp. 219-239.

¹³ C002 - *Unemployment Convention, 1919*. L'art. 3 suggeriva esplicitamente agli Stati di concludere accordi per ammettere reciprocamente al godimento della prestazione i loro cittadini.

delle leggi sul diritto di associazione e sulla protezione del lavoro¹⁴. Lo stesso concetto di reciprocità era presente nella bozza di convenzione proposta dalla delegazione governativa dell'Argentina, composta da Leonidas Anastasi e Felipe A. Espil, che era circoscritta all'assicurazione contro gli infortuni¹⁵. La proposta argentina prevedeva anche, sulla scia di accordi bilaterali che aveva sottoscritto, il superamento del criterio della residenza nel Paese per l'erogazione della prestazione. Pur non essendo generalmente presenti nelle legislazioni sociali dei Paesi dell'America Latina disposizioni discriminatorie fondate sulla nazionalità, come ampiamente sottolineato negli anni, in paragone polemico con il contesto europeo, non solo dai rappresentanti dell'Argentina ma anche degli altri Stati sudamericani, tuttavia la territorializzazione delle politiche sociali era un fenomeno comune, che comportava serie difficoltà per i migranti temporanei.

Nei lavori della Commissione internazionale dell'emigrazione, riunitasi a Ginevra nell'agosto del 1921, il tema non venne affrontato nella sua specificità ma solo nelle sue coordinate generali, in virtù della decisione, assunta nelle sedute preparatorie dell'Ufficio di presidenza, di inserire nell'agenda dei lavori del consesso anche l'eguaglianza di trattamento fra i cittadini e gli stranieri, circoscrivendo la questione all'ambito delle assicurazioni sociali¹⁶. Nonostante l'ampio panorama di temi trattati (reclutamento, collocamento, protezione sociale, legislazioni restrittive ecc.)¹⁷, l'opera della Commissione non ebbe traduzione concreta, anche a causa della mancata istituzionalizzazione dell'organo. Tuttavia, il BIT continuò ad esaminare gli aspetti sociali connessi alla mobilità, in modo particolare quelli meno controversi e più suscettibili di essere oggetto di un accordo.

3. *La convenzione sull'eguaglianza di trattamento in materia di infortuni sul lavoro (1923-1925)*

Durante la diciassettesima sessione del Consiglio di Amministrazione (CdA), tenutasi fra il gennaio e il febbraio 1923, fu discussa la proposta del BIT di iscrivere la questione dell'«eguaglianza di trattamento» nell'agenda dei lavori di una futura sessione della CIL. Come mostrano i dibattiti in sede di CdA¹⁸ la proposta non fu accolta in maniera unanime. Da una parte, infatti, veniva sottolineata la necessità di circoscrivere questo concetto generale a un campo di applicazione particolare, anche per facilitare il conseguimento di risultati (il delegato sudafricano William Gemmill, ad esempio, aveva già reso nota la sua contrarietà al tema in generale, che sollevava, a suo parere, «very acute racial questions»). Dall'altra parte, invece, un'impostazione di più ampio respiro era ritenuta essenziale, affinché il principio dell'eguaglianza di trattamento si applicasse a tutta la legislazione industriale e sociale.

¹⁴ R002 - *Reciprocity of Treatment Recommendation, 1919*.

¹⁵ League of Nations, *International Labour Conference - First Session*, Geneva, 1919, pp.241-242.

¹⁶ Archivio International Labour Organisation (d'ora in poi AILO), E 100/0, dattiloscritto dal titolo «Reunion du Bureau de la Commission d'Emigration» (la riunione si tenne a Parigi il 17 gennaio 1921).

¹⁷ Sui lavori dell'organo vedi Commission internationale de l'émigration - Genève Août 1921, *Rapport de la Commission*, Genève, Bureau international du travail, 1921.

¹⁸ *Minutes of the 17th Session of the Governing Body of the International Labour Office* - Geneva, January-February 1923, pp.42-47

Alla proposta di Ernest Mahaim - volta a circoscrivere il tema all'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro - si contrapponeva dunque la proposta di Giuseppe De Michelis, che ambiva a regolare condizioni e metodi di applicazione del principio dell'eguaglianza di trattamento da un punto di vista globale (assegni familiari, assicurazioni sociali, condizioni di lavoro, retribuzione, tempo libero ecc.).

Il corso del dibattito fece protendere il piatto della bilancia verso la proposta dell'esponente belga, anche per il *ralliement* operato dallo stesso De Michelis e da François Sokal, rappresentante di un altro importante Paese di emigrazione quale la Polonia.

Considerazioni improntate al realismo influirono anche sul comportamento del direttore del BIT che intervenne in favore della proposta Mahaim, ossia l'unica in grado, senza dar luogo a contestazioni, di far intraprendere la discussione sull'eguaglianza di trattamento offrendo, inoltre, la possibilità di arrivare a risultati concreti, anche se relativi a un solo aspetto.

All'ordine del giorno della sesta sessione della CIL, dunque, venne iscritto il punto dell'eguaglianza di trattamento fra i lavoratori nazionali e stranieri in materia di indennizzi contro gli infortuni sul lavoro. Il progetto preliminare di convenzione elaborato dal BIT e contenuto nel suo rapporto sul tema alla Conferenza presentava i termini principali del problema, nonché i punti che avrebbero sollevato maggiore dibattito nell'iter della discussione.

Innanzitutto, il testo si distingueva dall'impostazione prettamente formalistica con cui era stato in precedenza trattato il tema dell'accesso degli stranieri alle prestazioni previdenziali, focalizzando l'attenzione sulla particolare condizione del lavoratore migrante e segnalandosi per la volontà di garantire *in maniera sostanziale* la fruizione di queste tutele. Nel primo articolo, ad esempio, l'impegno a garantire il trattamento riservato ai propri cittadini anche ai lavoratori migranti era completato dall'obbligo di non prevedere «any discrimination against these workers or their representatives by reason of the fact that they did not reside or have ceased to reside in its territory».

L'analisi delle varie legislazioni nazionali e l'esperienza accumulata su questi temi era alla base di tre importanti commi dell'articolo 3, relativo alla mutua assistenza fra i Paesi per applicare la Convenzione e rendere esecutive le loro norme sugli indennizzi ai lavoratori in caso di infortunio sul lavoro. Il primo comma affermava la necessità di adottare misure per effettuare i versamenti all'infortunato anche al di fuori dei confini nazionali. Il secondo comma, invece, poneva l'accento sulle possibili dispute riguardanti i mancati pagamenti, la cessazione dei versamenti o la riduzione dell'importo, richiedendo che il lavoratore infortunato o i suoi aventi diritto non fossero obbligati a essere presenti nel corso del procedimento. Infine, il terzo comma prevedeva l'esonero da bolli e tasse, nonché il rilascio gratuito di documenti ufficiali, anche ai lavoratori che non possedevano la cittadinanza.

Il progetto tuttavia prevedeva una limitazione. In base alla clausola restrittiva contenuta nel primo articolo, infatti, le disposizioni del documento avrebbero trovato applicazione solo nei riguardi dei cittadini provenienti da Paesi che avessero regolarmente depositato l'atto di ratifica e, al tempo stesso, attivi come lavoratori in Stati che avessero compiuto la medesima operazione.

Tale restrizione sarebbe stata confermata anche durante i lavori della Commissione incaricata dalla Conferenza di esaminare il dossier, nonostante l'obiezione di Arthur Fontaine, che riteneva ingiusto creare distinzioni fra i lavoratori a causa delle scelte dei propri Stati di origine. Tuttavia, anche i rappresentanti dei lavoratori si trovarono a difendere la clausola, a favore della quale si erano pronunciati vari governi nelle risposte al questionario a loro inviato dal BIT. Pur ritenendo la soppressione della clausola la soluzione più soddisfacente, permettendo di far beneficiare i lavoratori stranieri di tutte le nazionalità degli stessi diritti agli indennizzi, i rappresentanti dei lavoratori decisero di sacrificare questo obiettivo. Come rese esplicito il delegato sindacale irlandese Ronald James Patrick Mortished tale scelta ambiva a rendere più agevole la ratifica da parte degli Stati, garantendo così l'applicazione della convenzione¹⁹.

La conferma della restrizione si accompagnò a un'altra decisione che seguiva una delle vie maestre dell'OIL, ossia la spinta per una maggiore diffusione possibile della legislazione sociale. Infatti, nel corso dei lavori, venne proposta l'inserzione di un articolo in virtù del quale gli Stati Membri che avessero ratificato la convenzione, pur non avendo un regime assicurativo contro il rischio degli infortuni, si sarebbero impegnati a costituirlo nel più breve tempo possibile. Sottoposta all'esame di una sottocommissione tecnica, la proposta sarebbe stata leggermente modificata dal punto di vista formale (per contemplare tanto i regimi assicurativi quanto i sistemi di indennizzo non basati su principi assicurativi) e sarebbe entrata a far parte del progetto di convenzione (nel corso della settima sessione della CIL, nel 1925 un emendamento a firma Fontaine avrebbe reso più preciso il lasso temporale, modificando l'espressione «nel più breve tempo possibile» con quella «nell'arco di tre anni»).

Per quanto riguardava le misure necessarie a garantire effettivamente ai migranti la fruizione della tutela sociale contro il rischio di infortunio, ossia le norme relative all'erogazione della prestazione, senza diminuzioni dell'importo, anche in caso di ritorno del lavoratore infortunato nel Paese di origine, i lavori della commissione segnarono un arretramento rispetto all'opera di elaborazione del BIT. Le tre precise disposizioni richiamate in precedenza, che andavano a formare i primi tre commi del terzo articolo del progetto preliminare, furono infatti espunte dal testo proposto alla Conferenza, a causa dell'opposizione di alcuni delegati. A loro avviso vi era il rischio di una compressione della facoltà degli Stati di scegliere i metodi migliori per applicare il principio (l'unico accenno all'erogazione delle prestazioni all'estero rimandava alla dimensione degli accordi speciali fra gli Stati).

Il progetto di convenzione, che sarebbe stato approvato nella settima sessione della CIL, subì dunque un de-potenziamento *de facto*, conseguendo tuttavia un risultato nell'affermare chiaramente l'inadeguatezza della residenza sul territorio nazionale come criterio per il mantenimento del diritto al beneficio. Il percorso verso la piena e sostanziale eguaglianza di trattamento comunque non era ancora concluso, sia da un punto di vista particolare sia da un punto di vista generale. Tale assunto era presente nella mozione del gruppo operaio, presentata dal segretario della camera degli operai e impiegati di

¹⁹AILO, D 606/600/2, dattiloscritto dal titolo «Sixième Session de la C.I.T., Bâtiment electoral, Genève, 1924 - Commission de l'égalité de traitement des travailleurs étrangers et nationaux victimes d'accidents du travail - 5ème Séance (Samedi 21 Juin 1924)».

Vienna Ernest Steiner al termine dei lavori. I delegati sindacali auspicavano infatti che l'eguaglianza di trattamento teorica fosse un passaggio preliminare per l'eguaglianza di trattamento materiale, tanto sul piano particolare (tutele nel caso di infortuni sul lavoro) quanto sul piano generale (l'insieme delle assicurazioni sociali).

4. *Il mantenimento dei diritti alla pensione (1927-1935)*

D'altronde, il trattamento compensativo in caso di infortunio sul lavoro, la prima forma di provvidenza sociale ad essere stata generalmente introdotta²⁰, non esauriva il novero di schemi assicurativi che costituivano i primi sistemi di protezione sociale. Fra queste forme di tutele, l'assicurazione contro l'invalidità e la vecchiaia era quella più problematica dal punto di vista del lavoratore migrante.

A differenza di altre formule assicurative - come quelle contro la disoccupazione e le malattie o la stessa assicurazione contro gli infortuni - l'assicurazione contro l'invalidità e la vecchiaia richiedeva una lunga continuità contributiva per l'ammissione alle prestazioni. Tutte le normative che avevano introdotto sistemi pensionistici contributivi, infatti, avevano richiesto un certo numero di versamenti periodici o un determinato periodo di contribuzione al fine di far maturare il diritto dell'assicurato a ricevere, una volta compiuta l'età, il trattamento di quiescenza.

Al problema spaziale (il criterio residenziale), già richiamato in relazione alla tutela contro gli infortuni, si aggiungeva quindi un problema di natura temporale: nel contesto di un regime migratorio caratterizzato dalla temporaneità, era estremamente improbabile che un migrante riuscisse a trascorrere in un Paese, compreso il proprio, un periodo sufficientemente lungo per maturare il diritto alla pensione secondo la normativa locale. La mobilità temporanea per lavoro comportava inoltre l'interruzione dei versamenti in un Paese per riprenderli in un altro, senza garanzie circa la conservazione dei diritti fino a quel momento maturati (in alcuni casi le normative prevedevano che in caso di sospensione del pagamento dei contributi non era possibile, riprendendo in seguito i versamenti, includere nel calcolo dell'ammontare pensionistico anche la somma precedentemente corrisposta). La segmentazione della vita lavorativa, in definitiva, si traduceva in un forte svantaggio per il migrante, che vedeva il suo diritto alla pensione durante la vecchiaia fortemente minacciato.

La complessa questione del mantenimento dei diritti dei lavoratori migranti, in relazione all'assicurazione invalidità-vecchiaia-decesso-superstiti, venne sollevata, nel corso della decima sessione della CIL (1927), da parte del delegato sindacale belga Corneille Mertens, autore di una bozza di risoluzione sul tema²¹. Il testo, emendato dai rappresentanti del governo e dei lavoratori dell'Uruguay²², sottolineò proprio gli ostacoli di natura temporale che si frapponivano al pieno godimento, da parte dei migranti e delle loro famiglie, dei trattamenti di quiescenza. In virtù dell'insufficienza dei trattati

²⁰ J. Moses, *The first modern risk – Workplace Accidents and the Origins of European Social States*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018.

²¹ League of Nations, *International Labour Conference - Tenth Session*, Genève, 1927, pp.532-533.

²² Ivi, pp.530-532.

bilaterali, gli estensori invitarono l'ufficio retto da Thomas a studiare il tema e il CdA a iscriverne la questione nell'agenda dei lavori di una sessione della CIL. La richiesta, reiterata dal governo belga (anche se solo in riferimento ai minatori)²³ e dal delegato del governo ungherese Rodolphe Mårffy Mantuano nel corso della dodicesima sessione dell'assemblea annuale (1929)²⁴, evidenziò la rilevanza del tema, anche nel quadro del coevo interessamento degli ambienti ginevrini per l'elaborazione di standard sovranazionali dell'assicurazione invalidità-vecchiaia-decesso in generale.

La totalizzazione dei periodi di versamento, già prevista in alcuni dei trattati bilaterali evocati nella risoluzione Mertens-Uruguay, rappresentava il modo per garantire ai migranti la fruizione di una pensione che fosse effettivamente frutto dei contributi pagati nell'arco dell'intera vita lavorativa. Sulla necessità di tale soluzione si espresse anche Thomas, nell'ambito del memorandum sui problemi sociali insiti nel progetto di federazione europea avanzato da Aristide Briand nel 1930. Come è stato notato, infatti, secondo il direttore del BIT, l'applicazione di due obiettivi dell'Unione, la libertà di circolazione e di stabilimento sul territorio dei Paesi membri, «avrebbe richiesto anche la soluzione di altri problemi di natura sociale, primi fra tutti quelli della reversibilità delle pensioni dei migranti e della possibilità di cumulo dei relativi diritti maturati in paesi diversi»²⁵.

Già nell'ottobre 1927, d'altra parte, il BIT aveva accolto con favore la risoluzione sul mantenimento del diritto alla pensione per i lavoratori migranti, sostenendo la necessità di inserire il tema fra gli argomenti da affrontare nell'ambito dei lavori sull'assicurazione invalidità-vecchiaia-decesso. Tuttavia l'iscrizione della questione nell'agenda dei lavori della Conferenza non fu repentina, essendo necessario attendere il completamento dell'esame del dossier da parte del BIT, che fece affidamento anche sull'expertise tecnica di alcuni attuari e conoscitori della materia previdenziale attivi nei vari contesti nazionali.

Nella riunione tenutasi a Ginevra fra il 22 e il 24 giugno 1931, il *Committee of Experts on Social Insurance*, chiamato a esprimersi su un regime internazionale comune in merito all'assicurazione invalidità-vecchiaia-decesso, dedicò parte dei lavori anche al trattamento da garantire agli stranieri in generale e ai lavoratori migranti in particolare. In via generale il documento finale affermò il principio dell'eguaglianza di trattamento, in merito all'ammissione nei ruoli dell'assicurazione obbligatoria, e il superamento delle logiche territoriali in relazione all'acquisizione della titolarità al beneficio, nonché all'erogazione della prestazione²⁶.

²³ AILO, SI 23/02. La busta contiene la risposta del BIT alla lettera del governo belga (21 marzo 1928) e il prototipo di lettera dattiloscritta, datato 24 aprile 1928 e firmato A.T., da inviare a una serie di Paesi (europei) per ottenere informazioni circa il trattamento riservato ai minatori.

²⁴ League of Nations, *International Labour Conference - Twelfth Session*, Genève, 1929, pp.700-701.

²⁵ L. Mechi, *La costruzione dei diritti sociali nell'Europa a sei (1950-1972)* in *Memoria e Ricerca – Rivista di storia contemporanea*, XI, 2003, n.3, n° monografico dal titolo *Grande mercato e diritti sociali nell'Europa del Novecento*, a cura di Barbara Curli, pp.69-81, cit. a p.70.

²⁶ *Minutes of the 55th Session of the Governing Body of the International Labour Office - Geneva October 1931, Fifteenth Item on the Agenda - Record of the Meeting of the Committee of Experts on Social Insurance*, pp.743-746.

La complessità della materia, non certo esaurita in queste osservazioni generali, venne affrontata dagli esperti in una successiva riunione, tenutasi a Ginevra tra il 14 e il 16 dicembre 1931, interamente dedicata alla questione del mantenimento dei diritti alla pensione per gli assicurati che si trasferivano da un Paese all'altro²⁷. In particolare, i lavori ruotarono attorno alla scelta del sistema migliore per applicare, dal punto di vista finanziario, il principio del mantenimento del diritto alla pensione. Secondo gli esperti, tre metodi potevano essere messi in opera: trasferimento periodico dei versamenti a un solo istituto assicurativo; trasferimento del capitale; mantenimento dei diritti in ogni Paese e distribuzione della responsabilità fra le varie istituzioni assicuratrici dei vari Stati interessati.

Il primo metodo presentava problemi tanto teorici (relativi ai criteri in base ai quali scegliere l'unico istituto di riferimento) quanto pratici (relativi al calcolo dei benefici in base a una normativa spesso e volentieri differente da quella/e alla base delle regole sul versamento dei contributi). Il secondo invece era particolarmente problematico soprattutto per la difficoltà connessa al calcolo della riserva attuariale. Il terzo era quello caratterizzato dalla totalizzazione dei periodi di versamento, che permetteva di acquisire il diritto alla pensione anche senza aver completato il cosiddetto *qualifying period* in ogni Paese. Rispetto ai precedenti due metodi, quest'ultimo non richiedeva l'individuazione di un unico ente erogatore né il trasferimento di somme fra gli istituti assicuratori. Come scrissero gli esperti:

Each institution calculates the rate of the pension which it would have to pay in respect of the total of the periods of insurance completed in the different countries, and becomes liable for a fraction of such total theoretical pension as corresponds to the ratio between the period of insurance completed under its legislation and the total of the periods completed in all the countries [...] The only details which an institution must obtain from the institutions of other countries relate to proof that the risk has matured, on the one hand, and to the duration of the periods of insurance completed in the other countries, on the other hand. The method is compatible with all type of legislation, however varied their financial systems and technical bases. The method does not require the transfer of capital and enables each institution to manage the contributions which it receives, in accordance with its own regulations and tables, until the time when the risk matures²⁸.

Sull'altro piatto della bilancia venivano collocate la difficoltà di applicare il principio a causa dell'ineguaglianza dei *qualifying periods* e la poca equità attuariale del metodo, dal momento che dieci anni di contribuzione all'inizio dell'attività lavorativa erano considerati alla stessa stregua di dieci anni al termine del periodo di assicurazione, laddove il valore accumulato dei contributi era ben diverso. Infine, un'altra difficoltà di applicazione era quella messa in luce da Adrien Tixier, che fin dal 1928 si occupava

²⁷ AILO, SI 10/6, dattiloscritto dal titolo «Bureau international du travail, Comité international d'experts pour les assurances sociales - Consultation d'actuaire sur la conservation des droits à pension des travailleurs qui passent d'un pays à un autre».

²⁸ Ivi, pp.22-23

del dossier²⁹, in una lettera all'attuario spagnolo Carlos Posada³⁰. Nella missiva, pur esprimendo il favore suo e del BIT per questo metodo, notava come fosse difficile regolare la questione delle integrazioni statali, soprattutto se forfettarie.

L'analisi dei vari metodi finanziari per garantire il mantenimento dei diritti alla pensione, condotta dagli esperti alla fine del 1931, avrebbe rappresentato la prima sezione del cosiddetto rapporto grigio, la relazione predisposta dai servizi del BIT in vista della prima discussione della questione, in programma per la diciassettesima sessione della CIL (1934)³¹. Frutto di un lungo lavoro, il rapporto presentava anche un'analisi delle legislazioni nazionali e di quei trattati bilaterali, dei quali veniva fornito in conclusione un elenco, che contenevano disposizioni in merito alle pensioni dei lavoratori migranti. Grazie a tale ricognizione, il BIT fu in grado di approfondire la materia ed elaborare una serie di punti, che, indicando gli aspetti da prendere maggiormente in considerazione, avrebbero rappresentato il coronamento del rapporto e l'ossatura del progetto di convenzione.

Dopo le risposte dei governi, riportate e analizzate dal BIT in un nuovo rapporto alla Conferenza³², si avviò l'iter di discussione e redazione del testo della convenzione, che avrebbe ben definito le modalità pratiche sia di calcolo della pensione (e della quota in carico a ciascun istituto) sia di definizione dei periodi oggetto della totalizzazione.

Uno dei principali nodi problematici fu la sorte delle quote di pensione costituite dalle integrazioni versate dallo Stato. Superati gli ostacoli temporali (con la totalizzazione dei periodi di versamento, considerando come tali anche alcuni periodi di non contribuzione effettiva) e territoriali (erogazione della prestazione anche al di fuori dei confini nazionali, attraverso il trasferimento di denaro e la conversione della valuta), le disposizioni di tenore nazionalistico si stagliavano sulla strada dell'effettiva parità fra lavoratore autoctono e lavoratore straniero.

Nei contesti nazionali in cui era previsto, il concorso statale alla formazione dell'ammontare pensionistico era riservato al cittadino, a meno che non fossero in vigore accordi internazionali con altri Stati sul punto. Il compromesso raggiunto stabiliva un periodo di transizione di cinque anni nel corso del quale uno Stato membro poteva subordinare il diritto a questa particolare quota di pensione, per cittadino di altri Paesi membri, alla sottoscrizione di un trattato bilaterale. Al tempo stesso, comunque,

²⁹ AILO, SI 23/03. La busta contiene il modello della lettera, relativa allo studio tecnico del problema del mantenimento dei diritti alla pensione, indirizzata il 20 giugno 1928 da Tixier a vari attuari ed esperti europei per domandare il loro parere e dare avvio ai lavori sul tema.

³⁰ AILO, SI 10/6, lettera di Tixier a Carlos G. Posada (Asesoria social, Instituto nacional de Prevision Madrid) datata 1 settembre 1932.

³¹ Conférence internationale du travail - Dix-huitième Session 1934, *Rapport IV (Première Discussion) - Conservation des droits en cours d'acquisition et des droits acquis des travailleurs migrants dans l'assurance invalidité-vieillesse-décès*, Genève, Bureau international du travail, 1934.

³² Conférence internationale du travail - Dix-neuvième Session 1935, *Rapport I - Conservation, au profit des travailleurs qui transfèrent leur résidence d'un pays à un autre, des droits en cours d'acquisition et des droits acquis dans l'assurance invalidité-vieillesse-décès*, Genève, Bureau international du travail, 1935.

gli Stati conservavano il diritto di riservare ai propri cittadini la titolarità delle parti del trattamento di quiescenza derivate dalle integrazioni pagate dai fondi pubblici.

La sottoscrizione di trattati bilaterali, anche non solo sul singolo tema della quota di pensione finanziata dalle casse dello Stato, era esplicitamente menzionata dalla convenzione che costituiva, d'altronde, una sorta di modello-quadro. In particolare si richiedeva che l'eventuale conclusione di questi accordi fosse condotta all'insegna del rispetto delle linee-guida elaborate, dando luogo a soluzioni quantomeno equivalenti a quelle emerse dai lavori delle due sessioni della CIL (1934 e 1935). Il rapporto fra prospettiva multilaterale e prospettiva bilaterale, d'altronde, aveva costituito uno degli argomenti maggiormente dibattuti, dando luogo a contrapposizioni fra i sostenitori della superiorità della prima o della seconda.

Alcuni delegati, infatti, sostennero che gli accordi fra Stati fossero lo strumento migliore per normare tale materia, soprattutto per la disomogeneità delle varie legislazioni sociali, un argomento tradizionale nell'opposizione alle convenzioni multilaterali sulla protezione sociale dei lavoratori migranti. Parimenti, altra ragione di contrarietà a una regolamentazione sovranazionale della materia risiedeva nella scarsa rilevanza numerica del fenomeno migratorio, a causa degli effetti della crisi economica dei primi anni Trenta. Come messo in evidenza dai sostenitori della convenzione, tuttavia, l'operazione politica sottesa giustificava l'adozione di un simile testo. Da un lato puntava a garantire la conservazione dei diritti già acquisiti di coloro che, avendo partecipato alla fiammata migratoria degli anni precedenti, erano tornati in Patria non trovando altre occasioni lavorative. Dall'altro lato, garantendo il mantenimento dei diritti in corso di acquisizione, rivestiva funzione programmatica, mettendo in campo strumenti per sostenere l'auspicata ripresa della mobilità migratoria.

5. Conclusioni

Fin dal 1919 la tematica dei diritti sociali dei lavoratori migranti fu una questione molto presente nell'attività di analisi, proposta e raccolta dati caratteristica dell'OIL, venendo affrontata, sia in virtù della pressione del BIT sia in ragione della sollecitazione da parte di particolari delegazioni, tanto come come aspetto particolare di un problema generale (nell'ambito della definizione di standard internazionali dei vari programmi sociali) quanto come questione a sé stante (l'oggetto di questa relazione). D'altronde le carte d'archivio mostrano come esponenti di spicco dell'istituzione ginevrina ascrivessero grande importanza al tema, tentando di ottenere anche in prima persona avanzamenti sul dossier.

Nel 1921, ad esempio, Thomas sostenne l'inserzione della questione dell'eguaglianza di trattamento nell'agenda dei lavori della Commissione internazionale dell'emigrazione, definendola una delle ragioni che spiegavano il favore espresso dalla classe operaia per l'OIL³³. Nel 1925, Fontaine scrisse a Thomas di essere intervenuto personalmente presso il governo francese, nell'ambito di un incontro avuto con

³³ AILO, E 100/0, dattiloscritto dal titolo «Reunion du Bureau de la Commission d'Emigration à Londres, le samedi 7 Mai 1921 au Ministère du Travail, Montagu House».

funzionari del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, per far ritirare un emendamento al progetto preliminare di convenzione sull'eguaglianza di trattamento, che avrebbe potuto rallentarne o impedirne la ratifica³⁴. Infine, nel 1934 Tixier intraprese un viaggio in America Latina al fine di convincere gli attuari e gli esperti locali, come emerge dalle sue lettere, a superare le preoccupazioni per il temuto ingente onere finanziario e, quindi, a rispondere al questionario predisposto dai servizi del BIT sul tema della conservazione dei diritti alla pensione da parte dei lavoratori migranti³⁵.

In sede di conclusione è opportuno riflettere sulle ragioni alla base dell'importanza ascritta dalle strutture dell'istituzione ginevrina al tema in oggetto.

Innanzitutto è inevitabile notare come il tema fosse una questione di equità e giustizia sociale, rientrando quindi perfettamente nella *mission* dell'OIL. Per come fu impostato, inoltre, il dossier dei diritti sociali dei lavoratori migranti permetteva di perseguire due degli obiettivi fondativi dell'istituzione ginevrina, quali la diffusione a livello globale di standard internazionali sui quali impostare le politiche sociali e, dall'altro lato, l'impegno per ottenere migliori condizioni di vita per tutti i lavoratori. L'interconnessione di questi scopi era evidente, oltre che nella raccomandazione del 1919, nelle clausole delle convenzioni del 1925 e del 1935 che definivano la platea dei beneficiari. Infatti, tali clausole legavano *de facto* il godimento dei benefici in un Paese da parte di stranieri alla presenza di analoghi programmi sociali nel loro Stato di origine, dal momento che limitavano l'applicazione delle disposizioni assunte ai cittadini di Stati Membri che avessero ratificato il testo in oggetto, il quale generalmente richiedeva, in caso di assenza, l'introduzione degli schemi assicurativi contemplati. Pur essendosi affermata, a partire dagli anni Venti, tanto nei documenti dell'OIL quanto nei trattati bilaterali l'espressione «eguaglianza di trattamento», l'ottica della reciprocità non venne quindi mai completamente abbandonata³⁶.

Inoltre, la questione dei diritti sociali dei lavoratori migranti permetteva all'istituzione ginevrina, sostenendo soluzioni volte a rendere meno problematica la mobilità, nel quadro della consapevolezza del carattere strutturale e non episodico del fenomeno, di avere un ruolo anche nel coevo dibattito internazionale sul fenomeno migratorio, sempre più connotato da posizioni protezionistiche. In questo senso, dunque, la focalizzazione sull'adeguamento delle politiche sociali alla realtà migratoria corrobora quanto sostenuto da Franco De Felice, autore di pagine molto convincenti sulla volontà del BIT di

³⁴ AILO, D 606/600/3/6, lettera di Arthur Fontaine ad Albert Thomas, datata Parigi, 22 gennaio 1925.

³⁵ AILO, SI 23/2/1 minute di Adrien Tixier dirette a Osvald Stein, Fernand Maurette e Harold Butler datate Buenos Aires, 11 novembre 1934 e 14 novembre 1934; AILO, SI 23/62/1, lettera dattiloscritta di Tixier datata Montevideo, 20 novembre 1934.

³⁶ Il principio della *reciprocità*, alla base delle convenzioni bilaterali sull'assicurazione contro gli infortuni del periodo precedente alla Grande guerra, subordinava l'ammissione degli stranieri al pieno godimento delle tutele sociali alla presenza, nel Paese d'origine, di una legislazione analoga. In questo senso agiva da stimolo all'istituzione, nei Paesi di emigrazione, di programmi sociali, al fine di ottenere un migliore trattamento per i propri cittadini. Invece, l'espressione *eguaglianza di trattamento* segnalava, almeno dal punto di vista teorico, un cambio di passo rispetto al principio della reciprocità. Un sistema basato sull'eguaglianza di trattamento, infatti, avrebbe comportato l'ammissione completa di tutti gli stranieri ai benefici previsti dalla legislazione nazionale per i cittadini, a prescindere dallo stato di avanzamento della legislazione sociale nei loro Paesi di origine.

contribuire alla genesi di una politica migratoria coordinata tra Paesi di emigrazione e Paesi di sbocco. Anche i già richiamati progetti di convenzione, poi approvati anche se con modifiche dalla Conferenza, possono essere considerati parte dell'aspirazione alla regolamentazione internazionale del fenomeno migratorio, a sua volta tassello del più ampio mosaico di quel progetto di «economia organizzata» descritto dallo storico campano come l'effettiva proposta programmatica del BIT. La stessa pervicacia del BIT nel portare avanti il progetto sulla conservazione dei diritti alla pensione, nonostante le resistenze incontrate per la coeva fase di crisi economica e il carattere quasi residuale assunto dai movimenti migratori, concorre all'apprezzamento del carattere programmatico assunto dalle iniziative dell'organo ginevrino.

Per gli aspetti considerati in questa sede anche un'altra osservazione di De Felice si rivela particolarmente utile. Nel dar conto della posizione del BIT rispetto al fenomeno migratorio, attraverso la ricognizione sui Rapporti stilati dal direttore e indirizzati alla Conferenza, l'autore di *Sapere e politica* ha giustamente notato come venisse sollecitata la conclusione di accordi bilaterali, nel quadro dell'opposizione a ogni restrizione protezionistica del mercato del lavoro internazionale³⁷. Sul rapporto fra l'OIL e i trattati bilaterali, finora non molto approfondito, Sandrine Kott ha offerto una prospettiva interessante, facendo emergere la problematicità di questa relazione³⁸. Da un lato, infatti, le convenzioni bilaterali fra Stati erano ispirate a un principio radicalmente opposto a quello delle convenzioni promosse dal BIT, ossia la protezione del cittadino e non del lavoratore. Tale caratteristica di fondo si traduceva in una sorta di gerarchizzazione della comunità straniera presente in un contesto nazionale importatore di manodopera, come ha mostrato Mary Dewhurst Lewis in riferimento alla Francia del primo dopoguerra³⁹. Perciò, come ha notato Kott, gli ambienti dell'istituzione ginevrina non potevano non considerare la pratica bilaterale un meccanismo ingombrante nel processo di definizione di standard internazionali comuni. Allo stesso tempo, tuttavia, come notato dalla stessa studiosa francese, l'OIL venne coinvolta nell'elaborazione di alcuni accordi e, come mostrano le carte d'archivio, non mancarono accenni, da parte dei quadri dirigenti, all'utilità dei trattati bilaterali. Infatti, pur nella loro ristrettezza di applicazione, essi rappresentavano comunque uno strumento cooperativo utile per l'istituzione di un regime migratorio internazionale coordinato, nonché per la regolamentazione di specifici aspetti difficilmente regolabili in sede multilaterale.

La dialettica fra prospettiva bilaterale e prospettiva multilaterale costituì un motivo di dibattito, tanto giuridico quanto politico, per tutto il primo dopoguerra. L'apice può essere rintracciato nelle discussioni preliminari alla convenzione sul mantenimento dei diritti alla pensione del 1935, un testo estremamente importante, che rappresentava il culmine delle linee di tendenza maturate a partire dal 1919. Come

³⁷ F. De Felice, *Sapere*, cit., p.224, n.70.

³⁸ S. Kott, *Constructing a European Social Model: The Fight for Social Insurance in the Interwar Period* in *ILO Histories: Essays on the International Labour Organization and its Impact on the World in the Twentieth Century*, a cura di J. Van Daele, M. Rodriguez-Garcia e M. van der Linden, Bern, Peter Lang, 2010 pp.173-195 (in particolare pp.176-177).

³⁹ M. Dewhurst Lewis, *The Boundaries of the Republic: Migrant Rights and the Limits of Universalism in France 1918-1940*, Stanford CA, Stanford University Press, 2007.

ricordato in sede introduttiva, in un contesto di migrazioni temporanee di lavoro, quale era il modello prevalente, anche se non unico, nel periodo considerato, ostacoli di varia natura - nazionalistica, temporale, territoriale - si frapponivano al pieno godimento, da parte dei migranti, delle tutele sociali. Come mostrato da questa relazione i lavori degli organi dell'OIL nell'*entre-deux-guerres* furono segnati dalla costante ricerca di soluzioni per rendere meno problematico il rapporto tra mobilità e protezione sociale. La progressiva acquisizione di consapevolezza della specificità della condizione del lavoratore migrante avrebbe trovato espressione tanto nella convenzione sull'eguaglianza di trattamento del 1925 quanto, soprattutto, nell'elaborazione e nella votazione della convenzione sulla conservazione dei diritti alla pensione del 1935, non a caso scelta come termine *ad quem* della presentazione.