

Numero 2 / 2026

Francesca MARINELLI

**Lo sciopero alla luce del diritto dei trattati: il Parere della
Corte internazionale di giustizia sul caso
*Right to Strike under ILO Convention No. 87***

Lo sciopero alla luce del diritto dei trattati: il Parere della Corte internazionale di giustizia sul caso *Right to Strike under ILO Convention No. 87**

Francesca MARINELLI

Professoressa associata di diritto del lavoro, Università degli Studi di Milano

1. Profili introduttivi: oggetto e ragioni dell'analisi.

Nel presente scritto si intende dare conto del contenuto e della complessa struttura argomentativa del Parere consultivo con cui la Corte internazionale di giustizia (il principale organo giudiziario delle Nazioni Unite) si è pronunciata, il 21 maggio 2026, sul caso *Right to Strike under ILO Convention No. 87*¹.

Diverse sono le ragioni che rendono questo Parere particolarmente significativo.

In primo luogo, la pronuncia appare di interesse sotto il profilo procedurale. Il Parere trae infatti origine da una richiesta avanzata dalla stessa OIL nell'ambito di un meccanismo consultivo che, pur essendo previsto dalla sua Costituzione², era stato finora attivato dall'Organizzazione, con riferimento all'interpretazione delle convenzioni, una sola volta, nel lontano 1932³.

In secondo luogo, la pronuncia appare rilevante sotto il profilo sostanziale, in quanto affronta una questione di particolare peso e, cioè, se il diritto di sciopero dei lavoratori e delle loro organizzazioni trovi tutela nella Convenzione OIL n. 87 del 1948 sulla libertà sindacale e la protezione del diritto sindacale.

La portata del quesito è chiara se solo si considera la posizione centrale che la Convenzione n. 87 occupa nell'ordinamento internazionale del lavoro. Essa, infatti, garantendo ai lavoratori e ai datori di lavoro il diritto sia di costituire che di aderire ad organizzazioni volte alla tutela dei propri interessi, nonché di organizzarne liberamente attività e programmi, figura tra le convenzioni fondamentali dell'OIL⁴.

In terzo luogo, il Parere in esame appare significativo sul piano politico-istituzionale. La decisione di investire la Corte della questione nasce, infatti, dall'esigenza di risolvere una controversia interpretativa che da lungo tempo attraversa l'OIL, tanto da venire definita nella stessa risoluzione

* Il tema è stato già trattato dalla stessa Autrice [nel n. 2 del 2025](#).

¹ I documenti del caso sono reperibili [qui](#).

² V. art. 37 Cost. OIL.

³ La vicenda allora riguardò l'interpretazione della Convenzione sul lavoro notturno delle donne n. 4/1919 e fu sottoposta alla Corte permanente di giustizia internazionale in quanto la Corte Internazionale di Giustizia ha visto la luce solo nel 1945.

⁴ Cfr. la *Dichiarazione dell'OIL sui Principi e Diritti Fondamentali del Lavoro e i suoi seguiti*, adottata alla 86^a sessione della Conferenza nel 1998 e modificata alla 110^a sessione nel 2022.

di rinvio alla Corte come “persistente” e “seria” in quanto suscettibile di ricadute sia sul funzionamento dell’OIL, sia sulla credibilità del suo sistema di standard internazionali⁵.

A ciò si aggiunga che la conclusione cui è pervenuta la Corte nel Parere in esame – secondo cui il diritto di sciopero è ricompreso tra le garanzie offerte dalla Convenzione OIL n. 87 del 1948⁶ – non è stata adottata all’unanimità. Sono stati ben quattro, infatti, i giudici che hanno espresso opinioni dissenzienti (v. § 8). Tale circostanza rivela l’esistenza di un disaccordo interpretativo all’interno della stessa Corte, destinato verosimilmente ad alimentare il dibattito dottrinale e istituzionale sul tema.

Dal quadro delineato emerge, dunque, una pronuncia di portata storica cui si aggiunge una particolare complessità giuridica derivante dal suo porsi all’intersezione tra il diritto internazionale del lavoro e il diritto dei trattati. Il Parere, infatti, come si avrà modo di vedere *infra*, non si limita a chiarire la questione dello sciopero nell’ambito della Convenzione OIL n. 87 sulla libertà sindacale, ma finisce per affrontare temi di rilievo sistematico concernenti i criteri di interpretazione dei trattati internazionali, nonché il valore giuridico da attribuire alle pronunce degli organi di controllo dell’OIL.

2. Il contesto: dall’origine della controversia interpretativa alla richiesta di Parere consultivo.

Senza ripercorrere nel dettaglio una vicenda già esaminata in questa Rivista⁷ (oltre che nei paragrafi da 47 a 54 del Parere qui in commento), è sufficiente qui ricordare che la Convenzione OIL n. 87 del 1948 non contiene alcun riferimento espresso al diritto di sciopero⁸. Ciò nondimeno, fin dagli anni Cinquanta del secolo scorso, gli organi di controllo dell’OIL (in particolare il Comitato sulla Libertà di Associazione e il Comitato di Esperti sull’Applicazione delle Convenzioni e delle Raccomandazioni) hanno interpretato la Convenzione nel senso di considerare il diritto di sciopero come corollario della libertà sindacale⁹.

A partire dalla fine degli anni Ottanta (in concomitanza con i profondi mutamenti geopolitici determinati dalla caduta del Muro di Berlino¹⁰), tale orientamento è stato, tuttavia, oggetto di crescente contestazione da parte del gruppo dei datori di lavoro. Secondo quest’ultimo, infatti, né dal testo della Convenzione n. 87, né dai relativi lavori preparatori sembrerebbe plausibile ricavare elementi idonei a sostenere il riconoscimento del diritto di sciopero. Al contrario, proprio

⁵ V. la Risoluzione del Consiglio di Amministrazione dell’OIL adottata durante la 349^a sessione speciale *bis* del 10 novembre 2023 (reperibile [qui](#)).

⁶ V. § 141 del Parere.

⁷ Cfr. F. MARINELLI, *In attesa del Parere consultivo della CIG sulla Conv. n. 87/1948: e se a rischio fosse non “solo” il diritto di sciopero ma addirittura la tenuta dell’OIL?*, in *LDE*, 2025, n. 2. Tra i primi in Italia a toccare la questione è stato LOFFREDO, *Diritto di sciopero e regole soprannazionali: una sinfonia disarmonica*, in AA.VV., *Il contributo di Mario Rusciano all’evoluzione teorica del diritto del lavoro. Studi in onore. Lavoro pubblico, rappresentanza sindacale, contratto collettivo, diritto di sciopero*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 484 e ss.

⁸ Sul punto si rinvia a M.D. FERRARA, *Libertà sindacale e tutela internazionale: il ruolo dell’OIL nel centenario della sua fondazione*, in *VTDL*, 2019, 748 e s.

⁹ Cfr. DE MOZZI, MECHI, SITZIA, *L’Organizzazione Internazionale del Lavoro: un’introduzione nel centenario*, in *LDE*, 2019, n. 2.

¹⁰ V. sul punto: PERTILE, *La crisi del sistema di supervisione dell’OIL nel suo contesto: il timore è fondato, ma agitarsi non serve a nulla*, in *LD*, 2019, p. 413; BORZAGA, SALOMONE, *L’offensiva contro il diritto di sciopero e il sistema di monitoraggio dell’OIL*, in *LD*, 2015, 455 e s.

dall'analisi dei lavori preparatori emergerebbe la volontà dei redattori di non includere tale diritto tra le garanzie previste dalla Convenzione. Su tali basi è stata altresì contestata tanto la portata quanto la legittimità del ruolo interpretativo attribuito agli organi di controllo dell'OIL.

È in questo contesto che l'Organizzazione, attraverso il Consiglio di amministrazione, ha deciso nel novembre 2023 di sottoporre la questione interpretativa alla Corte internazionale di giustizia mediante una risoluzione adottata da una maggioranza tutt'altro che compatta (appena 33 voti favorevoli su 56)¹¹. A votare contro sono stati, in particolare, i rappresentanti dei datori di lavoro insieme ad alcuni Stati membri, preoccupati che un pronunciamento della Corte – soggetto esterno al sistema tripartito dell'OIL –, potesse, anziché favorire la composizione della controversia interpretativa, incidere sui suoi delicati equilibri interni, accentuandone le tensioni.

In particolare, al termine di una lunga vicenda – che ha condotto allo stralcio della questione relativa ai poteri interpretativi degli organi di controllo dell'OIL¹² –, il quesito sottoposto alla Corte è rimasto uno soltanto: “Is the right to strike of workers and their organizations protected under the Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (No. 87)?”.

La formulazione della domanda assume un rilievo decisivo ai fini della corretta comprensione della portata del Parere. La Corte, infatti – come essa stessa sottolinea nelle battute conclusive del Parere¹³ – non è stata chiamata a pronunciarsi né sul contenuto del diritto di sciopero, né sulle condizioni per il suo esercizio, né – vale la pena aggiungere – sui poteri degli organi di controllo dell'OIL.

Una volta dato conto del contesto in cui il Parere è stato reso, non rimane che procedere con la sua analisi.

3. Le questioni preliminari: competenza e limiti della Corte nell'esercizio della funzione consultiva.

Prima di esaminare il merito della questione, la Corte verifica, secondo un approccio ormai consolidato nella propria giurisprudenza, se ricorrano le condizioni necessarie per l'esercizio della funzione consultiva.

Per quanto riguarda la competenza, la Corte ricorda che, ai sensi dell'art. 65, par. 1 del proprio Statuto e dell'art. 96, par. 2, della Carta delle Nazioni Unite, la giurisdizione consultiva presuppone l'esistenza delle seguenti condizioni e, cioè: che l'organo richiedente il Parere sia a ciò autorizzato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite; che il quesito abbia natura giuridica e che rientri nell'ambito delle attività dell'organizzazione richiedente. Secondo la Corte, tutti e tre i suddetti requisiti risultano soddisfatti nel caso di specie, se è vero che, da un lato, l'OIL, in quanto agenzia specializzata delle Nazioni Unite, è espressamente autorizzata a richiedere pareri consultivi alla Corte¹⁴; dall'altro, il quesito sottoposto al suo esame, riguardando l'interpretazione

¹¹ Ben 21 sono stati i contrari e 2 gli astenuti.

¹² Ci si permette di rinviare a F. MARINELLI, *Lo sciopero è un diritto di rango internazionale? L'OIL rimette la questione alla Corte internazionale di giustizia*, in *Labor*, 2024, p. 417 e ss.

¹³ Cfr. § 140 del Parere.

¹⁴ V. Accordo tra le Nazioni Unite e l'Organizzazione internazionale del lavoro del 1946, approvato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con risoluzione 50 (I) del 14 dicembre 1946.

di una convenzione, presenta natura giuridica e, al contempo, rientra nell'ambito delle competenze dell'Organizzazione¹⁵.

La Corte passa quindi a esaminare le ragioni che giustificano la resa del Parere, nonostante l'opposizione espressa manifestata da uno dei partecipanti al procedimento, preoccupato delle ricadute dell'intervento di un organo estraneo al sistema tripartito dell'OIL sui suoi delicati equilibri interni. Secondo i giudici dell'Aia, l'obiezione è priva di fondamento per tre ragioni. Anzitutto, la richiesta di Parere trova giustificazione nel fatto che l'OIL aveva già tentato invano, per lungo tempo, di risolvere internamente la controversia interpretativa (come dichiarato nella stessa risoluzione con cui la questione è stata deferita alla Corte). In secondo luogo, la Corte osserva come nessuna disposizione applicabile al caso di specie condizioni l'esercizio della funzione consultiva al previo esperimento o esaurimento delle procedure interne dell'organizzazione richiedente. Infine, la Corte rileva come le possibili conseguenze del Parere sul funzionamento dell'Organizzazione costituiscano valutazioni di opportunità estranee all'esercizio delle funzioni giurisdizionali ad essa attribuite¹⁶.

Definite le questioni preliminari, la Corte procede quindi a ricostruire il contesto normativo e istituzionale nel quale si inserisce la richiesta di Parere.

4. I confini del Parere: delimitazione del quesito e *self-restraint* della Corte.

Prima di esaminare la questione oggetto del Parere, la Corte richiama sinteticamente le finalità, la struttura e i meccanismi di supervisione dell'OIL¹⁷, per poi ripercorrere le principali tappe della controversia interpretativa sottoposta alla sua attenzione e già illustrate *supra* (§ 2)¹⁸.

La Corte esamina quindi la portata del quesito sottoposto, respingendo la richiesta di alcuni partecipanti di ampliarne l'oggetto, al fine di includere ulteriori profili (quali l'individuazione: del contenuto del diritto di sciopero, dei limiti e condizioni per il suo esercizio, nonché degli organi competenti a disciplinarlo). Pur riconoscendosi il potere di chiarire o riformulare i quesiti ricevuti, la Corte ricorda, da un lato, come tale facoltà possa essere esercitata solo in presenza di ambiguità o imprecisioni, assenti nel caso di specie; dall'altro, come la questione delle competenze interpretative degli organi di controllo dell'OIL fosse già stata deliberatamente esclusa dalla richiesta di Parere per mano del Consiglio di amministrazione dell'OIL¹⁹.

Delimitato l'ambito del quesito sottoposto, la Corte passa quindi a esaminare la questione centrale del Parere, vale a dire se il diritto di sciopero possa considerarsi tutelato dalla Convenzione n. 87 sulla libertà sindacale.

5. L'approccio ermeneutico della Corte: le norme rilevanti ai fini dell'interpretazione della Convenzione n. 87 del 1948.

In via preliminare, i giudici dell'Aia precisano che la Convenzione n. 87 deve essere interpretata alla luce degli artt. 31 e 32 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969, che

¹⁵ Cfr. §§ 27-32 del Parere.

¹⁶ V. §§ 33-37 del Parere.

¹⁷ V. §§ 38-46 del Parere.

¹⁸ Cfr. §§ 47-54 del Parere.

¹⁹ V. §§ 55-60 del Parere.

disciplinano rispettivamente la regola generale e i mezzi complementari di interpretazione dei trattati. Per la Corte infatti tali articoli, pur essendo successivi all'adozione della Convenzione n. 87, debbono trovare applicazione in quanto mera espressione di norme di diritto internazionale consuetudinario²⁰.

La Corte procede ad esaminare la Convenzione alla luce anzitutto della regola generale di interpretazione dei trattati sancita dall'art. 31 e, successivamente, dei mezzi complementari previsti dall'art. 32. La presente trattazione seguirà il medesimo percorso argomentativo, esaminando tali aspetti rispettivamente nei §§ 6 e 7.

6. Segue. L'interpretazione della Convenzione n. 87 alla luce della regola generale di interpretazione dei trattati codificata dall'art. 31 della Convenzione di Vienna.

Muovendo dall'art. 31, par. 1 e par. 2, della Convenzione di Vienna, la Corte ricorda che un trattato deve essere interpretato in buona fede, attribuendo ai suoi termini il significato ordinario che essi assumono nel loro contesto e alla luce del suo oggetto e del suo scopo. A tal fine, il contesto non comprende soltanto il testo, il preambolo e gli eventuali allegati, ma anche ogni accordo concluso tra tutte le parti in occasione della conclusione del trattato, nonché gli strumenti redatti in tale occasione e ad esso connessi.

I giudici sottolineano inoltre che, ai sensi dell'art. 31, par. 3, l'interprete è tenuto a prendere in considerazione, unitamente al contesto anche: a) gli accordi successivi intervenuti tra le parti in materia di interpretazione o applicazione del trattato; b) la prassi successiva che attesti la formazione di un accordo tra le stesse circa la sua interpretazione, nonché, infine, c) le pertinenti norme di diritto internazionale applicabili nei loro rapporti reciproci²¹.

Sebbene l'art. 31 della Convenzione di Vienna configuri un'unica regola generale di interpretazione, la Corte procede a un esame distinto dei diversi criteri interpretativi in esso contemplati. Per tale ragione, anche la presente analisi, seguendo la medesima impostazione metodologica, prenderà separatamente in considerazione (§§ 6.1-6.3) il significato ordinario dei termini della Convenzione, gli accordi e la prassi successivi, nonché le pertinenti norme di diritto internazionale applicabili nei rapporti tra le parti.

6.1. L'interpretazione della Convenzione n. 87 alla luce del significato ordinario dei suoi termini letti nel loro contesto, nonché del suo oggetto e del suo scopo.

Il primo passaggio del ragionamento della Corte consiste nell'interpretare la Convenzione n. 87 alla luce della regola generale sancita dall'art. 31 della Convenzione di Vienna, che impone di attribuire ai termini del trattato il loro significato ordinario, considerandoli nel contesto in cui sono inseriti e tenendo conto dell'oggetto e dello scopo della Convenzione.

²⁰ Cfr. il § 62 del Parere.

²¹ V. § 66 del Parere.

In proposito, i giudici dell'Aia affrontano preliminarmente il problema dell'assenza di un riferimento espresso al diritto di sciopero nel testo della Convenzione, negando che tale silenzio possa essere automaticamente interpretato come volontà della stessa Convenzione di escludere tale diritto dal proprio ambito di applicazione. Richiamando la propria giurisprudenza (e in particolare il Parere della Corte permanente di giustizia internazionale del 1932 sulla Convenzione OIL relativa al lavoro notturno delle donne), la Corte ribadisce, infatti, che l'assenza di una previsione esplicita assume rilievo solo qualora il testo, il contesto, l'oggetto e lo scopo del trattato conducano chiaramente a tale conclusione²².

Escluso che il mero silenzio della Convenzione possa essere considerato decisivo, i giudici verificano se le disposizioni rilevanti, lette nel loro contesto, conducano a una conclusione diversa. A tal fine, la Corte procede a una lettura congiunta di tre disposizioni della Convenzione n. 87: l'art. 2, che riconosce ai lavoratori e ai datori di lavoro il diritto di costituire organizzazioni di propria scelta e di aderirvi; l'art. 3, che garantisce a tali organizzazioni il diritto di adottare i propri statuti e regolamenti, eleggere liberamente i propri rappresentanti, organizzare la propria amministrazione e le proprie attività, nonché formulare i propri programmi; e, infine, l'art. 10, che definisce il concetto di "organizzazione" come qualsiasi organizzazione di lavoratori o di datori di lavoro avente lo scopo di promuovere e difendere i rispettivi interessi²³.

Un ruolo centrale nell'argomentazione della Corte è svolto dal termine "attività", contenuto nell'art. 3 della Convenzione. In assenza di una definizione specifica, i giudici dell'Aia ne valorizzano, infatti, il significato ordinario, intendendolo come qualsiasi azione intrapresa al fine di perseguire un determinato obiettivo. Muovendo da tale premessa e facendo riferimento alla nozione di sciopero elaborata dal Comitato sulla libertà di associazione dell'OIL (organo di controllo competente in materia di libertà sindacale), secondo cui per sciopero si intende qualsiasi interruzione temporanea del lavoro o rallentamento volontario dell'attività lavorativa attuato da uno o più gruppi di lavoratori al fine di far valere o opporsi a richieste, oppure di esprimere o sostenere rivendicazioni, la Corte conclude che lo sciopero può ragionevolmente essere ricompreso nel novero delle attività proprie delle organizzazioni sindacali²⁴.

Tale conclusione – proseguono i giudici – trova ulteriore conferma nella stessa struttura della Convenzione. Quest'ultima, infatti, individua espressamente i limiti ai diritti che essa garantisce, prevedendo, agli artt. 8 e 9, rispettivamente, che il loro esercizio avvenga nel rispetto della legislazione nazionale e che gli Stati possano disciplinarne diversamente l'applicazione nei confronti delle forze armate e delle forze di polizia. In tale contesto, infatti, il mancato inserimento di un'analoga limitazione con riguardo al diritto di sciopero induce a ritenere che quest'ultimo rientri tra le garanzie tutelate dalla Convenzione n. 87²⁵.

L'argomento testuale trova, infine, ulteriore sostegno, per la Corte, nell'oggetto e nello scopo della Convenzione n. 87 del 1948. Dal preambolo di quest'ultima emerge, infatti, come la libertà sindacale costituisca uno strumento essenziale per il miglioramento delle condizioni di lavoro e poiché lo sciopero rappresenta uno dei principali mezzi attraverso cui i lavoratori e le loro

²² Cfr. § 68 del Parere.

²³ V. § 69 del Parere.

²⁴ V. § 70 del Parere.

²⁵ V. § 71 del Parere.

organizzazioni perseguono tale finalità, per la Corte esso concorre a rendere effettiva la libertà sindacale garantita dalla Convenzione²⁶.

Alla luce delle considerazioni svolte, i giudici dell'Aia concludono che il significato ordinario dei termini della Convenzione, interpretati in buona fede, nel loro contesto e alla luce dell'oggetto e dello scopo del trattato, conduce a ritenere che il diritto di sciopero sia espressione della libertà sindacale garantita dalla Convenzione n. 87²⁷.

Ciò chiarito, la Corte procede quindi a esaminare la Convenzione n. 87 alla luce degli elementi successivi alla sua conclusione.

6.2. L'interpretazione della Convenzione n. 87 alla luce degli elementi successivi alla sua conclusione.

Come ricordato *supra*, per l'art. 31, par. 3, della Convenzione di Vienna ai fini di una corretta interpretazione dei trattati, occorre considerare, insieme al contesto, anche taluni elementi successivi alla loro conclusione e, cioè: a) gli accordi conclusi a posteriori tra le parti in merito alla loro interpretazione o applicazione; b) la prassi successivamente seguita dagli Stati in fase di attuazione qualora essa evidenzia l'esistenza di un accordo tra le parti riguardo alla loro interpretazione.

Per quanto concerne il primo elemento, la Corte osserva che non sussiste alcun accordo successivo tra gli Stati parti della Convenzione n. 87 che possa essere considerato rilevante ai fini della sua interpretazione o applicazione²⁸.

Più complessa risulta, invece, l'analisi della prassi successiva di cui all'art. 31, par. 3, lett. b), della Convenzione di Vienna. Come ricorda la Corte, tale nozione ricomprende ogni comportamento delle parti nell'applicazione del trattato che sia idoneo a evidenziare un accordo circa il significato delle sue disposizioni. In questa prospettiva, la prassi successiva assume particolare rilievo interpretativo poiché rappresenta una forma di interpretazione autentica, esprimendo la comune volontà delle parti in merito alla portata del trattato²⁹.

È in questo contesto che la Corte si sofferma ad esaminare, da un lato, la prassi degli organi di controllo dell'OIL, dall'altro, le legislazioni nazionali in materia di sciopero, nonché la relativa giurisprudenza, al fine di verificare se da tali elementi possa desumersi l'esistenza di una comune intesa tra gli Stati circa l'interpretazione della Convenzione.

Con riguardo al primo profilo, la Corte osserva che le pronunce degli organi di controllo, pur rivestendo una significativa importanza interpretativa, non possono essere qualificate di per sé come prassi successiva ai sensi dell'art. 31, par. 3, lett. b) poiché non rappresentano un comportamento imputabile agli Stati parti della Convenzione n. 87. Nondimeno, continua la Corte, esse possono assumere rilevanza qualora abbiano contribuito alla formazione di una successiva prassi statale (o ne costituiscano una manifestazione), e siano pertanto idonee a

²⁶ Cfr. § 72-73 del Parere.

²⁷ V. § 74 del Parere.

²⁸ V. § 75 del Parere.

²⁹ V. § 77 del Parere.

comprovare l'esistenza di un accordo tra le parti in merito all'interpretazione della Convenzione n. 87³⁰.

La Corte verifica quindi se le interpretazioni elaborate dagli organi di controllo abbiano trovato riscontro nella prassi degli Stati parti della Convenzione.

Pur rilevando come la maggioranza degli Stati abbia accettato o sostenuto l'interpretazione secondo cui la Convenzione n. 87 tutela il diritto di sciopero, i giudici dell'Aia osservano come alcuni Stati continuino a contestare tale conclusione (da ultimo anche nel procedimento in esame). Da qui l'impossibilità per la Corte di considerare accertata quell'intesa comune tra le parti che l'art. 31, par. 3, lett. b) richiede per configurare una prassi successiva rilevante ai fini interpretativi³¹.

Ciò chiarito, la Corte passa quindi a esaminare la lett. c) dell'art. 31, che impone di tenere conto, nell'interpretazione di un trattato, di qualsiasi regola pertinente di diritto internazionale applicabile nei rapporti tra le parti.

6.3. L'interpretazione della Convenzione n. 87 alla luce delle norme di diritto internazionale pertinenti applicabili nei rapporti tra gli Stati parti.

Come detto, la lett. c) del par. 3 dell'art. 31, impone di tenere conto, nell'interpretazione di un trattato, di qualsiasi regola pertinente di diritto internazionale applicabile nei rapporti tra le parti.

Il primo aspetto di interesse è che, secondo i giudici, tale disposizione non richiede che tutte le parti del trattato oggetto di interpretazione siano formalmente vincolate dalla medesima norma internazionale; basta che quest'ultima sia indicativa di una comune intesa circa il significato da attribuire alle disposizioni da interpretare³².

Muovendo da tale premessa, la Corte osserva che pur non esistendo alcuna norma internazionale sul diritto di sciopero vincolante per tutti gli Stati parti della Convenzione n. 87, ciò nondimeno, possono essere considerati rilevanti ai fini dell'interpretazione della Convenzione i due patti delle Nazioni Unite del 1966: il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali e il Patto internazionale sui diritti civili e politici.

Secondo la Corte, infatti, entrambi i Patti internazionali costituiscono norme pertinenti ai sensi dell'art. 31, par. 3, lett. c), della Convenzione di Vienna. Questo perché, da un lato, il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali riconosce espressamente il diritto di sciopero all'art. 8, par. 1, lett. d); dall'altro, il Patto internazionale sui diritti civili e politici, pur menzionando all'art. 22 soltanto la libertà di associazione, viene costantemente interpretato dal Comitato per i diritti umani (organo di controllo del Patto) come comprensivo anche del diritto di sciopero³³.

³⁰ Cfr. § 83 del Parere.

³¹ V. §§ 84-89 del Parere.

³² Cfr. § 90 del Parere.

³³ V. § 92 del Parere.

Oltre ad essere pertinenti, secondo la Corte, le disposizioni contenute nei due Patti del 1966 risultano anche applicabili nei rapporti tra le parti in ragione dell'elevato grado di sovrapposizione tra gli Stati aderenti alla Convenzione n. 87 e quelli vincolati dai Patti stessi. La Corte osserva infatti che solo un numero assai limitato di Stati parti della Convenzione non aderisce ai suddetti Patti, sottolineando, peraltro, come nessuno di essi abbia manifestato opposizione all'interpretazione che ricomprende il diritto di sciopero nell'ambito di tutela della Convenzione n. 87. Anzi, a ben vedere, dalla dichiarazione congiunta adottata nel 2019 dagli organi di controllo dei due Patti (il Comitato sui diritti economici, sociali e culturali e il Comitato per i diritti umani), emerge come il diritto di sciopero sia qualificato come un corollario dell'effettivo esercizio della libertà di costituire e aderire a organizzazioni sindacali³⁴.

Alla luce della regola generale sancita dall'art. 31, la Corte perviene dunque a una conclusione sufficientemente chiara in merito all'inclusione del diritto di sciopero tra le garanzie offerte dalla Convenzione n. 87³⁵. Tuttavia, consapevole della particolare delicatezza della questione e delle sue rilevanti implicazioni, i giudici dell'Aia ritengono opportuno ricorrere anche ai mezzi complementari di interpretazione contemplati dall'art. 32, allo scopo di verificare se questi siano idonei a corroborare e confermare l'esito interpretativo già raggiunto³⁶.

7. Segue. La conferma del risultato interpretativo della Convenzione n. 87 alla luce dei mezzi complementari di interpretazione dei trattati codificati dall'art. 32 della Convenzione di Vienna.

Particolarmente rilevante, nell'analisi dei mezzi complementari di interpretazione previsti dall'art. 32 della Convenzione di Vienna, è l'approccio estensivo adottato dalla Corte nell'interpretazione di tale disposizione. Per i giudici dell'Aia, infatti, l'elenco dei mezzi complementari di interpretazione contenuto nell'art. 32 della Convenzione di Vienna – che menziona espressamente i lavori preparatori e le circostanze della conclusione del trattato – non ha carattere esaustivo³⁷. Muovendo da tale premessa, la Corte ritiene che possano essere presi in considerazione, quali mezzi complementari, anche: la prassi successiva delle parti che non soddisfi i requisiti di cui all'art. 31, par. 3, lett. b), le pronunce degli organi di controllo dell'OIL, nonché gli strumenti regionali pertinenti, unitamente alla relativa giurisprudenza e agli orientamenti degli organi incaricati della loro applicazione³⁸.

Con riguardo ai lavori preparatori, la Corte respinge l'argomento secondo cui la struttura tripartita dell'OIL giustificherebbe l'attribuzione ad essi di un valore interpretativo speciale. Infatti, sebbene essi riflettano il compromesso raggiunto tra governi, datori di lavoro e lavoratori, i giudici dell'Aia ribadiscono che i lavori preparatori mantengono la natura di meri mezzi complementari di interpretazione ai sensi dell'art. 32 della Convenzione di Vienna³⁹. Ciò premesso, la Corte rileva che, comunque, dal loro esame⁴⁰ non è possibile desumere con sufficiente certezza l'intenzione

³⁴ V. §§ 92-97 del Parere.

³⁵ Cfr. § 99 del Parere.

³⁶ V. §§ 100-101 del Parere.

³⁷ Cfr. § 102 del Parere.

³⁸ V. § 103 del Parere.

³⁹ Cfr. § 63 del Parere.

⁴⁰ I lavori sono analizzati nei §§ 104-110 del Parere.

dei redattori di escludere il diritto di sciopero dall'ambito di applicazione della Convenzione n. 87, con la conseguenza che essi non forniscono elementi decisivi ai fini della interpretazione della Convenzione⁴¹.

Maggiore utilità presentano, invece, gli altri mezzi complementari di interpretazione. In primo luogo, la prassi seguita dalla maggioranza degli Stati parti della Convenzione n. 87 di riconoscere il diritto di sciopero nell'ambito della Convenzione stessa. Sebbene, infatti, essa non soddisfi i requisiti richiesti dall'art. 31, par. 3, lett. b), e non possa quindi, come visto *supra*, essere qualificata come prassi successiva rilevante ai sensi di tale disposizione, la Corte ritiene che possa nondimeno essere presa in considerazione ai fini dell'art. 32⁴².

I giudici attribuiscono inoltre un ruolo significativo alle pronunce degli organi di controllo dell'OIL. Infatti, pur ribadendo che anch'esse non costituiscono, di per sé, una prassi successiva ai sensi dell'art. 31, par. 3, lett. b), i giudici ritengono che esse possano nondimeno essere prese in considerazione come mezzi complementari di interpretazione della Convenzione n. 87 ai sensi dell'art. 32 della Convenzione di Vienna. In particolare, la Corte riconosce agli organi di supervisione dell'OIL una funzione essenziale nell'ambito del sistema di controllo dell'Organizzazione, attribuendo pertanto un "grande peso" alle loro elaborazioni interpretative⁴³. Il costante orientamento da essi seguito nel corso dei decenni, secondo cui il diritto di sciopero è tutelato dalla Convenzione n. 87, viene, dunque, considerato dalla Corte un importante elemento di conferma circa la conclusione già raggiunta sulla base dell'art. 31.

Un'ampia analisi è dedicata, infine, agli strumenti regionali di tutela dei diritti umani. In particolare, i giudici dell'Aia esaminano separatamente il quadro africano⁴⁴, arabo⁴⁵, europeo⁴⁶ e interamericano⁴⁷, rilevando come, pur attraverso tecniche normative differenti, tutti questi sistemi rivelino, nel loro insieme, una tendenza convergente a ricondurre il diritto di sciopero all'interno della libertà sindacale. Tale convergenza, corroborata dalla giurisprudenza e dalle pronunce degli organi regionali competenti, costituisce un ulteriore elemento che conferma, secondo la Corte, l'interpretazione già raggiunta mediante l'applicazione dell'art. 31 della Convenzione di Vienna⁴⁸.

La Corte conclude pertanto che, ad eccezione dei lavori preparatori della Convenzione n. 87, sostanzialmente inconcludenti, tutti i mezzi complementari di interpretazione considerati ai sensi dell'art. 32 della Convenzione di Vienna corroborano l'interpretazione già raggiunta mediante l'applicazione della regola generale di interpretazione dei trattati sancita dall'art. 31. Tale convergenza interpretativa conduce a ritenere che il diritto di sciopero rientri tra le garanzie protette dalla Convenzione n. 87⁴⁹.

⁴¹ V. § 111 del Parere.

⁴² V. §§ 112-115 del Parere.

⁴³ Cfr. §§ 116-119 del Parere. Sul peso dell'interpretazione dei comitati di esperti da parte della nostra giurisprudenza nazionale v. BORELLI, ORLANDINI, TUFO, *Le norme internazionali del lavoro nella giurisprudenza italiana*, OIL, 2024, p. 23 e ss.

⁴⁴ V. §§ 121-124 del Parere.

⁴⁵ Cfr. § 125 del Parere.

⁴⁶ V. §§ 126-132 del Parere.

⁴⁷ Cfr. §§ 133-136 del Parere.

⁴⁸ V. § 137 del Parere.

⁴⁹ Cfr. § 138 del Parere.

Una volta ricostruito il percorso interpretativo seguito dalla Corte, pare utile provare ad interrogarsi sulla portata del Parere e sul suo significato nel più ampio contesto del diritto internazionale.

8. Oltre il diritto di sciopero: portata e limiti del Parere consultivo.

A ben vedere, il Parere consultivo in esame riveste un'importanza difficilmente contestabile per il diritto internazionale del lavoro. In primo luogo, perché attraverso l'applicazione delle regole interpretative codificate agli artt. 31 e 32 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, la Corte conferma che il diritto di sciopero è ricompreso nella libertà sindacale garantita dalla Convenzione n. 87, così adottando una definizione di libertà sindacale che trascende la dimensione meramente organizzativa per valorizzarne la funzione effettiva di strumento di tutela degli interessi dei lavoratori⁵⁰.

La portata della pronuncia, tuttavia, va ben oltre il riconoscimento del diritto di sciopero. Sotto un profilo più generale, il Parere assume, infatti, particolare rilievo per il modo in cui la Corte inquadra le convenzioni dell'OIL all'interno dell'ordinamento internazionale. Respinta la tesi secondo cui la peculiare struttura tripartita dell'Organizzazione imporrebbe il ricorso a criteri interpretativi autonomi e differenti rispetto a quelli applicabili agli altri trattati internazionali, la Corte afferma, infatti, che le convenzioni dell'OIL restano soggette alle ordinarie regole di interpretazione codificate dalla Convenzione di Vienna. Ne deriva una significativa conferma dell'unità dell'ordinamento internazionale, nonché del fatto che il diritto internazionale del lavoro non costituisce un sistema normativo autosufficiente, bensì una componente del più ampio diritto internazionale generale.

La pronuncia conferma inoltre la crescente influenza del diritto internazionale dei diritti umani sull'interpretazione delle norme internazionali del lavoro. Nel ricostruire il significato della Convenzione n. 87, infatti, la Corte guarda non solo al sistema normativo dell'OIL, ma anche agli strumenti universali e regionali di tutela dei diritti umani, collocando la libertà sindacale all'interno di una più ampia architettura di protezione dei diritti fondamentali.

Al tempo stesso, il Parere contribuisce a precisare il ruolo degli organi di controllo dell'OIL nel sistema interpretativo delle convenzioni internazionali del lavoro. Pur escludendo che le loro elaborazioni possano essere qualificate come prassi successiva degli Stati ai sensi dell'art. 31, par. 3, lett. b), della Convenzione di Vienna, la Corte, infatti, attribuisce loro un significativo peso interpretativo nell'ambito dei mezzi complementari di cui all'art. 32. Ne emerge una posizione equilibrata: gli organi di controllo non vengono elevati al rango di interpreti definitivi delle convenzioni dell'OIL, ma nemmeno ridotti a semplici commentatori privi di rilevanza giuridica. La loro autorevolezza viene piuttosto ricondotta alla competenza tecnica, alla continuità della loro attività e alla funzione istituzionale svolta nell'ambito del sistema di supervisione dell'Organizzazione.

⁵⁰ Del resto, come ricorda ORLANDINI, *Sciopero e servizi pubblici essenziali nel processo d'integrazione europea. Uno studio di diritto comparato e comunitario*, Giappichelli, 2003, 3, riprendendo le parole di Kahn-Freund, "il diritto di sciopero rappresent[a] per i lavoratori lo strumento indispensabile per contrastare il potere contrattuale del datore [... posto che] nella relazione tra lavoro e capitale, dal lato del lavoro, tutto il potere è potere collettivo".

Tutto ciò premesso non si può concludere che il Parere sia risolutivo.

Lo dimostrano anzitutto le quattro opinioni dissenzienti formulate da giudici della Corte⁵¹, tutte accomunate dall'idea che la Convenzione n. 87 garantisca la libertà sindacale e il diritto di organizzazione senza tuttavia riconoscere un autonomo diritto di sciopero. Tali opinioni testimoniano la persistenza di profonde divergenze interpretative anche all'interno del massimo organo giudiziario delle Nazioni Unite.

A ciò si aggiunga che la Corte ha deliberatamente evitato di pronunciarsi sul contenuto del diritto di sciopero, sulla sua portata e sui limiti al suo esercizio. Restano pertanto aperte questioni di evidente rilevanza pratica, quali la disciplina dei servizi essenziali, l'ammissibilità delle restrizioni legislative, il rapporto tra sciopero e altri diritti fondamentali, nonché la qualificazione degli scioperi politici, delle azioni di solidarietà e delle nuove forme di mobilitazione collettiva connesse alle trasformazioni del mondo del lavoro e dell'economia digitale⁵².

Permangono, infine, interrogativi circa la capacità del Parere di ricomporre la crisi istituzionale che ha interessato l'OIL negli ultimi decenni. Infatti, sebbene l'autorevolezza della Corte conferisca particolare forza alla soluzione adottata, il carattere consultivo della pronuncia e la persistente opposizione manifestata dal gruppo dei datori di lavoro dimostrano come l'effettività delle decisioni internazionali continui a dipendere, in larga misura, dall'accettazione degli attori coinvolti.

La vicenda conferma così una dinamica ben nota al diritto internazionale contemporaneo: anche quando una controversia interpretativa riceve una risposta giuridicamente autorevole, la sua definitiva composizione richiede un consenso politico che nessun organo giurisdizionale è in grado di imporre. In questa prospettiva, il principale contributo del Parere potrebbe risiedere non tanto nell'aver confermato l'esistenza di una tutela del diritto di sciopero nell'ambito della Convenzione n. 87, quanto nell'aver chiarito il rapporto tra diritto internazionale del lavoro, diritto internazionale dei diritti umani e diritto internazionale generale, offrendo una risposta autorevole a questioni che trascendono la sola materia della libertà sindacale.

⁵¹ V. le Dissenting Opinion dei giudici: Tomka; Abraham; Xue Hmoud, allegate al Parere.

⁵² Cfr. da ultimo su tali temi nel diritto interno le riflessioni di: MARTELLONI, *I limiti allo sciopero politico nei servizi pubblici essenziali, dopo Gaza*, in *QG*, 2025; FERRANTE, *Sciopero politico e sciopero generale: due nozioni che si sovrappongono*, in *LDE*, 2026, n. 1; CENTAMORE, *Diritto di sciopero, "azioni sussidiarie" e tutela delle ragioni aziendali: brevi riflessioni a partire da alcune recenti vicende giurisprudenziali*, in *AA.VV., Liber Amicorum Valerio Speciale*, Cacucci, Bari, 2024, p. 241 ss.