



Numero 2 / 2025

Francesca 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 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?

Francesca MARINELLI

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

Sommario: 1. Una vicenda epocale: la richiesta dell'OIL alla CIG di un parere consultivo sulla Conv. n. 87/1948. – 2. Origini (non recenti) ed evoluzione della questione. – 3. Sul perchè c'è in gioco, oltre al riconoscimento del diritto di sciopero a livello internazionale universale, la stessa tenuta dell'OIL.

1. Una vicenda epocale: la richiesta dell'OIL alla CIG di un parere consultivo sulla Conv. n. 87/1948

È atteso tra pochi mesi il parere consultivo richiesto (con una risoluzione del 10 novembre 2023)¹ dall'Organizzazione internazionale del lavoro (di seguito "OIL")² alla Corte Internazionale di Giustizia dell'Aia (d'ora in avanti "CIG")³ avente ad oggetto l'interpretazione della Conv. OIL n. 87/1948 sulla libertà sindacale.

Perchè l'OIL – l'unica agenzia specializzata tripartita⁴ delle Nazioni Unite volta a promuovere la giustizia sociale a livello universale attraverso il miglioramento delle condizioni di lavoro – abbia richiesto ad un attore esterno, *id est* al principale organo giudiziario delle Nazioni Unite⁵, di interpretare il testo di una sua Convenzione (attivando così un meccanismo che, seppur previsto dall'art. 37 della stessa Costituzione dell'OIL, è stato utilizzato in passato solo nel lontano 1932⁶)

¹ V. la Risoluzione del Consiglio di Amministrazione dell'OIL adottata durante la 349^a sessione speciale *bis* del 10 novembre 2023. La richiesta è stata trasmessa alla Corte dal Direttore generale dell'Ufficio Internazionale del lavoro il 13 novembre 2023 (la lettera del Direttore con il testo della risoluzione è disponibile qui: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/191/191-20231110-req-01-00-en.pdf>).

² Nata, nel 1919, come organizzazione a tendenza universale con competenza in materia di lavoro, all'interno della parte XIII del Trattato di pace di Versailles che pose fine al primo conflitto mondiale, l'OIL è diventata una agenzia specializzata delle Nazioni Unite nel 1946. La letteratura sulla organizzazione è sconfinata, ci si limita qui a rinviare allo studio più recente in lingua italiana: MECHI, SITZIA (a cura di), *Cento anni nell'Organizzazione internazionale del lavoro. Prospettive storiche e giuridiche sulla partecipazione italiana*, Wolters Kluwer-Cedam, 2023.

³ La CIG, oggi composta da 15 giudici eletti, per un mandato di nove anni, dall'Assemblea Generale e dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, è stata istituita dalla Carta delle Nazioni Unite nel giugno 1945 e ha sede all'Aia. Per una panoramica sulla storia e sulla attività della CIG si rinvia alla pubblicazione: INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, *Handbook*, The Hague - Netherlands, 2019.

⁴ Il potere decisionale, infatti, non è esclusivamente riservato ai governi degli Stati membri (come avviene tradizionalmente nelle organizzazioni intergovernative), ma è condiviso con i rappresentanti delle organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro che hanno anch'essi diritto di voto (v. artt. 3 e 4 Cost. OIL).

⁵ Una delle funzioni della CIG è infatti quella di fornire pareri consultivi sulle questioni giuridiche che le vengano sottoposte da organi e agenzie del sistema delle Nazioni Unite debitamente autorizzati, tra cui rientra anche l'OIL (ai sensi dell'articolo IX di un Accordo del 1946 tra le Nazioni Unite e l'OIL).

⁶ Il primo rinvio è stato fatto nel 1932 (a dire il vero *ex art.* 423 del Trattato di Pace di Versailles) alla Corte Permanente di Giustizia Internazionale (la CIG è stata infatti istituita solo nel 1945, come detto nella nota n. 3) per mano del governo del

è presto detto. L'OIL è stata mossa dalla volontà di porre fine ad una diatriba – che la attanaglia da decenni – riguardante l'interpretazione della Conv. n. 87/1948. In particolare, la questione sottoposta dall'OIL alla CIG è se il diritto di sciopero sia o meno da ritenere espressione della libertà sindacale e, dunque, in quanto tale, protetto dalla Conv. n. 87/1948, benché la stessa Convenzione non lo menzioni espressamente.

Sul punto, infatti, come apertamente dichiarato dalla stessa risoluzione con cui è stato richiesto il parere alla CIG, esiste un disaccordo talmente serio e persistente all'interno dell'OIL da rischiare di ripercuotersi anche sul suo funzionamento, oltre che sulla credibilità del suo sistema di norme⁷. Non rimane dunque che darne brevemente conto.

2. Origini (non recenti) ed evoluzione della questione

Come detto, la Conv. OIL n. 87/1948, pur riconoscendo espressamente alcuni diritti a tutela della libertà sindacale⁸, non menziona il diritto di sciopero.

Non solo, da un attento esame della documentazione che è stata depositata dall'OIL alla CIG⁹ appare evidente come nemmeno i lavori preparatori che hanno portato alla adozione della Convenzione contengano disposizioni che permettano di cogliere, almeno implicitamente, una volontà degli Stati membri di riconoscere tale diritto, anzi: lo stesso Ufficio Internazionale del Lavoro, nel presentare nel 1947 la proposta di Convenzione, parve, al contrario, chiarire esplicitamente come il diritto di sciopero fosse del tutto estraneo all'atto da approvare¹⁰.

Cionondimeno, a partire dagli anni '50 del secolo scorso, gli organi di controllo interni dell'OIL¹¹, e in particolare il Comitato di Esperti sull'Applicazione delle Convenzioni e delle

Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord per interpretare la Convenzione sul lavoro notturno (femminile) (n. 4) del 1919.

⁷ Nel testo della risoluzione infatti si legge: “There is serious and persistent disagreement within the tripartite constituency of the International Labour Organization (ILO) on the interpretation of the Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (No. 87), with respect to the right to strike” e, ancora: “Seriously concerned about the implications that this dispute has on the functioning of the ILO and the credibility of its system of standards”.

⁸ Riconoscendo, in particolare: a) il diritto dei lavoratori e dei datori di lavoro, senza alcuna distinzione e senza autorizzazione preventiva, di costituire organizzazioni o di aderirvi alla sola condizione di osservarne gli statuti (v. gli artt. 2 e 10); b) il diritto delle organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro di elaborare i propri statuti e regolamenti amministrativi, di eleggere liberamente i propri rappresentanti, di organizzare la propria gestione e la propria attività, e di formulare il proprio programma di azione (v. l'art. 3, par. 1) nel rispetto della legge (v. l'art. 8, par. 1), cui corrisponde, da un lato, l'obbligo per le autorità pubbliche di astenersi da ogni intervento tale da limitare questo diritto o da ostacolarne l'esercizio (v. l'art. 3, par. 2) e, dall'altro lato, l'impossibilità per le suddette realtà di essere soggette a scioglimento o sospensione per via amministrativa (v. l'art. 4) o costrette a limitare i suddetti diritti al fine di ottenere il riconoscimento della personalità giuridica (v. l'art. 7); c) il diritto delle organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro di costituire federazioni e confederazioni, così come di divenirne membri, nonché di ogni organizzazione, federazione o confederazione di divenire membro di organizzazioni internazionali dei lavoratori o dei datori di lavoro (v. l'art. 5).

⁹ La richiesta di parere consultivo è stata infatti accompagnata dalla presentazione di quasi 400 documenti (elencati e numerati in un prezioso dossier, intitolato “Interpretation of the ILO Freedom of Association and the Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (No. 87) with Respect to the Right to Strike. Request for Advisory Opinion. Collection of Documents”), divisi in 5 volumi e caricati *on line* in una pagina *ad hoc* della Corte liberamente consultabile (<https://www.icj-cij.org/case/191>).

¹⁰ Sul punto v. F. MARINELLI, *Lo sciopero è un diritto di rango internazionale? L'OIL rimette la questione alla Corte Internazionale di Giustizia*, in *Labor*, 4/2024, p. 410 e s. a cui si rinvia anche per la ricostruzione storica dell'intera vicenda.

¹¹ A ben guardare il primo organo dell'OIL a prendere posizione sul punto è stato il Comitato sulla Libertà di Associazione (CLA) esaminando un reclamo, presentato nel marzo 1952, avente ad oggetto uno sciopero avvenuto in Giamaica, tanto da indurre qualcuno a parlare di una vera e propria “appropriazione da parte del CEACR della c.d. giurisprudenza del CLA” (De MOZZI, MECHI, SITZIA, *L'Organizzazione Internazionale del Lavoro: un'introduzione nel centenario*, in *Questa Rivista*, 2019, p. 17). Per

Raccomandazioni (d'ora in poi CEACR)¹², ha iniziato, con sempre maggior forza, a considerare il diritto di sciopero come un corollario del diritto fondamentale della libertà di associazione, tutelata, come detto, dalla Convenzione n. 87/1948. In particolare, la CEACR ha cominciato a intravedere un riconoscimento implicito del diritto di sciopero tra le righe di due articoli: l'art. 3 (laddove si afferma che “le organizzazioni dei lavoratori [...] hanno il diritto [...] di organizzare la propria [...] attività, e di formulare il proprio programma di azione”) e l'art. 10 (laddove si specifica come “nella presente convenzione, il termine “organizzazione” signific[hi] ogni organizzazione di lavoratori [...] che abbia lo scopo di promuovere e di difendere gli interessi dei lavoratori”).

È importante notare, tuttavia, come la CEACR – organo tecnico, indipendente e imparziale non esplicitamente menzionato nella Costituzione dell'OIL, ma istituito nel 1926 attraverso una risoluzione della Conferenza Internazionale del Lavoro – non sia dotato di alcun potere interpretativo vincolante.

Da qui la resistenza verso questa interpretazione *pro labor* mostrata sia da molti rappresentanti dei datori di lavoro, sia da alcuni rappresentanti dei Governi, soprattutto a partire dalla fine degli anni '80 del secolo scorso (e, cioè, dal crollo dell'*ex* blocco socialista).

Cionondimeno, questo contrasto ha portato nel 2012 ad una vera e propria crisi istituzionale all'interno dell'OIL. Crisi conclusasi, nel 2014, con una prima richiesta da parte dei rappresentanti dei lavoratori e di vari Governi (tra cui America Latina, Caraibi e Unione Europea), di un immediato “deferimento” della questione alla CIG al fine di ricevere un parere sul punto. Allora, tuttavia, vinse la linea portata avanti dai datori di lavoro col sostegno dei Governi dell'Asia e del Pacifico, di risolvere la controversia attraverso un dialogo interno all'OIL¹³.

Questa formale ricomposizione della frattura, tuttavia, non ha sopito la questione che, anzi, è riemersa nuovamente, e con forza, negli anni successivi; da ultimo, nel 2023, quando i rappresentanti dei lavoratori, appoggiati da 36 Governi (cioè da tutti gli Stati membri dell'Unione Europea, oltre che da: Islanda, Norvegia, Angola, Argentina, Barbados, Brasile, Colombia, Ecuador e Sudafrica), hanno chiesto nuovamente di rimettere la questione nelle mani della CIG al fine di ricevere un parere sul punto.

Questa volta, tuttavia, contrariamente a quanto avvenuto nel 2014, nonostante la forte opposizione del gruppo dei datori di lavoro e di alcuni Governi (determinati a continuare la via di una composizione della controversia in seno all'OIL, in particolare attraverso la stesura di un protocollo *ad hoc* alla Conv. n. 87/1948), ha vinto la strada del “deferimento” della questione alla Corte, seppur con una maggioranza risicata: appena 33 voti favorevoli su 56¹⁴.

una analisi delle decisioni del suddetto comitato in materia di sciopero v. ILO, *Freedom of Association. Compilation of Decisions of the Committee on Freedom of Association*, International Labour Office, 6th edition, 2018, p. 143 ss.

¹² Il CEACR è un organo indipendente composto da 20 membri, selezionati dal Consiglio di Amministrazione dell'OIL e provenienti da diverse regioni del mondo, che operano a titolo personale. Per maggiori informazioni su questo organismo si veda: ILO, *Handbook of Procedures Relating to International Labour Conventions and Recommendations. Edizione del Centenario 2019*, Ufficio Internazionale del Lavoro, 2019, p. 35 e ss.

¹³ Si veda per tutti: VOGT, BELLACE, COMPA, EWING, HENDY QC, LÖRCHER, NOVITZ, *The Right to Strike in International Law*, Hart Publishing, 2020, p. 9 ss.

¹⁴ Sono stati 21 i voti contrari e 2 gli astenuti.

Una volta dato brevemente conto della vicenda, che non sembra esagerato definire di portata epocale, nelle more del parere della CIG – atteso a breve –, pare opportuno interrogarsi su quali potrebbero essere gli scenari che ci attendono.

3. Sul perchè c’è in gioco, oltre al riconoscimento del diritto di sciopero a livello internazionale universale, la stessa tenuta dell’OIL

A ben vedere, la questione in discussione non riguarda l’esistenza di un diritto di sciopero a livello nazionale. Tale diritto, infatti, è riconosciuto come tale non solo da un numero significativo di Stati¹⁵ ma, anche, dall’art. 8 del Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali firmato nel 1966 dalle Nazioni Unite laddove afferma che “Gli Stati si impegnano a garantire il diritto di sciopero purchè venga esercitato in conformità alle leggi di ciascun Paese”.

Il dubbio è, piuttosto, se esista un diritto di sciopero a livello internazionale per così dire universale¹⁶ in quanto sancito, seppur implicitamente, dalla Conv. n. 87/1948 (che oltre ad essere una delle convenzioni OIL più ratificate¹⁷ è tra le poche c.d. "convenzioni fondamentali" e, cioè, vincolante per tutti gli Stati membri dell'OIL indipendentemente da un loro atto di ratifica¹⁸).

Detto questo, occorre dare conto del fatto che, qualora la CIG si esprimesse nel senso di ritenere che il diritto di sciopero è un corollario della libertà sindacale e, dunque, in quanto tale, da ricomprendere nel dettato della Conv. n. 87/1948, il gruppo dei rappresentanti dei datori di lavoro – che, come detto, fin dall’inizio si è opposto alla proposizione della questione alla CIG –, ha annunciato che non riconoscerà il parere consultivo come vincolante, forte del fatto che, sebbene vi siano documenti dell'OIL che sembrano sostenere la natura obbligatoria dei pareri consultivi della CIG, vi è anche un numero considerevole di documenti della stessa OIL di avviso contrario¹⁹.

Ovviamente, non vi è chi non veda il *vulnus* che un tale scenario causerebbe al sistema tripartito dell’OIL e, quindi, conseguentemente alla integrità della Organizzazione.

La situazione, tuttavia, non sembrerebbe meno complessa qualora si avverasse l’ipotesi opposta e, cioè, qualora la CIG emettesse un parere negativo.

¹⁵ Trattasi, a quanto risulta, di più di 150 Paesi (v. il documento GB.323/INS/5/Appendix III, *The Standards Initiative. Background Document for the Tripartite Meeting on the Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (No. 87), in Relation to the Right to Strike and the Modalities and Practices of Strike Action at National Level (Revised)*, (Geneva, 23-25 February 2015), par. 63.

¹⁶ Del resto, sul fatto che questo diritto sia incluso in un gran numero di strumenti internazionali regionali è chiaro sfogliando il dossier intitolato “Interpretation of the ILO Freedom of Association and the Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (No. 87) with Respect to the Right to Strike. Request for Advisory Opinion. Collection of Documents” cit, in particolare la sua parte IV.

¹⁷ Ad oggi la Convenzione n. 87/1948 è stata ratificata da 158 paesi su 187.

¹⁸ Cfr. p. 9 della *Dichiarazione dell’OIL sui principi e i diritti fondamentali nel lavoro*, adottata durante l’86a sessione della Conferenza internazionale del lavoro (1998), come emendata nella 110a sessione del 2022.

¹⁹ Sul punto ci si permette di rinviare ancora a F. MARINELLI, *Lo sciopero è un diritto di rango internazionale? L’OIL rimette la questione alla Corte Internazionale di Giustizia*, cit.

Nonostante l'impegno dei rappresentanti dei lavoratori ad accettare il parere come vincolante, anche se sfavorevole, esiste infatti la possibilità concreta che numerosi Paesi, che finora hanno riconosciuto il diritto di sciopero a livello nazionale, riconsiderino la loro posizione sul punto.

È dunque evidente come anche questa seconda soluzione, nel creare un *vulnus* al principale strumento di lotta nelle mani dei lavoratori, finirebbe per determinare un indebolimento dell'OIL stessa, dal momento che lo sciopero non è solo uno degli strumenti a disposizione dei lavoratori per far valere i propri interessi economici e sociali, quanto, piuttosto, l'ultimo strumento a loro disposizione per essere visti e ascoltati. Come dire, in gioco pare esserci la stessa missione dell'OIL e, cioè, la possibilità di garantire "a tutte le parti [...] di rivendicare un'equa redistribuzione della ricchezza che esse hanno contribuito a produrre"²⁰.

Dall'analisi della situazione emerge dunque chiaramente la portata "esplosiva" della vicenda in esame.

Se a questa considerazione aggiungiamo che l'OIL è stata fondata in un trattato di pace (il Trattato di Versailles del 1919) al fine di creare – come si legge nello stesso Trattato – un "miglioramento [...] delle] condizioni di lavoro che implicano, per un gran numero di persone, ingiustizia, miseria e privazioni che danno luogo a un malcontento tale da mettere in pericolo l'armonia universale e la pace" e teniamo conto del complesso scenario geopolitico in cui ci troviamo a vivere (in cui il diritto internazionale e la pace mondiale sembrano retrocedere di giorno in giorno), credo che sia responsabilità di tutti noi giuslavoristi non sottovalutare la portata di questa vicenda.

²⁰ HANSENNE, *Prefazione alla Dichiarazione sui Principi e Diritti Fondamentali del Lavoro e i suoi seguiti del 1998*, in OIL, *Dichiarazione dell'OIL sui Principi e Diritti Fondamentali del Lavoro e i suoi seguiti*, Roma, 2023, p. 7. Sull'importanza dello sciopero come strumento di rivendicazione è emblematico quanto successo a Hollywood nel 2023 quando, proprio grazie a scioperi di lunga durata degli attori e degli sceneggiatori, i sindacati sono riusciti a raggiungere un accordo con gli *studios* che ha portato non solo ad un miglioramento delle retribuzioni ma, addirittura, a nuove regole sull'uso dell'intelligenza artificiale.