

## **La crisi del sistema di supervisione dell'Oil nel suo contesto: il timore è fondato, ma agitarsi non serve a nulla.**

di *Marco Pertile*

*Sommario:* 1. Considerazioni introduttive: cent'anni di solitudine... e di originalità. – 2. Ancora sulla crisi del sistema di supervisione e su ciò che non è accaduto dal 2012 ad oggi. – 3. La crisi del sistema di supervisione nel più ampio contesto della crisi dell'Oil. – 4. La crisi del sistema di supervisione alla luce della prassi del monitoraggio internazionale sui diritti umani – 5. (Segue) Il ruolo della prassi applicativa come strumento di interpretazione autentica. – 6. Considerazioni conclusive

### *1. Considerazioni introduttive: cent'anni di solitudine... e di originalità*

Con un titolo molto riuscito, i curatori di questo numero speciale di *Lavoro e Diritto* si chiedono se i cent'anni di vita dell'Organizzazione internazionale del lavoro (Oil) siano stati anche « cent'anni di solitudine ». Credo che l'allusione evidente al più noto romanzo di Garcia Marquez intenda sottolineare non solo la situazione di isolamento dell'Oil, ma anche i suoi caratteri di originalità, caratteri che fanno di quest'Organizzazione un vero e proprio *unicum* nel panorama delle istituzioni internazionali. La radice della “solitudine” va ricercata a mio avviso, infatti, nei tratti innovativi dell'Organizzazione che sono stati al contempo sia elementi di forza sia motivo di isolamento e di debolezza.

Ma qual è dunque, ad un secolo dalla sua istituzione, lo stato di salute dell'Oil e qual è oggi la sua collocazione nel quadro delle organizzazioni internazionali che si occupano di temi contigui o connessi a quello del lavoro? Celiando un poco, e raccogliendo la sfida dei curatori, potremmo trovare almeno altri due titoli del grande scrittore colombiano adatti a descriverne la condizione in questo nuovo millennio. « L'amore ai tempi del colera » potrebbe descrivere la testarda pervicacia di un'organizzazione che, pur in tempi di conclamata egemonia culturale dei paradigmi della crescita economica, ribadisce ancora, almeno nelle sue parole d'ordine, che « il lavoro non è una merce ». « Cronaca di una morte annunciata » potrebbe invece aiutarci a capire la parabola di un'istituzione che sembra avere esaurito la sua spinta propulsiva e che stenta a reinventare il proprio ruolo in un contesto dove il lavoro assume forme di difficile inquadramento in funzione di uno

sviluppo tecnologico vertiginoso. Non c'è dubbio inoltre che l'Organizzazione internazionale del lavoro abbia subito e continui a subire la concorrenza di altre organizzazioni, in primo luogo la Banca mondiale, il Fondo monetario internazionale e l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, che da decenni ne hanno invaso il campo di azione con ben più potenti mezzi di condizionalità economica (Leimgruber 2013).

Credo però che questo incapricciarsi per la letteratura sudamericana ci possa portare fuori strada. Per meglio capire la situazione di difficoltà dell'Oil ritengo sia opportuno ritornare su una delle vicende più importanti nella prassi recente, una questione che è già stata commentata nel dibattito specialistico e che viene puntualmente ripercorsa da un altro contributo in questo numero (Forlati, Cappuccio 2019, p. ).

Si tratta, il lettore esperto lo avrà già immaginato, della crisi del sistema di supervisione del 2012 che, in seguito ad una contrapposizione senza precedenti tra rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori, ha portato i primi a mettere in discussione non solo la principale acquisizione sostanziale del sistema di supervisione stesso – il riconoscimento per implicazione del diritto di sciopero –, ma anche la funzione e la natura del monitoraggio sul rispetto delle convenzioni in seno all'Oil.

Nei paragrafi che seguono analizzerò il significato attuale della disputa sul ruolo del sistema di supervisione collocandola nel più ampio dibattito sulla crisi e sul futuro della più antica agenzia specializzata delle Nazioni unite. La tesi qui sostenuta è che la reale portata della crisi del 2012 possa essere compresa solo inserendola in almeno due cornici di contesto: il dibattito sulla crisi dell'Oil nel suo complesso e la comprensione generale del funzionamento dei sistemi di monitoraggio internazionali sugli obblighi convenzionali degli Stati.

## *2. Ancora sulla crisi del sistema di supervisione e su ciò che non è accaduto dal 2012 ad oggi*

Nel giugno 2012, come è ormai noto, giunse ad emersione in modo dirompente una frattura tra i rappresentanti dei datori di lavoro e quelli dei lavoratori che si stava manifestando in seno all'Oil fin dall'inizio degli anni Novanta. L'analisi storica ha dimostrato che la rottura della cooperazione tra datori di lavoro e lavoratori nel sistema di supervisione Oil era emersa già nel 1989

per poi acuirsi progressivamente negli anni Novanta (La Hovary 2013, p. 341). I fatti del 2012, in cui culmina questo processo, sono stati commentati ampiamente nel dibattito dottrinale e hanno destato reazioni accorate da parte degli osservatori. Li riprendo qui per sommi capi concentrando poi l'attenzione su come l'Organizzazione abbia successivamente affrontato la crisi del sistema di supervisione.

Il *casus belli* riguardava il fatto che i datori di lavoro pretendevano che al rapporto annuale del 2012 della Commissione di esperti sull'applicazione delle convenzioni e delle raccomandazioni (Ceacr) – in tema di diritto di sciopero – venisse apposto un *caveat* volto ad affermare che il lavoro della Commissione non costituiva un testo concordato ascrivibile ai costituenti tripartiti dell'Organizzazione. A fronte dell'indisponibilità dei lavoratori ad accogliere questa richiesta, i datori di lavoro rifiutarono a loro volta di accettare la presenza di casi relativi al diritto di sciopero nella lista dei circa 25 casi che annualmente vengono “estratti” dal monitoraggio svolto dall'organo tecnico (Ceacr) per sottoporli all'attenzione dell'organo tripartito (Commissione sull'applicazione degli standard - Cas). In quelle condizioni, i lavoratori rifiutarono a loro volta di procedere nel negoziato e l'abituale trasmissione della lista alla Cas non fu realizzata. Per la prima volta dal 1927, quest'ultima non poté quindi procedere all'esame dei casi problematici emergenti dal monitoraggio e tale fase della procedura regolare di supervisione non venne quindi portata a compimento (Maupain 2013, p. 120).

I rilievi critici adottati dai datori di lavoro per giustificare la loro posizione erano ricollegabili a due linee argomentative. La prima critica rifiutava nel merito l'esistenza stessa del diritto di sciopero come norma derivata per implicazione dalla Convenzione Oil n. 87 sulla libertà sindacale o dalla Convenzione Oil n. 98 sul diritto di organizzazione e contrattazione collettiva. Non essendo presenti nei testi convenzionali dei riferimenti espliciti alla parola “sciopero” si riteneva impropria la derivazione in via interpretativa del diritto di sciopero operata nel tempo dagli esperti della Commissione (van der Heijden 2015, p. 214). I datori sconfessavano in tal modo una delle principali acquisizioni del sistema di supervisione su cui peraltro per qualche decennio si era anche cristallizzato un consenso tripartito, o quantomeno una forma di acquiescenza da parte dei datori stessi (Bellace 2014, p. 451). La seconda critica affrontava in termini generali la natura giuridica e la rilevanza dei

pareri espressi dalla Ceacr nell'ambito del sistema di supervisione. I datori osservavano che nel tempo, i pareri resi dalla Commissione avevano costituito una « quasi giurisprudenza » utilizzata in modo improprio al di fuori dell'Organizzazione. Essi ribadivano quindi che il parere dell'organo tecnico non poteva in alcun modo essere equiparato ad una determinazione dell'Oil sulle questioni interpretative derivanti dall'applicazione delle convenzioni posto che la volontà di quest'ultima poteva essere espressa solo da organi tripartiti in grado di rappresentare tutti i costituenti.

Successivamente, nel biennio 2013-14, la crisi del sistema di supervisione si aggravò per trovare un primo tentativo di ricomposizione soltanto nel 2015. In quell'anno la Ceacr descrisse nel suo rapporto annuale i limiti del proprio mandato riaffermando la natura non vincolante delle raccomandazioni e dei propri pareri. La Commissione ne ribadiva la portata giuridica soltanto persuasiva, legata alla propria autorevolezza acquisita nel tempo, ma affermava allo stesso tempo che il proprio ruolo tecnico era « ben riconosciuto » e che il proprio ruolo di supervisione si era tradotto in 85 anni « nell'incorporazione dei propri pareri e raccomandazioni nella legislazione nazionale, negli strumenti internazionali e nelle decisioni delle corti » (International Labour Conference 2015, p. 11).

In seno al Consiglio di amministrazione non si formò però il consenso necessario a deferire la controversia interpretativa alla Corte internazionale di Giustizia (né a creare un tribunale interno all'Organizzazione) secondo quanto previsto dall'articolo 37 della costituzione Oil. Si optò invece per proseguire il dialogo tripartito giungendo all'adozione di una dichiarazione congiunta dei datori e dei lavoratori con annessa una dichiarazione di supporto dei rappresentanti dei governi (Oil 2015). La dichiarazione congiunta cercava un punto di incontro riconoscendo il diritto all'azione collettiva sia da parte dei datori, sia da parte dei lavoratori, ma non conteneva un riferimento specifico all'interpretazione della Convenzione 87. Espresa menzione della Convenzione 87 era contenuta invece nella dichiarazione allegata dei rappresentanti governativi dove si legge che il Gruppo dei Governi riconosce « che il diritto di sciopero è collegato alla libertà di associazione che è un principio e un diritto del lavoro fondamentale dell'Oil ». Il Gruppo dei governi riconosce altresì in modo esplicito che « senza proteggere il diritto allo sciopero, la libertà di associazione (...) non può essere pienamente realizzata » (Oil 2015, p. 5). Per quanto

concerne la funzione della Ceacr, nella dichiarazione congiunta del 2015, le parti riconoscono, copiandone integralmente il testo, la descrizione del mandato effettuata dalla Ceacr stessa nel rapporto del 2015 citato in precedenza.

Nell'ambito delle iniziative per affrontare la crisi del sistema di supervisione, nello stesso anno, il Consiglio di amministrazione incaricava inoltre i presidenti della Ceacr e della Cas, Abdul Koroma e Paul van der Heijden, di redigere un rapporto congiunto sul sistema di supervisione. Il rapporto, trasmesso al Consiglio di amministrazione nel 2016, si sofferma sull'esigenza di aumentare la trasparenza e l'efficacia del sistema di supervisione riducendone il carico di lavoro. Si suggerisce l'adozione di misure concrete come, ad esempio, l'introduzione di una riunione annuale tra i presidenti delle commissioni Oil per aumentarne il coordinamento e l'introduzione di meccanismi deflattivi non giudiziali al livello degli ordinamenti interni per ridurre il carico di lavoro dei sistemi di supervisione (Governing Body 2016, p. 45). Il rapporto sottolinea altresì l'importanza per i sistemi di supervisione di prendere in considerazione con maggiore efficacia gli interessi dei gruppi di lavoratori non organizzati che operano nell'ambito dell'economia informale. Sul punto cruciale dell'interpretazione delle convenzioni da parte della Ceacr, il rapporto si limita però a ricordare in modo meramente descrittivo che, secondo la costituzione dell'Oil, l'interpretazione delle convenzioni è una prerogativa che compete alla Corte internazionale di Giustizia oppure ad un tribunale interno all'Organizzazione eventualmente creato dal Consiglio di amministrazione. Peccato che già al momento dell'adozione del rapporto apparisse piuttosto evidente l'indisponibilità dei costituenti, e in particolare dei datori di lavoro, a valorizzare la funzione della Corte internazionale di Giustizia o a istituire il tribunale interno.

Nel complesso l'attenzione dedicata dagli organi dell'Oil alla crisi del sistema di supervisione appare piuttosto superficiale e certamente non proporzionata rispetto alle forti reazioni generate dalla crisi del 2012 nel dibattito. Un segnale importante in questo senso è il fatto che il tema della riforma del sistema di supervisione non trova spazio alcuno né nella dichiarazione del centenario, adottata dalla Conferenza internazionale del lavoro (International Labour Conference 2019), né nel rapporto della Commissione globale sul futuro del lavoro redatta dagli esperti esterni incaricati dal Direttore generale nel giugno del 2019 (Global Commission on

the Future of Work 2019). Si tratta evidentemente di due documenti di alto valore simbolico e promozionale che non possono addentrarsi in proposte tecniche sulla riforma del sistema di supervisione, ma era forse lecito attendersi che andassero un poco oltre le mere, lapalissiane, constatazioni che il principio del tripartitismo deve essere preservato e che il rispetto delle norme adottate dall'Oil deve essere supervisionato.

Appare evidente, a mio avviso, come un disaccordo profondamente politico quale quello che ho succintamente descritto in questo paragrafo, un disaccordo che ha portato ad una divaricazione sempre più netta tra la posizione dei datori di lavoro e i lavoratori in seno all'Organizzazione, non possa essere risolto attraverso l'elaborazione di un espediente giuridico o procedurale. Le cause della crisi del sistema di supervisione sono esterne allo stesso e non possono essere affrontate con degli accorgimenti tecnici. Da questo punto di vista, le istituzioni dell'Oil paiono essere consapevoli di non poter fare molto e che, più che da una riforma del sistema di supervisione, la soluzione alla crisi del 2012 debba arrivare da un rinnovato impegno dei costituenti all'interno del sistema stesso. Sembra essere questa in effetti la linea politica del Direttore generale dell'Organizzazione, espressa nel discorso inaugurale della Conferenza del centenario (Ryder 2019). In tale occasione, Guy Ryder ha affermato che l'Oil deve essere « giustificabilmente orgogliosa » del suo sistema di supervisione « costruito negli anni e uno dei più significativi dell'intero sistema multilaterale ». Sul punto il discorso si chiude con un'esortazione: « di certo rendere responsabili gli Stati membri per le convenzioni ratificate non è la parte più semplice del mandato dell'Oil, ma poche se non nessuna sono più importanti ». Tutti i costituenti sono quindi invitati « a fare attenzione a non danneggiare » il sistema di supervisione.

Resta il fatto però che, a dispetto della forse prevedibile inconcludenza dei tentativi di riforma, nella prassi della supervisione, la plateale rottura tra datori di lavoro e lavoratori ha lasciato qualche segno. Dopo la crisi del 2012, è emersa la tendenza della Ceacr ad autocensurarsi privilegiando, nel monitoraggio, le succinte richieste dirette di chiarimenti agli Stati rispetto alle più dettagliate osservazioni. Si è notato inoltre che la portata delle osservazioni formulate sarebbe meno penetrante e completa rispetto al passato. Un atteggiamento simile, di maggiore prudenza, viene ascritto anche all'Ufficio internazionale del Lavoro

che avrebbe in larga misura abbandonato il proprio ruolo guida nel regolare, di fatto, le relazioni tra i costituenti (La Hovary 2018, p. 47-49).

### *3. La crisi del sistema di supervisione nel più ampio contesto della crisi dell'Oil.*

La rottura esplicita della cooperazione tra datori di lavoro e lavoratori, con la conseguente paralisi del sistema di supervisione, è stata vissuta come un evento epocale dagli osservatori, all'interno e all'esterno dell'Organizzazione. Nel dibattito specialistico sono state avanzate varie teorie per interpretare i fatti e, in particolar modo, per spiegare il comportamento dei datori di lavoro. Si è ipotizzato che quest'ultimi perseguano un'agenda politica, volta a favorire una riforma del sistema di supervisione e a capitalizzare la propria nuova posizione di forza rispetto alle forze sindacali. Si è inoltre sostenuto che, attraverso l'attacco al comitato di esperti, gli imprenditori mirino a ridurre il prestigio degli standard Oil compromettendone la capacità di circolazione nelle decisioni delle corti interne ed internazionali, così come nella prassi degli organismi internazionali (La Hovary 2013, pp. 364-366). In modo complementare, altri autori hanno indagato non solo le finalità, ma anche le cause della posizione dei datori, evidenziando come il successo della strategia dei *core labour standard* – che ha rivitalizzato il processo di ratifica delle convenzioni fondamentali e ridato centralità al sistema di monitoraggio – possa aver spinto i datori di lavoro a cercare di contenere questo nuovo protagonismo internazionale dell'Organizzazione (Borzaga, Salomone 2015, p. 453-464). Allo stesso modo, l'ampia circolazione degli standard Oil a livello internazionale e negli ordinamenti interni può aver generato negli imprenditori il timore che la portata delle norme elaborate in seno all'Oil si stia estendendo troppo in un processo di osmosi con altri sistemi internazionali difficile da controllare (Borzaga, Salomone 2015, p. 459-464).

Anche a voler prescindere da queste importanti osservazioni sulle motivazioni e sulle cause della posizione dei datori di lavoro, in questa sede, mi pare essenziale sottolineare che la crisi del sistema di supervisione non è una causa indipendente dei problemi dell'Organizzazione, ma un fenomeno che trova origine in una situazione di crisi dell'Oil e del diritto internazionale del lavoro dovuta a fattori esterni di ampio respiro. Nonostante alcuni recenti

segnali di vitalità, non c'è dubbio infatti che l'Oil stia attraversando una faticosa fase di ridefinizione del proprio ruolo e della propria identità.

Si è già detto che, pur destando sorpresa negli osservatori per i suoi effetti dirimpenti, il blocco del sistema di supervisione dell'Oil trova le sue radici negli anni Novanta con i primi segnali di rottura della coesione tra organizzazioni rappresentative dei datori di lavoro e dei lavoratori. In termini politici, gli eventi del 2012 rappresentano quindi la manifestazione – argomentata in termini giuridici – della perdita di rilevanza dell'Oil tra le istituzioni che incidono sul sistema delle relazioni di lavoro a livello internazionale. Tra i fattori determinanti è senz'altro degna di nota la progressiva perdita di interesse dei datori di lavoro e di alcuni governi per un'organizzazione che storicamente mirava in primo luogo a temperare gli effetti del capitalismo in funzione del contenimento dell'espansione dei sistemi socialisti. Esaurita questa funzione storica, l'Oil fatica ad affrontare le nuove sfide poste dallo sviluppo tecnologico e dalla globalizzazione delle relazioni di lavoro non soltanto per l'oggettiva difficoltà di questi problemi, ma anche per il disimpegno di una parte importante delle proprie forze costitutive. Conviene riprendere da questo punto di vista le tesi di Guy Standing che descrive la storia dell'Oil classificandola in quattro fasi storiche (Standing 2010). Nella prime due fasi, la fase della legittimazione (1919-44) e quella della cittadinanza industriale (1944-69), prevale nettamente la funzione della creazione di norme. Nella prima fase, l'Organizzazione è intenta a regolare i mercati interni degli Stati tentando di diffondere condizioni di uguale tutela (dapprima solo tra gli Stati del primo mondo) in modo da favorire una liberalizzazione equilibrata dei mercati. Nella seconda fase, lo *standard setting* accelera fino a raggiungere il suo punto culminante alla fine degli anni Settanta. L'Organizzazione diffonde nel mondo il modello della sicurezza sociale legata alla tipica relazione di lavoro fondata su un lavoro stabile, a tempo pieno e sindacalizzato. In questa fase, l'Oil tenta di diffondere le norme di tutela del lavoro anche nei Paesi in via di sviluppo opponendosi al processo di mercificazione del lavoro. Dal punto di vista redistributivo, questo approccio si fonda sulla fiducia che il pieno impiego possa portare, attraverso la contrattazione collettiva, alla riduzione delle disuguaglianze e a un miglioramento delle condizioni dei lavoratori. Nella terza fase (1970-98), la fase della disarticolazione del laburismo, invece, si ha una svolta

epocale, da cui l'Oil non si è ancora ripresa. Dopo il lancio del *World Employment Programme*, che ambiva a trasformare l'Organizzazione in un'agenzia per lo sviluppo in grado di occuparsi anche dei «bisogni fondamentali» e dei rapporti di lavoro di tipo informale, ma che non venne mai portato a compimento, il ruolo dell'Oil venne progressivamente disarticolato dalla concorrenza delle istituzioni finanziarie internazionali. Queste ultime, maggiormente finanziate, diffondevano attraverso i programmi di condizionalità economica un modello neoliberale ostile alla regolazione rigida dei rapporti di lavoro. È in questo contesto che la fase di produzione normativa si inaridisce e che l'Oil si rifugia nella logica dei *core labour standard*, affermando la natura prioritaria di un nucleo di diritti che, pur importantissimi, individuano tradizionali libertà negative incapaci di incidere sulle crescenti disuguaglianze a livello globale. Nella quarta fase (1999-09), che Standing definisce «populista», l'Organizzazione si discosta anche esplicitamente dalle tradizionali parole d'ordine delle relazioni sindacali, adottando formule coniate dalle istituzioni economiche e sostituendo, ad esempio, il tradizionale «Dipartimento delle relazioni industriali» con il «Settore del dialogo sociale». Questa fase si caratterizza per l'adozione di formule di senso comune e sloganistiche, come la locuzione «*decent work*», il cui impatto sulla realtà è vanificato dalla loro stessa vaghezza e dal declino della capacità di analisi tecnica dell'Organizzazione. Questo processo si accompagna anche a una trasformazione della componente umana del segretariato, con la progressiva sostituzione del personale abituato a una gestione di confronto, ma comunque cooperativa delle relazioni tra gruppi, con individui abituati per indole e formazione al metodo dialettico-giuridico (La Hovary 2015b, p. 231). A ciò si aggiungerebbe, secondo Standing, la progressiva perdita di professionalità e di indipendenza dell'Ufficio internazionale del lavoro che sarebbe sempre meno capace di esercitare un ruolo di *leadership* e di mediazione tra le diverse componenti (Standing 2008, p. 371-373).

Non può passare inosservato il fatto, peraltro, che negli ultimi anni questa situazione interna all'Oil si colloca in modo sempre più evidente in una generale crisi delle istituzioni multilaterali. In tempi di crisi delle organizzazioni internazionali e dell'idea stessa del multilateralismo è difficile pensare che una delle più antiche tra le organizzazioni internazionali esistenti goda di buona salute. Nel quadro più ampio delle relazioni internazionali tutte le

organizzazioni internazionali e, in particolar modo, quelle che perseguono finalità politiche generali rischiano di essere ridimensionate dall'emersione di spinte nazionalistiche e dalla ridiscussione delle aree regionali di influenza.

In questo contesto, sono dunque i principali tratti di originalità dell'Oil, e non soltanto il sistema di supervisione, a mostrare segni di crisi. Siamo infatti di fronte all'unica organizzazione internazionale che in termini formali ispira esplicitamente la propria azione al perseguimento della giustizia sociale (Samson, p. 88). Nonostante il paradigma della crescita economica sia entrato stabilmente a far parte del linguaggio dell'Organizzazione come parametro di validità esterno delle sue politiche, l'Oil rivendica tuttora le parole d'ordine di un tempo: «il lavoro non è una merce» si legge ancora nella Dichiarazione del Centenario adottata dalla Conferenza internazionale del Lavoro nel giugno del 2019. Assistiamo ancora, quindi, al paradosso di un'organizzazione che, pur trovando il suo atto istitutivo nel Trattato di Versailles del 1919, presenta le proprie finalità in modo indubbiamente più ambizioso rispetto all'Onu, vale a dire all'organizzazione politica di cui in seguito la stessa Oil, a partire dal 1946, sarebbe divenuta agenzia specializzata. Come spesso accade, queste grandi affermazioni di principio, si scontrano però con la distanza tra quanto viene solennemente enunciato come obiettivo e quanto è concretamente realizzato o realizzabile. L'Oil si carica metaforicamente sulle spalle, unica tra le organizzazioni internazionali, il compito titanico di raggiungere la giustizia sostanziale nei rapporti di lavoro a livello globale. Si tratta evidentemente di una scelta rischiosa, visto che può sembrare fin troppo facile imputare all'Organizzazione l'incapacità di disciplinare relazioni di potere la cui regolazione richiederebbe un utopistico riequilibrio dei rapporti di forza ad esse sottostanti.

Oltre a questa tensione tra gli immutati scopi statutari e ciò che l'Organizzazione nella sua condizione attuale può ottenere, un altro elemento di crisi dell'Oil riguarda il principio del tripartitismo. Sotto questo profilo, è necessario ricordare che l'Oil rappresenta tuttora l'unica organizzazione che dispone di una struttura organica in grado di incorporare stabilmente istanze sociali diverse da quelle delle tradizionali delegazioni governative. Il funzionamento di due organi fondamentali dell'Organizzazione, come il Consiglio di amministrazione e la Conferenza internazionale del lavoro, introduce infatti negli organi stessi e nelle commissioni da questi

create anche delegati delle organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro, con diritto di voto accanto ai rappresentanti governativi.

Non c'è dubbio che l'esperimento (ormai secolare) del tripartitismo rappresenti un elemento di originalità nel quadro stato centrico delle organizzazioni internazionali. Si è aperto da anni però un dibattito sulla crisi del tripartitismo che, dapprima, negli ordinamenti socialisti e fascisti, pativa l'assenza di organizzazioni genuinamente rappresentative e, oggi, in uno scenario completamente diverso, fatica a raccogliere in sé le istanze di un mondo del lavoro atomizzato che non ottiene rappresentanza nei tradizionali enti esponenziali degli interessi dei datori di lavoro e dei lavoratori (La Hovary 2015, p. 220-223). La critica più nota al tripartitismo riguarda infatti la sua inadeguatezza a rappresentare gli interessi complessi che insistono sulle relazioni di lavoro odierne. Sia i grandi attori economici, come le multinazionali che operano su scala globale e a cavallo di molteplici ordinamenti statali, sia i nuovi poveri, come i lavoratori dell'economia digitalizzata e "uberizzata", non trovano alcuna rappresentanza, o forse, almeno nel primo caso, non sono nemmeno interessati a trovarla, nel sistema del tripartitismo. Tanto più che la presenza istituzionale delle organizzazioni maggiormente rappresentative dei datori di lavoro e dei lavoratori ha senz'altro costituito un ostacolo al coinvolgimento nei lavori dell'Oil di altre organizzazioni non governative, portatrici di interessi parzialmente diversi (La Hovary 2015, p. 225).

In conclusione, ci pare importante affermare che, pur rivestendo un'importanza fondamentale, le vicende della crisi del sistema di supervisione non riassumono in sé i principali problemi dell'Oil. Sono i dilemmi con cui si confronta oggi l'Organizzazione, semmai, a rispecchiarsi nella vicenda del blocco del sistema di supervisione e ad aggravarne la portata. La crisi dell'Oil non dipende, in altre parole, dai fallimenti del sistema di monitoraggio, ma affonda le proprie radici in una serie di fattori che l'osservazione del funzionamento del sistema di supervisione consente di apprezzare. Non è per nulla scontato, quindi, che una qualche riforma tecnico giuridica del sistema di supervisione possa risolvere problemi che hanno cause remote e complesse.

*4. La crisi del sistema di supervisione alla luce della prassi del monitoraggio internazionale sui diritti umani*

Generalmente il sistema di supervisione Oil sul rispetto degli obblighi convenzionali è descritto come uno tra i più efficienti e viene apprezzato per alcune sue specificità (van der Heijden 2018, p. 209-212). Assieme al sistema dei mandati della Società delle Nazioni, il sistema di controllo dell'Organizzazione è stato il precursore del monitoraggio internazionale sugli obblighi convenzionali degli Stati ed è il più antico tuttora funzionante. Si tratta di un meccanismo complesso che presenta strumenti che spaziano dai rapporti periodici alla presentazione di reclami e ricorsi (anche se collettivi e non individuali) (per una puntuale spiegazione, si rimanda in questo numero a: Forlati, Cappuccio 2019, p.). Tra gli elementi distintivi è opportuno ricordare che, mentre i sistemi di monitoraggio sulla tutela dei diritti umani del sistema della Nazioni Unite sono competenti solo per l'esame del rispetto ad opera degli Stati parte delle disposizioni di un singolo trattato, l'Oil contempla un sistema di monitoraggio generale incardinato direttamente nello Statuto dell'Organizzazione. La supervisione avviene, dunque, rispetto a tutte le convenzioni adottate dalla Conferenza generale dell'Organizzazione. Eccezionalmente, peraltro, la supervisione Oil non si limita all'esame delle convenzioni ratificate, ma monitora anche i comportamenti degli Stati membri rispetto alle convenzioni fondamentali (anche a prescindere dalla ratifica) i cui principi sono considerati impliciti negli obblighi derivanti dalla costituzione.

Un altro elemento di specificità riguarda il fatto che il funzionamento del sistema di supervisione è assicurato non solo da organi tecnici formati da esperti, ma anche da organi in cui si rispecchia la composizione tripartita dell'Organizzazione. In particolare, come si è detto incidentalmente in precedenza, la procedura regolare di monitoraggio da parte della Ceacr sfocia nell'invio di una lista di casi ristretta alla commissione tripartita Cas. Successivamente, il rapporto annuale della Cas viene sottoposto alla Conferenza internazionale del lavoro per l'approvazione. Il sistema di supervisione Oil si caratterizza dunque per il fatto di creare automaticamente una continua interazione tra organi tecnici di esperti e organi tripartiti. Normalmente ciò non avviene nei sistemi di monitoraggio convenzionali sui diritti umani delle Nazioni Unite dove l'esame dei rapporti periodici si conclude con le osservazioni dell'organo tecnico.

Dopo aver chiarito che il sistema di supervisione Oil è particolarmente avanzato e che presenta dei tratti specifici, in questa sede intendo però sottolinearne gli elementi comuni rispetto ad altri sistemi di monitoraggio e, in particolare, rispetto ai sistemi che si occupano dell'attuazione dei trattati internazionali a tutela dei diritti umani. Lo scopo di questa analisi è dimostrare che alcune dinamiche che si sono verificate durante il blocco della supervisione del 2012 non hanno carattere eccezionale, ma rientrano nella fisiologia delle tensioni generate dai sistemi di controllo sugli obblighi convenzionali.

Vediamo dunque di elencare alcune caratteristiche comuni ai sistemi di monitoraggio sui trattati a tutela dei diritti umani e al sistema di supervisione dell'Oil.

In primo luogo è opportuno osservare che la grande parte dei sistemi di monitoraggio non contempla l'adozione di decisioni vincolanti dell'organo tecnico di riferimento. Fanno eccezione alcuni sistemi regionali che affidano ad una corte il potere di adottare decisioni vincolanti sui ricorsi individuali o interstatali (la Convenzione europea per i diritti umani, la Convenzione americana sui diritti umani, la Carta africana sui diritti umani e dei popoli), ma i sistemi di controllo sui rapporti periodici non prevedono in ogni caso l'adozione di decisioni vincolanti per gli Stati parte al trattato. È quindi normale che la decisione dell'organo tecnico di supervisione non vincoli gli Stati dal punto di vista giuridico anche se la stessa conserva ovviamente un certo grado di autorevolezza derivante dal prestigio di chi la adotta.

In secondo luogo, è opportuno ricordare che i sistemi di monitoraggio non sono sistemi sanzionatori, poiché mirano esclusivamente ad accertare il grado di attuazione degli obblighi convenzionali. Il contenuto del parere dell'organo è un accertamento sul rispetto degli obblighi derivanti dal trattato che non può sfociare nell'adozione di una sanzione. La supervisione mira ad instaurare un dialogo con gli Stati al fine di condizionarne, attraverso forme di persuasione morale e reputazionale, le politiche, ma è sprovvista generalmente di poteri sanzionatori.

In terzo luogo, è opportuno tenere a mente che il sistema di supervisione sui rapporti periodici degli Stati costringe gli organi di monitoraggio ad adottare nel tempo un grandissimo numero di pareri esaminando periodicamente i rapporti di tutti gli Stati parte alla convenzione di riferimento. In questo modo, l'adozione ripetuta di atti di accertamento genera prassi interpretative che, pur

non essendo di per sé vincolanti, tendono a consolidare una determinata interpretazione degli obblighi convenzionali. Non è raro che queste prassi interpretative degli organi tecnici vengano riprese e utilizzate a livello interpretativo da corti internazionali o interne dotate di poteri di decisione vincolanti. Prassi che di per sé non sono vincolanti possono dunque diventare il contenuto della decisione o di un parere di una corte operante nell'ambito di un altro sistema normativo. Nella pratica ciò è avvenuto innumerevoli volte. Basti pensare, per citare soltanto due esempi celebri, alla considerazione da parte della Corte internazionale di Giustizia (Cig) della prassi del Comitato Onu sui diritti umani sull'applicazione extraterritoriale dei diritti umani per affermare l'applicabilità del Patto delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici ai Territori palestinesi occupati (Cig 2004, p. 179). O, ancora, si pensi all'uso, sempre da parte della Cig, nel caso Diallo, di ben due *general comment* (il numero 8 in tema di libertà e sicurezza personale e il numero 13 in tema di uguaglianza di fronte alle corti) sempre del Comitato Onu sui diritti umani. Nel caso Diallo, la Corte chiariva poi in termini generali di non essere in alcun modo obbligata, nell'esercizio delle sue attività giudiziali, ad adottare l'interpretazione fornita dal Comitato Onu, ma di ritenere allo stesso tempo di « dover attribuire grande peso all'interpretazione di questo organo indipendente istituito specificamente per supervisionare l'applicazione di quel trattato » (Cig 2010, p. 664). Esiste poi un dibattito dottrinale sulla ricezione e sull'uso delle decisioni degli organi di monitoraggio da parte delle corti interne (Kanetake 2018; van Alebeek e Nollkaemper 2012). Le analisi condotte sembrano dimostrare che non esiste una regolarità nella prassi: le corti interne possono talvolta seguire le opinioni e le raccomandazioni degli organi di monitoraggio, mentre in altri casi se ne discostano. Ciò che conta sottolineare ai nostri fini, però, è che esiste un'ampia tendenza delle corti interne ad utilizzare questi materiali derivanti dal monitoraggio a prescindere dal loro valore vincolante. Questa tendenza si inserisce peraltro nell'attitudine delle corti interne a citare occasionalmente anche trattati non ratificati o non attuati e decisioni di corti straniere o di altri sistemi regionali a prescindere dal loro valore vincolante nel caso di specie (Kanetake 2018, p. 202).

In quarto luogo, è del tutto normale che le prassi interpretative degli organi tecnici si pongano in una posizione di tensione dialettica con gli Stati parte alle convenzioni monitorate. Da un lato

gli Stati tendono a ribadire che l'interpretazione fornita dai comitati è soltanto un parametro e non può in alcun modo alterare gli obblighi contratti tramite la ratifica del trattato. Dall'altro, i comitati hanno dalla loro parte una sorta di "forza normativa del fatto". Essi si trovano, infatti, ad interpretare in modo costante e ripetuto testi convenzionali che si caratterizzano spesso per vaghezza e per il contenuto antiquato. I grandi testi convenzionali sulla tutela dei diritti umani sono il frutto, infatti, di un accordo politico risalente nel tempo, in una comunità internazionale diversissima per componenti e rapporti di forza da quella attuale e sono molto spesso di fatto inemendabili. Gli organi di monitoraggio si trovano quindi ad esplorare tutte le possibilità interpretative consentite dal trattato per adattare gli obblighi convenzionali al mutato contesto sociale, ma l'adozione di interpretazioni estensive si pone in contrasto con la posizione degli Stati che non accettano di buon grado l'ampliamento in via interpretativa degli obblighi assunti. Tra le occasioni di dissenso più importanti tra Stati parte e organi di supervisione citiamo, a mero titolo esemplificativo, l'adozione della *severability doctrine* da parte del Comitato Onu per i diritti umani e della Corte europea per i diritti umani, secondo cui le riserve contrarie all'oggetto e allo scopo del trattato debbono considerarsi nulle e non apposte, restando quindi lo Stato che pone la riserva vincolato al pieno rispetto degli obblighi pattizi (Baratta 2000, p. 413-416). Oppure si pensi anche alla vicenda del diritto all'acqua – invero molto simile nel suo sviluppo alla questione del diritto di sciopero nel sistema Oil – visto che anche l'esistenza del diritto all'acqua è stata derivata per implicazione, nel silenzio del trattato di riferimento (il Patto per le Nazioni Unite sui diritti, economici, sociali e culturali), senza che l'operazione interpretativa abbia finora incontrato il consenso generale degli Stati parte (Turrini 2016, p. 3-4).

Quali sono dunque gli insegnamenti che possiamo trarre da questa breve disamina delle caratteristiche dei sistemi di supervisione sui trattati a tutela dei diritti umani? E come possiamo valutare il tentativo dei datori di lavoro di ostacolare il funzionamento del sistema di supervisione dell'Oil?

Occorre premettere che, così come accade per le norme pattizie a tutela dei diritti umani e per l'opera interpretativa degli organi di monitoraggio Onu, anche gli standard Oil sono utilizzati abitualmente in altri sistemi normativi. Essi sono stati incorporati in una serie di strumenti internazionali vincolanti e non vincolanti che

spaziano dai trattati bilaterali di investimento, al *Global Compact* e ancora ai codici di condotta per la responsabilità sociale delle imprese (La Hovary 2015a, p. ). Esistono poi ampi riscontri sull'attitudine degli standard Oil a essere utilizzati, talvolta con diretto riferimento all'interpretazione fornita dai sistemi di supervisione, nelle decisioni delle corti internazionali e delle corti interne. Per una ricerca empirica su questo punto può essere interessante consultare per parola chiave il *compendium* del Centro di formazione internazionale dell'Oil sulle decisioni interne che fanno riferimento agli standard e al monitoraggio dell'Organizzazione.<sup>1</sup> Senza alcuna ambizione di completezza, la ricerca delle decisioni che contengono un riferimento alla locuzione « diritto di sciopero » consente attualmente di reperire 12 decisioni, di cui 11 di corti interne e una della Corte europea dei diritti umani. Tra le 11 decisioni delle corti interne, ben 6 sono state adottate da corti costituzionali presumibilmente con un alto impatto, quindi, sull'ordinamento giuridico in questione. Una prima osservazione è dunque che la natura non vincolante delle decisioni assunte dalla Ceacr non impedisce alle stesse di essere utilizzate come parametro interpretativo nella giurisprudenza di altri sistemi normativi.

In questo quadro, di ampia circolazione degli esiti del monitoraggio Oil, è verosimile pensare che la frattura operata dai datori di lavoro nel sistema di supervisione mirasse effettivamente a preconstituire un argomento giuridico per rendere meno probabile il ricorso ai modelli giuridici elaborati in seno al sistema. A fronte del tentativo di utilizzare una soluzione interpretativa sul diritto di sciopero, elaborata nell'ambito del sistema di supervisione dell'Organizzazione, sarebbe infatti a prima vista possibile, per la parte interessata a contro argomentare, rilevare che l'esistenza stessa del diritto di sciopero è messa in discussione da una delle parti costituenti dell'Oil. Si tratta quindi di capire se questi argomenti siano stati usati ed, eventualmente, con che grado di successo.

In effetti, la questione dell'impatto del disaccordo in seno all'Oil si è posta nella pratica già nel 2014 nel caso RMT c. Regno Unito di fronte alla Corte europea per i diritti umani, in tema di diritto di sciopero nel settore ferroviario (Ctedu 2014, par. 96). Il Governo britannico aveva in quel contesto sollevato di fronte alla Corte

---

<sup>1</sup> ITC Compendium of Courts Decisions, reperibile su: "<http://compendium.itcilo.org/en>".

l'esistenza di un « disaccordo in seno all'Oil relativo allo status giuridico o all'esistenza stessa del diritto di sciopero ». La Corte aveva però replicato sul punto affermando che dai verbali dell'incontro emergeva come il disaccordo « interessasse solo il gruppo degli imprenditori », mentre i governi che avevano preso parte alla discussione avevano affermato che il diritto di sciopero era « ben fondato e ampiamente accettato come un diritto fondamentale ». Nel caso di specie, la Corte però non ravvisava una violazione dell'articolo 11 della Convenzione europea giungendo ad affermare che non fosse necessario chiarire nel caso di specie se il diritto di sciopero fosse o meno un elemento essenziale del diritto di associazione. Successivamente, però, la stessa Corte europea, in un caso contro la Russia del 2018 (Ognevenko c. Russia), sempre relativo al diritto di sciopero nel settore ferroviario, faceva amplissimo uso delle acquisizioni del sistema di supervisione Oil in materia citando financo le richieste di chiarimento rivolte dalla Ceacr alla Russia. La Corte affermava infine che l'articolo 11 della Convenzione europea, interpretato con riferimento agli standard Oil, proteggeva il diritto di sciopero del conduttore di treno rispetto al bando totale previsto dall'ordinamento russo (Ctedu 2018, par. 70-84). Tonia Novitz riporta inoltre altri due casi in cui l'argomento del disaccordo tra i costituenti nel sistema di supervisione è stato avanzato per perorare la disapplicazione degli standard Oil senza che poi le corti lo accogliessero (Novitz 2019b). Si tratta, rispettivamente, di un caso di fronte alla Corte Suprema canadese in tema di sciopero nei servizi pubblici essenziali (Supreme Court of Canada 2015, par. 70-71, 86) e di un caso discusso dal Comitato europeo sui diritti sociali riguardante una legge svedese che limitava il diritto all'azione collettiva sindacale in alcune circostanze (ECSR 2013, par 110).

Nel complesso sembra che i primi segnali emergenti dall'analisi della giurisprudenza dimostrino che la decisione dei datori di lavoro di attaccare il diritto di sciopero abbia avuto finora un impatto limitato sulla capacità del sistema di supervisione Oil di porsi come modello in altri sistemi giuridici. È però molto difficile chiarire se la scelta dei datori di lavoro abbia effettivamente portato a dei risultati concreti nei casi in cui le Corti omettono ogni riferimento agli standard Oil. Si è visto infatti che la decisione delle Corti di ricorrere a parametri interpretativi esterni al proprio sistema giuridico è discrezionale e pare essere solo in parte legata

alla persuasività degli stessi. Non sempre è dato comprendere, in altri casi, se la rinuncia ad invocare gli standard Oil dipenda o meno dalla crisi del sistema di supervisione (Novitz 2019a).

5. *(Segue) Il ruolo della prassi applicativa come strumento di interpretazione autentica*

Affrontiamo ora, in conclusione, una questione che non ci sembra sia stata valorizzata nel dibattito sul diritto di sciopero e sulla frattura tra datori di lavoro e lavoratori. Si tratta di un argomento giuridico ricavabile dal diritto dei trattati che è suscettibile di sterilizzare la tesi secondo cui la prassi del sistema di supervisione Oil non potrebbe più essere utilizzata in altri sistemi a causa del disaccordo esistente tra i costituenti. Il riferimento normativo è l'articolo 31(3) lett. b della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati che detta un criterio interpretativo ritenuto anche parte del diritto internazionale consuetudinario. Come è noto, nell'interpretazione dei trattati, l'articolo 31 detta come regola generale un criterio eclettico che richiede la considerazione del significato ordinario delle parole nel loro contesto e alla luce dell'oggetto e dello scopo del trattato. Il paragrafo terzo dell'articolo 31 chiarisce che, oltre al contesto, è necessario prendere in considerazione: a) ogni accordo successivo tra le parti riguardante l'interpretazione del trattato o l'applicazione delle sue disposizioni b) ogni prassi applicativa del trattato che stabilisca l'accordo delle parti in ordine alla sua interpretazione.

La lettera b) è particolarmente interessante ai nostri fini poiché non può sfuggire il fatto che, ben prima dell'emersione della frattura del 2012, si fosse già affermata in seno all'Oil una prassi interpretativa che derivava per implicazione dalla Convenzione Oil n. 87 l'esistenza del diritto di sciopero. Come si è visto in precedenza, del resto, nella loro dichiarazione del 2015, a supporto del compromesso raggiunto tra datori di lavoro e lavoratori, i governi affermano di nuovo e con chiarezza l'esistenza del diritto di sciopero nel sistema normativo dell'Oil.

Sotto questo profilo è però importante chiarire bene la natura soggettiva della prassi applicativa che può fungere da parametro interpretativo ai sensi della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati. Ebbene, secondo l'interpretazione consolidata del diritto internazionale la prassi applicativa di cui parla l'articolo 31 è soltanto quella statale. È pur vero che il principio del tripartitismo,

che da sempre regola il funzionamento di larga parte dell'attività dell'Oil, ha avuto degli impatti sul modo in cui il diritto internazionale dei trattati si applica alle convenzioni adottate dall'Oil. È indicativo, ad esempio, il fatto che i governi non possano apporre riserve al momento della ratifica, essendo l'adozione della convenzione avvenuta con la partecipazione delle altre componenti dell'Organizzazione e non soltanto da parte degli Stati. Non mancano inoltre convenzioni che prevedono che l'attuazione stessa degli obblighi convenzionali debba avvenire in cooperazione con le organizzazioni rappresentative dei datori di lavoro e dei lavoratori (La Hovary 2015, p. 217). Ciò non toglie che, in termini formali, il processo di ratifica delle Convenzioni compete esclusivamente ai governi e che quindi, anche nel sistema Oil, gli obblighi convenzionali gravino di per sé soltanto sui governi. L'applicazione del diritto dei trattati alle convenzioni Oil riguarda quindi essenzialmente i governi degli Stati membri che tali convenzioni hanno ratificato. Nonostante la natura tripartita dell'Oil, la Convenzione di Vienna che è uno strumento classico di diritto internazionale fa riferimento agli Stati come parti dei trattati internazionali. Come è stato recentemente confermato dai lavori della Commissione per il diritto internazionale sulla prassi applicativa, il termine « parte », nel linguaggio della Convenzione di Vienna, non può essere inteso come un riferimento anche agli attori non statali (International Law Commission 2018, p. 14).

Ne deriva una conseguenza importantissima: a prescindere da ogni disaccordo degli imprenditori sulle prassi interpretative della Ceacr, la determinazione della prassi applicativa suscettibile di divenire formalmente parametro interpretativo per le convenzioni Oil dovrà fare esclusivo riferimento alla posizione degli Stati. Il dissenso degli imprenditori, manifestato in seno all'Organizzazione, potrà ovviamente essere usato per mettere in discussione l'autorevolezza della prassi interpretativa della Ceacr, ma la formazione della prassi applicativa in base alla Convenzione di Vienna dovrà essere ricondotta soltanto alla posizione ripetuta nel tempo dai governi. Si tratta di un argomento formale che può evidentemente essere usato anche dalle corti e dagli organi di controllo di altri sistemi giuridici interessati a servirsi degli standard Oil. Non a caso la decisione della Corte europea del 2014 che abbiamo citato in precedenza (RMT c. Regno Unito) metteva in rilievo che il disaccordo in seno all'Oil sull'esistenza del diritto

di sciopero interessava soltanto il gruppo dei datori di lavoro mentre restava ferma la posizione favorevole dei governi sul punto.

##### 5. *Considerazioni conclusive*

Alla fine di questo percorso mi sembra di poter dire che il tentativo dei datori di lavoro di influenzare il modo in cui gli standard Oil vengono applicati al di fuori dell'Organizzazione non abbia finora determinato il risultato che i proponenti dell'operazione auspicavano. Influenzare la discrezionalità con cui gli organi di monitoraggio e le corti di altri sistemi normativi valutano i propri parametri interpretativi è di per se un compito improbo, forse irrealizzabile (La Hovary 2013, p. 213). Esiste poi, come si è visto, nella Convenzione di Vienna, un argomento giuridico che consente di ricondurre esclusivamente alla prassi dei governi l'elemento determinante per la realizzazione di un mutamento interpretativo. Da questo (limitato) punto di vista, il timore degli imprenditori è fondato: sul piano internazionale, gli standard Oil godono ancora di una certa popolarità e possono svolgere il ruolo di strumenti di integrazione sia rispetto ad un'ampia serie di fonti prodotte da altre organizzazioni, sia nel contribuire a definire l'*iter* argomentativo e le decisioni di corti internazionali e statali. Non si dimentichi, peraltro, che le convenzioni dell'Oil sono trattati internazionali che richiedono attuazione interna da parte degli Stati che le ratificano. È quindi possibile che il loro rango nella gerarchia delle fonti interne sia equiparato a quello delle costituzioni o goda di una qualche forma di copertura costituzionale.

Di certo, però, la strategia di delegittimazione della Ceacr adottata dagli imprenditori ha rivelato la crisi dell'Organizzazione che si presenta ormai sempre più come una crisi del tripartitismo. A mio avviso, il rischio più grave per il futuro non è che si sterilizzi la circolazione degli standard Oil, ormai consolidati. Le parole d'ordine di un tempo continueranno bene o male a essere riprese dagli altri sistemi. Il rischio esiziale è invece che l'Organizzazione, paralizzata dalla conflittualità tra i costituenti, non sappia cogliere in alcun modo le necessità sociali che un mercato del lavoro in continua trasformazione continua a generare (Standing 2010, p. 316-317). La conflittualità interna rivela senz'altro che il ruolo dell'Organizzazione è ancora importante, visto che c'è qualcuno

interessato a scardinarlo. Un forte motivo di preoccupazione, però, è la crisi di rappresentatività delle componenti dell'Oil.

L'Oil ha ancora tra i suoi più grandi punti di forza l'indubbia rilevanza del suo mandato che, a cent'anni dal Trattato di Versailles, è attuale ed è, allo stesso tempo, originale nel panorama delle organizzazioni internazionali. La logica sillogistica del terso preambolo, conviene ripeterlo, si articola su tre affermazioni fondamentali:

- che una pace universale e durevole può essere fondata solo sulla giustizia sociale;
- che condizioni di lavoro che causino ingiustizie e privazioni (a livello interno) sono un pericolo per la pace nel mondo;
- che il fallimento di un Paese nel garantire condizioni di lavoro umane costituisce un ostacolo all'adozione di politiche volte al miglioramento delle condizioni di lavoro in altri Paesi.

Questo testo del 1919 esprime un'idea di pace dinamica molto più avanzata rispetto all'idea di pace statica (come mera assenza di conflitti) che sembra emergere dal preambolo della Carta delle Nazioni Unite. In tempi in cui la crisi dell'economia globalizzata dimostra sempre più che il lavoro in realtà "è una merce" diventa determinante disporre di strumenti di cooperazione internazionale in grado di invertire la rotta. Dalla parte dell'Oil c'è il fatto che la domanda sociale di regolazione internazionale dei rapporti di lavoro continuerà a essere significativa. Il sistema di supervisione continuerà ad operare, pur rallentato e sabotato dall'interno, ma interi settori di attività, dalla protezione dei dati personali dalla sorveglianza di massa, al rapporto dei lavoratori con l'automazione, o alla condizione dei lavoratori migranti, sfuggiranno con ogni probabilità all'Oil dei nostri giorni, paralizzata dalla conflittualità e dalla crisi di rappresentatività dei costituenti (Standing 2010, p. 316-317).

La crisi dell'Oil è apparsa con evidenza grazie al blocco del sistema di supervisione del 2012. Quell'evento però era soltanto un sintomo. Le cause sono profonde e non è certo una riforma del monitoraggio che potrà dare nuovo slancio all'organizzazione. Un primo passo verso il rilancio richiederebbe il ripensamento e la reinvenzione del tripartitismo, garantendo la presenza in seno all'Organizzazione di nuove forze sociali rappresentative. Purtroppo, però, le condizioni politiche per un percorso di questo tipo non sembrano essere presenti.

### Riferimenti bibliografici

Baratta R. (2000), *Should Invalid Reservations to Human Rights Treaties Be Disregarded?*, in *EJIL*, p.

Bellace J.R. (2014), *Hoisted on their own Petard? Business and Human Rights*, in *JIR*, p. 442.

Borzaga M. e Salomone R. (2015), *L'offensiva contro il diritto di sciopero e il sistema di monitoraggio dell'Oil*, in *LD*, p. 449.

Cig (2010), *Ahmadou Sadio Diallo (Republic of Guinea v. Democratic Republic of the Congo), Merits, Judgment*, in *ICJ Reports*, p. 639.

Ctedu (2018), Third Section, *Case of Ognevenko v Russia (Application no. 44873/09)*, Judgment, Strasbourg, 20 November 2018.

Ctedu (2014), Fourth Section, *Case of the National Union of Rail, Maritime and Transport Workers v The United Kingdom, (Application no. 31045/10)*, Judgment, Strasbourg, 8 April 2014.

Ecsr (2013), *Swedish Trade Union Confederation v. Sweden Right to Collective Bargaining Balanced against the Right to Provide Services [Art. 6 European Social Charter]*, 3 July 2013.

Global Commission on the Future of Work (2019), *Work for a Brighter Future*, Geneva: ILO.

Governing Body (2016), *Joint report of the Chairpersons of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations and the Committee on Freedom of Association*, 29 February 2019, GB.326/LILS/3/1.

International Labour Conference (2019), *ILO Centenary Declaration for the Future of Work*, adopted by the Conference at its one hundred and eight session, Geneva, 21 June 2019.

International Labour Conference (2015), 104th Session, *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*.

International Labour Organization (2015), *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 (TMFAPROC/2015/2)*.

International Law Commission (2018), *Report of the International Law Commission Seventieth session, A/73/10*.

Kanetake M. (2018), *UN Human Rights Treaty Monitoring Bodies before Domestic Courts*, in *ICLQ*, p. 201.

La Hovary (2018), *The ILO's Mandate and Capacity: Creating, Proliferating, and Supervising Labour Standards for a Globalised*

*Economy*, in *Labour Standards in International Economic Law*, a cura di H. Gött, Cham: Springer International Publishing, p. 37.

La Hovary C. (2015a), *The ILO's Supervisory Bodies' 'Soft Law Jurisprudence'* in *Research Handbook on Transnational Labour Law*, a cura di A. Blackett, A. Trebilcock, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, p. 316.

La Hovary C. (2015b), *A Challenging Ménage à Trois? Tripartism in the International Labour Organization*, in *IOLR*, p. 204.

La Hovary C. (2013), *Showdown at the ILO? A Historical Perspective on the Employers Group's 2012 Challenge to the right to Strike*, in *ILJ*, p. 338.

Leimgruber M. (2013), *The Embattled Standard-bearer of Social Insurance and Its Challenger: The ILO, The OECD and the "Crisis of the Welfare State", 1975–1985*, in *Globalizing Social Rights—The International Labour Organization and Beyond*, a cura di S. Kott e J. Droux (eds.), (London: Palgrave) p. 293.

Maupain F. (2013), *The ILO Regular Supervisory System: A Model in Crisis?*, in *IOLR*, p. 117.

Maupain F. (2013), *The Future of the International Labour Organisation in the Global Economy*, Oxford and Portland: Hart Publishing.

Novitz T. (2019a), *Iceland & Russia – To Protect the Right to Strike or Not? The Question Before the European Court of Human Rights in app no 2451/16 Association of Academics v Iceland and app no 44873/09 Ognevenko v Russia*, in *CLL&PJ*, dispatch No. 15, reperibile su: <<https://cllpj.law.illinois.edu/dispatches>>.

Novitz T. (2019b), *Protecting the right to strike in the ILO and the European Court of Human Rights: the significance of Appn No 44873/09 Ognevenko v Russia*, in *UK Labour Law Blog*, reperibile su: <<https://wordpress.com/view/uklabourlawblog.com>>.

Ryder G. (2019), *Opening remarks by Guy Ryder, ILO Director-General, at the 108th Session of the International Labour Conference*, reperibile su: <[https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/ilo-director-general/statements-and-speeches/WCMS\\_710069/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/ilo-director-general/statements-and-speeches/WCMS_710069/lang--en/index.htm)>.

Samson K.T. (1981), *International Labour Organisation*, in *Encyclopedia of Public International Law*, a cura di R. Bernhardt, Amsterdam, Oxford, New York: Elsevier Science Publishers, p. 88.

Standing G. (2010), *The International Labour Organization*, in *New Political Economy*, p. 307.

Standing G. (2008), *The ILO: An Agency for Globalization? in Development and Change*, p. 355.

Supreme Court of Canada (2015), *Saskatchewan Federation of Labour v. Saskatchewan*, 30 January 2015, in *SCR*, p. 245.

Swepston L. (2013), *Crisis in the ILO Supervisory System: Dispute over the Right to Strike*, in *IJLLIR*, p. 199.

Turrini P. (2016), *Il diritto umano all'acqua nel diritto internazionale: una panoramica alla luce degli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite*, in *SIS Working Paper No 2016/3*, reperibile su: <[www.unitn.it/ssi](http://www.unitn.it/ssi)>.

van Alebeek R. e Nollkaemper A. (2012), *The Legal Status of Decisions by Human Rights Treaty Bodies in National Law in UN Human Rights Treaty Bodies: Law and Legitimacy*, a cura di H. Keller e G. Ulfstein (Cambridge: Cambridge University Press) p. 356.

van der Heijden P. (2018), *The ILO Stumbling towards Its Centenary Anniversary*, in *International Organization Law Review*, p. 203.

**The crisis of the supervisory system of the ILO in context: the fear is real, but panic is useless, by Marco Pertile**

The essay focuses on the current repercussions of the 2012 blockage of the ILO's supervisory system. The author shows that the international labour standards produced by the Organization are still being (and most likely will be) used as interpretive tools in other legal systems. However, the crisis of 2012 reveals that the ILO is not equipped to meet the challenges of work in this phase of decline of the globalized economy. In conclusion, he takes the view that a reform of the tripartite structure of the Organization would be necessary, but he argues that the political conditions for such reform are not present.

*Keywords:* Supervisory Systems, International Labour Organisation, CEACR, Subsequent Practice.

Marco Pertile è professore associato di Diritto internazionale nell'Università di Trento (Facoltà di Giurisprudenza, via Giuseppe Verdi, 53, 38122 Trento; Scuola di Studi Internazionali, via Tommaso Gar, 14, 38122 Trento – Italy) [marco.pertile@unitn.it](mailto:marco.pertile@unitn.it)