

## **L'Europa della crisi si rivolge all'OIL: come è cambiata la mobilitazione sui diritti sociali e del lavoro**

SOMMARIO: 1. - Portare la mobilitazione nella ricerca sull'OIL. - 2. - Il cambiamento che lo studio della mobilitazione offre alla ricerca sui diritti umani. - 3 - Fare ricerca sui cambiamenti della mobilitazione. - 4. - Il gruppo di paesi europei con 'debito sovrano' come nuovo centro di interesse per la mobilitazione OIL. - 4. a). - L'UE come 'allievo migliore' nelle procedure di ratifica e supervisione delle convenzioni OIL. - 5. L'OIL come sede di mobilitazione nella crisi: gli attori, il sistema di supervisione e la relazione tra mobilitazione e impegno. - 5. a). Gli attori dell'OIL. - 5. b) - La supervisione presso l'OIL: CEACR e CAS. - 5. c) - La recente attenzione dottrinale al sistema di supervisione OIL. - 5. d) - Mobilitazione e coinvolgimento: perché ricorrere all'OIL è diverso dal ricorso alle Corti. - 6. - Misurare il cambiamento della mobilitazione nella funzione di supervisione dell'OIL. - 6. a) - L'Europa della crisi davanti al CEACR. - 6. b) - La prova di una strategia di mobilitazione transnazionale: 'Alla ricerca delle note a piè di pagina'. - 6. c) - I risultati della mobilitazione davanti al CEACR. - 6. d) - La crisi davanti al CAS. - 7. - Speciali procedure OIL e crisi europea. - 7. a) - Crisi europea e procedura dei reclami. - 7. b) - La crisi europea innanzi al Comitato per la libertà di associazione. - 8. - Come cambia la mobilitazione nell'Europa della crisi: l'OIL e oltre.

*1.- Portare la mobilitazione nella ricerca sull'OIL* - Nonostante la conoscenza ampia e articolata della mobilitazione sui diritti umani<sup>1</sup> sviluppata negli ultimi decenni, lo studio del ricorso agli strumenti OIL è stato, con una recente e limitata eccezione<sup>2</sup>, curiosamente assente dalla voluminosa letteratura su questa organizzazione. Il più importante contributo che l'approccio alla mobilitazione può fornire allo studio dell'OIL (e, più in generale, ai sistemi internazionali delle Nazioni Unite sui diritti umani) è quello di evitare la caratterizzazione e la valutazione di tali sistemi ricorrendo al binomio *hard law-soft law*. L'OIL è stata infatti particolarmente afflitta dall'etichetta di "tigre senza denti"<sup>3</sup> e da argomenti fondati sul binomio *hard law-soft law*. Un esempio è fornito da quanto scritto recentemente da Brian Langille sulla funzione di supervisione svolta dall'OIL:

*"Sono tutti avvocati che parlano ad avvocati, incapaci di risolvere l'enorme e ingestibile obiettivo di provare a negoziare un semplice adempimento secondo diritto, senza contare l'adempimento di fatto. Il processo di supervisione è diventato un'isola legale all'interno dell'OIL, ampiamente disconnesso dal sostanziale "lavoro sul campo" dell'organizzazione... Il modo formale e legalista di procedere secondo hard law implica costi enormi per le capacità dell'OIL di lavorare, monitorare e raggiungere risultati nel mondo reale"*<sup>4</sup>.

---

(\*) Professoressa di Diritto sociale internazionale ed europeo presso l'IUE di Firenze.

<sup>1</sup> Desidero ringraziare Hannah Adzakpa e Liam McHugh Russell per l'eccezionale assistenza nella ricerca e Joanne Scott per i commenti sulla prima versione del lavoro.

<sup>2</sup> L'eccezione è l'attenzione all'elaborazione della Convenzione OIL sul lavoro domestico recentemente adottata (C189), cfr. *infra* nota 19 per ulteriori riferimenti.

<sup>3</sup> Si veda, per un'analisi approfondita che riflette sulla opinione secondo cui l'OIL 'been around forever, but... also has done nothing forever, so... is not terribly interesting' e una contro-argomentazione sulla rilevanza attuale dell'OIL negli studi IO: Helfer, 'Understanding Change in International Organisations: Globalization and Innovation in the ILO', 59 *Vanderbilt Law Review* (2009) 649, p. 655.

<sup>4</sup> B. Langille, "Hard Law Makes Bad Cases": The ILO (Nervously) Confronts New Governance Institutions', 32 *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* (2016) 402, p. 416. Gli studi di Brian

La prospettiva di mobilitazione dei meccanismi di supervisione e di ricorso all'OIL è molto diversa dalla semplice descrizione del sistema. Una simile prospettiva non prende in considerazione solo la mobilitazione degli avvocati ma anche degli attori della società civile. Essa osserva questi soggetti agire in sedi nazionali e internazionali (e non solo sedi giudiziarie) piuttosto che considerare la 'giurisprudenza' degli organismi OIL come il meccanismo-chiave attraverso cui le fonti OIL possono produrre effetti 'nel mondo reale'. A differenza degli approcci basati sul binomio *hard law-soft law*, quelli riguardanti la mobilitazione condividono la caratteristica di porre l'accento non tanto sulla necessità di calibrare la norma giuridica sui suoi risultati, quanto di sottolineare come il vero responsabile del cambiamento, ciò che rende le norme sui diritti umani vere forze di cambiamento nel mondo, sia il loro uso da parte degli attori<sup>5</sup>. Quindi la natura *hard o soft* delle norme non è né determinante né necessariamente centrale. La prospettiva che assume la mobilitazione al centro della riflessione è, a mio avviso, eccezionalmente proficua nel contesto dell'OIL.

2.- *Il cambiamento che lo studio della mobilitazione offre alla ricerca sui diritti umani* – Le diverse prospettive offerte dalla letteratura in materia di mobilitazione sui diritti umani inducono l'osservatore a chiedersi: cosa misura la mobilitazione? A questa domanda sono state date risposte molto diverse. Nell'illustrarle si può meglio mettere a fuoco l'oggetto dell'analisi. Per Beth Simmons la mobilitazione nazionale spiega *perché* i trattati internazionali delle Nazioni Unite sui diritti umani inducono cambiamenti sul piano, ad esempio, dei livelli di istruzione delle donne, secondo la CEDAW. Quest'ultima costituisce oggetto specifico della sua analisi.<sup>6</sup> Gráinne de Búrca si concentra, invece, sulla caratterizzazione dei trattati internazionali sui diritti umani, con i loro requisiti di *reporting* continuo e i resoconti ombra delle ONG, come un sistema di *governance* sperimentale. La mobilitazione o l'utilizzo da parte delle organizzazioni non governative dei trattati internazionali sui diritti umani costituisce un contributo essenziale all'obiettivo principale di mantenimento di un sistema di *governance* funzionale e vivace.<sup>7</sup> Da una prospettiva di antropologia legale, lo studio di Sally Engle Merry sulla mobilitazione della CEDAW mette in luce la tendenza di molti individui a "testare" i diritti umani in maniera imprevedibile, stratificata e del tutto parziale, come quadro di conoscenza e di azione. Sono i traduttori che utilizzano pienamente la cornice dei diritti umani, anche rivolgendosi alle Nazioni Unite, che collegano il livello locale con quello globale nei processi di "vernacularizzazione" dei diritti umani.<sup>8</sup> Altri, come Keck e Sikkink, si concentrano invece sul ruolo degli attivisti valutando come e quando questi creano collegamenti transfrontalieri e i processi che utilizzano per identificare e costruire campagne efficaci e reti come quelle sulla

---

Langille negli ultimi quindici anni o giù di lì, come riassunto e citato in questa pubblicazione, sono fortemente orientati sull'asse *hard-soft law* dell'OIL. La sua particolare prospettiva è che le norme OIL *dovrebbero essere* soft. Ciò implica, dal suo punto di vista, che l'irrigidimento delle norme OIL attraverso le corti costituzionali o dei diritti umani è inaccettabile e persino il monitoraggio dell'OIL è eccessivamente *hard* se comparato alle alternative preferite e più morbide di istruzione e consulenza. Ulteriori implicazioni di questo punto di vista sono indagate *infra* alla nota 44.

5 Si veda, per esempio, il commento di S. Engle-Merry sulla CEDAW, 'This is a form of global legality that depends deeply on its texts, not for enforcement but for the production of cultural meanings associated with modernity and the international. It is ultimately dependent on generating political pressure on states from the CEDAW Committee, from sympathetic leaders within a country, and from international and national nongovernmental organizations': *Human Rights and Gender Violence: Translating International Law into Local Justice* (2006) 86.

6 B. Simmons, *Mobilising for Human Rights: International Law in Domestic Politics* (2009).

7 G. de Búrca, 'Human Rights Experimentalism', 111 *American Journal of International Law* (2017) 217.

8 S. Engle Merry, *Human Rights and Gender Violence: Translating International Law into Local Justice* (2006), in particolare i capitoli 3 e 5.

violenza di genere. Le analisi sulle reti di attivisti considerano le sedi e il linguaggio giuridico dei diritti umani come una possibile via attraverso cui possono essere assunte altre iniziative (come campagne mediatiche o manifestazioni pubbliche come i circoli del silenzio).<sup>9</sup>

La mia analisi è diversa rispetto agli approcci sulla mobilitazione per i diritti umani sopra richiamati. Io sono interessata ai cambiamenti intervenuti nella mobilitazione, nella sua portata, negli attori coinvolti, nelle loro strategie. La mia analisi è basata sui diritti di uno specifico sistema (OIL) ed utilizzata per valutare i cambiamenti conseguenti a uno specifico ‘shock dei diritti’ derivato dalle condizionalità imposte dalle istituzioni sovranazionali e internazionali. La crisi europea del debito sovrano ha prodotto in effetti un vero e proprio sisma sul terreno dei diritti sociali e del lavoro, i cui effetti sui meccanismi e sulle istituzioni di supervisione, promozione e sostegno dei diritti sociali e del lavoro a livello internazionale restano tutti da verificare. Potrebbe tale shock indurre come conseguenza un più ampio ricorso da parte della società civile ai diritti internazionali sociali e del lavoro? La maggior parte degli studi sulla mobilitazione per i diritti umani identifica, sulle orme di Simmons, gli Stati “instabili” come quelli in cui i diritti umani destano maggior attenzione a causa dei rischi di loro violazione, con la conseguenza che gli Stati dell’UE, in particolare quelli occidentali, raramente hanno costituito oggetto di attenzione<sup>10</sup>. L’Europa della crisi costituisce quindi un nuovo interessante fuoco di analisi. Essa pone l’interrogativo su quando e come uno stato o una regione transitano da una fase di stabilità a una di instabilità. Tuttavia, piuttosto che concentrarmi sugli stati già identificati come instabili, io sono interessata alla fase di cambiamento, allo shock o alla transizione e a come questa si esprime attraverso la mobilitazione sui diritti. Inoltre, diversamente da Simmons, non intendo misurare i cambiamenti avvenuti in Europa come il risultato di tale mobilitazione, ma sono interessata piuttosto al funzionamento dei sistemi OIL come strumento per capire come vengono attivati e come rispondono alle profonde turbative dello *status quo* piuttosto che, come nell’analisi di de Búrca, concentrarmi su un sistema di *governance* che riceve *input* dalla società civile. Io intendo porre l’attenzione su come i nuovi attori e le nuove strategie vengono sviluppati sulla base degli *inputs* provenienti dall’OIL piuttosto che, come fa Engle Merry, investigare su chi, come i pensionati greci, preferisce utilizzare le norme OIL per risolvere controversie. In questa sede non intendo soffermarmi sulle possibili vie e azioni alternative per agire contro le dure condizioni imposte agli stati per la concessione di prestiti, anche se penso che la gamma di strategie e di soluzioni rinvenute dalla società civile nella crisi dell’Europa costituisca un’area proficua per ulteriori analisi lungo le linee qui esplorate.<sup>11</sup>

3.- *Fare ricerca sui cambiamenti della mobilitazione.* La sfida fondamentale posta dal focalizzare l’attenzione sui mutamenti della mobilitazione riguarda innanzitutto i dati: che cosa può e dovrebbe essere misurato; in che modo si possono valutare i cambiamenti nella mobilitazione dell’OIL, e cosa essa comporta?

L’orientamento fondamentale che sembra più produttivo da adottare in tale misurazione è quello di confrontare l’epicentro della crisi con il periodo precedente (secondo la logica del prima/dopo). Tuttavia, sviluppare questo metodo non è un compito semplice e gran parte della analisi tenta e testa diverse strade per misurare o tracciare la mobilitazione attraverso i sistemi OIL di supervisione e i reclami. Ciò comporta l’utilizzo di numeri e tabelle, che differiscono dai testi scritti tipici della dottrina giuridica. L’analisi mostra come certi dati, collegati a

---

9 M.E. Keck e K. Sikkink, *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics* (1998) in particolare il capitolo 5. Vedi anche la relazione storica di Sarah Snyder sul network di Helsinki: S. B. Snyder, *Human Rights Activism and the end of the Cold War* (2011).

10 Es. il focus di de Búrca sull’Albania, *supra* nota 6.

11 Per alcune prime mappature si veda: C. Kilpatrick e B. de Witte (eds) *Social Rights in times of Crisis in the Eurozone: The Role of Fundamental Rights Challenges* (2014).

successive inchieste e interviste, possono costruire una narrazione coinvolgente e interessante che vede attori esperti collaborare a livello nazionale e sovranazionale per attivarsi contro le misure di *austerità* in diverse sedi OIL. La principale conclusione che questi dati mostrano è come la crisi in Europa abbia innescato un aumento e una varietà di forme di mobilitazione davanti all'OIL.

Un'ulteriore prospettiva che cambia la mobilitazione e la sua misurazione suggerisce che i sistemi di monitoraggio dei trattati internazionali a carattere non giudiziario -compreso l'OIL, i regimi dei diritti umani delle Nazioni Unite e la Carta sociale europea- hanno caratteristiche che li rendono meno semplici ma più adatti a studiare i cambiamenti della mobilitazione rispetto ai sistemi giudiziari internazionali sui diritti umani, come la Corte europea dei diritti dell'uomo. Ciò in quanto la natura sistemica e reiterativa di tali regimi - come enucleato in diversi modi da de Búrca e Engle Merry, contando su resoconti periodici, dà ai promotori continue opportunità di partecipare ai modelli esistenti di controllo sulla osservanza delle norme. Ciò permette a coloro che studiano la mobilitazione di verificare come l'utilizzo di tale opportunità varia nel tempo. Anche gli elementi para-giudiziali di molti di questi sistemi, che consentono di presentare denunce individuali o collettive, spesso hanno caratteristiche quali la specializzazione o una posizione specifica per i sindacati e le ONG, tali da renderli sedi più favorevoli e facilmente accessibili per la mobilitazione ed il suo studio rispetto ai tribunali internazionali per i diritti umani. Allo stesso tempo, tuttavia, il modo in cui le Corti dei diritti umani considerano le pronunce degli organi di supervisione quasi-giudiziali può inibire il ricorso a questi organismi se i promotori preferiscono fare salva l'opzione del ricorso ai giudici togati. Tale circostanza apre nuove strade a ricerche volte ad esplorare come l'interazione tra le diverse sedi condiziona le scelte di mobilitazione. Le mie conclusioni rielaborano le conoscenze che un approccio basato sul cambiamento delle mobilitazioni può offrire.

*4.-Il gruppo di paesi europei con 'debito sovrano' come nuovo centro di interesse per la mobilitazione OIL -* La crisi finanziaria dell'UE e quella dei debiti sovrani hanno reso l'UE un nuovo centro di interesse per la mobilitazione sui diritti sociali e del lavoro. Per la prima volta sono state le istituzioni europee, in molti casi insieme al FMI, a richiedere cambiamenti su larga scala che hanno declassato i diritti sociali e del lavoro. I rapporti dell'UE con i diritti sociali ed economici protetti a livello internazionale, di conseguenza, hanno subito un brusco mutamento di rotta durante l'euro-crisi. L'attenzione va dunque rivolta ai nove stati membri con condizioni di lavoro e sociali specifiche modificate su richiesta dell'UE e/o del FMI a causa delle condizioni di debolezza provocate dal debito sovrano. A questi paesi si riferisce la Tabella 1. Di essi fanno parte sette paesi con salvataggio pieno -Cipro, Grecia, Ungheria, Irlanda, Lettonia, Portogallo, Romania- così come Spagna e Italia, sottoposte a specifiche forme di condizionalità sociali in ragione della fragilità del sistema bancario e del debito sovrano. Vale la pena notare che non si tratta solo di stati che applicano la moneta unica.

La crisi della bilancia dei pagamenti innescata dalla crisi finanziaria del 2007-2008 ha portato a testare le condizioni dei prestiti in Ungheria, Lettonia e Romania prima che la crisi del debito sovrano nell'eurozona portasse a una più ampia reazione dell'UE dal maggio 2010 in poi. È importante notare che la durata delle condizionalità mutava considerevolmente all'interno di questo gruppo di paesi. L'Ungheria ha partecipato a un programma per un solo anno, mentre la Grecia ha partecipato al programma per almeno otto anni. E, circostanza ancora più importante, anche l'intensità e la gamma delle condizioni sociali e di lavoro mutavano considerevolmente all'interno del gruppo. La Tabella 1 indica anche le date entro cui si è applicato il requisito della condizionalità. Ciò spiega la necessità di concentrare l'analisi sul periodo 2010-2015 tenendo conto del sistema di supervisione dell'OIL. Il periodo 2010-2015 coglie l'epicentro della crisi, quando cioè il maggior numero di stati dell'UE stava vivendo gli effetti delle condizioni di

prestito del debito sovrano ed è quindi la finestra temporale più adatta per cogliere i mutati effetti di mobilitazione all'interno del meccanismo di supervisione.

**Tabella 1 - Il gruppo di paesi UE con debito sovrano**

<b>State</b>	<b>Period</b>	<b>Form of conditionality</b>	<b>From EU states (EUR billion)</b>	<b>IFI involvement (EUR billion)</b>
Hungary	Nov 2008-Nov 2009	Sovereign debt programme	5.5	IMF: 9.1
Latvia	Jan 2009-Jan 2011	Sovereign debt programme	2.9	IMF: 1.7
Romania	May 2009-June 2011	Sovereign debt programme	5	IMF: 13 World Bank: 1
Ireland	Nov 2010-Dec 2013	Sovereign debt programme	67.5	IMF: 22.5
Portugal	May 2011-May 2014	Sovereign debt programme	78	IMF: 26
Cyprus	May 2013-March 2016	Sovereign debt programme	9 (70% disbursed)	IMF: 1
Greece I	May 2010-Mar 2012 (scheduled until 2014)	Sovereign debt programme	80	IMF: 30
Greece II	Mar 2012 –until end June 2015 (scheduled until end 2014, extended because of elections won by Syriza in January 2015)	Sovereign debt programme	145	IMF: 19.8
Greece bridging loan	July 2015	Sovereign debt programme	7	Repayment of IMF arrears
Greece III	Aug 2015-Aug 2018	Sovereign debt programme	85	IMF: none. It withheld support until July 2017 when it in principle approved 1.6 subject to EU assurances on Greek debt relief. No agreement on debt relief has been reached.
Spain	Summer 2011	ECB bond purchase conditionality		None
	July 2012-December 2013	Banking sector specific sovereign debt programme	41.3	

Italy	Summer 2011	ECB bond purchase conditionality		None
-------	-------------	----------------------------------	--	------

Naturalmente altri stati membri dell'UE hanno avuto sostanziali programmi di austerità con riduzione dei bilanci nello stesso periodo, in particolar modo il Regno Unito, e tali misure di austerità possono anche determinare importanti cambiamenti nei diritti sociali e, sia pur indirettamente, in quelli del lavoro. Perché quindi concentrarsi sul gruppo di paesi del debito sovrano piuttosto che identificare un più ampio spettro di stati membri dell'UE?

Ci sono tre ragioni collegate a questa scelta, tutte relative alla presenza di condizioni e prescrizioni internazionali e della UE tendenti alla modifica dei diritti sociali e del lavoro. In primo luogo, a differenza delle misure di austerità interna -incentrate principalmente sull'intenso risanamento del bilancio con conseguente maggiore incidenza sui quei diritti sociali gravanti sui conti pubblici- le condizioni contenute nel programma sono più ampie e in genere essenzialmente finalizzate alla ristrutturazione del diritto del lavoro e delle istituzioni sociali. Quindi, i bruschi tagli alla spesa pubblica sono solo uno degli obiettivi.

In secondo luogo, la crisi del debito sovrano enfatizza il ruolo centrale delle istituzioni dell'UE, in particolare della Commissione e della BCE, in quanto pianificatori, controllori ed esecutori delle condizioni sociali e lavorative applicate in questi stati. Mai prima d'ora queste istituzioni dell'UE erano state al centro di accuse di pesanti violazioni dei diritti sindacali e sociali. Tuttavia, l'UE non è membro dell'OIL e solo gli stati sono sottoposti alle sue norme. In terzo luogo, inoltre, il Fondo monetario internazionale è un attore-chiave in quei sette stati dell'UE con piano di salvataggio completo.

Tutte queste caratteristiche possono influire sulla mobilitazione dell'OIL. Esse rendono più probabile che i programmi siano mirati ai diritti e alle istituzioni del lavoro. La loro origine nelle istruzioni a carattere normativo-istituzionale provenienti dal FMI e da istituzioni dell'UE, può influire sulla volontà di mobilitarsi contro di loro. Sono queste istituzioni, insieme o piuttosto in alternativa agli stati, ad apparire gli obiettivi principali delle decisioni e delle strategie di mobilitazione.

4. a). - *L'UE come 'allievo migliore' nelle procedure di ratifica e supervisione delle Convenzioni OIL* – Il contrasto tra gli stati membri dell'UE prima e dopo l'inizio del debito sovrano deve essere chiarito. È proprio il contrasto tra la precedente storia positiva degli stati dell'UE in relazione al rispetto degli standard dell'OIL e la sfida rappresentata dalla diffusa applicazione del debito sovrano e della condizionalità sociale a rendere questa analisi interessante. C'è un chiaro distacco tra il prima e il dopo che consente di rilevare cambiamenti significativi nella strategia di mobilitazione.

Confrontando gli Stati UE con alcuni importanti casi di raffronto, è chiaro il motivo per cui essi sono stati tradizionalmente visti come 'allievi modello'<sup>12</sup> all'interno dell'OIL. Quest'ultima ha qualificato 12 delle sue Convenzioni come particolarmente importanti, otto fondamentali<sup>13</sup> e quattro sulla *governance*<sup>14</sup> o prioritarie. Queste, insieme al totale degli strumenti OIL ratificati

12 F. Maupain, *The Future of the International Labour Organisation in the Global Economy* (2013), pp. 40, 42.

13 Le otto convenzioni fondamentali sono: 1. Convenzione sulla libertà sindacale e la protezione del diritto sindacale, 1948 (C87); 2. Convenzione sul diritto di organizzazione e di negoziazione collettiva, 1949 (C98); 3. Convenzione sul lavoro forzato, 1930 (C29); 4. Convenzione sull'abolizione del lavoro forzato, 1957 (C105); 5. Convenzione sull'età minima, 1973 (C138); 6. Convenzione sulle forme peggiori di lavoro minorile, 1999 (C182); 7. Convenzione sull'uguaglianza di retribuzione, 1951 (C100); 8. Convenzione sulla discriminazione in materia di impiego e nelle professioni, 1958 (C111).

14 Le quattro convenzioni sulla *governance* sono: 1. Convenzione sull'ispezione del lavoro, 1947 (C81); 2. Convenzione sulla politica dell'impiego, 1964 (C122); 3. Convenzione sull'ispezione del lavoro

<sup>15</sup>, possono essere utilizzate come parametro di riferimento per comparare i modelli di ratifica, come mostrano le Tabelle 2 e 3. Esse disegnano un modello coerente di ratifica totale delle otto convenzioni considerate fondamentali dagli stati membri dell'UE ed uno molto elevato di ratifica delle quattro convenzioni sulla *governance* anche da parte degli stati con debito sovrano evidenziati nella tabella. Rispetto ai dati sulla ratifica da parte delle altre economie avanzate e dei paesi BRICS,<sup>16</sup> di cui alla Tabella 3, gli stati membri dell'UE costituiscono davvero i migliori allievi dell'OIL. Inoltre, nel sistema di supervisione gli stati dell'UE hanno tipicamente generato un tasso relativamente basso di violazione dei diritti<sup>17</sup>, a differenza del modello di violazioni 'complesse e pervasive'<sup>18</sup> identificato dall'OIL in alcuni stati membri durante la crisi del debito sovrano.

**Tabella 2 - L'UE come Regione modello nella ratifica delle convenzioni OIL**

<b>EU State/Ratifications</b>	<b>Of 8 Fundamental Conventions</b>	<b>Of 4 Governance Conventions</b>	<b>Total numbers of ratified conventions and protocols in force</b>
<b>Cyprus</b>	<b>8</b>	<b>3</b>	<b>51</b>
<b>Greece</b>	<b>8</b>	<b>3</b>	<b>51</b>
<b>Hungary</b>	<b>8</b>	<b>4</b>	<b>51</b>
<b>Ireland</b>	<b>8</b>	<b>3</b>	<b>47</b>
<b>Italy</b>	<b>8</b>	<b>4</b>	<b>75</b>
<b>Latvia</b>	<b>8</b>	<b>4</b>	<b>42</b>
<b>Portugal</b>	<b>8</b>	<b>4</b>	<b>64</b>
<b>Romania</b>	<b>8</b>	<b>4</b>	<b>38</b>
<b>Spain</b>	<b>8</b>	<b>4</b>	<b>86</b>
Austria	8	3	44
Belgium	8	4	72
Bulgaria	8	4	64
Croatia	8	3	46
Czech Republic	8	4	65
Denmark	8	4	53
Estonia	8	4	26
Finland	8	4	72

(Agricoltura), 1969 (C129) ; 4. Convenzione sulle consultazioni tripartite relative alle norme internazionali, 1976 (C144).

<sup>15</sup> Ci si potrebbe chiedere quale sia il numero massimo totale di convenzioni e protocolli OIL ratificati per meglio valutare il 'successo'. Una risposta precisa a questa domanda non è possibile a causa delle difficoltà di abrogare le Convenzioni obsolete. In effetti, per la prima volta nella sua storia, nel 2017 la Conferenza Internazionale sul Lavoro ha abrogato o ritirato sei Convenzioni obsolete, facendo uso di un emendamento del 2007 alla Costituzione dell'OIL. Tuttavia, l'analisi della pubblicazione 2014 dell'OIL *Rules of the Game: A Brief Introduction to International Labour Standards* mostra che l'OIL riconosce 72 Convenzioni e Protocolli come attualmente esistenti e questo può essere utilizzato come utile riferimento globale.

<sup>16</sup> Per un confronto più ampio, Bob Hepple ha osservato che il 60% degli Stati ha ratificato meno di un quarto delle convenzioni dell'OIL e oltre il 20% degli Stati meno di un quarto di loro, *Labour Laws and Global Trade* (2005) 35.

<sup>17</sup> Sebbene un'analisi recente per l'Europa (ad esempio le cifre della transizione post 1989) non sia facilmente disponibile e sarebbe assai preziosa, uno studio condotto da Weisband che misura l'ottemperanza in diverse Regioni del mondo guardando al numero di osservazioni per Convenzione tra il 1964 e il 1995 mostra in quel periodo una migliore performance globale da parte dell'Europa (non dell'UE): 'Discursive Multilateralism: Global Benchmarks, Shame and Learning in the ILO Labor Standards Monitoring System', 44 *International Studies Quarterly* (2000) 643.

<sup>18</sup> Comitato degli esperti OIL, osservazioni sulla Grecia (2011).

France	8	4	81
Germany	8	4	59
Lithuania	8	3	40
Luxembourg	8	2	69
Malta	8	2	47
Netherlands	8	4	67
Poland	8	4	66
Slovakia	8	4	70
Slovenia	8	4	66
Sweden	8	4	66
UK	8	3	56

**Tabella 3 - Termini di paragone per le ratifiche delle convenzioni OIL**

State/Ratifications	Of Fundamental Conventions	8	Of 4 Governance Conventions	Total numbers of ratified Conventions in force
US	2		1	12
Calavonada	8		2	22
Australia	7		3	41
Japan	6		3	34
Brazil	7		3	80
Russia	8		3	55
India	6		2	38
China	4		2	23
South Africa	8		2	24

5.- *L'OIL come sede di mobilitazione nella crisi: gli attori, il sistema di supervisione e la relazione tra mobilitazione e impegno.* – La mia analisi porta a concentrare l'attenzione sulla mobilitazione riguardo al ruolo di supervisione dell'OIL e alle attività ad esso collegate. La letteratura sull'OIL non si concentra su questo aspetto<sup>19</sup> in contrasto con la fiorente e vivace letteratura sulla mobilitazione per i diritti umani sviluppata con riguardo ai regimi dei diritti umani delle Nazioni Unite, in particolare ai diritti civili e politici, già discusso nell'introduzione. Ma può anche attingere fruttuosamente ad essa. Allo stesso tempo, questa analisi completa il nuovo interessante lavoro sociologico ed etnografico sulla mobilitazione e sul processo normativo dell'OIL in materia di definizione di standard nel quadro della recente Convenzione e Raccomandazione sul lavoro domestico.<sup>20</sup>

L'analisi degli standard OIL qui sviluppata ha carattere istituzionale e comparativo. Il *focus* scelto è su come il meccanismo istituzionale dell'OIL ha operato durante la crisi del debito sovrano dei paesi UE piuttosto che su come le norme OIL sono adottate, utilizzate o intese in una serie molto più ampia di sedi, come nei codici di condotta delle multinazionali, negli

19 Nella vasta e variegata dottrina sull'OIL non sono riuscite a trovare alcuna analisi incentrata su questo problema.

20 V. Blackett, 'The Decent Work for Domestic Workers Convention and recommendation 2011', 106 *American Journal of International Law* (2012) 778, pp. 791-4; Boris e Fish, "'Slaves No More": Making Global Labour Standards for Domestic Workers', 40 *Feminist Studies* (2014) 411 e il lavoro etnografico di Leila Kawar sulla realizzazione della Convenzione e della Raccomandazione OIL sui lavoratori domestici, 'Making the Machine Work: Technocratic Engineering of Rights for Domestic Workers at the International Labour Organisation', 21 *Indiana Journal of Global Studies* (2014) 483.



accordi commerciali o da parte dei tribunali nazionali o regionali. Molto del lavoro sull'OIL negli ultimi decenni rappresenta un esame di coscienza e una riflessione su come l'organizzazione possa trovare un proprio ruolo nel mondo contemporaneo<sup>21</sup>. In particolare, viene posto l'accento sullo spostamento dall'impostazione tradizionale sulla creazione di norme, ai principi e ai ruoli che l'OIL e le sue norme o principi giocano nelle catene di approvvigionamento globali e negli accordi commerciali bilaterali o multilaterali.<sup>22</sup> Senza voler in alcun modo negare l'importanza di tali riflessioni, osservare la mobilitazione attivata sulla base delle attuali convenzioni ratificate utilizzando i meccanismi di supervisione e di reclamo in risposta allo shock dei diritti sociali e del lavoro può dimostrarci e ricordarci l'utilità e la vitalità di quanto l'OIL ha già messo in atto. L'indagine comparata mira a confrontare i cambiamenti nell'uso della mobilitazione lungo tre dimensioni: attraverso più paesi; attraverso la gamma di strumenti OIL e su diversi periodi (prima della crisi / durante la crisi).

Nel complesso, l'obiettivo dell'analisi è di portare la prospettiva dei cambiamenti nella mobilitazione nel contesto inesplorato dell'OIL sul nuovo terreno dell'Europa della crisi. La ricerca mira a fornire a chi non abbia dimestichezza con le procedure OIL, vale a dire a coloro che pur interessati ai diritti sociali e dei lavoratori o alla crisi dell'euro o alla mobilitazione nei forum internazionali, non hanno una conoscenza specifica dell'OIL, un interessante esempio che mostri i diversi modi in cui l'OIL funziona in quanto sede di mobilitazione proprio sul quel terreno. In altre parole, la speranza è che la macchina istituzionale dell'OIL, che potrebbe sembrare arcana, complessa o poco interessante se descritta semplicemente come tale, possa essere animata allorché viene inserita nel contesto degli esperimenti su larga scala sui diritti sociali e del lavoro in Europa attraverso le condizionalità del debito sovrano. Una breve introduzione riguarderà sia gli attori che le modalità della supervisione. Una caratteristica dell'OIL è che offre diverse alternative. Quella dei reclami sarà trattata separatamente, per rendere l'analisi più chiara e consentire di sollevare questioni distinte riguardo alla scelta delle diverse vie.

5. a) - *Gli attori dell'OIL*. - È risaputo che sindacati e datori di lavoro hanno un posto speciale accanto agli stati nella *governance* dell'OIL, con la metà dei voti nella Conferenza internazionale del lavoro per la definizione delle norme così come nel Consiglio di amministrazione, l'organo esecutivo formato da 56 membri dell'OIL.<sup>23</sup> Ciò vale anche per le fasi di supervisione e denuncia, rispetto alle quali alle organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro vengono attribuiti ruoli speciali (v. *infra*). La caratteristica natura tripartita dell'OIL ha indotto a resistere alle iniziative dei direttori generali dell'OIL volte negli ultimi decenni ad aprire l'OIL a una più ampia gamma di ONG e di attori della società civile con interessi nel campo dei diritti di tutti quelli che svolgono attività lavorativa, compresi coloro che operano al di fuori delle tradizionali categorie di lavoratore e datore di lavoro.<sup>24</sup> La questione

---

21 Si veda ad esempio il simposio delle recensioni del libro di F. Maupain *supra* alla nota 11: Blackett, 'Beyond the "Rules of the Game"', 154 *International Labour Review (ILR)* (2015) 73; Rittich, 'The ILO: Challenges in Times of Crisis', 154 *ILR* (2015) 85; Charnovitz, 'Reinventing the ILO', 154 *ILR* (2015) 91; Langille, 'Persuading the Prisoners', 154 *ILR* (2015) 97 e la replica di Maupain: 'Revisiting the Future', 154 *ILR* (2015) 103; v. anche A. Marx, J. Wouters, G. Rayp and L. Beke (eds) *Global governance of Labour Rights: Assessing the Effectiveness of Transnational Public and Private Policy Initiatives* (2015).

22 Campling et al., 'Can Labour Provisions Work Beyond the Border? Evaluating the Effects of EU Free Trade Agreements', 155 *ILR* (2016) 357; Gravel, 'Is the Appropriation of International Labour Standards by new Actors Replacing or Complementing the ILO's Standards-Related Work?', in ILO, *Governance, International Law and Corporate Social Responsibility* (2008) ILO Research Series No. 116.

23 È necessario un voto dei due terzi della Conferenza internazionale del lavoro per adottare una nuova convenzione OIL

24 Per un'analisi v. Baccaro e Mele, 'Pathology of Path Dependence? The ILO and The Challenge of New Governance', 65 *ILR Review* (2012) 195.

dell'allargamento dell'OIL a un maggior numero di costituenti è stata avanzata nella maniera più esplicita da Juan Somavia, direttore generale nel 1999, nella sua relazione alla Conferenza internazionale del lavoro:

*“Le ONG hanno sostenuto molte iniziative volontarie che riguardano la cittadinanza nell'impresa e il benessere dei lavoratori, come i codici di condotta e l'etichettatura sociale. Le ONG di successo mostrano forza, flessibilità e immaginazione. Hanno i loro lati negativi: la loro azione può essere sporadica, la loro rappresentanza incerta, la durata della loro vita limitata e il loro finanziamento instabile. L'OIL deve supportare i modi in cui i suoi costituenti possono lavorare in modo più efficace in collaborazione con questi gruppi per perseguire obiettivi condivisi.”*<sup>25</sup>

Non va sottovalutato il rilievo e l'interesse di questi dibattiti. Tuttavia, è importante non tracciare una linea troppo netta, specialmente in periodi di crisi dei diritti sociali e del lavoro negli stati, tra sindacati e ONG. In alcuni paesi europei, per esempio in Grecia, i principali attori della società civile organizzata che hanno resistito alle misure di austerità sono stati i sindacati.<sup>26</sup> La stabilità, l'affiliazione e la rappresentanza su larga scala hanno molti profili positivi, specialmente in tempo di crisi. Allo stesso tempo, è anche importante non rappresentare i sindacati con lo stereotipo di rigide, vecchie burocrazie e le ONG come entità effervescenti, dinamiche e in continua evoluzione. Non solo può accadere il contrario, ma nell'Europa della crisi i sindacati hanno agito in modi nuovi degni di attenzione. Infine, non vanno trascurati i ruoli che le ONG svolgono già nelle procedure di supervisione dell'OIL, facendo uso del loro *status* di osservatori nel secondo pilastro, il Comitato per l'applicazione delle norme. Più di 20 ONG, cui è riconosciuto uno *status* ufficiale,<sup>27</sup> di solito partecipano al Comitato.<sup>28</sup>

5. b) - *La supervisione presso l'OIL: CEACR e CAS.* - La regolare funzione di supervisione dell'OIL è svolta da due comitati, i due pilastri collegati del sistema di vigilanza, entrambi istituiti e funzionanti dal 1926: il comitato di esperti sull'applicazione delle convenzioni e raccomandazioni (il CEACR o comitato di esperti) e il comitato per l'applicazione delle norme (CAS).<sup>29</sup> Il ruolo del comitato di esperti, composto da 20 giuristi che si riuniscono alla fine di

---

25 *Decent Work: Report of the Director-General* (1999), 39-40.

26 Psychogiopoulou, 'Welfare Rights in Crisis in Greece: The Role of Fundamental Rights Challenges' in C. Kilpatrick e B. de Witte *supra* nota 10, p. 5.

27 L'OIL ha istituito un elenco speciale di ONG nel 1956 <http://www.ilo.org/pardev/partnerships/civil-society/ngos/ilo-special-list-of-ngos/lang--en/index.htm>. L'inclusione nell'elenco è soggetta a: "The aims of organizations requesting admission to the ILO Special List should be in harmony with the spirit, aims and principles of the ILO Constitution and the Declaration of Philadelphia. The length of existence, membership, geographical coverage of the organization, its practical achievements and the international nature of its activities constitute the main criteria for such admission. A further requirement is that the organization have an evident interest in at least one of the fields of activity of the ILO." Include ONG come il Forum europeo delle persone disabili, la FIDH e Women in Informal Employment: Globalising and Organising. Ogni anno, le ONG presenti in questo elenco richiedono l'accesso alle varie commissioni della conferenza di quell'anno e le decisioni sono prese dal Comitato di selezione della Conferenza.

28 Va tuttavia notato che la maggior parte delle ONG internazionali che partecipano al CAS sono confederazioni sindacali internazionali o regionali, ad esempio nel 2011 la Confederazione europea dei sindacati indipendenti, la Confederazione europea dei sindacati, la Confederazione generale dei sindacati e la Federazione internazionale dei lavoratori dei trasporti.

29 La base della Costituzione dell'OIL per la vigilanza è l'articolo 23 che prevede '1. The Director-General shall lay before the next meeting of the Conference a summary of the information and reports communicated to him by Members in pursuance of articles 19 and 22. 2. Each Member shall communicate to the representative organizations recognized for the purpose of article 3 copies of the information and reports communicated to the Director-General in pursuance of articles 19 and 22.' L'istituzione anticipata e la successiva elaborazione degli organismi di vigilanza per oltre un secolo su questa base costituzionale è influenzata dall'impossibilità e

ogni anno, è di fornire una valutazione imparziale e tecnica sull'applicazione delle norme internazionali del lavoro negli stati. Tale organismo svolge la sua missione in molti modi, il più importante dei quali è la redazione di osservazioni<sup>30</sup> in una relazione annuale contenente commenti su questioni fondamentali poste dall'applicazione di una particolare convenzione da parte di uno stato. Il CEACR opera sulla base non solo di rapporti dei governi<sup>31</sup> (attualmente<sup>32</sup> esiste un ciclo triennale di rapporti governativi sulle 12 convenzioni fondamentali e di *governance* e un ciclo quinquennale su tutte le convenzioni ratificate), ma anche (potenzialmente) degli *input* delle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori. L'articolo 23(2) della Costituzione OIL obbliga i governi a inviare copie di tutti i rapporti sulle convenzioni ratificate e non ratificate alle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori. Da ciò si è sviluppata una pratica in base alla quale tali organizzazioni possono avanzare qualsiasi osservazione tramite il loro governo o direttamente all'OIL, che confermerà la ricezione e ne invierà una copia al loro governo.<sup>33</sup> Val la pena sottolineare che negli ultimi venticinque anni si è assistito a un notevole aumento del numero di osservazioni da parte delle organizzazioni dei lavoratori al CEACR.<sup>34</sup> Inoltre, la procedura dell'ufficio OIL persegue l'obiettivo di garantire che le organizzazioni nazionali dei lavoratori e dei datori di lavoro ricevano copia dei commenti degli organismi di vigilanza e delle richieste di rapporti, in modo da incoraggiare la successiva partecipazione delle organizzazioni dei datori di lavoro o dei lavoratori. In effetti, il CEACR e il CAS sottolineano regolarmente il valore dei commenti delle organizzazioni datoriali e sindacali, come mezzo per assisterli in particolare nella valutazione sulla effettiva applicazione delle convenzioni ratificate.

Il comitato degli esperti ha una serie di modalità per esprimere le sue preoccupazioni.<sup>35</sup> Uno di questi è la decisione stessa di fare un'osservazione su una particolare convenzione. Altre modalità saranno esaminate più avanti. Tuttavia, uno speciale strumento istituzionale di segnalazione va sottolineato. Si tratta dell'uso di 'note a piè di pagina' o di note speciali come caratteristica essenziale dell'azione del CEACR. Note siffatte possono specificare un

---

indesiderabilità di controllo effettivo esercitato solo nella formazione plenaria della Conferenza internazionale del lavoro.

30 Nell'esaminare l'applicazione delle norme internazionali del lavoro, il Comitato di esperti formula due tipi di osservazioni: osservazioni e richieste dirette. Mi concentro sulle osservazioni perché, come afferma il Comitato, 'Observations are generally used in more serious or long standing cases of failure to fulfil obligations.' (Relazione generale, dichiarazione ripetuta ogni anno). Le richieste dirette riguardano domande più tecniche o richieste di ulteriori informazioni. Non sono pubblicate nella relazione della Commissione, ma sono comunicate direttamente ai governi interessati. Per questo motivo, non le utilizzo per il grafico sulla mobilitazione. La relazione annuale del Comitato comprende anche una breve relazione generale che illustra come ha svolto il suo lavoro e questioni di interesse generale per l'adempimento degli obblighi dell'OIL da parte degli Stati membri nonché, in una parte separata, un'indagine generale su una serie di strumenti OIL collegati quali, ad esempio, l'orario di lavoro o la sicurezza sociale.

31 I governi sono tenuti, ai sensi dell'articolo 22 della convenzione OIL, a presentare rapporti sulle convenzioni ratificate.

32 Nel 2009 il Consiglio di amministrazione ha convenuto di aumentare il ciclo di relazioni per le convenzioni fondamentali e di *governance* da 2 a 3 anni a partire dal 2012.

33 Sul rilievo che la pratica delle osservazioni dei lavoratori e delle organizzazioni dei datori di lavoro non è chiaramente richiesta dall'articolo 23 della Costituzione OIL, accanto all'ampia intesa del 1986 su quali organizzazioni dei lavoratori possono fare osservazioni (cioè non solo le organizzazioni più rappresentative di cui all'articolo 23 (2)) della Costituzione OIL), Maupain, 'The ILO Regular Supervisory System: A Model in Crisis?', 10 *International Organisations Law Review* (2013) 117, p. 130. Egli suggerisce che ciò ha avuto un effetto di 'sostituzione' della creazione dei reclami. Il secondo meccanismo di denuncia è discusso in seguito all'analisi della mobilitazione nel sistema di supervisione.

34 Maupain *ibid.*, a p. 130 rileva che nel 1993 ci sono state alcune osservazioni al CEACR e successivamente 'un'esplosione' con 1116 nel 2011. Un'analisi più approfondita di questo aumento sarebbe altamente produttiva dal punto di vista della mobilitazione.

35 Va notato che il sistema di supervisione seleziona gli Stati anche per ragioni positive, notando casi di progresso, soddisfazione e interesse. Ma questo aspetto non è al centro della mia analisi.

precedente obbligo di segnalazione al Comitato di esperti (si parla di singola nota a piè di pagina) o chiedere al governo di fornire tutti i dettagli sulla questione alla prossima Conferenza internazionale del lavoro (si parla di doppia nota a piè di pagina).<sup>36</sup> L'esistenza di osservazioni del comitato di esperti (in particolare quelle contenenti doppie note a piè di pagina),<sup>37</sup> è cruciale per il secondo pilastro del sistema di vigilanza, il CAS.

Il CAS è il comitato della Conferenza sulla applicazione delle norme, un grande<sup>38</sup> organo tripartito composto da rappresentanti dei governi, delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro. Mentre il comitato è permanente, i suoi membri e coloro che detengono i ruoli-chiave vengono scelti ogni anno. Il comitato seleziona 24 o 25 casi individuali<sup>39</sup> attingendo alle circa 700 osservazioni CEACR prodotte ogni anno dalla discussione tripartita. Sulla base di queste discussioni esso presenta conclusioni che possono raccomandare specifici passi da parte degli stati per porre rimedio a un problema o per invitare a missioni OIL o a forme di assistenza tecnica.<sup>40</sup> Le situazioni di particolare interesse sono indicate in paragrafi speciali della relazione generale. Il rapporto CAS è presentato alla Conferenza internazionale del lavoro di giugno per la discussione in sessione plenaria. Come afferma Swepston, un ex funzionario di alto livello dell'OIL, i due comitati hanno un rapporto complementare piuttosto che gerarchico, costituendo 'un elemento pubblico e politico di discussioni dirette con i governi selezionati in un sistema tripartito per raccogliere ulteriori informazioni ed esercitare ulteriore pressione su di loro in un contesto pubblico per attuare le Convenzioni da essi ratificate. Ciascun comitato basa il suo lavoro in gran parte sull'altro, in modo circolare e complementare'.<sup>41</sup>

5. c) - *La recente attenzione dottrinale al sistema di supervisione OIL.* – La recente dottrina sui meccanismi di supervisione dell'OIL<sup>42</sup> si concentra quasi esclusivamente sulla tutela di un solo

---

36 I criteri per l'applicazione delle note a piè di pagina sono stabiliti dal Comitato di esperti nella sua relazione generale ogni anno come segue, con la differenza nella decisione di emettere una nota singola o una doppia nota a piè di pagina:

- la gravità del problema; a tale riguardo, il Comitato sottolinea che una considerazione importante è la necessità di valutare il problema nel contesto di una particolare Convenzione e di prendere in esame le questioni che riguardano i diritti fondamentali, la salute, la sicurezza e il benessere dei lavoratori, nonché qualsiasi impatto, anche a livello internazionale, sui lavoratori e altre categorie di persone protette;
- la persistenza del problema;
- l'urgenza della situazione; la valutazione di tale urgenza è necessariamente specifica del caso, secondo criteri standard in materia di diritti umani, come situazioni di pericolo di vita o problemi in cui è prevedibile un danno irreversibile; e

- la qualità e la portata della risposta del governo nei suoi rapporti o l'assenza di risposta alle questioni sollevate dal comitato, compresi i casi di rifiuto chiaro e ripetuto da parte di uno Stato di adempiere ai suoi obblighi.

37 Il Comitato di esperti prende la posizione, come stabilito nella sua relazione generale ogni anno, 'that it exercises restraint in its recourse to "double footnotes" in deference to the Conference Committee's decisions as to the cases it wishes to discuss.'

38 È un comitato di grandi dimensioni composto da oltre 230 membri e deputati. Per questo motivo, molte discussioni si concentrano sulla gestione del tempo di lavoro e sui limiti della policy sul tempo di parola dei membri del Comitato.

39 La riduzione dell'elenco dei casi da 25 a 24 nel 2015 è stata contestata e deplorata dai membri dei lavoratori sul CAS.

40 Vedi oltre, ILO *The Committee on the Application of Standards of the International Labour Conference. A dynamic and impact built on decades of dialogue and persuasion* (2011) (p. 192).

41 Swepston, 'Crisis in the ILO Supervisory System: Dispute over the Right to Strike', 29 *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* (2013) 199, at 202-3.

42 Un ulteriore elemento ricorrente di analisi del sistema di supervisione dell'OIL, in particolare il CEACR, è che è vittima del suo stesso successo, collassando sotto il peso delle relazioni da esaminare, delle osservazioni da preparare e di altri compiti come il monitoraggio del *follow-up* dei reclami con una riunione del Comitato di sole tre settimane all'anno per svolgere il proprio lavoro. Maupain *supra*, nota 32; Gravel, 'Les mécanismes de contrôle de l'OIT: bilan de leur efficacité et perspectives d'avenir' e Simpson, 'Standard Setting and Supervision:

diritto, il diritto di sciopero. L'ultimo decennio ha registrato un'ondata di studi sull'OIL e il diritto di sciopero indotta principalmente dall'interruzione nel 2012 della funzione di supervisione, per la prima volta dal suo avvio nel 1927, a causa di una controversia<sup>43</sup> molto discussa sul versante datoriale su come opera la supervisione con riferimento al diritto di sciopero. Questa disputa incrocia la presente ricerca sotto tre punti di vista. Innanzitutto perché la crisi dell'Europa ha avuto luogo durante la sospensione dell'attività di supervisione dell'OIL. Al tempo stesso, l'intensa analisi di questa disputa ha portato a una migliore spiegazione del disegno del sistema di supervisione e all'attenzione alla diffusione dei suoi risultati. Per quanto riguarda la concezione di supervisione, è stata sottolineata e sviluppata la natura complementare delle due componenti del sistema di controllo dell'OIL e la qualificazione delle decisioni del comitato di esperti come 'interpretazioni operative' delle norme dell'OIL. Tale lettura sottolinea, da un lato, la 'funzione interpretativa' di quel Comitato e lo riconcilia, dall'altro, al fatto che la Costituzione dell'OIL riserva la formale funzione interpretativa alla Corte internazionale di giustizia.<sup>44</sup> L'accresciuta rilevanza della diffusione dei risultati scaturiti dal sistema di supervisione dell'OIL presso le giurisdizioni nazionali (soprattutto canadesi) e regionali (CEDU) o altrove, ha provocato la reazione datoriale volta a indebolire il ruolo di supervisione dell'OIL<sup>45</sup>. Questa vicenda svela le complesse interazioni che possono svilupparsi tra le dimensioni internazionali e transnazionali delle norme internazionali e della stessa funzione di controllo dell'OIL. Una terza dimensione dell'analisi del diritto di sciopero è all'attenzione dell'UE: principalmente per il modo in cui le sentenze della Corte di giustizia sul mercato interno<sup>46</sup> entrano in conflitto con le norme OIL e del Consiglio d'Europa sulla libertà di associazione e sugli appalti pubblici. Ciò si interseca con la presente analisi, nel senso che mostra l'Europa come luogo in cui la protezione dei diritti sociali e del lavoro non è più normalmente assicurata, sebbene si concentri solo su un esempio specifico.

5. d) - *Mobilitazione e coinvolgimento: perché ricorrere all'OIL è diverso dal ricorso alle Corti.* - Ma non basta discutere solo della mobilitazione dell'OIL. Ha senso anche analizzare gli attori che si mobilitano attorno alle Corti, all'OIL e ad altri organi di controllo o risoluzione delle controversie sui diritti umani. Essi si attivano per cercare di ottenere l'interpretazione e l'applicazione - da parte di organismi considerati particolarmente autorevoli, legittimati o determinanti - delle norme per la risoluzione delle controversie. Tuttavia, non è possibile

---

A System in Difficulty' entrambi in J-C Javillier, B. Gernigon & G. Politakis (eds), *Les Normes Internationales du Travail: Un Patrimoine pour L'avenir — Mélanges en L'honneur de Nicolas Valticos* (2004) 3, 47.

43 Vedi per esempio Swepston, *supra* nota 40; La Hovary, 'The ILO's Employers' Group and the Right to Strike,' 22 *Transfer* (2016) 401; Ewing, "Myth and Reality of the Right to Strike as a 'Fundamental Labour Right'", 29 *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* (2013) 145.

44 Rilevando che il ruolo del CEACR è simile a quello degli organi del trattato IHR delle Nazioni Unite, La Hovary, 'The ILO's Supervision bodies' 'soft law jurisprudence' in A. Blackett and A. Trebilcock (eds) *Research Handbook of Transnational Labour Law* (2015) 316; Swepston, *supra*, nota 40 guardando le Osservazioni conclusive del CESCR e il Comitato CEDAW, *supra* nota 32.

45 Vedi Vogt, 'The Right to Strike and the International Labour Organisation (ILO)', 27 *King's Law Journal* (2016) 110. Obiettando con forza sul collegamento operato dalla Corte suprema canadese con la commissione per la libertà di associazione dell'OIL per la sua errata "elevazione" in fonte giudiziaria, con ampi riferimenti a Langille, *supra* nota 3, vedi Heenan, 'Saskatchewan Federation of Labor and Strikes in the Public Sector: Confusing Social Rights with Fundamental Ones', 19 *Canadian Lab & Emp LJ* (2016) 399. Per una comparazione Canada/UE vedi Fudge, 'Constitutionalizing Labour Rights in Canada and Europe: Freedom of Association, Collective Bargaining, and Strikes', 68 *Current Legal Problems* (2015) 267.

46 Il quartetto 'Laval': vedi, per un collegamento tra il diritto di sciopero in questi casi e gli sviluppi OIL, Novitz, 'The Internationally Recognized Right to Strike: A Past, Present and Future Basis Upon which to Evaluate Remedies for Unlawful Collective Action?', 30 *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* (2014) 357; sui conflitti per gli appalti pubblici tra questa giurisprudenza e le norme dell'OIL vedi Bruun, Jacobs e Schmidt, 'ILO Convention No 94 in the aftermath of the *Rüffert* case', 16 *Transfer* (2010) 473.

cogliere i ruoli dell'OIL nella crisi del debito sovrano dell'UE, e in senso più ampio, senza considerare anche le sue azioni come agente e attore autonomo, ovvero ciò che potrebbe essere definito il coinvolgimento dell'OIL. A differenza dei tribunali, l'OIL non limita il proprio ambito e la sua missione alle funzioni di risoluzione delle controversie o alla supervisione. Naturalmente, i profili dell'attività dell'OIL hanno alcune somiglianze con i tradizionali ruoli giudiziari: è così quando il Comitato di esperti dell'OIL attinge ai rapporti presentati dai governi per valutarne la conformità e ancor più quando il Comitato sulla libertà di associazione decide una controversia che gli sia stata sottoposta. Tuttavia, la crisi del debito sovrano dell'UE esemplifica tanto la gamma molto più ampia di ruoli che l'OIL può giocare, quanto la sua peculiare attività, che la rendono assai più di un organismo di risoluzione delle controversie o di supervisione. Questi ruoli più complessi includono anche la sua Missione di Alto Livello in Grecia nel 2011<sup>47</sup>, nonché le varie forme di interazione con le istituzioni dell'UE e il Fondo monetario internazionale.

Al tempo stesso è importante essere consapevoli che la dualità dell'OIL come sede di mobilitazione e come attore impegnato probabilmente implica modi di interazione che meriterebbero di essere indagati. Nel contesto di un'indagine sulla mobilitazione dell'OIL, la questione-chiave è se queste interazioni tra l'attività dell'OIL come attore impegnato e come luogo di mobilitazione siano tali da rendere impraticabile occuparsi esclusivamente di quest'ultima funzione. Si potrebbe sostenere che proprio questa sarà trasformata o potrebbe essere trasformata dall'impegno dell'OIL, che potrebbe distorcere significativamente i dati che la riguardano. Certamente l'arco della crisi dell'euro solleva importanti interrogativi relativi sia alla misurazione diacronica della mobilitazione e dell'impegno in generale e alla ricerca, in particolare, di prove dell'apprendimento e dell'adeguamento istituzionale da parte dell'OIL e anche dell'UE. Ad esempio, il primo e vasto impegno nel caso della Grecia ha fornito all'OIL non solo la conoscenza diretta dei problemi sollevati dalla condizionalità sociale del debito sovrano dell'UE, ma anche la possibilità di agire preventivamente in successivi episodi di debito sovrano, come nella vicina Cipro, che è entrata in un programma tra marzo 2013 e marzo 2016, per cercare di prevenire violazioni analoghe, come l'assenza di dialogo sociale o il superamento legislativo dei contratti collettivi. Insomma ciò che potrebbe leggersi come mobilitazione decrescente in realtà potrebbe essere il frutto di un efficace intervento preventivo dell'OIL o dell'UE per evitare il riprodursi di aree di inosservanza delle norme dell'OIL. Malgrado queste interessanti considerazioni, l'attenzione alla mobilitazione risulta possibile e utile. Uno degli obiettivi principali dell'analisi è vedere se, nel complesso, durante la fase più alta del programma del debito sovrano, si sia registrato un aumento delle conclusioni dell'OIL sulla probabile violazione delle sue norme. Tale risultato resterà valido anche se si registra un qualche effetto derivante dall'impegno diretto dell'OIL. L'impegno dell'OIL, infatti, può essere una possibile spiegazione dei cambiamenti nella mobilitazione, la quale a sua volta può condurre all'impegno dell'OIL.<sup>48</sup> L'esplorazione delle strategie di mobilitazione può quindi

---

47 *Report on the High Level Mission to Greece, Athens, 19-23 September 2011* (ILO, 2012, p. 71).

48 La missione di alto livello in Grecia lo illustra perfettamente. La Confederazione greca dei sindacati (GSEE) ha formulato osservazioni su un numero eccezionalmente alto di convenzioni. Di conseguenza, il CEACR nel 2011, alla luce della complessità e della pervasività delle misure adottate nel quadro del meccanismo di sostegno, ha invitato il governo greco ad avvalersi dell'assistenza tecnica dell'OIL e ad accettare una missione ad alto livello per facilitare una comprensione globale delle questioni prima di esaminare l'impatto delle misure in questione sull'applicazione delle convenzioni ratificate. Nel giugno 2011 la CAS ha discusso dell'applicazione della Convenzione n. 98 da parte della Grecia. Ha accolto con favore l'indicazione del governo che stava lavorando ad accordi con l'OIL per la visita della missione ad alto livello proposta dal comitato di esperti. Ha ritenuto che il contatto con il FMI e l'UE avrebbe anche aiutato la missione a comprendere la situazione. L'obiettivo della missione, così come definito dal comitato di esperti e la richiesta avanzata dal CAS, era duplice. Da un lato, la missione di alto livello intendeva raccogliere informazioni sull'applicazione delle convenzioni che la GSEE ha portato all'attenzione degli organi di controllo nei settori della libertà di associazione e contrattazione collettiva, della protezione dei salari, della politica dell'occupazione, della sicurezza, non discriminazione e ispezione del

migliorare la conoscenza e offrire ulteriori percorsi per una ricerca sui molteplici ruoli svolti dall'OIL nella crisi del debito sovrano dell'UE o più in generale.

6. - *Misurare il cambiamento della mobilitazione nella funzione di supervisione dell'OIL.* - Come misurare la mobilitazione attraverso questi percorsi di analisi? Mentre la letteratura sulla mobilitazione per i diritti umani può fornire qualche utile suggestione, l'assenza di attenzione nella letteratura sulla mobilitazione riguardo agli strumenti OIL solleva una serie di domande interessanti riguardo alla loro misurazione e caratterizzazione. In questa sede verifico vari metodi principalmente quantitativi per identificare e misurare la mobilitazione nella crisi dell'euro intorno alle possibili sedi offerte dal sistema OIL. Ciò dà il senso sia dei cambiamenti intervenuti nella mobilitazione che dei cambiamenti che tale mobilitazione apporta ai risultati dell'OIL.

6. a) – *L'Europa della crisi davanti al CEACR.* - La ricerca ha rilevato tutte le osservazioni fatte dal CEACR tra il 2010 e il 2015 ai nove stati coinvolti nell'euro-crisi. 53 diverse convenzioni sono state oggetto di osservazioni in questi 9 Stati membri dell'UE nel periodo 2010-2015 su un totale di 242 osservazioni. La domanda principale è: come valutare questi dati? Un primo approccio valutativo è contenuto nella Tabella 4, che confronta il numero di osservazioni rivolte a questi Stati nei sei anni precedenti il periodo dell'euro-crisi 2010-2015 per vedere se è possibile cogliere rilevanti differenze.

**Tabella 4 - Osservazioni del CEACR prima e durante la crisi negli Stati del debito sovrano dell'UE**

<b>CEACR Observations By state</b>	<b>2004-2009</b>	<b>2010-2015</b>
Cyprus	16	11
Greece	26	53
Hungary	12	17
Ireland*	9	28
Italy	25	23
Latvia	20	10
Portugal	31	33
Romania	28	20
Spain	37	47
<b>Total</b>	<b>204</b>	<b>242</b>
<b>Average</b>	<b>22.7</b>	<b>27</b>

\*L'Irlanda, molto insolitamente per uno Stato UE, non ha adempiuto ai suoi obblighi di rendiconto per un lungo periodo dal 2002 in poi. Ciò ha influito sulla natura delle osservazioni ad essa indirizzate.

---

lavoro. D'altra parte, mirava a facilitare una comprensione globale della situazione eccezionale in cui si trovava il paese e dell'impatto delle politiche delle organizzazioni internazionali in questo contesto, al fine di avanzare proposte costruttive su una possibile via da seguire.

La tabella mostra che un confronto quantitativo così diretto è piuttosto limitato nell'indicare che la crisi dei diritti sociali verificatasi in questi Stati dell'UE nel periodo 2010-2015 è stata avvertita all'interno del sistema di supervisione. C'è stato un aumento del numero medio annuo di osservazioni da 22,7 nel periodo pre-crisi a 27 in quello successivo. Tuttavia, la tabella mostra che ci sono importanti variazioni all'interno del gruppo degli Stati interessati. Mentre in alcuni di essi le osservazioni sono raddoppiate (Grecia) o più che triplicate (Irlanda), in altri sono diminuite (Cipro, Lettonia). Di conseguenza, la tabella non indica certo una trasformazione trasversale del modo in cui la crisi del debito sovrano UE ha influenzato la valutazione degli Stati da parte del CEACR. Si sarebbe potuto quindi concludere, se ci si fosse fermati qui, che il sistema di supervisione dell'OIL è stato nel migliore dei casi modestamente influenzato dai drastici cambiamenti dei diritti sociali causati dalle condizionalità imposte dal prestito fornito al debito sovrano.

Tuttavia, andando più a fondo si possono cogliere ulteriori risposte e maggiori informazioni contestuali. Una soluzione è quella di collocare il gruppo dei paesi con debito sovrano UE all'interno dell'UE a 28. Il che ci permette di verificare se il numero di osservazioni e il cambiamento quantitativo prima e durante la crisi differiscono in modo significativo (v. Tabella 5).

**Tabella 5 - Confronto tra UE-28 e gruppo di paesi UE con debito sovrano davanti al CEACR**

	<b>EU-28</b>	<b>EU sovereign debt</b>
<b>Average annual observations during crisis</b>	<b>19.6</b>	<b>27</b>
<b>Trend of observations before and during 2010-2015</b>	<b>Down</b> <b>606 (2004-2009)</b> <b>548 (2010-2015)</b>	<b>Up</b> <b>204 (2004-2009)</b> <b>242 (2010-2015)</b>

Nel complesso possiamo vedere che il numero di osservazioni durante la crisi è salito negli Stati del debito sovrano (da 204 a 242), ma è sceso in tutta l'UE (da 606 a 548). Sebbene non vi sia un'enorme differenza, i dati indicano un andamento diverso per i paesi con debito sovrano e per gli altri Stati dell'UE nel periodo della crisi. E mentre il numero medio annuo di osservazioni per tutti gli Stati dell'UE 2010-2015 è di 19,6, per quelli del debito sovrano è di 27. Collocare quest'ultimo gruppo all'interno dell'UE a 28 evidenzia pertanto la tendenza verso una differente interazione del gruppo di paesi con debito sovrano con il sistema di supervisione dell'OIL durante il periodo della crisi.

Osservando la Tabella 4, bisogna chiedersi perché Spagna e Portogallo abbiano un tale record negativo di osservazioni in entrambi i periodi di tempo rispetto, ad esempio, a Cipro e Lettonia. Per rispondere a tali domande è necessario conoscere i canali attraverso i quali il CEACR ottiene le sue informazioni e come queste varino nel tempo, vale a dire scoprire cosa determina le osservazioni e non limitarsi a contarne il numero. E' questa la chiave per collegare la mobilitazione dell'OIL al suo sistema di supervisione che si avvale, oltre che dei rapporti



governativi, anche delle osservazioni fornite dalle organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro. Le organizzazioni dei lavoratori sembrano la pista più promettente da seguire per analizzare i cambiamenti nella mobilitazione di fronte alla drammatica riduzione dei diritti sociali e del lavoro. Cosa emerge dalla rilevazione delle osservazioni avanzate dalle organizzazioni dei lavoratori contro le osservazioni CEACR negli Stati del debito sovrano?

**Tabella 6 - Mappa delle osservazioni delle organizzazioni dei lavoratori prima e durante l'euro-crisi**

<b>Workers observations to CEACR</b>	<b>2004-2009</b>	<b>2010-2015</b>
Cyprus	2	0
Greece	10	57
Hungary	9	8
Ireland	3	4
Italy	39	32
Latvia	6	15
Portugal	22	50
Romania	22	35
Spain	14	120
<b>Total</b>	<b>127</b>	<b>321</b>
<b>Average</b>	<b>14.1</b>	<b>35.6</b>

La tabella 6 mostra un aumento molto significativo delle osservazioni delle organizzazioni sindacali dei lavoratori, guidato da picchi drammatici di osservazioni inviate da un gruppo di Stati con debito sovrano. I dati riguardanti Lettonia, Portogallo e Romania mostrano tutti aumenti sostanziali (raddoppiati o prossimi al raddoppio) mentre gli incrementi sono esponenziali (cinque o dieci volte) per Grecia e Spagna. Si tratta di dati-chiave sulla mobilitazione, che mostrano come i sindacati si siano rivolti al sistema di supervisione dell'OIL presentando molte più osservazioni durante la crisi. Se guardiamo chi ha avanzato osservazioni, emergono ulteriori dati interessanti. Un dato notevole negli Stati ove si è registrato il maggior numero di osservazioni nel periodo di crisi, Grecia e Spagna, è rappresentato da una partecipazione più ampia da parte di più organizzazioni sindacali nazionali di lavoratori. E' quanto accaduto infatti in Grecia, ove il più significativo e sostenuto numero di osservazioni è stato presentato dalla Confederazione generale del lavoro (GSEE). Tuttavia anche sindacati greci di settore hanno avanzato osservazioni, come due sindacati rappresentativi degli ispettori sulla salute e sicurezza del lavoro e le Federazioni greche dei lavoratori bancari. In Spagna, il ridotto numero di osservazioni pre-crisi presentate dalle CC.OO. è diventato un'alluvione di osservazioni presentate sia dalle CC.OO. che dall'UGT, così come in ripetuti interventi da parte del sindacato internazionale ITUC sulle Convenzioni n. 87 e 98. Le federazioni di settore hanno unito le forze a livello nazionale e internazionale per presentare osservazioni congiunte, come la Federazione internazionale dei lavoratori dei trasporti (ITF) e la Federazione dei marinai panellenici. Anche le federazioni sindacali globali – ITUC e Federazione mondiale dei sindacati - hanno presentato osservazioni sulla Grecia. Particolari circostanze possono modificare l'utilizzo del sistema di supervisione: come spiegare l'improvvisa interruzione nel 2015 delle osservazioni dei sindacati greci a seguito dell'elezione di Syriza come partito di governo nel gennaio di quell'anno?

Se non è possibile stabilire una corrispondenza diretta e meccanica tra le osservazioni del CEACR e gli *input* forniti dalle organizzazioni dei lavoratori, poiché tale organismo agisce anche sulla base di rapporti governativi (e, se presentate, delle osservazioni delle organizzazioni datoriali), tuttavia si può imparare molto e trarre nuovi interrogativi di ricerca se si combinano queste informazioni con i numeri delle osservazioni CEACR, come indicato nella successiva Tabella 7. Si potrebbe addirittura avanzare un'ipotesi tutta da verificare e cioè che il segnale di un sano ed efficace sistema di supervisione, specialmente se indotto dagli sviluppi della crisi, si ha quando le osservazioni delle organizzazioni dei lavoratori superano quelle del CEACR (come, ad esempio, in Italia). Al contrario quando le osservazioni di questo organo sono più numerose degli *input* sindacali (come, ad esempio, a Cipro, in Ungheria e in Irlanda) allora sono necessarie ulteriori indagini per scoprirne le ragioni.<sup>49</sup> A questo proposito val la pena notare che sia in Lettonia che in Spagna l'ordine è stato invertito durante il periodo di crisi, cosicché durante la crisi vi sono state più osservazioni dei lavoratori che osservazioni del CEACR, mentre prima della crisi vi erano più osservazioni del CEACR che dei lavoratori.

**Tabella 7 – Mappatura delle osservazioni sindacali e del CEACR**

	CEACR 2004-2009	Worker 2004-2009	CEACR 2010-2015	Worker 2010-2015
Cyprus	16	2	11	0
Greece	26	10	53	57
Hungary	12	9	17	8
Ireland	9	3	28	4
Italy	25	39	23	32
Latvia	20	6	10	15
Portugal	31	22	33	50
Romania	28	22	20	35
Spain	37	14	47	120

Questi dati lasciano intendere che la crisi ha spinto le organizzazioni dei lavoratori in un certo numero di Stati a utilizzare il sistema di supervisione. Purtroppo accade che, a differenza dei rapporti-ombra delle ONG nel sistema di supervisione delle Nazioni Unite sui diritti umani, in quello OIL le osservazioni delle organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro non sono rese pubbliche. Se ciò avvenisse si potrebbero avviare indagini fruttuose sull'influenza che le osservazioni dei lavoratori hanno avuto sugli orientamenti del CEACR. Nonostante ciò, è stato in precedenza dimostrato che il materiale esistente può essere valutato in modi che consentono di individuare i cambiamenti della mobilitazione nel sistema di supervisione. Tuttavia, ciò che non emerge dai dati è se si è trattato di una mobilitazione libera e non coordinata in ognuno degli Stati della crisi europea o se, piuttosto, sono rintracciabili elementi di una strategia comune transnazionale.

<sup>49</sup> Alcune risposte sono state fornite da funzionari sindacali irlandesi e ungheresi in un seminario ETUI nel gennaio 2018 in cui sono stati presentati questi dati. La rappresentante del sindacato irlandese ha affermato che si è ritenuto che altre strategie industriali sarebbero state più produttive nel risolvere problemi lavorativi rispetto alla presentazione di osservazioni all'OIL. Ha respinto l'ipotesi secondo cui il mancato rispetto da parte dell'Irlanda degli obblighi di inviare rapporti periodici all'OIL per un lungo periodo ha influito sui calcoli sindacali. Il rappresentante sindacale ungherese ha affermato che non ci sono osservazioni dei lavoratori da parte dei sindacati ungheresi perché la pratica lì era di un apporto tripartito al rapporto governativo al posto dell'uso da parte dei datori di lavoro e delle organizzazioni sindacali del loro diritto di presentare osservazioni separate all'OIL. Allo stesso tempo, i sindacati ungheresi avevano la 'valvola di sicurezza' di rivolgersi all'ITUC per chiedere di fare osservazioni e in effetti la CIS ha fatto osservazioni sull'Ungheria durante il periodo di crisi.

6. b) - *La prova di una strategia di mobilitazione transnazionale: 'Alla ricerca delle note a piè di pagina'* – I dati sulla mobilitazione nell'attività di supervisione dell'OIL suggeriscono che le interviste di *follow-up* potrebbero utilmente fornire ulteriori informazioni, ad esempio sulle decisioni di inviare osservazioni da parte delle organizzazioni sindacali e sui collegamenti tra sindacati nazionali e confederazioni internazionali nella strategia di far ricorso al CEACR e al CAS. Una di queste interviste, con il responsabile legale globale dell'ITF (la Federazione internazionale dei lavoratori dei trasporti),<sup>50</sup> lascia trasparire elementi di una strategia transnazionale. L'intervistato prende atto della chiara presenza di una strategia inter-sindacale concordata a livello globale mossa dalla convinzione condivisa che la natura UE-FMI dei requisiti del programma di euro-crisi ha reso questi ultimi una priorità globale da affrontare. Ma deve anche esserci un luogo per raggiungere un tale accordo transnazionale. Mentre i sindacati degli Stati con debito sovrano sono stati liberi di scegliere quale forma di mobilitazione dell'OIL seguire, una volta scelta questa strada c'è stata una decisione strategica di progettare le osservazioni dei lavoratori in modo da 'cercare le note a piè di pagina' del Comitato di esperti nella loro relazione di dicembre.

La prima caratteristica istituzionale che favorisce una strategia transnazionale è la natura annuale del processo se la situazione di crisi si prolunga su più anni. Ciò che viene concordato e appreso nel primo anno può alimentare il processo di supervisione nell'anno successivo. La seconda caratteristica istituzionale cruciale che promuove la transnazionalizzazione della mobilitazione nel sistema di supervisione dell'OIL è la necessità di un accordo tripartito su un numero limitato di casi rispetto a tutte le osservazioni del CEACR per accedere poi al CAS. Ciò induce le organizzazioni dei lavoratori di tutto il mondo a condividere, valutare e concordare priorità strategiche. Nel mese di marzo o aprile dell'anno successivo alla relazione di dicembre del Comitato di esperti, il comitato dell'ITUC si riunisce per stilare la lunga lista di casi che intende sottoporre all'esame del CAS a giugno. Ogni macro-regione porta la sua lista dei desideri: in questi incontri si è convenuto che gli Stati con debito sovrano dell'UE dovessero costituire una priorità, decisione sostenuta dalla decisione strategica precedente di 'cercare le note a piè di pagina' del Comitato di esperti per tali Stati. Naturalmente, quella lista dei desideri sindacali deve far parte dei negoziati tripartiti prima di diventare uno dei 25 casi individuali considerati dal CAS. Questo resoconto del sistema di supervisione dell'OIL mostra dove e perché gli elementi di una strategia transnazionale possono essere promossi e sviluppati. La ragione dell'accordo transnazionale che ha riconosciuto priorità alla crisi dell'Europa è rinvenibile nel coinvolgimento di UE e FMI in una pluralità di Stati.

6. c) - *I risultati della mobilitazione davanti al CEACR* - Il CEACR ha una serie di modi per esporre le sue preoccupazioni nelle osservazioni. Per creare i dati della Tabella 8 abbiamo segnalato solo le espressioni più negative dello spettro utilizzato: espressioni di (profondo) rammarico o preoccupazione evidenziate dallo stesso CEACR (inserite in grassetto) e la decisione del Comitato di emettere note a piè di pagina, richiedendo o una relazione anticipata al CEACR o anche l'obbligo per il governo interessato di fornire dettagli alla Conferenza internazionale del lavoro. Si contano 76 valutazioni negative su un totale di 242 osservazioni. L'Irlanda è un'eccezione in quanto le sue valutazioni negative riguardano anche il mancato rispetto degli obblighi di presentare i rapporti nazionali. I diversi paesi possono essere collocati in tre gruppi. Ci sono quelli senza note a piè di pagina, ma anche con poca o nessuna mobilitazione sindacale nazionale attorno al CEACR (Cipro e Ungheria). All'altra estremità dello spettro si collocano Grecia e Spagna, dove un numero eccezionalmente elevato di valutazioni negative e note a piè di pagina coincide con un numero molto alto di osservazioni

---

50 Ruwan Subrasinghe, Global Legal Officer, ITF, Brussels, 11 Gennaio 2018. Gli sono estremamente grata per le sue intuizioni e il suo interesse al progetto.

dei sindacati dei lavoratori. A metà strada si trovano quegli Stati con livelli da bassi a moderati di osservazioni sindacali e valutazioni negative (Lettonia, Italia, Romania, Portogallo). Si può notare anche, osservando le Convenzioni OIL che richiamano le valutazioni più negative, un chiaro addensamento attorno a 6 Convenzioni (Tabella 8). Quelle che evidenziano maggiori criticità sono la Convenzione sul diritto di organizzazione e contrattazione collettiva (C98) e sulla politica dell'occupazione (C122). Anche la protezione dei salari (C95) e la sicurezza sociale (102) sono state al centro delle questioni relative all'ispezione sul lavoro (C81) e alla libertà di associazione (C87), calamitando anche l'attenzione del CEACR. Osservando più nel dettaglio, negli Stati destinatari delle valutazioni più negative appare evidente come queste siano indotte dalla crisi. Ad esempio, di 13 osservazioni inviate alla Grecia nel 2011, tutte tranne una contenevano una nota a piè di pagina. Inoltre, la crisi e la situazione di debito di questo gruppo di paesi sono ripetutamente segnalati nelle osservazioni CEACR.<sup>51</sup> Il collegamento tra le due fasi nel sistema di supervisione ci consente di ricostruire le modalità con cui tali preoccupazioni confluiscono nella fase CAS.

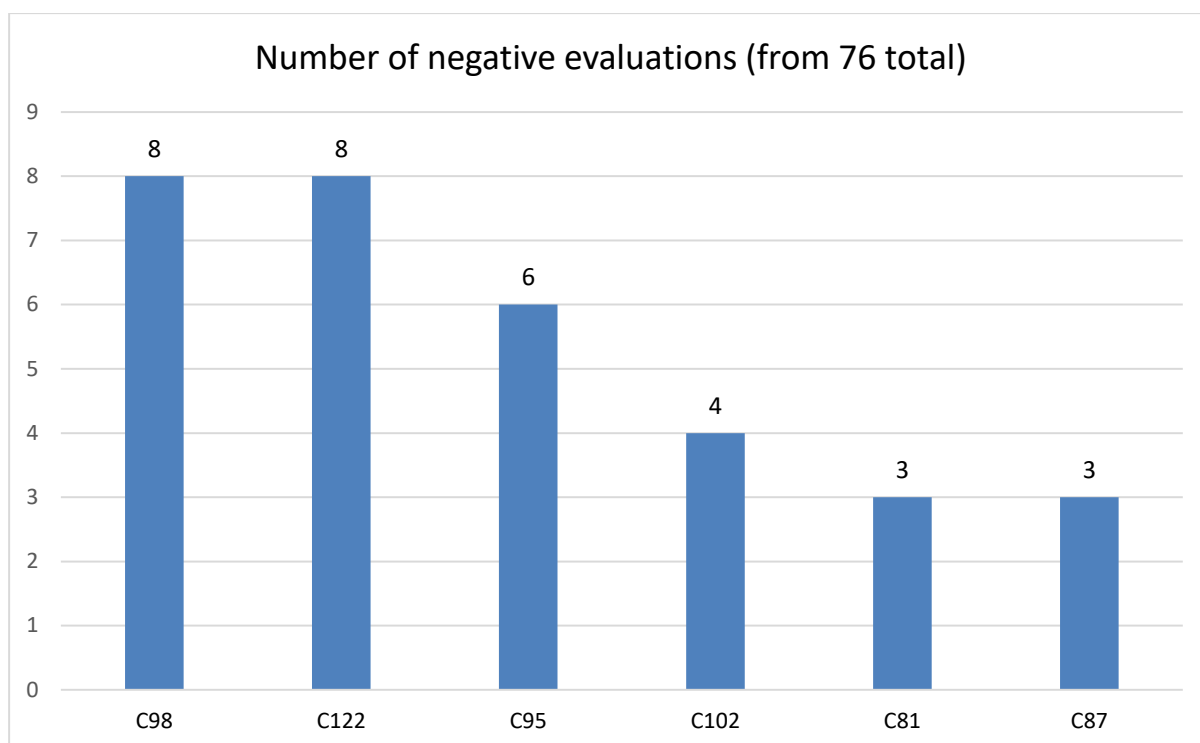
**Tabella 8 - Valutazioni negative CEACR sulla crisi in Europa. Osservazioni 2010-2015 per Stato**

	<b>Total negative evaluations</b>	<b>Of which footnotes<sup>52</sup></b>
<b>Cyprus</b>	1	0
<b>Greece</b>	33	21
<b>Hungary</b>	0	0
<b>Ireland</b>	13	3
<b>Italy</b>	3	2
<b>Latvia</b>	1	1
<b>Portugal</b>	5	5
<b>Romania</b>	4	2
<b>Spain</b>	16	13
<b>Total</b>	<b>76</b>	<b>47</b>

#### **-Principali valutazioni negative CEACR sulla crisi dell'Europa per Convenzione**

51 Nelle 242 osservazioni indirizzate al gruppo di paesi UE con debito sovrano dal CEACR nel 2010-2015, ci sono 194 menzioni specifiche di 'crisi' e 226 riferimenti più ampi alla 'crisi' o al debito sovrano, come ad esempio i *memorandum d'intesa*.

52 Tutte tranne una delle note a piè di pagina sono singole. La doppia nota è stata indirizzata alla Grecia nel 2013 in relazione alla C102 (sicurezza sociale).



6. d) - *La crisi davanti al CAS* - Circa venticinque casi individuali vengono selezionati dal CAS ogni anno, attingendo alle osservazioni del CEACR, per il dibattito e le conclusioni. Durante la crisi europea, come osservato in precedenza, l'uso di questo strumento è stato compromesso dalla crisi parallela sofferta dal sistema di supervisione dell'OIL. Pertanto, a causa delle obiezioni delle organizzazioni datoriali ostili alla supervisione OIL nei casi di esercizio del diritto di sciopero, questo settore del sistema di vigilanza si è mosso con difficoltà durante questo periodo e si è interrotto del tutto nel 2012 e, parzialmente, nel 2014. Nondimeno i dati ci dicono che la crisi dell'Europa è stata chiaramente identificata come un problema dal CAS: a parte la Croazia, ogni Stato dell'UE selezionato come caso individuale nel 2011-2015 era nella zona della crisi. Inoltre, le Convenzioni selezionate su cui concentrare l'attenzione, sulla contrattazione collettiva (C98), sugli standard minimi di sicurezza sociale (C102) e sulla politica dell'occupazione (C122), segnalano anche particolari preoccupazioni legate alla crisi. Possiamo inoltre vedere il forte legame di queste Convenzioni con il maggior numero di valutazioni negative del CEACR e la selezione dei singoli casi da parte del CAS.

**Tabella 10 - Il CAS e la crisi dell'Europa 2011-2015**

CAS 2011	Greece C098 Romania C098
CAS 2012	CRISIS at ILO, no list of individual cases agreed
CAS 2013	Greece C098 Spain C122
CAS 2014	Croatia C98 Greece C102 Portugal C122

	CRISIS at ILO, list of individual cases agreed but no conclusions could be agreed.
CAS 2015	Spain C122 Italy C122

Ecco i vari modi con cui abbiamo misurato il sistema di supervisione: confrontando le osservazioni del CEACR prima e durante la crisi, nonché i paesi colpiti dalla crisi con le osservazioni UE-28; monitorando le osservazioni dei sindacati dei lavoratori e mappandole sulle osservazioni CEACR e vedendo come le preoccupazioni sindacali e del CEACR a loro volta si inseriscono nella seconda fase di supervisione nel CAS. Tutto ciò fornisce prove convincenti che la crisi ha cambiato la mobilitazione e ha creato mutamenti nel sistema di supervisione.

7. - *Speciali procedure OIL e crisi europea* - I meccanismi di supervisione non esauriscono le sedi OIL cui i sindacati possono rivolgersi. È quindi opportuno presentare brevemente i due meccanismi di reclamo dell'OIL attivi nel periodo della crisi europea: i reclami e il ricorso al Comitato per la libertà di associazione<sup>53</sup>. Ancora una volta va accertato se la crisi abbia provocato una svolta nell'utilizzo di tali istanze e in quali Stati UE, per poter operare un raffronto tra il periodo precedente alla crisi e il periodo della crisi. Tuttavia, quanto alle procedure speciali – ricorso al Comitato per la libertà di associazione o reclami – poiché non è prevista una scadenza annuale, ho potuto osservare l'evoluzione dal 2010 in avanti, senza fermarmi al 2015. Le molteplici sedi offerte dall'OIL ci consentono anche di identificare quali sono le preferenze di chi vi fa ricorso.

7. a) – *Crisi europea e procedura dei reclami* - La procedura dei reclami è disciplinata dagli articoli 24 e 25 della Costituzione OIL del 1919. La Costituzione garantisce a un'associazione di datori di lavoro o di lavoratori il diritto di presentare al Consiglio di amministrazione dell'OIL un reclamo contro qualsiasi Stato membro che, a suo avviso, 'non ha provveduto in modo soddisfacente alla esecuzione di una convenzione a cui ha aderito'. Un comitato tripartito può essere costituito dal Consiglio di amministrazione per la valutazione del reclamo. Esso presenta al Consiglio un rapporto sui fatti e sui profili giuridici e conclude con delle raccomandazioni.

Questa opportunità è stata utilizzata in maniera molto rilevante da Romania, Spagna e Portogallo, specie se confrontata con l'utilizzo fatto nel periodo pre-crisi.<sup>54</sup> I sindacati rumeni hanno presentato i primi reclami della loro storia nel 2016 e 2017, relativi all'inosservanza della C95, la Convenzione sulla protezione dei salari, e della Convenzione sulla discriminazione nel

<sup>53</sup> Un'ulteriore procedura speciale è la denuncia dei delegati alla Conferenza internazionale del lavoro, che viene trattata dal Consiglio di amministrazione OIL e può portare alla istituzione di una Commissione di Inchiesta (Articolo 26 Costituzione OIL). Poiché si tratta di una procedura alquanto eccezionale, non utilizzata in Europa fino al 2000, io non la prendo in considerazione nella mia analisi. Esempi di denunce recenti riguardano: il Qatar (2014) sul lavoro forzato (C029) e l'ispezione sul lavoro (C081), e una serie di denunce sulla libertà di associazione e/o il diritto di organizzazione sindacale in Zimbabwe (2010), Myanmar (2010), Guatemala (2012) and Fiji (2013) e un'ampia serie di denunce contro il Venezuela (2015, 2016).

<sup>54</sup> E anche se confrontato con l'uso di questa strada negli ultimi decenni. Maupain, *supra* nota 33, a p. 135 osserva che ci sono tipicamente solo da 1 a 5 reclami ogni anno e attribuisce la marginalizzazione alla nuova apertura istituzionale e alla successiva preferenza per rendere le osservazioni dei lavoratori al CEACR.

lavoro (C155).<sup>55</sup> Quattro reclami ciascuno sono stati presentati da Spagna<sup>56</sup> e Portogallo<sup>57</sup> nel 2010 dopo che i sindacati di tali paesi non avevano utilizzato questa procedura per decenni. Dieci reclami sono stati presentati da una vasta gamma di sindacati diversi riguardo a un ampio ventaglio di temi, tra i quali la determinazione dei salari, le ispezioni sul lavoro e la cessazione del rapporto di lavoro. Di conseguenza, un cambiamento nella mobilitazione è evidente nell'uso di questo mezzo nell'Europa della crisi. Il numero di reclami mostra anche il diverso utilizzo degli strumenti OIL da parte degli Stati durante la crisi, giacché non si è fatto ricorso a questa procedura in paesi con una forte mobilitazione: sorprendentemente non ci sono stati reclami da parte della Grecia.

7. b) - *La crisi europea innanzi al Comitato per la libertà di associazione* - Il Comitato per la libertà di associazione è un comitato speciale del Consiglio di amministrazione fondato nel 1951 come ente speciale di supervisione delle denunce sulle violazioni della libertà di associazione (indipendentemente dal fatto che gli Stati abbiano o meno ratificato le convenzioni chiave 87 e 98). Ha un presidente indipendente e tre componenti rispettivamente per i datori di lavoro, i lavoratori e i governi. Decide sui fatti e verifica se c'è stata o meno una violazione della convenzione. Presenta una relazione al Consiglio di amministrazione e formula raccomandazioni su come porre rimedio in tali casi.

**Tabella 11 - La crisi europea e il ricorso al Comitato per la libertà di associazione dal 2010 in poi (in grassetto, i reclami incentrati sulla crisi)<sup>58</sup> rispetto al periodo precedente**

<b>Greece</b>	<b>Hungary</b>	<b>Ireland</b>	<b>Italy</b>	<b>Portugal</b>	<b>Romania</b>	<b>Spain</b>
<b>Case 2820 of 21 Oct 2010</b>	Case 2777 of 5 August 2010	Case 2780 of 4 May 2010	Case 2953 of 31 May 2012	<b>Case 3072 of 1 June 2014.</b>	Case 3182 of 31 July 2015	Case 2759 of 19 Jan 2010
<b>Case 2838</b>	Case 2775					

55 Romania: Report of the Committee set up to examine the representation alleging non-observance by Romania of the Protection of Wages Convention, 1949 (No. 95), made under article 24 of the ILO Constitution by the Federation of Free Trade Unions of the Chemical and Petrochemical Industries (FSLCP) (GB.327/INS/6/1) (GB.330/INS/7/1); Representation alleging non-observance by Romania of the Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958 (No. 111), made under article 24 of the ILO Constitution by the Federation of Trade Unions of Romanian Pathologists (FSMAPR) (GB.331/INS/19/2). Quest'ultima non è stata ritenuta ricevibile dal Consiglio di amministrazione.

56 Spagna: Representation of 2014 by UGT and CC.OO alleging non-observance by Spain of the Minimum Wage-Fixing Convention (C131) (Committee Report: GB.322/INS/14/8; GB.329/INS/20/4; Representation of 2014 by the Independent Judicial Forum Professional Association alleging non-observance of the Weekly Rest (Commerce and Offices) Convention (C106) (Committee Report: GB.322/INS/14/7; GB.328/INS/17/9); Representation of 2012 by CC.OO and UGT alleging non-observance of the Termination of Employment Convention (C158) (Committee Report: GB.316/INS/16/5; GB.317/INS/13/6; GB.321/INS/9/4); Representation of 2011 by the National Federation of Associations of Employment and Social Security Sub-Inspectors alleging non-observance of the Labour Inspection Convention (C147) (Committee Report: GB.312/INS/16/5; GB.321/INS/9/2).

57 Portogallo: Representation of 2014 by the National Federation of Unions of Workers in the Public and Social Services alleging non-observance of the Forced Labour Convention (C029) and the Discrimination in Employment and Occupation Convention (C111) (Committee Report: GB.322/INS/14/4); Representation of 2013 by the Union of Labour Inspectors alleging non-observance of the Labour Inspection Convention (C081), the Labour Inspection (Agriculture) Convention (C129) and the OSH Convention (C155) (Committee Report: GB.319/INS/15/6; GB.324/INS/7/5); Representation of 2013 by various unions of stevedores, cargo-handlers and dockworkers alleging non-observance of the Dock Work Convention (C137) (Committee Report: GB.319/INS/15/4; GB.324/INS/7/8); Representation of 2011 by the Occupational Association of Professional Police Officers alleging non-observance of the OSH Convention (C155) (Committee Report: GB.311/10/3; GB.319/INS/14/8).

58 Cipro e la Lettonia non hanno presentato denunce coerenti con il loro precedente utilizzo del Comitato.

of 10 Feb 2011	of 3 March 2010				Case 3129 of 8 Jan 2015	Case 2785 of 3 June 2010  Case 2918 of 17 Nov 2011  Case 2947 of 10 May 2012  Case 3093 of 25 July 2014
No, 5 in preceding decade	Yes, one case in each two preceding decades	Yes, only two previous cases in 1965 and 1986.	Yes, last case in 1979	No, 3 in preceding decade.	No, 5 in preceding decade.	Yes, 1 case in 2002 and 2 in 2001.

La tabella 11 illustra la crisi dell'Europa davanti al Comitato per la libertà di associazione. Emergono almeno tre questioni meritevoli di ulteriore riflessione. In primo luogo, in quattro dei nove Stati del debito sovrano, Ungheria, Italia, Spagna e Irlanda, c'è un contrasto con il precedente impegno davanti al Comitato. In secondo luogo, in almeno due di questi Stati, la Spagna e l'Italia, questo contrasto appare piuttosto sorprendente o marcato. In terzo luogo, per i cinque Stati in cui il dato non appare quantitativamente rilevante, ciò non significa che non vi sia stata nessuna attività significativa posta all'attenzione del Comitato. In Grecia e Romania, la crisi dell'Europa ha significato un utilizzo continuo di ricorsi al Comitato. Solo Cipro e Lettonia hanno perseverato nella loro strategia di non appellarsi a questo organo. Il contenuto dei reclami -in grassetto nella Tabella 11- mostra anche che la crisi dell'Europa è stata la ragione precisa dell'incremento nell'impiego di tale procedura in Grecia, Spagna e Portogallo. Negli altri Stati, come in Romania, la resistenza alle misure di austerità, che ha portato a un ricorso più ampio da parte dei sindacati o della società civile alle sedi ove si proteggono i diritti internazionali, potrebbe sortire effetti diffusi di mobilitazione tali da abituare i ricorrenti ad utilizzarle anche per questioni non strettamente connesse alle misure del debito sovrano. L'aggiunta delle procedure speciali all'analisi dei meccanismi di supervisione mostra come la pluralità di istanze OIL susciti interessanti interrogativi sulla scelta delle sedi OIL. L'analisi mostra che i sindacati greci hanno concentrato la loro attenzione sul sistema di supervisione e sul Comitato per la libertà di associazione. Quelli spagnoli, invece, hanno adottato una strategia di ricorso a tutte le sedi, con un'attività molto più intensa nel sistema di supervisione, in quella dei reclami e nell'accesso al Comitato per la libertà di associazione. I sindacati portoghesi hanno mantenuto i precedenti livelli di attività nella supervisione e dinanzi al Comitato, ma hanno aggiunto i reclami, scelti anche dai sindacati rumeni, che hanno in seguito optato anche per il sistema della supervisione.

8. - *Come cambia la mobilitazione nell'Europa della crisi: l'OIL e oltre* - L'interrogativo principale della presente analisi è stato se il cambiamento della mobilitazione si produca per effetto del trauma subito dal mondo del lavoro. La domanda può apparire ovvia, tuttavia non è presente nella letteratura sulla mobilitazione a favore dei diritti umani o sull'OIL. Ciò significa che, al contrario di quanto ipotizzato (nelle considerazioni di Simmons) sul costante aumento attraverso il processo di apprendimento e di riscontro continuo (nella teoria della *governance* sperimentale di de Búrca), la mobilitazione per i diritti umani può aumentare o diminuire in relazione ai problemi, alle sedi e ai diversi periodi. Val la pena analizzare e comprendere perché si manifestano queste variazioni nella mobilitazione per i diritti. L'analisi fin qui condotta ha



esplorato la condizionalità del debito sovrano come fattore scatenante della mobilitazione e ha utilizzato l'esempio della crisi dell'Europa presso l'OIL per provarlo. Nel complesso, ha mostrato che si è trattato di un fattore scatenante significativo, ma non in tutti gli Stati del debito sovrano e con intensità e strategie diverse. Una prospettiva sul cambiamento nella mobilitazione è meno vincolata rispetto alla *governance* dei diritti umani internazionali dell'ONU o all'analisi degli effetti del Trattato sui diritti umani o di specifici trattati e quindi ha il vantaggio di offrire uno spazio più aperto alle scelte per l'intervento presso istanze di giudizio alternative. Pertanto, le opzioni di mobilitazione effettuate da vari sindacati vanno analizzate non solo per capire se essi seguano una pluralità di strade all'interno dell'OIL, ma anche se e perché mostrino altre preferenze, rivolgendosi piuttosto alla Corte di Giustizia o presentino ricorsi collettivi ai sensi della Carta sociale europea o invochino l'intervento della Corte europea dei diritti dell'uomo o, infine, invochino la tutela della disciplina dei diritti umani delle Nazioni Unite.

La mobilitazione in contesti mutevoli è il metro di misura della possibilità e del modo in cui gli attori della società civile modificano azioni e strategie in materia di diritti umani per reagire a fattori derivanti dalle violazioni dei diritti.

Il secondo interrogativo posto dalla ricerca attiene alla domanda su come misurare i cambiamenti nella scelta degli strumenti di mobilitazione all'interno di un sistema complesso di supervisione e reclami come quello dell'OIL. La ricerca ha analizzato come le diverse procedure funzionano testando la varietà di dati prima e dopo il ricorso ad esse: confrontando le osservazioni del Comitato di esperti prima e durante la crisi; confrontando la crisi dell'Europa con le osservazioni UE-28; monitorando le osservazioni delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e confrontandole con le osservazioni CEACR e osservando come le preoccupazioni dei lavoratori e il CEACR a loro volta si alimentino nella seconda fase di supervisione al CAS. L'analisi ha mostrato che è fondamentale osservare ciò che fanno i soggetti che si mobilitano (qui le organizzazioni dei lavoratori) e come ciò alimenta la loro mobilitazione. L'analisi ha anche mostrato le strategie transnazionali che accompagnano la mobilitazione interna negli snodi cruciali del sistema di supervisione dell'OIL. Essa è stata fortemente facilitata -dal punto di vista dei profili istituzionali- dalle caratteristiche progettuali del sistema di supervisione dell'OIL, in particolare dalla necessità di un accordo tripartito su un elenco di 25 casi da individuare per la discussione e dall'accurata osservazione centrata su un *pool* di oltre 700 opzioni.

In terzo luogo sia le procedure speciali dell'OIL che il sistema di supervisione potrebbero essere meccanismi più affidabili per misurare i cambiamenti nella mobilitazione rispetto ai tribunali, compresi quelli dei diritti umani. Due caratteristiche meritano di essere sottolineate. La prima è la natura reiterativa della supervisione. Il secondo è il meccanismo dell'accesso diretto a queste procedure da parte degli attori. Essi non sono tenuti, ad esempio, ad esperire tutti i rimedi domestici, come accade dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo o, per considerare un ulteriore requisito di quella corte che complica l'accesso, a dimostrare di essere 'vittime'.<sup>59</sup> La caratteristica iterativa dei sistemi di supervisione e redazione di rapporti e l'accesso diretto agli organismi per i diritti umani li rendono un luogo privilegiato per misurare la mobilitazione. Tuttavia, i ricorrenti possono scegliere di rivolgersi ai tribunali ove ritengono che una sentenza favorevole sia dotata di maggior forza applicativa. Ciò a sua volta può generare un forte vincolo alla maggiore affidabilità della misurazione di certi modelli di mobilitazione stragiudiziale, nonché un ostacolo significativo all'accesso a più istanze di tutela dei diritti. E ciò perché i tribunali dei diritti umani possono rifiutare di ritenere ammissibili questioni già deliberate da altri organismi internazionali. Così la Corte europea dei diritti

---

59 Si vedano, ad esempio, nei casi sorti durante il periodo della crisi, i dubbi sollevati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo sulla condizione di 'vittima' del sindacato che si oppone alle misure dell'Unione Europea nel primo programma di intervento sul debito sovrano della Grecia, *Koufaki and ADEDY v. Greece*, Appl. Nos 57665/12 e 57657/12, sentenza 7 Maggio 2013, paragrafo 30.

dell'uomo ha rilevato che le decisioni del Comitato per la libertà di associazione dell'OIL sul diritto di sciopero precludono l'ammissibilità di una denuncia sullo stesso tema ai sensi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.<sup>60</sup> Ciò significa che chi si mobilita deve scegliere *ex-ante* tra una mobilitazione giudiziale ed una quasi-giudiziale tenendo conto nella sua strategia se e quando ricorrere a una sede impedisca o possa impedire il ricorso a un'altra. In ogni caso, il ricorso a sistemi di supervisione dei diritti sociali non preclude l'accesso alle Corti.

### Abstract

*L'articolo esamina i cambiamenti nella strategia di 'mobilitazione' dell'OIL in risposta allo sconvolgimento dei diritti sociali e del lavoro indotto dalle regole imposte dall'UE e dal FMI sui debiti sovrani degli stati membri nel quadro della crisi europea. L'esame della mobilitazione costituisce un nuovo approccio all'OIL. Analizzare i mutamenti intervenuti solleva molte questioni rispetto all'attuale conoscenza della mobilitazione in tema di diritti umani. In particolare il saggio tenta di sottolineare i possibili vantaggi di questo nuovo metodo. Guardare all'OIL come a una fonte di 'mobilitazione dei diritti' mostra la vitalità e l'interesse verso i meccanismi -in passato trascurati- di supervisione e reclamo di questa organizzazione. I cambiamenti intervenuti nella mobilitazione implicano nuovi temi di indagine all'interno della più generale tematica della mobilitazione sui diritti umani. La presente analisi indaga se, dove e perché la crisi europea dei debiti sovrani ha rinnovato la mobilitazione presso l'OIL, mostrando come alcuni attori potrebbero, ricorrendo all'OIL, costruire una strategia transnazionale all'interno del sistema di supervisione basata su un accordo globale. Essa mostra come il coinvolgimento dell'UE-FMI nel severo controllo dei debiti sovrani abbia indotto mutamenti tali nei diritti sociali e del lavoro da rendere tali modifiche una priorità globale da rimettere in discussione.*

### **Crisis Europe goes to the ILO: Taking the Measure of Changes in Labour and Social Rights Mobilisation**

*This analysis investigates changing mobilisation at the ILO in response to the labour and social rights shock created by EU and IMF demands in the EU sovereign debt crisis. Examining mobilisation is a novel approach to the ILO. To trace changing mobilisation also raises different issues, both challenges and new insights, from those in the extant human rights mobilisation scholarship. I hope to evidence that the pay-off for this new approach is manifold. By viewing the ILO as a rights mobilisation structure, it shows the vitality and interest of doubted or neglected ILO supervision and complaints mechanisms. Changing mobilisation introduces new strands of inquiry into the broader human rights mobilisation scholarship, such as a focus on triggers for mobilisation and measuring mobilisation. The analysis explores when and where and why the EU sovereign debt crisis triggered mobilisation at the ILO. It reveals how certain actors could, following decisions to 'go to the ILO', build a transnational strategy within the supervision system based on global agreement that EU-IMF involvement in sovereign debt changes to labour and social rights made them a global priority to challenge.*

---

60 V. ad esempio CEDU *Prison Officers Association v. UK*, Appl. no. 59253/11, decisione del 21 maggio 2013, in cui la Corte ha dichiarato irricevibile un ricorso per la applicazione dell'articolo 35 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo che esclude la competenza della Corte nei casi che siano stati già stata sottoposti ' a un'altra procedura di indagine o a un altro regolamento internazionale'. I casi potranno essere giudicati laddove un reclamo individuale alla Corte EDU sia sufficientemente differenziato da una denuncia collettiva a un organo giudiziale o para-giudiziale internazionale come una denuncia al Comitato per la libertà di associazione o un reclamo collettivo al Comitato europeo dei diritti sociali.