

IL DIRITTO CONVENZIONALE NELLA LEGISLAZIONE OPERAIA

DOCT. A. SANDONÀ

La legislazione in materia di assicurazioni sociali ha subito nell'ultimo decennio uno sviluppo meraviglioso: il congegno giuridico dei diversi stati è già ampio e tende sempre più ad allargarsi ed a perfezionarsi.

Il fenomeno dell'emigrazione, oggi comune a tanti paesi, doveva però necessariamente rilevare col tempo le deficienze del criterio restrittivo applicato alla legislazione sociale dai diversi Stati, vale a dire il criterio nazionale, per il fatto che l'operaio straniero veniva a trovarsi in uno stato di inferiorità giuridica di fronte a quello nazionale, inferiorità ingiustificata perchè quella stessa capacità giuridica che gli accorda di beneficiare delle leggi protettive del proprio paese lo deve già di per sè rendere atto ad essere assimilato, in linea di diritto, all'operaio nazionale qualora nella pratica si introduca il sistema della reciprocità internazionale garantito magari con l'accogliere il principio della ritorsione; sistema che del resto non sarebbe un progresso giuridico solo riguardo alla nostra legislazione che nell'art. 3 del Codice civile sanciva sin dal 1865 che « *Lo straniero è ammesso a godere dei diritti civili attribuiti ai cittadini* ».

L'ognor crescente movimento migratorio in quasi tutto il mondo rese quindi sempre più stridenti i contrasti di una legislazione intenta a salvaguardare i diritti dei soli cittadini; ma ammesso una volta il criterio su cui si fonda quello che un giorno sarà il diritto internazionale del lavoro, la reciprocità internazionale fissata e proclamata in virtù del diritto convenzionale, l'opera legislativa in materia di assicurazioni sociali ebbe schiuso alla propria attività un vastissimo campo.

La legge italiana 19 giugno 1913, n. 736, pubblicata dalla *Gazzetta Ufficiale* del 4 luglio 1913, che converte in legge dello Stato il R. decreto 6 luglio 1912 che autorizza il Governo a stipulare convenzioni internazionali relative alle assicurazioni sociali è la prova più evidente dell'avvicinarsi della nuovissima pratica internazionale al concetto giuridico che è gloria di P. S. Mancini e della legislazione italiana.

Si viene in tal modo lentamente formando un diritto internazionale operaio di cui già esistono i primi tentativi di sistematizzazione, quali i recentissimi lavori dei professori S. Gemma e P. Pic (1).

*
* *

Prendendo le mosse dalla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* del 4 luglio u. s. della legge 19 giugno 1913, n. 736, tratteremo brevemente quella parte della materia che più interessa l'emigrazione e precisamente la protezione preventiva del lavoratore straniero nel contratto, gli infortuni sul lavoro e la condizione giuridica dei lavoratori stranieri, fermando particolar-

(1) S. GEMMA " *Il diritto internazionale del lavoro* „ Roma, 1912; P. PIC " *Les assurances sociales en France et à l'étranger* „ Paris, 1913. Il libro del prof. Gemma si divide in 6 capitoli che trattano la genesi e la natura di un diritto internazionale del lavoro (cap. I), la protezione preventiva del lavoratore straniero nel contratto (cap. II), la protezione negli infortuni sul lavoro (cap. III), il lavoratore straniero e lo Stato (cap. IV), le limitazioni alla naturale distribuzione internazionale del lavoro (cap. V), e il diritto attuale e quello avvenire (cap. VI); i singoli capitoli sono poi suddivisi in molti paragrafi.

Quello del Pic si divide in tre grandi parti; nella prima si descrive l'evoluzione progressiva delle assicurazioni sociali negli ultimi cinquant'anni, vale a dire dalla libertà all'obbligatorietà dell'assicurazione, nei principali Stati; la seconda è riservata alla legislazione francese, mentre la terza è dedicata ai trattati internazionali ed alla condizione fatta agli stranieri nei diversi Stati.

Il libro termina con alcune pagine di conclusione in cui l'autore rileva soprattutto il carattere del movimento odierno nell'evoluzione legislativa dei diversi Stati, tendente all'obbligatorietà dell'assicurazione per tutto ciò che consegue dal *rischio professionale*, sostituitosi lentamente alla nozione tradizionale della *responsabilità*, insufficiente alla protezione del lavoratore.

mente la nostra attenzione sulle leggi emanate dopo la pubblicazione dei succitati lavori (1).

La protezione preventiva è, si può dire, la prima forma di tutela dell'operaio sì nazionale che straniero nel contratto allo scopo di eliminare, dove è possibile, o per lo meno di temperare gli effetti disastrosi della grande industria sulla salute dei lavoratori impiegativi, effetti che immediatamente danneggiano l'industria ed alla lunga anche la razza.

Queste leggi protettive riguardano l'età, il sesso, la durata del lavoro, le precauzioni igieniche, le norme a tutela della sicurezza e della moralità negli stabilimenti industriali, le prescrizioni per prevenire gli infortuni, sia in qualsiasi industria in generale, sia nelle industrie o imprese speciali come quelle che trattano materie esplodenti, quelle di costruzioni o demolizioni, le estrattive, quelle che abbisognano di caldaie e recipienti a vapore, ecc., ecc. Quasi tutti gli Stati civili, compresi i più liberisti, sono intervenuti in questo senso dettando disposizioni limitative nel senso sovraesposto. Le regole stabilite da queste leggi presuppongono l'assenza di norme di diritto convenzionale, che in questo campo ha un duplice ufficio: quello di contribuire alla certezza del diritto da applicarsi e quello di favorire l'unificazione sostanziale del diritto stesso.

Queste affermazioni di diritto convenzionale, chiamate *accordi e convenzioni internazionali*, non sono ancora molte; però esse sono, in generale, l'indice della tendenza odierna di assimilare, salva la reciprocità, il lavoratore straniero a quello nazionale. agli effetti delle leggi sociali, di sostituire al protezionismo nazionale un criterio più largo di politica sociale, il programma insomma dell' « Associazione internazionale per la protezione legale dei lavoratori », là dove la legislazione nazionale subordina l'ammissione degli operai stranieri ai benefici delle leggi di assicurazione a certe condizioni restrittive, più o meno rigorose a seconda dei diversi paesi.

(1) Vedi, in relazione a questo articolo, anche le leggi pubblicate in questo numero del *Bollettino* sotto il titolo « *Legislazione sull'Emigrazione* ».

Primo in ordine cronologico è il trattato di lavoro italo-francese del 15 aprile 1904; è il prototipo del genere ed è anche il più completo poi che passa in rassegna tutte le forme usuali di previdenza e di assicurazione, le leggi regolatrici del lavoro industriale ed il servizio d'ispezione funzionante sotto l'autorità dello Stato a garanzia dell'applicazione delle rispettive leggi vigenti.

Il trattato italo-francese fu quasi il punto di partenza dell'opera legislativa internazionale tendente a sviluppare sempre più il principio della reciprocità negli accordi di questo genere; seguirono difatti due gruppi di accordi: il primo comprende un certo numero di trattati che cercano di applicare in principio agli operai delle parti contraenti le regole sancite dalle leggi nazionali intorno agli infortuni sul lavoro, il diritto cioè per gli stranieri di beneficiare delle disposizioni della legge del paese in cui lavorano. Tali sono gli accordi franco-belga del 1906, franco-lussemburghese del 1906, franco-inglese del 1909, la convenzione belga-lussemburghese del 1906, belga-tedesca del 1909, italo-ungherese del 19 settembre 1907 (resa esecutiva con la legge 5 luglio 1911), ecc.

L'altro gruppo comprende i trattati di commercio stipulati recentemente da diversi Stati dell'Europa centrale e meridionale: a. e. il trattato italo-svizzero del 1904, italo-tedesco del 1904, austro-tedesco del 1905, ecc., ecc., trattati che prevedono la prossima conclusione di convenzioni operaie basate, per quanto possibile, sul principio della reciprocità.

La convenzione di Berna (26 settembre 1906) firmata dai rappresentanti dell'Austria-Ungheria, del Belgio, della Danimarca, della Francia, della Germania, dell'Inghilterra, dell'Italia, del Lussemburgo, dell'Olanda, del Portogallo, della Spagna, della Svizzera, della Svezia e resa esecutiva in Italia con la legge 29 luglio 1909, n. 583, benchè limitata agli Stati summentovati, è egualmente importante perchè vi hanno preso parte gli Stati europei industrialmente più progrediti e che, presi assieme, comprendono una zona territoriale abbastanza vasta. Inoltre l'art. 9 della Convenzione permette anche agli Stati non firmatari di parteciparvi successivamente « mediante un atto indirizzato al Con-

siglio federale svizzero che sarà fatto da questo conoscere a ciascuno degli Stati contraenti». Sotto questo aspetto, osserva il prof. Gemma, la Convenzione di Berna somiglia alle unioni amministrative e partecipa alla peculiarità che hanno queste di estendersi indefinitamente per mezzo di progressive adesioni. La Convenzione proibisce il lavoro industriale notturno a tutte le donne senza distinzione di età; essa assicura quindi direttamente, nel territorio degli Stati contraenti, il riposo notturno alle donne impiegate nelle industrie, ma indirettamente giova anche ad altre persone, e soprattutto ai fanciulli, assicurando loro, di fronte a certe leggi locali, il beneficio di un sensibile prolungamento del periodo di tempo da considerarsi come notturno.

L'articolo terzo della Convenzione di Berna prevede tre eccezioni che possono sospendere il divieto del lavoro notturno. La prima è «in caso di forza maggiore quando in un'impresa si produca un'interruzione di esercizio impossibile a prevedersi e tale da escludere il carattere di periodicità». La seconda prevede il caso in cui la sospensione del lavoro farebbe perdere inevitabilmente materie prime o materie in elaborazione suscettibili di alterazione rapidissima; la terza eccezione dice che per le industrie soggette all'influenza delle stagioni, ed in circostanze eccezionali per qualunque impresa, la durata del riposo ininterrotto di notte potrà esser eridotta a dieci ore per sessanta giorni all'anno.

È noto che la proposta di nominare una commissione internazionale che assicurasse l'esecuzione pratica della convenzione non ebbe seguito nei deliberati della conferenza. E però la Convenzione di Berna non ha finora alcun organo interpretativo od esecutivo particolare.

Il Governo svizzero ha del resto indirizzata or non è molto ai Governi europei una circolare per convocare una nuova conferenza internazionale sulla limitazione del lavoro notturno delle donne e dei fanciulli e sulla limitazione della giornata di lavoro per le donne ed i fanciulli. I capisaldi delle nuove proposte sono i seguenti: divieto del lavoro notturno ai fanciulli sino a 18 anni. Il divieto è assoluto sino a che il fanciullo non abbia soddisfatto

ai suoi obblighi scolastici o in ogni caso sino ai 14 anni compiuti. Seguono disposizioni che devono regolare il riposo notturno e le eccezioni al divieto del lavoro notturno per i fanciulli. La limitazione della giornata di lavoro a 10 ore si riferisce alle donne di qualsiasi età ed ai fanciulli sino ai 18 anni, salve alcune eccezioni (1).

*
* *

Gran parte delle leggi sugli infortuni del lavoro equiparano bensì il lavoratore straniero al nazionale, ma stabiliscono che gli eredi dell'operaio straniero mortalmente sinistrato non riceveranno alcuna indennità se al momento della disgrazia non risiedano stabilmente nel territorio nazionale: vedi la legge francese del 1898, art. 3, il codice tedesco delle assicurazioni, art. 596 e 615; la legge inglese del 1906, art. 18; la legge svizzera del 1911, art. 90, ecc., ecc.; anche il nuovo progetto austriaco sulle assicurazioni sociali del 3 novembre 1908 ribadisce questo criterio nell'ultimo alinea del § 181, dove è detto che « agli eredi dello straniero, i quali al momento dell'infortunio non risiedano a titolo permanente nello Stato, non spetta diritto alcuno sulla rendita » (2).

Ma è noto che gran parte degli Stati hanno temperata questa disposizione con leggi posteriori che ammettono la possibilità di modificare, o modificano direttamente, questa severa regola sul fondamento della reciprocità legislativa che agisce sul disposto restrittivo, eliminandolo. In questo senso parla la legge francese 31 marzo 1905, di cui diremo più sotto, la tedesca del 30 giugno 1900, art. 21, sull'assicurazione contro gli infortuni nelle imprese industriali; lo stesso progetto austriaco conferisce al ministro degli interni il diritto di abrogare il § 181 sulla base della reciprocanza.

Il miglioramento delle leggi interne in senso più favorevole all'operaio straniero fu il primo passo verso quegli accordi in-

(1) Vedi il testo della circolare nel numero di marzo 1913 della rivista « *La lega industriale* ».

(2) Cfr. « *Gesetzentwurf, betreffend die Socialversicherung (Regierungsvorlage vom 3 november 1908)* » Wien, 1908, pag. 79.

ternazionali che assicurano agli operai degli Stati firmatari completa uguaglianza di trattamento in materia di infortuni, accordi che preparano quelli più vasti coi quali si potrà realizzare, in un futuro ancora lontano, l'invocato diritto internazionale del lavoro.

La personalità giuridica dell'operaio in terra straniera è costituita oggi da elementi diversi, sparsi in moltissime leggi ed accordi, che si integrano, si modificano e si eliminano a vicenda. Col sovrapporsi di nuovi concetti e di nuove forme su quello fondamentale che costituiva sino a non molti anni fa la base del diritto comune, il concetto cioè della responsabilità civile che attraverso varie forme attenuanti, quali la responsabilità contrattuale e quella legale, andò trasformandosi nel concetto oggi comunemente accettato del rischio professionale, fondamento giuridico della più recente legislazione, la condizione giuridica del lavoratore straniero subiva già una lenta trasformazione che doveva prima o dopo influire sull'opera legislativa dei diversi Stati. Non analizzeremo qui le cause di questo mutamento e ci limiteremo a rilevare i dati di fatto generali, già toccati nel corso di questa succinta esposizione. Col modificarsi della legislazione interna dei singoli Stati nel senso suesposto, si affermano i diritti dell'operaio straniero, i cui interessi vengono protetti alla stregua di quelli del cittadino, sempre sul fondamento della reciprocità; altre leggi ammettono la possibilità generica di questa equipollenza in seguito ad accordi; in fine trattati internazionali, quali a. e. la convenzione italo-francese del 9 giugno 1906 e quella italo-germanica del 31 luglio 1912, proclamano apertamente questo principio. La prima convenzione dichiara l'assimilazione degli operai italiani ai francesi sulla base della reciprocità, ossia che gli operai italiani vittime d'infortunio sul territorio francese, e i loro rappresentanti, hanno diritto alle stesse indennità dei francesi e viceversa. La dichiarazione formale di questo principio era necessaria per ristabilire l'equilibrio tra i diritti che godevano gli italiani in Francia ed i francesi in Italia: difatti mentre il diritto italiano, in assenza di disposizioni restrittive, non permette un trattamento diverso degli operai stranieri dai cittadini, la legge francese connette l'assimilazione con la residenza e la fa

cessare col cessare di questa. La convenzione italo-germanica del 31 luglio 1912 sulle assicurazioni sociali, resa esecutiva con R. decreto 28 marzo 1913, si basa sull'applicazione dell'art. 2-*a* del trattato addizionale (già sopra citato) del 3 dicembre 1904 al trattato di commercio, dogana e navigazione tra l'Italia e la Germania del 6 dicembre 1891.

La possibilità generica di una modificazione al regime giuridico degli stranieri sulla base della reciprocità diplomatica era già preveduta in Francia dall'art. 41 del Codice civile; la possibilità specifica nei rapporti degli operai colpiti da infortuni è stata dichiarata dalla legge 31 marzo 1905 che originò le già citate convenzioni col Belgio, con l'Inghilterra, col Lussemburgo e con l'Italia del 9 giugno 1906.

In Italia questo principio è stato sancito or ora dalla legge 19 giugno 1913, n. 736, in forza della quale fu convertito in legge dello Stato il R. D. 6 luglio 1912, n. 1067, che conferisce al Governo del Re l'autorizzazione di stipulare Convenzioni internazionali (relative alle assicurazioni sociali) sul fondamento della corrispondenza di trattamento fra cittadini italiani e stranieri e quella di far uso del principio della ritorsione contro i cittadini di quegli Stati che facciano agli italiani una condizione meno favorevole di quella fatta ai nazionali.

A questi stessi criteri s'ispira e s'ispirerà la recente e la futura opera legislativa dei diversi Stati, opera delicata quant'altre mai, destinata ad eliminare incresciose condizioni di inferiorità giuridica dei connazionali di fronte ai cittadini di altri Stati e a dare all'operaio che lavora all'estero l'intera protezione che gli spetta assimilandolo ai cittadini dello Stato in cui è immigrato.

L'ultimo esempio in proposito è il trattato stipulato a Washington il 25 febbraio ultimo scorso fra l'Italia e gli Stati Uniti d'America (1) che modifica, per la protezione dei lavoratori, il § 1 dell'art. III del trattato di commercio e di navigazione del 1871 fra le stesse nazioni, nel senso che «i cittadini delle

(1) Lo scambio delle ratifiche relative al Trattato fra l'Italia e gli Stati Uniti è avvenuto a Washington il 3 luglio 1913.

Due parti contraenti riceveranno negli Stati e territori dell'altra, la più costante sicurezza e protezione per le loro persone e proprietà e per i loro diritti, inclusa quella forma di protezione accordata da ogni legge statale o nazionale, che stabilisca una responsabilità civile per danni o per morti cagionati da negligenza o colpa, e dia ai parenti ed eredi della parte lesa un diritto di azione il quale non potrà essere menomato per motivo della nazionalità dei detti parenti od eredi; e godranno a questo riguardo gli stessi diritti e privilegi che sono o saranno accordati ai nazionali, purchè si sottomettano alle condizioni imposte a questi ultimi ».

(luglio 1913).
