

La legislazione internazionale del lavoro alla Conferenza della Pace

La Conferenza della Pace ripartì il vasto e vario suo compito fra diverse Commissioni, ad una delle quali venne assegnata la Legislazione internazionale del Lavoro, e fu, di tutte, la più sollecita ad assolvere il mandato.

Dirò qui del suo operato e dei risultati a cui giunse; indi, di ciò che seguì nella Conferenza al medesimo riguardo.

Il concetto di una Legislazione internazionale, in genere, sarebbe corollario del principio di una Società delle Nazioni. La legge è, anche etimologicamente, un « legame, accompagnato da sanzioni »; ed una Società esige un vincolo sociale, che non può essere se non una legge comune consentita, che assoggetti tutti i componenti a comuni obblighi e norme. Ma non meno che il principio, appare il corollario di difficile attuazione, ogni Stato essendo, perfino nelle Confederazioni, geloso delle proprie leggi. Soltanto nel campo del lavoro, per la solidarietà che avvince tutti i lavoratori, per la reciproca dipendenza economica di tutti i Paesi, si possono avere identiche od analoghe regolazioni, analoghe quando differenze nella razza, nei climi, nei luoghi, nelle condizioni di lavoro, non ne consentirebbero la identità. Ad ogni modo, la Conferenza della pace istituiva una Commissione per la Legislazione internazionale del Lavoro. Era giusto, difatti, che, all'uscir dalla grande guerra, si pensasse, anzitutto, a quelle classi lavoratrici che cotanto avevano contribuito, sui campi di battaglia e nelle officine, a scongiurare il pericolo di un'egemonia odiosa ed a far trionfare la causa della libertà dei popoli. Era giusto; era doveroso; ed era prudente ad un tempo, acciocchè non si avverasse la preoccupazione che molti angustiaava, e la guerra tra nazioni non si prolungasse in guerra sociale.

Un avviamento alla legislazione internazionale del lavoro già si era tentato, negli anni che precedettero la guerra, ad iniziativa dell'Associazione internazionale per la protezione dei lavoratori. In seguito ad una prima Conferenza ufficiale tenutasi a Berna nel maggio 1905, si firmarono colà, il 26 settembre 1906, due convenzioni internazionali, l'una per vietare il lavoro notturno alle donne impiegate nell'industria, l'altra per proscrivere dalla fabbricazione dei fiammiferi l'uso del fosforo bianco, causa di gravi malattie. Le Potenze firmatarie erano la Germania, l'Austria, l'Ungheria, il Belgio, la Danimarca, la Spagna, la Francia, la Gran Bretagna, l'Italia, il Lussemburgo, i Paesi Bassi, il Portogallo, la Svezia, la Svizzera. Una seconda Conferenza ufficiale tenutasi, pure a Berna, nel settembre 1913, tra rappresentanti delle medesime Potenze, e della Norvegia in più, aveva poste le basi di una convenzione internazionale, che avrebbe vietato il lavoro notturno ai giovani nell'industria, e di un'altra con cui si sarebbe fissata, limitandola a dieci ore, la giornata di lavoro delle donne e dei giovani operai industriali. Con lo scatenare la guerra nel mondo, le Potenze Centrali impedirono che le proposte relative venissero tradotte in Convenzioni internazionali, come sarebbe avvenuto, se la Conferenza diplomatica, già indetta per il settembre 1914, avesse potuto adunarsi.

Occorreva ora riprendere l'opera iniziata, proseguirla e completarla in guisa da assicurare, nell'avvenire, alle classi lavoratrici, agli operai ed agli agricoltori di tutti i Paesi ed alle loro famiglie, condizioni di lavoro e di vita soddisfacenti per tutti: soddisfacenti per loro, anzitutto, la cui sorte si vuole migliorare, soddisfacenti pure per gli industriali e per gli agrari, poichè è condizione di benessere, per la collettività in genere, di cui le classi lavoratrici sono tanta parte, che la industria prosperi e che l'agricoltura fiorisca. Il problema si presenta, in apparenza, arduo, poichè sembra si abbiano da conciliare interessi opposti. Non è forse tale, in realtà, come sanno quegli industriali ed agrari intelligenti, i quali, de' loro operai e de' loro coloni hanno fatto collaboratori fidati, interessati quanto loro stessi al buon andamento dell'azienda nella quale sono impiegati. Ma, arduo o meno, esso è importante e perciò vuole essere risolutamente fronteggiato:

anzi, è di tale importanza, che supera forse quella degli stessi problemi politici. Poichè, se la soluzione di questi tende ad assicurare la pace fra le diverse Nazioni, la soluzione di quello tende ad assicurare la pace sociale entro ciascuna di esse ed a prevenire la formazione e l'incremento delle Internazionali rivoluzionarie ed antisociali, a tutte funeste.

La Commissione del Lavoro inaugurò a Parigi i suoi lavori il 4 febbraio; li terminò, dopo trentacinque laboriose sedute, il 24 marzo. Un periodo di sosta le fu concesso al principio di marzo, perchè talune Delegazioni, e l'italiana per la prima, desideravano consultarsi con le Organizzazioni industriali ed operaie del proprio paese.

Ebbe da sormontare difficoltà previste ed impreviste; potè temere, a lavoro già inoltrato, che, per ragioni costituzionali, gli Stati federativi nei quali la legislazione del lavoro è di spettanza statale anzichè federale, dovessero rimanere all'infuori dell'accordo che si stava concludendo. E come concepire un accordo internazionale in materia di lavoro a cui non partecipassero gli Stati Uniti ed altri le cui costituzioni più o meno si modellano sulla loro? Anche quell'ostacolo fu rimosso e la Commissione è giunta al termine dei suoi lavori, creando un Istituto internazionale, che terrà la sua prima sessione (con programma già fissato) nel prossimo ottobre, a Washington D. C. e concretando una « Charta » del lavoro, da inserirsi nel Trattato di pace, ad affermazione di taluni dei diritti primordiali del lavoratore. Il suo compito, la Commissione lo ha assolto, conscia della gravità del momento e della propria responsabilità dinanzi al mondo padronale ed operaio. Lo ha assolto, nel mentre appunto a Berna due Conferenze di lavoratori, Conferenza socialista e Conferenza sindacale, cercavano compiere un lavoro analogo e riuscivano anche esse ad una « Charta » internazionale del lavoro e ad un progetto di Società delle Nazioni, dalla cui elaborazione, però, Governi e classi padronali erano stati esclusi.

Mercè l'opera della Commissione di Parigi, saranno i Governi stessi, i quali, d'accordo con le classi operaie e con le padronali, cioè in un accordo sociale a cui partecipano tutta la collettività, rappresentata dai Governi, e più specialmente le classi che si considerano generalmente antagonistiche, l'operaia e l'industriale, l'agricola e l'agraria, avvieranno e svolgeranno quelle riforme umanitarie e conformi a giustizia, che debbono permettere alla industria (presa la parola nel più lato senso) di produrre e prosperare, al lavoratore che le presta le sue braccia e la sua intelligenza, di vivere con la famiglia in condizioni eque ed appaganti.

E poichè, a valutare un'opera ed illustrarla, giova talvolta conoscerne gli artefici, vediamo chi fossero i componenti la Commissione, onde fu assolto il compito, che poi analizzeremo.

Erano, a Parigi, rappresentati nella Commissione del Lavoro, gli Stati Uniti dell'America del Nord, il Belgio, la Francia, la Gran Bretagna, l'Italia, il Giappone, la Polonia, la Tzecco-Slovacchia, la Repubblica Cubana.

Degli Stati politicamente rappresentati nella Conferenza della pace mancavano, dunque, nella Commissione del lavoro, la Bolivia, il Brasile, la Cina, l'Equatore, la Grecia, il Guatemala, Haiti, lo Hedjaz, lo Honduras, la Liberia, il Nicaragua, il Panama, il Perù, il Portogallo, la Rumania, la Serbia, il Siam, l'Uruguay: molti numericamente, ma, se ben si guarda, dal punto di vista specifico, nessuno la cui mancanza potesse pregiudicare l'esito dei lavori, e d'altronde tutti, più o meno, in qualche modo rappresentati, nella Commissione, da Stati aventi conformi interessi e costituzioni.

Ad esempio, accadde, in più occasioni, che la Delegazione nord-americana e il Delegato cubano, pur parlando a nome proprio, facessero valere argomenti che si applicavano egualmente alle Repubbliche del Centro e del Sud-America. Gli interessi delle classi agricole parevano meno tutelati di quelli delle classi industriali, essendo paesi o esclusivamente o prevalentemente indu-

striali il Belgio, la Tzecho-Slovacchia (rappresentante i sette ottavi dell'industria che arricchiva la cessata Monarchia austro-ungarica), la Gran Bretagna; orbene, la Delegazione italiana prese a patrocinare il proletariato agricolo e trovò appoggio nelle Delegazioni francese, polacca e nord-americana.

Dal punto di vista delle persone, si trovavano fianco a fianco, nella Delegazione nord-americana, il capo della Federazione americana del lavoro, cioè della maggiore associazione operaia del mondo, Samuele Gompers, ed il presidente dello « Shipping Board » americano, Hurley, grande armatore, a cui succedette un avvocato di parte democratica ed a questo un professore; nella Delegazione belga, il notissimo organizzatore socialista Vanderwelde, di cui la guerra fece un ministro della Giustizia nei Consigli della Corona, e un professore di sociologia, il Mahaim, al quale, mancato il Vanderwelde, si associò il senatore Lafontaine, socialista. Nella Delegazione francese, il ministro e grande industriale ed impresario di lavori Loucheur, col ministro del lavoro, già operaio tessile, Coillard, ai quali, nel corso dei lavori, si sostituirono il Jouhaux, segretario della Confederazione generale del lavoro, ed il Fontaine, consigliere di Stato ed alto funzionario nel Ministero del Lavoro; nella Delegazione inglese, il Barnes, che fu operaio metallurgico sino ai trenta anni, ed ora è ministro senza portafoglio, con Sir Malcolm Delevingue, alto funzionario, ed il Butler, funzionario lui pure; nella Delegazione italiana, un diplomatico, senatore di parte liberale, con un deputato socialista, il Cabrini, anima ispiratrice e mente dirigente della nostra rappresentanza; nella Delegazione giapponese, un diplomatico ed un alto funzionario; nella tzecho-slovacca il Benes, figlio di contadino, professore di sociologia all'Università di Praga, oggi ministro degli affari esteri nella neo-Repubblica; nella polacca, un uomo politico, il conte Zoltowski, cui succedette un magistrato, il Patek...

Da cotale riunione di uomini di Stato, di parlamentari, di diplomatici, di funzionari, d'industriali, di lavoratori appartenenti a diverse razze e diverse nazionalità, di diverse origini e provenienze, di diversa educazione, e talvolta di diverse tendenze, venne fuori un lavoro ponderato, che potrà avere, che ha difetti

e lacune, ma che pure, così come è, riscosse larga, anzi forse unanime approvazione, e fu adottato dalla Conferenza della pace, il giorno 10 aprile, con pochi e non tutti felici emendamenti.

* * *

All'inizio dei suoi lavori, la Commissione si trovò innanzi uno schema di fattura britannica; un disegno di convenzione elaborato in ogni sua parte e già esaminato e approvato dalle organizzazioni operaie britanniche; con essa convenzione venivasi a creare un organismo permanente per la regolamentazione o disciplina internazionale del lavoro. Quest'organismo, è detto in un preambolo, presuppone la esistenza (che a taluno parve e pare alquanto chimerica) della Società delle Nazioni, la quale abbia lo scopo di assicurare la pace universale (altra utopica concezione) fondata sulla base della giustizia sociale. Si vedrà che la Delegazione italiana cercò rendere i due enti indipendenti l'uno dall'altro.

E poichè, continua il preambolo, poichè esistono, pur troppo, condizioni di lavoro, che implicano per molti ingiustizia, miseria e privazioni (onde il malcontento, che minaccia la pace e l'armonia universale a cui tutti si anela); poichè urge migliorare quelle condizioni (e sono enumerate le migliorie da conseguire: limitazione delle ore di lavoro giornaliera ed ebdomadarie; reclutamento della mano d'opera; lotta contro la disoccupazione involontaria; garanzia di equo e sufficiente salario; protezione del lavoratore contro le malattie generale e professionali, nonchè contro gli infortuni derivanti dal lavoro; protezione dei fanciulli, degli adolescenti e delle donne; pensioni di vecchiaia e d'invalidità; tutela degli interessi dei lavoratori in paesi esteri; affermazione del principio della libertà sindacale; organizzazione dell'insegnamento professionale e tecnico e altri provvedimenti analoghi); poichè il fatto, che una nazione qualsiasi si rifiutasse ad adottare un regime di lavoro veramente umano, metterebbe ostacolo agli sforzi delle altre nazioni desiderose di migliorare la sorte dei lavoratori nei proprii paesi; per tali ragioni si costituisce l'organismo in parola, organismo permanente, interna-

zionale, mercè una convenzione che impegna sin d'ora le Potenze chiamate a formare per le prime la Società delle Nazioni ed a cui s'intenderanno *ipso facto* aderenti, quelle che entreranno di poi a far parte della Società medesima.

Prospettiamo l'organismo in parola.

Esso si compone di:

1° una Conferenza generale di rappresentanti delle nazioni contraenti;

2° un Ufficio internazionale del lavoro, sotto la direzione di un Consiglio amministrativo pure internazionale.

La Conferenza è, in materia di lavoro, una specie di parlamento o di super-parlamento. Vedremo, come le si vorrebbero attribuiti poteri deliberativi, anzichè semplicemente consultivi.

Si adunerà quante volte occorra, e almeno una volta l'anno. Ogni nazione contraente vi avrà quattro delegati; due delegati governativi, un delegato padronale, un delegato operaio. Ciascun delegato potrà essere assistito da uno o due Consiglieri tecnici per ognuna delle materie poste all'ordine del giorno della sessione. Delegati e consiglieri saranno designati dai governi, d'accordo con le organizzazioni professionali più rappresentative, sia dei padroni, sia degli operai; i soli delegati possono discutere e votare. Possono però farsi sostituire dai consiglieri tecnici.

I nomi dei delegati e dei consiglieri sono, in precedenza, comunicati all'Ufficio internazionale del lavoro dai rispettivi governi. I loro poteri sono poi vagliati dalla Conferenza, la quale, con una maggioranza di due terzi, può rifiutare quei delegati o consiglieri tecnici, che non ritenga designati conformemente alle accennate norme.

Il voto dei delegati è individuale. E questa è la grande innovazione, questo il grande progresso. Non più voti di delegazioni, ma voti d'individui. Il voto del delegato operaio ha il medesimo peso del voto del delegato governativo o industriale. Potranno, di conseguenza, in seno alla Conferenza, formarsi colleganze di delegati operai, come di delegati governativi od industriali, all'interno delle nazionalità, dettate da pure considerazioni di lavoro, non da considerazioni di collettività politiche. Se, per mancata nomina, non vi fosse delegato operaio, il delegato industriale non

avrebbe diritto di voto, e viceversa. Il delegato rifiutato dalla Conferenza è considerato come non nominato.

La Conferenza si adunerà nella sede della Società delle Nazioni o in altro luogo designato, a maggioranza di due terzi, dalla Conferenza nella antecedente sua sessione. Permanente è l'Ufficio internazionale del lavoro, il quale prenderà stabile dimora ove la Società delle Nazioni avrà sede e farà parte del complesso di istituti che la comporranno. Questo Ufficio vien posto sotto il controllo di un Consiglio di amministrazione composto di ventiquattro membri, con mandato triennale; dei quali dodici rappresentano i Governi, sei sono eletti dai delegati alla Conferenza rappresentanti i padroni, sei dai delegati alla Conferenza rappresentanti i lavoratori. Dei dodici rappresentanti dei Governi, otto saranno nominati dalle parti contraenti di maggiore importanza industriale; quattro dalle altre parti contraenti designate a tale effetto dai delegati governativi nella Conferenza.

Il Consiglio di amministrazione elegge il proprio presidente, stabilisce il proprio regolamento; si riunisce ad epoche, che fissa esso stesso, designa il direttore dell'Ufficio, gli impartisce direzioni, ne controlla l'operato. Il direttore, o un suo supplente, assiste a tutte le sedute del Consiglio d'amministrazione; sceglie il personale dell'Ufficio, parte del quale deve essere femminile; in quanto è compatibile col maggior rendimento, lo sceglie fra diverse nazionalità.

Le funzioni dell'Ufficio internazionale del lavoro comprendono l'accentramento e la diffusione di tutte le informazioni interessanti la disciplina internazionale delle condizioni dei lavoratori e del regime del lavoro; lo studio delle questioni da sottomettere alle discussioni della Conferenza in vista di future convenzioni internazionali; l'esecuzione di tutte le speciali inchieste che la Conferenza prescriva; la preparazione dell'ordine del giorno delle Sessioni della Conferenza; la redazione e pubblicazione, in francese, inglese od altra lingua, che il Consiglio di amministrazione creda conveniente, di un bollettino periodico consacrato allo studio delle questioni, che presentino interesse internazionale; l'adempimento di tutti gli incarichi che la Conferenza ritenga di affidargli.

Le amministrazioni degli Stati componenti la Società delle Nazioni, quando interessate in questioni di lavoro, potranno comunicare col direttore dell'Ufficio a mezzo del loro rappresentante nel Consiglio di amministrazione o di altro funzionario a ciò qualificato, senza passare per il tramite dei Ministeri degli affari esteri. L'Ufficio del lavoro potrà invocare il concorso del Segretariato generale della Società delle Nazioni, quando esso gli occorra. Ognuna delle parti contraenti paga le spese dei propri delegati e consiglieri; le altre spese dell'Ufficio sono sopportate dal bilancio della Società delle Nazioni e il direttore è responsabile verso di questa, dell'impiego dei fondi affidatigli.

Il Consiglio di amministrazione fissa l'ordine del giorno delle sessioni della Conferenza. Il direttore di esso Consiglio, che è, al tempo stesso, segretario della Conferenza, dovrà far pervenire a ciascuna delle parti contraenti l'ordine del giorno della sessione quattro mesi prima, che questa si aduni. Ciascuna di dette parti contraenti può contestare l'iscrizione, nell'ordine del giorno della sessione, di uno o più degli argomenti previsti, giustificando la propria opposizione con un memoriale spiegativo indirizzato al direttore e di cui questi dovrà dare comunicazione alle parti contraenti. Gli argomenti contestati saranno, però, mantenuti nell'ordine del giorno, se così decide la Conferenza coi due terzi dei votanti. Colla stessa maggioranza un argomento può da una sessione essere riportato alla seguente.

La Conferenza formula il proprio regolamento, elegge il proprio presidente, nomina Commissioni per esaminare determinate questioni e riferire su di esse, ed a queste aggiunge, se crede, consiglieri tecnici con voce consultiva. Ove altrimenti non è previsto, la semplice maggioranza è decisiva. Nessun voto è decisivo, se espresso con numero di suffragi inferiore alla metà dei presenti.

La Conferenza, nel pronunciarsi per l'adozione di proposte relative ad argomenti posti all'ordine del giorno, determinerà, se dette proposte devono prendere forma di « raccomandazioni » da aver effetto sotto forma di legge nazionale od altrimenti, oppure di « progetti di convenzione internazionale », da ratificarsi diplomaticamente dalle parti contraenti. Nei due casi, la maggioranza di due terzi dei presenti è richiesta. Nei due casi, pure, il segre-

tario generale della Società delle Nazioni riceve copia autentica della raccomandazione o del progetto di Convenzione. Ognuna delle parti contraenti dovrà, entro un anno dalla chiusura della sessione della Conferenza, sottomettere la raccomandazione o il progetto di convenzione alla od alle autorità competenti, acciocchè prendano forma di legge od abbiano altro seguito pratico ed efficace.

Se trattasi di « raccomandazione » le parti contraenti notificheranno al Segretario della Società delle Nazioni le determinazioni prese. Se trattasi di progetto di convenzione, ciascuna parte contraente, che ne avrà ottenuta la ratifica dai competenti poteri, la comunicherà formalmente al detto Segretario generale, e prenderà i provvedimenti necessari per rendere effettive le disposizioni convenute. Se una raccomandazione od un progetto di convenzione non incontra l'approvazione dei poteri competenti, la parte contraente non è soggetta ad altro obbligo. Negli Stati federativi, in cui la facoltà di aderire ad una convenzione concernente il lavoro è sottomessa a limitazioni, il Governo federale avrà il diritto di considerare il progetto di convenzione come una semplice raccomandazione. In nessun caso può essere domandato, che con l'adozione di una raccomandazione o di un progetto di convenzione, venga, in alcuno degli Stati contraenti, diminuita la protezione che, in virtù della propria regolamentazione del lavoro, già vi si accorda ai lavoratori interessati.

Ogni convenzione ratificata viene registrata dal Segretario generale della Società delle Nazioni; ma una convenzione non impegna, se non gli Stati che l'hanno ratificata.

Un progetto di convenzione che, nella Conferenza, riscuota la maggioranza semplice, non però quella dei due terzi, può formare oggetto di convenzione particolare fra due o più Stati; e questa sarà notificata al Segretario generale della Società delle Nazioni, che la registra. Circa l'esecuzione delle convenzioni, ciascuna delle parti contraenti presenterà all'Ufficio internazionale del lavoro un rapporto annuale, che specifichi i provvedimenti da essa presi per la esecuzione delle Convenzioni a cui avrà aderito. Il direttore dell'Ufficio farà di codesti rapporti un riassunto alla Conferenza nella prossima adunanza.

Contro la inesecuzione o la insufficiente esecuzione delle convenzioni, può esser mosso reclamo all'Ufficio internazionale da qualsiasi organizzazione professionale operaia o padronale. Lo Stato inadempiente riceverà dal Consiglio di amministrazione notificazione del reclamo ed invito a giustificarsi o dare spiegazioni. Se lo Stato incriminato non risponde, o risponde in modo che non sembri soddisfacente, il Consiglio d'amministrazione avrà il diritto di rendere pubblico il reclamo, ed, eventualmente, la risposta.

Il diritto di reclamare contro una parte contraente inadempiente, spetta pure ad ogni altra parte contraente. In tal caso, il Consiglio di amministrazione può, o notificare il reclamo allo Stato incriminato ed invitarlo a giustificarsi, oppure adire la Commissione d'inchiesta. La adisce pure, se lo Stato incriminato non risponde all'invito o vi risponde in modo inadeguato. Altrettanto può fare il Consiglio di amministrazione, sia d'ufficio, sia su lagnanza di un delegato alla Conferenza.

Se lo Stato messo in causa non avesse un rappresentante nel Consiglio di amministrazione, gli spetta il diritto di nominare un delegato, che prenda parte alle deliberazioni, che lo concernono. La Commissione d'inchiesta viene composta di persone scelte di mezzo a tre categorie indicate dalle stesse parti contraenti: rappresentanti de' padroni, rappresentanti de' lavoratori, indipendenti. Entro i sei mesi dalla firma della Convenzione, che istituisce la Conferenza e l'Ufficio del lavoro, ciascuna parte contraente designerà tre persone competenti, una per ciascuna di dette categorie, di cui il Consiglio di amministrazione verificherà i poteri con facoltà di ricusare, a maggioranza dei due terzi, quelle che non soddisfacessero alle condizioni richieste. Si formano così le tre liste, entro le quali scegliere i componenti la Commissione d'inchiesta.

La scelta dei tre componenti la Commissione d'inchiesta sarà fatta dal Segretario generale della Società delle Nazioni, il quale designerà pure chi dei tre deve fungere da presidente. Nessuno dei tre deve naturalmente appartenere ad uno degli Stati direttamente interessati nella lagnanza.

Ciascuna delle parti contraenti, interessata o meno nella lagnanza, s'impegna a mettere a disposizione della Commissione

ogni informazione che possedga, relativa all'oggetto della lagnanza stessa.

La Commissione d'inchiesta consegna in un rapporto le proprie conclusioni e le raccomandazioni, che crede dover formulare per dare soddisfazione, se vi ha luogo, allo Stato querelante. Il rapporto indicherà pure, eventualmente, le sanzioni di ordine economico da adottarsi contro lo Stato inadempiente e la cui applicazione da parte degli altri Stati le paresse giustificata. Detto rapporto verrà dal Segretario della Società delle Nazioni comunicato a ciascuno degli Stati interessati e pubblicato. Ciascuno degli Stati interessati significherà, entro un mese, al Segretario generale della Società delle Nazioni se accetta, o meno, le raccomandazioni contenute nel rapporto dalla Commissione, e nella negativa, se desidera sottomettere il dissidio alla Corte permanente di Giustizia Internazionale della Società delle Nazioni.

Alla medesima Corte permanente di Giustizia ha pure diritto di rivolgersi qualsiasi delle parti contraenti per denunciare lo inadempimento, nel termine prescritto, per parte di altra parte contraente, dell'impegno di sottomettere alla od alle autorità competenti le raccomandazioni da trasformarsi in leggi o da rendersi in altro modo esecutivi, o i progetti di convenzione da ratificarsi. Le decisioni della Corte permanente di Giustizia internazionale sui dissensi sottomessile sono inappellabili. Le conclusioni o raccomandazioni eventuali della Commissione d'inchiesta potranno essere confermate, emendate od annullate dalla Corte. Questa, a sua volta, potrà, eventualmente, indicare le sanzioni di ordine economico che credesse conveniente di prendere contro uno Stato colpevole, e la cui applicazione da parte degli altri Stati le paresse giustificata.

Qualora uno Stato non si conformasse, nel tempo prescritto, alle raccomandazioni contenute nel rapporto della Commissione d'inchiesta o nella decisione della Corte Internazionale, ogni altro Stato potrà applicargli le sanzioni di ordine economico, che il rapporto della Commissione o la decisione della Corte avranno dichiarate applicabili nella specie. Lo Stato colpevole, che venga a resipiscenza, può, ad ogni momento, far conoscere al Consiglio di amministrazione di aver presi i provvedimenti necessari per

conformarsi, sia alle raccomandazioni della Commissione d'inchiesta, sia alle decisioni della Corte, e domandare, che una Commissione d'inchiesta, costituita dal Segretario generale della Società delle Nazioni, verifichi la sua affermazione. Se il rapporto della Commissione d'inchiesta è favorevole, gli altri Stati dovranno immediatamente far cessare i provvedimenti di ordine economico che avessero preso a riguardo di detto Stato.

I « Dominions » e l'India avranno i medesimi diritti ed obblighi delle parti contraenti indipendenti. Così ogni altra colonia o possedimento di parti contraenti, che ne facciano richiesta e che il Consiglio esecutivo della Società delle Nazioni riconosca pienamente autonomi. Le parti contraenti s'impegnano ad applicare le convenzioni, alle quali avranno aderito, alle loro colonie; ai loro possedimenti o protettorati, con la riserva dell'applicabilità in riguardo delle condizioni locali; e notificheranno le loro decisioni in riguardo all'Ufficio internazionale del lavoro.

La Convenzione, che istituisce la Conferenza e l'Ufficio del lavoro, è suscettibile di emendamenti. Questi devono, per diventare esecutivi, essere approvati dalla Conferenza a maggioranza dei due terzi e ratificati dagli Stati i cui membri formano il Consiglio esecutivo della Società delle Nazioni e dei tre quarti dei membri. Tutte le questioni o controversie d'interpretazione della Convenzione stessa e delle Convenzioni successive, saranno sottoposte alla Corte permanente di Giustizia Internazionale.

Tale il progetto di organismo per la legislazione internazionale del lavoro uscito dalla Commissione del lavoro nella Conferenza della pace. Esso, in forma di convenzione sarà, secondo ogni probabilità, firmato dai plenipotenziari della Pace, ed entrerà in funzioni. Di fatto, esso funziona già. La prima sessione della Conferenza del lavoro dovendo aver luogo, come fu detto, a Washington D. C. nel prossimo ottobre, siede già in Londra un Comitato internazionale di organizzazione, che ne prepara i lavori sulle basi fissate dalla Commissione di Parigi:

1° applicazione del principio della giornata di otto ore e della settimana di 48 ore;

2° prevenzione della disoccupazione involontaria e mezzi per rimediare alle sue conseguenze;

3° impiego delle donne: *a)* prima e dopo il parto, con la questione dell'indennizzo di maternità; *b)* durante la notte; *c)* nei lavori insalubri;

4° impiego dei fanciulli: *a)* età di ammissione al lavoro; *b)* lavori notturni; *c)* lavori insalubri;

5° estensione ed applicazione delle convenzioni internazionali di Berna (1906) circa il divieto del lavoro notturno per le donne impiegate nell'industria e la proibizione dell'uso del fosforo bianco nell'industria dei fiammiferi.

Un primo grave difetto ha questo progetto e fu notato sopra: la Conferenza, che avrebbe da essere un super-parlamento per la speciale competenza che essa possiede e che non hanno le assemblee legislative politiche, in materia di lavoro, non è investita di poteri deliberativi. Sin dalla prima lettura del progetto britannico, la Delegazione italiana si dolse, che esso non desse alla Conferenza maggiori poteri. Nel corso dei lavori obiettò ad un contro-progetto americano, che codesti poteri indeboliva ancora. D'accordo, poi, con le Delegazioni francese e belga, presentò il voto che, quando ciò sia possibile, intervenga un accordo allo scopo di dare alla Conferenza internazionale del lavoro, sotto gli auspici della Società delle Nazioni, il potere di prendere, in condizioni da determinarsi, risoluzioni che abbiano forza legale internazionale.

Altro difetto. La Delegazione italiana, pur augurando che si costituisca la Società delle Nazioni, ha in più occasioni espresso il voto, che la Conferenza internazionale per la legislazione internazionale del lavoro non sia ad essa Società così strettamente legata e da essa dipendente, da non poter funzionare, se la Società o non si costituisse o venisse a sciogliersi. Le opposizioni alla costituzione della Società, sollevatesi negli Stati Uniti (1), ove

(1) Già nel corso dei lavori della Commissione di Parigi si delineava agli Stati Uniti, contro la Società delle Nazioni, un'opposizione di cui il Gompers non aveva celata la gravità. Calcolando che dovesse essere approvata in Senato da una maggioranza di due terzi di votanti, non pareva che questa si dovesse raggiungere. E difatti una « resolution » tendente

ne nacque l'idea, la facoltà invocata dall'autorevole « leader » repubblicano on. Elihu Root, per i membri della Società, di ritirarsene dopo preavviso, hanno più che giustificato il concetto che, nella deprecata ipotesi, che la Società o non esistesse, o cessasse dall'esistere, o perdesse della propria autorità ed importanza, il lavoro della Commissione del lavoro rimanesse saldo ed operante.

Se tutte le Nazioni potranno entrare subito a far parte della Società delle Nazioni è questione ancora indecisa e la cui soluzione spetta ai plenipotenziarii politici nella Conferenza della pace. La Commissione del lavoro non aveva da occuparsi delle ragioni politiche pro e contro; essa doveva soltanto studiare le convenienze del lavoro. Ora queste consigliano, forse è meglio dire esigono, che agli accordi che si vanno prendendo in questioni di lavoro, tutti, anche i neutri, anche i nemici di ieri, partecipino. Ad escluderli, ci si danneggia altrettanto, forse più che loro. Che avverrebbe, se mentre, a favore dei nostri lavoratori, adottiamo la giornata di otto ore e la si adotti da tutte le parti contraenti, la Germania conservasse la giornata di nove, o dieci ore?

Perciò la Delegazione italiana, d'accordo con le Delegazioni belga e francese, ha enunciato il parere, che una legislazione internazionale del lavoro non può essere veramente efficace senza il concorso di tutti i paesi in cui si lavora, ed emesso il voto che, nell'attesa che la firma del trattato di pace permetta di fare appello a tutti quei paesi, la Conferenza della pace comunichi alle Potenze neutrali, a titolo d'informazioni, il progetto di convenzione elaborato dalla Commissione, prima di definitivamente adottarlo (1).

a far respingere la costituzione attuale della Lega delle Nazioni, era stata presentata, il 4 marzo, al Senato dal Senatore Henry Cabot Lodge, del Massachusetts, e recava, oltre la firma di lui, quella di trentasei altri senatori repubblicani.

(1) Durante la redazione di queste pagine la Conferenza della pace ha ammesso, che la Germania e l'Austria entrino a far parte della Conferenza del Lavoro immediatamente dopo la sessione di Washington. Noi avremmo augurato, che a quella sessione esse già intervenissero. Il nostro Comitato permanente del Lavoro si era pronunciato nel senso, che l'organismo per la elaborazione delle convenzioni internazionali del lavoro sia, sin dalla sua prima attività, aperto alle rappresentanze delle nazioni tutte.

La Delegazione italiana si fece promotrice delle otto ore anche nel commercio, conforme a quanto umanità spesso richiede. Trovatasi sola, per non compromettere il principio con un voto avverso, non insistette. Ma, ripresentata la proposta dalla Delegazione tzeeco-slovacca, essa, accertato che qualche aderenza presso altre si sarebbe trovata, l'appoggiò, e la proposta ottenne, non i due terzi dei voti necessari, perchè il principio venisse inserito nella « Charta » del lavoro, sì bene la maggioranza.

Dagli Americani venne presentata una proposta a favore della gente di mare, specie degli arruolati nella marineria mercantile, i quali dovrebbero poter abbandonare la nave, quando questa è in porto, senza essere soggetti a prescrizioni penali, dovendo bastare le sanzioni civili a cui possono essere condannati. Vi fu, in addietro, negli Stati Uniti, a favore di quel principio, una lotta durata ben trentacinque anni e terminatasi con la vittoria della classe marinai, a cui quel diritto venne con legge federale riconosciuto. La questione sollevata dal Gompers nella Commissione del lavoro, tendeva ad impedire che quella conquista dei marinai, che sono i lavoratori nell'industria dei trasporti navali, andasse perduta. Tendeva forse anche indirettamente ad acquistare alla marina mercantile americana, che da un milione di tonnellate prima della guerra, passa ad averne ventidue milioni, i marinai che non troverebbe in paese, non essendo quella professione considerata abbastanza remunerativa; così, come già in addietro, in aggiunta ai marinai proprii, insufficienti di numero, accozzerebbe marinai esteri, i quali, sedotti da più alte paghe, abbandoneranno, giunti che siano nei porti americani, le navi loro e gli impegni assunti, sopportando i danni civili dell'abbandono, ma senza incorrere nelle penalità che dianzi li avrebbero colpiti (1). La proposta americana non fu

(1) Il sig. Hurley, presidente del *Shipping Board* e membro della Commissione del Lavoro, dopo un viaggio di tre mesi in Europa per studiare la situazione marittima, stimò che il tonnellaggio totale dei vapori nel mondo fu ridotto dalla guerra da 41,225,000 a 37,000,000 tonn. lorde. Due nazioni sole aumentarono il loro tonnellaggio durante la guerra, il Giappone del 25 %, gli Stati Uniti del 125 %. Egli ritiene, che gli Stati Uniti sono la nazione più potentemente attrezzata per la costruzione delle navi, e per conseguenza la più grande nazione marittima effettiva. Tre fattori,

accolta; ma lasciò la sua traccia in un voto presentato alla Delegazione francese nel senso, che le questioni specialissime relative al *minimum* di vantaggi da assicurare ai marinai, formino eventualmente oggetto di una sessione speciale della Conferenza internazionale del lavoro riservata al lavoro dei marinai, ed in breve, ma importante protocollo, per il quale, come fu già detto: « In nessun caso verrà domandata ad alcuna delle parte contraenti, che in seguito all'adozione, per parte della Conferenza, di una raccomandazione o di un progetto di convenzione, venga diminuita la protezione già concessa ai lavoratori interessati dalla sua regolamentazione del lavoro ». Nella specie, non sarà mai domandato agli Stati Uniti di diminuire il regime di libertà accordato dalla legislazione federale ai marinai.

Ho già rilevato il beneficio del voto individuale, assicurato ai delegati governativi, industriale ed operaio, componenti ciascuna Delegazione in seno alla Conferenza. Giova far presente, che l'aver attribuito due rappresentanti ai Governi, ed uno soltanto a ciascuna delle classi industriale ed operaia, mentre a prima vista, indispono, in realtà, chi ben rifletta, è savio divisamento. I Governi rappresentano la collettività; hanno tornaconto a contemperare le diverse ed opposte tendenze, a ristabilire l'equilibrio, ove questo sia turbato, a mettersi col più debole contro al soverchiante, e le classi popolari non hanno da temerne, poichè, come osservò il Barnes nel corso delle discussioni, l'esperienza dimostra che, negli ultimi anni, i Governi sostennero costantemente le parti dell'operaio contro quelle dell'industriale. Il disporre di due voti, permette, inoltre, ai Governi di far rappresentare nella Conferenza interessi, che ne potrebbero rimanere esclusi: poniamo, nel caso nostro, gli interessi agricoli. Conviene anche far risaltare l'importanza della sanzione economica escogitata contro lo Stato, che non faccia debitamente eseguire le conven-

però, stanno contro gli Stati Uniti: 1° la mancanza d'Americani che abbiano esperienza del commercio estero; 2° la mancanza di equipaggi per le navi; 3° la mancanza di facilità bancaria. Egli non dubita, che gli Americani sormonteranno le difficoltà provenienti dall'inesperienza.

Di sfuggita: egli raccomanda la costruzione di navi da 1500 a 2000 tonnellate lorde, che abbiano del cargo e del battello da passeggeri. E anche favorevole agli alti salari per i marinai; e si capisce.

zioni firmate od altrimenti si sottragga agli obblighi assunti, dando luogo a lagnanze. Esso è colpito nella sua vita economica. Ogni mezzo gli è offerto per difendersi o giustificarsi. Ma se la difesa o la giustificazione non è soddisfacente, interviene la sanzione, le cui modalità vengono stabilite dalla Commissione d'inchiesta; suscettibile tuttavia di ricorso prima dell'applicazione, ed immediatamente revocabile, in caso di resipiscenza.

* * *

Creata l'Istituto di cui abbiamo sopra mostrato gli scopi, la composizione, il funzionamento, stabilito il programma della prima sua sessione, la Commissione per la legislazione internazionale del lavoro si accinse ad elaborare una « Charta » del lavoro.

Sino dalle prime sedute la Delegazione italiana aveva presentato un abbozzo di Dichiarazione dei Diritti del lavoratore in quattordici punti:

1. Limitazione della durata del lavoro giornaliero, nell'industria e nel commercio, ad un massimo di otto ore;
2. Fissazione di un massimo di lavoro settimanale e della durata minima del riposo settimanale;
3. Fissazione del massimo settimanale della durata del lavoro per la mano d'opera salariata nell'agricoltura;
4. Ripristino della Convenzione di Berna sul lavoro notturno delle donne nelle industrie e sull'impiego del fosforo bianco nella fabbricazione dei fiammiferi;
5. Estensione agli adolescenti della Convenzione di Berna sul lavoro notturno nelle industrie;
6. Adozione di disposizioni conformi quanto al limite minimo di età per l'ammissione dei fanciulli al lavoro;
7. Obbligo per ciascuno Stato di stabilire, per legge, i minimi di salario nelle industrie e nell'agricoltura;
8. A parità di produzione, parità di salario per i lavoratori dei due sessi;
9. Impegno da parte dei differenti Stati di creare e organizzare un servizio di ispezione del lavoro nell'industria, nel commercio e nell'agricoltura, con rappresentanza dei lavoratori;

10. Diritto di controllo del lavoratore sulla gestione industriale e agricola. Partecipazione dei lavoratori alla formazione dei regolamenti di fabbrica e dei regolamenti di aziende agricole;

11. Minimum di assicurazioni sociali obbligatorie per ciascuno Stato in materia di malattie, infortuni, invalidità, vecchiaia, maternità e disoccupazione involontaria;

12. Libertà di migrazione, disciplinata con accordi fra Governi e Sindacati dei paesi direttamente interessati;

13. Legislazione sulle migrazioni ispirata ai seguenti principi:

a) parificazione del lavoratore straniero e della di lui famiglia, per quanto attiene alle leggi sociali e del lavoro, al lavoratore nazionale e alla sua famiglia; e trattamento economico del primo non inferiore al trattamento economico del secondo;

b) esenzione da tutte le tasse, nel paese di immigrazione, che colpiscano il lavoratore straniero in quanto tale;

c) facoltà lasciata allo Stato di emigrazione di inviare dei funzionari specializzati per l'assistenza, sotto tutte le forme, e per la protezione dei lavoratori suoi connazionali; e obbligo da parte dello Stato di immigrazione di riceverli e di secondarli nell'esercizio delle loro funzioni;

d) impegno, da parte di tutti gli Stati aderenti, di estendere, in un periodo di tempo determinato, alle loro colonie non autonome, la loro propria legislazione in materia di lavoro e di assistenza sociale; oppure, quando ciò non sia possibile, di promulgare leggi analoghe adattate alle condizioni delle colonie stesse; parificazione dei lavoratori stranieri ai nazionali; impegno di impiegare ogni mezzo, perchè sia provveduto egualmente per i paesi di protettorato, per le Colonie godenti di autonomia legislativa, come per i Domini.

14. Reciprocità di servizi, nei paesi aderenti alla Società delle Nazioni, fra le organizzazioni, che esercitano dei servizi di previdenza e che sono riconosciute dagli Stati rispettivi.

I Francesi avevano, da parte loro, in forma meno metodica, presentato proposte tendenti, in primo luogo, alla creazione di una Conferenza internazionale di legislazione sociale e ad un Ufficio del lavoro simili a quelli proposti, con più studiati partico-

lari, dagli Inglesi, e, in secondo luogo, ad ottenere l'inserzione nel Trattato di pace di una clausola tendente a realizzare le condizioni umane del lavoro, guarentendo l'istruzione generale professionale del fanciullo, la maternità, la vita di famiglia, la vita sociale, la salute fisica e morale dei lavoratori.

Gli Americani avevano formulato dieci principii, che tutti gli Stati avrebbero dovuto riconoscere, adottare ed osservare, il primo dei quali nel senso, che « sia riconosciuto nella legge e nella pratica, che il lavoro umano non è, nè una merce, nè un articolo di commercio », fu poi accolto, come vedremo, quale prima delle clausole della « Charta del lavoro (1). Qualche altro non era tale da trovar posto in una siffatta « Charta » propriamente detta, come il principio secondo cui « non dovrebbe esistere servitù involontaria salvo come punizione di un crimine »; come questo altro ancora che « non dovrebbe la libertà di associazione e la libertà di riunione, la libertà di parola e la libertà di stampa essere contestata, nè limitata ». Inglesi e Belgi presentarono pure i loro « desiderata ». Ma nulla di organico e di completo, come avrebbe voluto la Delegazione italiana, la quale, nel corso dei lavori, affacciò per la Commissione l'ambiziosa speranza, che ne uscisse una Dichiarazione dei diritti dei lavoratori, destinata a rimanere come pietra miliare nella storia del lavoro, e da costituire un documento storico la cui importanza avrebbe potuto essere appena minore di quella della Dichiarazione dei diritti dell'uomo.

Ma il concetto non fu assecondato. E la così detta « Charta del lavoro » riuscì, nella Commissione, ridotta a nove articoli, dei quali il 1° stabilisce, che nè in diritto, nè in fatto, il lavoro di un essere umano deve essere assimilato ad una merce o ad un articolo di commercio; il 2° garantisce ai padroni ed ai lavoratori il diritto di associazione e di coalizione per ogni fine non contrario alle leggi; il 3° fissa il limite di ammissione dei giovani dei suoi sessi al lavoro, ecc.; il 4° stabilisce che ogni lavoratore ha

(1) Per una contraddizione, che non sarà probabilmente la sola, i plenipotenziari dell'Intesa hanno proposto (e pare la Germania accetti) che il pagamento delle riparazioni di guerra possa essere fatto parte a mercanzie, parte in mano d'opera! Il che significa ammettere la equivalenza della merce e del lavoro.

diritto ad un salario, che gli assicuri un livello di vita conveniente; il 5°, che a lavoro eguale, senza distinzione di sesso, deve corrispondere salario eguale; il 6° contempla il riposo settimanale, nel quale possibilmente deve essere compresa la domenica; il 7° limita il numero di ore di lavoro quotidiano e settimanale. Codesti sette articoli sono stati rispettati dalla Conferenza plenaria e sussistono; non così i due ultimi, cioè: l'8° che stabiliva, ed aveva per noi speciale importanza, che « i lavoratori stranieri legalmente ammessi in un paese, e le loro famiglie, dovevano aver diritto, per quanto riguarda la loro condizione di lavoratori e le assicurazioni sociali, allo stesso trattamento dei nazionali dei paesi in cui risiedono ».

Questo principio, che dava ai nostri emigrati e loro famiglie, parità di trattamento con gli operai nazionali di ciascun paese, questo principio che la Delegazione italiana « aveva circondato delle sue cure più fervide » (Cabrini), è stato mutato nel seguente: « Le regole statuite in ciascun paese circa le condizioni del lavoro dovranno assicurare un trattamento economico equo a tutti i lavoratori, che risiedono legalmente nel paese ». Cotale attenuazione è dovuta, pare, alle pressioni degli Stati del « Commonwealth » australiano, a quelle degli Stati del versante ovest degli Stati Uniti dell'America del Nord, a quelle del Sud-Africa, ecc., che temono di uguagliare il lavoro dei gialli e dei neri a quello dei bianchi; ma essa si risolve in un trattamento ingiusto per il lavoratore bianco, che si reca a lavorare all'estero, e specie per quel lavoratore, che è l'eguale dei migliori di ogni paese, per non dire superiore a tutti, il lavoratore italiano, ed è uno fra i non pochi tristi casi di principii ad interessi, di cui la Conferenza della Pace si sarà resa colpevole. Il principio, enunciato sotto il numero 9, sembra esser scomparso come articolo, nè se ne comprende il perchè, ma viene conservato come raccomandazione in questa forma: « Ciascuno Stato dovrà organizzare un servizio d'ispezione che comprenderà donne, allo scopo di assicurare l'applicazione delle leggi e dei regolamenti per la protezione dei lavoratori ». Codesti emendamenti (ed è forse bene che ciò si dica) furono introdotti, a guastare la già imperfetta « Charta » del lavoro elaborata alla Commissione del lavoro, allorquando, nella seduta plenaria del

28 aprile, la Conferenza dei preliminari di pace prese a rimaneggiarla, mentre i delegati italiani erano assenti da Parigi, di guisa che, non pure offesa l'atto in se stesso, ma anche il modo in cui fu compiuto. Il nostro Comitato permanente del lavoro, udita una relazione dell'on. Cabrini, constatò il fatto, deplorò il peggioramento arrecato a proposizioni meno liberali di già di quelle presentate dalla Delegazione italiana, condannò il soppresso riconoscimento del Diritto dei lavoratori immigranti e loro famiglie al trattamento dei nazionali.

Ho riassunto il compito assolto dalla Commissione per la legislazione internazionale del lavoro nella Conferenza della pace, con le modificazioni arrecalevi dalla Conferenza dei preliminari di pace nelle sue sedute plenarie dell'11 e del 28 aprile 1919.

Anche la Germania, o, per esser precisi, il Governo democratico germanico, produsse un progetto di convenzione sulla legislazione operaia internazionale, che il conte Brockdorff-Rantzau, presidente della Delegazione germanica alla Conferenza della pace, comunicò al signor Clemenceau, presidente della Conferenza stessa, con nota del 10 maggio. Codesta convenzione, la cui caratteristica è di riprodurre sostanzialmente la « Charta » del lavoro elaborata dai sindacati operai dei due gruppi di nazioni e neutri riuniti nella Conferenza tenutasi in Berna ai primi di febbraio, consta di otto articoli (Libertà di stabilimento, diritto di coalizione, condizioni di lavoro; Collocamento operaio; Assicurazioni sociali; Protezione operaia; Lavori a domicilio; Ispezione del lavoro; Applicazione internazionale del diritto operaio; Adesione di altri Stati), è assai completa, metodica, ben redatta, liberale, umana. Contiene parecchi dei principii, che la Delegazione italiana propose e la Commissione volle trascurare. In altri tempi avrebbe meritato l'onore di un'ampia discussione, che ne avrebbe eliminato i pochi difetti, rilevati nella risposta del signor Clemenceau, a cui il conte Brockdorff-Rantzau replicò, e a lui controreplicò ancora il Presidente della Conferenza. Se non che « Mon siége est fait! » aveva risposto l'abate De Vertot a chi gli comunicava nuovi documenti sull'assedio di Rodi, la cui relazione egli aveva già redatta. Ed è un po' questa la risposta data alla De-

legazione germanica. La sua proposta era tardiva. A discuterla ci voleva un'altra conferenza; e di conferenze, si può dire come dei libri, basta una per volta, quando non è d'avanzo. Il lavoro della Commissione del lavoro era già terminato. Non è completo, non è perfetto. Ma da esso è venuto fuori un organo durevole, permanente, che potrà completarlo e perfezionarlo, e di questo organo fanno parte in giuste proporzioni rappresentanti di Governi, di organizzazioni padronali e di organizzazioni operaie. Il che a bene sperare ci è cagione.

EDMONDO MAYOR DES PLANCHES

Commissario generale dell'emigrazione
Delegato italiano
nella Commissione per la legislazione internazionale del lavoro
presso la Conferenza della pace