

L'uguaglianza di trattamento dei lavoratori stranieri e nazionali vittime d'infortuni sul lavoro.

(Le decisioni della VI^a sessione della Conferenza internazionale del Lavoro)

Uno degli argomenti più importanti per i paesi d'emigrazione è quello della uguaglianza di trattamento dei lavoratori stranieri e nazionali, vittime d'infortuni sul lavoro. Molto opportunamente la sesta Conferenza internazionale del lavoro ha posto quest'argomento all'ordine del giorno e lo ha anche risolto con larghezza di vedute e con criteri di grande equità.

E' bene constatare che anche in questa occasione, i rappresentanti del nostro Paese hanno dato un efficace contributo ai risultati che sono stati conseguiti dalla Conferenza. E' risaputo, d'altronde, che nelle riunioni internazionali in cui, dalla costituzione dell'Organizzazione internazionale del Lavoro in poi, sono stati discussi i più importanti problemi del lavoro, le Delegazioni italiane hanno sempre vigorosamente propugnato la necessità di tradurre in atto, con convenzioni internazionali o con provvedimenti legislativi interni, il principio dell'uguaglianza di trattamento fra lavoratori nazionali e stranieri. Già il barone Mayor des Planches ebbe a sostenere al Consiglio di Amministrazione dell'U. I. L., nella sua terza sessione (Londra, marzo 1920), che la Conferenza internazionale del lavoro esaminasse un progetto di convenzione « relativo all'uguaglianza dei diritti tra operai stranieri e nazionali per ciò che riguarda: 1° il diritto di associazione sindacale; 2° le assicurazioni contro gli infortuni; contro l'invalidità per vecchiaia, le malattie ecc. ». La proposta allora venne rinviata alla Commissione internazionale dell'emigrazione. E questa (Ginevra, luglio 1921) accettò le seguenti soluzioni proposte dal nostro De Michelis, succeduto al barone Mayor alla testa della Delegazione governativa italiana in seno alla Organizzazione internazionale del Lavoro:

« I. — E' necessario che, in difetto di disposizioni legislative nei diversi paesi, i membri si propongano di realizzare a mezzo di convenzioni internazionali l'uguaglianza di trattamento, e nel modo più largo possibile, degli operai immigrati e dei loro aventi diritto con i nazionali, soprattutto per ciò che concerne le leggi del lavoro e della previdenza sociale e quelle sulla assistenza e sulla libertà di organizzazione professionale.

« II. — L'Ufficio internazionale del lavoro è invitato a preparare uno studio che verrà sottomesso ad una prossima conferenza, per realizzare un sistema di legislazione uniforme per tutti gli stati o tra alcuni gruppi di stati, per ciò che concerne le assicurazioni sociali ».

Alla XIII sessione del C. d'A. (Interlaken, luglio 1922), durante la discussione sulle proposte del Direttore, che era stato incaricato dalla XII sessione del Consiglio (Roma, aprile 1922) di scegliere fra la risoluzione della Commissione internazionale dell'emigrazione quelle che dovevano anzitutto essere oggetto di particolari studi per iscriverle all'ordine del giorno della Conferenza, il De Michelis, appoggiato dal delegato giapponese S. E. Adacti e da Sir Montague Barlow, allora sottosegretario britannico per il lavoro, propose al Consiglio, che acconsentì, di occuparsi delle questioni di carattere e valore generale, quali, per esempio, quelle dell'eguaglianza di trattamento, della reciprocità e del limite degli obblighi dei paesi di immigrazione in materia di assistenza agli emigranti.

Ma nella XVII sessione del C. d'A. (Ginevra, gennaio-febbraio 1923), esaminandosi le questioni da iscriversi all'ordine del giorno della Conferenza internazionale del Lavoro del 1924, e riprendendo l'esame della predetta proposta del De Michelis, fu stabilito, dopo ampia discussione, di non ammettere nella sua forma generica ed astratta la questione dell'uguaglianza di trattamento per i lavoratori nazionali ed esteri. Il Consiglio ritenne, invece, che non fosse opportuno abbracciare tutta la legislazione sociale ed industriale, e che convenisse di limitarsi alla ricerca delle soluzioni pratiche per quanto concerneva l'uguaglianza di trattamento delle vittime di infortuni.

Venuto il problema in questi più ristretti termini dinanzi

alla VI sessione della Conferenza internazionale del lavoro, questa designò, pel suo esame, una commissione; la quale risultò così composta :

Per il *Gruppo governativo* : sig. Durin (Germania), sig. Rodeyro (Argentina), sig. Thèate (Belgio), sig. Hsiao (Cina), sig. Gascon y Marin (Spagna), sig. Mannio (Finlandia), sig. Gautier (Francia), sig. Bannatyne (Gran Bretagna), sig. Nikolopoulos (Grecia), sig. De Michelis, *supplente* sig. Perassi (Italia), sig. Kawaredo (Giappone), sig. Woycicki, *supplente* sig. Sokal (Polonia).

Per il *Gruppo padronale* : sig. Carlier, *supplente* sig. Gerard (Belgio), sig. Costa Pinto (Brasile), sig. White (Canadà), sig. De Fuentes (Cuba), sig. Pinot, *supplente* sig. Lambert - Ribot (Francia), sig. Milne Watson (Gran Bretagna), sig. Martin (Grecia), sig. Olivetti, *supplente* sig. Marchesi (Italia), sig. Kadono, *supplente* sig. Ishimaru (Giappone), sig. Kuran (Lettonia), sig. Okolski (Polonia), sig. Hodac (Cecoslovacchia). *Supplenti* : sig. Wogel (Germania), sig. Stork (Olanda), sig. Mircea (Rumania), sig. Tzaut, *supplente* sig. Cagianut (Svizzera).

Per il *Gruppo Operaio* : sig. Fromm (Germania), sig. Bolino (Argentina), sig. Steiner (Austria), sig. Best (Canadà), sig. Madsen (Danimarca), sig. Holme (Finlandia), sig. Milan (Francia), sig. Findlay (Gran Bretagna), sig. Iaszai (Ungheria), sig. Mortished (Irlanda), sig. Dau (Rumania), sig. Roscher (Cecoslovacchia). *Supplenti* : sig. Jonokubo (Giappone); signor Kupers (Olanda), sig. Baumann (Svizzera).

La commissione elesse, alla unanimità, come presidente il delegato governativo italiano De Michelis e come relatore il delegato governativo spagnolo sig. Gascon y Marin.

L'uguaglianza di trattamento.

Il primo punto che venne esaminato dalla Commissione, fu quello del principio fondamentale che doveva servire di base ai lavori della Commissione stessa : l'uguaglianza di trattamento degli operai stranieri e nazionali vittime d'infortuni del lavoro.

Non si ebbe a constatare alcuna divergenza di opinioni in seno alla Commissione a proposito di detto principio, già, del resto, ammesso nei trattati stipulati tra il Belgio e il Lussemburgo e tra la Francia e l'Olanda, nel 1905 e nel 1906 ; tra la Francia e l'Italia nel 1916 ; tra la Francia e la Gran

Bretagna nel 1909; tra la Gran Bretagna e la Svezia nel 1909; tra la Danimarca, la Svezia e la Norvegia nel 1919, e pure nel 1919 tra la Spagna e l'Argentina, ed infine tra l'Argentina e l'Italia nel 1920. Il principio dell'uguaglianza di trattamento è stato espressamente riconosciuto dall'art. 427 del trattato di Versailles, che enumera un insieme di metodi e di principii atti ad assicurare a tutti i lavoratori residenti nei paesi membri dell'Organizzazione un equo trattamento economico. La Conferenza di Washington, nel 1919, già adottava una raccomandazione sulla reciprocità di trattamento dei lavoratori stranieri e nazionali; di recente, poi, la Conferenza internazionale d'emigrazione e d'immigrazione di Roma esprimeva il voto che si generalizzi l'ammissione dei lavoratori stranieri e dei loro aventi diritto, in qualunque paese si trovino, al beneficio delle leggi relative alla riparazione dei danni risultanti dagli infortuni sul lavoro, senza condizioni che, di diritto o di fatto, implichino per gli stranieri, un trattamento meno favorevole di quello riservato ai nazionali.

L'uguaglianza di trattamento venne ammessa all'unanimità dai membri della Commissione come un principio di giustizia sociale, intendendo essi di affermare che il principio deve applicarsi, non solo agli operai stranieri vittime d'infortuni, ma anche ai loro aventi diritto, nelle stesse condizioni che agli operai nazionali.

Convenzione o raccomandazione.

Amnesso il principio essenziale, tutti i gruppi della Commissione e tutti i loro membri non ne dedussero identiche conseguenze, sia per quanto concerneva la questione se la Commissione dovesse proporre alla Conferenza il principio di un progetto di convenzione o semplicemente di una raccomandazione; sia, nell'ipotesi della prima soluzione, se si dovesse dare alla Convenzione una portata generale oppure limitata a quelli dei membri dell'Organizzazione internazionale del lavoro che la ratificherebbero.

Il gruppo operaio si dichiarò formalmente favorevole all'idea di una convenzione.

Il gruppo padronale espresse l'opinione che fosse più pratico, per pervenire ad una applicazione più sollecita dal principio dell'uguaglianza di trattamento, attenersi ad una raccomandazione, e perciò si mostrò favorevole a tale soluzione, senza, tuttavia, negare la possibilità di addivenire ulteriormente ad una convenzione, dato che la Conferenza, nella sua sessione del 1925, avrà da esaminare la questione degli infortuni sul lavoro. Si potrebbe allora determinare definitivamente l'oggetto di tale convenzione.

Nel gruppo governativo, alcuni membri fecero osservare che le legislazioni presentano ancora differenze considerevoli e che per detta ragione sarebbe desiderabile che si realizzasse una più grande uniformità legislativa nei vari stati prima di passare da una raccomandazione ad una convenzione internazionale. In conseguenza la Commissione discusse sull'opportunità di adottare l'una o l'altra forma giuridica, in modo da garantire l'applicazione più rapida del principio dell'eguaglianza di trattamento, e decise con una maggioranza di 20 voti contro otto che le deliberazioni della Conferenza fossero tradotte sotto forma di un progetto di *convenzione* internazionale.

Convenzione di una portata generale o limitata.

Schiarito tale punto, si discusse circa la portata da dare alla convenzione. Il progetto dell'ufficio limitava la portata della convenzione, in quanto non accordava il beneficio dell'eguaglianza di trattamento che ai nazionali di ogni stato che avesse ratificato la convenzione; tuttavia, dall'esame delle risposte dei Governi al questionario dell'Ufficio, apparivano sensibili diversità di giudizio. Parecchi stati si mostravano favorevoli ad un progetto di convenzione di applicazione generale; altri preferivano un progetto di convenzione di applicazione limitata; qualcuno suggeriva anche di stabilire una distinzione tra i paesi che appartengono alla Società delle Nazioni e quelli che ancora non ne fanno parte.

La medesima diversità di opinioni risultò in seno alla Commissione. Fra l'altro fu proposta la soppressione dei termini dell'articolo primo del progetto di convenzione preparato dall'Uf-

ficio, che limitavano la sua applicazione ai sudditi degli Stati membri della organizzazione che l'avessero ratificata, e ciò allo scopo di non subordinare l'applicazione del principio dell'uguaglianza a nessuna condizione di reciprocità, poichè gran numero di membri, fra cui i rappresentanti di paesi di immigrazione, erano desiderosi di dare alla convenzione la più larga applicazione possibile. Nondimeno, la Commissione decise con 18 voti contro sei di mantenere la condizione della ratifica della convenzione.

Il Delegato governativo di Finlandia propose un emendamento a fine di esigere che l'applicazione della convenzione fosse limitata ai Paesi che avessero ratificato e avessero pure emanato una legislazione speciale sugli infortuni sul lavoro. L'emendamento fu respinto con 20 voti contro 16, avendo gli oppositori fatto notare che la sua adozione limiterebbe ancor più la portata della convenzione.

Si decise infine di esaminare separatamente l'ultimo alinea dell'articolo primo del progetto di convenzione dell'Ufficio che concerne i lavoratori o i loro aventi diritto che non risiedano o abbiano cessato di risiedere nel paese dove si sia verificato l'infortunio, e l'articolo primo del progetto fu approvato fino alle parole: « agli aventi diritto dei suoi nazionali ».

Operai delle imprese situate sul territorio d'un altro Stato membro dell'Organizzazione.

La Commissione approvò all'unanimità il testo dell'articolo 2 del progetto di convenzione proposto dall'Ufficio che prevede che nel caso che degli operai siano occupati in modo temporaneo o intermittente sul territorio d'uno stato membro dell'organizzazione, potranno essere preparati degli accordi speciali per applicare, alla riparazione degli infortuni sopravvenuti ad operai di tale categoria, la legislazione dello stato membro dove l'impresa è situata.

Assistenza reciproca per facilitare l'applicazione della legislazione in materia di riparazione degli infortuni del lavoro.

La Commissione fu unanime nell'ammettere il principio generale contenuto nel primo alinea dell'articolo 3 del progetto

di convenzione preparato dall'Ufficio. Il principio dell'assistenza reciproca allo scopo di facilitare l'applicazione della convenzione nonchè l'esecuzione delle leggi e dei regolamenti rispettivi, in materia di riparazione degli infortuni sul lavoro, non dette luogo a osservazioni e venne approvato dall'insieme dalla Commissione.

Il dibattito vertè, di poi, sulla questione se il progetto di convenzione dovesse limitarsi a stabilire il principio generale o se, invece, fosse preferibile di entrare nei particolari dell'applicazione. Fu accettata la proposta del relatore di mantenere nel progetto di convenzione il principio generale posto nell'art. 3 e di riservare per un progetto di raccomandazione le disposizioni relative al modo d'applicazione.

Si votò all'unanimità il primo alinea dell'art. 3 e fu pure deciso di includere nel progetto di convenzione il paragrafo *d*) di detto articolo, pel quale tutte le modificazioni apportate alle vigenti legislazioni in materia di indennizzazione degli infortuni sul lavoro debbono essere fatte conoscere all'Ufficio internazionale del lavoro allo scopo di informarne gli altri Stati interessati.

Colla maggioranza di 18 voti contro 11 ed un'astensione fu deciso che gli alinea *a*), *b*) e *c*) fossero incorporati in un progetto di raccomandazione, che dovrebbe perciò precisare le più urgenti misure intese a garantire nella pratica l'uguaglianza di trattamento.

Estensione del regime d'indennizzazione in caso d'infortuni.

Il sig. Milan richiamò l'attenzione sul caso dei paesi che non posseggono ancora regime d'assicurazione dei rischi professionali, e presentò una mozione affinché in questi stati sia stabilita nel più breve tempo possibile una legislazione conforme allo spirito del progetto di convenzione.

Il principio contenuto nella proposta del signor Milan non incontrò opposizione. Si impegnò, tuttavia, una discussione circa la redazione definitiva di tale proposta, e la sottocommissione designata al riguardo propose che gli Stati membri dell'Organizzazione, avendo già ratificato e presso i quali

non esista un regime d'indennizzazione o di assicurazione degli infortuni del lavoro, introducano, nel più breve tempo possibile, una legislazione per disciplinare giuridicamente la materia. La Commissione approvò all'unanimità la proposta complementare.

Dato che la Commissione aveva preso in esame il caso degli operai arruolati in paesi che non hanno un regime legale d'indennizzazione o d'assicurazione degli infortuni, il relatore suggerì di prendere in considerazione la situazione in cui si troverebbero i lavoratori stranieri occupati in detti paesi fino a che non fosse stabilita una legislazione su tale materia. La Commissione decise di raccomandare ai Governi di dare a questi operai le maggiori facilitazioni per usufruire della loro legislazione nazionale sugli infortuni sul lavoro. L'aggiunta alla raccomandazione fu accettata con 22 voti contro 4.

Le condizioni di residenza.

Restava da esaminare l'ultima parte del testo dell'art. 1° redatto dall'Ufficio, che dispone che la condizione di residenza non può essere invocata come una causa di restrizione del principio d'uguaglianza di trattamento.

Il sig. Fontaine propose di sostituire al testo relativo nel progetto esaminato dalla Commissione quest'altro testo:

« Per quanto si riferisce ai pagamenti che un membro abbia da effettuare al di fuori del suo territorio in virtù di tale principio, le disposizioni da prendersi saranno regolate da accordi particolari stipulati con i membri interessati. »

Tale proposta non significava che il principio dell'uguaglianza di trattamento non riceverebbe applicazione nel caso che il luogo di residenza fosse diverso da quello in cui l'infortunio fosse accaduto. La proposta del signor Fontaine mirava a eliminare le difficoltà pratiche che potrebbero risultare dalle parole « nessuna restrizione » che si riscontrano nel testo del progetto.

I rappresentanti operai ritennero che il progetto di convenzione dovesse espressamente indicare che l'uguaglianza di trattamento sarebbe mantenuta senza riguardo pel luogo di

residenza. Giacchè non v'era alcun contrasto tra i vari punti di vista e, anzi, essi si completavano a vicenda, l'Ufficio della Commissione propose di armonizzarli in una redazione che, pur rispettando il principio dell'uguaglianza per i lavoratori o i loro aventi diritto non residenti o cessanti dal risiedere nel paese dove l'infortunio è accaduto, riconoscesse che i pagamenti da farsi da un membro al di fuori del suo territorio, in esecuzione del principio della convenzione, debbono essere regolati da accordi speciali.

Il testo proposto dall'Ufficio della Commissione fu accettato con 24 voti senza opposizione, e fu deciso di sostituirlo all'ultimo paragrafo dell'art. 1 del progetto di convenzione, che aveva servito di base ai lavori della Commissione.

Infine, la Commissione votò l'adozione d'un *progetto di convenzione* e uno schema di *raccomandazione*, che furono, poi, sottoposti all'esame della Conferenza riunita in seduta plenaria. Poche furono le osservazioni sollevate; i due progetti furono dall'assemblea approvati nel testo che segue.

PROGETTO DI CONVENZIONE CONCERNENTE L'UGUAGLIANZA DI TRATTAMENTO DEI LAVORATORI STRANIERI E NAZIONALI VITTIME DI INFORTUNI SUL LAVORO.

art. 1. — Ogni Membro dell'Organizzazione internazionale del Lavoro che ratifichi la presente convenzione s'impegna ad accordare ai nazionali di ogni altro Membro che abbia ratificato detta convenzione, i quali siano vittime d'infortuni sul lavoro sopravvenuto sul suo territorio, lo stesso trattamento che esso accorda a suoi nazionali. Si impegna pure ad accordare agli aventi diritto di tali lavoratori lo stesso trattamento che agli aventi diritto dei suoi nazionali.

Tale uguaglianza di trattamento sarà garantita ai lavoratori stranieri ed ai loro aventi diritto senza alcuna condizione di residenza; tuttavia, per quanto concerne i pagamenti che un Membro debba fare al di fuori del suo territorio, in virtù di questo principio, le disposizioni da prendersi saranno regolate da accordi particolari stipulati con i Membri interessati.

art. 2. — Per la riparazione degli infortuni in cui siano incorsi lavoratori occupati in modo temporaneo od intermittente sul territorio di un Membro per conto di un'impresa situata sul territorio di un altro Membro, un accordo speciale può prevedere che venga applicata la legislazione di quest'ultimo.

art. 3. — I Membri che ratificano la presente convenzione e presso i quali non esista un regime di indennizzazione o d'assicurazione a *forfait* degli infortuni sul lavoro, accettano di istituire, nel termine di tre anni della ratifica, una legislazione in proposito.

art. 4. — I Membri che ratificano la presente convenzione si impegnano a prestarsi reciproca assistenza per facilitare la sua applicazione nonchè l'esecuzione delle loro leggi e dei regolamenti rispettivi in materia di riparazione degli infortuni sul lavoro, ed a portare a conoscenza dell'Ufficio internazionale del lavoro, che ne informerà gli altri Membri interessati, ogni modificazione nelle leggi e nei regolamenti vigenti in materia d'indennizzazione degli infortuni.

PROGETTO DI RACCOMANDAZIONE.

I.

La Conferenza raccomanda che ai fini dell'applicazione della convenzione concernente l'uguaglianza di trattamento dei lavoratori stranieri e nazionali vittime d'infortuni sul lavoro ogni Membro dell'organizzazione internazionale del lavoro prenda gli opportuni provvedimenti :

a) per facilitare ai beneficiari d'indennità che non risiedono nel paese dove tale indennità è pagabile, il versamento delle somme che loro sono dovute, e per garantire l'osservanza delle condizioni poste nelle leggi e nei regolamenti pel pagamento di queste somme ;

b) perchè, nel caso di contestazioni sul non avvenuto pagamento, sulla sospensione del pagamento o sulla riduzione dell'ammontare dell'indennità dovuta a una persona che non risieda nel paese dove il suo diritto all'indennità è sorto, possa proporsi un'azione presso i Tribunali competenti di questo

paese, senza che l'interessato sia tenuto ad essere presente personalmente ;

c) perchè il beneficio delle eccezioni da diritti fiscali, del rilascio gratuito di documenti ufficiali e degli altri vantaggi accordati dalla legislazione di un Membro alle vittime di infortuni sul lavoro sia esteso a tutti i sudditi di Membri che abbiano ratificato la presente convenzione.

II.

La Conferenza raccomanda che nei paesi in cui non esiste indennizzazione o assicurazione a *forfait* degli infortuni sul lavoro, fino alla sua prossima istituzione, i Governi facilitino agli operai stranieri il beneficio della loro legislazione nazionale sugli infortuni sul lavoro.

Il voto finale di questi testi sarà portato alla VII Conferenza (1925) per la seconda lettura, secondo una nuova procedura adottata dalla VI Conferenza.