

La procedura di votazione dei progetti di convenzione nella Conferenza internazionale del Lavoro.

1. L'esperienza ha dimostrato che i progetti di convenzione, elaborati dalla Conferenza internazionale del lavoro e da essa adottati con la maggioranza di due terzi dei voti conformemente all'art. 405 del Trattato di Versailles e degli articoli corrispondenti degli altri trattati di pace, incontrano notevoli difficoltà ad essere ratificati dagli Stati membri dell'Organizzazione internazionale del lavoro. Su 16 progetti di convenzione adottati nelle prime tre sessioni della Conferenza (1919-1921), nessuno, alla data del 15 settembre 1924, aveva raccolto le ratifiche di un terzo dei 54 Membri dell'Organizzazione. Il numero massimo di ratifiche, raggiunto da due convenzioni adottate a Washington (lavoro notturno delle donne, lavoro notturno dei fanciulli) è di 13 soltanto.

La lentezza nel movimento delle ratifiche è pertanto un fatto. Evidentemente è il risultato di un complesso di circostanze di varia natura e sarebbe estremamente temerario imputarlo ad una soltanto di esse. In alcuni casi, come in quello che più ha richiamato l'attenzione, cioè per la convenzione delle otto ore che solo 6 Stati hanno finora ratificata, è manifesto che le mutate condizioni politiche ed economiche rispetto a quelle del momento in cui il progetto di convenzione venne adottato a Washington quasi senza alcuna resistenza, hanno avuto una parte preponderante nel determinare la resistenza degli Stati a ratificare. Ma, a prescindere da circostanze che possono essere speciali per un determinato progetto di convenzione, il fatto che, secondo i dati dell'esperienza, la lentezza delle ratifiche si sia manifestata in grado maggiore o minore per tutti i progetti di convenzione finora adottati dalle sessioni della Conferenza, induce anche a pensare che nel fenomeno abbiano una qualche influenza delle cause generali.

2. A questo riguardo, si potrebbe domandare se un'influenza in tal senso non sia da attribuirsi alla composizione stessa della

Conferenza internazionale del lavoro in base al criterio della rappresentanza tripartita dei governi, dei padroni e degli operai. Questo sistema di composizione della Conferenza che costituisce una ardita innovazione del diritto internazionale speciale della Organizzazione internazionale del lavoro, ha, certamente, notevoli vantaggi, in quanto permette che nella elaborazione delle convenzioni internazionali del lavoro abbiano una diretta espressione i punti di vista degli interessi diversi, che vi sono in giuoco. Ma mentre si devono riconoscere i vantaggi che possono derivare da questo sistema di costituzione e di funzionamento della Conferenza, si è costretti, d'altra parte, a constatare che esso non è probabilmente estraneo alle cause, di ordine generale, che spiegano come alla votazione dei progetti di convenzione da parte della Conferenza non segua con facilità la ratifica degli Stati,

Si sarebbe potuto credere, e forse si è creduto, che il modo di composizione della Conferenza ed il conseguente sistema di votazione, per cui in essa ogni delegato vota individualmente, costituisse un congegno che permettesse di elaborare le convenzioni internazionali del lavoro vagliando tutti gli interessi contrapposti ed assicurasse, così, la formazione di esse in modo che la ratifica degli Stati, per quanto richiesta perchè le norme formulate dalle convenzioni assumessero valore di norme giuridiche internazionali, si potesse considerare presso che immanicabile. L'esperienza non sembra corrispondere a questa aspettazione. In realtà è apparso che un progetto di convenzione adottato da una sessione della Conferenza del lavoro, sia pure con una maggioranza elevatissima, nonostante l'obbligo formale che dall'articolo 405 del Trattato di Versailles deriva ad ogni Stato Membro di sottoporre, entro l'anno, il progetto di convenzione agli organi competenti secondo il suo diritto interno a ratificarlo, ha una probabilità di ratifica minore di quella di una convenzione conchiusa da una Conferenza internazionale composta, secondo il sistema del diritto comune, di soli plenipotenziari di Governi interessati. Nel voto collegiale della Conferenza hanno spesso una parte numericamente notevole i delegati di Paesi, per i quali il progetto di convenzione, che si vota, non presenta interesse pratico. Il fatto è che se è vero che la

firma del plenipotenziario ad un progetto di convenzione elaborato da una ordinaria Conferenza internazionale non vincola lo Stato a ratificare, come non lo vincola il voto favorevole dei due delegati governativi su un progetto di convenzione elaborato dalla Conferenza internazionale del lavoro, è però un dato di esperienza che i Governi, agli effetti della decisione di ratificare, sembrano anettere alla firma del plenipotenziario un valore maggiore che al voto favorevole dei loro delegati in una votazione collegiale della Conferenza del lavoro. Questa constatazione non potrebbe portare a concludere che il sistema di composizione e di votazione della Conferenza internazionale del lavoro siasi rivelato inutile ed infecondo, ma, d'altra parte, sarebbe disconoscere le lezioni dell'esperienza se non si ammettesse che tale sistema, pur avendo per certi aspetti dei vantaggi, presenta sotto altri riguardi degli inconvenienti che spiegano come al voto collegiale della Conferenza su un progetto di convenzione, non segua facilmente la ratifica degli Stati Membri.

3. Il ritmo troppo lento del progresso delle ratifiche dei progetti di convenzione adottati nelle varie sessioni della Conferenza nonostante l'azione svolta con fervore dall'Ufficio internazionale del lavoro per sollecitare tali ratifiche non poteva passare inosservato. La questione venne in varie riprese esaminata dal Consiglio di Amministrazione dell'Ufficio Internazionale del Lavoro.

A prescindere dai progetti di convenzione già adottati, si pose il problema di escogitare i mezzi che potessero, per l'avvenire, rendere più facile le ratifiche delle convenzioni adottate dalla Conferenza. Varie proposte vennero avanzate a questo scopo: istituzione di una procedura di emendamento delle convenzioni, ratifica con riserve (1), adozione del sistema della doppia votazione sui progetti di convenzione in due sessioni succes-

(1) In questa formula è compresa anche la proposta del Delegato italiano (De Michelis) della ratifica « condizionale », cioè subordinata alla condizione che la ratifica venga approvata dalla Conferenza annua colle riserve sostanziali o formali derivanti dal disaccordo fra le leggi interne e la Convenzione, o da altri motivi che devono essere esposti dal Governo ratificante in apposito memoriale (*Nota del Bollettino*).

sive (sistema della doppia lettura). Tali proposte hanno tutte carattere procedurale. Senza intaccare il sistema di funzionamento della Conferenza, esse tendono in modi diversi a far sì che i testi votati dalla Conferenza siano elaborati in modo da renderne più probabile la ratifica degli Stati.

4. La questione nel suo complesso venne iscritta all'ordine del giorno della 6^a sessione della Conferenza tenutasi a Ginevra dal 16 giugno al 5 luglio 1924. La Commissione delle proposte deliberò di deferire lo studio della questione e l'esame delle varie proposte ad una Sottocommissione (1), la quale, mentre non ritenne il caso di presentare proposte sulla procedura di emendamento proponendo il rinvio della questione, fu particolarmente incaricata di formulare le norme di applicazione del sistema della doppia lettura, il cui principio era già stato preso in considerazione dalla Conferenza nella sessione del 1922.

La Sottocommissione, dopo un ampio dibattito, data anche la ristrettezza del tempo assegnatole, si mise d'accordo nel proporre di regolare provvisoriamente il sistema della doppia lettura con alcune norme di natura regolamentare. Tali norme provvisorie vennero adottate dalla Conferenza nella seduta del 1° luglio nel testo seguente:

1) Lorsque la Conférence aura adopté les dispositions d'un projet de convention ou d'une recommandation, article par article, conformément aux conditions prévues au paragraphe 6 de l'article 6 du Règlement, il sera procédé à un vote provisoire portant sur l'ensemble des dites dispositions.

2) Si par ce vote provisoire une majorité des 2/3 est atteinte, la Conférence décide si elle ne veut procéder au vote final qu'à la session suivante.

Si la dite majorité de 2/3 n'est pas atteinte, chaque délégué peut inviter la Conférence à renvoyer la projet de Convention à la Commission en vue d'examiner, en particulier, la possibilité de le transformer en recommandation. Si la Confé-

(1) La Sottocommissione fu costituita nel modo seguente: per il gruppo governativo: OSWALD ALLEN (Gran Bretagna), MANNIO (Finlandia), PERRASSI (Italia); per il gruppo padronale: HODAC (Cecoslovacchia), LAMBERT-RIBOT (Francia), DUNCAN (Gran Bretagna); per il gruppo operaio: JOUHAUX (Francia), SUZUKI (Giappone), POULTON (Gran Bretagna).

rence se prononce en faveur du renvoi à la Commission celle-ci présente un nouveau rapport à l'approbation de la Conférence avant la fin de la session.

8) Au cas où a été décidé de renvoyer à la session suivante le vote finale sur un projet de convention, le Bureau international du Travail transmet le texte dudit projet de conventions aux Membres de l'Organisation dans le délai d'un mois après la clôture de la session de la Conférence.

Les Membres ont la faculté de proposer les amendements qu'ils estiment nécessaires pour faciliter leur ratification de la convention projetée. Ces amendements devront parvenir au Bureau internationale du Travail quatre mois avant l'ouverture de la session.

Le texte de ces amendements sera communiqué par le Bureau international du Travail à tous les Membres.

Dès l'ouverture de la session de la Conférence appelée à se prononcer définitivement sur le projet de convention et aussitôt que la Commission des propositions sera constituée cette Commission examinera lesdits amendements et présentera à cet égard un rapport à la Conférence. La Conférence, ayant examiné le rapport et discuté les amendements qu'il lui semblera utile de discuter procédera alors au vote final.

5. La procedura della doppia lettura, come risulta dalle disposizioni adottate, non è applicabile obbligatoriamente a tutti i progetti di convenzione. Spetta alla Conferenza di decidere di volta in volta, dopo che un progetto di convenzione è stato da essa adottato in prima votazione con la maggioranza di due terzi, se essa intende procedere nella stessa sessione al secondo voto, e cioè al voto finale, o se intende rinviare il voto finale alla sessione successiva. Secondo il testo delle norme adottate tale decisione è presa dalla Conferenza con un voto a maggioranza semplice. Da un punto di vista strettamente formale questa disposizione non è in armonia con altre disposizioni dei Trattati di pace: il voto della Conferenza a semplice maggioranza non sarebbe per sé idoneo a rendere obbligatoria l'iscrizione del progetto di convenzione all'ordine del giorno della sessione successiva della Conferenza agli effetti del voto finale, perchè solo una deliberazione presa con la maggioranza dei due terzi può rendere obbligatoria l'iscrizione di una questione all'ordine del giorno di una sessione della Conferenza (art. 402) essendo, normalmente, di competenza discrezionale del Consiglio di am-

ministrazione dell'Ufficio internazionale del lavoro la determinazione delle questioni da mettersi all'ordine del giorno delle sessioni della Conferenza (art. 400) Questa incongruenza formale non è sfuggita alla Sotto Commissione prima ed alla Conferenza poi, ma per ragioni di semplicità del procedimento non si è creduto necessario di esigere la maggioranza dei due terzi per la decisione di rinvio del voto finale ritenendosi sicuro che il Consiglio di amministrazione, conformemente alla deliberazione della Conferenza, avrebbe iscritto la questione all'ordine del giorno della sessione successiva. In un regolamento definitivo è evidente che anche questa incongruenza formale dovrebbe essere eliminata.

6. Il punto sostanziale del regolamento della doppia lettura, tenuto conto degli scopi pratici per i quali si intende adottare questo sistema, riguardava le condizioni nelle quali la Conferenza nella sessione successiva avrebbe proceduto al voto finale sul progetto di convenzione o di raccomandazione. In concreto doveva stabilirsi se ed in quale limite sarebbero state ammissibili proposte di emendamenti al testo del progetto di convenzione o di raccomandazione già adottato in prima lettura. La Sottocommissione si trovò facilmente unanime nell'ammettere che il testo adottato in prima lettura non dovesse considerarsi sottratto alla possibilità di emendamento. Escludere in via assoluta ogni possibilità di emendamento sarebbe stato, infatti, togliere in gran parte la ragion d'essere del procedimento della doppia lettura. Fu invece oggetto di lungo dibattito in seno alla Commissione la questione relativa alla modalità ed ai limiti delle proposte di emendamento. La tesi, subito prospettata, della limitazione degli emendamenti, si trovò in contrasto con la tesi opposta. La soluzione accolta nelle norme adottate in via provvisoria reca in modo evidente nel suo carattere transazionale il segno di tale contrasto di vedute. Al progetto di convenzione adottato in prima lettura i Membri dell'Organizzazione possono proporre, entro un termine determinato, gli emendamenti "che essi stimano necessari per facilitare la loro ratifica della convenzione progettata „ Il principio di limitare il contenuto degli emenda-

menti ammissibili è accolto, ma con una formola estremamente vaga.

Gli emendamenti proposti sono presi in esame dalla Commissione delle proposte della sessione della Conferenza nella quale si dovrà procedere al voto definitivo. Tale Commissione non ha, però, il potere di giudicare dell'ammissibilità di un emendamento. Essa si deve limitare ad esaminare tutti gli emendamenti proposti ed ha solo la facoltà di fare, nel suo rapporto alla Conferenza, degli apprezzamenti su di essi e delle proposte circa l'opportunità di adottare l'uno o l'altro di essi. Solo l'autorità di fatto che la Commissione di selezione esercita, con le sue proposte, sulle decisioni della Conferenza, può, in tal modo, esplicare praticamente una influenza nel senso di prendere in considerazione solo gli emendamenti che non intaccano il principio del progetto di convenzione, come si è espresso il relatore della Sotto Commissione. Giuridicamente la Conferenza resta tuttavia libera di discutere ed eventualmente di adottare qualsiasi emendamento fra quelli proposti nel termine prescritto.

7. E' da rilevare che, che secondo le norme provvisorie adottate, la facoltà di proporre emendamenti entro il termine di quattro mesi prima dell'apertura della sessione successiva della Conferenza, è attribuita esclusivamente ai Governi. Il testo delle norme adottate e le dichiarazioni del relatore escludono la ammissibilità che gli emendamenti possano essere proposti da organizzazioni padronali od operaie di uno Stato membro dell'Organizzazione del lavoro, sebbene il sistema di composizione e di funzionamento dell'Organizzazione non ripugni di attribuire tale facoltà alle organizzazioni professionali più rappresentative, alle quali è data, come ai Governi, la facoltà di proporre al Consiglio di amministrazione dell'Ufficio Internazionale del lavoro la iscrizione di quistioni all'ordine del giorno delle sessioni della Conferenza (T. Vers. art. 400). D'altra parte, dall'ultimo paragrafo del regolamento provvisorio risulta che la Conferenza chiamata a procedere al voto finale su un progetto di convenzione non può discutere, nè adottare se non gli emendamenti che sono stati presentati all' Ufficio internazionale del lavoro nel termine previsto. I delegati alla Conferenza di seconda

lettura conseguentemente non avrebbero più il potere individuale di proporre emendamenti (1).

La procedura adottata, pertanto, considerata dal punto di vista del sistema di composizione e di funzionamento che caratterizza la Conferenza generale del Lavoro, viene a portare nel procedimento di elaborazione delle convenzioni internazionali del lavoro una innovazione non insignificante, in quanto nella seconda fase di tale elaborazione attribuisce direttamente ai Governi, e ad essi soltanto, il potere di proporre emendamenti allo schema di convenzione adottato in prima lettura dalla Conferenza.

(1) Su questo punto, di notevole interesse, l'interpretazione accennata nel testo non è, peraltro, quella che sembra sostenere l'Ufficio internazionale del Lavoro, secondo il quale le nuove disposizioni regolamentari non impedirebbero che nella sezione di seconda lettura possano essere presentati nuovi emendamenti di qualsiasi natura da parte di singoli delegati alla Conferenza. Questo modo di intendere le norme sulla doppia lettura toglierebbe bensì ad esse ogni carattere anche solo parzialmente innovativo rispetto ai criteri fondamentali di costituzione e di funzionamento della Conferenza, ma è da domandarsi se non verrebbe, anche, a distruggere la ragione pratica del sistema della votazione in seconda lettura. Riconoscere ai singoli delegati alla Conferenza la facoltà di proporre emendamenti significa dare alla seconda lettura lo stesso carattere della prima, mentre l'espedito della votazione finale in una sessione successiva si è escogitato con intendimenti affatto diversi. D'altra parte, se ogni Delegato, governativo, padronale od operaio, nella Conferenza di seconda lettura avesse la facoltà di proporre nuovi emendamenti, non si capirebbe perchè nelle nuove norme regolamentari si stabilisce un termine perentorio ai Governi per la presentazione degli emendamenti e si rende obbligatorio di comunicare ai Membri dell'Organizzazione gli emendamenti presentati.

Nè sarebbe fondato di ritenere, come sembra si voglia sostenere, che non sarebbe giuridicamente possibile limitare od escludere il diritto dei singoli membri della Conferenza di seconda lettura di presentare emendamenti.

E' fuori dubbio che il regolamento può limitare l'ordine dei lavori della Conferenza e fino a quando le sue discussioni non siano modificate esse vincolano la Conferenza. Ora, la disposizione regolamentare in base alla quale un progetto di convenzione, adottato in prima lettura da una sessione della Conferenza, è iscritto per il voto finale all'ordine del giorno della sessione successiva della Conferenza, può ben regolare l'attività della

7. La sesta sessione della Conferenza, avendo adottato le nuove norme regolamentari, decise, in base ad esse entrate immediatamente in vigore, di rinviare alla sessione successiva il voto finale su alcuni progetti di convenzione e di raccomandazione. La sessione prossima della Conferenza per tal progetti potrà sperimentare la procedura della seconda lettura ed avrà così la possibilità di procedere alla revisione delle norme sulla doppia lettura, adottate in via provvisoria, utilizzando a tale effetto i suggerimenti, che l'esperienza potrà esprimere.

Conferenza in sede di seconda lettura, precisando a quali effetti il progetto di convenzione è ad essa sottoposto. Se il regolamento stabilisce, che un progetto di convenzione, per il quale una sessione della Conferenza ha deliberato di rinviare alla sessione successiva il voto finale, è iscritto all'ordine del giorno della sessione successiva della Conferenza solo agli effetti del voto finale, previo esame degli emendamenti presentati dai governi nel termine stabilito, è evidente che i Delegati alla Conferenza di seconda lettura, date tali disposizioni regolamentari, non avrebbero la facoltà di proporre nuovi emendamenti, perchè il regolamento limiterebbe il compito della Conferenza ad esaminare gli emendamenti proposti in termine dai Governi ed a procedere, dopo ciò, al voto finale. Non vi è, quindi, una insormontabile difficoltà giuridica a regolare la seconda lettura in modo da evitare che essa riapra la discussione sulla questione e porti la Conferenza ad esaminare nuovi emendamenti non conosciuti e per i quali i Delegati non hanno istruzioni. Il regolamento provvisorio sembra doversi interpretare in questo senso. Ad ogni modo, dovendosi adottare dalla prossima sessione della Conferenza un regolamento definitivo, è questo un punto che, per la sua evidente importanza pratica, esige di essere chiarito.

