

LE GRANDI ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI

ORGANIZZAZIONE PERMANENTE DEL LAVORO

Un parere della Corte permanente di Giustizia internazionale. — Nel corso della settima sessione (Ginevra, 1925), la Conferenza internazionale del Lavoro adottava un progetto di convenzione concernente il lavoro notturno dei fornai. Il progetto stipulava in special modo (art. 1° § 2) che l'interdizione di preparare — nelle ore notturne — pane, pasticceria o prodotti similari a base di farina « s'applica al lavoro di ogni persona tanto padronale quanto operaia che partecipi a tale preparazione ».

Quando la questione fu discussa dalla Conferenza, alcuni rappresentanti padronali espressero dubbi sulla competenza dell'Organizzazione internazionale del Lavoro ad occuparsi del lavoro del padrone. Nondimeno, tanto la Commissione della Conferenza quanto la Conferenza stessa ritennero che l'Organizzazione poteva trattare tale questione ed il progetto di convenzione fu adottato con una forte maggioranza.

I padroni, non soddisfatti, domandarono al Consiglio di Amministrazione di riferirne alla Corte permanente di Giustizia Internazionale. Dopo un ampio dibattito il Consiglio d'Amministrazione votò la seguente risoluzione.

Il Consiglio d'Amministrazione dell'Ufficio internazionale del Lavoro, al quale il gruppo padronale si è rivolto chiedendogli di sottoporre alla Corte permanente di Giustizia internazionale la questione della competenza dell'Organizzazione internazionale del Lavoro circa il lavoro personale del padrone, pure stimando, nella sua maggioranza, che l'Organizzazione internazionale del Lavoro è competente nel caso contemplato dalla richiesta, e dichiarando che la sua decisione non saprebbe costituire un precedente, decide di trasmettere la domanda al Consiglio della Società delle Nazioni, a norma dell'art. 14 del Trattato di pace, formulando così la questione da sottoporre alla Corte :

« L'Organizzazione internazionale del Lavoro ha competenza per elaborare e proporre una regolamentazione che, per assicurare la protezione di certi lavoratori salariati, riguardi in pari tempo e accessoriamente lo stesso lavoro personale del padrone ? »

La Corte si è occupata di questa domanda nella sua undecima sessione odierna. Esaminati i documenti e i memoriali che le erano stati sottoposti in proposito e dopo avere udito i rappresentanti delle organizzazioni interessate, la Corte ha espresso il seguente parere :

« La Corte è di parere

« che l'Organizzazione permanente del Lavoro può elaborare e proporre delle norme, che, per garantire la posizione di certi operai salariati, contemplino nello stesso tempo ed accessoriamente lo stesso lavoro personale dei datori di lavoro ».

I principali motivi di questa risoluzione possono essere riassunti così :

La questione sottoposta alla Corte è generale e non concerne un ramo dell'industria in particolare. La Corte non è richiesta di emettere un parere sull'esistenza di una competenza generale qualsiasi allo scopo di regolamentare il lavoro del datore di lavoro ; si tratta di sapere se l'Organizzazione internazionale del Lavoro può esercitare la propria competenza in un caso in cui la regolamentazione proposta allo scopo di proteggere i lavoratori salariati regolamenterebbe accessoriamente lo stesso lavoro personale del padrone.

La questione sottoposta alla Corte è manifestamente una questione di diritto e la risposta da darvi dipende dai termini della Parte XIII del Trattato di Versailles in cui si trova definita la competenza dell'Organizzazione internazionale del Lavoro.

L'esame delle disposizioni del Trattato mostra che la competenza dell'Organizzazione internazionale del Lavoro è estesissima quando si tratta di studiare e discutere questioni di lavoro, sia per ciò che concerne l'adozione di una legge internazionale, sia per quanto riguarda la conclusione di accordi internazionali.

Tuttavia il Trattato non riconosce all'Organizzazione il potere di fare applicare le sue decisioni, finchè i Governi non abbiano ratificato le convenzioni, e anche in questo caso, il suo diritto è limitato. Del resto, ogni Stato Membro ha il diritto di contestare formalmente l'iscrizione di qualsiasi soggetto all'ordine del giorno della Conferenza, e tale opposizione è effettiva, a meno che la Conferenza non decida diversamente con la maggioranza dei due terzi di suffragi espressi dai delegati presenti. Di più, dopo l'iscrizione di un argomento all'ordine del giorno, un progetto di convenzione o una raccomandazione non può essere adottato dalla Conferenza che con la maggioranza dei due terzi

Così, oltre al ricorso alla Corte, a proposito di ogni questione o difficoltà (articolo 423) il Trattato prevede il mezzo di arrestare ogni tentativo dell'Organizzazione di eccedere dalla propria competenza.

L'esame delle disposizioni del Trattato mostra che la intenzione delle Alte Parti contraenti era decisamente quella di conferire alla Organizzazione internazionale del Lavoro dei poteri estesissimi, affinchè essa potesse collaborare con loro allo scopo di prendere quelle misure che fossero atte ad assicurare un regime di lavoro umano e la protezione degli operai salariati. Non può ritenersi che il loro scopo possa essere stato quello di impedire alla Organizza-

zione internazionale del Lavoro di studiare e di proporre le misure ed i provvedimenti essenziali per la realizzazione di tale fine.

Non soltanto l'intera economia della Parte XIII autorizza a concludere che l'Organizzazione internazionale del Lavoro non è privata del diritto di proporre provvedimenti protettivi dei salariati, perchè questi provvedimenti potrebbero accessoriamente regolamentare il lavoro personale del datore di lavoro, ma nel Trattato si trovano pure disposizioni speciali, nell'applicazione delle quali, secondo il senso che loro è generalmente attribuito, si può supporre che la regolamentazione accessoria del lavoro personale del padrone si trova virtualmente implicata. Se ne ha un esempio nella regolamentazione delle ore di lavoro (Parte XIII, preambolo) e nell'adozione di un riposo settimanale di almeno ventiquattr'ore che comprenderà la domenica ogni volta che ciò sia possibile (art. 727, principio 5). Le legislazioni nazionali ed internazionali offrono ancora numerose applicazioni di questo principio (chiusura di magazzini, officine e uffici durante certe ore della giornata; interdizione dell'uso del fosforo bianco nella fabbricazione dei fiammiferi; interdizione dell'uso della biacca nelle pitture, ecc.).

Si è invocato l'argomento che dei provvedimenti destinati ad applicare i principi enunziati in convenzioni proposte dall'Organizzazione internazionale del Lavoro rientrano nel campo riservato ai membri che ratificano tali convenzioni, e, perciò, che toccherebbe esclusivamente a detti membri lo studiare ed applicare dei provvedimenti destinati alla protezione dei lavoratori salariati, per esempio, regolamentando accessoriamente l'uguale lavoro dei padroni. A questo riguardo, la Corte osserva che la Parte XIII fa distinzione fra i principi e le disposizioni destinate ad assicurarne l'applicazione.

Come appare dal fin qui detto, il parere emesso dalla Corte è importante, perchè dà l'interpretazione più lata della competenza dell'Organizzazione internazionale del Lavoro nel senso del maggiore intervento limitativo dell'attività e della libertà di privati produttori. E mostra così, indirettamente, che i corifei e gli amici sedicenti democratici della Organizzazione permanente del Lavoro non sono i più qualificati a protestare contro pretesi attentati italiani alle idee del puro liberalismo. Infatti, se la Organizzazione permanente del Lavoro può, secondo la tesi strenuamente sostenuta dai suoi amici e dirigenti, spingersi nella tutela dei salariati fino a regolare il lavoro di chi salariato non è, ma è produttore diretto, come si può, poi, accusare di liberticida la legislazione italiana, che tende a disciplinare, ad esempio, la vita sindacale e i conflitti collettivi del lavoro, per la più efficace tutela dei lavoratori e dell'interesse generale?

La Svizzera e la VII^a Conferenza internazionale del Lavoro. — Con un messaggio del 7 giugno 1926, il Consiglio federale svizzero ha richiamato l'attenzione dell'Assemblea federale sulle decisioni prese dalla Conferenza internazionale del Lavoro nella sua settima sessione.

Dopo un resoconto completo dei lavori di detta sessione, il Consiglio espone l'attitudine che esso conta di prendere al riguardo delle convenzioni e delle raccomandazioni votate e sottopone alcune proposte all'Assemblea federale. Mette conto riassumere qui quanto concerne la *convenzione per l'eguaglianza di trattamento dei lavoratori stranieri e nazionali in materia di riparazione degli infortuni del lavoro*.

In virtù dell'art. 90 della legge federale sull'assicurazione in caso di malattia e d'infortuni, gli stranieri residenti in Svizzera e i loro superstiti hanno diritto alle medesime prestazioni che gli assicurati di nazionalità svizzera, quando la legislazione degli Stati da cui dipendono offra agli svizzeri ed ai loro superstiti, in materia di previdenza contro la malattia e gli infortuni, vantaggi equivalenti a quelli che la legge svizzera consacra. Il Consiglio federale designa gli Stati che adempiono questa condizione. Gli assicurati sudditi di altri Stati hanno diritto alle cure mediche ed all'indennità di disoccupazione intera, ma a tre quarti soltanto della rendita d'invalidità e delle rendite di superstiti. Di più, il coniuge e i figli soltanto possono pretendere queste ultime.

Allorchè vigeva la legislazione federale sulla responsabilità civile dei fabbricanti e di altri imprenditori, gli stranieri godevano del medesimo trattamento che i cittadini svizzeri. Se la legge federale sull'assicurazione contro gli infortuni ha introdotto la distinzione stabilita dall'art. 90, ciò ha fatto pel duplice fine di evitare, da una parte, che il tasso elevato delle sue indennità abbia per effetto d'attrarre un troppo forte quantitativo di mano d'opera straniera che verrebbe ad ingombrare il mercato svizzero del lavoro e d'indurre, d'altra parte, gli altri Stati a migliorare le condizioni fatte agli svizzeri in materia di riparazione degli infortuni sul lavoro. Ma fin dalla sua entrata in vigore l'art. 90 ha dato luogo a numerose discussioni. Attualmente, non sembra che la distinzione che esso stabilisce possa alla lunga essere mantenuta.

Da un lato, c'è la tendenza moderna di considerare la indennizzazione degli infortuni sul lavoro come una conseguenza del contratto di lavoro e di riconoscere per conseguenza in questa materia diritti uguali agli stranieri ed ai nazionali. Così, la maggior parte degli Stati hanno iscritto nella loro legislazione il principio dell'eguaglianza di trattamento di lavoratori stranieri e nazionali vittime d'infortuni sul lavoro.

D'altro canto, la disposizione dell'art. 90 ha condotto a questo risultato: che *l'Italia, per esempio, non autorizza l'emigrazione dei*

suoi nazionali a destinazione della Svizzera se non a condizione che essi godano d'indennità eguali a quelle che percepiscono i cittadini svizzeri. Ora, poichè nel caso particolare, la legge federale non permette questa assimilazione, i datori di lavoro svizzeri si vedono obbligati di contrarre assicurazioni supplementari destinate a integrare la indennità che la Cassa nazionale svizzera di assicurazione versa ai lavoratori italiani. Questo è proprio il caso dell'industria edilizia. Ne risulta che i datori di lavoro che, in virtù della legge, sono tenuti a pagare i medesimi premi agli stranieri ed ai nazionali, sono gravati da un doppio onere poichè debbono far fronte alle spese di una assicurazione supplementare. Perciò i datori di lavoro che si trovano in questa situazione reclamano da lungo tempo l'abrogazione della distinzione stabilita dall'art. 90. Di più, consultate sulla loro linea di condotta nei riguardi della convenzione, le Associazioni operaie e padronali hanno espresso parere favorevole alla ratifica. Queste ultime, tuttavia, hanno fatto valere che la loro acquiescenza non doveva essere interpretata come acquisita a tutto il campo dell'assicurazione sociale, ma che era volutamente limitata all'introduzione dell'eguaglianza di trattamento in materia d'assicurazione contro gli infortuni.

Infine, è bene notare che dall'entrata in vigore della legge federale sull'assicurazione contro gli infortuni la legislazione della maggior parte degli altri Stati ha fatto notevoli progressi, e per conseguenza, che certi motivi che allora avevano giustificato la differenza di trattamento prevista dall'art. 90, non hanno più la stessa importanza.

Ragioni d'ordine internazionale e nazionale militano, dunque; in favore della ratifica della convenzione. Tuttavia, l'esperienza dimostra che la ratifica delle convenzioni internazionali del lavoro da parte di diversi Stati si compie con una certa lentezza. Occorrerà, di conseguenza, un po' di tempo perchè la ratifica della convenzione sull'eguaglianza di trattamento in materia di infortuni sul lavoro sia generale. D'altra parte, la ratifica di questa convenzione non implica l'obbligo di stabilire l'eguaglianza di trattamento che a riguardo dei sudditi degli Stati che abbiano pure notificato la loro ratifica. In queste condizioni, potrebbe darsi che la Svizzera sentisse il bisogno di concludere accordi speciali per l'eguaglianza di trattamento nel dominio dell'assicurazione contro gli infortuni, prima che la ratifica della convenzione si sia sufficientemente generalizzata o al di fuori della cerchia degli Stati che abbiano ratificato.

Per questi motivi sarebbe indicato che il Consiglio federale fosse autorizzato a ratificare la convenzione ed a concludere inoltre accordi internazionali sull'eguaglianza di trattamento degli stranieri e dei nazionali vittime d'infortuni sul lavoro.

Quanto alle ripercussioni finanziarie che il riconoscimento del principio dell'eguaglianza di trattamento importerebbe, necessita

notare che non ne risulterebbe alcun onere nuovo nè per i datori di lavoro nè per la Cassa nazionale svizzera d'assicurazione in caso d'infortuni. Per contro, la Confederazione che, in virtù dell'art. 90, gode attualmente della differenza fra le prestazioni versate agli stranieri e quelle versate agli svizzeri, non verrebbe a percepire più nulla da questa parte. Tale bonifica rappresenta annualmente una somma di circa 500.000 franchi da valere sui sussidi della Confederazione alla Cassa nazionale.

Come s'è detto più sopra, si sono fatte strada alcune apprensioni circa la ratifica. Si è detto che essa rischiava di creare un precedente in favore dell'estensione dell'eguaglianza di trattamento alle altre assicurazioni sociali. Ma queste apprensioni sono infondate. Difatti, bisogna fare una nettissima distinzione fra la riparazione degli infortuni, che è in fondo una delle conseguenze del contratto di lavoro, e le assicurazioni sociali, che sono istituzioni di diritto pubblico. Se, dunque, la Svizzera si decidesse a rinunciare al sistema da essa adottato verso gli stranieri in materia d'assicurazione contro gli infortuni, questo non significherebbe affatto che si impegnerebbe a riconoscere l'eguaglianza di trattamento per ciò che concerne l'assicurazione per la vecchiaia, l'assicurazione dei superstiti e l'assicurazione per l'invalidità.

Poichè le convenzioni e gli accordi internazionali, come quelli di cui sopra si parla, sono assimilati, dalla ratifica e dalla promulgazione, al diritto materiale interno ed inoltre non impongono l'elencazione di disposizioni esecutive, la loro applicazione può essere assicurata senza bisogno di rivedere l'art. 90 della legge federale.

Di conseguenza, il Consiglio federale ha sottoposto all'Assemblea federale un progetto di *determinazione (arrêté)* autorizzante, da una parte, il Consiglio federale a ratificare la convenzione e, dall'altra, a concludere con certi Stati accordi che concernano l'eguaglianza di trattamento di lavoratori stranieri e nazionali in materia di riparazione degli infortuni sul lavoro.

Quanto alla *raccomandazione concernente l'eguaglianza di trattamento dei lavoratori stranieri e nazionali in materia di riparazione degli infortuni sul lavoro*, il messaggio del Consiglio federale osserva :

Le disposizioni della parte I a) della raccomandazione corrispondono alla pratica già inaugurata della Cassa nazionale svizzera d'assicurazione contro gli infortuni coll'autorizzazione del Consiglio federale : la sua esecuzione non sembra, dunque, debba sollevare difficoltà.

La questione posta nella parte I b) della raccomandazione dipende, per quel che riguarda la prima istanza, dalla procedura civile dei Cantoni e sfugge, di conseguenza, alla competenza della Confederazione. In seconda istanza, e salvo l'eccezione prevista

dall'*arrêté* federale del 28 marzo 1917, circa l'organizzazione del tribunale federale delle assicurazioni e la procedura da seguire dinanzi a questo tribunale, il difetto di comparsa delle parti non reca pregiudizio ai loro diritti (art. 45; al. 2). Tuttavia, in materia di prova, il tribunale può ordinare d'ufficio l'interrogatorio delle parti, e la parte che non compare personalmente, senza legittima scusa, è tenuta a sopportare le spese e ad indennizzare la parte avversa. Essa è citata per una nuova udienza, con avviso comminatorio che se non si presentasse una seconda volta senza causa d'impedimento legittimo, i fatti su cui avrebbe dovuto essere interrogata potrebbero essere ritenuti come constatati (art. 84-86).

Infine, per quel che riguarda i benefizi delle esenzioni dai diritti fiscali, ecc., da accordare agli stranieri [parte I c) della raccomandazione], l'art. 121 della legge federale sull'assicurazione contro gli infortuni obbliga i Cantoni ad accordare al querelante povero, su sua richiesta, il beneficio dell'assistenza giudiziaria nonchè la dispensa da ogni deposito, cauzione, spese di perizia, emolumenti giudiziari e diritto di bollo. Esso non stabilisce nessuna distinzione fra svizzeri e stranieri. Gli altri vantaggi che le legislazioni cantonali possano consacrare, sfuggono alla competenza della Confederazione.

Di più, l'*arrêté* federale concernente l'organizzazione del Tribunale federale delle Assicurazioni prevede — senza stabilire distinzione fra svizzeri e stranieri — che una parte può usufruire del beneficio dell'assistenza giudiziaria ed essere resa libera dall'obbligo di fornire cauzione o di pagare le spese di giustizia.

Occorre rilevare pure che certi vantaggi previsti dalla raccomandazione sono già accordati in Svizzera, in virtù della convenzione internazionale del 17 luglio 1905 relativa alla procedura civile.

La parte II della raccomandazione non concerne la Svizzera, dove la legge federale del 13 giugno 1911 ha istituito l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni.

Risulta da quanto precede che a prescindere dalla materia riserbata alla competenza dei Cantoni, la Confederazione ha già dato effetto alle disposizioni della raccomandazione. Non c'è ragione, perciò, di prendere provvedimenti speciali a questo riguardo.

ISTITUTO INTERNAZIONALE D'AGRICOLTURA

L'ottavo Congresso internazionale di olivicoltura. — Questo importante congresso, organizzato dall'Istituto Internazionale di Agricoltura, si terrà, come già la stampa quotidiana d'Italia e dell'estero ha annunciato, a Roma dal 16 al 21 di novembre. Saranno in esso esaminati e dibattuti nel modo più ampio i problemi della olivicoltura: così da un punto di vista strettamente

scientifico, come dal punto di vista della produzione e del commercio.

Il Comitato d'onore del Congresso è costituito da S. E. Benito Mussolini, Capo del Governo e Primo Ministro Segretario di Stato, e dalle LL. EE. Belluzzo, e Peglion, Ministro e Sottosegretario di Stato per la Economia nazionale. Il vasto lavoro di organizzazione del Congresso è diretto dallo stesso Comitato Permanente dell'Istituto Internazionale di Agricoltura, coadiuvato da un Comitato tecnico-scientifico presieduto dal Prof. Brizi, direttore generale dell'Agricoltura al Ministero della Economia nazionale, e dall'on. Giuseppe Grassi, presidente della Società Nazionale degli olivicoltori italiani.

Vennero invitati già a partecipare al Congresso: Algeria, Argentina, Australia, Cile, Cina, Cipro, Egitto, Francia, Giappone, Gran Libano, Grecia, Inghilterra, Italia e colonie, Marocco, Palestina, Portogallo, Spagna, Stati Uniti dell'America del Nord, Regno Serbo-Croato-Sloveno, Tunisia, Uruguay, Unione dell'Africa del Sud.

Sono stati costituiti Comitati regionali, di preparazione per il più largo concorso possibile al Congresso, in Liguria, in Toscana, nel Lazio, nella Campania, in Puglia, in Calabria, in Umbria, nell'Abruzzo, in Sardegna, nell'Istria, etc. La Confederazione degli Agricoltori Fascisti ha diramato alle Federazioni provinciali delle zone olivicole un fervoroso invito a fare larga propaganda fra gli olivicoltori.

Anche in Francia, in Ispagna e in altri Paesi specialmente interessati alle questioni della olivicoltura, sono sorti, a fiancheggiare l'opera dell'Istituto Internazionale di Agricoltura, singoli Comitati che hanno l'ufficio di far conoscere gli scopi e, nei suoi particolari, il programma del Congresso, di ricevere le adesioni, etc. Il programma è dei più importanti e interessanti, sotto l'aspetto scientifico-pratico e anche sotto l'aspetto turistico. Prima e dopo i lavori del Congresso propriamente detti, i congressisti parteciperanno a gite in varie regioni italiane, allo scopo di visitare impianti, oliveti, istituzioni agrarie, istituti sperimentali, oleifici, etc. Così, prima del Congresso, avrà luogo una escursione in Liguria, in Toscana ed in Umbria: in Liguria saranno visitati i più importanti stabilimenti industriali; in Toscana saranno visitati la R. Stazione di entomologia agraria di Firenze, la R. Scuola Media di Olivicoltura di Pescia, alcuni oliveti in provincia di Pisa, Livorno, Firenze; in Umbria saranno visitati l'Istituto Superiore di studi agrari di Perugia, l'Istituto sperimentale di olivicoltura di Spoleto e sarà fatta anche una visita ad Assisi. Il Governo italiano ha concesso notevoli agevolazioni ferroviarie ai partecipanti al Congresso e altrettanto han fatto le principali Società di navigazione.

Entro il mese di settembre si riunisce il Comitato tecnico-scientifico.

tifico cui sopra si è accennato. Il Comitato stesso, circa il contributo notevolissimo dell'Italia al Congresso, fa sapere che di particolare interesse saranno, durante i lavori del Congresso, la relazione del Prof. Antonio Berlese, direttore della R. Stazione di entomologia agraria di Firenze, sulle malattie parassitarie dell'olivo e specialmente sulla lotta contro la mosca olearia (convien qui ricordare che la lotta contro la mosca olearia è stata in quest'anno estesa in Italia a oltre quattordici milioni di piante); la relazione del Prof. Lionello Petri, direttore della R. Stazione di patologia vegetale di Roma, sulle malattie non parassitarie dell'olivo; la relazione del Prof. Ugo Brizi, docente di botanica nel R. Istituto Superiore di studii agrari di Milano, sulle varietà dell'olivo e sulla loro classificazione; le relazioni dei professori Flaminio Bracci, della Scuola di Agricoltura di Pescia, e Degli Atti, dell'Istituto Superiore di Portici, sulle innovazioni tecniche nella olivicoltura e nell'oleificio; la relazione dell'on. Grassi sulla difesa internazionale contro la concorrenza sleale all'olio di oliva; la relazione del Prof. Azzi, dell'Istituto Superiore di Perugia, sulla ecologia dell'olivo, etc.