



Fondazione  
Giangiacomo  
Feltrinelli

# **Giuseppe Prato**

## **Verso una Carta del lavoro mondiale?**

**Utopie / 18**  
**Cittadinanza Europea**

## L'AUTORE

**Giuseppe Prato.** Piemontese, economista e storico, collaborò come redattore-capo e poi come condirettore alla Riforma sociale. Si occupò soprattutto di storia economica e sociale del Piemonte, ma non fece mai mancare il suo apporto anche alla discussione sulle problematiche economiche nazionali più urgenti ed attuali.

## IL TESTO

*Problemi del lavoro nell'ora presente* raccoglie alcune lezioni tenute da Giuseppe Prato all'Università Bocconi nel maggio del 1919. Tra le varie questioni affrontate, tutte di urgente attualità nell'inquieto dopoguerra italiano, disoccupazione, lavoro femminile, organizzazione scientifica della produzione e sindacalismo operaio. Di particolare interesse le pagine dedicate al progetto di una *Carta del lavoro* mondiale, poi confluito nella creazione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro nel quadro della Conferenza di Parigi del 1919.

# Verso una Carta del lavoro mondiale?

di

Giuseppe Prato

*con un'introduzione di*

*Eleonora Belloni*



© 2015 **Fondazione Giangiacomo Feltrinelli**

Via Romagnosi 3, 20121 Milano (MI)

[www.fondazionefeltrinelli.it](http://www.fondazionefeltrinelli.it)

ISBN 978-88-6835-302-5

Prima edizione digitale settembre 2015

Tutti i diritti sono riservati. Nessuna parte di questo volume può essere riprodotta, memorizzata o trasmessa in alcuna forma o con alcun mezzo elettronico, meccanico, in disco o in altro modo, compresi cinema, radio, televisione, senza autorizzazione scritta dalla Fondazione. Le riproduzioni effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da Fondazione Giangiacomo Feltrinelli.

G. Prato, *Problemi del lavoro nell'ora presente*, Milano, Fratelli Treves, 1920, pp. 124-148.

A cura di Eleonora Belloni.

Segui le attività di Fondazione Giangiacomo Feltrinelli:



[facebook.com/fondazionefeltrinelli](https://facebook.com/fondazionefeltrinelli)



[twitter.com/Fondfeltrinelli](https://twitter.com/Fondfeltrinelli)

UTOPIE

Verso una Carta del lavoro  
mondiale?

## Introduzione

*Problemi del lavoro nell'ora presente*, pubblicato dall'editore Fratelli Treves nel 1920, raccoglie alcune lezioni tenute da Giuseppe Prato all'Università Bocconi nel maggio del 1919.

Tra le varie questioni affrontate, tutte di urgente attualità nell'inquieto dopoguerra italiano, disoccupazione, lavoro femminile, organizzazione scientifica della produzione e sindacalismo operaio. Di particolare interesse, tuttavia, le pagine dedicate al progetto, tanto ambizioso quanto poi realizzato solo in minima parte, di una *Carta del lavoro* mondiale.

È indubbio che una delle conseguenze più immediate e più percepibili della conflagrazione europea fosse stata quella di bloccare il processo di globalizzazione in atto, favorendo una recrudescenza delle tendenze nazionalistiche a discapito di quelle internazionaliste: ciò fu vero in ambito economico, dove il circuito produttivo e commerciale tornò a frammentarsi in tante economie nazionali chiuse in se stesse fino a estremi esperimenti di autarchia; fu vero in ambito scientifico, dove si assisté al superamento della vocazione internazionalista e cosmopolita della scienza ottocentesca a vantaggio di una scienza "nazionale"; fu vero anche in ambito politico, finanche all'interno di quei movimenti socialisti che pure avevano fatto dell'internazionalismo uno dei loro caratteri fondanti. Naturale quindi che anche il movimento sindacalista fosse destinato ad essere investito da questi processi di frammentazione e di chiusura nazionalistica.

Il dopoguerra del mondo del lavoro si presentava dunque carico di incognite e di tutte quelle inquietudini lasciate in eredità da un conflitto

distruttivo, materialmente ma anche a livello di dinamiche politico-sociali. La necessità di piegare il mondo produttivo alle esigenze di una mobilitazione industriale che, al di là dei diversi approcci nazionali, si era fatta ovunque sempre più stringente e pervasiva, con una militarizzazione che non aveva risparmiato, ma anzi investito appieno, anche la regolamentazione delle relazioni industriali, aveva interrotto quel cammino ancora giovane e incerto avviato sulla strada dell'ampliamento dei diritti dei lavoratori.

Nel momento in cui ci si trovò a dover ricostruire un ordine internazionale stabile e duraturo – almeno negli auspici – fu subito evidente l'ostacolo in ciò rappresentato dalla frammentazione nazionale della legislazione sul lavoro, spesso addotta come motivazione dagli stessi industriali per una resistenza al riconoscimento di ulteriori miglioramenti nel timore di una sorta di dumping lavorativo esercitato dalle nazioni più forti a danno di quelle più deboli. Ecco dunque che anche la questione del lavoro diveniva una – e non certo la meno rilevante – delle questioni che gravavano sul futuro della fragile pace europea appena riconquistata ma già intrinsecamente gravata da nuove tensioni.

È in questo quadro che iniziò a delinearsi il progetto di un *Codice del lavoro* mondiale da emanarsi contestualmente allo statuto della Società delle Nazioni.

In realtà, come spiegava Giuseppe Prato, l'idea non era nuova. A partire dalla metà del XIX secolo, e poi soprattutto a cavallo tra Otto e Novecento, non erano mancati i tentativi di regolare, bilateralmente o multilateralmente, alcuni aspetti della legislazione internazionale del lavoro, in corrispondenza con l'intensificarsi della mobilità della mano d'opera a sua volta favorita dai progressi nelle comunicazioni, ma anche con il consolidarsi delle rappresentanze industriali ed operaie, quest'ultime da subito connotatesi in modo apertamente internazionalistico.



Se le tappe più importanti di questo percorso potevano fissarsi nella nascita dell'Associazione internazionale dei lavoratori (Londra, 1864) e dell'Associazione internazionale per la protezione legale dei lavoratori (Basilea, 1901), i risultati concreti in termini di accordi raggiunti erano stati tuttavia limitati. Per l'Italia, i più importanti erano senza dubbio rappresentati dal Trattato di lavoro italo-francese del 1904 e dalla Convenzione di Berna del 1906, primo accordo di una certa estensione territoriale (riguardava 13 paesi), interamente dedicato al tema della limitazione del lavoro notturno delle donne. Erano invece rimasti senza risultati i tentativi fatti sia in tema di riposo settimanale, di tutela della salute del lavoratore e di infortuni sul lavoro, sia in materia di previdenza e assicurazione. C'era poi la fondamentale questione, colta con grande lungimiranza da Prato in tutta la sua centralità, della regolamentazione della libera circolazione internazionale della mano d'opera: il che significava, di fatto, regolamentazione di immigrazione ed emigrazione. Problema che – si faceva giustamente notare – toccava particolarmente da vicino un paese come l'Italia, da sempre interessato da importanti flussi di spostamento di forza lavoro.

Questa, a grandi linee, la situazione al 1914. Con la guerra e, soprattutto, con il dopoguerra, il problema della “codificazione internazionale del diritto operaio” era tuttavia entrato “in una fase nuova e piena di lusinghiere promesse” (p. 141). Questo almeno l'auspicio.

La questione trovò effettivamente posto all'interno delle discussioni parigine, e venne inserita all'interno del punto XIII del Trattato di pace con il titolo *Lavoro*. Nel preambolo si citava il fondamentale principio del legame tra pace e giustizia sociale, come premessa ai lavori che avrebbero dovuto condurre alla realizzazione dell'ambizioso programma.

Così il diritto internazionale del lavoro [...] sarà fattore prezioso della educazione e parificazione di classi, che sola può preservare dalla minaccia d'una finale catastrofe convulsionaria la civiltà

occidentale (p. 148).

Per capire fino a che punto fosse ambizioso, basta leggere il programma con cui l'Italia si presentò al consesso internazionale. Le linee guida della delegazione italiana mettevano all'ordine del giorno: otto ore lavorative, riposo settimanale, riconferma delle convenzioni sul lavoro notturno delle donne e loro estensione anche ai ragazzi, limite minimo di età per l'impiego di fanciulli, facoltà per le nazioni di stabilire per legge minimi salariali, parità di retribuzione tra generi, organizzazione di servizi di ispettorato del lavoro, partecipazione operaia ai regolamenti di fabbrica e alla gestione aziendale, assicurazioni obbligatorie in materia di malattie infortuni invalidità vecchiaia maternità e disoccupazione, libertà di emigrazione e parità di trattamento lavorativo di nazionali ed immigrati, costituzione di una Conferenza internazionale permanente come organo legislativo ed esecutivo formata da rappresentanze governative, industriali ed operaie.

I risultati finali, tuttavia, sarebbero stati di gran lunga inferiori alle attese. Le norme inserite nel trattato si limitarono a riconoscere la creazione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO), all'interno della quale ogni stato aveva una rappresentanza tripartita: rappresentanti del governo, degli industriali e dei lavoratori<sup>1</sup>. Per il resto, gli articoli inseriti nella dichiarazione finale rispecchiavano, al di là di alcune innegabili aperture, un atteggiamento conservatore su molti dei punti emersi alla discussione. Tra le altre, totalmente accantonate risultarono alcune questioni su cui molto aveva puntato la delegazione italiana: assicurazioni sociali, partecipazione operaia al controllo della produzione, disoccupazione, tutela dell'immigrazione. Pochissime poi le acquisizioni in tema di tutela del lavoro femminile: a fronte del riconoscimento di un generico diritto all'uguaglianza di trattamento a parità di lavoro, l'accordo si limitava a sancire una situazione di fatto di mutati equilibri di genere

introdotti dalla guerra, respingendo però i progetti e le proposte più innovativi<sup>2</sup>.

Due le considerazioni più immediate che si possono fare. Da una parte, non si può non notare la ricchezza e la complessità dei temi messi all'ordine del giorno, per non dire della loro attualità, sintomo di una forte consapevolezza, da parte già dei contemporanei, delle problematiche che affliggevano il mondo del lavoro nell'immediato dopoguerra. Nonostante i ricordi precedenti di inizio secolo, è indubbio che la guerra ebbe un ruolo determinante nell'aprire questo nuovo capitolo, nel far emergere problematiche diverse ma anche nell'acuire la sensibilità dei governanti e degli "operatori" giuridico-economici su tali tematiche. Le trasformazioni delle strutture produttive sia sul fronte della produzione (organizzazione scientifica, standardizzazione dei processi produttivi) che della mano d'opera (aumento del lavoro salariato, emergere di nuovi soggetti della produzione), l'acuirsi e lo strutturalizzarsi delle tensioni sociali (con uno sguardo costantemente rivolto all'esperienza sovietica) rappresentarono un richiamo costante alla necessità di adeguare le strutture di governo del lavoro alle mutate esigenze indotte dalla guerra. Dall'altra parte, i tentativi di regolamentazione internazionale del lavoro, frutto della guerra appena conclusasi, pagarono tutte le contraddizioni del dopoguerra appena apertosi, e soprattutto della decisione di inserire la fase programmatica ed edificativa all'interno del più generale processo di riorganizzazione dell'ordine internazionale. Un processo che, come si sa, venne monopolizzato dalle potenze vincitrici e dalla loro idea di nuovo ordine internazionale.

Il problema della codificazione internazionale del diritto operaio, inglobato nella più generale sistemazione del diritto internazionale ad opera della Conferenza di Parigi e, poi, della Società delle Nazioni, avrebbe finito per assorbirne ritardi, titubanze e insuccessi. Come aveva intuito

con grande lucidità Giuseppe Prato, perché un programma che andava a toccare punti tanto sensibili della sovranità nazionale, statale e privata, potesse realizzarsi (anche con i comprensibili adattamenti) era necessario che la contrattazione avvenisse all'interno di una vera "società delle nazioni", di tutte le nazioni e di tutti i popoli, senza distinzioni di razze né tantomeno di vinti e vincitori. E questo a Parigi non fu possibile. Ovviamente sul processo costitutivo e sul risultato finale, ben al di sotto delle attese, gravarono anche altri fattori, non ultimo le oggettive difficoltà di conciliare dimensione internazionale e sovranità nazionale; ma è indubbio che tali difficoltà oggettive vennero acuite dal clima di tensione internazionale – politica ed economica insieme – che le decisioni di Parigi contribuirono a creare.

Il progetto di una *Carta mondiale del lavoro* cadde dunque sotto i colpi delle recrudescenze particolaristiche e del perverso ordine economico nato dalla riorganizzazione postbellica, finendo per assorbire debolezze e criticità che ne condizioneranno anche le vicende future, quando nello spirito nuovo del secondo dopoguerra si tornerà a parlare di nuovo ordine internazionale.

Naufregato nel pantano parigino, l'auspicio che la pace militare potesse coincidere con la pace sociale sarebbe rimasto ancora a lungo lettera morta.

Eleonora Belloni

<sup>1</sup> Sulle vicende dell'ILO tra le due guerre cfr. F. De Felice, *Sapere e politica. L'Organizzazione internazionale del lavoro tra le due guerre 1919-1939*, Milano, Franco Angeli, 1988. Con particolare riguardo alle problematiche poste dal corporativismo fascista cfr. R. Allio, *L'organizzazione internazionale del lavoro e il sindacalismo fascista*, Bologna, Il Mulino, 1973.

<sup>2</sup> F. De Felice, *Sapere e politica* cit., pp. 66-72.

Una delle ragioni più frequenti addotte dagli industriali d'ogni paese per resistere alle domande degli operai invocanti l'uno o l'altro miglioramento, e quindi uno dei più comuni incentivi ai conflitti del lavoro, consiste nel timore di inferiorità che ne risulterebbe di fronte ai paesi i quali ancora non avessero accolto codesto inasprimento di costi.

Ad eliminare questa, assai valida, obiezione, è sorta la tendenza ad una unificazione internazionale della legislazione operaia, ed oggi alla emanazione di un *Codice del lavoro* mondiale, da promulgarsi contemporaneamente allo statuto della Società delle Nazioni.

Contrariamente però a quanto crede molta parte del pubblico, l'idea non è affatto nuova, né si concretò soltanto in seguito alle nuove condizioni determinate dalla guerra.

Essa invece preesisteva già da gran tempo al conflitto mondiale, ed aveva avute in ogni paese importanti manifestazioni.

Tre ordini di fatti concorrevano a far sì che le varie legislazioni del lavoro non potessero svolgersi totalmente in modo autonomo, ignorandosi reciprocamente:

a) la mobilità crescente della merce lavoro, favorita dallo sviluppo delle comunicazioni d'ogni specie. Essa dà luogo continuamente a conflitti di attribuzioni e di diritti, che talora pure tendono ad inasprire i rapporti politici (se ne ebbe più d'un caso doloroso nelle relazioni fra Italia e Francia);

b) la spinta degli industriali interessati, che, avendo dovuto fare concessioni o subire leggi costose in un paese, fan pressione sui loro governi perchè promuovano intese internazionali rivolte a generalizzarle;

c) il carattere preso dal sindacalismo operaio, che affermò subito la natura internazionale delle sue rivendicazioni.

Il primo incitamento pratico in tal senso parte dagli industriali alsaziani che, nel 1841, facendosi promotori della prima legge sul lavoro delle donne e dei fanciulli, insistettero energicamente perchè l'iniziativa venisse tosto imitata in tutti i paesi.

Nel 1845 i belgi dottori Mareska e Keyman fecero un appello nello stesso senso. Così, nel 1855, gli industriali del cantone di Glarus.

Seguono altre manifestazioni isolate di filantropi e di congressi.

Entrano quindi in scena le forze operaie.

Nel 1864 si istituisce a Londra *l'Associazione internazionale dei lavoratori*. Nel suo primo congresso a Ginevra, del 1866, chiede la limitazione generale della giornata a 8 ore (che poi diviene per gran tempo il postulato del movimento socialista).

Nel 1877 il congresso operaio di Lione invita il governo francese ad aprire negoziati per una protezione internazionale del lavoro.

Ma l'opera dei governi rimane a lungo pressoché nulla.

Il primo esempio di attività ufficiale lo dà il governo svizzero, che nel 1880 invita i suoi rappresentanti a vedere se i vari governi aderirebbero a una conferenza per la protezione degli operai. Le risposte ottenute sono poco incoraggianti. Solo nove anni dopo una nuova richiesta trova buona accoglienza dall'Italia e dall'Austria, poi dagli altri stati.

Sta per convocarsi una conferenza a Berna. Quand'ecco improvvisamente l'imperatore Guglielmo, da poco salito al trono, prende l'iniziativa di un convegno a Berlino, che si convoca nel 1890. L'assemblea però non va oltre la formulazione d'un certo numero di voti platonici, senza garanzie reciproche per la loro attuazione. E l'importanza della

conferenza si limita a dimostrare l'esistenza del problema per tutti gli stati civili e il comune interesse di risolverlo.

Seguono convegni a Zurigo e Bruxelles nel 1897 e a Parigi nel 1900, di carattere non ufficiale. Ma l'ultimo è importante perchè gli è in esso che si pongono le basi di un nuovo istituto: l'*Associazione internazionale per la protezione legale dei lavoratori* (costituito l'anno appresso a Basilea), il quale spiega subito una buona azione di propaganda e di divulgazione con un organo apposito. Per sua meritoria iniziativa, nel 1905 il governo elvetico dirama un nuovo invito ai governi europei per una conferenza per due provvedimenti ormai maturi:

divieto lavoro femminile notturno nelle industrie;  
proibizione uso fosforo bianco nell'industria dei fiammiferi;  
ottenendo si stipulino due convenzioni internazionali che sanciscono tali proibizioni.

Da allora non si ebbero, fino al presente, altri convegni ufficiali di carattere plenario.

L'elaborazione di questo ramo particolare del diritto delle genti continuò tuttavia in due modi:

a) in forma che potrebbesi dire privatistica, analogamente al perfezionamento dei rapporti di diritto internazionale privato (promulgata una legge in un paese sorge il problema se e in qual misura debba valere anche per gli stranieri);

b) per accordi convenzionali, che guarentiscono il raggiungimento dell'identico scopo nei rispettivi nazionali, quando esistano in due paesi disposizioni identiche, o facilmente assimilabili, con lievi ritocchi adeguatori.

È interessante osservare quali passi si siano fatti, da entrambi questi punti di vista, rispetto ai principali capitoli del diritto operaio.

A) *Leggi protettive per età, sesso, certe modalità di lavoro.*

Sono ormai numerosissime in tutti i paesi. Ma nasce il problema della loro applicazione territoriale.

Evidentemente non può risolversi che nel senso della stretta territorialità. Trattasi di disposizioni per lo più proibitive e d'ordine pubblico. Nessun cittadino può pretenderne l'applicazione dove non sussistono. Nessuno sottrarvisi dove esistono. Sono *locali* e non *personali*.

Le contraddizioni ed i contrasti però che così nascono vengono temperati dall'intervento del diritto convenzionale.

Ma ha finora assai scarse manifestazioni.

*1° Trattato di lavoro italo-francese 15 aprile 1904.*

Due difficoltà erano da superare:

a) interesse assai maggiore per l'Italia che per la Francia (per il numero di emigrati);

b) minor perfezione della nostra legislazione sulle donne e sui bambini (specie riguardo alle garanzie di esecuzione).

Si venne tuttavia ad un accordo soddisfacente.

Certe clausole han particolare interesse:

controlli consolati su impiego minorenni nelle officine francesi;

obbligo per l'Italia di completare e render efficace il servizio delle ispezioni (tre progetti – Rava, Pantano e Cocco Ortu – per l'istituzione dell'ispettorato naufragano. La legge 22 dicembre 1912 assolve infine quest'obbligo internazionale).

*2° Convenzione di Berna 26 settembre 1906, per proibire il lavoro industriale notturno alle donne di qualunque età (resa esecutiva in Italia dalla legge 29 luglio 1909).*

È fra 13 stati, ma vi possono aderire tutti gli altri con semplice notifica. La convenzione estende notevolmente la portata dei precedenti diritti nazionali. L'interruzione notturna deve essere di 11 ore continuative (mentre per esempio la legge italiana del 1907 ne imponeva, secondo le stagioni, 8 o 9).



Un grave dibattito sorse circa le garanzie di esecuzione (ponte dell'asino di tutte le convenzioni internazionali).

La proposta di una commissione di controllo internazionale fu respinta dalla Germania, dall'Austria e dal Belgio come lesiva delle sovranità e libertà legislative. Per cui la convenzione rimase finora senza alcun organo esecutivo ed interpretativo.

B) In tema di *Riposo ebdomadario* finora manca ogni accenno di codificazione internazionale.

La conferenza di Berlino (1890) ne aveva espresso il voto. Così i congressi internazionali di Milano (1906) e Francoforte (1907). Rimasero lettera morta. Quasi dovunque però si ebbero leggi locali in tal senso, per ragioni di igiene sociale e di polizia; onde possono verificarsi conflitti e contraddizioni quando trattasi di lavoro compiuto nello stesso giorno su due finitimi territori (nave, ferrovia, ecc.).

L'opportunità di accordi risulta quindi evidente.

C) *Difesa internazionale contro le malattie ed i veleni dell'industria.*

Ramo di legislazione sociale molto progredito, ma in senso autonomo. Il che è grave ostacolo al suo perfezionamento ulteriore, perchè il divieto di certi processi produce sensibili aumenti di costi, e così crea inferiorità insopportabili nella concorrenza.

A Berna (1905) la Svizzera propose l'esclusione del fosforo bianco in quasi tutte le industrie. Ma la Germania e parecchi altri stati vi si opposero fortemente.

Anche al semplice divieto di impiego di questa sostanza nella fabbricazione dei fiammiferi soltanto 7 potenze (fra cui l'Italia) si obbligarono colla convenzione 26 settembre 1906. La quale d'altronde non fu ratificata dai parlamenti rispettivi, perchè gli stati non firmatari erano forti produttori di fiammiferi (Austria, Giappone, Turchia).

D) *Protezione negli infortuni sul lavoro*. Un'unificazione di criteri si è venuta producendo nelle varie legislazioni, per la quale al concetto di responsabilità e di rischio proprio del diritto comune si è sostituito dovunque quello di *rischio professionale*.

Soltanto l'America fa ancora eccezione. Grandi differenze permangono però, da paese a paese, nell'applicazione del principio:

- a) quanto alle persone su cui cade il rischio;
- b) quanto alla maggiore o minor larghezza di protezione;
- c) quanto alla misura delle indennità;
- d) quanto alla sanzione delle responsabilità.

Di qui dubbi continui circa il trattamento da farsi ai lavoratori stranieri (problema che aumenta di importanza con la crescente mobilità della merce lavoro).

Esistono poi in alcune leggi disposizioni che fanno allo straniero un trattamento di sfavore esplicito:

legge francese 1898; riduce l'indennità all'operaio infortunato che non rimanga in Francia; e nega qualunque diritto a risarcimento ai suoi parenti se risiedono all'estero (a meno che non sian francesi);

legge germanica del 1884; contiene disposizioni analoghe;

legge austriaca del 1887; esclude, anche in caso di convenzione, l'assoluta reciprocità.

Solo la legge inglese del 1898, non parlando dello straniero, ne ammette implicitamente la parificazione di diritti, come riconobbe la giurisprudenza.

Anche in questa materia sono possibilissimi i conflitti di giurisdizione.

Ci sono industrie che esercitano fuori del territorio dello stato una parte della loro attività. Quale sarà la condizione dei loro agenti?

Risolvono il problema *nel senso della personalità* del diritto la Francia, la Germania, in parte l'Austria; nel senso della stretta *territorialità*

l'Inghilterra. La legge italiana tace. Prevale però l'opinione favorevole alla prima ipotesi.

Ad ogni modo incertezze, che mostrano l'opportunità di un diritto convenzionale uniforme.

Questo è finora appena agli inizi. Le convenzioni franco-belga (1906), franco-lussemburghese e belga-lussemburghese (1906), franco-inglese (1909) dispongono che, nel caso di operai mandati a lavorare da impresa nazionale nell'altro stato, si applichi la legge nazionale. La convenzione 9 giugno 1906 francoitaliana stabilisce poi la perfetta reciprocità, per lavoratori rispettivamente lavoratori nei due paesi.

Così la convenzione italo-tedesca 31 luglio 1912.

Dunque il principio unitario non risulta:

né dai singoli diritti nazionali;

né tanto meno da accordi abbastanza estesi.

L'elaborazione unificatrice di questa materia rimane, sotto ogni aspetto, molto arretrata.

E) In una fase ancor più lontana dalla unità, o almeno dalla coordinazione armonica, sono i problemi attinenti a interessi particolarmente morali, più dei fisici subordinati alle peculiari condizioni di razza, di coltura, di ambiente.

Tali specialmente i problemi della *previdenza* e del *risparmio*.

Sono relativamente di facile soluzione i problemi internazionali a cui può dar luogo la previdenza libera. (depositi spontanei nelle casse di risparmio, ecc.).

Però anche in ciò non manca materia d'accordi agevolatori: le convenzioni franco-belghe 1881, belga-olandese 1902, franco-italiana 1904-1906, pattuiscono il passaggio senza spese dei depositi operai dalle casse di risparmio d'un paese a quelle dell'altro.

Irta invece di difficoltà presentasi la materia quando si tratti della previdenza per inabilità, malattia, vecchiaia, organizzata, nei vari paesi, su

tre tipi assai diversi e cioè:

pensione gratuita statale (Inghilterra, Australia);

obbligatorietà (gruppo germanico);

libertà con favoreggiamento della mutualità spontanea (Francia, Italia).

La diversità nei contributi, negli obblighi, nei diritti, sanciti da tanta diversità di legislazioni nazionali, crea delle difficoltà enormi alle convenzioni aventi per base la reciprocità (il trattato di lavoro italo-francese la prevede soltanto per quando entrambi i paesi abbiano attuato un sistema di contributi coercitivi, mentre più favorevole a noi fu la convenzione italo-tedesca 31 luglio 1912, la quale ammette largamente la reciprocità dei diritti, sebbene la Germania abbia un sistema rigidamente obbligatorio e quello dell'Italia fosse allora soltanto facoltativo).

Difficile d'altronde il problema della reciprocanza, anche in quanto semplicemente riflette la cura gratuita dei rispettivi ammalati negli ospedali, e la determinazione del *domicilio di soccorso* (scambio di note fra il governo sardo e lo Svizzero fin dal 1856).

Ad ogni modo è questo il campo in cui l'internazionalizzazione del diritto operaio urta in ostacoli più gravi.

F) Finalmente la necessità di più intime intese per agevolare la circolazione del lavoro si manifesta in relazione ai nuovi ostacoli posti in molti luoghi al libero ingresso del lavoro straniero; tendenza che, invece di attenuarsi non ha fatto che crescere rapidamente per pressione politica delle forze operaie organizzate.

Il movimento si inizia molti anni addietro con le richieste di esclusione degli immigranti di colore (gialli e malesi) ed ottiene il loro sfratto quasi assoluto in Australia, agli Stati Uniti, nel Sud Africa. Si estende poi ai bianchi delle categorie inferiori (non desiderabili) finché raggiunge in qualche luogo la proibizione totale (dissimulata in formule più o meno eufemistiche ed illusorie). In Australia già da molti anni non approdò più quasi alcun emigrante. Gli Stati Uniti, dopo lunghi contrasti, stanno per

sanzionare l'*illiteracy text*, vietante lo sbarco agli analfabeti d'ogni razza, ed ora parlano di sospendere perfino, per alcuni anni, qualunque immigrazione. In Europa il movimento, sebbene più dissimulato, non è men forte. La stessa Inghilterra ha adottata, con l'*Alien act* del 1905, misure restrittive; e in Francia salgono a 40 i progetti di legge deposti al parlamento contro gli stranieri, mentre fin d'ora il trattamento che loro viene fatto è, per parecchi aspetti, di aperto sfavore (gravose tasse di soggiorno, limitata libertà sindacale e mutualistica, ecc.).

In codeste tendenze è un grande pericolo per i paesi esportatori di mano d'opera.

Il diritto convenzionale cerca di combatterle e neutralizzarle, ma, finora, con scarso successo.

L'Italia ha 17 convenzioni coi principali stati dai quali è riconosciuta la libertà teorica di immigrazione ed emigrazione. Ma si eludono facilmente con espedienti e pretesti.

Occorrono dunque, accanto ai trattati di commercio e navigazione, dei veri trattati di emigrazione.

Nessun altro paese ha interesse quanto l'Italia che si affermi in tal senso un deciso progresso del diritto delle genti.

Con la guerra europea il problema della codificazione internazionale del diritto operaio è entrato in una fase nuova e piena di lusinghiere promesse.

Come espressione della concordia fraterna degli stati dell'Intesa, il parlamento interalleato – su relazione Pantano e Cachin – faceva voti perchè si stringessero trattati di lavoro fra gli stati collegati e particolarmente tra la Francia e l'Italia. I due paesi accoglievano l'invito ed incaricavano una commissione di competenti di elaborare i piani di più intimi accordi.

Le difficoltà da superare rimangono non lievi a causa soprattutto:

a) del persistente spirito protezionistico di certi ambienti sindacali e nazionalistici francesi;

b) delle troppo grandi illusioni nutrite dal nostro commissariato dell'emigrazione, che, sottoponendo al suo controllo il libero espatrio, credette di poter dettare arbitrariamente le proprie condizioni e pretendere per i nostri un trattamento non soltanto dignitoso, ma in qualche caso, incompatibile con la suscettibilità della sovranità altrui.

Non mancarono quindi attriti, pause, regressi nelle trattative. Però l'interesse dai due lati è così evidente, che le difficoltà accennano a superarsi<sup>2</sup>.

Il progetto italiano definitivo, che si annuncia pronto per la discussione conclusiva diplomatica, pone come principio *la parità di trattamento fra nazionali e immigrati* in materia di:

assistenza,  
previdenza sociale,  
legislazione del lavoro,  
senza limitazioni od esclusioni.

Al nostro emigrato che rimpatria sono trasferiti a credito presso la Cassa Nazionale di previdenza gli interi suoi conti individuali nelle casse pensioni francesi, compresi i contributi padronali e quelli dello stato capitalizzati.

In materia di facoltà e *guarentigie sindacali e professionali* si ammette pure la *parità di trattamento*, finora esplicitamente esclusa dalla legge francese. Così per l'esercizio del diritto di associazione, ecc.

Ormai però questo problema particolare passa in seconda linea, mentre subitamente la codificazione internazionale del diritto operaio tende a confondersi con la sistemazione del diritto delle genti per opera della Società delle nazioni.

È noto infatti che fra i disegni di riordinamento politico e giuridico del mondo tengono un posto di primo ordine le proposte per la promulgazione solenne dei capisaldi del diritto operaio mondiale.

I partiti socialisti-riformisti di tutti i paesi, gli organi democratici cristiani, imponenti organismi proletari, come la Confederazione generale del lavoro americana, diretta da Samuele Gompers, si sono subito pronunciati in questo senso, perchè la pace militare coincida con la pace sociale.

L'Associazione internazionale contro la disoccupazione, l'Associazione internazionale per la protezione dei lavoratori, l'Associazione internazionale per le assicurazioni sociali, insistono, in tutte le loro sezioni nazionali, per la costituzione di un organismo che dia carattere ufficiale e unitario ai loro sforzi, finora dispersi e privi di vera sanzione; e al tempo stesso offrono i quadri di un nucleo organizzato alla costituzione dell'ente deliberativo ed esecutivo da crearsi.

L'iniziativa ha incontrato largo favore. E a Parigi, coi delegati incaricati di tracciar le linee del futuro assetto mondiale, siedono quelli a cui è affidato questo speciale compito (per l'Italia, Cabrini, Mayor des Planches, Abbiate, Canepa, Longinotti).

I punti essenziali su cui verte la discussione per una soluzione internazionale sono i seguenti:

- massimo di 8 ore;
- massimo ebdomadario;
- massimo per l'agricoltura (riconoscimento del suo carattere speciale);
- riconferma delle convenzioni di Berna sul lavoro notturno e sull'impiego fosforo;
- estensione agli adolescenti del divieto lavoro notturno;
- limite minimo età per ammissione fanciulli al lavoro;
- facoltà per ciascuna nazione di stabilire per legge i minimi di salario nell'industria ed agricoltura;

a parità di produzione parità di salario per lavoratori e lavoratrici;  
impegno di organizzazione efficace dovunque dell'ispettorato del lavoro;

diritto di controllo degli operai sulle aziende; loro partecipazione alla formazione dei regolamenti di fabbrica;

minimo di assicurazioni sociali obbligatorie per ciascuna nazione, in fatto di malattie, infortuni, invalidità, vecchiaia, maternità, disoccupazione;

libertà di emigrazione, completata da una legislazione che sancisca:

a) la parificazione del lavoratore straniero e della sua famiglia quanto alle leggi sociali e del lavoro;

b) esenzione da qualsiasi tassa di soggiorno;

c) facoltà dello stato di emigrazione di mandare funzionari specialmente delegati per l'assistenza e la protezione dei nazionali;

d) reciprocità dei servizi e leggi di previdenza;

istituzione di una Conferenza internazionale permanente come organo legislativo ed esecutivo (commissione di 24 membri, eletti 12 dai governi, 6 dalle organizzazioni industriali, 6 dalle operaie; con annesso un ufficio del lavoro permanente).

È facile prevedere che l'idea subirà nel tradursi in atto più d'una limitazione (come sta avvenendo per il concetto superiore di Società delle nazioni). Fin d'ora si avverte in più d'un delegato (Vandervelde, Gompers) la tendenza a semplici affermazioni generiche e platoniche, mentre altri (delegazione italiana) propendono per soluzioni esecutive e concrete.

Ma indubbiamente il costituirsi della Società delle Nazioni (sia pure in forma assai ridotta) crea condizioni propizie quali non s'ebbero mai alla consacrazione pratica anche di questo ramo del diritto delle genti, perchè:

a) assicura agli accordi la sanzione (che loro mancò sempre);

b) avendo carattere vastissimo, sopprime l'obbiezione precipua che anche gli industriali più ragionevoli opponevano finora a certe



concessioni, della sperequazione di costi che si veniva a creare alla industria dei vari paesi.

Naturalmente l'opera così iniziata richiede, per dare i frutti che si sperano, che non sia limitata ad un gruppo di popoli, ma che abbracci davvero una Società delle Nazioni, senza esclusione di razze, e altresì i nemici di ieri, purché rispettosi delle ragioni essenziali del diritto e della reciproca libertà.

Così il diritto internazionale del lavoro (la *Magna Charta* del lavoro) – che non contraddice ai postulati di un ben inteso progresso economico, in quanto e fino al punto in cui si applica a tutelare l'avvenire fisiologico intellettuale e morale della razza, sarà fattore prezioso della educazione e parificazione di classi, che sola può preservare dalla minaccia d'una finale catastrofe convulsionaria la civiltà occidentale.

<sup>3</sup> Il trattato è oggi concluso.