

MINISTERO PER LA COSTITUENTE

ATTI

DELLA

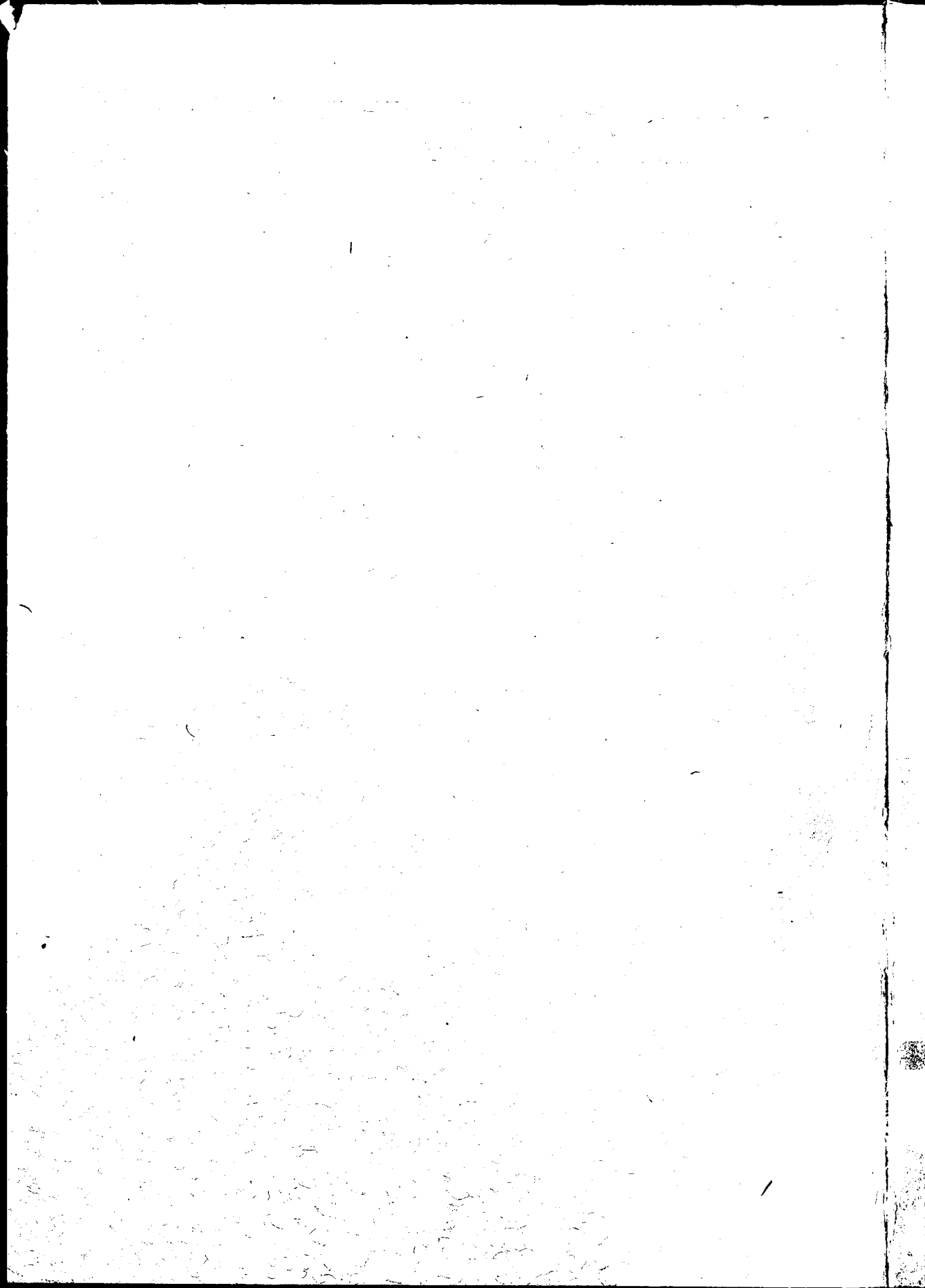
**COMMISSIONE PER LO STUDIO
DEI PROBLEMI DEL LAVORO**

II

L'ORDINAMENTO DEL LAVORO NELLA LEGISLAZIONE COMPARATA



STABILIMENTO TIPOGRAFICO U.E.S.I.S.A. - ROMA



L'ORDINAMENTO DEL LAVORO
NELLA LEGISLAZIONE COMPARATA

Gli ATTI della Commissione per lo studio dei problemi del lavoro del Ministero per la Costituente sono pubblicati in 3 volumi:

- Vol. I — Relazioni - Questionari - Interrogatori
Inchieste.
- » II — L'ordinamento del lavoro nella legislazione comparata.
- » III — Memorie su argomenti economici.

MINISTERO PER LA COSTITUENTE

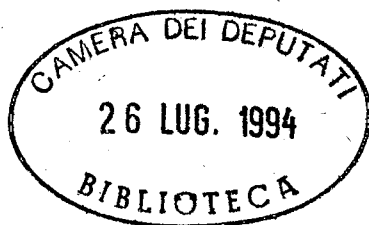
ATTI

DELLA

COMMISSIONE PER LO STUDIO
DEI PROBLEMI DEL LAVORO

II

L'ORDINAMENTO DEL LAVORO NELLA LEGISLAZIONE COMPARATA



ROMA
STABILIMENTO TIPOGRAFICO U. E. S. I. S. A.
1946

(167846)

THE UNIVERSITY OF CHICAGO

1912

PAUL H. RAVENHILL
1912

INDICE

Prof. Antonio NAVARRA - Dott. Claudio ALAIQUE - Sistemi legislativi e orientamenti politici in materia di lavoro nei paesi esteri	Pag.	7- 43
Prof. Giovanni ROBERTI - La situazione del lavoro negli Stati Uniti	>	45- 81
Prof. Giuliano MAZZONI - L'organizzazione sindacale	>	83-118
Prof. Ferruccio PERGOLESI - Il contratto collettivo di lavoro nel diritto comparativo straniero	>	121-149
Prof.ssa Luisa RIVA SANSEVERINO - Il rapporto individuale di lavoro nella legislazione comparata	>	151-197
Prof. Ferruccio PERGOLESI - Diritto coloniale del lavoro	>	199-240
Prof. Luigi RAGGI - Dott. Emilio ANSELMi - Assistenza e previdenza sociale	>	243-315
Prof. Ubaldo PROSPERETTI - La giurisdizione del lavoro	>	317-344

Prof. ANTONIO NAVARRA
della Università di Napoli

Dott. CLAUDIO ALAIQUE

SISTEMI LEGISLATIVI E ORIENTAMENTI POLITICI
IN MATERIA DI LAVORO NEI PAESI ESTERI

THE UNIVERSITY OF CHICAGO

PHYSICS DEPARTMENT

5712 S. DICKINSON DRIVE

CHICAGO, ILLINOIS 60637

PHYSICS 309, SPRING 1984, 100-101

PHYSICS 309, SPRING 1984, 100-101

ECONOMIA, LAVORO E LEGISLAZIONE

I criteri politici, giuridici, economici, in base ai quali lo Stato moderno, posto di fronte ai problemi del lavoro, ha cercato di avviarli ad una soluzione, presentano alcuni caratteri comuni, si può dire, a tutto il mondo, ed altri caratteri che si differenziano da una nazione all'altra. I primi si riferiscono soprattutto ai principii generali in materia, derivati dalla naturale evoluzione storica nel campo sociale tuttora in atto, e formano ormai un patrimonio comune, costituendo una delle basi di qualsiasi moderno Stato democratico. I secondi sono in funzione di due variabili: l'orientamento politico e la struttura economica e capacità produttiva di ciascun paese.

Caratteristiche dei più recenti orientamenti comuni in materia di politica del lavoro sembrano essere tra gli altri:

- 1) L'ampliamento del concetto di « lavoratore » e la conseguente estensione del campo di applicazione delle norme protettive del lavoro.
- 2) La nuova concezione dei rapporti tra la politica del lavoro e gli altri settori della politica economica.
- 3) Il diffondersi sul piano internazionale dei problemi del lavoro e l'impostazione conforme delle loro soluzioni.

L'ESTENSIONE DELLE NORME PROTETTRICI DEL LAVORATORE

Anzitutto le norme protettive del lavoratore si sono largamente estese, nel senso dell'ampliamento della loro sfera di azione al fine di migliorare tutti i vari aspetti del rapporto lavorativo. Questo progressivo ampliamento appare in modo evidente se si esaminano le legislazioni dei singoli Stati e le convenzioni concluse in materia di lavoro da organi interna-

zionali. Se i primi tentativi di una legislazione sociale erano limitati ad impedire un eccessivo sfruttamento del lavoro delle donne e dei fanciulli, a delimitare il numero delle ore di lavoro, alla tutela igienica dell'operaio per particolari prestazioni pericolose, oggi il rapporto di lavoro è praticamente tutelato, sia attraverso disposizioni di legge sia attraverso le contrattazioni collettive, in tutto il suo svolgimento; dalle forme di assunzione e dalla fissazione del periodo di prova, fino al calcolo delle indennità di licenziamento al termine del rapporto lavorativo, seguendo questo ultimo attraverso tutte le fasi del suo complesso svolgimento.

Nel periodo più recente, dei rapporti di lavoro si è formato il fulcro della vita dell'individuo, e attraverso i rapporti di lavoro si è cercato di tutelare tutta la vita del prestatore d'opera, anche al di fuori del rapporto stesso; mediante il complesso sistema previdenziale — così — non solo si è protetta la donna lavoratrice per garantirle la corresponsione salariale durante il periodo del parto e del puerperio, ma si è provveduto a facilitare nei primi anni, con sussidi o altre provvidenze, la vita dei figli dei lavoratori; l'opera assistenziale non si è limitata solo ai casi di infortuni e delle malattie contratte a causa del lavoro, ma si è estesa anche a tutte le malattie del lavoratore, pure se completamente estranee alla sua prestazione; si è cercato, attraverso l'avviamento professionale e gli studi tecnici di perfezionamento nelle aziende, di educare la capacità lavorativa prima ancora che essa trovasse attuazione concreta, e attraverso la assistenza per la vecchiaia del lavoratore, di proseguire la protezione anche al di là del rapporto; e così via. Attraverso questo complesso di provvidenze è perciò l'uomo che viene ad essere considerato *come lavoratore*. A questa concezione si innesta quella del lavoro come diritto e dovere sociale; un principio ormai comune, nella forma d'un presupposto non espresso, ma non perciò meno vivo, a quasi tutti gli ordinamenti del lavoro, quasi giustificazione di quel complesso di diritti perfetti che le singole legislazioni assicurano ai lavoratori e premessa di una più perfetta legislazione sociale.

Parallela è la tendenza a considerare il lavoratore non isolatamente, ma come perno del nucleo familiare. E perciò le provvidenze si sono gradualmente estese all'intera famiglia del prestatore d'opera; onde lo sviluppo della concezione del minimo salariale, riferito non più soltanto alle esigenze minime di vita del lavoratore, ma a quelle della famiglia (assegni familiari, ecc.), e l'affioramento di altre idee, come quella delle abitazioni per le famiglie del lavoratore, le forme previden-

ziali per malattie, parti, ecc., estese alle famiglie del lavoratore, e così via.

Il fatto, di indubbio e alto significato etico e sociale, si ripercuote sull'economia delle aziende in due sensi: un miglior rendimento unitario del lavoratore che, attraverso la tutela delle esigenze fondamentali proprie e della propria famiglia, raggiunge un maggior grado di benessere fisico e spirituale; e, considerando isolatamente l'elemento del costo e del prezzo, il maggior peso con cui il complesso delle provvidenze a favore dei lavoratori grava sul bilancio di ciascuna azienda.

A tale estensione del contenuto « intrinseco » delle norme protettive del lavoro, si accompagna un ampliamento del concetto di « lavoratore » che si è svincolato dalla originaria limitazione alla sola prestazione d'opera nel campo industriale. Se infatti il lavoro industriale, e cioè la questione operaia, è stata quella che si è presentata per prima all'orizzonte, e quella che tuttora, sia per il numero dei dipendenti che per la mole degli interessi che involge, ha il maggior rilievo, le categorie dei prestatori d'opera degli altri rami della produzione si sono rapidamente messe alla pari. D'altronde la concezione già accennata del lavoro come dovere sociale poneva come conseguenza la generalizzazione del concetto di lavoro da tutelare e la sua estensione a tutte le attività lavorative, e non solo a quelle puramente manuali. Così la scala dei « lavoratori » da proteggere si è man mano ampliata, comprendendo le attività impiegatizie, prima di grado inferiore, poi quelle di grado più elevato, fino a includere gli stessi dirigenti delle aziende, sebbene anche di recente in vari Stati, fra cui la Gran Bretagna, a proposito del piano Beveridge si sia discusso sull'appartenenza dei dirigenti di azienda alle associazioni sindacali dei datori di lavoro o a quelle dei prestatori di opera. Per converso tende sempre più a svilupparsi la tutela anche del lavoro indipendente, come quello dei professionisti liberi.

POLITICA DEL LAVORO E POLITICA ECONOMICA

Il superamento della concezione primitiva del lavoro — merce rimessa nella determinazione del suo prezzo alla libera contrattazione — corrisponde in effetti ad una esigenza universalmente sentita negli ultimi anni, e che ha prodotto conseguenze rimarchevoli nelle più moderne formulazioni programmatiche di politica sociale ed economica.

La politica del lavoro era stata, fino a pochi anni or sono, materia completamente o quasi avulsa dagli altri settori della politica economica. E ciò appunto per la netta predominanza che, in argomento, aveva assunto l'aspetto che può chiamarsi

« assistenziale » della questione. Il lavoratore era considerato cioè come oggetto di protezione, non come protagonista, unitamente agli altri fattori della produzione, dei fenomeni economici.

Numerosi sono stati gli elementi che hanno contribuito allo sviluppo di questa situazione originaria, fino a portare i problemi del lavoro dal piano ancora ristretto della « questione sociale » ad un piano più ampio di politica economica nazionale o internazionale.

a) Un'accresciuta ingerenza dello Stato nella vita economica dei singoli paesi, campo per molto tempo pressochè incontrastato della privata iniziativa. Solo dopo che si fu constatata l'impossibilità di affidarsi ai movimenti naturali dei mercati per giungere alla soluzione dei maggiori problemi economici, e la mole assunta da questi ultimi li fece pesare in misura sempre maggiore anche sul destino politico dei singoli paesi, le questioni relative al lavoro si rivelarono sotto il loro aspetto economico e non più puramente sociale, e si constatò l'impossibilità di tenere separati i due settori;

b) Il progressivo rafforzamento delle posizioni dei lavoratori e delle loro organizzazioni sindacali, tale da porre i prestatori d'opera su un piano di parità con i datori di lavoro. E' in tale momento che i lavoratori non si sono più accontentati di una pietistica tutela « protettiva », ma hanno chiesto di essere un soggetto attivo della vita economica. Da qui tutti i vari esperimenti e le varie realizzazioni sino a quella della partecipazione dei lavoratori alla gestione delle aziende;

c) ma l'aspetto più caratteristico e che ha dato la sua impronta alla nuova impostazione dei problemi del lavoro come problemi di politica economica, è forse la rilevanza assunta negli ultimi anni dai problemi della disoccupazione.

Una analisi del fenomeno esula dalle finalità del presente esame. Qui si può solo osservare che esso si è man mano aggravato in grandissima parte degli Stati moderni, fino a costituire, per i gravi riflessi di carattere sociale e politico oltre che economico che esso comporta, uno dei più gravi problemi che i Governi si sono trovati a dover fronteggiare. L'accrescersi delle proporzioni del fenomeno, limitato un tempo a ristretti territori e con un carattere spesso temporaneo, è dovuto a molti fattori, di solito concomitanti, tra cui principalmente:

1) Il rapido incremento demografico di alcuni paesi di fronte ad un incremento molto meno rapido dei mezzi produttivi e di lavoro in genere.

2) Le vicende belliche con il conseguente problema del riassorbimento della mano d'opera al termine del conflitto.

3) Le restrizioni al traffico internazionale delle merci e la mancanza di una ripartizione delle principali materie prime che tenga anche conto del potenziale lavorativo umano di ciascuna nazione.

4) Le corrispondenti restrizioni ai movimenti migratori delle popolazioni, con la conseguente eliminazione di una delle principali valvole di sfogo per le nazioni a forte pressione demografica.

5) Le alterne vicende della congiuntura economica internazionale (crisi di depressione, di sovrapproduzione, ecc.).

Gradualmente il fenomeno « disoccupazione » ha finito col diventare tra i più rappresentativi, se non il più rappresentativo della situazione economica di un paese. E l'interdipendenza, diventata sempre più chiara, tra occupazione e produzione, occupazione e consumo, occupazione e costi, occupazione e prezzi, occupazione e finanza statale, ecc. ha finito con l'abbinare indissolubilmente, ai fini della soluzione unitaria del problema, l'azione governativa in materia di politica economica a quella in materia di lavoro, e più specialmente di occupazione della mano d'opera. Tale avvicinamento, via via più sensibile, culmina nel più recente periodo con la concezione del « full employment » dei paesi anglosassoni, come elemento determinante dell'intero programma di politica economica della nazione.

La concezione del « full employment », lentamente maturata in elaborazioni teoriche ed attualmente apparsa come possibile base di applicazioni concrete in sede di formulazione di programmi legislativi dei quali si parlerà più ampiamente in seguito, rappresenta al momento d'oggi il punto di arrivo del graduale processo di avvicinamento e di inserimento della politica del lavoro nella politica economica dei vari Stati. La concezione del lavoro come diritto e dovere naturale dell'essere umano in una società organizzata e l'ampiezza del fenomeno della disoccupazione non potevano che portare a questo risultato.

I PROBLEMI DEL LAVORO NELLA VITA INTERNAZIONALE

L'intima connessione rivelaasi tra politica del lavoro e politica economica facilita naturalmente la trasposizione dei problemi che riguardano il lavoro dal piano nazionale a quello internazionale. Anche dalle più recenti esperienze del periodo bellico è chiaramente risultato che nessuno Stato può vivere e prosperare senza la collaborazione di altri paesi, effettuata attraverso un attivo scambio di uomini, di merci, di capitali, che

costituiscono il tessuto connettivo dell'economia internazionale. Nessuno Stato, per quanto ricco ed attrezzato, può illudersi di vivere rinchiudendosi in sè stesso e separandosi dalla comunità internazionale. E tanto meno può illudersi di poter formulare programmi di lavoro e di produzione senza tener conto della situazione degli altri paesi: siano questi considerati come mercati di approvvigionamento o come mercati di sbocco delle proprie materie prime o dei propri manufatti; come territori di collocamento del proprio potenziale umano esuberante o come luoghi di provenienza di flussi immigratori per completare la deficiente mano d'opera; come occasioni di investimento delle proprie disponibilità finanziarie o come fonti di crediti e di prestiti per i propri bilanci esausti.

Da tale punto di vista è da ritenere che la possibilità di realizzazione dei progetti sul « full employment » sia collegata anche al perfezionamento della collaborazione internazionale nel campo del lavoro, che finora ha raggiunto solo risultati ristretti per lo più al campo della protezione dei lavoratori.

Allo stato attuale nuovi programmi per la collaborazione internazionale nel campo del lavoro non risulta siano stati ancora proposti. Nè risulta sia stato ancora determinato con precisione l'organo che tale collaborazione potrebbe efficacemente attuare, e se cioè esso possa restare l'Ufficio Internazionale del Lavoro, per quanto sia stato recentemente annunciato un accordo intervenuto tra l'Ufficio e l'Organizzazione delle Nazioni Unite circa l'inserimento del primo nella seconda.

Ma comunque, anche nel campo del lavoro poco si ritiene che possa essere realizzato, e che abbia un valore duraturo, se non impostato su base internazionale e non limitato ai ristretti confini statali.

PROBLEMI GENERALI DI LEGISLAZIONE

Se gli orientamenti generali in materia di lavoro sono in succinto quelli sopra descritti, le singole legislazioni positive differiscono grandemente le une dalle altre, in rapporto a svariati fattori politici, giuridici, economici, sociali. Ciascuno dei grandi problemi del lavoro che si presentano a tutte le nazioni ha aspetti propri che variano da paese a paese. Ed in rapporto a ciò varia anche la soluzione che ai singoli problemi è data, soluzione che non può non inquadrarsi nel sistema generale economico e legislativo di ciascuna nazione.

E a tale proposito sembrano necessarie alcune osservazioni:

a) Ai fini di un esatto e obbiettivo esame delle soluzioni date ai problemi del lavoro, è necessario non farsi fuorviare dai

presupposti politici, più di ogni altro instabili e mutevoli, sotto cui si sono determinati i criteri generali che informano ciascuna legislazione nel campo del lavoro.

b) Per tale motivo devono essere esaminate e obiettivamente studiate le esperienze nel campo del lavoro che presentano una certa rilevanza, anche se costituiscono soltanto dei tentativi, o non giunti neppure a maturazione, o deviati, nel corso della loro attuazione, dai loro fini iniziali, o sorpassati dagli eventi, o fondati su principii errati o su condizioni di vita non consone alla mentalità di un popolo. Esse rappresentano pur sempre lo sforzo di realizzare nella pratica un miglioramento di condizioni sociali; e come tali hanno sempre interesse di studio, anche se siano fallite nella loro attuazione.

c) D'altra parte le dichiarazioni delle carte costituzionali, i provvedimenti legislativi, e i programmi generali formulati, anche se ogni tanto contengono accenni — spesso, per la verità, vaghi — alla collaborazione internazionale e al benessere mondiale, sono stati sempre formulati ed applicati in funzione delle necessità economiche interne. E' pertanto in rapporto a tali necessità che essi devono essere esaminati e giudicati; soprattutto al fine di evitare tentativi di applicazione ad un paese di norme e criteri per diverse condizioni ambientali economiche e sociali, e quindi per diverse necessità; tentativi che, se effettuati con superficialità, possono portare a risultati gravissimi e che richiedono quindi modificazioni e adattamenti.

d) La materiale difficoltà di un esame completo dei principii animatori di tutte le legislazioni sul lavoro dei paesi del mondo, soprattutto in una materia in così rapida evoluzione, porta alla necessità di indirizzare la propria attenzione su quei paesi la cui legislazione presenti carattere di originalità, oppure che abbiano una tale importanza nel campo politico internazionale da far sì che gli orientamenti da essi espressi in materia debbano necessariamente avere un peso.

L'IDENTIFICAZIONE DEI GRANDI SISTEMI LEGISLATIVI

In base a tali considerazioni, per quanto possa maggiormente interessare il futuro della vita del lavoro nel nostro paese, sembra che gli orientamenti in materia possano essere, su una base, sia pure parzialmente, sistematica, divisi secondo il seguente criterio.

a) Le esperienze a tipo « corporativo » (Italia, Germania, Spagna).

b) L'esperienza russa.

c) I nuovi orientamenti delle grandi democrazie occidentali (Gran Bretagna e Stati Uniti).

Per quanto non si possa del tutto trascurare la visione che dei problemi del lavoro possono avere altri paesi, particolarmente importanti nei riflessi dell'Italia, o per la loro vicinanza geografica e per la somiglianza della struttura economica interna (come la Francia) o per la loro qualità di mercati tradizionali di sbocco per la nostra mano d'opera (come i paesi dell'America latina), tutte le altre legislazioni sul lavoro o presentano caratteristiche poco spiccate, o possono farsi abbastanza agevolmente rientrare in uno dei grandi sistemi legislativi sopra accennati.

Prima di esaminare le soluzioni date nelle varie nazioni ai principali problemi del lavoro, non si può non accennare, sia pure rapidamente, ai vari problemi di metodologia legislativa, di carattere evidentemente preliminare, ma non certo privi di importanza.

PROBLEMI DEL LAVORO E CARTE COSTITUZIONALI

Anzitutto se, come è già stato accennato, lo Stato non può disinteressarsi della materia del lavoro, e se anzi la disciplina di esso costituisce nell'epoca moderna uno dei principali compiti delle pubbliche autorità, i criteri a cui lo Stato stesso intende informarsi nella regolamentazione di tale materia non possono non trovare in qualche modo posto nella carta costituzionale di ogni singolo paese.

Tale principio è stato in via di massima accettato da tutte le costituzioni moderne. Da quella russa del 5 dicembre 1936 a quella della repubblica spagnola dell'8 dicembre 1931, a quella recentissima francese, di cui si attende ora la rielaborazione dopo l'esito negativo del referendum del 5 maggio 1946. Molto diversa è la situazione degli Stati anglosassoni. Per la Gran Bretagna, in quanto la costituzione inglese ha, come è noto, una caratteristica che la differenzia da ogni altra: non è scritta, e si fonda essenzialmente sulla consuetudine e sul diritto comune. Per gli Stati Uniti vale la considerazione, comune alle carte costituzionali di antica data, per la quale i problemi del lavoro non erano nè potevano essere sentiti come in periodo moderno, e pertanto nessun accenno è fatto a tale argomento. D'altronde gli Stati Uniti sono tra i paesi giunti più in ritardo nel campo della legislazione del lavoro, e solo recentemente hanno compiuto notevoli passi in questo campo, facendosi pro-

motori fra l'altro delle nuove concezioni sul « full employment ».

Più complesso è il problema della misura entro la quale un documento come la carta costituzionale possa opportunamente contenere una disciplina in materia di lavoro, soprattutto tenendo conto della necessità di non inserire in una costituzione, le cui enunciazioni dovrebbero restare per lungo tempo le direttrici dell'azione statale, dichiarazioni che, di fronte a un rapido mutamento evolutivo di situazioni concrete e di concezioni teoriche (come appunto si verifica con particolare rapidità nel campo del lavoro), possano considerarsi entro poco tempo come superate.

Da tale punto di vista le costituzioni moderne differiscono in modo abbastanza notevole, limitandosi alcune di esse a solo poche dichiarazioni di carattere generale, e di portata in genere più politica che economica, mentre altre contengono una disciplina abbastanza dettagliata in argomento.

Caratteristici esempi del secondo tipo sono le costituzioni di molti Stati sud-americani (Venezuela, Perù, Honduras, Ecuador, ecc.). Alcune costituzioni poi contengono disposizioni tanto dettagliate da comprendere in sé tutto il campo della legislazione sociale del lavoro, prevedendo numerosi aspetti dei rapporti lavorativi (orari, assunzioni, licenziamenti, ecc.). Di tale tipo sono due costituzioni americane di diversa intonazione politica e di diversa epoca: quella social-democratica del Messico successivamente modificata a varie riprese, e quella a tipo corporativo del Brasile.

Nelle nazioni facenti parte dei grandi sistemi legislativi sopra sommariamente identificati, si è invece preferito in genere lasciare alle costituzioni le sole enunciazioni di carattere generale e scarsamente impegnative, affidando la disciplina concreta della materia del lavoro alla legislazione speciale.

LA CODIFICAZIONE

Comune al precedente è il problema della codificazione. Per alcuni paesi — come gli anglosassoni — esso non si pone neppure, non esistendo colà una codificazione nel vero senso della parola. In molti altri i principii generali animatori della legislazione del lavoro e le impostazioni dei massimi problemi in materia, sono stati inseriti in Carte: come la Carta del Lavoro italiana del 21 aprile 1927, il « Fuero del Trabajo » spagnolo, approvato dal Consiglio nazionale della Falange il 2 marzo 1938, ecc. Tali Carte sembrano essere piuttosto caratteristiche dei casi in cui l'evoluzione nel campo della disci-

plina del lavoro non ha avuto luogo gradualmente; ma con esse si sono voluti fissare una volta per tutte nuovi principii, come inizio di una diversa concezione integrale dei problemi in parola.

In altri paesi ancora si è ritenuto che ormai la disciplina del lavoro avesse raggiunto quella maturità che rendeva opportuna, se non necessaria, una regolamentazione sistematica ed inserita in un ordinamento giuridico più generale, quale può essere appunto raggiunto in un codice. Così in Francia, dove è vigente da lungo tempo un « Code du travail », rappresentante però, più che una vera e propria codificazione sistematica, un insieme di disposizioni legislative materialmente avvicinate l'una all'altra. Maggiore organicità presenta il codice russo (pubblicato nella sua prima elaborazione nel 1918, e successivamente varie volte modificato), e lo stesso libro sul lavoro del codice civile italiano, che comprende una vastissima materia che va fino alla regolamentazione delle società commerciali, considerate in quella sede come elementi dell'organizzazione del lavoro.

DECENTRAMENTO DELLE NORME IN MATERIA DI LAVORO

Data la diversa struttura politica ed amministrativa dei singoli Stati, non tutti hanno dato le medesime soluzioni ai problemi relativi alla misura in cui la disciplina del lavoro deve essere attuata dalle autorità centrali oppure alla periferia.

Il problema si inserisce in quello, ben più vasto, dei limiti del decentramento amministrativo e delle autonomie locali.

Le soluzioni al riguardo non possono essere certo date in base a criteri di carattere generale; ma debbono essere invece ispirate dalla necessità dei singoli sistemi di organizzazione amministrativa. Le esperienze delle altre nazioni mostrano che in genere hanno prevalso le considerazioni ispirate ad una disciplina unitaria per tutto il paese, dettata quindi in buona parte dal centro, lasciando agli organi ed enti locali i soli compiti di carattere esecutivo. Si dà in genere peso al danno che si ritiene possa essere apportato in un paese dalla disparità delle condizioni dei lavoratori in diverse parti del territorio, come accade in alcuni Stati a struttura federalistica. Si fa al riguardo l'esempio degli Stati Uniti, per i quali gli studiosi sono d'accordo nell'affermare che una delle cause del ritardato sviluppo della le-

gislazione sociale è stata appunto la differenza nella disciplina adottata nei diversi Stati della Confederazione, ai quali era deferita la legislazione sul lavoro, essendo avocata dall'autorità federale soltanto una modesta parte della materia.

Secondo la costituzione americana, infatti, il potere legislativo in materia di lavoro era normalmente competenza dei singoli Stati, spettando al Governo federale solo la regolamentazione di alcuni determinati aspetti: così la conclusione dei trattati internazionali (e quindi anche il recepimento entro il territorio nazionale delle deliberazioni adottate in seno alla Organizzazione Internazionale del Lavoro, in cui gli Stati Uniti entrarono nel 1934), la giurisdizione in materia di fallimenti e di navigazione, l'istituzione di Tribunali federali per le vertenze del lavoro, le condizioni di lavoro dei pubblici dipendenti, ecc.

Si imputa a ciò il fatto che negli Stati Uniti le autorità locali sono state portate ad evitare o ritardare l'adozione di provvedimenti a vantaggio delle classi lavoratrici, che avrebbero potuto comunque rappresentare un aggravio, per gli enti o aziende del proprio territorio, ponendo così queste ultime, dal punto di vista economico e dei costi di produzione, in una certa posizione di svantaggio rispetto alle altre zone di territorio nazionale in cui tali provvedimenti non fossero stati adottati e provocando quindi il trasferimento di aziende in tali ultime zone. Le disparità accennate provocherebbero inoltre movimenti migratori del tutto artificiosi delle masse lavoratrici verso i punti del territorio dove è possibile trovare condizioni di impiego migliori, con conseguenze economiche facilmente prevedibili.

Il criterio di un'unica disciplina generale della materia del lavoro per tutto il territorio nazionale non significa naturalmente che i dettagli delle condizioni del lavoro non possano venire dettati alla periferia in base alle situazioni locali. Sono queste però le materie di competenza della contrattazione collettiva individuale, fase in cui lo Stato, a seconda dei casi, si ingerisce con maggiore o minore intensità e continuità, secondo la disciplina data alla materia sindacale, che sarà più avanti esaminata. Quasi ovunque però i criteri generali cui si devono attenere i contratti sono dettati dal centro e dall'alto: così anche nella Russia, altro Stato a struttura federalistica, dove il Consiglio generale dei sindacati, unitamente ai Commissariati del popolo interessati, detta le direttive generali per la stipulazione dei contratti collettivi che vengono poi conclusi tra i Comitati di fabbrica di ogni singola impresa e l'impresa stessa.

I SINGOLI SISTEMI LEGISLATIVI NEI LORO PRINCIPII GENERALI

Alla enunciazione dei principii politici generali in materia di lavoro contenuti nelle singole carte costituzionali o in altri documenti non corrisponde, di norma, un sistema di provvidenze concrete che quei principii realizzi. In generale anzi la distanza fra le dichiarazioni generiche e le applicazioni concrete è grande; e ciò si spiega in quanto la realizzazione di determinati principii urta contro la differenza della struttura economica e del tenore di vita dei lavoratori nelle varie nazioni.

Non basta stabilire che quando il lavoratore è disoccupato lo Stato deve trovargli lavoro, o, in caso di impossibilità, provvedere egualmente a fornirgli i mezzi necessari per vivere; per attuare praticamente tale principio, contenuto in molte costituzioni, sono necessarie provvidenze ed istituzioni estremamente complesse e soprattutto possibilità finanziarie che la maggior parte degli Stati è ben lontana dal possedere. Non basta dichiarare che il salario del lavoratore deve essere equo e rispondente alle esigenze indispensabili della vita; occorre istituire un sistema adatto a garantire che il lavoratore, presato dalla necessità e di fronte ad un persistente equilibrio fra domanda e offerta di lavoro, non si veda costretto ad accettare condizioni di lavoro deteriori. E così via.

Non è certo possibile affermare se e in che grado i principii stabiliti nelle varie Carte o costituzioni siano stati realizzati. Molto, indubbiamente, è stato fatto, soprattutto se si guarda alla situazione di pochi decenni or sono; e d'altra parte gli sviluppi in tale materia sono continui, così da accentuare le difficoltà di identificare i precisi caratteri di una situazione in un determinato momento. Comunque, anche se solo una parte, e forse non la maggiore, dei principii enunciati si è attuata, la sola inserzione di determinati punti in Carte o costituzioni sta già a indicare una meta e sta a rappresentare lo sforzo continuo di raggiungerla, assumendo in tal modo un significato profondo da non trascurare.

Le dichiarazioni generali che, in materia di lavoro, sono contenute nelle singole costituzioni o Carte sono quelle che più risentono della struttura politica dei rispettivi paesi, appunto perchè inserite per lo più in documenti essenzialmente politici come le costituzioni; e vi è perciò, forse ancor più che nella legislazione di dettaglio, netta la distinzione fra i diversi sistemi legislativi che sono stati sopra approssimativamente identificati.

La grande svolta in argomento si è avuta senza dubbio nel primo dopoguerra. In effetti, almeno sulla base delle documentazioni ufficiali, prima di tale periodo la pressione e l'urgenza dei problemi sociali e del lavoro, se era stata notevole, non era stata evidentemente tale da tradursi in enunciazioni generali politiche e giuridiche. Così che tutte le maggiori costituzioni non si allontanavano praticamente dai principii della rivoluzione francese, non trattando il problema del lavoro in modo espresso, ma limitandosi ad affermazioni da cui si poteva solo trarre — e talvolta avvalendosi di procedimenti deduttivi e indiretti — qualche rara conseguenza circa le premesse della politica del lavoro.

Queste posizioni vennero di colpo nettamente superate, se non capovolte, dal regime comunista, che pone il lavoro come unico elemento determinante non solo della produzione ma di tutti i settori della vita.

La Costituzione Sovietica.

Secondo la Costituzione vigente, l'Unione Repubbliche Socialiste Sovietiche è « lo Stato Socialista degli operai e dei contadini » (art. 1); tutto il potere appartiene ai lavoratori delle città e della campagna (art. 3); la « base politica » è costituita dai Consigli dei deputati dei lavoratori sorti ed affermatasi in seguito alla dittatura del proletariato (art. 2); la « base economica » è costituita dal sistema socialista dell'economia e dalla proprietà socialista degli strumenti e dei mezzi di produzione (art. 4).

Trà i « diritti e doveri fondamentali del cittadino » sono elencati, primi fra tutti, il diritto al lavoro, il diritto al riposo (giornata lavorativa di 7 ore, congedi annuali per gli operai e per gli impiegati, ampia rete di case di riposo, di circoli, ecc.); il diritto di assistenza materiale nella vecchiaia, in caso di malattia o di perdita della capacità lavorativa (forte sviluppo delle assicurazioni sociali a carico dello Stato, assistenza medica gratuita, numerosissimi sanatori e stazioni di cura).

In particolare il diritto al lavoro — correlativo al dovere del lavoro, secondo il principio « chi non lavora non mangia » (art. 12) — corrisponde al diritto di ricevere un'occupazione garantita, con un compenso corrispondente alla quantità e qualità del lavoro: « ciascuno deve dare secondo le proprie attitudini e a ciascuno deve essere dato secondo il suo lavoro » (art. 12). Perchè tale diritto possa essere assicurato si parte dal presupposto dell'incessante incremento della società sovietica, dell'eliminazione della disoccupazione e della possibilità di evitare crisi economiche.

Ma per poter comprendere esattamente lo spirito informativo dell'attuale legislazione del lavoro sovietica, non si può non accennare al procedimento storico attraverso cui esso si è andato concretando.

La prima fase della rivoluzione bolscevica ebbe per motto « la terra ai contadini e le fabbriche agli operai ». Sin dal 1917 sorsero così quei Comitati di fabbrica, composti di operai e di tecnici, che, accentrando il potere direttivo delle industrie, assunsero di fatto il controllo della produzione. Tanto più che, agli inizi, lo Stato si limitò a tutelare le classi lavoratrici, seguendone principalmente il benessere materiale con misure di carattere igienico ed assistenziale, secondo le dichiarazioni dei diritti del popolo lavoratore del 13 gennaio 1918.

Appunto in quell'anno venne pubblicato il primo Codice del lavoro, ispirato da motivi essenzialmente politici, e la cui principale caratteristica era la conferma dell'obbligatorietà del servizio del lavoro: tutte le persone dai 16 ai 50 anni di età, senza occupazione determinata, erano al servizio del lavoro per l'attuazione di grandi opere nell'interesse dello Stato. Si tratta della fase che può definirsi comunismo di guerra, il cui motto era distruggere e ricreare. Donde lavoro strettamente obbligatorio per tutti: intellettuali, professionisti, persone viventi di redditi non derivati da lavoro, e comunque non adempienti a funzioni di utilità pubblica. Egualitarismo assoluto, non solo nel senso di abolizione di classi, ma anche di livellamento di gradi civili e militari: ingegneri e operai sono posti sullo stesso piano (lo stakhanovismo è ancora lontano), ma nei riguardi dell'approvvigionamento la comune gerarchia borghese viene spesso rovesciata « secondo le esigenze dell'equità e della ragione ». Prima categoria dunque gli operai, a cominciare dai meccanici, autisti, spazzini di strada, taglia-pietre, ecc.; nella seconda gli impiegati d'ordine assieme coi domestici, portieri, farmacisti, sarti, infermieri e simili; nella terza gli ingegneri, gli artisti, gli scrittori, i ministri del culto; nell'ultima gli industriali, i commercianti, i proprietari di case e tutti coloro che vivono di rendita.

Contemporaneamente all'obbligo del lavoro, il Codice proclamava il « diritto al lavoro », il diritto cioè, spettante a ciascun cittadino valido, di ottenere di lavorare secondo le proprie attitudini, naturalmente con retribuzione. Libertà contrattuale e libertà individuale molto limitata: la assunzione di mano d'opera avveniva attraverso la Borsa del lavoro appositamente costituita; il datore di lavoro non aveva quindi la possibilità di scegliersi la mano d'opera; nè poteva procedere a licenziamenti che in casi eccezionali, nè poteva fissare le condizioni di lavoro perchè queste erano già tassativamente

determinate dalla legge. Al lavoratore d'altra parte non era consentito lasciare il proprio posto se non per seri motivi e con l'autorizzazione del Comitato di fabbrica.

Gradatamente però il controllo delle fabbriche da parte dei lavoratori — tramite i Comitati di fabbrica, loro diretta emanazione — passava alle organizzazioni sindacali che si sovrapponevano ai suddetti Comitati, e il lavoratore si trasformava in uno strumento della formidabile organizzazione burocratica statale con forti ripercussioni sulla situazione interna.

Particolarmente notevole la resistenza nelle campagne, da cui la gravissima crisi alimentare che costrinse Lenin ad adottare nuove formule di politica economica.

L'attuazione della N.E.P. (Novaja Ekonomiceskaja Politika) determinò entro certi limiti un ritorno all'iniziativa privata: fu riammesso il capitale privato, la collettivizzazione delle terre venne resa volontaria, si riaprirono i mercati liberi e fu dato grande sviluppo al commercio estero. La legislazione del lavoro rimase però vincolata al sistema di accentramento e di burocratizzazione precedentemente stabilito, per quanto anche in questo campo alcune disposizioni attenuassero in parte la forte compressione della libertà individuale in materia. Così il servizio del lavoro, pur sopravvivendo in alcuni casi eccezionali, cessò in pratica di essere obbligatorio; e si cercò di stimolare l'iniziativa del singolo allentando il vincolo fra impresa e lavoratore e cointeressando quest'ultimo all'incremento produttivo.

Poi, dopo il comunismo rivoluzionario e dopo il periodo di relativa sosta della N.E.P., dal 1928 in poi si assiste al nuovo rivolgimento dei piani quinquennali, logico sviluppo delle premesse con meta economico-sociale per la completa industrializzazione dell'U.R.S.S. In base a questi programmi, a prescindere dalla considerazione di carattere economico, è stata effettuata una radicale trasformazione nel campo del lavoro: quella della proprietà e del lavoro individuale in proprietà e lavoro collettivo.

Il terzo piano, previsto per il quinquennio 1938-1943, era violentemente interrotto dal sopraggiungere della guerra. Tale periodo comunque è contrassegnato dalla riforma del Consiglio economico supremo, fondato nel 1937, e da tutta una serie di norme che, inserendosi su altre precedenti, attuano una vera e propria disciplina completa in materia di lavoro.

La riforma realizzata con legge 18 aprile 1940 creava, oltre a numerosissimi Comitati minori, tre organi alle dipendenze del Consiglio dei Commissari del popolo: la Commissione statale del piano, il Consiglio economico supremo dipendente da detta Commissione, e dei Consigli speciali dipendenti a loro volta dal Consiglio economico supremo.

La Germania.

La nazione che sentì maggiormente l'influenza della rivoluzione russa fu la Germania socialdemocratica dell'altro dopoguerra. Anche per questo è interessante rammentare i principii della Costituzione di Weimar che nella loro sostanza furono riprodotti in carte di altri Stati di data successiva.

Nella sezione quinta si proclamava anzitutto che l'organizzazione della vita in genere « deve rispondere ai principii della giustizia allo scopo di garantire a tutti un'esistenza conforme alla dignità umana. In questi limiti la dignità economica dell'individuo deve essere assicurata » (art. 151). Partendo poi dal principio che il lavoro è posto sotto la protezione speciale del Reich (art. 157), si precisava che « chiunque si trovi in un rapporto di servizio o di lavoro in qualità di impiegato o operaio ha diritto al tempo libero necessario all'esercizio dei suoi diritti civili, e, nella misura in cui l'impresa non debba subire da questo fatto un danno considerevole, all'esercizio delle funzioni pubbliche gratuite di cui è stato investito. La legge determina la misura nella quale il suo diritto a remunerazione gli resta mantenuto (art. 160).

« Per la conservazione della salute e della capacità di lavoro, per la protezione della maternità e la previdenza a riguardo delle conseguenze economiche dell'età, dell'invalidità e delle vicende della vita, il Reich crea un regime globale d'assicurazione con concorso effettivo degli assicurati (art. 161).

« Senza che la sua libertà individuale venga intaccata, ogni tedesco ha il dovere morale di impiegare le sue forze intellettuali e fisiche secondo le esigenze del bene della collettività. Ogni tedesco deve d'altra parte avere la possibilità di provvedere al proprio mantenimento con un lavoro produttivo. Qualora questo lavoro non gli possa essere convenientemente procurato, si deve provvedere al suo mantenimento indispensabile (art. 163) ».

Anche il regime socialnazionalista, sotto tanti punti di vista opposto alle ideologie che avevano ispirato la Costituzione di Weimar, nella Carta del Lavoro del III Reich (Gesetz Ordnung der nationalen Arbeit) del 20 gennaio 1934, ha mantenuto il principio della preminente posizione giuridica e sociale del lavoro, dimostrando così che il lavoro stesso ha raggiunto nella vita moderna una posizione tanto elevata da non subire scosse nel mutare dei regimi politici.

L'istituzione del Fronte del Lavoro si inserisce nella naturale tendenza di questo periodo ad una profonda riorganizzazione economico-sociale, e, per quanto si tratti di un istituto concreto, sta da solo a rappresentare in modo caratteristico lo spirito animatore della ideologia nazionalsocialista. Esso nac-

que il 1. maggio 1933; comprendente in un primo tempo i due gruppi unitari dell'«Unione generale degli operai tedeschi» e dell'«Unione generale degli impiegati tedeschi» era destinato a divenire l'espressione tipica del blocco di tutti i lavoratori tedeschi, imprenditori, operai, impiegati, avendo subito aderito anche l'Unione dei rappresentanti degli imprenditori tedeschi. Obiettivo era quella comunità nazionale alla cui realizzazione il Fronte del Lavoro era stato chiamato a rispondere.

Nell'appello del suo capo in data 27 novembre 1933 era detto testualmente: «Il Fronte del Lavoro tedesco è l'unione di tutti gli uomini che partecipano al lavoro senza distinzione alcuna della loro posizione economica e sociale. L'operaio deve essere accanto al padrone. Il valore della personalità di qualunque specie sia, operaio, imprenditore, impiegato, deve scomparire nel Fronte del Lavoro».

Con l'affermazione che le questioni materiali della vita quotidiana sarebbero state risolte in altra sede, venivano preannunciati gli elementi più caratteristici della nuova legge 20 gennaio 1934 che in funzione di Carta del Lavoro tedesca avrebbe costituito il regolamento base del lavoro nazionale, mettendo in chiaro la riforma del sistema sociale tedesco e regolando praticamente le condizioni di lavoro.

Il Fronte del Lavoro era l'organizzazione dei tedeschi operanti sia con la mente che col braccio. Doveva dare a ognuno la possibilità di occupare un posto nella vita economica della nazione in condizioni fisiche ed intellettuali che lo mettessero in grado di fornire il massimo rendimento per la comunità nazionale. Nello stesso tempo doveva tutelare i suoi membri per quanto riguardava il lavoro ed i diritti sociali. Di qui la serie delle istituzioni dirette ad accordare sussidi ai membri del Fronte ogni qualvolta per ragioni di malattia o di disoccupazione si trovassero transitoriamente senza possibilità di lavorare, oppure per invalidità e vecchiaia lo fossero durevolmente: l'intervento diretto con l'elargizione di sussidi, in tutti i casi di stretta necessità, di matrimonio di una iscritta o di morte di un membro nei confronti della famiglia.

Il Fronte del Lavoro era articolato, in base a provvedimento del 26 gennaio 1934, secondo due direzioni: una verticale a carattere professionale, e l'altra orizzontale a carattere territoriale.

In rapporto alla prima le comunità aziendali erano state riunite in diciotto gruppi secondo i diversi rami economici: prodotti alimentari, tessili, ecc. In rapporto alla seconda il Fronte era articolato sulla base politico-territoriale corrispondente a quella del partito sotto il cui controllo svolgeva l'attività propria e di cui anzi era organo. Nè poteva essere diversamente data

la perfetta aderenza, nella concezione nazionalsocialista fra mondo politico e mondo del lavoro.

Nella concezione stessa è ovunque visibile il concetto della collettività nazionale e quello dell'onore; erano questi i due pilastri su cui si fondava la dottrina nazionalsocialista, e che anche nel campo del lavoro si rifletteva in modo nettissimo.

La Spagna.

La stessa considerazione fatta per la Germania relativamente al passaggio dalla Costituzione di Weimar alla Carta del Lavoro nazionalsocialista può farsi in merito al cambiamento di regime spagnolo.

La costituzione dell'8 dicembre 1931 proclamava nell'art. 1 che « la Spagna è una repubblica democratica di lavoratori di ogni classe, che si organizza in regime di libertà e di giustizia » e nell'art. 46 disponeva: « il lavoro nelle sue diverse forme è un dovere sociale e godrà della protezione delle leggi »; la repubblica assicurerà ad ogni lavoratore le condizioni necessarie per una degna esistenza. La sua legislazione sociale contemplerà i casi di assicurazione per malattia, infortuni, disoccupazione forzata, vecchiaia invalidità e morte; il lavoro delle donne e dei fanciulli e specialmente la protezione della maternità; la giornata del lavoro e il salario minimo familiare; le licenze annue retribuite; le condizioni dell'operaio spagnolo all'estero; l'istituzione di cooperative; le relazioni economico-giuridiche fra i fattori della produzione; la partecipazione degli operai alla direzione, amministrazione e benefici delle imprese e tutto ciò che si riferisce alla tutela dei lavoratori ».

Anche il regime falangista, pur improntando la sua organizzazione a sistemi autoritari anziché a quelli democratici, ha posto in risalto il lavoro dedicandovi nel 1938 l'apposita carta « Fuero del Trabajo ». Dei sedici articoli di cui essa consta, una parte è dedicata al lavoro (concetto, tutela, remunerazione, giurisdizione), una parte è dedicata al capitale (credito, proprietà, iniziativa privata, intervento statale), e una terza è dedicata all'organizzazione sindacale vera e propria.

Secondo tale Carta lo Stato spagnolo « nazionale » e « sindacalista » deve « restituire agli spagnoli per sempre patria, pane e giustizia ». I diritti e i doveri del lavoro trovano la proclamazione di massima nella prima dichiarazione divisa in più paragrafi:

- 1) il lavoro costituisce la partecipazione dell'uomo alla produzione mediante l'esercizio volontariamente prestato delle sue facoltà intellettuali e manuali, secondo la personale vocazione messa in rapporto al decoro e alla comodità della sua vita e al migliore sviluppo dell'economia nazionale;

2) il lavoro, per essere essenzialmente personale e umano, non può ridursi al concetto materiale di merce, nè essere oggetto di transazione incompatibile con la dignità personale di chi lo presta;

3) il diritto al lavoro è conseguenza del dovere che Iddio ha imposto all'uomo per il compimento dei suoi fini individuali e per la prosperità e grandezza della patria;

4) lo Stato apprezza ed esalta il lavoro, feconda espressione dello spirito creatore dell'uomo, ed in tal senso lo proteggerà con la forza della legge, assicurandogli le maggiori considerazioni e rendendolo compatibile col compimento dei restanti fini individuali, familiari e sociali;

5) il lavoro come dovere sociale sarà assolutamente preteso in qualsiasi delle due forme, da ogni spagnolo non impossibilitato, essendo considerato un contributo obbligatorio al patrimonio nazionale;

6) il lavoro costituisce uno dei nobili attributi della gerarchia e dell'onore ed è titolo sufficiente per esigere l'assistenza e la tutela dello Stato;

7) per servizio s'intende il servizio che si presta con eroismo, disinteresse e abnegazione, con animo di contribuire al bene superiore che la Spagna rappresenta;

8) tutti gli spagnoli hanno diritto al lavoro. Provvedere al compimento di questo diritto è missione primordiale dello Stato.

Nelle dichiarazioni successive lo Stato « assume l'obbligo di esercitare una azione costante ed efficace in difesa del lavoratore della sua vita e del suo lavoro », e in particolare « il livello di vita dei lavoratori sarà gradatamente e inflessibilmente elevato nella misura permessa dal superiore interesse della nazione ».

Al disopra dell'enfasi e del colorito religioso ed eroico di alcune dichiarazioni, è facile vedere che la concezione falangista è notevolmente simile a quella della Carta del Lavoro italiana e di quella germanica, dalle quali appare tratta.

La Gran Bretagna.

Da criteri del tutto diversi e conseguenti alla struttura eminentemente liberistica di quei sistemi politici, partono le legislazioni anglosassoni. Bisogna subito avvertire che negli ultimi anni tanto la Gran Bretagna che gli Stati Uniti hanno fortemente risentito dei più recenti svolgimenti in materia di disciplina del lavoro, così da porsi sotto alcuni punti di vista all'avanguardia in questo campo. Tuttavia i vari aspetti attra-

verso cui l'iniziativa dei singoli viene in qualche modo costretta, comprese le varie forme di programmi statali per il raggiungimento della piena occupazione, rappresentano in sostanza concessioni fatte a concrete necessità economiche e sociali, ma non mai l'abbandono del principio della libertà e indipendenza individuale.

Per la Gran Bretagna si può dire che tale principio sia stato quello dominante sin dal XV secolo. Esso però, contrariamente a quanto avviene per la costituzione di altri paesi, non è la conseguenza della costituzione stessa, ma ne costituisce il presupposto. Alla base della Costituzione inglese deve anche ritenersi l'organizzazione della autonomia locale, la libertà industriale e professionale nonché il riconoscimento dell'inviolabilità della proprietà privata. Tanto maggiore importanza hanno perciò le recenti riforme introdotte o progettate dal Governo laburista, che rappresentano sotto molti aspetti una profonda violazione di tali principi tradizionali.

Le libertà industriale e professionale per il passato non conobbero restrizioni se non nella regolamentazione che accordava alcuni privilegi alle corporazioni di mestieri e alle gilde. Ma le limitazioni erano del tutto irrilevanti se si considera che l'iniziativa privata ha sempre avuto tanta importanza da lasciare libere sia grandi imprese a carattere sociale quali quelle assicuratrici, sia quelle inerenti ai servizi pubblici, come le ferrovie, che non furono mai oggetto di monopolio statale.

L'inviolabilità della proprietà privata era un altro canone essenziale della Costituzione inglese, che tuttavia prevede la espropriazione per ragioni di pubblica utilità, naturalmente dietro congruo indennizzo.

Nonostante il lungo vaglio del tempo non è mancato chi ha previsto la decadenza o addirittura la fine della Costituzione inglese, Fra gli altri anche il Montesquieu aveva predetto la fine della libertà in Inghilterra. Indubbiamente, se è vero che in questo paese l'ansia verso nuove forme di progresso non prescinde del tutto dalla conservazione di quanto precedentemente acquisito, le riforme sostenute dal governo laburista sono così radicali da modificare sostanzialmente lo *status quo ante*.

In Inghilterra anche la legislazione in materia di lavoro non è raccolta in un Codice o in una Carta, ma ha un carattere nettamente frammentario, e può essere considerata sotto due aspetti: legislazione relativa alle relazioni contrattuali tra datore di lavoro e lavoratore e legislazione avente l'intento di proteggere il lavoratore da possibili danni, imponendo al datore di lavoro doveri che possono esser fatti valere non soltanto dal lavoratore ma anche dalle autorità statali. In altre

parole si può distinguere la legislazione che regola i contratti di lavoro dalla legislazione per la protezione dei lavoratori.

Data la poca organicità con cui la materia è trattata, non esiste alcuna norma legislativa da cui possano trarsi i principii generali ispiratori della politica britannica del lavoro. Principii che quindi debbono dedursi con procedimento logico dall'esame del complesso della legislazione e da altri elementi extragiuridici.

Si può comunque constatare che mentre fino a pochi anni or sono la legislazione inglese era basata quasi esclusivamente sulla affermazione della necessità di proteggere il prestatore d'opera sia nei confronti del datore di lavoro che nei confronti degli eventi indipendenti dalla sua volontà che potevano aver luogo durante lo svolgimento del rapporto — necessità quindi di carattere prevalentemente negativo — gli eventi bellici hanno affrettato la fase « organizzativa » delle forze del lavoro ai fini nazionali, ed hanno fatto constatare praticamente l'impossibilità di ottenere determinati risultati economici e sociali senza ledere in qualche modo l'indipendenza dei singoli attraverso un più o meno approfondito intervento statale.

Tale intervento non è più cessato dopo la guerra, ma si è anzi notevolmente esteso a seguito dell'avvento del governo laburista. La cui attività si è esplicata però, più che nel campo del lavoro in senso ristretto, in un complesso di arditi provvedimenti, a carattere economico, ma che vengono a incidere, sia pure indirettamente, sulla materia del lavoro. Tali provvedimenti infatti, che vanno dalla legge sulla distribuzione delle industrie (*Distribution of Industry Act*, 1945) a quella sulla nazionalizzazione della Banca d'Inghilterra (*Bank of England Act*, 1946), dalla nazionalizzazione delle miniere di carbone (*Coal Industry nationalisation Bill*) al controllo del mercato dei capitali e degli investimenti (*Investment Control and Guarantee Bill*), sono tutti intesi, come scopo finale, ad attuare l'obbiettivo della piena occupazione della mano d'opera. Obbiettivo che caratterizza nettamente l'attuale fase della politica del lavoro britannica e verso cui tendono sia i numerosi studi scientifici apparsi negli ultimi tempi, sia le proposte concrete del rapporto di Sir William Beveridge sul « *Full employment in a free society* ». D'altra parte sempre a quel fine, sebbene per linee ancora più indirette, mira in definitiva anche la riforma delle assicurazioni sociali approvata dal comitato presieduto dallo stesso Beveridge ed ora in corso di attuazione sia pure con notevoli modifiche. Progetto che si basa peraltro sulle speciali caratteristiche dell'economia inglese che potrà sopportare senza gravi difficoltà le fortissime spese che esso comporta, e che non si distacca evidentemente, pur nell'alta con-

cezione umanitaria e sociale che lo pervade, dai principii liberistici, se ha potuto essere giudicato da alcuni come una forma di assicurazione del capitalismo contro i pericoli derivanti dal malcontento delle classi meno abbienti.

Una certa meraviglia può destare il fatto che disposizioni atte ad affrontare il problema della piena occupazione siano prese proprio in un periodo in cui si nota una forte scarsità di mano d'opera in molte industrie inglesi, ed in alcuni settori agricoli. Ma talune questioni, come quella della distribuzione delle industrie e della nazionalizzazione delle miniere di carbone, erano da anni nel programma del partito laburista, che andando al potere ha inteso naturalmente risolverle secondo i propri punti di vista. Nè va trascurato che fra qualche tempo la situazione potrebbe cambiare, donde evidentemente si è considerata l'opportunità che lo Stato abbia sin d'ora in mano poteri indispensabili per l'efficace realizzazione di una politica intesa ad evitare qualsiasi forma di disoccupazione.

Gli Stati Uniti.

Non molto diversa da quella della Gran Bretagna è, dal punto di vista della impostazione dei grandi problemi del lavoro, la situazione degli Stati Uniti. Paese anche esso del tutto privo di tradizioni e di mentalità giuridica, nel senso latino, il diritto statunitense trova egualmente la sua solida base in una empirica ma efficiente aderenza della norma, o della decisione giurisprudenziale che la sostituisce, alla concreta realtà — soprattutto economica — nel senso democratico del popolo e nelle garanzie costituzionali contro qualsiasi possibile sconfinamento del potere esecutivo nelle funzioni proprie di quello legislativo e contro eventuali incostituzionalità delle leggi.

Se fin dal secolo scorso gli Stati più industrializzati componenti la Confederazione americana avevano emanato disposizioni riguardanti la più elementare tutela dei lavoratori (donne e fanciulli, limitazione delle ore di lavoro, igiene, ecc.), soltanto nelle ultime decine d'anni si può dire che i problemi del lavoro si siano presentati negli Stati Uniti con la stessa urgenza di soluzioni con la quale si erano presentati assai prima sul continente europeo.

La situazione si può considerare che abbia subito una svolta decisiva, per l'inizio di una organica politica del lavoro, solo dopo la crisi economica mondiale che ebbe inizio nel 1929, portando nel 1932 la conseguenza di 12 milioni di disoccupati sul territorio nazionale. Fu in tale fase che l'iniziativa dei sin-

goli Stati, ai quali, come si è già accennato, era deferita la competenza in materia di legislazione sul lavoro, non fu sufficiente a fronteggiare l'imponente fenomeno, e quindi le redini della legislazione passarono al Governo federale.

Con il New Deal, e l'emanazione, avvenuta nel 1933, della legge nazionale sulle imprese industriali (National Industrial Recovery Act), che autorizzava il Presidente degli Stati Uniti alla emanazione di codici industriali di equa concorrenza, si iniziava il deciso intervento dello Stato in materia economica e del lavoro. Tale intervento, pur attraverso alterne fasi provocate fra l'altro dalla proclamata incostituzionalità di importanti norme, da parte della Suprema Corte, andò sempre approfondendosi, pur continuando nel suo aspetto giuridicamente frammentario. Le necessità di guerra hanno naturalmente provocato l'emanazione di parecchi provvedimenti, per garantire la continuità del lavoro nel paese e per consentire alla nazione di compiere l'intenso sforzo industriale ormai noto.

La legislazione del lavoro negli Stati Uniti sembra ora lungi dall'aver assunto una sistemazione definitiva, continuando a corrispondere i numerosi istituti ed Enti, che via via si formano e sono chiamati a prendere importanti decisioni nel campo del lavoro, piuttosto a necessità contingenti che a direttive di carattere definitivo (1). Le agitazioni sindacali, le rivalità tra le due grandi organizzazioni che aggruppano i lavoratori, gli scioperi, dimostrano come la disciplina del lavoro costituisca ancora uno dei maggiori problemi dell'amministrazione interna degli Stati Uniti, soprattutto di fronte ai compiti della riconversione postbellica, del riassorbimento della mano d'opera già nelle Forze Armate, e del rifornimento delle principali materie prime e di numerosi prodotti finiti a gran numero di paesi, europei ed extra europei, che agli Stati Uniti si rivolgono per le loro necessità. La soluzione di tali problemi non è quindi solo interna degli Stati Uniti, ma riguarda indirettamente, si può dire, tutto il mondo; è forse per questo che hanno suscitato grande interesse le vicende del progetto Murray-Wagner, recentemente approvato, sulla piena occupazione: tentativo concreto sulla nuova via che gli Stati Uniti si sono proposti di percorrere, per adeguare la propria struttura economica e le possibilità di consumo interno alla propria potenzialità lavorativa.

(1) Per maggiori dettagli v. la monografia di Giovanni Roberti: *La situazione del lavoro negli U. S. A.*

LA CONCEZIONE DELL'IMPRESA COME ELEMENTO ECONOMICO E GIURIDICO DEL RAPPORTO DI LAVORO

La maggiore o minor parte data nella struttura e nella vita economica e politica di ciascun paese alla azienda, intesa come unità economica e come parte del rapporto di lavoro, non può mancare di portare una profonda influenza su tutta la regolamentazione della materia.

Da questo punto di vista notevoli sono le differenze fra le varie legislazioni.

La questione è stata praticamente superata nella Russia sovietica, attraverso la forte spersonalizzazione dell'attività dei singoli. Colà è stato infatti eliminato ogni contrasto di interessi fra le parti contraenti, soprattutto per la scomparsa dell'imprenditore privato; sostanzialmente il contratto collettivo non rappresenta che la formulazione delle condizioni di lavoro per l'attuazione dei piani economici elaborati dagli organi statali. Tutto ciò, se differisce dal sistema adottato nei paesi a concezione liberistica, differisce anche da quello a sistema « corporativo » che attribuì sempre poteri — sia pure più o meno larghi — ai capi delle imprese.

Così in Germania, per quanto nel Fronte del Lavoro il prestatore d'opera fosse posto accanto e non di fronte al datore, restava pur sempre, a sfondo del rapporto lavorativo, la contrapposizione fra i due fattori. Invero la forma associativa cui si ispirava la Carta del Lavoro germanica sulla base di un vincolo morale, se idealmente perfetta, non era tale da trasformare la natura dell'uomo. Per quanto l'imprenditore e il lavoratore da lui dipendente avessero una mèta comune, la produzione, non si può ragionevolmente escludere che oltre questa mèta comune vi fosse per ciascuno, imprenditore o lavoratore, un interesse personale più diretto e immediato in forma di profitto o di salario. Ora in questa lotta permanente al di là di ogni principio etico, perchè avente le sue radici nel profondo della natura umana, per quanto in forma attutita il lavoratore rimaneva strumento dell'imprenditore. Il sistema, se rappresentava una nobile aspirazione, sembrava destinato a tipi di uomini più perfetti di quanto lo siano in realtà. D'altronde la base della organizzazione verticale del Fronte del Lavoro era proprio l'azienda; e le condizioni del lavoro erano determinate dall'imprenditore, sia pure attenendosi alle direttive generali dello Stato. Anzi, secondo il « Fuehrerprinzip », principio informatore di tutta la vita tedesca, sempre stretta-

mente legata al criterio di gerarchia, tutte le decisioni venivano prese da un uomo, il capo dell'azienda, che era incondizionatamente responsabile e doveva essere sostenuto dalla fiducia dei suoi organizzati e assistito da consiglieri, i quali non formavano però un collegio che decideva a maggioranza. Venivano consultati, ma la decisione spettava al capo.

La legge 20 gennaio 1934 delineava i principi morali che avrebbero regolato la vita del lavoro in Germania. Essa non intendeva serrare un organismo in fase di pieno sviluppo in una dogmatica rigida, ma voleva essere uno strumento flessibile capace di adattarsi ai bisogni diversi di una epoca in continua evoluzione. Si limitava perciò ad indicare i principi più importanti ed esigeva qualche pilastro fondamentale, come per esempio il regolamento nelle imprese da una parte ed i diritti e le obbligazioni dello Stato e del Commissario del Lavoro dall'altra. Per il resto il legislatore lasciava alla evoluzione naturale la creazione delle nuove forme di comunità.

Punto di partenza dell'ordine sociale era la « Comunità aziendale » (Betriebsgemeinschaft), la stretta unione fra il capo della azienda da un lato e gli impiegati ed operai dall'altra. Compito comune ad entrambi era quello di favorire gli obiettivi dell'azienda e il benessere comune della Nazione. Base giuridica del contratto di lavoro: il legame di fedeltà fra capo e personale. Il lavoro era posto sotto la protezione di una speciale competenza giudiziaria detta « Tribunale d'onore sociale » (Soziales Ehrengericht). Il far leva sul concetto dell'onore, particolarmente sentito, è un aspetto tipico della mentalità germanica che non sa dissociare la vita individuale da quella collettiva e tende a fare di ogni idea un mito.

Naturalmente questa unione a base morale fra capo della azienda e personale era più facile a realizzarsi in modeste aziende. Per le aziende con personale superiore alle venti unità la legge stabiliva la costituzione di un « Consiglio fiduciario » col compito di sviluppare in seno all'azienda la fiducia reciproca dei componenti, di dare il suo parere su tutte le misure intese a migliorare l'esecuzione del lavoro, sulle condizioni generali del lavoro e su tutto ciò che concerneva il miglioramento della situazione personale dei membri della comunità. I membri erano scelti d'accordo fra il capo dell'impresa e il personale, che esprimeva il suo parere sulla lista a mezzo di voto segreto. In caso di disaccordo interveniva il Commissario del lavoro.

Il concetto di totalità nazionale ricevette nuovo impulso dall'accordo del 21 marzo 1935 fra il Fronte del Lavoro e l'organizzazione degli industriali, evitandosi così il pericolo di vedere nell'uno il rappresentante dei lavoratori, nell'altra

quella dei datori di lavoro, cercando di superare ogni possibilità anche apparente di lotta di classe e realizzando il blocco di tutte le forze economiche della Nazione per raggiungere quei programmi che escludevano qualsiasi intervento di organizzazioni economiche non solidali con l'azione governativa.

Notevole è il rilievo dato all'unità aziendale nel sistema spagnolo. Secondo il «Fuero del Trabajo» l'azienda, come unità produttrice, ordinerà gli elementi che la costituiscono gerarchicamente in modo che il mezzo di lavoro sia subordinato al mezzo umano e ambedue siano subordinati al bene umano (dich. VIII) e «il beneficio dell'azienda — soddisfatto il giusto interesse del capitale — sarà destinato preferibilmente alla formazione delle riserve necessarie per assicurare la stabilità, per favorire il miglioramento della produzione col miglioramento delle condizioni di lavoro e di vita del lavoratore» (dich. VIII). Nei confronti dei lavoratori fra l'altro «l'azienda dovrà tenere informato il proprio personale sull'andamento delle cose nella misura atta a rafforzare il senso di responsabilità di fronte alla stessa (dich. III).

Come unità produttiva l'impresa ordina gli elementi che la compongono in una gerarchia che li subordini tutti al bene comune. Il capo dell'impresa, assumendone la direzione, ne diviene responsabile di fronte allo Stato: il beneficio dell'impresa, dopo aver attribuito un giusto interesse al capitale, deve essere impiegato di preferenza per la formazione delle riserve necessarie alla sua stabilità, al perfezionamento della produzione e al miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro degli operai.

Dunque l'impresa, nella concezione nazionalsindacalista spagnola, è intesa come un ente economico e sociale per definizione e per principio, il quale deve adeguare sia le sue norme interne come quelle esterne alle direttive tracciate dallo Stato, sia direttamente che per mezzo dell'organizzazione sindacale.

Allo scopo di assistere l'attività del capo, orientarlo nella sua opera direttiva e favorire la realizzazione delle sue decisioni, è stato poi istituito un Consiglio denominato «Junta de Jurados», una specie di consiglio di fabbrica con valore esclusivamente consultivo nei riguardi della direzione dell'impresa il cui capo è di diritto presidente della Junta. Quando però si tratti di esaminare dei conflitti individuali sorti fra l'impresa e il suo personale, la presidenza viene assunta dal consigliere più anziano. Tutte le forze produttive interessate all'impresa vi sono rappresentate, tramite elezioni, in proporzione variabile a seconda del numero totale delle persone che ne fanno parte e secondo la seguente proporzione: un giurato ogni cinque tecnici o frazione

di cinquanta (in caso di numero inferiore la Junta sarà composta da due rappresentanti del personale oltre al capo).

In sostanza tutto ciò non si identifica col principio del controllo operaio nella direzione dell'impresa, ma tende, attraverso l'informazione, fornita al personale subordinato, della situazione come delle finalità che l'impresa vuol raggiungere, a far sorgere fra la direzione e i suoi collaboratori quello spirito di comune interesse che è la miglior garanzia del superamento della lotta di classe.

È stato altresì specificato che il tecnico e l'operaio non « vendono » il loro lavoro, ma lo « pongono » in società col capitale formando un'unica impresa in cui uno apporta il danaro e l'organizzazione direttiva, l'altro la sua tecnica e l'altro ancora la sua mano d'opera. Perciò i benefici prodotti, una volta pagato l'interesse del capitale, lo stipendio al tecnico e il salario all'operaio e una volta costituiti i fondi di riserva non spettano solo agli azionisti come non potrebbero spettare solo all'operaio, ma debbono invece dividersi tra tutti e tre gli elementi della produzione.

Ben poco c'è da dire sulla concezione dell'impresa nei paesi anglosassoni, in cui l'organismo aziendale è considerato da un punto di vista esclusivamente pratico, senza inquadramenti in sistemi organici. In Gran Bretagna è solo da segnalare la formazione, risalente al periodo precedente alla prima guerra mondiale, dei comitati d'impresa, moltiplicatisi in seguito per merito dei suggerimenti del rapporto Whitley, presentato al Governo britannico nel 1917, ma sempre su base volontaria e spontanea. Comitati esistenti ora praticamente in ogni industria, e che contribuiscono a rinsaldare i legami tra gli appartenenti alla stessa unità aziendale e tra loro e il datore di lavoro.

IL SINDACALISMO E LA REGOLAMENTAZIONE COLLETTIVA DEI RAPPORTI DI LAVORO

La diversa concezione ed impostazione dei grandi problemi del lavoro nelle singole nazioni non ha mancato di influire sulla vita degli organismi sindacali e sui compiti che essi sono chiamati a svolgere in ciascun sistema legislativo, primo fra tutti la contrattazione collettiva.

La Russia.

In Russia, coerentemente alle premesse generali già esaminate, se i sindacati dei lavoratori esistono e sono anche fiorenti, la regolamentazione collettiva è necessariamente poggiata su pre-

supposti del tutto diversi da quelli dei paesi occidentali. Anzi tutto perchè il proprietario della maggior parte delle imprese è lo Stato, e quindi chi vi presta la propria opera è più da configurarsi come un pubblico salariato che come un operaio privato. Tale configurazione del rapporto di lavoro sotto un profilo pubblicistico si riflette nelle concrete clausole contrattuali, o almeno in alcune di esse. Così qualsiasi operaio che si assenti dal lavoro per un solo giorno senza permesso o giustificato motivo perde il posto ed anche l'alloggio se questo gli era stato assegnato dall'impresa o ente presso cui lavorava; all'operaio che non adempia perfettamente come quantità o qualità al lavoro assegnatogli viene effettuata una riduzione di salario pari ad un terzo anche se egli non sia personalmente in colpa. In caso di colpa non è garantito alcun minimo, e il lavoro è compensato solo secondo la quantità e qualità del prodotto. Qualora il rendimento dell'operaio sia sistematicamente inferiore alla media prestabilita, vengono applicate le gravi sanzioni del trasferimento ad altro impiego od anche il licenziamento. D'altra parte, nei casi in cui si tratti di contrattazione privata, i diritti del prestatore d'opera sono molto maggiori di quelli del datore di lavoro. Il primo, per esempio, che non può essere trasferito da un'impresa a un'altra senza il suo consenso, può rescindere in qualsiasi momento il contratto a tempo indeterminato, il datore di lavoro è in grado di farlo solo in casi del tutto eccezionali. Così pure mentre l'operaio, qualora non gli sia possibile esplicitare nell'impresa quel lavoro cui era stato destinato, può richiedere ed ottenere di venire adibito ad un altro egualmente rispondente alle sue attitudini, il datore di lavoro non può utilizzare l'operaio per un lavoro diverso da quello fissato nel contratto.

Il fatto che il datore di lavoro sia, nella maggior parte dei casi, lo Stato, e che scopo precipuo di tutti i cittadini è di raggiungere la massima efficienza e la massima produzione nazionale, mentre la mentalità del popolo russo è adatta alle forme di collettivizzazione e spersonalizzazione attuate dal regime sovietico, porta come conseguenza che i contratti collettivi non rappresentano un compromesso, come negli altri paesi, fra gli opposti interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro, ma le parti contraenti sono unite da comuni interessi e comuni finalità di classe.

La stipulazione dei contratti collettivi avviene sulla base di direttive generali emanate dal Consiglio centrale dei sindacati unitamente ai Commissariati del popolo interessati. Parimenti i Comitati centrali dei sindacati concludono accordi di carattere generale con le amministrazioni centrali dei diversi rami d'industria. Una volta definiti detti accordi, il Comitato di fabbrica di ogni singola impresa stipula, dopo ampio dibattito

su compiti e clausole da parte degli operai nei diversi reparti, il contratto collettivo con la direzione dell'impresa stessa.

La Germania.

In Germania, ove un tempo il movimento sindacalista aveva avuto pieno rigoglio, l'evoluzione storica, durante il più recente periodo, se aveva determinato la soppressione dei sindacati qualunque fosse il loro colore politico, non portò alla formazione di un sindacato nazionalsocialista. Il sindacalismo era stato soppresso in quanto ritenuto strumento di partito nella politica di classe. Abolendo l'associazione nel mondo del lavoro, il nazionalsocialismo si differenziò in modo nettissimo da altre legislazioni sul lavoro, pure impostate, come quella corporativa italiana, su basi e concezioni politiche non molto dissimili.

In seguito alla soppressione dei vecchi sindacati, alla scomparsa del diritto di sciopero e di serrata (non vietati esplicitamente, ma inconcepibili nel sistema nazionalsocialista) e allo spostamento del centro di gravità della politica sociale in seno all'azienda, l'ultimo giudice in materia di lavoro veniva ad essere lo Stato. Esso stesso trasmetteva la sua volontà, tramite i Commissari del lavoro, la cui posizione giuridica era quella di pubblici funzionari alle dipendenze del Ministro del Lavoro. Questi tuttavia, secondo lo spirito della legge, non dovevano abituare i membri dell'azienda a quel senso di tutela che veniva loro dalle disposizioni governative, ma intervenivano solo quando gli interessati, non potendo più intendersi, avessero leso interessi di una certa importanza. Era data loro tuttavia la facoltà, durante la formazione dei singoli contratti di lavoro, di impartire direttive ai datori di lavoro, avendo il governo sentita la responsabilità di affidare completamente alle singole aziende la facoltà autonoma di regolare individualmente le condizioni di lavoro.

L'ingerenza dello Stato nella formazione e nell'esecuzione del contratto collettivo si esplicava in pieno. Seguendo le direttive statali il capo dell'impresa fissava le condizioni di lavoro a mezzo di regolamento interno e previa consultazione del consiglio dei fiduciari composto di membri scelti fra il personale. In caso di mancato accordo fra il capo dell'impresa e il consiglio dei fiduciari, questo poteva ricorrere al « curatore del lavoro » che aveva facoltà di revocare le precedenti norme circa le condizioni di lavoro e redigerne delle nuove come pure di emanare regolamenti collettivi che prevalessero sui regolamenti particolari delle singole imprese.

Dopo l'occupazione della Germania da parte delle truppe alleate fu autorizzata la ricostruzione dei sindacati ed in essi si sono già raggruppati centinaia di migliaia di membri. Sono

stati formati nuovi consigli di impresa, naturalmente soggetti a indagini e controlli da parte dei singoli governi militari, che peraltro adottano sistemi diversi. Così ad esempio nella zona americana esistono grandi unioni sindacali interprofessionali: in zona francese invece si mira a fondare sindacati professionali locali per raggiungere il maggior decentramento possibile.

Com'è ovvio i lavoratori tedeschi aspirano a un movimento sindacale unitario. Ma se questo sarà o meno possibile dipende dalle misure che le potenze occupanti concretamente adotteranno circa la fisionomia economica e sociale del territorio.

La Spagna.

Profondamente collegata alle tradizioni storiche è la vita sindacale spagnola, ove le corporazioni mercantili e artigiane (gremios e sindicatos) per vari secoli formarono organismi che ebbero grande sviluppo in tutta la penisola iberica.

Un tentativo recente in senso corporativo si ebbe colà sotto il governo di Primo de Rivera. Il Decreto Legge del 26 novembre 1926, nel fissare gli orientamenti in materia di legislazione sociale, aveva cercato di istituire organi a carattere corporativo, intesi a tutelare la vita produttiva della nazione, non riuscendo tuttavia nell'intento di eliminare o quanto meno di attutire la lotta di classe.

Con l'avvento della repubblica, nell'aprile 1931, fra sindacati di datori di lavoro e di lavoratori di qualunque orientamento politico dottrinale, vennero istituiti comitati paritetici, che furono sviluppati con l'istituzione di giurie miste professionali e con riconoscimento legale delle associazioni professionali. Fu dato inoltre valore di legge al contenuto dei contratti collettivi stipulati da quei comitati paritetici, riconoscendo espressamente il diritto di sciopero quando fosse approvato dai due terzi della massa interessata, subordinato ad un tentativo di conciliazione e di eventuale arbitrato.

Tendenze analoghe si ritrovano nello spirito del partito cattolico tradizionalista di « Acciòn Popular » e nel movimento del Blocco nazionale che nel manifesto programmatico propugnava uno Stato integratore, capace di inquadrare la vita economica di tutte le classi sociali e dove proprietari, operai e tecnici avessero la coscienza di servire i superiori interessi del paese nei quali erano compresi quelli di categoria e complementari.

Già nello statuto programmatico della « Falange Española » emanato nel 1933, per quanto riguarda la questione sociale, veniva dichiarato: « concepiamo la Spagna nel campo economico come un gigantesco sindacato di produttori: organizzeremo corporativamente la società spagnola mediante un sistema di sin-

dacati verticali per rami di produzione posti al servizio dell'integrità economica nazionale ». E ancora: « lo Stato nazionalsindacalista non si apparterà crudelmente dalla lotta economica fra gli uomini e non assisterà impassibile alla dominazione della classe più forte su quella meno forte. Il nostro regime renderà la lotta di classe praticamente impossibile, in quanto tutti coloro che cooperano alla produzione costituiranno nel suo ambito una totalità organica ».

Mentre era ancora in atto la guerra civile veniva emanato il Fuero del Trabajo che, come si è visto, può considerarsi ed è in effetti la Carta del lavoro spagnola, pur risultando più una proclamazione di principii che un testo giuridico misurato e preciso.

Particolarmente da notare nella concezione sindacalista spagnola è la tendenza alla soppressione del contratto collettivo, come conseguenza dell'affermazione che il lavoro « non può essere oggetto di transazioni incompatibili con la dignità umana di chi lo fornisce »; infatti il contratto collettivo viene considerato una pericolosa sopravvivenza del passato.

Ma la nota più originale dalla carta è data dalla concezione del sindacalismo verticale, forse nata dal timore che nella coesistenza dei due sindacalismi orizzontali sopravvivesse il principio della lotta di classe che si era intenzionati di eliminare a qualsiasi costo.

« Il sindacato verticale è una corporazione di diritto pubblico costituita per integrare in un organismo unitario tutti gli elementi che dedicano la propria attività al processo economico nell'ambito di un dato servizio o ramo di produzione ordinato gerarchicamente sotto la protezione dello Stato. Il sindacato verticale è uno strumento al servizio dello Stato, attraverso cui lo Stato realizzerà la sua politica economica. Spetta al sindacato conoscere i problemi dell'economia e proporre la soluzione subordinandola all'interesse nazionale. Il sindacato potrà intervenire per mezzo di organi speciali nello stabilimento e nel controllo delle condizioni di lavoro ».

Indubbiamente si nota in tutto ciò una derivazione del nazionalsocialismo germanico che anch'esso aveva soppresso i sindacati e inquadrato indistintamente i vecchi organismi in un'unica organizzazione, il Fronte del Lavoro, dandogli come unità economica ed umana l'impresa nella superiore concezione della comunità nazionale.

Ma la nascita del sindacalismo verticale si deve soprattutto all'influenza della teoria cattolica tradizionalista. Mentre in Italia, nello sviluppo del corporativismo fascista, si era volutamente evitata ogni confusione con la concezione corporativa medioevale, in Spagna, da parte dei tradizionalisti, si era te-

nuto presente con vivo compiacimento il modello del passato. « Coloro che pretendono di creare ex nihilo, per un atto di volontà entusiasta la forma di un nuovo Stato imitato dallo straniero (e qui affiora l'orgoglio spagnolo cui non dispiaceva affatto che il rinnovamento nazionale, anzichè semplice imitazione di rivoluzioni altrui avesse il tono di una dottrina e di una prassi sue proprie), misconoscono una verità essenziale così per l'individuo come per le nazioni: cioè che per paradossale che sembri è nel passato che già c'è la sostanza spirituale dell'avvenire ». In tal modo si esprimeva un autorevole esponente dei cattolici tradizionalisti, i quali non avevano esitato a proporre come modello le confraternite sivigliane, antichi centri di fervida attività e di concreta solidarietà, senza distinzioni di classi.

La Gran Bretagna.

In Gran Bretagna, conformemente alle premesse politiche ed economiche su cui si basa la vita del paese, le relazioni contrattuali fra datori di lavoro e lavoratori sono rette dalle regole del diritto consuetudinario e dell'equità concernenti la stipulazione e la validità dei contratti in generale. Il punto essenziale consiste perciò nel fatto che in contraccambio di quel che l'una parte si impegna a fare a termine di contratto, l'altra deve impegnarsi a dare una congrua controprestazione. Il rapporto di lavoro è quindi considerato essenzialmente come un contratto civile fra eguali; ed è questo il principale motivo per cui specialmente i lavoratori cercano di conservare i loro diritti di sciopero e sono contrari all'arbitrato obbligatorio, pur accettando misure restrittive durante il periodo bellico.

Non c'è bisogno che i limiti dell'accordo vengano espressamente dichiarati: essi possono venire semplicemente indicati dalla pratica, che è quella che fissa le clausole dei rapporti lavorativi. Nel diritto consuetudinario non sono indispensabili in genere scritte e neppure accordi verbali. Se una persona lavora per un'altra senza che la seconda ne rifiuti le prestazioni, ciò implica già un contratto di lavoro con un tacito impegno ad una controprestazione che non deve di necessità assumere forma salariale.

Per quanto riguarda il contratto legale, i tribunali si sono rifiutati di stabilire l'adeguatezza delle controprestazioni, come di determinare se l'accordo è troppo vantaggioso per una delle parti.

Ma anche in Inghilterra è più comune che i contratti individuali di un gran numero di lavoratori siano basati sugli accordi nazionali o distrettuali presi dai rappresentanti delle or-

ganizzazioni di datori di lavoro e di lavoratori. Dal punto di vista strettamente giuridico gli accordi collettivi non hanno alcun effetto in quanto il singolo datore di lavoro potrebbe legalmente assumere un lavoratore in base a termini espressi differenti da quelli dell'accordo. Ma in pratica tali accordi collettivi stabiliscono le condizioni per tutti i contratti individuali dei lavoratori impiegati nelle imprese interessate. Qualsiasi controversia fra un lavoratore e il suo datore di lavoro viene risolta facendo riferimento all'accordo del sindacato operaio tacitamente incluso nel contratto.

Durante la recente guerra, nei limiti del possibile si è continuato ad adottare il principio della volontarietà della contrattazione collettiva. Tuttavia il decreto sulle condizioni di impiego e l'arbitrato nazionale, il cui scopo era di evitare che nel periodo bellico il lavoro fosse comunque interrotto, vietava serrate e scioperi a meno che la vertenza fosse notificata al Ministero del Lavoro e Servizio nazionale e non fosse stata da questo deferita per la composizione entro tre settimane. Prescriveva la fondazione di un Tribunale nazionale di arbitrato per dirimere le controversie; ma precisava che se esisteva un organo collettivo bilaterale atto a risolvere la vertenza, il Ministro del lavoro doveva, appena la vertenza stessa si fosse notificata, girarla a detto organo. Le soluzioni così raggiunte avevano la stessa autorità di un lodo arbitrale. Il decreto faceva obbligo ai datori di lavoro di rispettare le condizioni stabilite mediante accordo collettivo o arbitrato per l'industria in questione in quel determinato territorio.

La vita sindacale inglese risente essa pure dello spirito di libertà e della mancanza di quel contrasto netto fra i datori di lavoro e lavoratori che caratterizza la vita economica britannica. Associazioni del tutto libere, le Trade Unions inglesi hanno in genere mostrato nella loro azione uno spirito di collaborazione con le organizzazioni padronali lontano da ogni presupposto classista. Questo spiega perchè sin dall'altro dopoguerra, attraverso la volontaria costituzione dei « Whitley Councils », i Comitati misti bilaterali permanenti cui partecipano rappresentanti delle due parti del rapporto di lavoro, si sia riusciti ad avviare verso una soluzione, se non definitiva, certo confortante, il problema dei rapporti fra capitale e lavoro. I Comitati, sorti per iniziativa e con l'appoggio delle associazioni sindacali, sono del tutto facoltativi e volontari, e le loro decisioni, prese nei più svariati campi (dallo sviluppo dell'industria ai problemi salariali, dall'appartenenza dei datori di lavoro e lavoratori alle rispettive associazioni sindacali alla raccolta di dati statistici ed alla compilazione di studi tecnici, ecc.) non hanno alcun consultivo, di composizione e competenza territoriale svariato carattere di obbligatorietà. Si tratta pertanto di organi a carattere

sima (da nazionali e distrettuali fino a comitati d'impresa), e che si sono potuti sviluppare dando ottimi risultati, dato il particolarissimo ambiente spirituale ed economico britannico, in cui la grande maggioranza dei problemi del lavoro viene discussa entro organi paritetici — siano essi Whitley Councils, Comitati misti di produzione (costituiti durante la recente guerra) od altri, — sorti per lo più in base a locali accordi. Lo Stato si limita in genere a dare suggerimenti attraverso il Ministero del Lavoro, lasciando ad ogni settore produttivo la più ampia libertà di scelta degli organi attraverso cui giungere alla soluzione dei rispettivi problemi. Ciò spiega la complessa fisionomia del panorama di tali organi, ma anche i risultati che si sono raggiunti mediante una composizione spontanea, e quindi presumibilmente adeguata alle effettive necessità, e non imposta da provvedimenti legislativi dall'alto.

Gli Stati Uniti.

Negli Stati Uniti lo sviluppo del movimento operaio, sorto alla fine del secolo scorso, fu, fino alla crisi del 1929, lento e contrastato. Solo nel 1933, con l'ascesa al potere di Roosevelt, il sindacalismo e il diritto alla contrattazione collettiva furono energicamente incoraggiati e protetti dall'azione governativa.

Trascurando precedenti atti legislativi di importanza limitata, spettò alla già citata legge per la ripresa industriale nazionale dello stesso 1933 (National Industrial Recovery Act) affermare in termini espliciti il diritto della mano d'opera industriale ad organizzarsi senza ingerenze da parte dei datori di lavoro ed a concludere contratti collettivi, pur non escludendo i sindacati aziendali che pur ebbero grande sviluppo: « I prestatori d'opera avranno il diritto di organizzarsi e di contrattare collettivamente per mezzo di rappresentanti scelti da loro, e saranno liberi da ingerenze, limitazioni e coercizioni da parte dei datori di lavoro e dei loro agenti, nella designazione di tali rappresentanti o nell'auto-organizzazione o in altre attività concertate, ecc. nessun prestatore d'opera e nessuna persona in cerca di lavoro sarà invitata, come condizione di assunzione, a far parte di qualsiasi sindacato aziendale o ad astenersi dal partecipare ad un'organizzazione del lavoro di sua scelta ».

Nell'estate del 1933 l'avanzata del lavoro organizzato e la controffensiva dei datori di lavoro fece aumentare bruscamente le vertenze di lavoro. Roosevelt istituì allora la Commissione nazionale del Lavoro (National Labor Board) con un presidente imparziale, tre rappresentanti degli industriali e altrettanti dei lavoratori. Scopi principali: comporre gli scioperi e indire elezioni di fabbrica per la scelta dei rappresentanti nelle contrattazioni collettive. A detta commissione succedette la prima Com-

missione Nazionale per le Relazioni di Lavoro (National Labor Relations Board), ed altre commissioni speciali di mediazione nelle varie industrie.

Il definitivo riconoscimento della contrattazione collettiva provocò immediati aumenti nelle iscrizioni ai sindacati, e l'ampliamento delle dimensioni di questi ultimi. Ma l'unità di azione del movimento operaio, raggruppato nella Federazione Americana del Lavoro (AFL) fu scossa dalla separazione del 1935, anno in cui i dirigenti di otto sindacati rappresentanti circa un milione di iscritti costituirono il Comitato per l'organizzazione industriale (Committee for Industrial Organization, C. I. O.), a seguito di un diffuso malcontento verso l'opera svolta dalla Federazione Americana del Lavoro. Trasformato successivamente il suo nome in quello di Congresso delle Organizzazioni Industriali, il C.I.O., pur avendo inizialmente funzioni educative e consultive entro l'ambito della Federazione, finì per invadere il campo di quest'ultima svolgendo azione sindacale indipendente. Le due organizzazioni finirono perciò con lo svolgere attività parallele, benchè rivali. Anzi la loro rivalità si può dire segni le varie tappe della vita sindacale americana.

L'aumento della partecipazione dei lavoratori americani alla vita sindacale fu progressivo a partire dal 1933. Fra questo anno e il 1938 il totale degli iscritti ai sindacati aumentò da una media annua di poco meno di tre milioni a circa otto milioni; cifra che subì ancora ulteriori aumenti fino allo scoppio della guerra.

Le contrattazioni collettive si svolgono tramite conversazioni formali tra rappresentanti dei sindacati e i datori di lavoro o loro rappresentanti, ed, occorrendo, talvolta mediante arbitro, che tuttavia non sempre garantisce una soluzione pacifica: il fattore decisivo in tal caso è rappresentato dallo sciopero e dalla serrata, di cui si sono avuti recentemente gravi esempi.

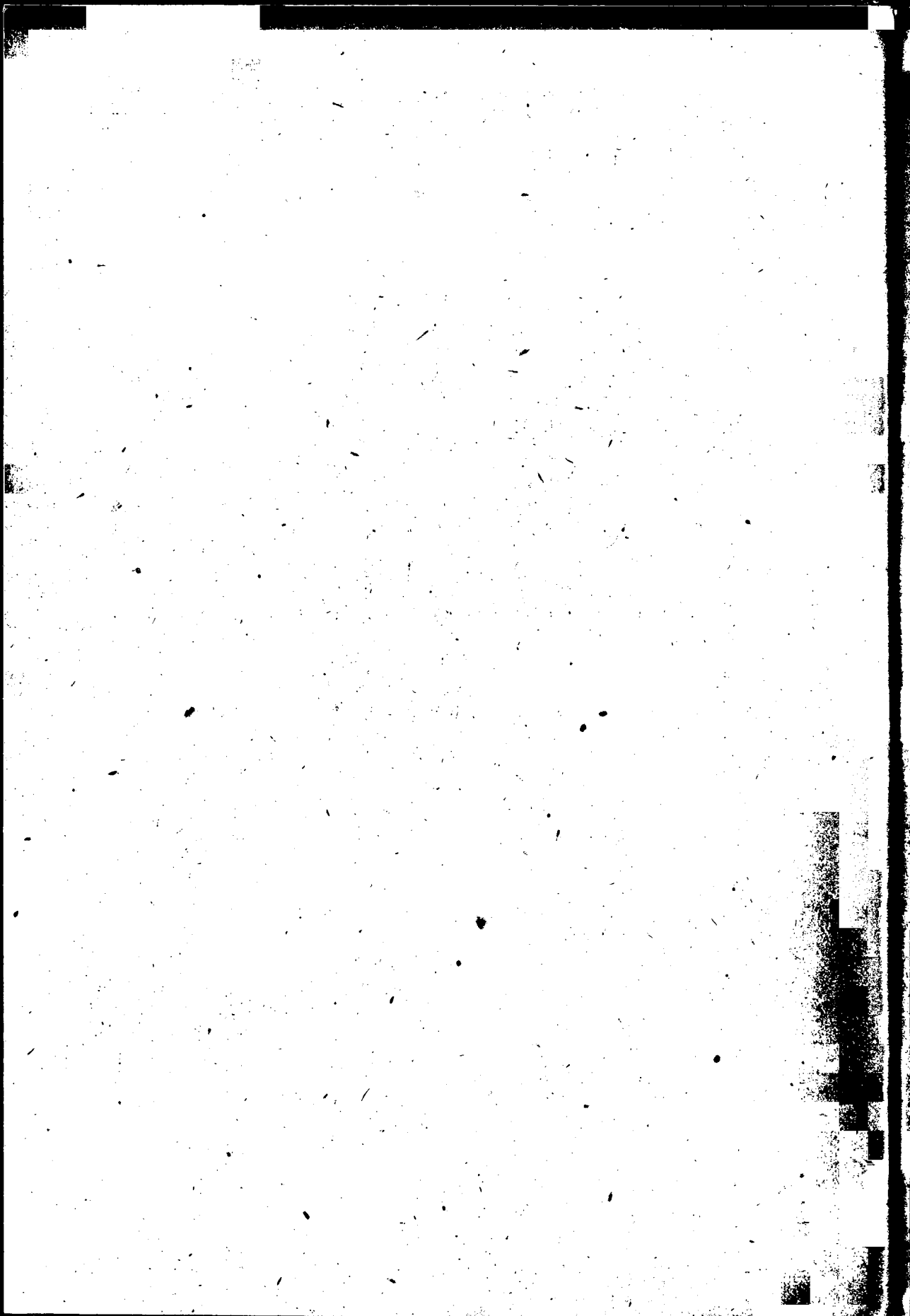
La forza delle associazioni sindacali e la loro influenza nel meccanismo lavorativo è notevole, soprattutto se si considera il grande numero dei sindacati « chiusi » secondo cui solo gli iscritti al sindacato possono lavorare in quel determinato settore; ma anche altri sistemi di sindacati preferenziali si sono diffusi in questi ultimi anni. In ogni modo l'azione sindacale sembra essere negli Stati Uniti molto meno misurata che in Gran Bretagna, e molto più rigida. L'intervento nello Stato per disciplinare l'azione sindacale è stato in genere ineguale, e solo recentemente si sono avute azioni decise. Quando si prescinda quindi da necessità politiche, talvolta internazionali e di carattere contingente, resta ancora costante la preoccupazione dello Stato di non intaccare, per quanto possibile, il libero gioco delle forze economiche.

I N D I C E

Economia, lavoro e legislazione	Pag. 9
L'estensione delle norme protettrici del lavoratore	> 9
Politica del lavoro e politica economica	> 11
I problemi del lavoro nella vita internazionale	> 13
<i>Problemi generali di legislazione</i>	> 14
L'identificazione dei grandi sistemi legislativi	> 15
Problemi del lavoro e carte costituzionali	> 16
La codificazione	> 17
Decentramento delle norme in materia di lavoro	> 18
<i>I singoli sistemi legislativi nei loro principii generali</i>	> 20
La Costituzione sovietica	> 21
La Germania	> 24
La Spagna	> 26
La Gran Bretagna	> 27
Gli Stati Uniti	> 30
La concezione dell'impresa come elemento economico e giuridico del rapporto di lavoro	> 32
<i>Il sindacalismo e la regolamentazione collettiva dei rapporti di lavoro</i>	> 35
La Russia	> 35
La Germania	> 37
La Spagna	> 38
La Gran Bretagna	> 40
Gli Stati Uniti	> 42

Prof. GIOVANNI ROBERTI
della Università di Napoli

LA SITUAZIONE DEL LAVORO NEGLI STATI UNITI



I - LA CRISI DEL LAVORO

1. La crisi del lavoro negli U. S. A. si innesta nel più vasto problema della crisi economica e politica del dopoguerra.

L'improvvisa cessazione della guerra ha determinato i seguenti fenomeni fra sè contrastanti ma che ognuno per suo conto è generatore di crisi:

a) *Dal punto di vista del lavoro*, la brusca interruzione in tronco delle grandi fabbricazioni di guerra ha prodotto improvvisa disoccupazione e crollo dei salari.

La disoccupazione si va in parte arginando con una rapida riconversione delle industrie alle fabbricazioni di pace; tale riconversione sembra che stia dando dei risultati favorevoli; ma lo spettro della disoccupazione resta sempre una paurosa eventualità per gli U. S. A., e potrà concretarsi non appena sarà terminato il fittizio temporaneo assorbimento di prodotti e comincerà a farsi sentire la vera ricorrente piaga nord-americana, cioè la crisi di superproduzione o crisi degli sbocchi. La riduzione dei salari si è invece già verificata automaticamente (per l'entità di circa un terzo), con la cessazione del lavoro straordinario e con la contrazione in genere dell'orario settimanale di lavoro, che era stato spinto al massimo durante il periodo della febbrile produzione di guerra. Come si vedrà è stata proprio tale contrazione della paga settimanale dei lavoratori a motivare le richieste di aumento di salari e quindi i grandi scioperi del dopoguerra.

b) *Dal punto di vista della disciplina della produzione e del lavoro*, i poteri straordinari esercitati durante la guerra dal Governo attraverso il *War Labor Board* (Ufficio del Lavoro di Guerra) sono venuti a cessare e conseguentemente sia le Imprese che il Lavoro hanno riacquisito la loro libertà di azione e nell'indirizzo della produzione e nelle reciproche relazioni. L'urto

fra i due elementi della produzione si è già verificato su vasta scala con i giganteschi scioperi dell'inverno e primavera e la tensione è ancora fortissima.

c) *Dal punto di vista del potenziale umano*, la smobilitazione in atto ha gettato sul mercato del lavoro masse ingenti di disoccupati il cui impiego, di giorno in giorno più pressante, è diventato, un problema nazionale che si inserisce in quello generale della disoccupazione ed in quello ancora più vasto della crisi economica.

2. Sotto la spinta di tali contrastanti e contemporanei fenomeni il popolo degli U. S. A. ha percepito forse per la prima volta nella sua storia la necessità di una disciplina unitaria dei rapporti di lavoro e della ingerenza del Governo nei conflitti di lavoro; d'altra parte i due opposti termini del dissidio — Impresa e Lavoro — ambedue rafforzati dagli ingenti guadagni fatti negli anni di guerra, si sono irrigiditi nella difesa dei rispettivi vitali interessi di categoria. A tale conflitto partecipano gli Organi di Governo degli U. S. A., in una posizione stranamente antitetica fra loro; poichè mentre il potere esecutivo, impersonato nel Presidente, patrocina vivacemente una politica di intervento nella disciplina dei rapporti di lavoro ed in genere nella intera vita economica della Nazione, sino alla proposta concreta di un sistema di economia programmata, seguendo in ciò l'orientamento più o meno manifestamente professato dalle masse lavoratrici, il Congresso invece, esponente più rigido della tradizionale economia capitalistica e dei poderosi gruppi finanziari che la costituiscono, ostacola tale politica interventista, tendendo a conservare alle Imprese la iniziativa autonoma e incontrollata nella disciplina e della produzione e dei rapporti di lavoro.

3. In questa situazione fluida e densa di mutamenti, il Lavoro si appresta alla lotta per un programma altamente riformista, bene agguerrito. Le Unioni di lavoro, uscite dalla guerra molto irrobustite nel numero dei loro affiliati, nella consistenza economica e soprattutto nella organizzazione, attrezzatura e preparazione tecnica, costituiscono una forza ingente, in grado di sostenere vantaggiosamente la lotta con le miliardarie Compagnie industriali.

Un rapido esame della situazione del lavoro, delle cause e andamento dei maggiori scioperi fin qui verificatisi e delle misure prese dal Governo per fronteggiare la pericolosa situazione determinatasi, potrà dare, più di ogni trattazione teorica, una visione chiara di quelli che sono gli orientamenti della di-

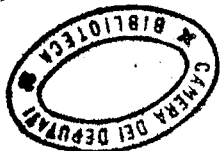
disciplina dei rapporti di produzione e di lavoro negli U. S. A.; orientamenti che, per una spiegabile ripetizione e simiglianza di fenomeni, appaiono tanto simili a quelli già seguiti dalle più evolute legislazioni lavoristiche europee nell'immediato anteguerra.

II - L'ORGANIZZAZIONE DEL LAVORO NEGLI U. S. A.

4. Il sorgere e l'evoluzione del movimento unionistico degli U. S. A. è relativamente recente e certamente posteriore agli analoghi movimenti delle forze del lavoro in Europa. Benchè, infatti, i primi timidi tentativi dell'organizzazione del lavoro negli U. S. A. risalgano agli inizi del secolo scorso, e benchè la prima grande organizzazione dei lavoratori, la Federazione Americana del Lavoro (A.F.L.) risalga come data di fondazione al 1881, in realtà soltanto nella prima guerra mondiale, a seguito dell'improvviso sviluppo delle lavorazioni di guerra, le Unioni di lavoro raggiunsero una forza considerevole, giungendo a circa 4 milioni di iscritti. La crisi di quel dopoguerra, tanto simile a quella attuale, provocò una rapida calata nel numero degli iscritti; e sino al 1935 il numero totale dei lavoratori aderenti alla A. F. L. — che costituiva allora l'unico tipo di organizzazione del lavoro negli U. S. A. — era appena di 3 milioni e mezzo. Devesi allo sforzo della politica progressista di Roosevelt (*New Deal*) e soprattutto all'enorme incremento delle lavorazioni di guerra nel periodo '40-'45 il gigantesco sviluppo del lavoro organizzato che raggiunge oggi la cifra di oltre 14 milioni e mezzo di aderenti.

Questa cifra subirà probabilmente delle riduzioni per un fenomeno simile a quello dello scorso dopoguerra, ma se si considera che i 14 milioni di lavoratori organizzati rappresentano, tenendo conto delle loro famiglie, circa 50 milioni di cittadini degli U.S.A. dovrà convenirsi che la tradizionale divisione del Paese in « Impresa, Lavoro e Pubblico » non è più rispondente alla realtà, perchè il Lavoro sta sempre più identificandosi con « il Pubblico ». Ed è proprio questa realtà di fatto che ha portato il popolo e quindi il Governo degli U.S.A. alla convinzione della necessità di ingerirsi attivamente, come forza regolatrice direttamente interessata, nella disciplina dei rapporti e quindi dei conflitti di lavoro.

5. Le forze del lavoro negli U.S.A. sono organizzate secondo due tipi fondamentali: le Unioni di Mestiere (*Craft Union*) e le Unioni di Categoria Industriale (*Industrial Union*). Questi due tipi fanno capo alle due più forti Federazioni di



Unioni nord-americane, le quali comprendono la enorme maggioranza della massa dei lavoratori: la Federazione Americana del Lavoro (*American Federation of Labor - A.F.L.*) a base di Unioni di Mestiere e la Confederazione delle Organizzazioni Industriali (*Congress of Industrial Organizations - C.I.O.*) a base di Unioni di Categoria Industriale.

La differenza fra i due tipi è semplice: l'Unione di Mestiere comprende tutti i lavoratori di un determinato mestiere (falegnami, meccanici, ecc.) anche se occupati presso varie industrie; essa quindi rappresenta i propri affiliati nei confronti di tutte le imprese loro datrici di lavoro a prescindere dal genere di industria specifica da tali imprese rispettivamente esercitata; la Unione di Categoria Industriale comprende invece tutti i lavoratori occupati in una determinata attività industriale (industria automobilistica, dell'acciaio, dell'elettricità, ecc.) quale che sia il singolo mestiere da essi esercitato.

In altri termini, l'Unione di Mestiere rappresenta i lavoratori di un determinato mestiere nei confronti di tutti i loro datori di lavoro; l'Unione di Categoria Industriale rappresenta invece i lavoratori di vari mestieri che lavorano però nella stessa industria.

La prima specie di Unione, che è quella tradizionale nord-americana, è raggruppata nella Federazione Americana del Lavoro (A.F.L.) la quale ammonta ad una forza globale di 6 milioni ed 800 mila iscritti.

La seconda specie di Unione, che solo di recente, cioè nel novembre del 1938, si è staccata dalla A.F.L., si è raggruppata nella Confederazione delle Organizzazioni Industriali (C.I.O.), ha assunto però subito un grandissimo sviluppo ed oggi ammonta anch'essa ad una forza complessiva di circa 6 milioni di iscritti.

Delle due grandi organizzazioni la seconda è più progressista, più compatta, più decisa nel perseguimento dei suoi fini, ed è stata la protagonista dei grandi scioperi svoltisi in questo inverno; soprattutto, il C.I.O. promuove la formazione di un programma economico nazionale nel quale il fattore lavoro trovi il dovuto riconoscimento come elemento essenziale nella vita della Nazione.

Oltre queste due organizzazioni principali vi sono varie altre Unioni indipendenti, fra le quali la più importante è l'Unione dei Lavoratori delle Miniere (U.M.W.), di recente staccatasi dal C.I.O., forte di circa 600 mila aderenti e che anche rappresenta un blocco molto combattivo nelle questioni del lavoro, specie per quanto riguarda la politica dei salari (è stata di recente la protagonista del grande sciopero dei minatori di carbone).

Secondo le più recenti statistiche, aggiornate all'agosto 1945 la costituzione delle Unioni nord-americane assume il seguente aspetto:

A. F. L.	6.800.000
C. I. O.	6.000.000
Mine Workers	600 000
Rail Brotherhoods	450.000
Telephone Workers	200 000
Altri	500.000

Totale 14.550.000

6. Questo sistema di organizzazioni delle Unioni di lavoro presenta due principali requisiti favorevoli, che non si può fare a meno di sottolineare:

a) Anzitutto il grande vantaggio della apoliticità, in quanto — oltre al fatto che l'appartenenza alle Unioni non è subordinata all'iscrizione presso alcun partito politico — le organizzazioni e raggruppamenti non hanno alcun colore politico, nè esercitano, in senso diretto, alcuna azione politica.

Un tentativo per modificare tale carattere è stato fatto di recente da alcuni gruppi di lavoratori comunisti inseritisi nel C. I. O., i quali tendevano a far assumere a quest'Organizzazione un carattere spiccatamente estremista ed un contenuto più squisitamente politico; ma la gran massa dei lavoratori americani, particolarmente sensibile a questi tentativi, ha reagito prontamente.

Le organizzazioni americane del lavoro si occupano quindi esclusivamente della tutela dei propri interessi di categoria, da cui non è esclusa, specie nella più progressista organizzazione del C. I. O., una considerazione dei superiori interessi nazionali, come meglio si vedrà nell'esame del recente sciopero dei lavoratori dell'automobile contro la *General Motors*.

b) Altro notevole pregio del sistema organizzativo nord-americano del lavoro è il suo carattere sinceramente democratico, nel senso meno deteriore della parola.

Infatti tutti i rappresentanti delle Unioni, fino a quelli centrali che sono a capo delle due grandi Confederazioni (A.F.L. e C.I.O.), vengono scelti direttamente dai lavoratori con successive elezioni, e così pure, con un sistema di votazioni dopo ampi e liberi dibattiti, vengono prese le più importanti decisioni nell'interesse dell'Unione, sulle contrattazioni con le Imprese, l'inizio e la condotta degli scioperi, ecc.

Sono proprio questi caratteri — fra loro strettamente interdipendenti — di vera apoliticità e di indipendenza ed auto-

decisione, che conferiscono alle Organizzazioni del Lavoro nord-americane un'influenza sempre crescente nella soluzione delle più importanti questioni nazionali attinenti al lavoro ed alla produzione in genere.

Accanto a questi innegabili pregi, il sistema organizzativo del lavoro nord-americano presenta però anche notevoli inconvenienti, che sono vivamente risentiti, specie nell'attuale periodo di dura lotta da parte del Lavoro per la risoluzione delle sue presenti crisi e per l'affermazione dei nuovi principii economico-sociali nei confronti delle Imprese.

Gli inconvenienti più gravi sono:

a) La rivalità delle due principali organizzazioni, la quale porta alla mancanza di un fronte unico da parte del Lavoro nelle contese con l'Impresa. Questa rivalità si è manifestata anche nella recente Conferenza tra il Lavoro e l'Impresa indetta dal Presidente Truman nell'ottobre scorso come uno dei tentativi per la soluzione del grave conflitto di lavoro in corso. Detta rivalità si ripercuote anche sulle altre organizzazioni: infatti di recente i Lavoratori delle Miniere (U.M.W.), a cui capo è John L. Lewis, forse la figura più notevole nella politica salariale degli U.S.A., si sono allontanati dal C. I. O. per appoggiarsi alla A. F. L. E' pertanto fortemente sentita negli ambienti del lavoro una necessità se non di fusione per lo meno di unicità di condotta fra le varie organizzazioni nelle gravi questioni da affrontare in questo periodo.

b) L'eccessiva estensione assunta da alcune Unioni, il che conferisce alle Organizzazioni del Lavoro una eccessiva potenza nella vita del paese, potenza che potrebbe ripercuotersi nel campo politico e comincia pertanto a spaventare gli ambienti capitalistici, quelli politici e gli stessi organi di governo. (E' recente l'episodio della erogazione da parte di L. Lewis, capo dell'Associazione Minatori, di mezzo milione di dollari per finanziare la campagna elettorale del partito democratico).

Il recente atteggiamento del Congresso degli U.S.A., piuttosto ostile alla legislazione progressista proposta dal Presidente nel campo del lavoro, è stato spiegato dagli studiosi americani di questioni di lavoro proprio con la preoccupazione di tale crescente ampiezza e potere delle Unioni; ed anche alla luce di questa preoccupazione deve vedersi la richiesta avanzata nella Conferenza nazionale Lavoro-Impresa tenutasi a Washington nel novembre scorso, dai rappresentanti delle Imprese, di limitare l'estensione di ogni singola Unione ai lavoratori di ogni singolo impianto o stabilimento industriale.

A questa offensiva delle Imprese e del Congresso le Unioni

hanno però risposto con l'argomentazione — non priva di fondamento — che l'estensione delle Unioni costituisce « un riflesso della concentrazione della potenza economica in poche grandi imprese ». E' stato addotto all'uopo l'esempio della U. S. Steel che essa sola rappresenta un terzo dell'industria siderurgica nord americana ed « insieme con le altre società che abitualmente agiscono in connessione con la *Big Steel* costituisce la industria dell'acciaio per eccellenza ». E' stato quindi osservato che questa lamentata grande potenza delle Unioni non potrebbe materialmente crearsi ed esercitarsi se non vi fossero delle singole Imprese potentissime (*The New Republic*, 11 febbraio 1946).

c) Ma il vero e più serio inconveniente dell'attuale sistema di organizzazione del Lavoro negli U.S.A. consiste nei conflitti di competenza e di giurisdizione fra varie Unioni nella rappresentanza delle rispettive categorie interessate.

Tale questione investe però il più grave problema del principio di unicità o pluralità di Unioni e del riconoscimento giuridico dell'Unione di Lavoro: problema che anche negli U.S.A. è stato necessario porre di recente, e la cui soluzione si presenta particolarmente tormentosa e difficile. Ma esso verrà esaminato più diffusamente in seguito.

III - I PROBLEMI DELL'UNIONISMO NORD-AMERICANO

a) *Unione libera o obbligatoria.*

7. Il Sindacalismo Nord - Americano parte dal principio, universalmente conclamato, che l'appartenenza alle Unioni è libera, nel senso che i lavoratori possono liberamente decidere se iscriversi o meno alle Unioni.

Non si creda però che tale principio sia pacifico ed universalmente accettato, nè dal punto di vista storico nè da quello della pratica attuazione.

Il principio della libertà dell'Unione o « *Open shop* » fu riconosciuto dopo lunghi dibattiti nel 1935 nella legge Wagner o *National Labor Relations Act*, la quale in sostanza costituì un temperamento fra la politica unionista o dell'« *Union shop* » tendente ad imporre l'iscrizione obbligatoria dei lavoratori alle Unioni e la politica liberista tendente a mantenere autonoma l'iniziativa dei lavoratori. Naturalmente il primo orientamento era patrocinato dalle Unioni, le quali vedevano nella obbligatorietà la possibilità di realizzazione di un movimento sindacale totalitario, mentre il secondo orientamento era patrocinato dalle Imprese, le quali speravano, attraverso l'indebolimento del-

le Unioni, di poter più facilmente far trionfare le proprie tesi nel regolamento dei rapporti di lavoro:

La legge Wagner costituì un temperamento fra le due tendenze, in quantochè essa, pur riconoscendo il principio liberistico, dispose però che un particolare ufficio, il *National Labor Relations Board* avesse la competenza di riconoscere la legittimità delle Unioni, definirne l'estensione e stabilire chi dovessero essere i rappresentanti di ogni gruppo di lavoratori nelle contrattazioni con i datori di lavoro.

Giova all'uopo riportare l'affermazione di principio contenuta nella legge Wagner, affermazione che costituisce ancora a tutt'oggi la etichetta ufficiale dello unionismo nord-americano:

« La legge afferma il diritto dei lavoratori alla piena libertà nell'organizzarsi e nel designare i rappresentanti di loro propria scelta per fini di contrattazione collettiva, ed autorizza il *Board* a procedere a votazioni segrete per la individuazione dei rappresentanti dei datori di lavoro, dichiarando illegittime quelle prassi sleali del lavoro che inficino o neghino il diritto di contrattazione collettiva ».

8. Sta di fatto però, che, anche dopo la emanazione della legge Wagner, tale conclamata libertà di associazione è invece molto limitata, sino a scomparire nella pratica quasi del tutto. Sostanzialmente un lavoratore è costretto, direttamente o indirettamente, ad iscriversi all'Unione; contro i più ostinati vengono adottate misure varie che dall'ostruzionismo e dal boicottaggio giungono sino alla violenza materiale: gli esempi quotidianamente registrati dalla stampa americana sono innumerevoli.

Ma v'è di più. A parte tale costrizione di fatto, l'obbligatorietà di appartenenza all'Unione può costituire addirittura un obbligo giuridico, mediante pattuizioni esplicitamente consacrate in alcuni accordi collettivi fra Unioni e Imprese.

Nel contratto stipulato ad esempio nel 1941 tra l'Unione Lavoratori dell'Automobile, inquadrata nel C.I.O., e la *Ford Motor Company*, è stata specificamente pattuita la obbligatoria appartenenza di tutti i lavoratori della Ford all'Unione suddetta, nonchè l'obbligo dell'Impresa di riscuotere essa stessa, diffalcondoli dalle paghe settimanali, i contributi associativi da versare all'Unione (*Union Shop*); in cambio di tali concessioni e prestazioni dell'Impresa, l'Unione si obbligava a sua volta ad evitare interruzioni e disturbi nella prestazione del lavoro e ad assicurare il maggior rendimento del lavoro stesso (1).

(1) *Text of Ford Company Letter demanding Work Guarantees from the Auto Union - The New York Times, 16-11-1945.*

Ancora: ha di recente formato oggetto di vivo dibattito innanzi all'Ufficio del Lavoro di Guerra (*War Labor Board*) la liceità o meno di una clausola del contratto collettivo tra gli Editori di giornali e l'Unione dei Lavoratori della Stampa (*American Newspaper Guild*), affiliata anch'essa al C.I.O., clausola che imponeva l'appartenenza obbligatoria dei lavoratori all'Unione durante tutto il periodo della durata del rapporto di lavoro, una volta che essi si fossero volontariamente iscritti all'Unione stessa.

E' interessante riportare le osservazioni fatte in tale occasione dai rappresentanti delle Imprese:

« I rappresentanti dell'industria nel *National War Labor Board* non sempre hanno votato contro l'inclusione del patto della appartenenza obbligatoria all'Unione nei contratti di lavoro. In pura teoria, le argomentazioni avanzate dalla maggioranza a favore di tale patto sono plausibili, ma esse si fondano sull'affermazione che ogni singolo lavoratore ha la libera scelta di iscriversi o meno all'Unione, senza alcuna coercizione da parte del suo datore di lavoro o dei suoi compagni di lavoro.

« Sta di fatto però che questo accade raramente, perchè la sua decisione è troppo frequentemente influenzata da pressioni, minacce ed ostracismo. Dopo essersi iscritto all'Unione egli è passibile di licenziamento da parte del suo datore di lavoro se e quando la sua Unione riferisce che egli non si comporta bene.

« La mancanza al pagamento dei contributi, l'infedeltà alla Unione, il persistere nel lavoro dopo che sia stato indetto uno sciopero e molte altre cause contemplate dai regolamenti delle Unioni costituiscono motivi per cui l'Unione può dichiarare il cattivo comportamento del lavoratore.

« Noi pensiamo che sia anti-americano ed anti-democratico che un Ufficio Governativo, il *National War Labor Board* costringa una Società ad obbligarsi a licenziare un buon lavoratore ed un fedele impiegato solo perchè l'Unione alla quale egli si è iscritto forse affrettatamente, dietro istigazioni o sotto pressioni, dichiara che egli non è più un socio che si comporta bene » (dal *The New York Times* del 5 marzo 1945) (1).

Ciò dimostra come sostanzialmente l'appartenenza dei lavoratori alle Unioni diventi obbligatoria e come la stessa permanenza del lavoratore nell'impiego, l'esistenza stessa e la durata del rapporto di lavoro finiscono per dipendere in molti casi non dalla libera volontà dei contraenti ma dalla decisione pressochè insindacabile dell'Unione alla quale il lavoratore appartiene.

E' facile comprendere come da questa pratica alla teoria

(1) *Press Guild wins Maintenance Rule - The New York Times, 5-3-1945.*

della Unione obbligatoria il passo è breve; e l'orientamento sempre più pubblicistico della politica del lavoro nord-americana lascia prevedere un ulteriore sviluppo in tal senso della Legislazione del Lavoro negli U. S. A.

b) *Unione unica o plurima; il riconoscimento giuridico.*

9. Analogamente al principio della libera appartenenza dei lavoratori alle Unioni, esiste nel sindacalismo nord-americano quello della libera esistenza delle Unioni e quindi della mancanza di un riconoscimento giuridico dell'Unione stessa. Tale principio discende anch'esso, come si è visto, dalla legge Wagner.

Tuttavia un certo riconoscimento giuridico delle Unioni esiste proprio nella stessa legge Wagner, la quale conferisce al *National Labor Relations Board* i poteri « di decidere se l'unità competente ai fini delle trattative per i contratti collettivi debba essere una unità corrispondente all'estensione dell'Impresa, dello stabilimento, del singolo impianto o di una ulteriore suddivisione; nonchè quelli di attestare ed approvare il nome dei rappresentanti designati dai lavoratori o di accertare i nomi stessi con votazioni segrete ».

10. Malgrado, però, tale disciplina delle Unioni di lavoro da parte dell'Ufficio Federale suddetto, il principio della pluralità delle Unioni e del loro non rigoroso riconoscimento giuridico ha determinato nella pratica enormi inconvenienti in quanto che si verifica la contemporanea esistenza di varie Unioni per la stessa categoria di lavoratori e quindi una sovrapposizione delle Unioni stesse con conseguenti conflitti di competenza e di giurisdizione fra di loro.

Nè tali conflitti si limitano a mere dispute teoriche: la maggior parte di essi si ripercuotono sul terreno pratico in scioperi ed altre forme d'interruzione di lavoro, dovuti al mancato accordo fra le varie Unioni (ed i lavoratori rispettivamente ad esse affiliati) circa il rispettivo diritto di interessarsi di una determinata branca della produzione.

Per riferirci all'immediato anteguerra basti considerare che nel solo anno 1938 il *National Labor Relations Board* dovette risolvere 3598 casi di riconoscimento di legittimità di Unioni e di rappresentanti di gruppi operai, implicanti un totale di oltre un milione di lavoratori.

Anche durante la guerra, malgrado i poteri straordinari conferiti al Governo dal *War Labor Act* per l'eliminazione degli scioperi, una notevole aliquota delle interruzioni di lavoro veri-

ficatesi nell'industria americana è stata determinata proprio da tali conflitti di giurisdizione fra le Unioni.

E poichè queste interruzioni sono divampate con tanta maggiore intensità alla cessazione della guerra, il Presidente Truman, nel fissare il programma della Conferenza tra Lavoro ed Impresa, da lui indetta nell'ottobre ultimo quale estremo tentativo per la soluzione pacifica della crisi del lavoro, ha posto fra gli argomenti principali da risolvere quello dei conflitti di giurisdizione fra le Unioni.

Al riguardo il Presidente si è espresso in questi precisi termini:

« Bisogna trovare un qualche mezzo che sostituisca gli scioperi giurisdizionali. Non è possibile che gli affari si arrestino, che la vita e la proprietà siano messe in pericolo, soltanto a causa di disaccordi interni fra varie fazioni di lavoratori, disaccordi nei quali l'Impresa ha il diritto di non aver alcuna ingerenza o interesse.

« Non può esserci nessuna giustificazione morale o economica per arrestare la produzione perchè delle organizzazioni rivali contendono fra di loro. Il Lavoro ha un particolare interesse in questa questione perchè niente è tanto deleterio per la pubblica fiducia nei motivi del Sindacalismo, quanto uno sciopero giurisdizionale » (1).

Senonchè, la questione si è rivelata non risolvibile durante il corso della Conferenza; e ciò è spiegabile, dal momento che non può risolversi il problema dei conflitti di giurisdizione fra Unioni sulla base della libera coesistenza delle Unioni, prescindendo cioè dal principio della unicità del Sindacato per ogni specifica categoria di lavoratori.

E' tuttavia interessante riassumere gli argomenti e le richieste fatte nel corso della Conferenza rispettivamente dai rappresentanti delle Imprese e da quelli del Lavoro.

Anzitutto fu stabilito che le questioni relative a tale problema sono di due specie:

a) quelle concernenti la scelta del rappresentante dei vari gruppi di lavoratori nelle contrattazioni collettive con i datori di lavoro;

b) quelle indicate precisamente come dispute giurisdizionali e concernenti le questioni tra Unioni rivali per stabilire quale di esse debba rappresentare una data categoria di lavoratori e quale di esse debba svolgere un determinato tipo di lavoro.

(1) *Text of Truman's Address to the Labor - Management Conference* - The New York Times. 6-11-1945.

I rappresentanti delle Imprese presentarono nella Conferenza le seguenti proposte e richieste:

1° che venissero istituiti appositi Uffici Statali o Federali, col compito di decidere, in caso di contestazione, chi dovesse essere il rappresentante di un determinato gruppo di lavoratori nelle trattative per un contratto collettivo;

2° che, in attesa di tale decisione, i lavoratori e le Unioni dovessero astenersi da qualsiasi sciopero e le Imprese da qualsiasi serrata;

3° che nessuna Unione potesse rappresentare dei lavoratori al di fuori di ogni singola Impresa o impianto o stabilimento;

4° che infine le Unioni di lavoro dovessero stabilire, d'accordo con il *National Labor Relations Board* le precise procedure per la decisione dei conflitti di competenza, nonché per la esecutività delle relative decisioni, impegnandosi ad eliminare, in attesa delle procedure suddette, qualsiasi sciopero o interruzione di lavoro.

Dal canto loro le Unioni avanzarono le seguenti proposte e repliche:

1° che la scelta ed il riconoscimento dei rappresentanti autorizzati a condurre, nell'interesse dei vari gruppi di lavoratori, le trattative per i contratti collettivi, dovesse essere fatta secondo le norme della legge Wagner vigente, ed attraverso gli Uffici già all'uopo esistenti, senza nessun ulteriore vincolo di obbligatorietà;

2° che qualunque divieto di sciopero, in attesa dell'accertamento suddetto, dovesse respingersi, poichè in contrasto con il principio della libertà di sciopero;

3° che le dispute giurisdizionali fra le Unioni circa la loro rispettiva competenza di rappresentanza e di lavoro dovessero essere eliminate mediante accordi ed intese intercorse tra le Unioni stesse e senza nessuna procedura obbligatoriamente esecutiva;

4° che, infine, qualunque tentativo di limitare l'ampiezza delle Unioni ad una singola Impresa, stabilimento o impianto industriale dovesse respingersi, perchè tendente a limitare il movimento unionistico.

Sostanzialmente, attraverso le loro richieste i datori di lavoro tendevano a stabilire un preciso riconoscimento giuridico da parte di organi statali nei confronti dell'Unione con la quale

essi devono stipulare i contratti collettivi ed una rigorosa esclusione di tutte le altre Unioni dalle ingerenze nei contratti stessi.

I rappresentanti dei lavoratori videro però dietro tali richieste un tentativo delle Imprese mirante più che alla eliminazione effettiva dei conflitti, ad un indebolimento ed imbrigliamento delle Unioni e del movimento unionistico; nè può escludersi la fondatezza dei loro sospetti.

Conseguentemente essi non aderirono alle proposte dell'impresa, anche se tale mancata adesione portò a respingere la possibilità del riconoscimento giuridico dell'Unione e quindi di un passo avanti nella politica del Sindacalismo obbligatorio (*Union Shop*) che pur rappresenta uno dei maggiori obbiettivi dell'Unionismo nord-americano.

La conseguenza comunque fu che i rappresentanti del Lavoro ed i rappresentanti delle Imprese non poterono addivenire ad alcun accordo su tale importante ordine di questioni, e su tale punto la Conferenza Lavoro-Impresa fallì completamente; e quello del riconoscimento giuridico dell'Unione e dei conflitti di giurisdizione resta ancora un problema tormentosamente aperto nel regolamento delle questioni di lavoro nord-americane.

c) *Il contratto collettivo di lavoro.*

11. Il movimento per l'adozione del contratto collettivo nella regolamentazione dei rapporti di lavoro cominciò nel Nord-America già prima della guerra. La pratica però della contrattazione collettiva era fortemente ostacolata da alcuni grandi complessi industriali, come per esempio la U. S. STEEL che fino al 1938 vi si opponeva recisamente. Essa, tuttavia, sotto la spinta delle imprescindibili necessità della produzione e del lavoro è venuta sempre più estendendosi.

Già durante la guerra la Federazione Americana del Lavoro (A.F.L.) emanò una serie di raccomandazioni in previsione di quelli che potevano essere i problemi della produzione e del lavoro nel mondo del dopoguerra. In tal sede, dopo aver affermato la necessità di una organizzazione unitaria dell'economia nazionale con un fattivo intervento statale e dopo aver sottolineato il compito nazionale e non meramente classista del movimento unionistico, così ebbe a pronunziarsi in merito al contratto collettivo, al numero 6° della parte IV del suo promemoria conclusivo:

« Dopo che il contratto collettivo sarà diventato una pratica abituale sarà possibile sviluppare i piani e gli istituti per una cooperazione regolarizzata fra le Unioni e i datori di lavoro.

« Tale cooperazione contribuisce alla efficiente produzione e può materialmente ridurre i costi di produzione. Essa rende

possibile un reale sentimento di cameratismo nei quotidiani problemi del lavoro in comune.

« Noi facciamo vivi voti perchè tutta l'industria inizi l'attuazione di un vero sistema di contrattazione collettiva, come la sola base per la cooperazione fra le Unioni e i datori di lavoro ». (*New York Times*, 12 aprile 1944). (1).

12. Il problema del contratto collettivo è stato però posto sul tappeto della politica del lavoro nord-americana in senso concreto con la Conferenza fra Lavoro e Impresa svoltasi nel novembre del 1945 a Washington su iniziativa del Presidente Truman.

E' noto infatti che la disciplina dei rapporti collettivi di lavoro in tanto può chiamarsi tale in quanto esista una forma stabilita — più o meno obbligatoria — di regolamento del rapporto (contratto collettivo); una forza esecutiva di tale contratto; una precisa procedura tassativamente preordinata per la risoluzione delle questioni che dalla esecuzione del contratto possano derivare.

Ora esisteva, sì, in America un Organo Statale per la risoluzione di tali questioni, il ripetuto Ufficio Nazionale per le Relazioni del Lavoro (*National Labor Relations Board* - N. L. R. B.), ma il suo intervento, sempre mediato e mai con forza obbligatoria, non eliminava l'inconveniente della non operatività del contratto collettivo e della sua pratica inefficacia ogni qual volta le parti non intendessero rispettarlo; soprattutto non riusciva a dirimere i conflitti sorti in sede di formazione dei contratti, quando le parti non raggiungevano fra loro l'accordo.

I grandi scioperi del dopoguerra resero evidenti tali deficienze della legislazione del lavoro nord-americana; e la Conferenza Lavoro-Impresa fu indetta proprio per tentare di escogitare un rimedio efficace.

Il Comitato direttivo della Conferenza, che era composto dai Presidenti delle due più importanti Federazioni del Lavoro americane, la A.F.L. ed il C.I.O., da una parte — e dai Presidenti dell'Associazione Nazionale Industriali e della Camera di Commercio degli S. U. dall'altra, nella formulazione del programma della Conferenza stessa stabilì specificamente, fra gli altri, i seguenti argomenti come le questioni principali di cui la Conferenza avrebbe dovuto occuparsi:

« n. 1: I limiti fino ai quali le dispute industriali possono essere ridotte con la piena e sincera accettazione da parte degli imprenditori del contratto collettivo, in tutti i casi nei quali

(1) *Text of American Federation of Labor Committee's Recommendations for the Post-War World* - The New York Times, 12-4-1944.

i lavoratori scelgano di organizzarsi per contrattare collettivamente su questioni di salari, di orari di lavoro e di condizioni di lavoro

« n. 4: I limiti nei quali le dispute industriali possono essere ridotte con il riconoscimento e la procedura organizzata per negoziare anzitutto i contratti tra una Unione ed un datore di lavoro; ed i limiti fino ai quali dovrebbero esser presi dei provvedimenti per attuare una conciliazione nell'ipotesi in cui i negoziati dovessero apparire non suscettibili di prosecuzione.

« n. 5: I limiti fino ai quali le dispute industriali possono essere ridotte con provvedimenti inclusi nei contratti collettivi, come i seguenti:

a) la procedura da seguire per la sistemazione delle dispute e dei gravami durante la vita di un contratto e la negoziazione di un contratto successivo;

b) la disposizione che, una volta che un contratto sia stato firmato, nessuno sciopero o serrata possa svolgersi mentre esso è in corso, ma che ogni disputa al riguardo debba essere risolta fra le parti con altri appositi mezzi previsti già nel contratto;

c) quando i negoziati fra le parti riguardanti le condizioni di rinnovazione di un contratto siano falliti, dovrebbero essere stabiliti dei provvedimenti per il rapido uso della conciliazione, della mediazione e se necessario dell'arbitrato volontario

d) venga presa in considerazione l'azione necessaria da parte delle Unioni per controllare la condotta dei loro membri quando essa si riveli in violazione di un accordo e l'azione necessaria da parte del datore di lavoro per controllare il proprio complesso di funzionari e supervisori che assumano dipendenti in violazione di un accordo... » (*The New York Times*, 26 ottobre 1945) (1).

Come vedesi, in tale programma si sottopone all'esame ed all'attenzione della Conferenza non soltanto la necessità che la contrattazione collettiva divenga la norma nella regolamentazione dei rapporti di lavoro, ma anche un progetto concreto ed abbastanza circostanziato della procedura da adottare per assicurare al contratto collettivo vita, efficacia ed obbligatorietà, proponendo i mezzi per la soluzione delle dispute che dovessero sorgere per la sua attuazione e per la rinnovazione del contratto una volta scaduto. Vero che non ancora si giunge a proporre una vera e propria esecutività obbligatoria del contratto; ma è già molto che il Comitato, in un rapporto ufficiale al Presi-

(1) *Proposed Agenda for the Labor - Management Conference called for November* - The New York Times, 26-10-1945.

dente degli S. U., abbia ravvisato l'opportunità di trattare il problema, caldeggiandone la soluzione.

Dal canto suo il Presidente Truman, nell'indirizzo inaugurale alla Conferenza così ebbe a sottolineare l'importanza della definizione concreta dei contratti collettivi:

«... Se il Lavoro e l'Impresa in un'industria o in una Società riscontrano che non possono venire ad un accordo, deve essere trovata una strada per risolvere i loro attriti senza arrestare la produzione

«..... Alla base di ogni considerazione c'è non soltanto il diritto, ma il dovere di addivenire ad un contratto collettivo

«..... Se ciò fallisce, se la contrattazione non produce alcun risultato, allora deve esservi la volontà di adoperare una qualche attrezzatura imparziale per raggiungere delle decisioni sulla base di fatti e realtà provate, invece che su voci o su propaganda o su dichiarazioni partigiane

«... Questo è il modo per impedire serrate e scioperi. Questo è il modo per mantenere in corso la produzione.

«Noi dovremo trovare metodi non solo per la pacifica negoziazione dei contratti di lavoro, ma anche per assicurare la pace industriale durante il periodo di tali contratti. I contratti una volta fatti devono essere mantenuti in vita e dovrebbero essere modificati soltanto nelle forme stabilite d'accordo fra le parti. Se noi vogliamo che vi sia fiducia negli accordi stipulati deve esservi responsabilità ed integrità da ambo le parti nell'eseguirli...» (*New York Times*, 6 novembre 1945) (1).

Come vedesi, la strada additata dal massimo esponente del potere esecutivo degli S. U. è ben chiara: la necessità del contratto collettivo e dell'apprestamento dei mezzi per la sua esecuzione.

Sulla scorta del programma e dell'indirizzo suddetto, la Conferenza svolse i propri lavori frazionandosi in numerosi Comitati, costituiti tutti da rappresentanti dei datori di lavoro, dei lavoratori e del pubblico. Tali Comitati conclusero i loro lavori con una relazione pubblicata il 29 novembre 1945 e nella quale, a proposito del contratto collettivo, fu stabilito quanto segue:

«1° *La contrattazione collettiva* iniziata prontamente ed in buona fede a seguito del riconoscimento di un rappresentante contrattuale appositamente designato (o con l'accettazione del datore di lavoro o a mezzo di una procedura legittimamente costituita) si ritiene che costituisca il primo passo per evitare

(1) *Text of Truman Address to the Labor - Management Conference - The New York Times*, 6-11-1945.

l'azione di sciopero da parte dell'Unione o il rifiuto a contrattare da parte del datore di lavoro

« Il datore di lavoro non dovrebbe porre in discussione il suo obbligo a contrattare con l'Unione designata come rappresentante contrattuale per tutti i lavoratori di una unità contrattuale appositamente stabilita

« 2° Se la contrattazione collettiva non è sbocciata in un accordo, le parti dovrebbero ricorrere alla *conciliazione*. Tale conciliazione potrebbe essere privata o pubblica, e se pubblica, locale, statale o federale a seconda delle circostanze.

« La conciliazione tuttavia non dovrebbe costituire la prima risorsa delle parti, ma bisognerebbe farvi ricorso soltanto dopo un ragionevole tempo e dopo che fosse stato sperimentato ogni sforzo per raggiungere l'accordo con i negoziati diretti.

« 3° Se i negoziati diretti e la conciliazione non hanno avuto successo, le parti possono considerare l'opportunità di un *arbitrato volontario*. Pur tuttavia, prima che si scelga l'arbitrato volontario come mezzo per sistemare le questioni non risolte, le parti stesse dovrebbero porsi d'accordo sulla precisazione delle questioni, sulle condizioni di compromissione e sui principii e fattori per i quali arbitratore dovrà essere il Governo » (*The New York Times*, 30 novembre 1945) (1).

Le conclusioni cui pervennero i Comitati tecnici appaiono quindi abbastanza precise e categoriche: ma tale categoricità è più apparente che reale. Infatti, in fine delle loro relazioni essi inserirono quella che si potrebbe chiamare una clausola di stile di ogni progetto o programma di legislazione lavoristica nord-americana e cioè che: « niente in questa relazione è inteso in alcun modo a raccomandare un arbitrato obbligatorio, cioè un arbitrato non volontariamente accolto dalle parti ».

Conseguentemente, quando la stampa tecnica del Nord America sostiene che il Lavoro e l'Impresa « nella loro conferenza di Washington raggiunsero l'accordo sulla contrattazione collettiva con le Unioni, nonché sulla soluzione delle dispute sorgenti dai contratti e su affari di minore importanza » (*The New Republic*, 10 dicembre 1946), essa appare più ottimista che realistica: ed il perdurare dei grandi conflitti di lavoro ne è buona dimostrazione.

Anche la questione della disciplina giuridica del contratto collettivo resta pertanto un problema ancora aperto nella politica e nel diritto del lavoro degli U. S. A.

(1) *Texts of Reports of Three Committees Approved by the Labor - Management Conference* - The New York Times, 30-11-1945.

IV - I GRANDI SCIOPERI DEL DOPOGUERRA

13. Giunti a questo punto dell'esame della legislazione e della situazione del lavoro del Nord America è opportuno aprire un'ampia parentesi per considerare lo svolgimento di un fenomeno contingente che costituisce l'elemento determinante della politica del lavoro degli S. U., agendo come catalizzatore della crisi del dopoguerra: i grandi scioperi, cioè, dell'inverno 1945-46.

Tutto quanto si è detto finora, infatti, circa la lenta e tormentosa gestazione dei nuovi istituti e principii lavoristici (del contratto collettivo, dell'Unionismo obbligatorio, del riconoscimento giuridico delle Unioni, ecc.) e quanto si dirà in seguito circa il tortuoso ma continuo procedere della nuova politica del lavoro nella direzione di una sempre maggiore ingerenza dello Stato nella disciplina dei rapporti di lavoro e nell'attuazione di una economia programmata, non si spiegherebbe agevolmente astraendo dal fatto concreto dei grandi conflitti del lavoro in atto.

Lo svolgimento di tale fenomeno, di portata nazionale, si inserisce nello sviluppo della politica del lavoro statunitense, volta a volta come causa o come conseguenza di vari avvenimenti ed iniziative: la stessa Conferenza Lavoro - Impresa, i provvedimenti presidenziali, i progetti legislativi di programma economico (*Full employment*, assistenza sanitaria ecc.) si attuano parallelamente ai grandi scioperi, e sotto la spinta di essi.

Ecco perchè ne appare necessaria una breve esposizione storica.

a) *Lo sciopero dei lavoratori della General Motors.*

14. L'improvvisa ed impreveduta cessazione della guerra nell'agosto del 1945 determinò come si è detto una brusca e grave ripercussione sui rapporti di lavoro negli U. S. A. Infatti il Governo, avvalendosi della legislazione di guerra, rispose in tronco tutti i grandi contratti per fornitura bellica. Tale risoluzione provocò una contrazione del lavoro, e, a parte la disoccupazione di vaste masse di lavoratori, si verificò nelle industrie di guerra una contrazione dell'orario di lavoro, nel senso che il lavoro straordinario fu completamente abolito e la settimana lavorativa fu notevolmente ridotta. Tale situazione produsse a sua volta una corrispondente contrazione dei salari dei lavoratori, alla quale non seguì naturalmente nessuna corrispondente riduzione del costo della vita. Cominciò quindi un movimento da parte delle organizzazioni di lavoro per ottenere

una maggiorazione di paga corrispondente allà riduzione conseguita alla minor durata della settimana lavorativa.

La misura in contestazione era di circa un terzo del salario.

Una delle industrie più colpite da tale riduzione fu ovviamente l'industria automobilistica, che era stata fino a quel momento adibita quasi per intero alla produzione di guerra.

L'Unione dei Lavoratori dell'Automobile (*United Automobile Workers - U. A. W.*) inquadrata nella Confederazione delle Organizzazioni Industriali (C. I. O.) costituisce la più numerosa e potente unione degli Stati Uniti e forse del mondo, dal momento che annovera oltre un milione di iscritti. Essa è inoltre molto ben organizzata e diretta, per cui si trovò in condizioni particolarmente favorevoli per agitare per prima la grossa questione degli aumenti di salario.

L'industria automobilistica degli Stati Uniti dal canto suo è esercitata principalmente da tre grandi Società: la Ford, la General Motors, la Chrysler.

Gli ambienti direttivi della U. A. W. decisero con accorta strategia di non affrontare contemporaneamente tutte tre le grandi Società automobilistiche, ma di avanzare la loro richiesta ad una sola di esse, onde giocare sulla concorrenza fra le tre, speculando sull'ovvio interesse che tutte tre avevano — nel delicato momento della riconversione e quindi della corsa alla produzione ed all'accaparramento dei mercati civili — a produrre ciascuna più presto e più delle altre.

La società prescelta fu la General Motors, alla quale l'Unione dei Lavoratori dell'Automobile, per tramite del capo del gruppo lavoratori della General Motors, Walter P. Reuther, avanzò una richiesta di contrattazione collettiva per ottenere un aumento di salario nella misura del 30%.

Ma se la richiesta si fosse limitata a questo, non esorbirebbe dal campo delle consuete domande di aumento di salario e avrebbe un particolare interesse soltanto per la mole degli interessi implicati. La richiesta dell'Unione lavoratori ha invece una importanza veramente eccezionale per il modo in cui essa fu impostata: infatti i lavoratori non soltanto richiesero l'aumento dei salari nella misura del 30%, ma richiesero anche che la Società non aumentasse i prezzi di vendita del prodotto.

L'impostazione politico-economica della questione è nuova nella storia delle relazioni di lavoro statunitensi: essa prescinde da una semplice questione salariale per assurgere all'importanza di un nuovo sistema economico. I lavoratori sostennero che il loro interesse non fosse soltanto quello del maggior salario; ma riconoscendo in sè stessi anche la figura di consumatori del prodotto e comunque facendosi portavoce di un pub-

blico interesse richiesero che la Società non riversasse sul pubblico l'onere del maggior salario.

A tale domanda la Società oppose un netto rifiuto, adducendo a motivo che non le era possibile dal punto di vista economico concedere l'aumento di salario senza aumentare i prezzi.

Ma l'Unione Lavoratori era preparata a questa obiezione e replicò sostenendo che la Società, per gli enormi profitti accumulati durante la produzione di guerra e per la forte riduzione di pesi fiscali accordata recentemente dal Governo, poteva ben concedere gli aumenti di salario richiesti senza aumentare i prezzi di vendita e senza perciò falciadiare notevolmente il suo profitto. Ed alla risposta negativa da parte della Società, l'Unione replicò ancora, richiedendo che la Società stessa esibisse i suoi registri e libri contabili, onde accertare se poteva o meno concedere i salari senza l'aumento dei prezzi.

La complessa negoziazione andò avanti per circa tre mesi: l'Unione Lavoratori, dopo aver invano tentato di risolvere contrattualmente la disputa, il 19 novembre del 1945 propose di sottoporre l'intera contestazione ad un arbitrato; anche l'arbitrato fu però sostanzialmente rifiutato dalla General Motors, la quale in una lettera diretta nella stessa data al Presidente Truman lamentava gli eccessivi poteri delle Unioni, e l'uso ricattatorio che di tali poteri le Unioni facevano. Si noti che proprio in quegli stessi giorni si stava svolgendo a Washington la Conferenza Lavoro-Impresa, cui aveva dato origine proprio l'addensarsi degli scioperi.

Nella sua lettera Walter P. Reuther, capo della Unione dei Lavoratori della General Motors invitava perentoriamente l'Impresa ad aderire alla sua offerta di arbitrato per le ore 4 del successivo giorno 20; la risposta non venne, per cui si iniziò lo sciopero.

Lo sciopero, che ha assunto una importanza nazionale è stato uno dei più lunghi della storia del lavoro nord-americano; esso è durato oltre tre mesi; i lavoratori hanno ottenuto un aumento di salario del 19%; l'impresa però ha mantenuto fermo il suo rifiuto ad esibire i propri libri contabili.

Durante le varie trattative svoltesi per la composizione dello sciopero è intervenuto direttamente il Presidente degli Stati Uniti, nonchè il Ministero del Lavoro; tirando le somme deve concludersi che sostanzialmente i lavoratori non sono riusciti ad imporre il loro punto di vista circa la inscindibilità dei tre elementi salario-profitto-prezzi e la complementarità di essi ai fini della determinazione dei rispettivi ammontari. Ma questa coraggiosa battaglia, anche se non del tutto vittoriosa, non è

stata però sterile; essa ha posto all'ordine del giorno della politica economica degli U. S. A. la necessità che i rapporti di lavoro vengano considerati come un elemento essenziale della intera vita del Paese; che si addivenga ad una regolamentazione di detti rapporti, attraverso contrattazioni collettive, procedimenti di conciliazione e, in caso di conflitto non risolvibile contrattualmente, arbitrati; soprattutto ha sottolineato l'inscindibilità della relazione tra lavoro, prezzi e profitti ed ha quindi resa evidente la necessità di una forma di economia programmata la quale regoli sulla base delle concorrenti esigenze del Lavoro delle Imprese e del Consumo (cioè del Pubblico) l'intera produzione degli Stati Uniti d'America.

b) *Lo sciopero dei lavoratori dell'acciaio.*

15. Lo sciopero dei Lavoratori dell'Acciaio, svoltosi quasi contemporaneamente a quello dei Lavoratori dell'Automobile e sotto la direzione dello stesso C. I. O. al quale anche i lavoratori dell'Acciaio (*United Steel Workers*) sono affiliati, e diretto personalmente dal capo del C. I. O. Philip Murray, ha avuto un carattere diverso da quello della General Motors; infatti in esso i lavoratori si sono limitati unicamente e semplicemente a chiedere un aumento di salario di due dollari al giorno, senza avanzare nessuna richiesta in merito ai prezzi di vendita; la battaglia per la difesa dei prezzi è stata quindi sostenuta esclusivamente dal Governo, il quale in virtù delle leggi di guerra esercitava il controllo sui prezzi.

L'andamento dello sciopero è stato il seguente: i lavoratori dell'acciaio tentarono fin dal settembre di ottenere che la U. S. Steel Corporation accedesse ad una trattativa di contratto collettivo sulla base della loro richiesta di aumento di salario di due dollari al giorno.

La Società rifiutò perfino di iniziare discussioni con l'Unione prima che il Governo assicurasse un aumento di prezzo su larga scala. Il Ministro del Lavoro Schwollenbach intervenne due volte per richiedere che la Società aderisse a far incontrare i propri rappresentanti con quelli dell'Unione. L'Impresa rifiutò. Fu soltanto dopo che il Governo recedette dalla sua posizione di difesa dei prezzi e promise alla U. S. Steel un aumento di 4 dollari per tonnellata sul prezzo di vendita, che la Società aderì a riprendere i negoziati di contratto collettivo con l'Unione.

Ma anche dopo la promessa di aumento di prezzo le negoziazioni si arrestarono di nuovo; il Presidente Truman decise allora di intervenire egli stesso con il Comitato per l'Accertamento dei Fatti, che all'uopo aveva nominato. Dopo lunghi negoziati egli avanzò una proposta di compromesso: un aumento

di salario cioè di 18.5 cents all'ora. L'originaria richiesta dell'Unione era di 25 cents; l'originaria offerta della Società era di 12.5 cents; cosicchè la proposta presidenziale veniva a dividere la differenza. Nel fare detta proposta il Presidente Truman fece rilevare al Capo dell'Unione dei Lavoratori, Philip Murray, che essa avrebbe significato « un sostanziale anche se non totale recupero della perdita dei guadagni settimanali dei lavoratori ». L'Unione accettò la decisione di Truman; l'Impresa la respinse.

La resistenza della U. S. Steel era parallela a quella della General Motors nella contemporanea vertenza con i lavoratori dell'automobile: evidentemente le due grandi Società seguivano la stessa politica di resistenza nei confronti delle richieste dell'Unione e soprattutto nei confronti dell'ingerenza del Governo. Fu soltanto dopo ulteriori laboriose trattative che la vertenza fu composta e lo sciopero ebbe termine.

L'ampiezza però di questo sciopero (vi erano implicati circa 400 mila lavoratori) e soprattutto la sua contemporaneità con quello della General Motors, ha contribuito a richiamare l'attenzione del pubblico e del Governo degli Stati Uniti sulla necessità di apprestare una legislazione del Lavoro capace di eliminare così vaste e gravi interruzioni nella produzione e di giungere ad una composizione negoziale o giurisdizionale dei conflitti di lavoro.

Detta legislazione, proposta dal Presidente e, come si vedrà in seguito, ostacolata dal Congresso, non è ancora stata adottata in una forma netta e decisiva. Ma l'aumentare delle gravi crisi del lavoro — sono tuttora in corso altri grandi scioperi, quali quello dei Minatori e quello dei Ferrovieri — rende tale necessità sempre più pressante e porterà senza dubbio ad una legislazione in tali sensi, malgrado le resistenze volta a volta alternantisi negli ambienti capitalistici ed in quelli del lavoro.

V. — LA NUOVA POLITICA PRESIDENZIALE

16. Sotto la spinta dei concorrenti fenomeni indicati all'inizio di questa relazione e soprattutto per effetto dei grandi scioperi industriali sopra esposti, il Presidente Truman, che rappresenta l'orientamento progressista nella politica economica nord-americana e sostanzialmente il continuatore della politica di Roosevelt del *New Deal* ritenne, nell'autunno del 1945, che fosse necessario l'intervento attivo del Governo nella disciplina dei rapporti di lavoro e nella soluzione dei giganteschi conflitti fra il lavoro e l'impresa.

In tale indirizzo politico il Presidente si trovava ostacolato soprattutto dalla tradizionale mentalità liberistica degli Stati

Uniti, la quale portava sia gli ambienti capitalistici che quelli del lavoro a considerare con prevenzione ed opposizione ogni orientamento politico tendente ad instaurare una ingerenza dello Stato nelle questioni della produzione e del lavoro, in quanto che da tale intervento e gli uni e gli altri temevano una limitazione della rispettiva autonoma libertà di difesa e di regolamento dei propri interessi.

Questa particolare situazione ha messo il Presidente in condizione di limitare la sua opera ad una offerta di assistenza governativa verso quella delle parti che poteva averne maggior bisogno; impedendogli di agire nella forma di un vero e proprio intervento legislativo per regolare e dirimere i conflitti.

Questa difficoltà in cui il Presidente è venuto a trovarsi: spiega l'incertezza, l'ambiguità ed il carattere, per così dire, di tentativo della sua nuova politica; ma è molto significativo che nell'attuazione di essa egli si sia visto sorretto più spesso dall'appoggio degli ambienti del lavoro che da quelli capitalistici; e, dato il perdurare della necessità di una regolamentazione statale e dell'orientamento presidenziale in tale senso, è da ritenere che tale nuova politica troverà, dopo le elezioni di quest'anno, la sua piena realizzazione legislativa.

17. Il 30 ottobre del 1945 il Presidente Truman annunciò in un messaggio radio al popolo degli Stati Uniti la sua nuova politica.

Contemporaneamente, egli indisse a Washington una Conferenza plenaria alla quale invitò i rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro, perchè di comune accordo apprestassero i mezzi e le procedure atte a giungere ad un componimento delle questioni e dei conflitti fra loro intercorrenti.

Infine, per regolare l'aumento dei salari nel periodo contingente e cioè fino alla definizione della Conferenza suddetta, il Presidente, avvalendosi dei poteri speciali di guerra ancora vigenti, emanò un ordine esecutivo per stabilire i casi nei quali fossero leciti determinati aumenti di salari.

La nuova politica presidenziale può dividersi in tre tempi o fasi:

a) tentativo di risolvere le dispute ed i conflitti di lavoro attraverso la esclusiva iniziativa e collaborazione del lavoro e delle imprese, mediante la Conferenza Lavoro-Impresa;

b) tentativo di imporre una soluzione statale dei conflitti mediante la nomina di un apposito Comitato per l'Accertamento dei Fatti (*Fact Finding*);

c) tentativo infine di inquadrare la questione dei conflitti di lavoro e quindi del regolamento dei rapporti di lavoro in un

più ampio e generale programma economico nazionale in modo da attuare attraverso la legislazione per la occupazione totalitaria (*Full Employment*) un piano annuale di economia programmata.

Come vedesi, si tratta di un programma organico di regolamentazione della produzione e del lavoro del Paese da parte dello Stato; programma che, come si è detto, non ha ancora trovata la sua piena attuazione, ma che è ormai entrato fra i problemi fondamentali della politica economica statunitense, ed è fortemente appoggiato dagli ambienti politici più progressisti e soprattutto — il che è caratteristico — dagli ambienti del Lavoro; pertanto esso è in via di quotidiana attuazione.

Esamineremo partitamente le tre fasi del programma presidenziale.

a) *La conferenza lavoro-impresa.*

18. Di fronte alla crisi incombente, il Governo degli Stati Uniti avrebbe dovuto intervenire direttamente per risolvere e decidere i conflitti di lavoro in corso. Un tale intervento avrebbe però spaventato gli ambienti capitalistici degli Stati Uniti e lo stesso popolo, orientato tradizionalmente verso la conservazione della libera iniziativa dei singoli e verso l'esclusione di ogni intervento statale dalla risoluzione dei conflitti. Conseguentemente il Governo ricorse ad un mezzo termine: indisse cioè attraverso l'autorità del Presidente una conferenza fra i principali rappresentanti delle imprese e dei lavoratori.

Tale conferenza costituiva un estremo tentativo di composizione negoziale del conflitto di lavoro in corso; ad essa si diresse il Presidente con un messaggio inaugurale nel quale, dopo aver tassativamente precisato, onde neutralizzare la suddetta preoccupazione di intervento statale, che egli non intendeva esercitare nessuna diretta influenza sui risultati delle negoziazioni, così fissò gli argomenti in discussione:

a) Necessità assoluta che i rappresentanti delle due categorie contrapposte riconoscessero la inderogabilità della negoziazione collettiva come base e fondamento del regolamento dei rapporti di lavoro.

b) Definizione delle procedure da attuare nella ipotesi che detta contrattazione collettiva fallisse, in modo da predisporre oltre il contratto collettivo anche dei procedimenti di conciliazione e di arbitrato.

c) Necessità comunque di evitare di ricorrere alle soluzioni violente dei conflitti di lavoro e cioè di evitare l'interruzione della produzione con scioperi o serrate.

Il Presidente non affrontò in tale suo messaggio inaugurale la questione contingentemente più grave, cioè quella dei salari e dei prezzi, che già tormentava la politica economica degli Stati Uniti in quel momento e che costituiva il vero motivo della convocazione della Conferenza; e non l'affrontò perchè nel rapporto fattogli qualche giorno prima, cioè in data 25 ottobre, i rappresentanti delle Unioni di lavoro e dell'Industria avevano implicitamente escluso tale argomento dal programma della Conferenza; viceversa il Presidente fece espressa menzione dei conflitti di giurisdizione e di competenza che, come si è già visto, sorgevano di frequente fra le Unioni circa la rappresentanza dei rispettivi organizzati, ponendo come compito della Conferenza stessa la eliminazione di tali conflitti.

19. La Conferenza durò circa un mese: ad essa parteciparono 39 membri, di cui 18 in rappresentanza degli Industriali, 18 in rappresentanza dei lavoratori e 3 rappresentanti del pubblico in genere.

Alla fine dei lavori furono compilati numerosi rapporti dai quali sostanzialmente emergono i seguenti risultati concreti (1):

a) Fu riconosciuta da ambo i lati la necessità che i rapporti di lavoro venissero regolati con *contratti collettivi* e che quindi la negoziazione collettiva costituisse la base per la soluzione dei conflitti di lavoro.

b) Fu consigliato che, in caso di impossibilità di regolamento del rapporto mediante il contratto collettivo, si istituisse una *procedura di conciliazione* da svolgere per tramite di un Servizio di Conciliazione Federale al disopra delle parti, con composizione paritetica di elementi designati dalle principali Organizzazioni di datori di lavoro e di lavoratori.

c) Fu consigliato infine che, nella ipotesi che neppure attraverso tale procedura di conciliazione potesse addivenirsi alla soluzione dei conflitti, si istituisse ancora una *procedura di arbitrato*, dipendente sempre dal Servizio di Conciliazione Federale, arbitrato le cui modalità e compiti precipui venivano demandati alle pattuizioni dei singoli contratti di lavoro.

La Conferenza precisò, così come aveva fatto il Presidente nel suo messaggio, che le procedure suddette dovevano però intendersi come volontarie e giammai obbligatorie.

Nessun accordo fu invece raggiunto per quanto riguardava le dispute sulla giurisdizione e competenza delle varie Unioni nella rappresentanza dei propri organizzati.

(1) da: *Texts of the Reports of Three Committees Approved by the Labor - Management Conference* - The New York Times, 30-11-1945.

Nessuna parola si fece, come si è già detto, sulla scottante questione contingente della politica dei salari e dei prezzi.

E' però di particolare rilievo che nel corso della Conferenza i rappresentanti dei lavoratori e particolarmente quelli del C.I.O., cioè dei lavoratori industriali, dimostrarono l'orientamento più progressista, tentando di porre sul tappeto tutte le questioni, compresa quella dei salari e dei prezzi.

E' interessante considerare il commento fatto alla conferenza nella rivista *The New Republic* che rappresenta l'orientamento dei lavoratori ed in ispecie del C.I.O. Dopo aver considerato (19 novembre 1945, pag. 661) che « in contrasto alla contrattazione collettiva — sulla necessità della quale ambo le parti sono ora di accordo contrariamente alla situazione verificatasi dopo la guerra scorsa — una politica nazionale salari-prezzi-profitti non è ancora stata accettata come istituzione nel pensiero economico del Paese... », la rivista osserva: « Il bisogno di più adeguati uffici e metodi per la contrattazione collettiva è abbastanza reale. Il *War Labor Board* è in procinto di estinguersi. Gli imprenditori hanno da lungo tempo riconosciuto, sia pure con riluttanza, il vantaggio di trattare con le domande dell'Unione in termini pacifici piuttosto che con la forza e con la violenza. Alcune delle proposte sottoposte dagli imprenditori alla Conferenza suggeriscono che essi sono realmente interessati ad incrementare le procedure per il contratto collettivo. Vi è ragione di sperare che la Conferenza possa raggiungere delle formule di mutua soddisfazione, sulle quali il Governo ed il Congresso potranno agire... ». Successivamente però la rivista stessa considera (10 dicembre 1945, pag. 785): « Il Lavoro e l'Impresa non sono ancora pronti all'accordo sulla necessità di aumentare i salari senza aumento di prezzi, sui mezzi per giungere ad un arbitrato delle dispute quando i contratti siano spirati, sulla procedura e sulla finalità dell'accertamento dei fatti per illuminare queste decisioni, sulla disciplina dei contratti e su altre questioni. Essi nella loro Conferenza di Washington si posero di accordo sulla contrattazione collettiva con le Unioni, sulla sistemazione delle dispute sorgenti in regime contrattuale e su altre minori questioni. Essi si separarono non con rancore ma con la sensazione che sarà possibile fare ulteriori progressi soltanto dopo che parte dei dissaccordi siano stati superati nel campo dell'azione... ».

Ed ancora (26 novembre 1945, pag. 695): « Philip Murray, Presidente del C.I.O. ha tentato nella Conferenza Lavoro-Impresa in Washington di venire in sostegno della politica presidenziale sui salari-prezzi... E' sembrato in effetti però come se le Imprese volessero sfidare le Unioni a scioperare per il

conseguimento dei salari ai quali i lavoratori credono di aver diritto». E concludeva avvertendo: «... Questo potrebbe essere però un affare rischioso: i lavoratori potrebbero anche perdere; ma una vittoria potrebbe essere per l'Impresa anche più costosa, a lungo raggio, di una sconfitta. Il Lavoro, frustrato nel campo della contrattazione collettiva, abitualmente si volge tanto più vigorosamente all'azione politica».

Conseguentemente, come vedesi, e come già si è osservato parlando del Contratto collettivo, la Conferenza Lavoro-Impresa si risolse in un fallimento; e si risolse in un fallimento proprio perchè si pretendeva di regolare una posizione di contrasto senza conferire alla decisione nessuna autorità; si pretendeva decidere una lite senza il potere di decisione, ma lasciando la decisione stessa alla volontà delle parti in lite, il che, da che mondo è mondo, si è rivelato essere impossibile.

Si esaurì così il primo dei tentativi sperimentato dal Presidente Truman.

b) *La nuova legislazione sui conflitti industriali.*

20. A seguito del fallimento della Conferenza Lavoro-Impresa e sotto la spinta sempre più violenta dei grandi scioperi industriali che sembravano giunti ad un punto morto proprio per la mancanza di qualsiasi norma che consentisse allo Stato di intervenire — nel disaccordo delle parti — per comporre o comunque risolvere e decidere le vertenze, il Governo americano stabilì di prendere l'iniziativa proponendo al Congresso ed al Paese una serie di leggi tendenti appunto a conferire al Governo i poteri per intervenire direttamente nella soluzione dei conflitti di lavoro.

Questa nuova legislazione fu annunciata direttamente dal Presidente Truman al popolo degli S. U. con un messaggio del 3 dicembre 1945. In detto messaggio il Presidente propose in concreto la istituzione di appositi *Comitati per l'Accertamento dei Fatti* nelle contestazioni del lavoro, denominati appunto *Comitati Fact Finding*. Detti Comitati, di nomina governativa, dovevano accertare quali fossero le vere situazioni di fatto di ogni conflitto del lavoro in corso; dovevano emettere alla fine del loro esame un parere o relazione; sia in pendenza della nomina del Comitato, sia durante il periodo dell'esame, e cioè fino alla pubblicazione della relazione, non doveva essere possibile nessuna interruzione di lavoro. La tradizionale preoccupazione liberistica Nord-Americana era rispettata, perchè la decisione del Comitato non era vincolante per alcuna delle parti. Ciò nonostante, però, il Presidente riteneva che il parere emes-

so da detti Comitati avrebbe esercitato sulla opinione pubblica — e quindi sulle parti in contestazione — una tale influenza da equivalere sostanzialmente ad una obbligazione espressa.

E' di particolare interesse, ai fini di una esatta valutazione del mutamento della politica Nord-Americana nel campo del lavoro, tener presenti alcune delle più importanti affermazioni fatte dal Presidente nel suo messaggio (*The New York Times* 4 dicembre 1946) (1).

« ... Invece di conservare al Governo Federale il potere sugli accordi dei salari e del lavoro e sulle relazioni industriali, potere che una guerra totale aveva reso necessario, i più eminenti dirigenti dell'impresa e del lavoro furono invitati a proporre un programma in base al quale le relazioni del lavoro sarebbero di nuovo state restituite nelle mani delle persone direttamente interessate.

« La Conferenza è ora chiusa...

« ... Qualche accordo su pochi principii generali è stato anche raggiunto. Per esempio l'accordo sui principii della contrattazione collettiva e le proposte sulla procedura dettagliata da usare, l'accordo sul rafforzamento e allargamento del servizio di conciliazione governativa, il riconoscimento della necessità di eliminare la discriminazione nel collocamento, l'accordo sulla soluzione con arbitrato volontario delle lagnanze relative ai contratti di lavoro e delle dispute riguardanti la loro interpretazione — questi sono tutti fatti notevoli.

« Ma sulla questione di importanza principale, di come cioè evitare le interruzioni di lavoro quando questi espedienti siano falliti, la Conferenza non giunse a nessun accordo.

« Non riuscendo a ciò, la Conferenza non fu capace di raggiungere l'obbiettivo più necessario per una riconversione favorevole...

« ... La storia delle relazioni del lavoro ha provato che quasi tutte le questioni del lavoro possono e dovrebbero essere risolte con una onesta e sincera contrattazione collettiva.

« La grande maggioranza delle questioni che non sono sistemate con la contrattazione collettiva possono venir risolte attraverso la conciliazione governativa...

« ... In quelle industrie nelle quali l'Impresa ed il Lavoro non possono comporre le loro differenze, il Pubblico ha il dovere di parlare e di agire attraverso il Governo Federale.

« In ultima analisi, il Lavoro, l'Impresa ed il Pubblico hanno lo stesso interesse...

« Io ora suggerisco al Congresso che sia approvata nel più

(1) *Text of the President's Message for Legislation on Industrial Disputes* - in *The New York Times*, 4-12-1945.

breve tempo possibile una legislazione ben meditata ed efficiente a provvedere mezzi adeguati per risolvere le dispute industriali ed evitare la lotta industriale.

« Io raccomando che per la risoluzione delle dispute industriali in industrie di importanza nazionale per la loro ampiezza, siano adottati i principii che regolano il *Railway Labor Act*...

« ... L'obiettivo dovrebbe essere di garantire con la legislazione soltanto quelle interruzioni di lavoro che il Segretario del Lavoro certifica al Presidente essere vitali per l'interesse nazionale.

« Nelle dispute del lavoro in tali industrie, quando la contrattazione collettiva è fallita ed il Servizio di Conciliazione del Governo Federale è stato incapace di condurre le parti ad un accordo e il Segretario del Lavoro è stato incapace ad indurre le parti a sottoporre volontariamente la controversia ad un arbitrato, io raccomando la seguente procedura:

« ... Il Presidente o un suo funzionario debitamente autorizzato dovrebbe avere il potere di nominare entro cinque giorni un *Ufficio per l'Accertamento dei Fatti* simile all'ufficio di emergenza della R. L. A.

« « Durante questi cinque giorni dovrebbe essere illegale indire uno sciopero od una serrata o fare qualsiasi cambiamento nella misura della paga, nell'orario o condizioni del lavoro...

« ... L'Ufficio dovrebbe essere composto di tre o più cittadini eminenti...

« ... Mentre l'ufficio per l'Accertamento dei Fatti sta deliberando, e per cinque giorni dopo, dovrebbe essere illegale indire uno sciopero o serrata...

« ... Le parti non sarebbero costrette per legge ad accettare i risultati o seguire le raccomandazioni dell'ufficio per l'Accertamento dei Fatti, ma il pubblico dovrebbe conoscere tutti i fatti. Il risultato, ne sono sicuro, sarebbe nella maggior parte dei casi che ambedue le parti accetterebbero le raccomandazioni, così come è accaduto nella maggior parte delle dispute del lavoro ferroviario ».

21. Queste proposte del Presidente incontrarono però una violenta opposizione da parte di tutti gli ambienti del paese.

Tale opposizione era spiegabile da parte dei datori di lavoro i quali si erano sempre opposti ad ogni ingerenza statale nella soluzione dei rapporti di lavoro; ma non si attendeva, invece, da parte delle Unioni di lavoro, le quali avevano spesso richiesto, specie il C. I. O., l'appoggio dello Stato nella solu-

zione dei conflitti di lavoro, e nei recenti grandi scioperi, specie quello della General Motors, avevano proprio richiesto un controllo sulle attività delle Imprese ed un vero e proprio accertamento dei fatti in contestazione. E' per tanto necessario osservare gli argomenti addotti dai rappresentanti delle Unioni per combattere l'iniziativa presidenziale.

Il Presidente dell'Unione dei Lavoratori dell'Automobile (U. A. W.), R. Y. Thomas, l'8 dicembre del '45 così precisava il punto di vista del C. I. O.:

« Secondo me è fuori dubbio che l'attuazione del Norton Bill avrà per risultato il fallimento della vera contrattazione collettiva...

« ... Le società, fondandosi sugli effetti restrittivi dell'azione del Presidente sulle nostre posizioni contrattuali, si rifiuteranno di contrattare onestamente...

« ... (Tale legge) strapperebbe dalle mani delle Unioni di lavoro le maggiori armi necessarie ad una efficace contrattazione collettiva con i gruppi direttivi anti-lavoro delle società miliardarie. E' mia diretta e personale esperienza che senza il diritto di scioperare nel momento scelto dall'Unione voi non potete contrattare collettivamente con il tipo di impresa che regge l'industria automobilistica.

« Voi dovrete starvene lì mansueti mentre l'Impresa direbbe di no. Nè le statistiche, nè la persuasione morale sono efficaci quando le mani dell'Unione sono legate...

« ... L'obbligatorio accertamento dei fatti diventerebbe arbitrato obbligatorio. Ed il diritto di ottenere migliori salari, orari e condizioni di lavoro andrebbe rapidamente perduto insieme al diritto di rifiutare il nostro lavoro ». (1)

Questo per il C.I.O. Dal canto proprio la Federazione Americana del Lavoro (A.F.L.) si mostrò egualmente contraria e solidale con il C.I.O. Il suo Presidente, infatti, William Green, nel testimoniare dinnanzi al Comitato della Camera circa il progetto di legge in questione, dichiarò che la proposta faceva rivivere la dottrina della cospirazione; distruggeva i principii fondamentali della legge Norris-La Guardia contro l'ingiunzione, ristabiliva il sistema di Governo delle ingiunzioni e permetteva i processi civili per danni a carico delle Unioni, dei loro funzionari e dei singoli membri.

In risposta a queste critiche il Presidente insistette nella sua proposta, precisando, per tramite del Segretario del Lavoro Schwollenbach, che il progetto di legge sull'accertamento dei fatti non tendeva a porre in atto una misura coercitiva e non

(1) *Thomas on Truman Plan* - The New York Times, 9-12-1945.

conteneva alcuna sanzione, ma soltanto la dichiarazione di illegalità degli scioperi iniziati durante il periodo di moratoria di trenta giorni previsto dal progetto.

22. In attesa delle discussioni innanzi al Congresso circa l'approvazione o meno della sua proposta, il Presidente, usufruendo ancora dei poteri straordinari della legge di guerra, procedette alla nomina del primo di tali Comitati *Fact Finding* proprio per lo sciopero della General Motors allora in corso.

Lo strano è che gli stessi lavoratori dell'automobile, i quali, come si è visto, si erano recisamente opposti per tramite del loro presidente Thomas all'approvazione della legge sui Comitati di accertamento, si dichiararono viceversa pienamente favorevoli alla nomina del Comitato nella particolare questione del conflitto di lavoro con la Generale Motors che direttamente li interessava. Al riguardo, mentre l'Impresa non fece commenti di sorta alla nomina del Comitato fatta dal Presidente in virtù del *War Powers Act*, i due rappresentanti dei lavoratori, R. Y. Thomas e Walter P. Reuther, osservarono:

« Noi siamo stati informati che il Presidente Truman ha nominato un Comitato *Fact Finding* per investigare le questioni che hanno condotto alla nostra attuale disputa con la General Motors.

« Il Comitato può essere sicuro della cooperazione dell'Unione per l'accertamento di tutti i fatti in discussione. Noi abbiamo dichiarato prima e ripetiamo ora che coopereremo con ogni gruppo o ufficio nello sforzo di risolvere la disputa su una base leale ed equa.

« Noi porremo innanzi al Comitato tutti i fatti e le cifre in nostro possesso relative alla capacità dell'impresa di pagare un aumento di salario del 30%.

« Noi sappiamo che l'aritmetica della situazione, come è rilevata dai fatti e dall'esame dei libri sociali da parte del Comitato, dimostrerà la giustezza e la pratica possibilità della nostra richiesta di aumento di salario del 30% ». (1)

Ciò dimostra che l'intervento statale nella disciplina dei rapporti e conflitti di lavoro, quand'anche venga combattuto in linea di principio, viene favorevolmente accolto, almeno dal Lavoro, nelle applicazioni concrete; il che significa che esso risponde ad una effettiva necessità di vita del Lavoro; necessità che finirà per aver ragione, prima o poi, delle varie astratte obiezioni di natura ideologica.

(1) *Replies to Critics - Statement by the NAM* - in *The New York Times*, 15-12-1945.

c) *La legislazione sociale ed il Full Employment.*

23. Per completare questa rapida traccia della situazione del lavoro negli U.S.A. è necessario considerare alcune tendenze e programmi legislativi che, pur non riferendosi strettamente al rapporto di lavoro ma piuttosto alla politica economica degli S. U., sono con il lavoro intimamente connessi, inquantochè il fattore lavoro costituisce di tale politica l'elemento principale.

Infatti, anzitutto — come si è ripetutamente accennato — è stata proprio la spinta dei grandi conflitti del lavoro e, sostanzialmente, la crisi del lavoro del dopoguerra che ha posto in luce la necessità di un intervento statale nella politica del lavoro; è parso però subito evidente come la condizione ed il presupposto per l'attuazione di tale nuova politica nel campo del lavoro dovesse essere un più ampio sistema di organizzazione statale dell'intera produzione e consumo della Nazione.

Inoltre, il bisogno più immediatamente avvertito dal pubblico Nord-Americano è quello di assicurare una occupazione totalitaria all'intera popolazione lavoratrice; bisogno reso addirittura indifferibile dallo spettro della gigantesca disoccupazione del dopoguerra.

Facendo leva su tale necessità, avvertita dalla pubblica opinione, il Governo ha presentato all'approvazione delle due Camere una serie di leggi, le quali, proprio per attuare l'occupazione totalitaria di tutti i lavoratori, prevedono la necessità che il Governo stesso tracci un programma economico nazionale, dosando e dirigendo i vari settori dell'attività produttiva a seconda delle maggiori o minori possibilità di consumo e quindi di sbocco. L'attuazione di un tale programma presuppone necessariamente la creazione di appositi organi ed enti statali che svolgano un'indagine di accertamento sulle possibilità della produzione industriale, sulla massa dei lavoratori occupati e disoccupati, sui mercati disponibili e sulle loro capacità di assorbimento; e che, successivamente, provvedano ad attuare l'intervento diretto dello Stato e delle sue risorse finanziarie per adeguare la produzione al consumo, ricolmando le eventuali deficienze di taluni settori dell'una o dell'altro, in modo da assicurare in ogni momento il pieno assorbimento di tutti i lavoratori del Paese.

Naturalmente un tale programma totalitario presuppone altresì la possibilità d'intervento della stessa forza politica statale anche in campo internazionale, all'oggetto di assicurare particolari mercati per lo sbocco della produzione esuberante, ovvero anche — ipotesi questa più difficile a verificarsi nella

economia statunitense —la fornitura di materie prime per la alimentazione di particolari rami di industria.

Come vedesi, tale programma economico integrale rientra più nel campo della politica economica che in quello della legislazione del lavoro in senso stretto; ma dal momento che il fine, e contemporaneamente la causa prima di esso è di assicurare la possibilità di lavoro a tutta la massa dei lavoratori, è necessario considerarlo ai fini dell'esame della situazione del lavoro negli U. S. A.

24. La paternità della legislazione del *Full employment* non risale veramente al Presidente Truman ma al Presidente Roosevelt, inquantocchè il relativo progetto fu presentato al Congresso degli Stati Uniti fin dal Gennaio 1944.

Esso però restò sospeso fino al settembre del 1945, quando il Presidente, nel suo messaggio al Congresso, ne sollecitò l'approvazione.

La discussione della legge diede origine a vivacissime dispute negli ambienti economici e del lavoro nord-americani.

Numerosi furono i suoi sostenitori, ma ancora più numerosi i suoi avversari, i quali vedevano in esso l'instaurazione di una economia programmata anche nel Nord-America, roccaforte dell'individualismo economico. Le più autorevoli riviste economiche e del lavoro dedicarono alla questione ampi studi: la rivista *Fortune* dell'ottobre 1945 pubblicò due esaurienti studi, uno di Milton Gilberts (1), esperto economico del Governo degli Stati Uniti, in favore del progetto, ed un altro del Prof. Sumner Slichter (2) contro il progetto stesso.

Gli argomenti addotti dal primo sono essenzialmente di natura economica, inquantocchè egli sostiene che il consumo di ricchezza pubblica richiesto per arginare in una economia programmata una crisi deflazionistica come quella del 1929-'33 è di gran lunga inferiore al costo della crisi stessa una volta che essa si sia verificata in un regime di libera ed incontrollata economia. Esaminando appunto la depressione 1929-'33 il Gilberts sostiene che il Governo degli Stati Uniti avrebbe dovuto erogare per sostenere il mercato in regime di economia programmata la somma di 25 miliardi di dollari, mentre la depressione del 1929-'33 provocò in regime liberistico una perdita di circa 50 miliardi solo per la riduzione dei profitti, senza contare la disastrosa liquidazione fallimentare degli impianti e gli effetti sulla disoccupazione di massa.

Il Gilberts si sforza inoltre di dimostrare che il sistema del *Full employment* non esclude la possibilità della libera iniziativa.

(1) M. GILBERT: *Toward full employment*, in « *Fortune* », ottobre 1945.

(2) S. SLICHTER: *More Job Givers Wanted*, in « *Fortune* », ottobre 1945.

Dal canto suo il prof. Slichter combatte il progetto sostenendo che esso così com'è non risolve il problema dell'assorbimento totalitario di tutti i lavoratori, inquantochè le spese enormi che il Governo dovrebbe erogare per aumentare a tal fine la produzione produrrebbero un aumento di prezzi e non già un aumento di lavoro; all'aumento di lavoro ed alla occupazione totalitaria della mano d'opera si potrebbe giungere soltanto attraverso uno strettissimo controllo sui salari, prezzi, investimenti, nonchè sul tipo e quantità della produzione, sulla falsariga del *Piano Beveridge*; ma questo distruggerebbe completamente l'iniziativa privata.

Sostiene inoltre che l'etica del *Full employment* o lavoro automaticamente assicurato abbassa il livello tecnico e morale dei lavoratori, dal momento che la mancata preoccupazione della ricerca del lavoro annulla la spinta verso il miglioramento e la specializzazione, con la conseguenza di una massa di lavoratori a basso livello tecnico, il che comporta un danno al complesso dell'economia nazionale.

La verità è che gli ambienti capitalistici nord-americani, tradizionalmente contrari ad ogni ingerenza e programma statale che può rappresentare un pericolo per i loro interessi monopolistici, combatterono strenuamente la proposta del *Full employment*, che fu invece vigorosamente sostenuta dagli ambienti del Lavoro e dagli elementi più progressivi dell'economia e della politica nord-americana.

Il piano del *Full employment* tendeva in ultima analisi ad indirizzare l'economia nord-americana in senso sociale e nazionale, dando preponderante rilievo al fattore lavoro che di detta economia sarebbe divenuto il soggetto e non un elemento secondario. Questo però urtava gli interessi dei grandi gruppi capitalistici, donde la ragione della lotta.

Per quanto riguarda più direttamente l'importanza e le conseguenze della legislazione del *Full employment* sul Lavoro, il Senatore James E. Murray, uno dei proponenti della legge, in una ampia esposizione panoramica del *Full employment* sulla rivista del lavoro *New Republic* del 21 gennaio 1946, così precisa gli obbiettivi del nuovo sistema in relazione al lavoro:

« Nel campo del lavoro e delle condizioni del lavoro, il compito essenziale è di difendere il diritto del lavoro al contratto collettivo ed allo sciopero. L'arbitrato obbligatorio o la fissazione governativa dei salari dovrebbero essere evitati, dal momento che non si conciliano con il nostro sistema democratico.

« Allo stesso tempo il Governo deve chiaramente riconoscere la necessità di aumento di potere di acquisto se la nostra capacità di consumo deve raggiungere e mantenersi in linea con la

nostra capacità di produzione. Tutti i fatti rilevanti ai fini delle dispute di salario dovrebbero essere registrati ed analizzati continuamente — e non soltanto quando si sviluppa una situazione di sciopero.

« In aggiunta, è essenziale far pressioni per ottenere l'approvazione della legislazione tuttora pendente per il miglioramento del salario minimo e della struttura del salario governativo, per impedire la discriminazione nel collocamento o nei salari e per migliorare le nostre opportunità di conciliazione e di arbitrato volontario ».

25. La legge del *Full employment*, malgrado i generosi sforzi dei suoi sostenitori, è stata boicottata dal Parlamento nord-americano, il quale alla fine ha approvato il progetto con tali emendamenti e correzioni da neutralizzarlo quasi del tutto. Quel che è restato di tutta la legislazione del *Full employment* è stato in sostanza la nomina di un Comitato di consiglieri economici i quali hanno il compito di studiare e riferire al Presidente le condizioni esistenti e di creare a loro volta un nuovo Comitato bicamerale composto di sette membri della Camera e di altrettanti del Senato, il quale dovrà studiare la relazione che il Presidente dovrà poi inoltrare al Congresso.

Tutti i provvedimenti concreti a seguito di tale relazione dovranno poi essere emanati dal Congresso, se, come e quando esso riterrà.

Ciò nonostante, non può sfuggire l'importanza particolare dei seguenti fatti: — l'impostazione stessa del problema da parte del Governo degli Stati Uniti; — che il più vigoroso sostegno alla soluzione governativa sia venuto proprio dagli ambienti del lavoro; — l'ampio dibattito dottrinale e parlamentare cui il progetto ha dato luogo; — ed infine lo stesso accoglimento del principio di un piano annuale dell'economia statunitense, sia pure nei limiti prudentissimi accolti in definitiva dal Congresso.

INDICE

I. La crisi del lavoro	Pag. 47
II. L'organizzazione del lavoro negli Stati Uniti	» 49
III. I problemi dell'unionismo nord-americano	» 53
IV. I grandi scioperi del dopoguerra	» 64
V. La nuova politica presidenziale	» 68

Prof. GIULIANO MAZZONI
della Università di Firenze

L'ORGANIZZAZIONE SINDACALE

Lo studio dell'organizzazione sindacale assume due aspetti distinti: sotto un primo aspetto, devesi esaminare l'organizzazione sindacale come conseguenza del diritto individuale di associazione professionale e del limite più o meno ampio che l'ordinamento giuridico concede alla libertà sindacale; sotto un secondo aspetto, l'organizzazione sindacale può essere esaminata come il diritto medesimo degli enti sindacali vale a dire sia come diritto del sindacato alla sua auto-organizzazione, sia come diritto del sindacato all'esercizio dell'azione sindacale.

La presente monografia sarà quindi divisa in due parti distinte: la prima, studierà il *diritto individuale di associazione sindacale* e cioè l'evoluzione di tale diritto con particolare riguardo ai principali sistemi legislativi vigenti; la seconda, studierà il *diritto delle associazioni sindacali* sia come diritto del sindacato alla sua costituzione e alla autodeterminazione della propria sfera, sia come garanzia dell'esercizio del diritto sindacale da parte dell'ordinamento giuridico.

PARTE PRIMA

IL DIRITTO INDIVIDUALE DI ASSOCIAZIONE SINDACALE

1. *L'evoluzione del diritto individuale di associazione sindacale dalle origini al diritto positivo attuale.*

La posizione dell'associazione sindacale di fronte allo Stato si è andata man mano evolvendo, da un regime giuridico di assoluto divieto e di repressione, ad un regime di tacita tolleranza legale (per cui il diritto di associazione sindacale tornava a rientrare, come è logico, in quel particolare diritto di libertà

che è il diritto di associazione), fino al riconoscimento legale dei sindacati e alla loro protezione come soggetti giuridici.

La storia del diritto delle associazioni sindacali si può quindi riassumere in tre distinti periodi: il primo, che va dall'epoca della Rivoluzione Francese al 1824 è la fase della repressione legale delle associazioni sindacali; il secondo, che va dal 1824 fino al 1871, è la fase della tolleranza legale delle associazioni professionali e della revoca della precedente legislazione repressiva; il terzo, dal 1871 ai giorni nostri è la fase del riconoscimento o della protezione legale dei sindacati.

E' da notarsi che le date segnate come termini iniziali o finali di ciascun periodo considerato, non sono assolute perchè si riferiscono alla legislazione del Paese che, per primo, attuò i nuovi indirizzi riguardo alla legislazione associativa professionale: così il 1791, preso come termine iniziale della legislazione repressiva si riferisce alla Francia che per prima l'attuò con la legge Le Chapelier del 17 giugno 1791; così le date del 1824 e 1871 si riferiscono invece alla legislazione *inglese* che per prima sancì la tolleranza di fatto delle *Trade Unions* e poi il loro legale riconoscimento.

Nel primo periodo, l'interdizione delle « coalizioni » operaie o padronali considerate « delitti » dalle leggi *francesi* del 1791 (Le Chapelier) e del 1803 (poi riportate nel cod. pen. del 1810, artt. 414-416) e dalle leggi *inglesi* del 1799 e del 1800 (*Combination Act*), aveva significato il divieto di ogni intesa fra gli imprenditori (allo scopo di provocare aumenti di prezzi o ribasso di salari) ed egualmente il divieto di ogni intesa fra i lavoratori (per ottenere aumenti salariali o un miglioramento delle condizioni generali di lavoro). E' il periodo della vita illegale delle associazioni sindacali e della negazione di « pretesi interessi comuni » professionali. Ma nonostante i divieti legislativi, i sindacati si costituivano egualmente, formavano gli statuti, eleggevano i dirigenti, raccoglievano aderenti, svolgevano l'azione di difesa professionale per mezzo di astensioni collettive dal lavoro (scioperi) e, più raramente, mediante concordati accettati dai datori di lavoro o, in mancanza, mediante pubbliche rivendicazioni per miglioramenti di lavoro e per aumenti di salario.

La soppressione dei divieti legislativi — avvenuta in Inghilterra con le leggi del 1824 e 1825, in Francia con la legge 25 maggio 1864, in Germania con la pubblicazione del codice industriale del 1869 (paragr. 152-153) — significò il riconoscimento del diritto, per i datori di lavoro come per i lavoratori, di associarsi sindacalmente in vista del raggiungimento di quegli scopi collettivi che precedentemente erano stati interdetti. In questo periodo, che può dirsi di tolleranza legale dell'unionismo pro-

fessionale, l'ordinamento giuridico non considera più « delitto » la « coalizione » o l'associazione sindacale nè più illeciti i contratti collettivi di lavoro ed abroga tutte le norme restrittive per gli associati e per i loro dirigenti.

La conquista del diritto di associazione professionale portò ad un grande sviluppo il fenomeno sindacale, tanto da parte operaia quanto da parte padronale. Ma l'affermazione del diritto individuale di associarsi sindacalmente non sarebbe stata completa se, accanto a questa, non si fosse affiancata la conquista del così detto « diritto sindacale » cioè del diritto della associazione professionale all'esercizio delle sue funzioni di autodifesa. Il che implica una attribuzione di capacità giuridica al sindacato, vale a dire una rappresentanza legale, un patrimonio giuridicamente protetto, un diritto di amministrare i propri fondi, un diritto di tutelare i propri soci dal punto di vista economico-professionale, un diritto di stare in giudizio sia come attore che come convenuto.

Questi diritti non avrebbero potuto esercitarsi se non attraverso un riconoscimento giuridico dell'associazione sindacale: e poichè tale riconoscimento non era previsto dall'ordinamento costituzionale o dalla consuetudine, occorreleggi apposite che attribuissero al sindacato la personalità giuridica.

Si apre perciò un terzo periodo, nell'evoluzione del diritto di libertà sindacale (leggi *inglesi* del 1871 e 1876; legge *francese* del 1884) caratterizzato dall'interesse reciproco dello Stato e del sindacato di legalizzare l'esistenza, l'organizzazione e la azione di queste associazioni che rimangono nel campo del diritto privato e sono sottoposte solo a formalità di registrazione o di deposito degli statuti sociali.

L'ordinamento giuridico conferendo ai sindacati la personalità, pone solo alcune condizioni prescrivendo talora una procedura per ottenere il riconoscimento, le indicazioni che dovranno risultare negli statuti, la destinazione del patrimonio sindacale a fini prevalentemente professionali, la procedura per la fusione di due o più sindacati (leggi *inglesi* del 1871-1876 e 1913). Senza queste formalità legali il sindacato sussiste come associazione di fatto secondo i principii generali del diritto comune. Talora può essere l'associazione stessa che non usa della facoltà, concessale dalla legge, di richiedere il riconoscimento allo Stato. Questa tendenza si è più volte manifestata in Inghilterra, Stati Uniti, Germania e Francia in quanto si è ritenuto che il sindacato non riconosciuto dallo Stato come persona collettiva, sia più libero di agire senza controlli giuridici per il raggiungimento dei suoi fini di difesa professionale.

E poichè l'ordinamento giuridico ammette spesso la coesistenza di associazioni sindacali riconosciute dello stesso tipo,

per la medesima categoria professionale, si può verificare il caso che accanto ad una o più associazioni giuridicamente riconosciute, sussistano anche associazioni sindacali dello stesso tipo non riconosciute. Ciò è possibile perchè ciascuna associazione rappresenta i propri soci ed agisce nei limiti del mandato, espresso o tacito, ricevuto dall'assemblea dei soci stessi.

La situazione giuridica dei sindacati non contiene notevoli variazioni, nel diritto dei vari paesi, dal 1871 — epoca della prima legge (inglese) sul riconoscimento delle associazioni — al 1922, epoca dell'emanazione del Codice del lavoro nella Russia sovietica, il quale attribuì ai sindacati la personalità giuridica pubblica trasformando i soggetti sindacali da soggetti privati con fini propri, autonomi, in soggetti pubblici, cioè in enti che hanno i propri fini coincidenti o strettamente connessi coi fini statuali.

2. *Il diritto di associazione sindacale nelle costituzioni moderne e nelle leggi speciali dei vari paesi.*

L'ordinamento giuridico può riconoscere in vari modi la libertà individuale di unirsi in associazioni sindacali di datori di lavoro o di lavoratori.

Tale libertà può essere espressamente riconosciuta dalla Costituzione, o tacitamente dalla consuetudine, oppure può costituire un principio generale derivante dalla stessa legislazione sulle associazioni professionali.

Questa varietà di forme nel riconoscimento della libertà associativa, trova la sua spiegazione anzitutto in ragioni storiche. Lo Stato non ha riconosciuto dovunque in modo uniforme le libertà del cittadino: in certi paesi il loro riconoscimento risultava evidente dall'evoluzione stessa del sistema giuridico, in altri era consacrato in un atto solenne e formale (come la Dichiarazione dei diritti dell'uomo, in Francia).

Tuttavia, per quanto concerne particolarmente la libertà sindacale, essa non si è determinata storicamente come un aspetto inscindibile della libertà generale di associazione, ma fu riconosciuta — come abbiamo veduto — molto più tardi, verso la metà del secolo XIX, come un diritto fondamentale per sé stante, anche se da porsi giuridicamente a lato della libertà generale di associazione e di riunione.

Citiamo alcune delle principali norme legislative relative al riconoscimento del diritto di associazione sindacale nei vari paesi:

a) *Codice industriale germanico del 1869, § 152:*

« Tutti i divieti e penalità applicabili ai capi d'impresa, aiuti, compagni od operai delle fabbriche nel caso di accordo

concertato per ottenere salari più favorevoli o migliori condizioni di lavoro, in particolare attraverso la cessazione di lavoro o licenziamento di operai, sono e rimangono abrogati.

Ogni membro di tali coalizioni e degli accordi che ne risultano ha il diritto di ritirarsene quando lo desidera, nè tale azione potrebbe dar luogo a qualsiasi reclamo od eccezione ».

b) *Legge inglese sui sindacati (Trade Unions) del 29 giugno 1871, art. 23:*

« La parola « sindacato » (*Trade Union*) significa in questa legge associazione temporanea o permanente intesa a regolare i rapporti fra lavoratori e datori di lavoro o per imporre condizioni restrittive in ordine a qualunque professione o attività, condizioni che sarebbero state ritenute, se questa legge non fosse stata promulgata, illecite perchè tendenti a limitare il commercio ».

c) *Legge francese del 21 marzo 1884 sui sindacati professionali, art. 2:*

« I sindacati o associazioni professionali, composti di venti o più persone esercitanti la stessa professione, mestieri simili o professioni connesse relative alla fabbricazione di determinati prodotti, potranno costituirsi liberamente, senza l'autorizzazione del governo ».

d) *Costituzione germanica di Weimar 11 agosto 1919, articoli 159 e 165:*

— art. 159: « La libertà di associazione per la tutela e lo svolgimento delle condizioni del lavoro e della produzione è garantita per ogni individuo e per tutte le professioni. Tutti gli accordi e le norme dirette a limitare o ad impedire questa libertà, sono illegali ».

— art. 165: « Gli operai e gli impiegati sono chiamati a cooperare insieme e a parità di diritti con gli imprenditori, al regolamento delle condizioni di salario e di lavoro e al generale sviluppo economico delle forze produttive. Le organizzazioni padronali ed operaie e i loro accordi sono riconosciuti » (omissis).

e) *Costituzione iugoslava del 28 giugno 1921, art. 53:*

« Il diritto per gli operai di organizzarsi per migliorare le condizioni di lavoro, è garantito ».

Eguali principii sono contenuti nella Costituzione cecoslovacca del 29 febbraio 1920 (art. 114), nella Costituzione estone del 15 giugno 1920 (art. 18) e nella Costituzione di Danzica del 14 giugno 1922 (artt. 113 e 115).

f) *Codice del lavoro sovietico del 9 novembre 1922, articoli 151-153:*

— art. 151: « I sindacati professionali (di produzione) che riuniscono i cittadini lavoratori salariati nelle imprese, stabilimenti e gestioni dello Stato, pubblici e privati, hanno il diritto di agire di fronte ai diversi organi in quanto parti aventi concluso accordi collettivi in nome dei salariati e di rappresentare questi ultimi in tutto ciò che concerne i problemi del lavoro e del benessere ».

— art. 152: « I sindacati professionali (di produzione) organizzati secondo i principi stabiliti dai congressi competenti di queste organizzazioni, non sono obbligati alla registrazione negli organi dello stato alla quale sono obbligate le associazioni e le società; essi sono registrati nelle organizzazioni intersindacali che li riuniscono secondo le norme stabilite dal Congresso panrusso dei sindacati professionali ».

— art. 153: « Nessuna federazione, se non è registrata negli organi intersindacali, a termini dell'art. 152, può prendere il nome di sindacato professionale nè appropriarsi dei diritti di quest'ultimo ».

g) *Costituzione della repubblica spagnola del 9 dicembre 1931, art. 39:*

« Gli spagnoli potranno raggrupparsi liberamente in associazioni o sindacati in vista dei diversi fini della vita umana, secondo le leggi dello Stato.

I sindacati sono tenuti a farsi iscrivere nel registro pubblico previsto a questo scopo, conformemente alla legge ».

h) *Codice del lavoro messicano del 18 agosto 1931, articolo 234:*

« I datori di lavoro e i lavoratori hanno il diritto di costituire i sindacati senza richiedere la preventiva autorizzazione. Nessuno può essere costretto a far parte o a non far parte di un sindacato ».

i) *Legge nord-americana sui rapporti nazionali di lavoro del 5 luglio 1935, art. 7:*

« I lavoratori avranno il diritto di organizzarsi o di costituire, sostenere o associarsi a delle organizzazioni operaie, di negoziare collettivamente, attraverso l'organo rappresentativo da loro scelto, e di svolgere azioni concordate dirette al fine della contrattazione collettiva o ad altri atti di tutela o protezione mutua ».

1) *Decreto legge boliviano 19 agosto 1936 sull'associazione generale e obbligatoria ai sindacati, art. 1:* « Ogni abitante del territorio boliviano, qualunque sia il suo sesso, che partecipi in

qualunque modo alla produzione, ripartizione o consumo delle ricchezze, è tenuto ad iscriversi ad un sindacato alle condizioni che saranno determinate dallo statuto dei sindacati ».

Questa elencazione delle principali norme legislative e costituzionali relative al riconoscimento del diritto di associazione sindacale nei vari paesi, ci lascia intravedere una molteplicità di indirizzi legislativi, la quale è, a sua volta, una conseguenza del diverso modo di concepire la struttura e le funzioni sindacali in rapporto all'ordinamento giuridico.

3. *Le associazioni sindacali di fronte all'ordinamento giuridico: raggruppamento dei vari sistemi legislativi.*

I sistemi positivi dei vari Stati si possono distinguere, relativamente al regime adottato verso i sindacati, in quattro grandi gruppi:

- a) sistemi positivi a regime sindacale di diritto pubblico;
- b) sistemi positivi a regime sindacale di diritto privato, con leggi speciali riguardanti il riconoscimento delle associazioni sindacali;
- c) sistemi positivi che sottopongono a « registrazione » le associazioni sindacali, mediante leggi speciali;
- d) sistemi positivi senza alcun regime sindacale speciale (diritto comune delle associazioni).

Citeremo, per ciascun gruppo, una legislazione tipica per mostrare evidenti le differenze tra gruppo e gruppo, salvo a richiamare, in alcuni particolari punti, altri sistemi giuridici similari.

4. *Sistemi legislativi a regime sindacale di diritto pubblico.*

Il sistema giuridico tipico del sindacato pubblico è il *russo sovietico* regolato dagli artt. 151 e seguenti del codice del lavoro del 9 novembre 1922, poi modificato da numerosi decreti successivi. Secondo questo sistema legislativo, il sindacato presenta le seguenti caratteristiche:

- 1) Un solo sindacato obbligatorio è riconosciuto in rappresentanza di ciascuna categoria professionale;
- 2) Il sindacato riconosciuto comprende solo lavoratori, mentre non sono ammesse associazioni sindacali di datori di lavoro;
- 3) Il sindacato, registrato alle apposite organizzazioni intersindacali, ha personalità giuridica pubblica e la rappresentanza di tutti coloro che prestano opera salariata nelle imprese, stabilimenti e gestioni dello Stato — siano o no iscritti al sin-

dacato — in tutte le questioni concernenti il lavoro e l'esistenza dei lavoratori;

4) Di conseguenza i sindacati stipulano contratti collettivi di lavoro che sono obbligatori per tutti i lavoratori di una determinata impresa, gruppo di imprese o categoria professionale ed hanno il diritto di agire di fronte ai diversi organi statali in quanto parti aventi concluso accordi collettivi in nome e per conto dei salariati;

5) Il sindacato è organizzato in modo da avere propri « organi primari » nelle imprese, sotto forma di comitati di fabbrica o di azienda, comitati locali e interlocali, ecc. composti di operai e di impiegati;

6) Il sindacato è organizzato, a sua volta, in federazioni centralizzate che fanno capo al Congresso panrusso dei sindacati e che godono degli stessi diritti dei sindacati.

Altri esempi di recenti sistemi legislativi a tipo pubblicistico si hanno nell'ordinamento sindacale *portoghese* (decreto 23 settembre 1933, decreto-legge 3 dicembre 1934) e in quello *spagnolo* (leggi 26 gennaio e 6 dicembre 1940, 23 giugno 1941), che conferiscono alle associazioni sindacali la personalità giuridica pubblica con funzioni di rappresentanza *ex lege* per le rispettive categorie di datori e prestatori di lavoro.

Un riconoscimento dei sindacati come persone giuridiche pubbliche si aveva anche nella legge *italiana* del 3 aprile 1926, n. 563, che considerava le associazioni sindacali come enti pubblici, cioè come soggetti ausiliari dello Stato nella disciplina obbligatoria dei rapporti di lavoro. Conseguenza di tale struttura era che i singoli rimanevano obbligati dagli atti sindacali indipendentemente dalla loro iscrizione al sindacato e che il sindacato stesso, in quanto ente pubblico, non poteva porre in essere forme di autodifesa sindacale diretta (scioperi e serrate) ma doveva far ricorso all'arbitrato obbligatorio o a giurisdizioni speciali.

5. Sistemi legislativi che prevedono il riconoscimento giuridico privato delle associazioni sindacali.

Il sistema tipico del secondo gruppo è quello *francese* (leggi 21 marzo 1884, 12 marzo 1920, 4 giugno 1936 e 4 marzo e 2 maggio 1938) che è il più generalizzato.

Hanno adottato il sistema francese la *Romania* con legge 24 maggio 1921 (art. 5); la *Lettonia* con legge 18 luglio 1923 (art. 1); la *Colombia* con legge 23 giugno 1931 (art. 5); la *Polonia* con legge 27 ottobre 1932 (art. 231); *Cuba* con decreto 7 novembre 1933 (art. 11); il *Brasile* con legge 12 luglio 1934 (art. 2); il *Cile*

con decreto legge del 13 maggio 1931 (codice del lavoro: art. 362, 368 e 379).

In questi sistemi positivi, il sindacato ha una formazione spontanea come associazione di fatto, essendo il diritto associativo professionale riconosciuto tanto ai lavoratori, quanto ai datori di lavoro.

Al diritto di associarsi sindacalmente corrisponde il diritto individuale di non associarsi: come pure il diritto associativo non è riservato ad un unico sindacato, ma è ammessa la concorrenza di più sindacati della stessa categoria professionale (principio della pluralità dei sindacati).

Il riconoscimento delle associazioni sindacali può avvenire con due metodi: a) o i sindacati sono riconosciuti in base al diritto comune ed allora essi sono soggetti alle stesse norme che riguardano le altre associazioni e possono acquistare la capacità giuridica in quanto sono associazioni; b) oppure i sindacati sono riconosciuti in base a leggi speciali che li considerano in quanto sindacati professionali, ed allora si avrà coincidenza tra riconoscimento e capacità giuridica una volta accertata la loro qualità di sindacati professionali ed una volta adempiute le formalità legali.

Le associazioni sindacali del secondo tipo che costituiscono l'oggetto di una legislazione speciale, possono ottenere il riconoscimento se dimostrano di avere adempiuto ad alcune condizioni legali, di sostanza e di forma.

Sono condizioni di *sostanza* quelle che si basano sull'elemento associativo naturale e cioè: la riunione di un certo numero di persone necessarie a costituire il sindacato; il perseguimento di fini sindacali, ed infine una organizzazione per il funzionamento dell'associazione.

Sono condizioni di *forma* le disposizioni legali alle quali la associazione sindacale che desidera ottenere il riconoscimento, deve uniformarsi.

A due possono ridursi i sistemi legislativi che prescrivono condizioni formali per la concessione del riconoscimento:

a) secondo un primo sistema, occorre un domanda formale di riconoscimento sottoscritta dai promotori e dagli associati ed inoltre l'approvazione degli statuti da parte dell'autorità governativa (legislazione *portoghese, brasiliana e cilena*);

b) un secondo sistema prevede il semplice deposito degli statuti associativi con i nomi dei dirigenti e degli amministratori del sindacato presso il comune del luogo ove il sindacato ha la sua sede (sistema *francese*, previsto dalle leggi 21 marzo 1884 e 12 marzo 1920, art. 4).

In entrambi i casi si presuppone che l'associazione sindacale

si sia già costituita ed esista come semplice associazione di fatto in base al diritto individuale di associazione riconosciuto dalla legge speciale o dalla Costituzione; onde se le condizioni legali per il riconoscimento non fossero adempiute, il sindacato continuerebbe a sussistere come associazione non riconosciuta.

Quali sono le conseguenze del riconoscimento giuridico? I sindacati riconosciuti godono della personalità civile e della capacità di agire.

In particolare la capacità di diritto privato importa la rappresentanza del sindacato ma limitatamente agli iscritti alla associazione.

Le associazioni sindacali che hanno ottenuto la personalità giuridica possono:

I. — Stipulare in nome proprio contratti collettivi di lavoro che obbligano gli iscritti come norme giuridiche;

II. — Rappresentare i propri membri nei conflitti collettivi di lavoro e decidere ogni azione a tutela dell'interesse collettivo;

III. — Stare in giudizio come attrici o come convenute sia davanti ai tribunali ordinari, sia nei procedimenti speciali di conciliazione o di arbitrato;

IV. — Rappresentare, davanti ai terzi privati o davanti al governo o alle autorità amministrative gli interessi economici comuni alla professione dei propri membri.

In alcuni ordinamenti le attribuzioni dei sindacati riconosciuti sono specificate in modo assai dettagliato come è caso delle leggi *francesi* sui sindacati professionali del 1884 e del 1920 (artt. 5 e 6).

Secondo queste leggi i sindacati riconosciuti possono liberamente accordarsi per lo studio e per la difesa dei loro interessi economici, industriali, commerciali e agricoli; vale a dire che hanno la facoltà di stipulare in nome proprio contratti o convenzioni con tutti gli altri sindacati, società o imprese, per regolare le condizioni collettive del lavoro. Possono depositare i loro marchi o *labels* e rivendicarne la proprietà esclusiva. Possono essere consultati su tutte le controversie e su tutte le questioni che attengono alla loro specialità. Possono costituire fra i loro membri casse speciali di mutuo soccorso e di pensioni; destinare una parte dei loro fondi alla creazione di abitazioni e di giardini operai; creare ed amministrare opere professionali come istituzioni professionali di previdenza, laboratori, campi di esperienze, opere di educazione scientifica, agricola e sociale, corsi e pubblicazioni interessanti la professione. Possono sovvenzionare società cooperative di produzione e creare e amministrare uffici

di collocamento e di informazioni per le domande e le offerte di lavoro.

I sindacati, riconosciuti hanno inoltre — secondo la legge *francese* — il diritto di stare in giudizio e di acquistare senza autorizzazione, a titolo gratuito o a titolo oneroso, beni mobili o immobili.

I sindacati possono infine esercitare, davanti a tutte le giurisdizioni, tutti i diritti riservati alla parte civile relativamente ai fatti che portano un pregiudizio diretto o indiretto all'interesse collettivo della professioni che essi rappresentano.

Questi principi sono seguiti anche dalle leggi dei paesi che abbiamo sopra ricordato. La legge *brasiliiana* del 12 luglio 1934 considera il sindacato all'art. 2 sia « come un organismo di difesa della professione e degli interessi professionali dei singoli membri », sia come « organismo di coordinazione dei diritti e dei doveri reciproci dei datori di lavoro e dei lavoratori », sia come « organismo di collaborazione con lo Stato per lo studio e la soluzione di problemi che, direttamente o indirettamente, riguardano gli interessi della professione »!

6. Sistemi legislativi che sottopongono a registrazione i sindacati.

Il sistema tipico di questo gruppo, che sottopone a registrazione i sindacati, è quello *inglese* (leggi sulle *Trade Unions* del 25 giugno 1871, 30 giugno 1876, 21 dicembre 1906, 17 marzo 1913, 10 luglio 1917 e 29 luglio 1927) che è applicato in tutti i paesi del Commonwealth.

Eguale sistema è applicato dalla legge *argentina* (Santa Fé) 2 gennaio 1935 (art. 5 e segg.) e dal codice del lavoro *messicano* (art. 242) il quale dispone che: « per essere legalmente costituiti, i sindacati debbono essere *registrati* alla Commissione di conciliazione e arbitrato competente, e, nel caso di competenza federale, al Dipartimento del lavoro del Ministero della industria commercio e lavoro.

Col sistema della registrazione, la posizione giuridica dei sindacati è intermedia tra la mancanza di qualsiasi riconoscimento da parte dello Stato e l'attribuzione espressa dalle personalità giuridica.

A termini della legge *inglese* sui sindacati, 29 giugno 1871, la domanda di registrazione può essere presentata da almeno sette membri di un sindacato. Tale domanda, fatta su un formulario apposito, allegato alla legge, deve indicare il nome e la sede del sindacato, gli scopi ai quali saranno devoluti i fondi sindacali, le condizioni di ammissione a socio e le ammende, i modi coi quali potrà essere modificato lo statuto che viene allegato, i modi di nomina e rimozione dei dirigenti ed amministra-

tori, i modi di redazione del rendiconto annuale, l'elenco nominativo di tutti i soci ecc. La registrazione è nulla se alcuno degli scopi del sindacato è illecito (art. 6, legge 1871).

La registrazione viene effettuata alla Cancelleria delle Società di mutuo soccorso che rilascia il certificato di registrazione. Se si tratta di sindacati che operano in più località, la registrazione avviene nella località ove ha sede l'« ufficio di registrazione » del sindacato, ma una copia degli statuti e relative modifiche deve essere inviata dal Cancelliere in ognuna delle località ove il sindacato opera per ivi essere registrata (art. 6, legge 30 giugno 1876).

Da queste disposizioni si deduce che la legislazione sui sindacati è basata, nel diritto inglese, sugli stessi principii contenuti nella legge 1862 sulle società (*Companies Act*) che contiene analoghe disposizioni in materia di registrazioni.

Quali sono le conseguenze giuridiche della registrazione del sindacato?

Secondo la dottrina e la giurisprudenza inglese, la registrazione attribuisce al sindacato il carattere di « *legal entity* » o di « *quasi-corporation* », cioè una posizione, per alcuni aspetti, simile a quella del sindacato riconosciuto. Il sindacato registrato può acquistare e vendere in nome proprio terreni di una superficie non superiore ad un acro e beni mobiliari per la sua organizzazione. Gli amministratori possono stare in giudizio come attori o come convenuti per conto del sindacato.

Il sindacato stesso può stare in giudizio come attore o come convenuto in una « azione rappresentativa » attraverso i suoi dirigenti o attraverso le persone che controllano i fondi del sindacato stesso (*trustees*).

Viceversa, per altri aspetti, il sindacato registrato è parificato alla associazione non riconosciuta: esso non ha azione giudiziaria per ottenere il risarcimento danni per la rottura di un contratto collettivo di lavoro concluso con un altro sindacato o per ogni accordo relativo all'impiego di fondi del sindacato (art. 4, legge 1871).

Il sistema della registrazione fu previsto anche da un decreto legge *italiano* del 29 ottobre 1922 n. 1529.

La registrazione era effettuata per le associazioni di datori di lavoro e di lavoratori da una Commissione medesima presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale. Ma il decreto suddetto non fu mai convertito in legge e non ebbe mai pratica attuazione.

7. Sistemi a regime sindacale di diritto comune.

Diverso è l'ordinamento dei sindacati in quei sistemi positivi che non creano una legge speciale sulle associazioni sindacali, ma ammettono la libertà sindacale come un aspetto del generale diritto di libertà associativa. In questi sistemi, il diritto sindacale non ha un regime suo proprio, ma fa parte del diritto comune: si applicano le norme sulle associazioni di fatto o sulle altre associazioni riconosciute.

Esempi tipici di questo gruppo si hanno nell'ordinamento *nord-americano* anteriore alle leggi del 1933 e 1935, nell'ordinamento *germanico* anteriore al 1933 che si basava sia sui paragrafi 152 e 153 del codice industriale del 1869 sia sugli articoli 159 e 165 della Costituzione di Weimar; nell'ordinamento *italiano* anteriore al 1926, in cui, mancando una legge sindacale, il diritto delle associazioni professionali era regolato dai principii generali e dagli articoli 165-167 del codice penale Zanardelli che limitavano l'esercizio del diritto sindacale solo là dove fosse impiegata la violenza o la minaccia.

Oggi le associazioni sindacali esistenti in Italia, non più regolate dalla precedente legislazione pubblicistica (1926) e non riconosciute giuridicamente, in mancanza di qualsiasi legge sindacale o norma costituzionale che le riguardi, cadono sotto le norme del capo terzo del libro I del codice civile relative alle associazioni non riconosciute, per cui l'ordinamento interno, la amministrazione e la rappresentanza di tali associazioni sono regolati dagli accordi degli associati.

Per quanto riguarda le associazioni sindacali che non hanno chiesto e ottenuto il riconoscimento in base al diritto comune occorre domandarci se l'associazione di fatto abbia una capacità giuridica più o meno limitata in base allo stesso diritto comune. Su questo punto la dottrina e la giurisprudenza rispondono unanimi che mentre l'individuo gode naturalmente della capacità giuridica, le associazioni non possono goderne se tale capacità non è stata loro espressamente riconosciuta. In mancanza di tale riconoscimento, ogni atto della associazione si decompone giuridicamente in una serie di atti compiuti individualmente dalle persone che formano il gruppo. In tali condizioni una associazione non riconosciuta non può esercitare — come tale — un'attività giuridica; altrimenti i suoi atti saranno considerati dal punto di vista giuridico, come atti di quegli individui che l'abbiano effettivamente compiuta.

Ma questi principii generali, validi per le associazioni non riconosciute in genere, non sempre furono rigidamente applicati dalla giurisprudenza in materia di associazioni sindacali di fatto.

La giurisprudenza nord-americana ha più volte ammesso il principio che le associazioni sindacali di fatto (unincorporated) agiscono spesso come società commerciali con personalità distinta da quella dei loro membri e quindi possono essere considerate alla stregua di persone morali suscettibili di essere citate in giudizio in veste di associazioni per rispondere di risarcimento dei danni verso un singolo o una altra associazione a causa di atti compiuti dal sindacato in violazione delle norme sulla libertà del lavoro.

La giurisprudenza italiana (nel periodo dal 1890 al 1926) riconosceva alle associazioni sindacali, costituite *di fatto*, una limitata capacità giuridica di diritto privato: esse potevano acquistare e possedere beni, avevano la capacità di obbligarsi attraverso i contratti collettivi di lavoro che vincolavano i soci.

In conclusione, la mancanza di riconoscimento giuridico non è stata ritenuta dalla giurisprudenza elemento sufficiente per considerare le associazioni sindacali di fatto come soggetti privi di qualsiasi capacità giuridica o di agire.

PARTE SECONDA

IL DIRITTO DELLE ASSOCIAZIONI SINDACALI

Sez. I — Il diritto del sindacato alla sua auto-organizzazione.

8. *Il diritto del sindacato alla sua costituzione e alla autodeterminazione della propria sfera.*

Il riconoscimento da parte dell'ordinamento giuridico del diritto dell'individuo alla associazione sindacale, porta per conseguenza che l'elemento naturale che sta alla base di ogni associazione professionale sia una collettività di individui che si uniscono per il raggiungimento di uno scopo comune.

L'ordinamento giuridico fissa talora in norme positive il limite minimo degli individui che possono sindacarsi: così la legge *inglese* (art. 6 legge sulle *Trade Unions* del 29 giugno 1871) richiede un minimo di sette membri; quella *francese* (art. 2 legge 21 marzo 1884 sui sindacati professionali) richiede un minimo di venti membri; secondo altri sistemi positivi nessun sindacato può essere costituito se non conta almeno venti membri, se si tratta di salariati, e di tre membri se si tratta di datori di lavoro o di liberi professionisti. Il sindacato non potrà sussistere se il numero dei suoi soci scende al di sotto di questo minimo o di quello stabilito dallo statuto sindacale (legge *australiana* 12 feb-

braio 1929 art. 7; legge colombiana 23 giugno 1931 artt. 6 e 16; legge cubana 7 novembre 1933 art. 5; legge spagnola 8 aprile 1932 art. 5; legge messicana (codice del lavoro) 18 agosto 1931 art. 238; legge polacca 27 ottobre 1932 art. 19).

L'atto formale che dà vita all'associazione sindacale è l'*atto costitutivo* cioè l'atto volontario e consensuale di alcune persone che, come datori di lavoro o come lavoratori, esercitano professionalmente una data attività e si propongono di porre in essere tra di essi e per conto dei futuri aderenti un vincolo associativo con finalità sindacale.

L'atto costitutivo è contenuto in un documento scritto che indica gli scopi dell'associazione, i nomi dei promotori e le persone investite delle cariche sociali.

Il diritto alla costituzione del sindacato è quindi un diritto che si esercita non più singolarmente come l'adesione individuale alla associazione, ma si esercita collettivamente, costituisce quindi l'esercizio di un diritto del gruppo professionale come tale, che si differenzia mercè l'attività dei promotori del gruppo da quello dei singoli suoi membri.

La richiesta di riconoscimento giuridico può essere prevista nell'atto costitutivo ma non è certo un elemento necessario di esso perchè l'atto costitutivo dispiega eguale efficacia anche se non sussiste la volontà degli associati di ottenere il riconoscimento giuridico: tutta la storia dei sindacati dimostra che l'associazione professionale può costituirsi e esistere senza proporsi di ottenere il riconoscimento. Del resto, anche se si propone tale scopo e non lo raggiunge, l'associazione può continuare a sussistere nell'ambito dell'atto costitutivo e dello statuto sociale che, se si distingue giuridicamente dal primo, lo accompagna di regola quando non sia addirittura contenuto nello stesso atto di fondazione della associazione.

Al diritto del sindacato alla propria autonoma costituzione, corrisponde il diritto alla autodeterminazione della propria sfera. Quest'ultimo diritto non è che una specie del primo.

Manifestazioni di tale diritto sono:

- a) la determinazione della propria sfera professionale;
- b) la determinazione della propria competenza territoriale;
- c) l'organizzazione interna del gruppo professionale.

Vanno inoltre considerate le limitazioni che l'ordinamento giuridico può porre al diritto dell'auto-organizzazione sindacale.

Per quanto concerne la determinazione della propria sfera professionale, le associazioni sindacali si distinguono in relazione alla tipicità ed unità degli interessi collettivi o alla differenziazione delle categorie professionali.

Sulla base di questa distinzione qualitativa le associazioni sindacali possono distinguersi in associazioni di datori di lavoro o di lavoratori. Ciascuna di esse può distinguersi ulteriormente a seconda della attività delle imprese o dei lavoratori dipendenti dalle imprese nei tre principali settori industriale, commerciale, agricolo, cui corrispondono altrettanti tipi di sindacati.

Una terza distinzione qualitativa si può fare osservando il modo di organizzazione degli interessi collettivi nelle associazioni sindacali: non sempre le associazioni sindacali si costituiscono per mestiere o per professione (questa è la forma classica, finora più spesso usata). Talora esse si costituiscono in base alla uniformità degli interessi economici aziendali o per categorie di imprese considerate nel loro insieme. Alle associazioni professionali o di mestiere, composte di tutti coloro che esercitano, in un certo ambito territoriale, lo stesso mestiere — indipendentemente dal tipo di impresa al quale appartengono — corrispondono le associazioni d'impresa o per categorie di impresa, composte da tutti coloro che sono impiegati nella stessa industria, indipendentemente dal mestiere che in essa esercitano. Un esempio di tale organizzazione sindacale si ha negli Stati Uniti d'America in cui i due tipi di associazione sindacale coesistono insieme e danno luogo a separate organizzazioni. Alle unioni di mestiere (*Craft Union*) corrispondono le unioni di categoria industriale (*Industrial Union*) che fanno capo, rispettivamente alla Federazione americana del lavoro (A. F. L.) e al Congresso delle organizzazioni industriali (C.I.O.).

Tale sistema è seguito in altri paesi le cui legislazioni prevedono espressamente i due tipi di organizzazione sindacale, per mestiere e per impresa (codice del lavoro *cileno* del 13 maggio 1931 art. 381 e segg. e art. 407 e segg.; codice del lavoro *mesicano* del 18 agosto 1931 art. 233).

Le caratteristiche delle organizzazioni sindacali per mestiere sono: 1) una maggiore omogeneità degli interessi collettivi, data dalla identità o similarità delle operazioni attraverso le quali si presta il lavoro; 2) una possibilità di organizzazione sindacale a base nazionale, con trattamento uniforme delle condizioni di lavoro per la stessa categoria professionale.

Le caratteristiche della organizzazione sindacale per impresa sono: 1) una più minuta organizzazione sulla base della azienda o della categoria industriale, senza che questa possa assumere il carattere di organizzazione di tipo generale rispetto ai singoli mestieri svolti nella azienda o categoria industriale; 2) una più diretta ed immediata autotutela degli interessi di tutti i lavoratori appartenenti alla stessa azienda, indipendentemente

dal mestiere esercitato e quindi con condizioni di lavoro direttamente collegate alla impresa o categoria di imprese.

Per quanto concerne la determinazione della competenza territoriale del sindacato, che l'atto costitutivo gli assegna, le associazioni possono distinguersi in: sindacati comunali, provinciali, regionali, interregionali, nazionali. La loro sfera di competenza è in tal caso determinata da una porzione o dalla totalità del territorio dello Stato su cui esplicano la loro attività: nel senso che vi possono appartenere tutti i datori di lavoro o tutti i lavoratori che abbiano la loro stabile residenza nel territorio di competenza della associazione.

Talora i sindacati possono presentare un carattere di associazioni sindacali *internazionali*, le quali si costituiscono generalmente attraverso l'accordo diretto di due o più associazioni, a federazioni o confederazioni di carattere nazionale. Anche di tali associazioni possiamo avere due tipi, uno per categoria professionale e uno per impresa o categoria industriale.

Per quanto riguarda l'organizzazione interna del gruppo professionale, riservandoci di trattare l'argomento relativo all'autogoverno nel paragrafo seguente, possiamo fin da ora distinguere le associazioni sindacali semplici o primarie dalle associazioni sindacali complesse o derivate, perchè mentre le prime sono composte esclusivamente dai soggetti individuali del rapporto di lavoro e cioè o di datori di lavoro o di lavoratori, le seconde sono costituite dalla associazione volontaria delle associazioni primarie che si raggruppano, pur conservando la propria individualità ed autonomia, nelle associazioni complesse dello stesso tipo. Queste ultime sono le associazioni sindacali *federate*, le quali possono costituire o aderire ad organizzazioni sindacali ancora più ampie, di cui rappresentano la base, e che sono le Confederazioni.

Circa le limitazioni che l'ordinamento giuridico può portare al diritto dell'auto-organizzazione sindacale, occorre considerare che le varie legislazioni si sono orientate nel senso di porre alle associazioni sindacali costituite i seguenti divieti:

1) divieto di organizzazione sindacale relativamente agli interessi collettivi di carattere extra-professionale e particolarmente di carattere politico e religioso (codice del lavoro *francese*, libro III art. 1; legge *belga* 31 marzo 1898 e legge 24 maggio 1921; legge *brasiliiana* 12 luglio 1934 art. 2; legge *colombiana* 23 giugno art. 1; legge *spagnola* 8 aprile 1932 art. 1; legge *peruviana* 29 gennaio 1921; legge *australiana* (Victoria) 12 febbraio

1929 artt. 3 e 4; convenzione internazionale del lavoro di Ginevra 1921; cod. del lavoro *cileno* 13 maggio 1931 art. 371 (1):

2) divieto di organizzazione sindacale quando questa costituisca un mezzo diretto o indiretto per costringere i lavoratori o i datori di lavoro ad associarsi (art. 234 codice del lavoro *mesicano* 18 agosto 1931);

3) divieto di organizzazione sindacale quando questa abbia fini illeciti contro le persone o la proprietà (art. 1 legge *inglese* 1906 sui conflitti di lavoro; art. 364 codice del lavoro *cileno* 13 maggio 1931);

4) divieto di organizzazione sindacale quando essa costituisca una violazione palese e fraudolenta al principio dell'autonomia sindacale (art. 8 legge *nord americana* 5 luglio 1935 sui rapporti nazionali di lavoro; artt. 18 e 23 legge *colombiana* 23 giugno 1931);

5) divieto di organizzazione sindacale per le categorie dei pubblici funzionari e, in particolare, per i funzionari di pubblica sicurezza ed i militari in servizio attivo (legge *lettone* 18 luglio 1923; legge *cubana* 7 novembre 1933 art. 2; legge *polacca* 27 ottobre 1932 art. 3).

9. Diritto del sindacato all'autogoverno.

I singoli membri del sindacato non sono semplicemente soggetti passivi nei confronti dell'ente sindacale, poichè invece concorrono a costituirlo ed a determinarne i fini e l'attività.

Se ci fermiamo su quest'ultimo aspetto possiamo constatare come la posizione dei singoli membri del sindacato sia eminentemente *attiva* nella vita associativa, non solo nel momento iniziale della costituzione della associazione, ma anche nei momenti successivi quando partecipano alla attività sociale votando lo statuto, procedendo alle elezioni degli organi sociali, decidendo in assemblea sull'atteggiamento da tenere nelle vertenze collettive, o delegando i rappresentanti alla stipulazione dei contratti collettivi di lavoro, ecc.

E' questa partecipazione attiva dei membri del sindacato alla vita associativa che fa del sindacato un soggetto collettivo dotato di autogoverno, nel senso che tutti i singoli membri che lo compongono possono intervenire alle deliberazioni e prendere collegialmente tutte le decisioni concernenti l'organizzazione e

(1) Gli articoli 3 e 4 delle leggi inglesi 17 marzo 1915 e 29 luglio 1927 ammettono che i sindacati possano raggiungere scopi politici, ma dispongono parimenti che ogni socio del sindacato può rifiutarsi legittimamente di contribuire al fondo politico dell'associazione.

l'attività della associazione. Ogni deliberazione del sindacato risulta così un atto collegiale, espressione della totalità o della maggioranza dei suoi membri, individui, che lo compongono.

Nelle associazioni sindacali, come nelle altre associazioni, organo essenziale per l'espressione della volontà sociale è l'*assemblea generale*; i poteri, previsti dagli statuti del sindacato, derivano dalla riunione collegiale di tutti gli associati e dai negozi giuridici che abbiano regolato i loro rapporti associativi.

Le deliberazioni dell'assemblea generale sono generalmente prese a maggioranza dei votanti (metà più uno) e con la presenza di almeno la metà degli associati.

Quando l'oggetto delle deliberazioni sia particolarmente importante per l'organizzazione sindacale — come la modifica dell'atto costitutivo o dello statuto — il limite di partecipazione degli associati può essere elevato fino a tre quarti dei soci. Lo stesso deve dirsi per particolari deliberazioni attinenti al funzionamento dell'ente sindacale, alle sue trasformazioni o al suo scioglimento.

Questa posizione di organo deliberativo preminente che ha l'assemblea generale nei confronti degli altri organi del sindacato, si verifica sempre, tanto nel caso in cui l'associazione non sia riconosciuta, quanto se essa sia registrata o giuridicamente riconosciuta.

All'autogoverno sindacale corrisponde il potere di *autonomia* la quale si esplica attraverso le deliberazioni delle rispettive assemblee generali e ciò sia nel procedimento iniziale di costituzione del sindacato (durante il quale l'assemblea agisce come organo costituente che determina il proprio statuto) sia nel momento successivo nel quale il sindacato — non ancora ente giuridico — è divenuto tuttavia una unione stabile di persone organizzate collettivamente per uno scopo comune perseguibile attraverso quel vincolo contrattuale che tiene uniti gli associati e che si suol chiamare « rapporto giuridico di associazione ».

E' l'autonomia che giustifica il potere costituente e statutario del sindacato, quello di stipulare contratti collettivi, fissare regolamenti e contributi ecc.

L'autonomia costituisce una sfera di liceità giuridica, cioè una sfera in cui la volontà delle associazioni ha validità per l'ordinamento giuridico. L'estensione di tale sfera è garantita ai sindacati sia di fronte alla pubblica amministrazione, sia di fronte ai soggetti privati: e si esplica nella produzione di effetti giuridici tanto nei confronti dei soggetti individuali associati (che restano vincolati dagli atti sindacali) quanto verso altri soggetti collettivi quali le associazioni similari (in quanto abbiano

stipulato negozi giuridici) quanto, infine, verso i terzi sui quali l'azione sindacale può interferire.

L'ordinamento giuridico pone alcune limitazioni riguardo alle indicazioni degli statuti sindacali: tali indicazioni sono le seguenti:

a) nome del sindacato e luogo di riunione per gli affari relativi al sindacato stesso;

b) scopo del sindacato, diritti e obbligazioni dei membri sindacati, condizioni di ammissione, di recesso e di esclusione dei soci;

c) fini ai quali dovranno essere devoluti i capitali del sindacato e condizioni alle quali ogni socio potrà fruire dei benefici assicurati dal sindacato;

d) modi nei quali potrà essere modificato lo statuto;

e) organi del sindacato e loro competenza rispettiva;

f) modo di pagamento delle quote sociali, loro ammontare e modo di amministrarle;

g) formazione del bilancio sociale e norme per l'amministrazione dei fondi sociali: data di convocazione della assemblea generale per la presentazione del bilancio;

h) modi nei quali potrà essere nominato e rimosso il comitato di direzione, gli amministratori, i tesorieri, i sindaci ed altri funzionari del sindacato;

i) ispezione dei libri contabili del sindacato e norme relative alla buona organizzazione e al funzionamento economico-finanziario del sindacato;

l) norme relative allo scioglimento, mutamento di denominazione e liquidazione del sindacato.

Queste norme sono previste dall'art. 14 della legge *inglese* sui sindacati del 29 giugno 1871; dall'art. 7 della legge *colombiana* 23 giugno 1931; dall'art. 246 del codice del lavoro *messicano* del 18 agosto 1931; dall'art. 19 della legge *polacca* 27 ottobre 1932; dall'art. 7 della legge *cubana* 7 novembre 1933; dall'art. 7 della legge *cinese* 21 ottobre 1929.

Altri sistemi legislativi come quello del codice del lavoro francese (leggi 28 marzo 1884 e 12 marzo 1920) prevedono il semplice deposito degli statuti sindacali senza alcuna indicazione relativa al contenuto degli statuti sindacali stessi.

10. *Diritto del sindacato alla rappresentanza.*

Il problema della rappresentanza sindacale è impostato su due diversi indirizzi legislativi: il primo che presuppone la pluralità delle associazioni sindacali nella stessa categoria professionale, il secondo che presuppone l'unicità del sindacato.

Secondo il primo sistema la rappresentanza sindacale è esclusiva solo per gli iscritti alla associazione: con facoltà però di costituzione di associazioni sindacali dello stesso tipo (es.: per mestiere) o di associazioni sindacali di tipo diverso (es.: per imprese).

Il secondo sistema invece ammette solo una organizzazione sindacale per categoria attribuendo al sindacato funzioni più vaste di rappresentanza.

Rientrano nel primo sistema le legislazioni *inglese e nord americana e cilena* (art. 363); rientrano nel secondo tanto le legislazione a tipo pubblicistico (*russe, portoghese, spagnola, italiana* del 1926) quanto la legislazione *francese*.

Le ragioni di questi due diversi indirizzi legislativi sono evidenti: il primo poggia l'accento sulla *libertà sindacale* e quindi ammette il raggruppamento sindacale a seconda delle varie tendenze politiche o dei vari interessi economici; il secondo indirizzo poggia l'accento sulla *funzione sociale* del sindacato e perciò concepisce il sindacato solo quale mezzo di tutela dell'interesse collettivo professionale.

Tipica è in questo senso la definizione della legge *francese* del 12 marzo 1920 inserita nell'art. 11 del codice del lavoro per cui i sindacati professionali hanno per oggetto lo studio e la difesa degli interessi collettivi della professione e possono esercitare, davanti a tutte le giurisdizioni, tutti i diritti riservati alla parte civile riguardo ai fatti che portano un pregiudizio diretto o indiretto all'interesse collettivo professionale che essi rappresentano.

Occorre dire che tra il primo e il secondo sistema, v'è un sistema intermedio che pur riconoscendo il sindacato professionale quale organo di tutela della professione, ammette però forme diverse di rappresentanza sindacale, come ad esempio, il sindacato aziendale o per categoria di imprese. Così dispone, ad esempio, il codice del lavoro *messicano* del 1931 all'art. 233 che distingue i seguenti tipi di sindacati: a) sindacati professionali formati dalle persone che esercitano una stessa professione, uno stesso mestiere o una stessa specialità; b) sindacati d'impresa, formati dalle persone esercitanti mestieri specialità o professioni diverse che sono al servizio di una stessa impresa; c) sindacati industriali formati dalle persone esercitanti professioni mestieri o specialità diverse che sono alle dipendenze di diverse imprese industriali; d) sindacati di mestieri diversi, formati dai lavoratori di diverse professioni qualora il numero degli operai di uno stesso mestiere sia inferiore a venti.

Una delle ragioni essenziali della scelta del principio dell'unicità di rappresentanza sindacale è da porsi in relazione ai

problema dell'efficacia del contratto collettivo di lavoro: si dice che la pluralità sindacale spezzerebbe l'unità della regolazione professionale rendendo impossibile una applicazione uniforme del contratto collettivo. Ma alcuni sistemi positivi superano, come vedremo, tale difficoltà attribuendo al governo o alle autorità amministrative la facoltà di dichiarare obbligatori i contratti collettivi stipulati per un mestiere o per una categoria di imprese a tutta la professione.

Per i sistemi che non limitano la rappresentanza sindacale ad un unico ente collettivo, ma ammettono la coesistenza di più sindacati, sorge egualmente il problema della rappresentanza delle minoranze eventualmente dissenzienti e quindi il problema della efficacia degli atti sindacali stipulati dagli organi a ciò precedentemente eletti o delegati. Quando gli organi del sindacato agiscono per la tutela degli interessi dei soci — e questa azione può consistere tanto in una contrattazione collettiva, quanto in altri atti di autotutela — essi hanno evidentemente il potere, loro conferito espressamente o tacitamente, di interpretare quello che è l'interesse non dei soci come singoli, ma dei soci come membri del gruppo professionale, cioè di interpretare l'interesse collettivo di tutto il sindacato o, almeno, della sua maggioranza.

Ora, questo interesse può eventualmente coincidere con quello di tutti i singoli soci, ma può essere anche diverso nel senso che entro il gruppo sindacale possono manifestarsi, come del resto in qualunque associazione, delle divergenze di interessi o delle interpretazioni differenti di un medesimo interesse.

Appartiene all'ente collettivo sindacale il giudicare, per mezzo dei suoi organi, dell'interesse del gruppo, cioè dell'interesse collettivo professionale: altrimenti il sindacato non avrebbe mai possibilità di agire per conto degli associati se dovesse attendere da *tutti* i soci l'uniformità delle opinioni e degli interessi individuali.

Questo principio fondamentale è chiaramente formulato nell'art. 9 della legge *nord americana* 5 luglio 1935 sui rapporti nazionali di lavoro: « i rappresentanti designati dalla maggioranza dei soci del sindacato, in vista di contrattazioni collettive di lavoro, sono i rappresentanti *esclusivi* di tutti i membri del gruppo ».

11. *Diritto del sindacato alla associazione federativa.*

E' principio seguito in tutte le legislazioni che al diritto individuale di associazione corrisponda il diritto delle associazioni sindacali, costituite di fatto o riconosciute giuridicamente, di as-

sociarsi in organizzazioni derivate o complesse che hanno il nome di federazioni sindacali.

Spesso questo raggruppamento non è che lo stadio intermedio di un raggruppamento ulteriore, perchè le federazioni sindacali possono costituire o aderire ad organizzazioni sindacali ancora più ampie che sono le Confederazioni.

Nei sistemi legislativi *inglese* e *nord americano* esistono pure queste organizzazioni complesse che vanno sotto il nome di *Congressi delle Trade Unions o Labor Unions*.

Queste distinzioni sono possibili tanto per le associazioni sindacali costituite per mestiere quanto per le associazioni sindacali costituite per categoria industriale: tanto per le associazioni sindacali prive di riconoscimento, che per quelle registrate o riconosciute.

Sez. II — Il diritto del sindacato all'esercizio dell'azione sindacale.

12. *Posizione del problema delle garanzie dell'esercizio del diritto sindacale da parte dell'ordinamento giuridico.*

Il diritto sindacale non si limita alla facoltà degli individui di associarsi sindacalmente o delle associazioni di auto-organizzarsi nel modo che esse ritengono più opportuno e che non sia considerato illecito dalla legge: ma si estende alla garanzia di un effettivo esercizio dell'azione sindacale. vale a dire alla garanzia, da parte dell'ordinamento giuridico, che l'associazione sindacale — una volta costituita — possa raggiungere effettivamente quelle finalità di tutela collettiva che si era proposte.

Questa garanzia è intanto implicita per le associazioni sindacali riconosciute le quali, costituendo persone giuridiche, possono direttamente rappresentare i propri membri ed agire collettivamente nell'interesse di essi: è meno evidente per le associazioni semplicemente registrate o per quelle non riconosciute.

Ma poichè non esiste per il sindacato un obbligo di chiedere il riconoscimento, anche quando esso sia previsto dalla legge, l'ordinamento giuridico — una volta ammesso il principio della libertà sindacale — deve garantire questa libertà per tutte le associazioni, siano esse o non riconosciute.

In altri termini deve esser garantito a tutte le associazioni sindacali il libero esercizio del diritto sindacale inteso come difesa degli interessi professionali dei propri membri.

Le garanzie che l'ordinamento giuridico può dare al diritto sindacale sono di due specie:

- a) garanzie nei confronti del potere legislativo e di quello

esecutivo di non violare con leggi o con atti amministrativi la libertà sindacale;

b) garanzie nei confronti dei privati, nel senso che l'ordinamento giuridico impedisca a chiunque ogni turbativa che tenda ad alterare il libero esercizio del diritto sindacale.

13. *Garanzie costituzionali nei confronti dei pubblici poteri.*

La garanzia fondamentale che lo Stato può dare di non violare la libertà sindacale può essere contenuta in un'apposita norma inserita nella Costituzione.

Ma quando il principio della libertà sindacale sia affermato solo da una norma costituzionale e non anche applicato da leggi speciali (come nel caso della Costituzione *germanica* di Weimar del 1919 la quale affermò, all'art. 159, il principio della garanzia per ogni individuo e per tutte le professioni della libertà di associazione per la tutela e il miglioramento delle condizioni di lavoro) sorge il problema se il riconoscimento di tale libertà espresso solo in una norma della Costituzione, sia sufficiente ad assicurare all'individuo una protezione contro altre norme legislative o provvedimenti amministrativi che portino pregiudizio a tale riconoscimento, vale a dire che siano contrarie alla Costituzione (ciò, beninteso, nel caso di Costituzione *rigida*).

Per quanto riguarda le norme legislative, il controllo giurisdizionale della loro conformità alla Costituzione non è ammesso che in casi eccezionali e soltanto nel diritto costituzionale *nord americano* secondo il quale la Suprema Corte Federale può dichiarare che una legge è nulla perchè viola la Costituzione.

Eppure questo controllo di costituzionalità della legge sarebbe l'unica ed effettiva garanzia, di fronte ai cittadini, che la norma costituzionale non può essere comunque modificata o abrogata o disapplicata da una legge successiva dello Stato.

Per ciò che si riferisce ai provvedimenti del potere esecutivo e, in particolare, ai regolamenti della pubblica amministrazione è principio fondamentale delle costituzioni moderne che le autorità amministrative non possono limitare, senza una autorizzazione espressa della legge, le libertà dell'individuo garantite costituzionalmente e quindi non possono limitare neppure la libertà associativa professionale.

Ogni atto amministrativo che viola questo principio, è nullo. La nullità garantisce gli interessati dalle gravi conseguenze che, altrimenti, il provvedimento potrebbe avere se fosse, ad esempio, semplicemente annullabile.

Il problema si sposta, in caso, su questo punto: dato un atto amministrativo che violi le leggi, vedere in qual modo si può porre termine a questa situazione anormale.

Tre procedure sono possibili: la procedura gerarchica amministrativa, la procedura dinanzi alle giurisdizioni amministrative, la procedura dinanzi ai tribunali ordinari.

Quest'ultima procedura è in uso nei paesi anglo-sassoni; la seconda, e la prima, nella maggior parte dei paesi dell'Europa continentale.

14. *Quali possono essere le turbative dei privati al libero esercizio del diritto sindacale: cenno ai vari sistemi legislativi.*

L'esercizio del diritto sindacale può essere altresì ostacolato dai privati: il problema da risolvere sta, in tal caso, nel vedere quali sono le turbative che i soggetti singoli possono porre in essere contro il libero esercizio del diritto sindacale e quali i mezzi di cui l'ordinamento giuridico dispone per proteggere la libertà sindacale.

Di due tipi possono essere gli atti dei privati che costituiscono limitazione o addirittura interdizione all'esercizio del diritto sindacale: unilaterali e bilaterali.

Cominciamo l'esame dagli atti unilaterali.

Fra essi possiamo porre, ad esempio, il rifiuto del datore di lavoro di assumere un operaio perchè iscritto ad un determinato sindacato (purchè questo sindacato non sia considerato illegale); il licenziamento di un lavoratore per il fatto che egli è associato sindacalmente e addirittura la compilazione, da parte del datore di lavoro, di una « lista nera » degli operai sindacati e, viceversa, la pratica della « fabbrica aperta » (*"open shop"*) agli operai non associati sindacalmente; inoltre, il rifiuto di un imprenditore di contrattare collettivamente col sindacato corrispondente dei lavoratori, ecc. Tali atti sono stati spesso usati nei rapporti di lavoro specialmente negli Stati Uniti di America, dando luogo ad una numerosa giurisprudenza in materia.

In generale questi atti — costituendo dirette o indirette restrizioni alla libertà sindacale — sono considerati illeciti dai vari ordinamenti giuridici: ma non sempre l'atteggiamento discriminatorio dei datori di lavoro verso i lavoratori aderenti ad un sindacato o la compilazione della « lista nera » è considerato atto illegale. Ad esempio, la Suprema Corte degli S. U. americani dichiarò incostituzionali le leggi di otto Stati che proclamavano costituire una « offesa criminale » il licenziare un lavoratore a causa della sua appartenenza ad una data Unione.

Tuttavia, successivamente, l'art. 6 della legge *nord americana* sui rapporti nazionali di lavoro del 1935 ha vietato, da parte dei datori di lavoro, « ogni intervento ostacolo o coercizione rispetto ai rispettivi salariati nell'esercizio del diritto sindacale » e vietò pure « ogni discriminazione per quanto riguarda

l'assunzione o il mantenimento in servizio a seconda che il lavoratore appartenga ad una piuttosto che ad un'altra associazione sindacale». Inoltre considerò il rifiuto del datore di lavoro di negoziare collettivamente coi rappresentanti dei propri dipendenti.

Lo stesso principio è stato accolto dall'art. 5 della legge *canadese* (Nuova Scozia) del 17 aprile 1937 la quale dispone che « i salariati hanno il diritto di discutere collettivamente col loro imprenditore, e i membri di un sindacato hanno il diritto di condurre questa discussione per tramite del sindacato stesso e dei funzionari debitamente delegati di tale sindacato. Ogni imprenditore dovrà riconoscere la legalità di questo diritto e consentire a discutere collettivamente coi membri di un sindacato che rappresenti la maggioranza dei salariati suscettibili di far parte del detto sindacato quando ne sarà richiesto dai funzionari legalmente delegati dello stesso sindacato; ogni imprenditore che rifiuti tale discussione sarà passibile di una ammenda di 100 dollari al massimo per ogni infrazione di questa natura o, in mancanza, della reclusione fino a 30 giorni ».

Analoghi principii sono stati accolti dall'art. 31 della legge *brasiliiana* del 12 luglio 1934 la quale dispone che « è proibito ai datori di lavoro di licenziare, sospendere o retrocedere di grado, salario o trattamento, un lavoratore allo scopo di impedirgli di associarsi ad un sindacato o di iniziare la costituzione di un sindacato professionale o per la sola ragione che il lavoratore è già associato ad un sindacato ».

Altro atto unilaterale del datore di lavoro, di cui è stata contestata la legalità agli effetti dell'esercizio del diritto sindacale — specie negli S. U. — è l'organizzazione di sindacati aziendali (*company unions*) alle dirette dipendenze dell'imprenditore che li sussidia e ne dirige l'attività, anche nella regolazione dei rapporti di lavoro. Fino al 1933 le *company unions* si svilupparono moltissimo in tutti gli S. U. ostacolando l'opera delle federazioni sindacali operaie in ciò favorite, da una giurisprudenza che riconosceva esplicitamente il diritto dell'imprenditore di costituirle e di fornirle di mezzi finanziari. In seguito furono vietate in quanto considerate « pratiche sleali di lavoro » dalla legislazione *nord americana* del « New Deal » del 1933 e, quando tale legislazione fu dichiarata incostituzionale, dalla legge del 5 luglio del 1935, attualmente in vigore.

Simile divieto esiste anche nella legge *argentina* (Santa Fè) del 2 gennaio 1935, art. 54 che dispone « non potranno beneficiare dei vantaggi previsti dalla presente legge le associazioni professionali operaie sovvenzionate dai datori di lavoro o dalle imprese o quelle associazioni operaie che permettono che gli im-

prenditori intervengano direttamente o indirettamente nella loro amministrazione ».

Viceversa, sono considerati atti unilaterali legittimi e sono generalmente tutelati da norme speciali, gli atti con cui i singoli membri di un sindacato recedono dal medesimo, anche se vi sono clausole dell'atto costitutivo o dello statuto che lo vietino: il legislatore ha voluto con questo principio proteggere la libertà dell'individuo tendente a rinunciare alla associazione e ai diritti e vincoli che ne derivano. Tale principio è seguito dall'art. 8 del codice del lavoro *francese* e da altre legislazioni: ad esempio l'art. 234 del codice del lavoro *messicano* del 18 agosto 1931 dispone che « nessuno può essere costretto a far parte o a non far parte di un sindacato ». Simili disposizioni hanno la legge *colombiana* del 23 giugno 1931 (art. 13) e la legge spagnola 8 aprile 1932 (art. 6).

Fra gli atti bilaterali ricordiamo tutti quei contratti di lavoro che contengono in clausole apposite inseritevi, una limitazione al diritto di associazione sindacale. Se il datore di lavoro non può limitare unilateralmente il diritto di associazione sindacale, potrebbe essere autorizzato a farlo quando l'altro soggetto del rapporto di lavoro, cioè il lavoratore, lo consenta con clausola contrattuale. Ecco sorgere la pratica dei così detti contratti « *yellow dog* ». Nella forma più semplice, tali contratti stabiliscono che il lavoratore acconsente a non sindacarsi per tutta la durata del rapporto di lavoro. Tali contratti si sono molto diffusi negli S. U. sebbene alcuni stati della Confederazione li avessero vietati: ma la Suprema Corte americana dichiarò incostituzionali le leggi che portavano tali divieti, perchè in contrasto con gli emendamenti relativi alla libertà personale e alla proprietà inseriti nella Costituzione americana: anzi, talora le Corti di merito hanno ritenuto che sarebbe illegale « persuadere » un lavoratore che abbia un contratto di tale tipo a far parte di una associazione sindacale.

Secondo l'art. 49 del codice del lavoro *messicano* del 1931 la clausola in virtù della quale il datore di lavoro si impegna a non ammettere come lavoratori se non gli iscritti ad un sindacato è lecita nei contratti collettivi di lavoro.

Viceversa, la legge *canadese* del 17 aprile 1937 dispone, all'art. 6, che « è proibito a qualunque imprenditore di inserire in un contratto scritto di lavoro una clausola o di imporre in un contratto verbale una condizione tendente a limitare per un salariato l'esercizio del diritto sindacale ai termini della presente legge; è egualmente proibito prolungare la validità di una tale clausola o condizione che fosse in vigore, con la sanzione che ogni clausola o condizione di questa natura sarà nulla e senza effetto ».

15. *La tutela giuridica degli atti sindacali: la validità dei contratti collettivi di lavoro nei vari sistemi legislativi.*

Una delle garanzie più essenziali al diritto sindacale è costituita dalla particolare protezione giuridica che l'ordinamento concede ai contratti collettivi stipulati dalle associazioni sindacali legalmente costituite. Tale protezione consiste soprattutto nel riconoscere una sfera più o meno ampia di efficacia giuridica ai suddetti contratti.

Secondo i vari sistemi legislativi i contratti collettivi di lavoro possono costituire norme per i soggetti del rapporto di lavoro nei seguenti casi:

A) Per i soci delle associazioni stipulanti, qualora non manifestino volontà contrarie;

G) Per i soci delle associazioni stipulanti, anche se manifestano volontà contrarie;

C) Per i soci e per i non soci delle associazioni stipulanti, quando il contratto individuale di lavoro sia concluso tra un socio iscritto e altra persona non iscritta alle associazioni stipulanti;

D) Per i soci e per i non soci, cioè per tutta la categoria professionale, in virtù di un provvedimento apposito dello Stato che estenda la obbligatorietà del contratto collettivo a tutta la categoria professionale, oppure in seguito all'attribuzione alle associazioni sindacali della rappresentanza legale di tutti i membri della categoria professionale, iscritti e non iscritti al sindacato.

Da questo schema appare evidente che l'efficacia giuridica dei contratti collettivi di lavoro dipende essenzialmente dal regime giuridico adottato dalle varie legislazioni nei confronti delle associazioni sindacali stipulanti.

E' evidente che in un sistema il quale attribuisca ai sindacati personalità giuridica di diritto pubblico, con funzioni di rappresentanza di categoria, tali atti debbano considerarsi come vere e proprie leggi materiali che, rispetto alle leggi formali, hanno portata più ristretta nello spazio e nel tempo; mentre nei sistemi in cui i sindacati godono di capacità di diritto privato, gli stessi atti non possono essere considerati che come atti interni delle associazioni e quindi vincolanti come norme solo per i soci di esse; i contratti collettivi di lavoro non hanno efficacia obbligatoria in quei sistemi positivi in cui i sindacati non sono ammessi o riconosciuti.

Questo in linea generale: poichè mentre in alcune legislazioni il contratto collettivo di lavoro ricade nel campo dell'autonomia privata, nel senso che dalla parte dei datori di lavoro vi può es-

sere, una dichiarazione di volontà singola e dalla parte dei lavoratori una dichiarazione di volontà collettiva, onde, rispetto alle parti stipulanti, il contratto collettivo appartiene al diritto privato, in altre legislazioni, pur rimanendo i sindacati persone giuridiche private, il contenuto del contratto collettivo può divenire di diritto pubblico in seguito ad un atto successivo dello Stato (es. ordinanza governativa, decreto del Ministero del lavoro, provvedimenti di autorità legislativa, amministrativa o giurisdizionali) che renda obbligatorio il contratto collettivo per tutti coloro che esercitano la professione, siano iscritti o non iscritti alle associazioni: e ciò, tanto limitatamente ad una impresa determinata, quanto per un gruppo di imprese o per un intero ramo produttivo. In questo senso, vanno citate le leggi *germanica* (art. 2 dell'ordinanza 23 gennaio 1923); *austriaca* (legge 18 dicembre 1919); *canadese* (legge 20 aprile 1934); *brasiliiana* (legge 23 agosto 1932); *francese* (legge 24 giugno 1936); *olandese* (legge 25 maggio 1937); le quali, pur attribuendo alle associazioni stipulanti personalità giuridica e capacità di diritto privato, rendono possibile la conversione del contratto collettivo di lavoro, da fonte di obbligazione, in norma giuridica, per effetto di un successivo atto di volontà dello Stato. Talora questa conversione è sottoposta alla condizione che il contratto collettivo sia concluso tra i due terzi dei datori di lavoro e dei lavoratori sindacati (art. 58 codice lavoro *messicano* del 18 agosto 1931). In tal caso il contratto collettivo diventa fonte obbligatoria, rispetto ai rapporti giuridici privati, con gli stessi effetti che l'atto produce nelle legislazioni in cui il contratto collettivo è di diritto pubblico per la personalità giuridica pubblica concessa ai sindacati stipulanti (sistemi legislativi *russo sovietico*, *portoghese*, *spagnolo*).

Diversa è la situazione giuridica in quelle legislazioni che non hanno attribuito personalità pubblica alle associazioni sindacali o non hanno preveduto la conversione obbligatoria del contratto collettivo, e nelle quali, quindi, il contratto collettivo stesso costituisce semplice fonte di obbligazioni per gli iscritti. Tuttavia, anche rispetto agli iscritti, non può concludersi sempre con la forza assolutamente vincolante dei contratti collettivi di lavoro in quanto che i singoli, soci del sindacato, potrebbero derogare con patto individuale contrario alle clausole collettive, oppure potrebbero — revocando il mandato ed uscendo dalla associazione — sottrarsi a qualsiasi efficacia obbligatoria, anche di ordine interno. In questo senso va citata la legge *francese* 25 marzo 1919 che dà la possibilità al socio del sindacato di sottrarsi al contratto collettivo dando le dimissioni dall'associazione entro un termine di otto giorni, trascorso il quale il contratto collettivo di-

venta obbligatorio anche se la volontà espressa dal singolo fosse contraria.

Nel diritto *nord americano* il principio della obbligatorietà del contratto collettivo è stato affermato dalla giurisprudenza e diverse Corti di equità hanno considerato come contratti obbligatori, suscettibili di richiesta di risarcimento danni in caso di rottura, i contratti collettivi di lavoro stipulati da associazioni sindacali anche se non riconosciute. Spesso, anzi, furono emesse delle ingiunzioni per costringere gli imprenditori o i sindacati alla osservanza dei contratti collettivi suddetti.

Analoghi principii aveva accolto la giurisprudenza *italiana* della commissione centrale per l'impiego privato nel periodo dal 1890 al 1926, la quale si era orientata sulle seguenti massime: a) gli organi della associazione sindacale avevano, nei limiti dei poteri rappresentativi, qualità per obbligare collettivamente gli associati, esclusi i terzi non membri dell'associazione; b) il contratto collettivo stipulato dalla associazione obbligava successivamente le persone che venivano volontariamente a farne parte; c) il contratto collettivo poteva avere, oltre all'efficacia obbligatoria verso i membri del sindacato, anche un valore interpretativo per casi analoghi; d) il contratto collettivo poteva essere considerato come un uso locale con valore di norma giuridica in mancanza di patto espresso, da valere anche per coloro che non erano soci del sindacato.

Riguardo alle legislazioni sindacali che attribuiscono personalità giuridica privata alle associazioni, occorre distinguere le legislazioni che considerano nulle le clausole individuali contrarie ai contratti collettivi, da quelle che non stabiliscono tale nullità: certo quando la nullità è comminata, il contratto collettivo diventa normativo almeno rispetto agli iscritti alle associazioni, senza possibilità di deroga contrattuale; in caso contrario, come nel diritto *inglese*, prevale la manifestazione di volontà dei privati e il contratto collettivo ha carattere meramente dispositivo: vale a dire che costituisce fonte di regolamento del lavoro solo nel caso in cui la volontà dei singoli non si sia dimostrata contraria, senza possibilità di adire la via giudiziaria per violazione di contratto collettivo.

Tra le legislazioni che stabiliscono l'obbligatorietà per gli iscritti dei contratti collettivi e la nullità delle clausole dei contratti di lavoro contrarie a quelle dei contratti collettivi, ricordiamo: la legge *francese* del 25 marzo 1919; la legge *finlandese* del 22 marzo 1924, par. 4; la legge *estone* del 6 marzo 1929 par. 2 e 3; la legge *lettone* del 4 ottobre 1927, art. 11; la legge *canadese* (Quebec) del 20 aprile 1934, art. 6; la legge *greca* del 16 novembre 1935, art. 3; la legge *jugoslava* del 12 febbraio 1937,

art. 13; il codice del lavoro *cileno* del 13 maggio 1931, art. 18; il codice del lavoro *boliviano* del 26 maggio 1939, art. 24.

Per la seconda ipotesi, quella della revoca del mandato, va fatta anche qui la distinzione tra le legislazioni che rendono obbligatori i contratti collettivi per tutti coloro che, al momento della conclusione della convenzione, facevano parte delle associazioni stipulanti, da quelle legislazioni che non prevedono tale limitazione. Nel primo senso dispongono le leggi *brasiliana* del 23 agosto 1932, art. 5; *estone* del 26 marzo 1929, art. 2; il codice *messicano* del 1931, art. 50.

Una particolare forma di estensione obbligatoria degli effetti del contratto collettivo si ha in quelle legislazioni (*finlandese, russa, francese, estone*) in cui è ammesso il principio che, qualora il contratto individuale sia concluso tra una persona appartenente ad un sindacato stipulante e una persona che non possieda tale qualità, la obbligatorietà del contratto collettivo può essere estesa anche alla parte che non sarebbe soggetta ad esso: così, il codice *russo* del lavoro del 15 novembre 1922 estende gli effetti del contratto collettivo a tutte le persone occupate nella impresa, facciano o no parte del sindacato professionale che ha stipulato (art. 16); così la legge *francese* del 25 marzo 1919 (inserita nel codice del lavoro, artt. 31 a - x, e 32), dispone che la persona obbligata dal contratto collettivo che stipuli con una non obbligata un contratto individuale di lavoro non conforme, è passibile di risarcimento di danni per mancata esecuzione degli obblighi assunti.

Analoga disposizione si ritrova nell'articolo 48 del codice del lavoro *messicano* del 1931.

Infine, il contratto collettivo è automaticamente applicabile a tutti coloro che entrano a far parte del sindacato posteriormente alla stipulazione del contratto collettivo stesso (legislazioni *francese, cilena, finlandese, lettone, romena, olandese*).

16. *La tutela giuridica degli atti sindacali: il diritto di sciopero e di serrata e i suoi limiti.*

Un altro aspetto della tutela giuridica degli atti sindacali, è costituito dal riconoscimento del diritto di sciopero e di serrata.

Su questo punto v'è una profonda divergenza tra i vari sistemi legislativi.

I sistemi del gruppo pubblicistico (vedi n. 4) vietano tanto lo sciopero che la serrata (ché considerano reati) e sottopongono le controversie collettive di lavoro a forme di arbitrato obbligatorio od a procedure giurisdizionali speciali.

Nel diritto *russo sovietico* lo sciopero è vietato nelle imprese

e uffici statali; è invece ammesso, a tutela degli interessi dei lavoratori, nei rapporti fra lavoratori e imprenditori privati.

Gli altri sistemi (nn. 5-6-7) ammettono sempre esplicitamente il diritto all'autodifesa sindacale, con varie limitazioni che attono all'esercizio del diritto medesimo.

La legislazione tipica, da questo profilo, è quella *inglese* nella quale il diritto di sciopero ha avuto una vasta elaborazione attraverso le varie leggi sui sindacati susseguitesi dal 1871 al 1927.

Le limitazioni relative all'autodifesa sindacale, attraverso gli scioperi e le serrate, sono di due tipi: la prima, concerne l'atto dello sciopero e della serrata in sè e per sè e, pur ammettendo il diritto di sciopero e di serrata, esclude che di tale diritto si possa usare per fini extra-economici o professionali.

Per esempio, lo sciopero è un diritto riconosciuto al sindacato se svolto in modo volontario e posto in essere attraverso una persuasione pacifica; è considerato atto illecito e quindi esercizio arbitrario del diritto associativo sindacale, se accompagnato da violenze, coazione od atti comunque intimidatori.

La legge *inglese* del 21 dicembre 1906 sui conflitti di lavoro ammette, all'art. 1, che « un atto in seguito ad accordo o associazione fra due o più persone non sarà processabile se inteso ad aiutare conflitti di lavoro, a meno che l'atto stesso, se fatto senza accordo o associazione, non sia di per sè stesso processabile ».

Le questioni in caso sorgono quando si tratta di decidere dove la persuasione finisce e dove incomincia l'intimidazione e la coazione: e la giurisprudenza ha dovuto risolvere, nelle varie fattispecie, le più delicate questioni. Così, sono stati considerati illegali gli scioperi di simpatia o di solidarietà come lo sciopero dei dipendenti di una impresa per aiutare lo sciopero dei dipendenti di un'altra impresa (senza che lo giustifichi un legittimo interesse collettivo professionale); egualmente illegali sono stati considerati gli scioperi di rappresaglia, a carattere sanzionatorio per l'imprenditore (motivati da violazione o da rifiuto di rinnovo di contratto collettivo). In quest'ultimo caso è stata talora ammessa dalla giurisprudenza *americana* la legalità degli scioperi di questo tipo là dove sussista un interesse legittimo della parte o un interesse economico non altrimenti tutelabili.

Secondo la legge *inglese* 29 luglio 1927 (art. 1) è illegale ogni sciopero e ogni serrata « il cui scopo non consista unicamente, per la sua natura o portata, a sostenere un conflitto di lavoro nel quadro della professione o dell'industria alla quale appartengono gli scioperanti o i datori di lavoro che hanno deciso la serrata; o che abbia per scopo, o sia suscettibile di far pressione sul Governo, sia direttamente sia portando danno alla collettività. Inoltre è illegale iniziare, continuare o sovvenzionare, allo scopo di

aiutarli o di favorirli, uno sciopero illegale o una serrata illegale».

Oltre a queste limitazioni che attengono alle finalità degli scioperi e delle serrate, la maggior parte delle legislazioni si è orientata sul principio che il diritto di sciopero e di serrata è sospeso per tutto il tempo che un conflitto collettivo di lavoro è sottoposto all'arbitrato o alla decisione di un tribunale del lavoro.

In tal senso dispongono le leggi: germanica del 1920; austriaca del 21 aprile 1933; boliviana del 1920; cilena (art. 540 e segg. codice 1931); colombiana 19 novembre 1919; cubana del 1934; danese del 31 gennaio 1933; spagnola del 25 agosto 1923, 1931, 1933 e 1934; finlandese del 1931; inglese del 1927; greca del 1920, 1932 e 9 febbraio 1938; ungherese del 1932; lettone dell'11 febbraio 1938; norvegese del 1927, neozelandese del 1925 e 1932; polacca dell'8 febbraio 1921; romena del 28 marzo 1929; svedese del 22 giugno 1928; turca (codice lavoro 1936, art. 72 e segg.); venezuelana del 16 luglio 1936.

Soltanto quando l'arbitrato si prolunghi in modo eccessivo e ingiustificato, oppure nel caso in cui una delle parti non osservi il dispositivo della sentenza arbitrale o giudiziaria, lo sciopero o la serrata possono essere legittimamente dichiarati.

La seconda limitazione relativa all'esercizio dell'autodifesa sindacale, attiene ai metodi con cui si usa del diritto di sciopero e di serrata: gli atti di autodifesa sindacale che valgono normalmente a concretare l'esercizio del diritto di sciopero e di serrata sono il "picketing" e il boicottaggio, per i sindacati di lavoratori; la "lista nera", la "fabbrica aperta" ai soli operai non sindacati, per le associazioni padronali. Occorre dire che questi atti possono concretare l'esercizio legittimo del diritto sindacale oppure possono essere illegali a seconda dei metodi che si impiegano per porli in essere.

Per esempio, il "picketing" che è il mezzo comunemente adoperato per assicurare il successo di uno sciopero, non è di per sé illegale ma però la pratica del "picketing" può divenire sleale se accompagnata da linguaggio ingiurioso da minaccia — anche se velata — e da un numero eccessivo di picchetti di sciopero: tutti questi atti costituiscono intimidazione e perciò abuso del diritto sindacale, onde sono dichiarati illegali. Alcune sentenze delle Corti di equità americane sostengono perfino che costituisce intimidazione il parlare coi lavoratori non sindacati contro la loro volontà od offrire loro di pagare indennità di sciopero.

L'art. 2 della legge inglese 21 dicembre 1906, ammette esplicitamente il "picketing" purchè pacifico: «sarà lecito, ad una o più persone, che agiscano a loro nome o a nome di un sinda-

cato o di un datore di lavoro o di uno stabilimento, in vista o allo scopo di aiutare un conflitto industriale, di fermarsi davanti la casa o il luogo, o in prossimità della casa o del luogo dove una persona risiede o lavora o trovasi per affari, purchè la detta persona o persone facciano ciò unicamente allo scopo di ottenere o di dare pacificamente informazioni o di persuadere pacificamente una persona a lavorare o ad astenersi dal lavorare ».

Anche il boicottaggio (*boycott*) è un mezzo unilaterale usato dai sindacati che hanno proclamato lo sciopero per costringere il datore di lavoro ad accettare le loro condizioni.

Nella forma più usuale è un rifiuto collettivo di comprare certi beni di uso: si distingue il boicottaggio primario dal boicottaggio secondario. Il primo, ha per oggetto di impedire unicamente la vendita di prodotti dell'antagonista; il secondo è il boicottaggio diretto contro un terzo che ha acquistato e che rivende i prodotti dell'imprenditore che si vuol boicottare ed ha per oggetto la cessazione dei suoi rapporti di affari.

In entrambi i casi e quasi ovunque nei vari paesi, la giurisprudenza è stata unanime nel dichiarare illegale il boicottaggio ed ha ammesso la risarcibilità dei danni prodotti da tale azione sindacale.

Di fronte a questi atti unilaterali dei sindacati di lavoratori stanno gli atti unilaterali dei sindacati di datori di lavoro: la serrata o *lock-out*, cioè la chiusura concordata degli stabilimenti e il licenziamento in massa dei dipendenti delle imprese sindacate è considerata lecita purchè non accompagnata da violenze, minacce, o atti intimidatori.

Così la "lista nera", che è una lista di nomi di lavoratori che le imprese sindacate si comunicano scambievolmente e che riguarda coloro che si son fatti promotori di scioperi o sono stati membri di sindacati che hanno proclamato scioperi contro le imprese stesse, è considerata atto illegale di difesa sindacale quando le imprese sindacate si impegnano reciprocamente a non assumere o a licenziare i lavoratori iscritti a tali liste.

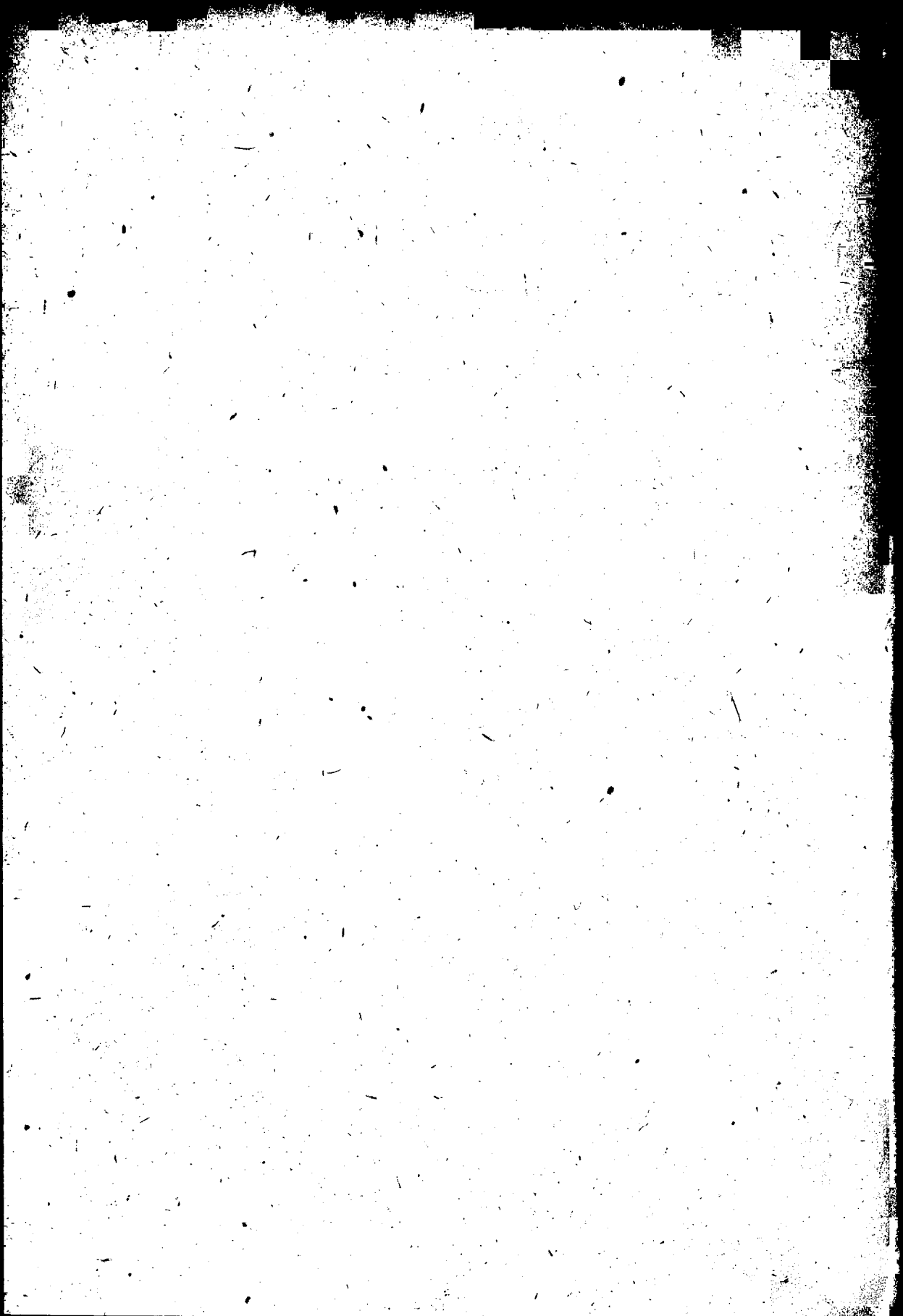
Contro le "liste nere", i sindacati operai reagiscono ponendo « all'indice » una determinata impresa o più imprese sindacate: misura, egualmente illegale, che può risolversi nel boicottaggio.

INDICE

PARTE I - <i>Il diritto individuale di associazione sindacale</i>	Pag. 85
1. L'evoluzione del diritto individuale di associazione sindacale dalle origini al diritto positivo attuale	> 85
2. Il diritto di associazione sindacale nelle costituzioni moderne e nelle leggi speciali dei vari paesi	> 88
3. Le associazioni sindacali di fronte all'ordinamento giuridico: raggruppamento dei vari sistemi legislativi	> 91
4. Sistemi legislativi a regime sindacale di diritto pubblico	> 91
5. Sistemi legislativi che prevedono il riconoscimento giuridico privato delle associazioni sindacali	> 92
6. Sistemi legislativi che sottopongono a registrazione i sindacati	>> 95
7. Sistemi a regime sindacale di diritto comune	> 97
PARTE II - <i>Il diritto delle associazioni sindacali</i>	> 98
Sez. I - <i>Il diritto del sindacato alla sua auto-organizzazione</i>	> 98
8. Il diritto del sindacato alla sua costituzione e alla auto-determinazione della propria sfera	> 98
9. Diritto del sindacato all'autogoverno	> 102
10. Diritto del sindacato alla rappresentanza	> 104
11. Diritto del sindacato alla associazione federativa	> 106
Sez. II - <i>Il diritto del sindacato all'esercizio dell'azione sindacale</i>	> 107
12. Posizione del problema delle garanzie dell'esercizio del diritto sindacale da parte dell'ordinamento giuridico	> 107
13. Garanzie costituzionali nei confronti dei pubblici poteri	> 108
14. Quali possono essere le turbative dei privati al libero esercizio del diritto sindacale: cenno ai vari sistemi legislativi	> 109
15. La tutela giuridica degli atti sindacali: la validità dei contratti collettivi di lavoro nei vari sistemi legislativi	> 112
16. La tutela giuridica degli atti sindacali: il diritto di sciopero e di serrata e i suoi limiti	> 115

Prof. FERRUCCIO PERGOLESI
della Università di Bologna

IL CONTRATTO COLLETTIVO DI LAVORO
NEL DIRITTO COMPARATO STRANIERO



I

IL CONTRATTO COLLETTIVO COME ISTITUTO GIURIDICO MODERNO

1. — Il *contratto collettivo di lavoro* — termine che, almeno in Italia, ha finito per prevalere, nella dottrina e nella giurisprudenza, su quelli sinonimi di concordato di tariffa, di accordo e convenzione collettiva o intersindacale — è un istituto che sorge e sempre più si diffonde nella prassi delle organizzazioni professionali costitutesi con nuove strutture e nuove finalità dopo la rivoluzione francese, abolitrice delle antiche corporazioni, e che con varietà di lineamenti, prende forma e proprio « nomen juris » nella legislazione e nella dommatica più recente (1).

Anche nel precedente diritto professionale si aveva un regolamento *collettivo* dei rapporti di lavoro, esso però non era allo stesso tempo regolamento *contrattuale*. Regolamento collettivo perchè si aveva una disciplina uniforme e preventiva dei detti rapporti per la generalità o collettività degli interessati; ma non anche propriamente contrattuale, per essere tale disciplina normalmente contenuta non in atti risultanti da manifestazioni di volontà distinte delle parti contrapposte (padroni o maestri e lavoratori) o dei loro rappresentanti, ma da un atto di volontà formalmente unitario o decretale, e cioè lo statuto corporativo. E in effetti la disciplina dei rapporti di lavoro nell'età medievale e nei primi secoli dell'età moderna è di solito regolata dagli statuti delle « arti », siano essi statuti « posti » dagli stessi membri di queste o « dati » da autorità superiori (in particolare dal comune).

2. — E' in Inghilterra, dove prima sorsero la grande industria e, da questa occasionate, le nuove unioni professionali (*trade unions*), che il contratto collettivo ha le sue più remote ed estese manifestazioni. Alcuni importanti tentativi risalgono alla fine della prima metà del secolo scorso (1836, 1839, 1849). La *collective bargain*, che non costituisce, ma tende a

(1) Utilizzo qui alcuni paragrafi di un mio volume sul contratto collettivo di lavoro, con alcune integrazioni ed aggiornamenti. A tale volume rinvio specialmente per le note bibliografiche.

determinare il contenuto di ogni singola *individual bargain*, procede per più stadi, dal contratto d'azienda al contratto per varie aziende di una stessa località sino ai contratti per categorie nazionali. Anche in altri paesi il nuovo sistema si diffonde.

In Germania (*Kollektive* o *Gesamt-arbeitsvèrtrag-arbeitsnormenvertrag*) se ne incontrano degli esempi nella prima metà del secolo scorso, specialmente nell'industria edilizia, ma è soltanto dopo il riconoscimento del diritto di riunione ed associazione, accordato a padroni ed operai dalle leggi industriali del 1867, che poterono svilupparsi su ampia scala. La prima inchiesta ufficiale, effettuata nel 1905, rilevò l'esistenza di 1577 accordi collettivi comprendenti circa mezzo milione di lavoratori. Lo sviluppo successivo è imponente.

In Francia (*contrat collectif du travail, convention collective*) le convenzioni collettive nell'industria mineraria e in quella tipografica alla fine del XIX secolo avevano definitivamente trionfato delle resistenze. Nell'edilizia al principio del secolo XX erano largamente diffuse. Nelle altre industrie, e più ancora nell'agricoltura, erano eccezionali e così pure nel commercio erano quasi sconosciute. Anche il loro ambito era generalmente limitato; nessuna s'estendeva per una data professione all'insieme del paese. Assai scarse nei primi tempi della guerra mondiale, nel 1917 prendono uno sviluppo, che si accresce negli anni successivi, e non soltanto aumenta il numero, ma anche l'estensione territoriale, tendendo a divenire, da locali, regionali ed anche nazionali.

3. — Anche negli altri paesi (Italia compresa) il sistema del contratto collettivo diviene il sistema vivacemente e con successo propugnato dai sindacati operai, quale il più atto a tutelare economicamente i lavoratori nella disciplina dei rapporti di lavoro. Con esso infatti al « regime assolutistico » dell'azienda, il cui datore di lavoro, dominato dalla visione del suo particolare interesse, fissa unilateralmente il contenuto del contratto individuale, al quale il lavoratore ha l'effimera, perchè formale e non sostanziale, libertà giuridica di aderire o non aderire, si sostituisce un « regime costituzionale », in cui il contenuto del rapporto è fissato contrattualmente con la massa dei lavoratori (e per essa dei suoi rappresentanti legali), tendendo a equilibrare così le forze contrapposte e contemperandone quindi i rispettivi interessi. Anzi, poichè la forza dei lavoratori, in quanto organizzata, minaccia di sopraffare la potenza finanziaria dei datori di lavoro, questi ultimi non si presentano più isolatamente (come nei primi tempi di applicazione del sistema), ma organizzati anch'essi. In altri termini, il contratto collettivo sorge dal bisogno di tutelare il contraente più

debole (e cioè il lavoratore, pressato dai più elementari bisogni della vita e senza risorse economiche, che non sian quelle guadagnate con la prestazione delle proprie opere) di fronte al contraente più forte (e cioè al datore di lavoro, che trovasi in posizione patrimoniale che gli assicura i mezzi di sussistenza, così da poter fissare da solo le condizioni di lavoro). Quando l'associazione dei più deboli minaccia di capovolgere le posizioni, anche coloro che inizialmente si presentavano come più forti, con una propria associazione riportano l'equilibrio, se pur non perfetto e non stabile, tuttavia almeno tendenziale. E' il fenomeno che si avverte non solamente nel campo di lavoro, ma in tutti i rapporti economici di massa e la contrattazione collettiva infatti dal campo del lavoro si è andata poi estendendo ai più vari rapporti di scambio (c. d. « accordi economici collettivi »).

4. — Molto si è discusso, dal punto di vista economico-sociale, sugli effetti, e in conseguenza sull'opportunità del sistema di contrattazione collettiva. In sintesi può dirsi che tra gli argomenti che si adducono a favore sono i seguenti: 1° - si ottengono con esso risultati migliori e più rapidi che con la disciplina legislativa (che pur si è andata parallelamente sviluppando con la denominazione di « legislazione sociale »); 2° - è causa di una più perfetta uniformità e una più grande semplicità nei contratti individuali; 3° - la concorrenza, tanto sul mercato di vendita dei prodotti, che su quello della mano d'opera, perde della sua asprezza e guadagna in moralità; 4° - dà una soddisfazione che stimola gli operai a un lavoro coscienzioso; 5° - fissando con precisione i diritti e i doveri delle due parti in conflitto nel contratto individuale di lavoro, la convenzione collettiva sopprime la causa, o almeno l'occasione prossima, di numerose divergenze, di conflitti e di scioperi; 6° - pel fatto che s'adatta alle condizioni della proprietà e dell'economia moderne, ha una influenza conservatrice nel buon senso della parola.

In senso contrario si osserva tra l'altro: 1° - che è un elemento di compulsione contro le libere volontà individuali e in ispecie rende l'operaio troppo soggetto alle corporazioni o sindacati; 2° - fa ascendere i salari a tassi esagerati; 3° - pone su una base troppo uniforme le condizioni di lavoro, facendo così venir meno lo stimolo che eccita alla perfezione delle opere; 4° - rende facili gli accordi tra imprenditori ed operai a danno dei consumatori; 5° - getta sul lastrico i vecchi operai e sacrifica i mediocri.

Senza approfondire questi ed altri argomenti in vario senso, si constata che la contrattazione collettiva è un sistema il quale si svolge spontaneo nella moderna organizzazione professionale,

anzi può dirsi che ha, in larga misura, determinato questa stessa organizzazione, che costituisce uno degli elementi preponderanti dell'economia sociale contemporanea. Nemmeno negli Stati liberali esso è più combattuto, dopo che si è affermato (non senza lotte, anche sanguinose) sul principio della libertà di associazione, che la rivoluzione francese aveva proclamato, ma disconoscendolo nel corollario di applicazione pratica ai sindacati, in odio alle degenerate e soppresse « corporazioni delle arti ». Può aggiungersi che anche motivi tecnico-aziendali favoriscono il contratto collettivo, in quanto la crescente « razionalizzazione » dell'attività produttiva (sopra tutto nell'industria) determina un regolamento dei rapporti di lavoro tendenzialmente uniforme, piuttosto che differenziato, o, in altri termini, collettivo piuttosto che individualistico.

A prescindere da ogni valutazione extragiuridica, il contratto collettivo costituisce un *fatto* sempre più imponente nella economia contemporanea, poichè mentre si discuteva pro e contro, esso si andava sempre più diffondendo (analogamente all'affermarsi della legislazione sociale, pur tra le più opposte opinioni), ed insieme — in quanto se ne riconosce la liceità e la validità ora non più contestate — un *istituto* giuridico.

5. — La dottrina si è ben presto occupata di esso, configurandolo però in modi assai disparati tra loro. Ovvio è l'avvertenza che a questo proposito non si può pervenire a conclusioni precise se non in rapporto a singoli diritti positivi. Può dirsi, tuttavia, genericamente, che fino al primo o secondo decennio dell'attuale secolo, in tutti o quasi tutti gli Stati il contratto collettivo poteva considerarsi un contratto innominato (1), nel senso che non aveva un proprio *nomen juris*, in quanto privo di una disciplina legislativa propria. Nell'ambito del diritto privato, in cui esso era contenuto, era ricompreso o avvicinato al contratto a favore di terzi, alla gestione di negozio o (prevalentemente) al mandato. Arbitrarie, allo stato del diritto positivo, apparivano le dottrine, che tendevano a spiegare i contratti collettivi con il concetto di legge sostanziale. Queste dottrine servivano però a mettere in luce le deficienze della regolamentazione privatistica, poichè questa non assicurava tutti gli effetti potenzialmente perseguibili dal contratto collettivo. Vale a dire che — mentre questo, per sua natura e finalità, tende a rego-

(1) In qualche codice era però disciplinato, sia pure rudimentalmente: così nel codice civile olandese (cfr. art. 1637, modificato con l. 15 luglio 1907) e nel codice svizzero delle obbligazioni (art. 322-324, 330, modif. con leg. federale 30 marzo 1911). Cfr. pure le leggi belga del 31 marzo 1898 su le unioni professionali; danese del 12 aprile 1910 su l'arbitraggio; francese del 21 marzo 1884 sui sindacati professionali; greca del 21 giugno 1914; norvegese del 6 agosto 1915 (sui conflitti industriali, modif. con legge 21 giugno 1934) e austriaca del 1910 (sugli impiegati privati)

lare, quanto a estensione, tutti i rapporti di lavoro interessanti determinate categorie produttive e, quanto a intensità, a regolare i rapporti stessi inderogabilmente (in rapporto ad un minimo di retribuzione) — il diritto privato, comune ai vari Stati a questo riguardo, consentiva l'estensione soltanto a coloro che direttamente, o per mezzo di rappresentanza volontaria, fossero stati soggetti del contratto, e consentiva insieme la deroga del contratto stesso, con dichiarazione di mutua volontà di dissenso, posteriore all'accordo.

In tempi più recenti, e specialmente a datare dal tempo immediatamente successivo al primo conflitto mondiale, sopra tutto per la crescente pressione delle organizzazioni sindacali, il duplice postulato dell'estensione delle clausole dei contratti collettivi alle intere categorie degli interessati (anche se non iscritti alle associazioni stipulanti) e della inderogabilità di esse in pregiudizio dei lavoratori è stato accolto, in uno od altro modo, da un gran numero di legislazioni, sicchè il contratto collettivo è venuto ad avere una propria disciplina fondamentale di natura pubblicistica (o per lo meno di « ordine pubblico »). Se ne danno qui di seguito delle esemplificazioni.

II

ALCUNI SISTEMI GIURIDICI RELATIVI ALL'EFFICACIA DEL CONTRATTO COLLETTIVO

6. — Secondo la prima legge francese sulla materia (legge 25 marzo 1919, che completa, con l'aggiunto capitolo IV bis, il libro I titolo II del codice del lavoro e della previdenza sociale) il contratto collettivo era inderogabile per le parti contraenti (tali in virtù di rappresentanza volontaria), se entro un breve termine, posteriore alla stipulazione (8 giorni, ridotti a 3 se il contratto collettivo ponesse termine a uno sciopero o a una serrata), non recedessero con atto formale dall'associazione o gruppo stipulante. L'estensione alle parti non contraenti poteva avvenire solo in virtù di atto volontario, o per l'adesione collettiva di una data associazione — salvo in questo caso il recesso individuale nel termine sopra indicato — o per l'adesione di un singolo a un'associazione già stipulante o aderente. Inoltre i soggetti vincolati dal contratto collettivo erano obbligati ad applicare le clausole del contratto stesso nei loro rapporti coi terzi, salva convenzione contraria. Questo era il regime comune, ma anche altri sistemi erano in vigore per alcuni particolari rapporti. Un sistema, inaugurato con legge 11 giugno 1917 (sul riposo nel pomeriggio del sabato alle lavoratrici dell'industria

dell'abbigliamento) ed esteso con legge 23 aprile 1919 (sulla giornata lavorativa delle 8 ore), contemplava la collaborazione dei sindacati ai regolamenti della pubblica amministrazione, relativi alla disciplina esecutiva della legislazione del lavoro. Vale a dire che il Ministero del lavoro chiedeva parere ai sindacati professionali sui regolamenti esecutivi accennati e se i sindacati s'accordavano in una convenzione collettiva e il Consiglio di Stato ne approvava il contenuto, il regolamento recepiva il contenuto stesso, o ad esso si poteva ispirare.

Un altro sistema è stato poi instaurato con legge 29 dicembre 1923 sul riposo festivo (inserita nel codice del lavoro, libro 2°), secondo la quale, quando un accordo fosse intervenuto tra sindacati padronali e operai sulle condizioni d'applicazione del riposo settimanale, il prefetto del dipartimento interessato poteva, con suo decreto, e su domanda dei sindacati, ordinare la chiusura al pubblico degli stabilimenti durante tutta la durata del riposo. Questo sistema, dell'estensione obbligatoria di una convenzione collettiva in virtù di omologazione della pubblica autorità, ha avuto un ampio sviluppo e una generalizzazione con la legge pubblicata nel *Journal Officiel* del 26 giugno 1936 (in riforma del cit. cap. 4° bis sopra citato del codice del lavoro).

A richiesta di una organizzazione sindacale padronale od operaia interessata, il ministro del lavoro o un suo rappresentante può provocare la riunione di una commissione mista, al fine della conclusione di un contratto collettivo di lavoro, avente per oggetto di regolare le relazioni tra datori di lavoro e lavoratori di una branca d'industria o di commercio determinata, per una regione determinata o per tutto il territorio. La commissione mista è composta di rappresentanti delle organizzazioni sindacali, padronali e operaie, più rappresentative della branca d'industria o di commercio per la regione considerata o, nel caso in cui si tratti di un contratto nazionale, per tutto il territorio. Se la commissione non giunge a mettersi d'accordo su una o più disposizioni da introdurre nel contratto collettivo, il ministro del lavoro deve, a richiesta di una delle parti, intervenire per favorire la soluzione della divergenza, col parere delle sezioni professionali interessate del Consiglio nazionale economico.

Le disposizioni del contratto collettivo possono, con decreto del ministro del lavoro, essere rese obbligatorie per tutti i datori di lavoro e lavoratori delle professioni e regioni comprese nel campo di applicazione del contratto. Questa estensione degli

(1) Secondo la «Carta del lavoro» del 1940 i «comitati sociali» d'impresе o stabilimenti che riuniscono il capo dell'impresa e i rappresentanti del personale (art. 25) hanno tra l'altro competenza sulle questioni relative ai salari ed alle convenzioni collettive.

effetti e delle sanzioni del contratto collettivo si fa per la durata e alle condizioni previste dal contratto stesso. Prima di emanare il decreto, il ministro del lavoro deve pubblicare nel *Journal Officiel* un avviso relativo all'estensione suddetta, indicante particolarmente il luogo in cui il contratto è stato depositato e invitando le organizzazioni professionali e tutte le persone interessate a fargli conoscere, in un termine che egli fissa e che non deve essere inferiore a quindici giorni, le loro osservazioni e i pareri. Il ministro deve sentire inoltre il parere delle sezioni professionali competenti del Consiglio nazionale economico. Il decreto cessa di avere effetto quando le parti contraenti si siano messe d'accordo per denunciarlo, rivederlo o modificarlo.

Il ministro può egualmente revocare il decreto con un altro decreto emanato nelle forme indicate, quando apparisca che il contratto collettivo non risponda più alla situazione economica della branca di industria o di commercio interessata, nella regione considerata.

Ogni sindacato professionale che non ha partecipato al contratto collettivo di lavoro può aderirvi ulteriormente. Questa adesione è valida a decorrere dal giorno che segue quello della sua notificazione alla segreteria o cancelleria, in cui il deposito del contratto è stato effettuato.

7. — Benchè in Germania i contratti collettivi avessero praticamente un ragguardevole sviluppo (come ho già accennato), prima della guerra mondiale non v'era una speciale disciplina giuridica di essi. Una ordinanza del 23 dicembre 1918 (confermata con legge 4 marzo 1919) (1) portava l'istituto senz'altro nell'ordinamento pubblicistico, in quanto il contratto collettivo poteva essere esteso a tutti i membri delle categorie interessate, anche se non soci dei sindacati stipulanti, e ciò in virtù di una dichiarazione, su istanza di parte, del ministro del lavoro (previa una particolare procedura istruttoria, che consentiva entro breve termine le osservazioni critiche degli aventi interesse). L'accordo, trasformato così in una specie di regolamento professionale, doveva essere registrato al ministero del lavoro, con annuncio nel *Reichsarbeitsblatt*.

Il ministro del lavoro ha fatto largo uso di questa facoltà per quei contratti, che assumevano prevalente importanza nella determinazione delle condizioni di lavoro di una data categoria. Il regolamento diveniva così obbligatorio per tutti coloro che, nell'ambito del territorio pel quale era stato originariamente stipulato il contratto, fossero dal regolamento stesso contemplati in ragione della natura del lavoro da essi svolto. L'estensione

(1) Cfr. anche l'ordinanza provvisoria 8 dicembre 1931 per la modifica governativa di clausole contrattuali.

tuttavia poteva essere limitata a una parte del contenuto del contratto collettivo, con esclusione delle clausole di cui non sembrasse giustificata l'applicazione generale.

Con l'avvento al governo del nazionalsocialismo, tutto il sistema della contrattazione collettiva crollò (assieme al suo presupposto e cioè l'organizzazione professionale), per essere sostituito con altri sistemi collettivi, valevoli per ogni comunità aziendale, ma non contrattuali, in quanto manifestazioni unilaterali di volontà o dello stesso capo dell'azienda (*Führer*) o di un organo statale, il curatore del lavoro (*Treuhänder der Arbeit*).

La l. 20 gennaio 1934 (*Gesetz zur Ordnung der nationaler Arbeit*) disciplinò infatti il lavoro non più per categorie professionali, ma per singole aziende (1). In ognuna di esse lavoravano in comune l'imprenditore (o un suo rappresentante), come capo, e gli impiegati e operai, come massa di gregari (*Gefolgschaft*) per l'incremento dei fini aziendali e per il bene comune del popolo e dello Stato. In ogni azienda, che normalmente dava occupazione ad almeno venti impiegati ed operai, il capo di essa doveva emanare un regolamento scritto per i gregari, del cui bene egli doveva avere cura e che a loro volta dovevano al capo stesso serbare la fede fondata nella comunità aziendale. Le disposizioni del regolamento — che poteva contenere anche le tariffe delle prestazioni lavorative — vincolavano gli appartenenti all'azienda quale trattamento minimo.

Il capo era affiancato da un consiglio di fiduciari, scelti tra i gregari aventi funzioni consultive. Contro le decisioni del capo sulla formazione del regolamento aziendale e sulle condizioni generali del lavoro, la maggioranza del consiglio poteva ricorrere al curatore del lavoro, se le decisioni sembrassero incompatibili con le condizioni economiche o sociali dell'azienda. Il ricorso non aveva effetto sospensivo.

Il curatore del lavoro, nell'ambito di sua competenza territoriale (o eventualmente un curatore straordinario, nominato dal ministro del lavoro) poteva emanare un regolamento tariffario (*Tarifordnung*), obbligatorio come minimo per gruppi di aziende, previa consultazione di un comitato di periti. Lo stesso curatore, previa sempre discussione da parte di tale comitato, poteva anche stabilire norme direttive per il contenuto di regolamenti aziendali e contratti di lavoro individuali.

(1) Per norme transitorie cfr. dec. min. lav. 28 marzo 1934 che ha prorogato le convenzioni collettive in vigore al 30 aprile 1934, trasformandole in regolamenti collettivi, che potevano essere emendati dai curatori o dal ministro del lavoro. Le convenzioni aziendali sono state pure prorogate, col termine finale del 30 giugno 1934, nella qual data dovevano essere sostituite da regolamenti interni emanati in virtù della nuova legge. Cfr. B.I.T., *Les conventions collectives*, Genève, 1935, 244 ss.

8. — In Austria (dove i contratti collettivi di lavoro erano già contemplati da una legge del 1910 su gli impiegati privati) s'instaurò alla fine del 1918 un sistema analogo a quello nello stesso anno instaurato in Germania (anzi con qualche giorno di precedenza, cfr. legge 18 dicembre 1918 su gli uffici di conciliazione) (1). L'estensione generale dell'accordo poteva avvenire in Austria non solo ad istanza di parte, ma anche d'ufficio da parte della competente autorità, e non solo nell'ambito del territorio, nel quale l'accordo fosse stato concluso ma anche oltre di esso, salvo ricorso al Consiglio superiore di conciliazione (*Obereinigungsamt*) di Vienna.

Anche in Austria si instaurò poi un nuovo ordinamento, sulla base non però aziendale come quello germanico, ma sindacale, unitario e corporativo. Particolarmente importante è la ordinanza del 2 marzo 1934 su l'istituzione della Confederazione sindacale degli operai e degli impiegati (*Verordnung ueber die Errichtung des Gewerkschaftsbundes der Oesterreichischen Arbeiter und Angestellten*).

Tale ordinanza, come è detto nella premessa, fu emanata « per assicurare nello spirito del Cristianesimo, della giustizia sociale e dell'amor di patria, una effettiva rappresentanza d'interessi e preparare ai lavoratori ed impiegati l'inquadramento nella costruzione (*Berufsständisch*) della società ».

Per preparare l'ordinamento corporativo fu istituita, quale rappresentanza d'interessi dei lavoratori ed impiegati occupati nell'industria e nelle miniere, nelle arti e mestieri, nel commercio e traffico, negli istituti bancari e di credito e nelle libere professioni, la Confederazione sindacale (*Gewerkschaftsbund*) dei lavoratori ed impiegati austriaci. La rappresentanza d'interessi degli operai ed impiegati, che fossero occupati nell'industria agricola e forestale, e la rappresentanza d'interessi di tutti coloro che fossero impiegati nel servizio dell'amministrazione pubblica e nelle ferrovie federali dovevano essere regolate da disposizioni speciali. Alla Confederazione spettava la rappresentanza degli interessi giuridici, economici e sociali degli operai ed impiegati, che fossero occupati nei gruppi di professioni su indicate.

La Confederazione era una istituzione di diritto pubblico; ad essa era riconosciuta la personalità giuridica ed era posta sotto la vigilanza del ministro federale per l'amministrazione sociale.

Sotto l'aspetto professionale la Confederazione si suddivideva in Federazioni professionali per i seguenti gruppi: a) in-

(1) Cfr. pure il regolamento 25 settembre 1919 del min. della giustizia relativo a restrizioni nell'applicazione di certi c. c., e le disposizioni speciali sul lavoro agricolo per la Carinzia, la Bassa e l'Alta Austria e 1, 5 aprile 1930, art. 3, sull'applicazione generale dei contratti per aziende.

dustria e miniere; b) arti e mestieri; c) commercio e traffico; d) banche e credito; e) professioni libere.

Ogni Federazione professionale poteva essere suddivisa in Federazioni particolari (Sindacati). Entro la Confederazione, le Federazioni e i Sindacati, poteva venire istituita una sezione dei lavoratori ed una sezione degli impiegati.

Le Federazioni formavano nei singoli Länder federali una comunità di lavoro o « cartelli » dei Länder. In caso di bisogno potevano essere istituite, entro tali comunità, altre comunità.

La Confederazione (ed entro certi limiti le organizzazioni dipendenti) era particolarmente chiamata a concludere contratti collettivi. Alla conclusione di questi ed all'introduzione della procedura di conciliazione d'ufficio, erano autorizzati esclusivamente, per quanto riguarda l'applicazione dell'ordinanza, la Confederazione e le organizzazioni dipendenti relative. La validità dei contratti collettivi, conclusi in conformità a questa disposizione, si estendeva a tutti i lavoratori o impiegati che cedessero sotto l'applicazione, per territorio e per materia, dei contratti stessi, fossero o no membri della Confederazione. Obbligatorietà generale quindi, operante senz'altro con la conclusione del contratto collettivo.

Con altra legge federale del 24 novembre 1936 furono istituiti appositi comitati professionali col compito, tra l'altro, di promuovere la conclusione di contratti collettivi, vigilarne l'osservanza, denunciarne le violazioni, conciliare le controversie sorgenti dai contratti stessi.

9. — Il diritto russo fissa i due principi della inderogabilità e dell'estensione automatica delle clausole del contratto collettivo a tutti i membri delle categorie interessate. La limitazione di efficacia può avere valore se sia conforme a disposizione legislativa. Le finalità essenziali e le direttive generali dei contratti collettivi (1) vengono determinate dal Consiglio centrale dei sindacati di concerto con i competenti Commissariati del popolo. Successivamente, i comitati centrali dei sindacati concludono degli accordi di carattere generale con le amministrazioni centrali dei diversi rami dell'industria, diretti a stabilire i compiti assegnati a ciascuna impresa nel campo dell'economia e della produzione, il rendimento del lavoro, il livello medio dei salari ecc. Finalmente, sulla base dei predetti accordi, il comitato di fabbrica di ogni singola impresa stipula un contratto collettivo con la direzione dell'impresa medesima.

10. — In Polonia (analogamente alle precedenti legislazioni danese e norvegese) era prevista da una legge dell'11 marzo

(1) Come sintetizza M. MATTEUCCI nella prefazione al *Codice sovietico del lavoro*, 1945, pag. 20.

1921, oltre l'inderogabilità dei contratti collettivi (in agricoltura), anche l'estensione di essi nel caso di decisione arbitrale. All'estensione generale delle sentenze arbitrali anche nell'industria e nel commercio provvede la l. 24 gennaio 1934. Un nuovo ordinamento si ebbe con la l. 14 aprile 1937, applicabile a tutti gli operai, impiegati ed apprendisti di tutte le industrie e professioni, esclusi gli impiegati pubblici, i lavoratori agricoli e gli apprendisti occupati da artigiani o in stabilimenti di formazione professionale (1). Le clausole della convenzione collettiva si applicano ai contratti di lavoro in corso oltre che a quelli stipulati durante la durata della sua validità. Quelle più favorevoli ai lavoratori in confronto delle corrispondenti del contratto di lavoro si sostituiscono a quest'ultimo, mentre quelle di un contratto di lavoro più favorevoli in confronto alle corrispondenti della convenzione collettiva restano in vigore. Le modifiche così introdotte ai contratti individuali possono essere soppresse al momento della scadenza della convenzione collettiva, purché siano osservati, anche se detti contratti siano stati stipulati per una durata determinata, i termini per i licenziamenti legali. L'imprenditore, obbligato da diverse convenzioni collettive in confronto agli stessi operai, deve applicare quella che è più favorevole a questi ultimi. Le convenzioni di preponderante importanza economica per la branca e nel territorio, rientranti nel campo di applicazione, possono essere dichiarate obbligatorie; ed è demandato al ministro dell'assistenza sociale di adottare tale provvedimento, qualora lo richieda una delle parti contraenti o un'associazione o federazione interessata. Se la convenzione collettiva riguarda le miniere di carbone o di ferro, o la industria petrolifera, tessile o siderurgica, il ministro suddetto deve adottare il provvedimento di concerto col ministro dell'industria e del commercio. Se si tratta di un'azienda o di uno stabilimento sotto il controllo delle autorità militari, è indispensabile l'accordo col ministro della guerra.

Hanno capacità di stipulare, da parte padronale, gl'imprenditori singoli, le associazioni e federazioni padronali, comprese le corporazioni di mestiere e, da parte operaia, i sindacati e le loro federazioni rispettive. L'accordo obbliga le parti contraenti e così pure i loro membri. L'imprenditore, obbligato da una convenzione, è tenuto ad applicarla anche a quelli dei propri lavoratori che non sono affiliati ad un sindacato, ma che sono occupati in lavori cui la convenzione si riferisce. La dissoluzione d'una organizzazione non libera i membri dagli obblighi risultanti dall'accordo. In caso di fusione d'una organizzazione sono del pari

(1) Per l'applicazione della legge agli operai portuali ed a quelli occupati nelle aziende gestite dallo Stato era previsto un apposito decreto.

mantenute le disposizioni della convenzione collettiva e i diritti e doveri sono trasferiti al nuovo raggruppamento. L'imprenditore o il lavoratore che lascia la propria organizzazione non è sciolto per questo fatto dagli obblighi che loro incombono ai termini della convenzione collettiva.

11. — Alcuni passi verso l'inderogabilità e l'obbligatorietà dei contratti collettivi (estesa al di là dei rappresentati dai sindacati stipulanti) furono fatti in *Cecoslovacchia* in alcuni particolari settori della produzione. Il primo dei due detti principi (nel senso sempre di clausole meno favorevoli ai lavoratori) fu stabilito per l'industria automobilistica (l. 20° aprile 1935); il secondo per alcuni rami dell'industria tessile (cfr. decreti 15 giugno 1934 e 29 aprile 1935 e il decreto legge di proroga ed integrazione 24 giugno 1937, n. 140).

Particolarmente importante è il decreto del 26 giugno 1937 n. 141. A sensi di tale decreto per contratto collettivo s'intende ogni regolamentazione (in forza di contratto o di sentenza o di altra forma di decisione) sulle condizioni di lavoro e di salario o stipendio tra uno o più datori di lavoro ed uno o più organismi professionali di prenditori di lavoro. Il Ministero per la previdenza sociale può, di concerto col Ministero volta a volta competente per materia, dichiarare obbligatorio un contratto collettivo di lavoro per un determinato territorio e per un determinato ramo d'attività, anche per coloro che non siano membri delle organizzazioni stipulanti (purchè non si tratti di una convenzione esclusivamente aziendale). La domanda per l'accennata estensione può esser presentata al Ministero per la previdenza sociale dalle organizzazioni stipulanti; il Ministero dà pubblicità alla domanda ed entro un mese gli interessati possono presentare eventuali loro deduzioni scritte. Nelle aziende per le quali è stato concluso un contratto collettivo, o è stata dichiarata l'estensione obbligatoria di esso, non possono esser stipulate convenzioni individuali meno favorevoli per il lavoratore, salvo il consenso delle organizzazioni dei prestatori d'opera.

12. — Nella *Spagna*, secondo il decr. 26 novembre 1926, era considerato patto collettivo di lavoro quello stipulato fra una o più associazioni padronali con una o più associazioni professionali operaie, legalmente costituite per stabilire le norme alle quali dovessero conformarsi i contratti di lavoro tra gli imprenditori e i lavoratori del ramo, servizio o professione, ai quali quelli e questi appartenessero nella rispettiva circoscrizione. In mancanza di un tal patto, aveva del pari valore giuridico di patto collettivo la convenzione fatta dinanzi ad un'autorità funzionario o corporazione ufficiale, in qualità di delegati del Mi-

nistero del lavoro, fra i rappresentanti, designati in pubbliche riunioni, con intervento dell'autorità, dei padroni e degli operai di un determinato ramo d'industria e professione di una data località o circoscrizione (cfr. ordin. 1° luglio 1931 e l. 21 novembre 1931).

Nell'ordinamento falangista (cfr. Carta del Lavoro del 1938 § III e XIII) (1) non sono più riconosciuti i sindacati di classe, ma i c. d. « sindacati verticali », persone di diritto pubblico, raggruppanti obbligatoriamente i vari agenti della produzione e diretti ad « organizzare corporativamente la società spagnola ». Lo Stato fissa le « basi » per la regolamentazione del lavoro e nell'ambito di esse sono stabiliti i rapporti tra datori di lavoro e lavoratori. I « sindacati verticali » possono intervenire a mezzo dei loro organi specializzati nella regolamentazione, vigilanza ed applicazione delle condizioni di lavoro.

13 — La Repubblica « corporativa » portoghese, come la definisce la costituzione del 19 marzo 1933 (art. 5), ha seguito in buona parte, per ciò che si riferisce all'ordinamento economico-sociale, la legislazione italiana. In particolare, in merito ai contratti collettivi (cfr. Statuto del lavoro nazionale del 23 settembre 1933) (2) è disposto che i sindacati nazionali e i *gremios* (aggruppamenti) (3) concordino fra di loro contratti collettivi di lavoro, destinati a regolare i rapporti fra le rispettive categorie di datori di lavoro e di lavoratori. Il contratto collettivo di lavoro concreta la solidarietà dei vari fattori di ogni ramo delle attività economiche, subordinando gli interessi particolari alle superiori esigenze dell'economia nazionale. I contratti collettivi di lavoro, una volta sanzionati dagli organi corporativi superiori ed approvati dal Governo, obbligano i datori di lavoro e i lavoratori della stessa industria, commercio o professione, siano iscritti o no nei rispettivi *gremios* e sindacati nazionali. Una successiva legge del 10 marzo 1937 ha poi fissato i « criteri di massima », cioè le norme direttive sul contenuto del contratto di lavoro.

14 — Possono ricordarsi anche altre legislazioni europee.

Per il codice delle obbligazioni *jugoslavo*, ad esempio, i contratti collettivi si applicano a tutto il personale occupato nelle aziende della branca d'industria, per la quale il contratto è stato concluso (cfr. pure in tal senso l'ordinanza 12 febbraio 1937). Le clausole dei contratti individuali, contrarie a quelle dei

(1) Cfr. il testo in R. GENCO, *Precedenti e contenuto della Carta del lavoro spagnola*, Milano 1942.

(2) Cfr. il testo in BIZZARRI, *Origine e caratteri dello « Stato nuovo » portoghese*, Milano 1941.

(3) Di datori di lavoro.

contratti collettivi, sono nulle, salvo se siano più favorevoli agli operai, ai quali pure, nel caso di coesistenza di vari contratti collettivi, si applicano le clausole di essi più favorevoli. Se in un dato ramo della produzione una convenzione collettiva vincola più della metà delle imprese e almeno la metà del personale ad esso addetto, l'autorità competente per materia può estendere la convenzione a tutte le imprese di tal ramo esistenti nel relativo distretto. A richiesta della maggioranza assoluta degli operai occupati in una data branca o della maggioranza assoluta degli imprenditori che occupino la metà almeno degli operai, l'autorità competente deve invitare le due parti a stipulare una convenzione collettiva in un periodo di tempo che essa stessa determina. Se l'accordo non si raggiunge l'autorità può stabilire una tariffa obbligatoria anche più favorevole dei salari minimi previsti dalla succitata ordinanza del 1937.

In *Finlandia*, l'imprenditore è vincolato da una convenzione collettiva non ha diritto di concludere contratti con operai non vincolati dalla convenzione stessa (cfr. l. 22 marzo 1924).

In *Olanda*, in virtù di una legge del 25 maggio 1937, il ministro degli affari sociali può estendere ai terzi una convenzione collettiva valida, in tutto il Paese o in una parte di esso, per la grande maggioranza dei lavoratori dell'industria interessata. Tale decisione ha per effetto che tutti i contratti di lavoro stipulati dagli imprenditori e lavoratori della detta industria prima o dopo l'adozione del detto provvedimento sono sostituiti dalla convenzione collettiva. La legge esclude alcune disposizioni delle convenzioni collettive, le quali non possono essere dichiarate obbligatorie, e cioè le clausole intese a costringere un imprenditore o un lavoratore ad affiliarsi ad un'organizzazione professionale o che comportano una discriminazione fra lavoratori organizzati o non, come pure le disposizioni riguardanti la regolamentazione dei prezzi e le condizioni di vendita.

Le convenzioni fra l'imprenditore e il lavoratore contrarie alle disposizioni dichiarate obbligatorie sono nulle di pieno diritto e sono automaticamente sostituite da queste ultime. Circa la procedura la legge stabilisce che il ministro non può procedere all'estensione di una convenzione collettiva se non a richiesta del Consiglio industriale, organo paritetico, e in mancanza, d'uno o più imprenditori o di più organizzazioni d'imprenditori o di lavoratori, che siano interessate alla convenzione collettiva. Inoltre deve dare il proprio parere anche il Consiglio superiore del lavoro.

In *Grecia* i contratti di interesse generale valgono per tutte le categorie e la Confederazione generale del lavoro è la rappresentante legale di tutti i salariati (l. 22 settembre 1937).

Nella *Spizzera*, con decreto federale 1. ottobre 1941 (valevole per un triennio e poi prorogato), il Consiglio federale ha stabilito che un contratto collettivo stipulato fra un gruppo d'imprenditori ed un gruppo di operai possa essere dichiarato obbligatorio per tutto un Cantone se concluso tra gruppi operanti nel Cantone stesso o per tutta la Confederazione se interessante più Cantoni. Condizioni: che il contratto vincoli la maggior parte degli impiegati ed operai interessati e che da questi parta la richiesta. Con decisione cantonale o confederale il contratto può così acquistare forza obbligatoria anche per i non firmatari (1).

Secondo una legge *svedese* del 1937 un'apposita procedura di negoziazione collettiva è prevista per tutti i funzionari dello Stato (2). Tale procedura tende a permettere a tali funzionari una certa influenza sull'elaborazione delle norme relative alla costituzione ed alla disciplina del rapporto di lavoro nonché alla decisione delle eventuali controversie. Il diritto di negoziazione è esercitato, per i funzionari, dalle organizzazioni più rappresentative riconosciute dal governo; l'amministrazione determina il luogo e la data delle trattative e l'organo incaricato di condurle.

Per la legge *bulgara* del 22 settembre 1936 il contratto collettivo è obbligatorio per tutti i lavoratori e datori di lavoro ai quali si riferisce, indipendentemente dall'essere essi o meno membri delle organizzazioni stipulanti. Ogni disposizione del contratto collettivo che contraddica alle leggi di tutela del lavoro è nulla di diritto.

15 — L'inderogabilità del contratto collettivo per le parti stipulanti era già prevista dalla più antica legislazione australiana (cfr. *Commonwealth Conciliation and Arbitration Act* 1904 e, per la Nuova Galles del Sud, l'*Industrial Arbitration Act* 1912 e successivi emendamenti). Anche l'estensione obbligatoria è prevista, su richiesta delle parti interessate, in virtù di provvedimenti delle Corti di conciliazione e d'arbitrato (per il Queensland cfr. l'Atto del 1923 e per la Nuova Zelanda l'Atto del 1908 e successivi emendamenti) (3).

(1) Sull'opposizione del tribunale federale a disposizioni del genere e sulle vicende del decreto del 1941 un cenno in Storch, *Orientamenti internazionali per la ricostruzione sociale*. Roma, « Studium » ed., Roma 1944, p. 123.

(2) Sunto del progetto nelle *Informations Sociales*, 1937, vol. LXI, 452; sulla successiva approvazione e proposta di estensione ai funzionari degli enti locali in LXIII, 289.

(3) Per un'ampia esposizione della importante e precorritrice legislazione australiana cfr. D. Mc. DANIEL SELLS, *La réglementation des salaires par l'Etat en Australie et en Nouvelle Zélande*, in « *Révue internationale du travail* », 1924, X, 635 ss.

16 — Nel *Canada* (per la provincia di *Québec*) una legge del 27 maggio 1937 sui salari degli operai ha ripreso e coordinato le principali disposizioni sull'estensione ai terzi delle convenzioni collettive che, introdotta nel 1934, è stata più volte emendata.

Ai termini di detta legge, il Governatore in carica può decretare che una convenzione collettiva, riguardante un mestiere, un'industria o una professione, vincoli tutti i salariati e tutti gli imprenditori in una determinata regione della provincia di *Québec*. Una richiesta dev'essere rivolta al riguardo al ministro del lavoro, il quale la rende pubblica e può, se lo ritiene opportuno, disporre un'inchiesta sul fondamento della richiesta stessa e sulle eventuali obiezioni formulate. Qualora stimasse che le disposizioni della convenzione avessero un significato ed un'importanza preponderanti, quanto alle condizioni di lavoro, e dalla loro applicazione non potessero derivare inconvenienti di sorta relativamente alla concorrenza dei Paesi stranieri o di altre provincie, il ministro può raccomandare l'approvazione della richiesta e l'adozione di un decreto al riguardo. Tale decreto deve tener conto delle condizioni economiche particolari delle diverse regioni della provincia e può egualmente, per i salariati permanenti, prevedere una remunerazione inferiore a quella fissata dalla convenzione.

In virtù del decreto, le disposizioni della convenzione, che diventano obbligatorie sono quelle relative ai salari, alla durata del lavoro, all'apprendistato e al rapporto tra il numero degli operai qualificati e quello degli apprendisti in una impresa determinata. Inoltre il decreto può dichiarare obbligatorie le clausole sulla classifica delle operazioni e sulla determinazione delle diverse categorie di salariati e d'imprenditori. Infine il Governatore in carica può rendere obbligatoria ogni disposizione della convenzione che ritenga rispondente allo spirito della legge.

Le disposizioni del decreto sono d'ordine pubblico e regolano ogni contratto di lavoro della stessa natura o dello stesso genere di quello contemplato dalla convenzione, nella zona della provincia determinata dal decreto. E' fatto divieto di stabilire una remunerazione inferiore al tasso fissato dal decreto, mentre è ammessa una convenzione più favorevole al lavoratore, sempre che non sia interdetta dal decreto.

17 — Negli Stati Uniti dell'America del Nord i contratti collettivi non avevano una particolare disciplina giuridica fino alla proclamazione del *New Deal* del Presidente Roosevelt e precisamente sino al *National Industrial Recovery Bill* del 16 giugno 1933 (modif. 7 con legge 27 maggio 1934), che ha una parte dedicata ai « codici della concorrenza leale » (*Codes of fair*

Competition). A domanda degli interessati (associazioni o gruppi di produttori) il Presidente può approvare dei « codici » obbligatori per tutte le categorie interessate dell'industria e del commercio, e può anche emanarli di propria iniziativa (previa eventuale istruttoria). Tra l'altro i codici fissano i seguenti principii.

a) i prestatori d'opera hanno il diritto di organizzarsi e di pattuire collettivamente a mezzo di rappresentanti di propria scelta e sono liberi dall'intervento, controllo o coercizione dei datori di lavoro o dei loro agenti, nella propria organizzazione e nelle attività rivolte allo scopo di contrattare in forma collettiva, di aiutarsi e proteggersi scambievolmente;

b) a nessun impiegato o persona in cerca di lavoro può essere imposta la costrizione di iscriversi a qualche unione oppure di non iscriversi, di non organizzare od assistere quella unione del lavoro che egli preferisce;

c) i datori di lavoro devono attenersi a quanto è prescritto, sia per quel che riguarda le ore massime di lavoro, sia per i minimi di paga, come pure per tutte le altre condizioni di impiego approvate e prescritte dal Presidente (1).

Nel 1935 fu poi emanato il *National Labor Relations Act* ispirato dal principio che i prestatori d'opera hanno « il diritto di organizzarsi liberamente, di formare, federare, o aiutare organizzazioni di lavoro, di trattare collettivamente, per mezzo di rappresentanti di propria scelta, di impegnarsi in attività concordate allo scopo di trattative collettive o di altra mutua assistenza o protezione » (2).

18 — Tra gli Stati del centro e sud-America ricordo i seguenti.

Secondo il codice federale *messicano* del lavoro se una convenzione collettiva sia stata conclusa da due terzi d'imprenditori e di lavoratori sindacati, essa può diventar senz'altro obbligatoria, per decreto, per tutti gli imprenditori e lavoratori della stessa branca di produzione e della stessa regione per cui è stata stipulata la convenzione. Una disposizione simile è stata emanata anche nel *Brasile* (legge 23 agosto 1932: convenzione che vincoli già i tre quarti dei datori di lavoro e lavoratori interessati, richiesta da una delle parti contraenti; parere di una commissione di conciliazione; decreto del ministro del lavoro estensivo della convenzione in altre municipalità e stati federati;

(1) Questo sistema ha avuto varie vicende per l'opposizione della Suprema Corte che ne ha dichiarato l'incostituzionalità. Cfr. B. I. T. (*Les conventions collectives*, Genève 1936, 255 ss.; *La lutte contre la crise aux Etats Unis*, 1935; *La reconstruction économique et sociale aux Etats Unis*, 1935).

(2) Cfr. M. PIERRO, *L'esperimento Roosevelt e il movimento sociale negli Stati Uniti d'America*, Milano, 1937, 558 ss.

produttori della stessa branca che si trovino in condizioni simili; nullità di ogni altra convenzione, salve le clausole più favorevoli ai salariati). L'inderogabilità è sanzionata pure dalla legge cilena (8 settembre 1924), che colpisce di nullità i contratti individuali stipulati in deroga ai contratti collettivi obbligatori per le stesse parti.

In *Bolivia* il contratto collettivo obbliga non solo coloro che lo hanno stipulato, ma anche gli operai interessati e coloro che posteriormente entrano a far parte del sindacato. Le clausole sono considerate parti integranti dei contratti individuali (codice del lavoro del 1939) (1).

19 — Sinteticamente può dirsi che in molti Stati, oltre il principio dell'inderogabilità da parte dei singoli destinatari del contratto collettivo, è fissato anche quello dell'estensione del contratto stesso anche a soggetti non rappresentati (volontariamente) dalle associazioni stipulanti, e ciò a mezzo di vari sistemi, che possono ridursi a tre (2);

a) estensione di contratti collettivi a persone non rappresentate dalle associazioni stipulanti in virtù di atto dell'Amministrazione pubblica (ad es. *Brasile* decr. 23 agosto 1932, articolo 113; *Canada: Québec*, leggi 20 aprile 1934 e 27 maggio 1937; *Alberto e Ontario*, legge del 1945 sugli « standards industriels »; *Cecoslovacchia*, ordinanza 29 aprile 1935 e decr. l. 24 giugno 1937 n. 140 sulle convenzioni collettive nell'industria tessile e decr. 26 giugno 1937, n. 141; *Francia*, legge 24 giugno 1936, art. 31 vd e 31 ve; *Grecia*, legge 16 novembre 1935, art. 6; *Jugoslavia*, ordinanza 12 febbraio 1937, *Messico*, codice del lavoro 18 agosto 1931, art. 58 a 67; *Polonia*, legge 11 aprile 1937; *Olanda*, legge 25 maggio 1937; *Spizzera*, decr. federale 1. ottobre 1941; *Unione Sud-Africana*, legge 28 maggio 1930, art. 9, par. 4 e legge 7 marzo 1933) (2);

b) o in virtù di atto arbitrale (o di conciliazione) (ad es.: *Australia*, legge confederale sulla conciliazione e l'arbitrato cfr. testo codificato del 22 giugno 1928, art. 38 f e g; *Nuova Zelanda*, legge 8 giugno 1936, art. 23; *Polonia*, legge 11 marzo 1921 per l'agricoltura (3)).

c) o in virtù di legge (ad es. *Bolivia*, Codice del lavoro 1939; *Bulgaria*, legge 22 settembre 1936, art. 7; *Germania*, legge 29

(1) Il codice esclude il settore agricolo.

(2) Oltre quanto già ricordato sopra a proposito delle prime leggi della Germania e dell'Austria.

(3) In Olanda secondo la legge 7 aprile 1933, art. 19 e nella Spagna secondo le leggi 27 novembre 1931 e 16 luglio 1935, art. 19 gli accordi professionali conclusi da commissioni miste o da consigli di industria si intendevano applicabili ipso jure a tutte le persone, imprenditori e lavoratori, interessate nell'industria o professione per la quale l'accordo fosse stato concluso.

gennaio 1934, art. 32; *Portogallo*, statuto del lavoro nazionale, art. 33; *Russia*, codice del lavoro, art. 16; *Spagna*, Carta del lavoro par. III e XIII; *Stati Uniti d'America*, legge 5 luglio 1935, art. 9).

20 — Rimangono ora pertanto pressochè isolati quei paesi che o non disciplinano punto la materia (come l'Inghilterra, ove la convenzione collettiva è un *gentlemen's agreement*, la cui tutela non è perseguibile giudizialmente, ma solo garantita dall'uso) (1) o la mantengono nella sfera del diritto privato (come la *Romania*, legge 26 maggio 1921 sui sindacati professionali, che ammette la deroga consensuale al contratto collettivo, salvo, sia pure, il provvedimento disciplinare di espulsione dal sindacato del lavoratore che contravvenga al contratto collettivo).

Ma anche in tali paesi si va aprendo qualche breccia dai vecchi verso i nuovi sistemi. Saliente è l'esempio inglese relativo all'industria del cotone. La legge (sia pur transitoria) del 1934 su tale industria (*British Cotton Manufacturing Industry (Temporary Provisions) Act of 1934*) istituisce infatti uno speciale sistema che permette d'estendere a tutti gli stabilimenti cotonieri l'applicazione dei tassi di salari stabiliti in convenzioni collettive, concluse da organizzazioni rappresentanti la maggioranza degli imprenditori e dei lavoratori di detta industria e dà forza obbligatoria ai tassi stessi.

21. — La qualificazione della natura giuridica del contratto collettivo è problema, già si è visto, che ha formato oggetto di vive dispute e di opposte conclusioni nella letteratura straniera. Una risposta di valore universale non può certamente darsi perchè si tratta di un istituto, che ha una disciplina profondamente diversa nelle varie legislazioni, dal *gentlemen's agreement* del diritto inglese all'estremo dell'efficacia generale di legge sostanziale, conferita da alcune più recenti legislazioni attraverso tutta una gamma di posizioni intermediè. La natura pubblicistica e normativa, già profilata nella meno recente dottrina francese e tedesca, più come anticipazione che come rigorosa interpretazione del diritto allora vigente, va ognor maggiormente affermandosi e ciò, ora, legittimamente, poichè in effetti si verifica una progressiva estensione ed intensificazione dell'efficacia del contratto collettivo a tutti coloro, che si trovano in un determinato *status* economico professionale, rappresentati (anche se non volontariamente) dalle associazioni contraenti e con inderogabili

(1) Sul diritto inglese cfr. MINISTRY OF LABOUR, *Report on Collective Agreements between Employers and Workpeople in Great Britain and Northern Ireland, 1934*; RICHARDSON, *Les relations industrielles en Grande Bretagne, Genève, 1933*, 113 ss.

limitazioni della loro autonomia di privati. Sicchè un procedimento contrattuale si conclude con un atto non costitutivo di obblighi, ma creativo di norme generali ed astratte (1).

E' da rilevare che non solo è in corso di progressivo sviluppo la legislazione straniera sui contratti collettivi (e le numerose leggi di data recentissima sopra indicate ne costituiscono la documentazione), ma si va anche accentuando la tendenza a considerare i contratti collettivi come un mezzo di applicazione delle convenzioni internazionali del lavoro: «on a reconnu que dans certains cas, les conventions collectives constituent un moyen efficace d'assurer l'application d'une réglementation dans les pays et les branches d'industrie où les organisations patronales et ouvrières ont atteint un degré de développement et de stabilité, qui permette de leur confier cette fonction» (2).

III

ALTRI ELEMENTI DEI CONTRATTI COLLETTIVI

22. — Esponendo sommariamente, in precedenti paragrafi, sistemi giuridici stranieri relativamente all'efficacia dei contratti collettivi — sotto il duplice aspetto dei destinatari dei diritti ed obblighi in essi contenuti e della inderogabilità degli stessi diritti ed obblighi (o, in altri termini della loro inserzione nella gerarchia delle fonti disciplinatrice dei contratti individuali) — si sono incidentalmente toccati anche altri elementi di tale istituto. Nei paragrafi seguenti si sviluppano alcuni di tali elementi, sia pur sempre in modo sommario (3).

23. *Soggetti stipulanti.* — In conformità alla prima (ed ora remota) prassi sindacale, e secondo sistemi ancora seguiti (ad es. Inghilterra, Stati Uniti, Svizzera ecc.) possono stipulare contratti collettivi gruppi di lavoratori anche se non organizzati sindacalmente. Numerose legislazioni recenti attribuiscono la ca-

(1) In sintesi, ma limitatamente alle legislazioni dell'ultimo tipo accennate, ben si esprime il B. I. T. (*Les conventions cit.*, p. 148): «En d'autres termes les clauses réglant les conditions du travail ont, dans tous les systèmes, la valeur d'une loi impérative à l'égard des personnes représentées par les conventions collectives, tandis que les clauses réglant les rapports des parties aux conventions collectives n'ont que la valeur d'un contrat à l'égard des collectivités contractantes. Enfin les deux séries de dispositions diffèrent quant à leur sanction judiciaire car... les différends qui s'élèvent à propos de leur interprétation ou de leur application sont soumis à des procédures diverses et relèvent d'instances différentes. Ajoutons que dans les systèmes qui prévoient l'extension des contrats collectifs prescrivant les conditions de travail les clauses sont étendues au delà de leur champ d'application légal, tandis que les clauses relatives aux droits et obligations des collectivités contractantes ne sont pas touchées par cette mesure et restent déterminées par le contrat collectif originel».

(2) Cfr., nota precedente.

(3) Per maggiori sviluppi delle legislazioni straniere sino agli inizi del 1936 cfr. il volume già citato dal B. I. T., *Les conventions collectives*.

pacità contrattuale ai sindacati in genere (Canada, Cecoslovacchia, Irlanda, Messico, Norvegia, ecc.); o ai sindacati legalmente riconosciuti (Australia, Austria, Brasile (costituzione del 1937), Bulgaria, Cina, Finlandia, Grecia, Jugoslavia, Nuova Zelanda, Olanda, Polonia, Portogallo, Russia, Unione Sud-Africana, Venezuela), ai « sindacati di azienda » (di lavoratori, Cile), alle « corporazioni di categorie professionali » (di lavoratori, Romania). Possono anche stipulare i sindacati « misti » (liberi, Francia) ed i c. d. sindacati « verticali » (obbligatorî, Spagna, cfr. retro II par.) comprendenti lavoratori ed imprenditori. Per questi ultimi possono stipulare sia le loro proprie organizzazioni sindacali sia (secondo un principio largamente seguito) imprenditori singoli, per contratti aziendali (ad es. Canada, Columbia britannica, Bulgaria, Cecoslovacchia, Jugoslavia ecc.). In Russia è prevista la stipulazione da parte di ogni singolo datore di lavoro soltanto e da organizzazioni di questi (inesistenti). Nel Messico ogni imprenditore, che occupi dei lavoratori appartenenti a un sindacato, è obbligato a concludere, a richiesta di esso, un contratto collettivo nel quale può inserirsi una clausola obbligante gli imprenditori a non impiegare che lavoratori sindacati. La legislazione della Tasmania infine regola come convenzioni collettive quelle tra datori di lavoro e propri salariati, se questi raggiungono un certo numero minimo. La stipulazione obbligatoria dei contratti collettivi da parte dei singoli imprenditori è pure prevista dal codice di lavoro boliviano e da una legge del 1937 della Columbia britannica (Canada).

In Lituania potevano stipulare le amministrazioni pubbliche (autorità governative, dipartimentali, municipali) ed anche nella Svezia è ammessa la negoziazione collettiva per i pubblici impiegati.

Pubblici ufficiali possono intervenire per agevolare le trattative tra sindacati e imprenditori, anche a richiesta di una sola delle parti, quando la legge (come quella jugoslava del 1937) lo ammetta.

Gli organi dei sindacati competenti a stipulare, le modalità delle trattative ecc. sono determinate di solito dagli statuti sociali degli stessi sindacati. Talvolta è anche la legge che detta qualche norma al riguardo. Così secondo un decreto brasiliano del 22 agosto 1932 i sindacati (di primo grado o di grado superiore) possono stipulare una convenzione collettiva solo in forza di una disposizione statutaria espressa o di una delibera dell'assemblea generale, appositamente convocata. In ogni caso l'efficacia della convenzione è subordinata alla ratifica deliberata da un'altra assemblea, con la maggioranza di due terzi dei membri. E' ammessa l'adesione successiva di altri gruppi, oltre quelli sti-

pulanti. Il membro dissenziente può sottrarsi all'esecuzione della convenzione se abbia votato contro la ratifica nell'apposita assemblea e abbia poi dato le dimissioni dal gruppo entro dieci giorni.

24. *Forma e pubblicità.* — Nel diritto comune il contratto collettivo di lavoro non è un negozio formale, poichè nessuna forma è per esso prescritta *ad substantiam* (e nemmeno *ad probationem*), tuttavia nella prassi il contratto collettivo è sempre redatto per iscritto, poichè solo la forma scritta è atta in concreto a precisare diritti ed obblighi di collettività di destinatari e a render noto ai destinatari stessi il contenuto del contratto. In effetti tutta la recente legislazione speciale straniera (consacrando la prassi) configura il contratto collettivo come contratto formale, al quale è essenziale cioè la forma scritta, di solito sotto comminatoria di nullità. Molte leggi prevedono anche il deposito o la registrazione (sempre per agevolare la conoscenza del contenuto del contratto) presso appositi uffici (consigli di probiviri o giudici di pace: Francia; organi di conciliazione e arbitrato: Austria, Messico, Norvegia; camere del lavoro: Romania (l. 1929); ispettorato del lavoro: Bulgaria, Cile, Polonia (1), Venezuela; ministro del lavoro e della previdenza sociale: Brasile, Francia, Finlandia, Grecia, Irlanda, Lettonia, ecc.). In alcune leggi infine, secondo le quali il contratto collettivo può valere "erga omnes", è prevista anche una pubblicazione ufficiale (Austria, Brasile, Canada, Cecoslovacchia, Germania, Inghilterra per l'industria cotoniera, Messico, Portogallo, Russia, ecc.) previo controllo, in qualche Stato, di competenti autorità amministrative sulla esistenza e legalità degli elementi del contratto collettivo e in specie del contenuto. Ad esempio il competente organo del Commissariato (russo) del popolo per il lavoro può annullare in tutto o in parte la convenzione collettiva che preveda per gli operai o per gli impiegati un trattamento meno favorevole di quello contemplato dalla legge. Secondo la legge olandese del 1937 è prevista la competenza del ministro competente di dichiarare senza effetto qualche clausola di una convenzione collettiva, qualora lo richiedesse l'interesse generale. Prima di adottare tale provvedimento, il ministro deve avvertire le parti interessate alla convenzione dando loro la possibilità di fare le obiezioni che credano di formulare al riguardo; e inoltre deve essere inteso anche il Consiglio superiore del lavoro. In virtù di questa decisione, la disposizione dichiarata senza effetto è ritenuta come se non figurasse più nella convenzione collettiva ed ogni patto tra imprenditori e lavoratori, basato sulla disposizione suddetta, diviene automaticamente nullo.

(1) Per la Polonia cfr. un'ampia circolare ministeriale nelle *Informations sociales*, vol. I del 1938, 152 s.

25. *Oggetto.* — Nel diritto sindacale straniero e nella prassi la materia del contratto collettivo è tutta quella relativa al contratto di lavoro in stretto senso, cioè contratto di lavoro subordinato di diritto privato (1). In generale il contenuto essenziale, cioè normativo, dei rapporti intersubiettivi di lavoro è tutto quello che può concernere tali rapporti, salve espresse limitazioni, e soprattutto le retribuzioni (2).

Possono anche aversi clausole accessorie (fideiussorie, arbitramentali, ecc.). Qualche legislazione (Brasile, Messico) prevede l'obbligatorietà di un contenuto minimo contrattuale (salari, durata e luogo del lavoro, ferie, risoluzione del rapporto ecc.). Il contenuto della regolamentazione dei rapporti secondo l'apposita « carta » spagnola dev'essere « tanto la prestazione del lavoro e la sua remunerazione, quanto il reciproco dovere di lealtà, l'assistenza e la protezione da parte dei datori di lavoro, e la fedeltà e la subordinazione da parte del personale » (III parag. 4°). Particolarmente ampie al riguardo sono le disposizioni delle recenti leggi del Portogallo (1933) e della Francia (1936). Secondo la prima i contratti collettivi contengono obbligatoriamente norme relative all'orario e alla disciplina del lavoro, ai salari e mercedi, alle sanzioni per infrazioni ai regolamenti, alle violazioni dei regolamenti, al riposo settimanale, alle ferie, ai casi di sospensione o perdita dell'impiego, al periodo di garanzia dell'impiego nei casi di infermità, di licenza per il servizio militare, al periodo di apprendistato o di prova per il personale di nuova assunzione, e alle quote di contribuzione degli enti padronali e degli impiegati e salariati alle organizzazioni sindacali di previdenza.

Per la legge francese il contratto collettivo di lavoro (risultante dall'accordo intervenuto in apposita commissione mista) deve contenere disposizioni concernenti particolarmente: la libertà sindacale e la libertà d'opinione dei lavoratori; l'istituzione, negli stabilimenti che occupano più di dieci persone, di delegati scelti nel loro seno del personale, qualificati a presentare alla direzione i reclami individuali che non siano stati direttamente presi in considerazione, relativi all'applicazione delle tariffe di salari, del codice del lavoro e altre leggi e regolamenti concernenti la tutela operaia, l'igiene e la sicurezza (questi delegati possono, a loro domanda, farsi assistere da un rappresentante del sindacato della loro professione); i salari minimi per categoria e per regione; la durata dei congedi; l'organizzazione dell'apprendistato; la procedura secondo la quale sono regolate le divergenze relative alla

(1) Salve alcune limitazioni, dovute a particolare disciplina legislativa e a qualche ampliamento nel campo pubblicistico.

(2) Cfr. BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL, *Le salaire minimum*, « Etude International », vol. I, Genève, 1940. (Monografia su l'Australia, il Belgio, la Cecoslovacchia, la Francia, l'Inghilterra, l'Irlanda, la Nuova Zelanda, il Perù, gli Stati Uniti).

sua applicazione; la procedura secondo la quale esso può essere riveduto o modificato.

I contratti collettivi (per un principio che sta diventando generale) non devono contenere disposizioni contrarie alle leggi e ai regolamenti in vigore, ma possono stipulare disposizioni più favorevoli al lavoratore.

La legislazione sui contratti collettivi si intende estesa a tutti i vari rami della produzione, se non limitato ad alcuni rami soltanto, come all'industria o almeno transitoriamente a qualche branca particolare di essa (ord. es., industria del cotone, Inghilterra; industria tessile: Cecoslovacchia). Nell'agricoltura — almeno in alcuni Paesi — la contrattazione collettiva appare piuttosto arretrata (in confronto a quella che si verifica nell'industria) a motivo specialmente della minore efficienza dei sindacati e per essa vigono qua e là disposizioni apposite (ad es. Polonia) (1).

26. *Applicazione nel tempo.* — La maggior parte delle legislazioni straniere non contiene disposizioni speciali sull'efficacia del contratto collettivo nel tempo e si applicano pertanto i principi del diritto comune. Quanto al termine iniziale esso è di solito quello del perfezionamento del contratto, od altro successivo, ma si ammette tuttavia che possa esser anche anteriore, se così hanno espressamente disposto i soggetti stipulanti, e ciò in virtù del principio dell'autonomia dei privati e nei limiti legali di questa autonomia, laddove i soggetti stipulanti siano enti di diritto privato. Lo stesso principio può applicarsi anche se i soggetti siano persone di diritto pubblico e norme di diritto obbiettivo sian da considerarsi le norme del contratto collettivo, se il diritto nazionale ammetta la liceità dell'applicazione retroattiva anche di norme di tale natura.

Anche sulla fissazione del termine finale è generalmente lasciata piena autonomia alle parti e così possono aversi contratti collettivi sia a tempo determinato, sia a tempo indeterminato. In quest'ultimo caso è però obbligatorio un preavviso (variabile da uno a tre mesi), in mancanza del quale si ha la proroga tacita (2).

Rarissimo è il caso di una durata legale minima (dai sei mesi ai due anni, cfr. legge spagnola 21 novembre 1931); meno raro quello di una durata legale massima (da uno o due a cinque anni). Secondo ad es. la legge bulgara del 1936 il contratto collettivo è concluso per un tempo determinato che non può eccedere i tre anni o per un tempo indeterminato, oppure finchè dura

(1) Cenni alla legislazione e alle prassi sui contratti collettivi in agricoltura (Australia, Austria, Cecoslovacchia, Danimarca, Francia, Germania, Italia, Norvegia, Nuova Zelanda, Olanda, Polonia, Svezia) nel volume del BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL, *Les conventions collectives dans l'agriculture*, Genève, 1933.

(2) Per speciali situazioni economiche qualche volta si sono prorogati per legge contratti collettivi esistenti (così, con legge danese 31 gennaio 1933 e con decreti cecoslovacchi del 15 giugno 1934 e 29 aprile 1935).

una determinata impresa (ma non per più di due anni). Le durata massima è in Russia fissata dal Commissariato del popolo per il lavoro, di concerto col Consiglio centrale delle federazioni dei sindacati professionali (codice del lavoro, art. 18).

Avanti la scadenza del termine finale il contratto collettivo può essere « riveduto », cioè modificato. Lo stesso contratto collettivo può prevedere, in apposite clausole, le condizioni e i limiti della revisione. Talvolta la giurisprudenza ha ammesso la revisione, su istanza di uno dei soggetti contraenti, nel caso di notevoli cambiamenti delle condizioni economiche e in virtù del presupposto (o condizione tacita) *rebus sic stantibus*. La revisione è anche disciplinata da apposite norme in alcune legislazioni recenti.

In Russia, nell'ipotesi di riorganizzazione di un'istituzione o di cambiamento del proprietario, il contratto può essere riveduto, prima della scadenza del termine, con preavviso di dodici giorni, ma il vecchio rimane in vigore sino alla conclusione del nuovo (cod. lavoro art. 23 e relativa « nota »).

Per la legge polacca del 1937, le parti interessate in una convenzione collettiva, stipulata per una durata illimitata, possono rescinderla dando il preavviso di un mese, se l'accordo o alcune delle sue disposizioni concernono degli operai, e di 3 mesi se concernono lavoratori intellettuali. Una convenzione, stipulata per una durata determinata può essere rescissa un mese prima della scadenza se non è prorogata per una durata indeterminata, salvo accordo contrario delle parti. A sua richiesta e dopo aver inteso le parti contraenti, il competente organo arbitrale può sciogliere un interessato dai suoi obblighi risultanti dall'accordo stipulato per un periodo determinato nelle due ipotesi seguenti: se uno dei contraenti che costituiscono la parte opposta ha manifestamente e colposamente violato una clausola dell'accordo o se si è verificata una modifica importante ed imprevedibile delle condizioni economiche generali.

Per la legge bulgara del contratto collettivo concluso per un tempo determinato o per una data impresa può esser chiesta dalle parti contraenti la risoluzione prima del termine al tribunale di conciliazione se, dopo l'entrata in vigore, si sono modificate le condizioni nelle quali il contratto stesso fu concluso. Il contratto concluso per un tempo indeterminato può esser risolto a richiesta di una delle parti dopo che ne sia stato dato preavviso pel tramite dell'Ispettorato del lavoro, presso il quale il contratto è registrato. Il preavviso dev'essere subito comunicato all'altra parte e il contratto si considera decaduto al ventesimo giorno da quello in cui se ne è avuta comunicazione.(1).

(1) Cfr. pure codice del lavoro messicano del 1931, art. 53 e 69; l. del 30 aprile 1934 per Québec; l. francese del 24 giugno 1936; l. cinese del 1. nov. 1932; codice del lavoro boliviano del 1939.

27. *Garanzie per l'esecuzione e sanzioni per l'inesecuzione.*

— Il problema delle garanzie per l'esecuzione dei contratti collettivi e delle sanzioni per l'inesecuzione assume due fondamentali aspetti, a seconda che concerna i singoli destinatari del contratto o le stesse associazioni stipulanti come soggetti attivi o come soggetti passivi. Garanzie preventive da parte dei singoli (generalmente da parte dei lavoratori) sono costituite con caparre o depositi (ammontanti ad es. all'equivalente di una settimana o una quindicina di salari). Da parte delle associazioni una garanzia preventiva può essere data con la costituzione di un apposito fondo di garanzia sindacale per l'applicazione dei contratti collettivi (cfr. codice del lavoro 1931 del Cile). Ma per lo più la sola garanzia è costituita dal patrimonio sociale non preventivamente vincolato, e dalla relativa esecuzione su di esso a norma del diritto comune. Di qui, in pratica, l'inefficacia delle sanzioni civili per l'insolvenza, generalmente, dei lavoratori e per la facile sottraibilità del patrimonio delle associazioni sindacali di fatto. Pel principio della libertà del lavoro, come concepito nei moderni Stati liberali ma non sono comunemente previste sanzioni penali ma ciò per i lavoratori, non anche per i datori di lavoro. Caratteristica è la legge della Colombia britannica (Canada) che rende passibile di ammenda l'imprenditore che, in date circostanze, si rifiuta di stipulare un contratto collettivo. Per gli associati alle organizzazioni stipulanti possono avervi sanzioni disciplinari.

Per quel che concerne i sindacati alcuni inconvenienti pratici sono in parte eliminati in quegli Stati, nei quali i sindacati stessi sono riconosciuti come enti giuridici (sia pure di solo diritto privato (ad es. Francia, l. 1884), Romania l. 1929 ecc.), con patrimonio proprio, soggetto a particolari norme di pubblicità e perseguibile a titolo di risarcimento di danni o con la condanna ad una pena, preventivamente fissata per legge (Danimarca, Finlandia, Norvegia). La irresponsabilità patrimoniale di diritto delle organizzazioni sindacali può considerarsi eccezionale (cfr. legge bulgara del 1937; cod. del lavoro russo, art. 20). In senso opposto, secondo il codice del lavoro boliviano, il sindacato stipulante è responsabile degli obblighi di ciascuno dei suoi affiliati. Se il sindacato si scioglie il patrimonio continua a garantire obbligazioni contrattuali.

Le sanzioni previste dalla legge olandese del 1937 sono di carattere civile. Le organizzazioni professionali d'imprenditori e di lavoratori, parti stipulanti la convenzione, possono chiedere alle persone, che non osservano le disposizioni dichiarate generalmente obbligatorie un risarcimento del danno subito al riguardo o che hanno subito i propri membri. Se il danno non può essere valutato in denaro, l'ammontare dell'indennità è fissato secondo

equità. Il Consiglio industriale può reclamare il risarcimento in luogo delle organizzazioni. In vista di una tale azione, quando si hanno ragioni sufficienti di credere che, in una data azienda, non sia stata osservata una convenzione collettiva dichiarata obbligatoria, il Consiglio predetto può chiedere al ministro di fare un'inchiesta all'Ispettorato del lavoro. Secondo una legge per Québec (Canadà), le parti interessate ad una convenzione collettiva resa obbligatoria devono costituire un Comitato paritetico col compito d'assicurare l'applicazione del decreto, le sue modifiche e i suoi rinnovi. Il ministro può aggiungere al Comitato dei membri designati in numero eguale dagli imprenditori e dai salariati non interessati alla convenzione stessa, numero che non deve essere superiore a quattro. Detto Comitato, dotato di personalità giuridica, può costringere ogni imprenditore a tenere un registro, dove sia indicato ogni salariato, il suo impiego, la sua qualifica, la durata e la natura del lavoro normale e supplementare e inoltre il salario pagato con la menzione del modo e della data del pagamento. Il Comitato può esaminare questi registri e gli elenchi dei salari, vigilare circa l'osservanza delle condizioni di lavoro stabilite e chiedere a titolo di danni nei confronti di qualsiasi imprenditore o salariato che non osservasse le disposizioni del decreto relativo ai salari, un ammontare equivalente al 20 % della differenza tra il tasso del salario fissato e quello effettivamente pagato. Può inoltre esercitare, in luogo del salariato, ogni azione nascente in favore dello stesso dal decreto, qualora questi non procedesse ai termini di legge o non lo facesse con tutta la diligenza possibile. Il Comitato continua ad esistere e conserva tutti i suoi poteri anche quando abbia cessato d'avere vigore il decreto che ha reso obbligatoria una determinata convenzione collettiva.

Nello stesso contratto collettivo possono poi includersi clausole che specificchino gli obblighi generali di "buona fede" (consistenti nel far tutto quanto si deve per l'applicazione integrale del contratto e nel non far nulla che ostacoli tale applicazione). Queste clausole convenzionali possono concernere la sottoposizione a conciliazione o arbitrato delle controversie collettive; l'esclusione di mezzi di pressione sindacale, pur se legalmente leciti, anche a proposito di questioni non ancora regolate da contratto collettivo; clausole penali; clausole di garanzia collettiva; particolare azione sindacale repressiva contro gli inadempienti ecc. (1).

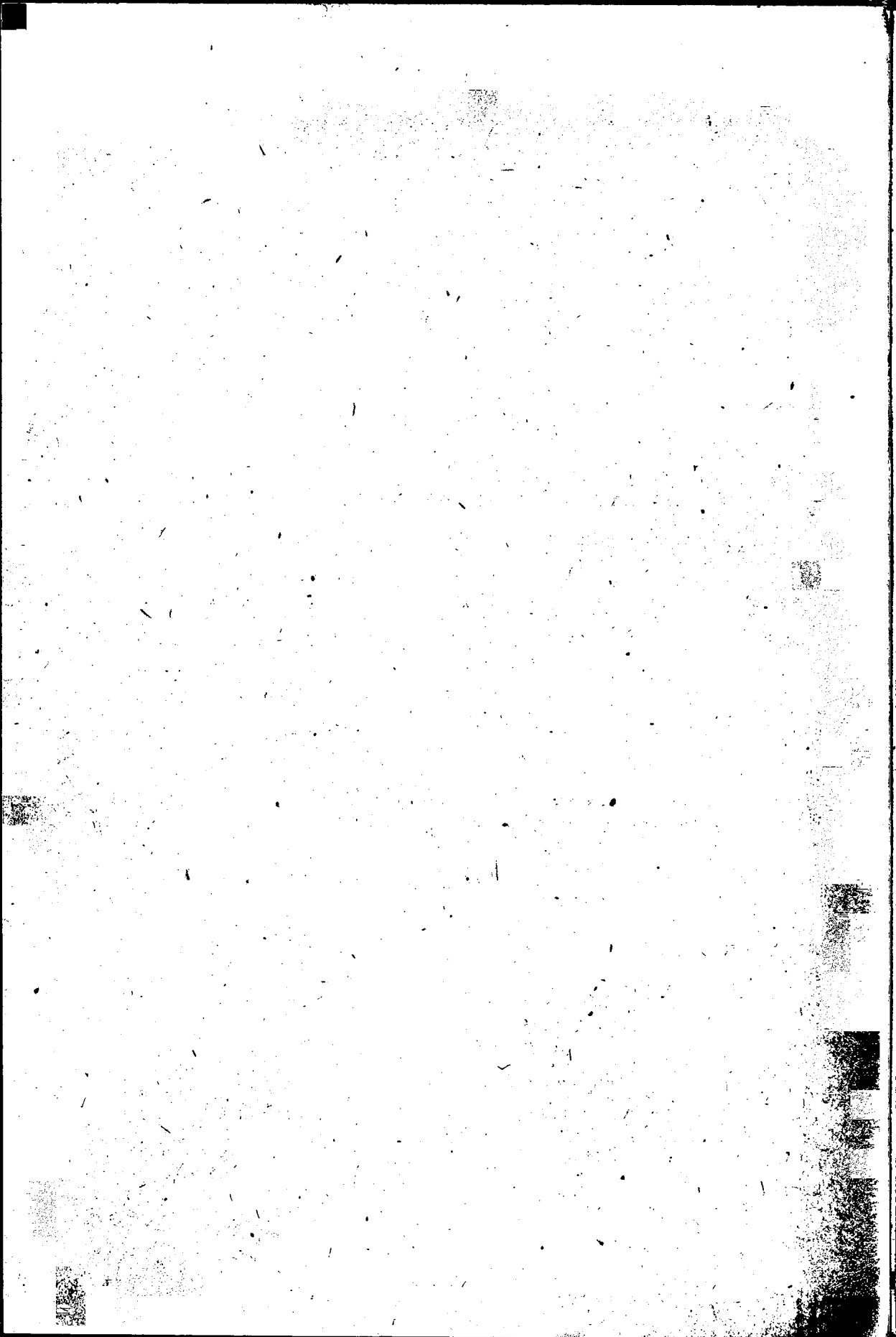
(1) Cfr. B.I. T., *Les conventions* cit., pp. 152 s., 172 s., 204-210.

INDICE

I. Il contratto collettivo come istituto giuridico moderno .	Pag. 123
II. Alcuni sistemi giuridici relativi all'efficacia del contratto collettivo	» 127
III. Altri elementi dei contratti collettivi	» 142

Prof.ssa LUISA RIVA SANSEVERINO
della Università di Pisa

IL RAPPORTO INDIVIDUALE DI LAVORO
NELLA LEGISLAZIONE COMPARATA



I - OSSERVAZIONI GENERALI

1. *Rapporto e contratto di lavoro.*

Da un punto di vista generale, il rapporto individuale di lavoro si realizza ogni qual volta si abbia, da un lato, prestazione di lavoro (sia esso di carattere prevalentemente materiale o di carattere prevalentemente intellettuale) e, dall'altro, controprestazione di un compenso, di regola consistente in una somma di denaro: prestazione di lavoro e controprestazione di un compenso sono collegate da un reciproco rapporto di equivalenza.

La prestazione del lavoro può avvenire in forma autonoma o in forma subordinata, dando così luogo alle due più importanti categorie di rapporti di lavoro: il rapporto di lavoro subordinato implica che il lavoratore, nel compimento della propria opera, debba attenersi alle direttive tecniche e disciplinari disposte dal datore di lavoro, prestando la sua opera in locali di pertinenza di quest'ultimo, osservando determinati orari di lavoro, ecc.

Nelle varie legislazioni adottate dai singoli paesi, il rapporto individuale di lavoro subordinato risulta disciplinato da quella speciale forma giuridica che è il contratto di lavoro subordinato, o contratto di lavoro in senso stretto e vero e proprio.

2. *Contratto di lavoro e disposizioni protettive del lavoratore.*

Il contratto di lavoro è l'istituto intorno al quale si polarizza tutto quel complesso di disposizioni protettive a favore del lavoratore, al quale viene in genere attribuita la denominazione di legislazione sociale o del lavoro. Più precisamente, queste disposizioni di regola si basano, quando si tratti di determinare il loro campo di applicazione rispetto alle persone, sull'avvenuta e valida stipulazione di un contratto di lavoro: è

il contratto di lavoro che riconduce ad unità le varie disposizioni, rendendo possibile una loro sistemazione e un loro studio quale parte autonoma dell'ordinamento giuridico e, quindi, della scienza del diritto.

Di tale multiforme complesso fanno anche parte disposizioni, non poste in essere dalla volontà dello Stato, ma concordate dalla volontà dei gruppi (gruppi di lavoratori, da una parte, e, dall'altra, gruppi di datori di lavoro) sindacalmente organizzati: disposizioni che, siano esse considerate dai singoli ordinamenti positivi come vere e proprie norme giuridiche o come semplici regole contrattuali, rappresentano pur sempre, nei confronti del contratto di lavoro, precetti generali ed astratti, in quanto la pratica attuazione di un contratto collettivo resta subordinata alla effettiva stipulazione di contratti individuali, relativi ad una determinata categoria ed a una determinata località.

3. *Predeterminazione del contenuto del contratto di lavoro.*

Il contenuto del contratto di lavoro, e questo tanto più quanto più un ordinamento giuridico può considerarsi come socialmente progredito, risulta quindi predeterminato da disposizioni, poste in essere dallo Stato o dai sindacati professionali, le quali limitano, integrano o sostituiscono la volontà dei singoli lavoratori e datori di lavoro, all'atto della stipulazione di un contratto per la disciplina di un rapporto individuale di lavoro subordinato.

Questo contenuto del contratto di lavoro, obiettivamente predeterminato, corrisponde di regola ad un *minimum* imperativamente garantito al contraente economicamente più debole, lasciando valida la pattuizione individuale di condizioni più favorevoli al lavoratore: tale circostanza acquista via via maggior rilievo, quando, da prestazioni di lavoro non qualificato si passi a prestazioni di lavoro qualificato e specializzato e, più ancora, a prestazioni di carattere prevalentemente intellettuale.

4. *Funzione giuridica e sociale del contratto di lavoro.*

Salvo il caso di tutelare particolari qualità ed esigenze del singolo prestatore d'opera, la funzione del contratto di lavoro — il quale, come vedremo (pag. 149), viene in genere stipulato con poche dichiarazioni verbali, o addirittura tacitamente — è quindi principalmente quella di creare una situazione giuridica, dalla quale deriva, soprattutto per il lavoratore, il diritto di invocare l'applicazione di un multiforme

complesso di disposizioni protettive. Da questo punto di vista, il contratto di lavoro rappresenta anzi una delle principali manifestazioni della contemporanea tendenza a svuotare, soprattutto nel campo economico, la funzione normativa del contratto, per lasciare prevalentemente ad esso la funzione costitutiva, dal punto di vista giuridico, di determinati rapporti, già preventivamente disciplinati in forma obiettiva.

Tale circostanza sembra debba esser tenuta in special modo presente, quando si venga ad esaminare il quadro delle varie legislazioni in materia di disciplina del contratto di lavoro.

5. *Opportunità o meno di leggi speciali sul contratto di lavoro.*

Il fatto che in alcuni paesi, e anche in paesi socialmente progrediti come la Gran Bretagna, i *Dominions*, gli Stati Uniti d'America, non si abbia una disciplina specifica del contratto di lavoro, non può certo essere considerato come una lacuna, ma come uno speciale atteggiamento di politica legislativa, particolarmente reperibile nei paesi anglo-sassoni, ossia in paesi in cui l'organizzazione e l'azione sindacale ha da tempo raggiunto, soprattutto dal punto di vista pratico, una particolare efficienza.

In definitiva, in questi paesi non si è considerata necessaria una disciplina specifica del contratto di lavoro, ma si è ritenuta sufficiente l'esistenza di un complesso di disposizioni, le quali stabiliscono preventivamente quale debba essere il contenuto di un determinato contratto individuale di lavoro: queste disposizioni derivano sia da leggi dello Stato, sia, e soprattutto, da contratti collettivi di lavoro.

Tra legge e contratto collettivo esiste infatti una reciproca fungibilità, e questo tanto più in quei paesi in cui, per efficienza pratica delle organizzazioni sindacali o per esplicita disposizione legislativa, il contratto collettivo viene ad avere una effettiva ed inderogabile efficacia sulle pattuizioni individuali. A questo proposito va anche rilevato che vi sono vari paesi (per esempio, Cecoslovacchia, Belgio), i quali hanno disciplinato per legge solo il contratto di lavoro impiegatizio, lasciando ai contratti collettivi la disciplina del contratto di lavoro operaio.

6. *Estensione della legislazione speciale sul contratto di lavoro.*

Nel continente europeo ed in quello sud-americano la tendenza prevalente è per una disciplina specifica del contratto di lavoro sotto forma di un complesso di norme imperative che (salvo sempre il caso di condizioni più favorevoli al lavo-

ratore) limitano, come alcune leggi tengono espressamente a dichiarare (per esempio, codice del lavoro sovietico, art. 28), non solo l'autonomia individuale, ma anche l'autonomia sindacale.

La regolamentazione legislativa del contratto di lavoro nei singoli paesi risulta essere di diversa ampiezza, quando si considerino gli elementi del rapporto da essa disciplinati: infatti, mentre qualche legislazione (per esempio, il codice del lavoro francese) si limita ad alcune frammentarie disposizioni, altre (per esempio, la legge federale svizzera) considerano genericamente solo i principali elementi del rapporto di lavoro, ed altre ancora (per esempio, la legge spagnola del 1931) contengono una disciplina organica ed esauriente di tutto il rapporto.

Poichè il contratto di lavoro rappresenta, come si è detto, il presupposto per l'applicabilità di un determinato ordinamento del rapporto in esame, una legge sul contratto di lavoro potrebbe estendersi a tutto il campo della legislazione sociale. E' probabilmente sulla base di questa circostanza che alcune leggi (per esempio, la legge rumena) comprendono materie in genere disciplinate da leggi speciali, quali quelle relative alla durata di lavoro, al lavoro delle donne e dei fanciulli, all'igiene e alla sicurezza del lavoro, ecc. Si hanno anche casi di leggi (per esempio, il codice sovietico del lavoro), le quali disciplinano, nei loro particolari, materie che risultano di regola disciplinate dai contratti collettivi, come è il caso della materia salariale e di quella dei rapporti disciplinari entro l'azienda.

7. La legislazione italiana.

In Italia il codice civile del 1865 conteneva (art. 1570 e artt. 1627 e segg.) poche e frammentarie disposizioni sul contratto di lavoro, inquadrandolo, secondo la tradizione romanistica, nello schema della locazione; ma questa posizione del nostro codice, come di qualsiasi altro codice di origine napoleonica, non fu sempre criticata, in quanto si è anche sostenuto che essa permise un libero sviluppo della legislazione speciale e della disciplina per contratto collettivo.

Un effettivo ed importante progresso per la legislazione italiana si ebbe con il r. d. l. 13 novembre 1924 n. 1825 sul contratto d'impiego privato, il quale contiene un complesso organico di disposizioni, che hanno rappresentato per vari anni la base del nostro ordinamento, non solo per i rapporti d'impiego, ma anche per i rapporti di lavoro in generale.

Sulle orme del r. d. l. 1924, il libro V del nuovo codice civile, approvato con r. d. 16 marzo 1942 n. 262, contiene (arti-

coli 2096-2129) una disciplina dei principali elementi del rapporto di lavoro, per quanto riguarda la costituzione, i diritti e gli obblighi delle parti, l'estinzione del contratto. Quantunque, come vedremo, la disciplina del codice non sia molto diffusa ed esauriente, va tenuto presente che essa era integrata da un sistema di contratti collettivi, legalmente obbligatori per tutti i lavoratori e i datori di lavoro appartenenti alla categoria interessata.

8. *Problemi generali di politica legislativa.*

Dal quadro offerto dalla legislazione comparata risulta che, nel riguardo dell'istituto in esame, i problemi generali di politica legislativa vengono a riferirsi:

anzitutto, all'opportunità o meno di una legislazione sul contratto di lavoro;

in secondo luogo, all'ampiezza di questa legislazione, considerata nei suoi rapporti, sia con le altre leggi protettive in materia di lavoro, sia con le disposizioni poste in essere dai contratti collettivi.

Va poi tenuto presente che siffatti problemi vanno considerati e risolti in stretta connessione ed armonia con quella che, nei singoli paesi, è la soluzione legislativa data, o da darsi, al problema della natura ed efficacia giuridica del contratto collettivo di lavoro.

9. *Scambio o associazione nel rapporto di lavoro.*

Ad eccezione di particolari categorie di rapporti di lavoro nell'agricoltura, il rapporto di lavoro in generale risulta disciplinato, dalle varie leggi, come rapporto essenzialmente a base di scambio: scambio di lavoro contro mercede, oggettivamente equivalenti l'uno all'altra.

Ciò non ostante, è innegabile la tendenza ad abbandonare, anche solo parzialmente, lo schema assoluto del rapporto a base di scambio, soprattutto a favore di elementi propri dei rapporti a base associativa: questo risulta, come vedremo (pag. 162 e segg.), specialmente dalla disciplina legislativa data alla mercede, la quale va perdendo il suo carattere originario di controprestazione stabilita esclusivamente in fusione di una determinata prestazione di lavoro.

Il legislatore, e non solo il legislatore italiano, si troverà quindi di fronte al problema di stabilire, se e sino a qual limite, dal punto di vista giuridico, gli elementi del rapporto di scambio debbano e possano coesistere con elementi del rapporto associa-

tivo: il che significa stabilire quale debba, dal punto di vista economico-sociale, essere la posizione del lavoratore nell'impresa, e quale sia precisamente la qualifica della sua collaborazione.

II - LA LEGISLAZIONE STRANIERA SUL CONTRATTO DI LAVORO

1. *Valore attuale di una documentazione di legislazione comparata.*

L'attuale situazione generale rende senz'altro evidente l'impossibilità di un quadro aggiornato di legislazione comparata sul contratto di lavoro: in vari paesi, e in paesi di primaria importanza, esiste oggi una *vacatio* in questa materia, mentre si preparano riforme sociali di sostanziale portata.

L'esame dei testi legislativi qui di seguito riportati (1) ha infatti lo scopo di mettere in evidenza, non il diritto positivo attualmente in vigore nei singoli paesi, ma i possibili vari tipi di legislazione sul contratto di lavoro e le disposizioni in essi contenute.

Questi tipi sono raggruppabili in quattro categorie, a seconda che i singoli testi contengano una disciplina:

- del lavoro in generale;
- del contratto di lavoro in generale;
- del contratto di lavoro operaio;
- del contratto d'impiego privato.

2. *Leggi relative al lavoro in generale.*

Alcuni paesi hanno ritenuto opportuno adottare leggi generali e comprensive in materia di tutela del lavoro, come la legge britannica 30 luglio 1937, la quale ha codificato, con modificazioni, le leggi approvate dal 1901 al 1929 sul lavoro nelle fabbriche.

Australia (Victoria), legge approvata il 12 febbraio 1929, che codifica la legislazione sui rapporti di lavoro in generale.

Olanda, decreto 17 settembre 1930, per l'entrata in vigore della legge del 1919 sul lavoro, e successive modificazioni sino alla legge 14 giugno 1930.

Stato libero d'Irlanda, legge n. 2 del 14 febbraio 1936, «avente lo scopo di sviluppare e migliorare la disciplina e il

(1) Questi testi sono stati in genere riportati dalla «Série législative», pubblicata dall'Ufficio internazionale del lavoro.

controllo delle condizioni di lavoro degli operai che lavorano per aziende industriali»; legge applicabile (art. 61) anche a coloro che lavorano senza retribuzione.

3. Leggi relative al contratto di lavoro in generale.

Germania, prima dell'ordinamento nazional-socialista (il quale introdusse nel rapporto di lavoro sostanziali modificazioni, nel senso di farne prevalentemente un rapporto personale, unilateralmente disciplinato dal *Betriebsfuehrer*), al contratto di lavoro in generale era dedicata la sezione VII, titolo VI, par. 611-630 del codice civile, e al contratto di lavoro nelle imprese industriali erano dedicati i par. 105 e segg. della *Gewerbeordnung*.

Francia, codice del lavoro e della previdenza sociale, vol. I (testi codificati), tit. II, del contratto di lavoro, artt. 19-29 a.

Finlandia, legge 1 giugno 1922 sul contratto di lavoro.

Cile, decreto-legge n. 178 del 13 maggio 1931 contenente il codice del lavoro, nel quale è disciplinato, sia il contratto di lavoro in generale (artt. 6-16), che il contratto d'impiego privato (artt. 108-180).

Spagna, legge 21 novembre 1931 sul contratto di lavoro (il *Fuero del trabajo*, approvato con decreto 9 marzo 1938, contiene nel cap. III (1-7) alcune norme generali sulla garanzia di una retribuzione sufficiente ad un adeguato tenore di vita per il lavoratore e per la sua famiglia, sui diritti ed obblighi reciproci del lavoratore e del datore di lavoro, ecc.).

Rumenia, legge 28 marzo 1929 sul contratto di lavoro (e regolamento d'applicazione 31 dicembre 1929), modificata dalla legge 10 ottobre 1932, che ne ha disposta l'applicazione all'agricoltura: questa legge copre tutta la materia del lavoro, compresa la disciplina del contratto collettivo, dell'apprendistato, ecc.; la regolamentazione del contratto di lavoro in generale risulta dagli artt. 38-86, mentre agli impiegati sono dedicati gli artt. 87-98.

Messico, legge federale sul lavoro del 18 agosto 1931 (articoli 17-41), e decreto 18 febbraio 1936.

Turchia, codice del lavoro, in data 8 giugno 1936, artt. 8-34.

Venezuela, legge 23 luglio 1928 e legge 16 luglio 1936 sul lavoro.

Bulgaria, decreto-legge relativo al contratto di lavoro, pubblicato nel bollettino ufficiale n. 200 del 5 settembre 1936.

Lituania, legge n. 429 dell'11 novembre 1933, modificata della legge n. 457 del 27 settembre 1934, e da leggi pubblicate il 4 agosto e il 28 settembre 1936.

Spizzera, legge federale di complemento del codice civile svizzero, libro V, diritto delle obbligazioni (31 marzo 1911-18 dicembre 1936), titolo X, del contratto di lavoro (artt. 319-362).

Cina, legge 25 dicembre 1936 sul contratto di lavoro.

Equatore, legge 6 ottobre 1928 sul contratto di lavoro individuale, modificata da vari decreti del 1936.

Lettonia, codice civile, in data 19 febbraio 1937, parte IV, cap. I, artt. 2178-2159.

Russia, codice del lavoro del 1922, con gli emendamenti sino al 1937: contratto di lavoro (artt. 27-49); regolamenti interni (artt. 50-55); norme di rendimento (artt. 56-57); retribuzione del lavoro (artt. 58-76); garanzie ed indennità (artt. 77-93).

Bolivia, codice del lavoro, decreto 26 maggio 1939, artt. 5-22.

4. *Leggi relative al contratto di lavoro operaio.*

Polonia, decreto del presidente della repubblica in data 16 marzo 1928, relativo al contratto di lavoro degli operai.

Estonia, legge 7 ottobre 1936, relativa al contratto di lavoro degli operai.

5. *Leggi relative al contratto d'impiego privato.*

Finlandia, legge 24 ottobre 1919 « sulle condizioni di lavoro nelle aziende commerciali, negli uffici e nei negozi »; legge generica, contenente soprattutto disposizioni sugli orari di lavoro e sulle limitazioni del lavoro dei giovani.

Ungheria, decreto governativo 1° marzo 1920 « sul contratto di lavoro degli impiegati di commercio e dei dirigenti di imprese industriali e commerciali ».

Austria, legge 11 maggio 1921 sul contratto di lavoro degli impiegati privati, la quale sostituì la legge 16 gennaio 1910, e confermò usi da tempo consolidati.

Bolivia, legge 21 novembre 1924 sugli impiegati di commercio e relativo regolamento, approvato con decreto 16 marzo 1925.

Perù, leggi n. 4916 del 7 febbraio 1924, e n. 5119 del 15 giugno 1925 a favore degli impiegati di commercio.

Belgio, legge 7 agosto 1922 sul contratto d'impiego privato, modificata dalla legge 2 maggio 1929, ed applicabile solo a coloro che percepiscono uno stipendio inferiore a 24.000 franchi per anno.

Cecoslovacchia, legge 11 luglio 1934 sul contratto di lavoro degli impiegati privati, degli impiegati di commercio e di altre analoghe categorie di prestatori d'opera.

Colombia, legge n. 10 del 20 novembre 1934, relativa alla perdita ed al riacquisto dei diritti civili, la quale contiene alcune disposizioni a favore degli impiegati.

Lussemburgo, legge 7 giugno 1937 per la riforma della legge 31 ottobre 1919, contenente la disciplina del contratto d'impiego privato.

Danimarca, legge n. 168 del 13 aprile 1938 « relativa ai rapporti giuridici tra datore di lavoro e impiegato nelle aziende private ».

III - DISCIPLINA DEL CONTRATTO DI LAVORO NELLA LEGISLAZIONE COMPARATA

I. — Formazione del contratto di lavoro.

1. *Campo di applicazione delle singole leggi.*

Le varie leggi stabiliscono frequentemente, in via preliminare, il loro campo di applicazione:

sia con una definizione del contratto di lavoro in generale (codice civile tedesco, art. 611; legge federale svizzera, art. 319; legge spagnola, art. 1; legge cilena, art. 3; codice sovietico, art. 27; ecc.) (1);

sia con una definizione del rapporto d'impiego in particolare (legge danese, art. 1) (2);

sia con una enumerazione dei vari tipi di rapporti di lavoro o di imprese, cui intendono riferirsi (legge turca, articolo 3; legge spagnola, art. 6; legge cecoslovacca, art. 1).

(1) Codice russo, art. 27: « Il contratto di lavoro è un accordo concluso fra due o più persone, con il quale una delle parti (salariato) offre il proprio lavoro all'altra parte (datore di lavoro) dietro compenso ».

(2) Legge danese, art. 1: « Per impiegati privati, ai termini della presente legge, bisogna considerare le seguenti persone addette a imprese private, nel commercio, negli uffici, nell'industria, nell'artigianato, nell'agricoltura, silvicoltura e orticoltura, nell'industria alberghiera, nelle imprese di divertimenti, di trasporti e stradali: a) impiegati di commercio e d'ufficio, addetti all'acquisto o alla vendita, o a lavori che si compiono in un ufficio o in un negozio; b) persone la cui prestazione ha soprattutto carattere di lavoro commerciale o di ufficio, oppure consiste esclusivamente o principalmente nel dirigere il lavoro di terzi o sorvegliarne l'esecuzione a nome del datore di lavoro ».

A quest'ultimo proposito va rilevato che, salvo rare eccezioni (legge irlandese, art. 61; legge bulgara, art. 9; legge cilena, art. 5), i rapporti di lavoro con lo Stato e gli altri enti pubblici sono di regola esclusi; il che va a suffragio di quella parte della dottrina, la quale considera tali rapporti o posti in essere da una manifestazione unilaterale di volontà dell'ente pubblico interessato, o comunque non assimilabili ai rapporti di lavoro di diritto privato.

2. *Limitazioni dell'ammissione al lavoro.*

L'ammissione al lavoro dei fanciulli e delle donne, quantunque rappresenti un importante presupposto per la valida stipulazione del contratto di lavoro, è in genere disciplinata da leggi speciali, le quali, in vari paesi, hanno anzi più volte costituito l'inizio di una legislazione protettiva dei lavoratori. Ciò non ostante alcune delle leggi in esame, come la legge irlandese (art. 13) e la legge del Venezuela (cap. V, artt. 70-90), contengono disposizioni per la limitazione dell'ammissione al lavoro di donne e fanciulli.

Qualche legge, come quella del Venezuela (art. 17) e quella del Cile (art. 115), limitano l'ammissione al lavoro sulla base della nazionalità, disponendo che le aziende devono impiegare connazionali nella proporzione del 75%; la legge del Venezuela aggiunge poi che la preferenza deve esser data ai capi-famiglia.

3. *Capacità giuridica di stipulare un contratto di lavoro.*

I minori sono invece frequentemente presi in considerazione dalle leggi in esame, nel senso di modificare, rispetto alla stipulazione del contratto di lavoro, l'ordinamento generale in materia di capacità giuridica. Di regola sono distinti due periodi: un primo periodo che va dai 18 anni (16 anni, secondo la legge del Messico, art. 18) alla maggiore età, per il quale è concessa la piena capacità, non solo per la stipulazione, ma anche per qualsiasi altra iniziativa connessa al contratto di lavoro; un secondo periodo che va dall'età minima di ammissione (generalmente fissata a 14 anni) a 18 anni, per il quale è richiesta l'autorizzazione del genitore o del tutore o, in mancanza, di una pubblica autorità (ispettorato del lavoro). In questo senso si possono citare la legge della Bolivia (art. 8), del Venezuela (art. 20), la legge rumena (art. 40 e art. 65), la legge dell'Equatore (art. 18), la legge spagnola (art. 15), la legge del Cile (art. 121), ecc.

Alcune leggi (legge cinese, art. 3; legge del Messico, articolo 19; legge polacca, art. 3; legge finlandese, art. 9) hanno

voluta particolarmente sottolineare gli effetti che l'avvenuta stipulazione di un contratto di lavoro ha nei riguardi della capacità giuridica del minore (1): questo, quantunque non manchino disposizioni intese ad una contemporanea tutela di questa particolare categoria di lavoratori (codice sovietico, art. 31; legge bulgara, art. 5) (2).

La donna maritata non ha in genere, come alcune leggi (legge rumena, art. 65) tengono a dichiarare esplicitamente, alcuna limitazione della sua capacità di stipulare un contratto di lavoro: deve quindi considerarsi come eccezionale il caso della legge bulgara, la quale (art. 6) ammette che il marito possa chiedere la risoluzione del contratto al Consiglio arbitrale.

4. *Forma della stipulazione.*

Per quanto riguarda la forma della stipulazione, il legislatore ha tenuto contemporaneamente od alternativamente conto di due opposte esigenze: da una parte, la necessità di ridurre al minimo i requisiti necessari per la valida stipulazione di un contratto di lavoro, date le finalità economico-sociali di questo contratto; dall'altra, la necessità di determinate garanzie a favore del prestatore d'opera.

Dal primo punto di vista — che, in definitiva, risulta avere importanza prevalente — il semplice fatto di una prestazione di lavoro, la fa presumere a titolo oneroso (legge del Messico, art. 18; legge spagnola, art. 3; legge del Venezuela, art. 30) (3); e varie leggi dispongono esplicitamente che il contratto di lavoro può essere stipulato per iscritto, oralmente o anche con il semplice fatto che il lavoratore sia ammesso in modo continuativo a prestare la sua opera presso una determinata impresa (legge polacca, art. 3; legge bulgara, art. 2 e art. 7; legge rumena, art. 44; legge estone, par. 5; codice del lavoro francese, art. 19; legge federale svizzera, art. 320 (4)).

(1) Legge finlandese, art. 9: « I minori di età superiore ai 18 anni possono stipulare direttamente un contratto di lavoro. I minori da 15 a 18 anni hanno lo stesso diritto, qualora essi provvedano alla propria esistenza col proprio lavoro. Qualsiasi contratto stipulato per il minore dal rispettivo tutore, cesserà di essere valido il giorno in cui il minore compie 18 anni ».

(2) Legge bulgara, art. 5: « I lavoratori minori sono assimilati ai maggiorenni per quel che riguarda il contratto di lavoro, senza che i datori di lavoro siano liberati dalla responsabilità prevista dalle relative leggi, nei casi in cui essi abbiano assunto lavoratori che non abbiano raggiunto l'età stabilita da tali leggi. I genitori, i genitori adottivi, i tutori, i curatori, come pure il competente ispettorato del lavoro, hanno diritto di chiedere la risoluzione del contratto di lavoro, se il suo proseguimento metta in pericolo la salute e gli interessi del minore... ».

(3) Legge del Venezuela, art. 30: « L'esistenza di un contratto di lavoro è presunta tra chi presta i suoi servizi e chi li riceve. In mancanza di stipulazione espressa, la stipulazione dei servizi sarà considerata come disciplinata dalla presente legge e dai suoi regolamenti di applicazione ».

(4) Legge federale svizzera, art. 320: « Salvo diversa disposizione, il contratto di lavoro non richiede per la sua validità alcuna forma speciale e si ritiene concluso anche se siano stati accettati, per un certo periodo di tempo, dei servizi la cui prestazione si presume essere stata fatta dietro corresponsione di un compenso ».

Dal secondo punto di vista, ossia dal punto di vista della necessità di determinate garanzie per il lavoratore, alcune leggi esigono la forma scritta, sia in generale (legge del Lussemburgo, art. 4; legge della Colombia, art. 13; legge del Messico, articoli 23-26; legge cilena, art. 4 e art. 119), sia per determinate categorie di contratti di lavoro, quali i contratti la cui durata superi un certo termine o il cui valore superi una determinata cifra (legge turca, art. 9; legge spagnola, art. 18).

La forma scritta è talora richiesta per il contratto di lavoro a squadra (per es., legge turca, art. 11), la cui scomposizione giuridica in una serie di contratti individuali identici fra di loro, è talora esplicitamente confermata dalla legge (legge bulgara, art. 4; codice sovietico, art. 33) (1).

5. Documentazione.

Poichè il contratto di lavoro si perfeziona, di regola, anche senza la necessità della forma scritta, la forma di documentazione tipica del rapporto in esame, ossia quello che è generalmente denominato « libretto di lavoro », non viene ad avere essenziale importanza ai fini della valida costituzione del rapporto contrattuale.

Mentre in qualche paese esistono leggi speciali sul libretto di lavoro (come, in Lettonia, l'ordinanza 15 febbraio 1932), non mancano esempi di testi legislativi sul contratto di lavoro che contengono disposizioni circa la relativa documentazione.

Alcune leggi prescrivono, in generale, che il datore di lavoro debba consegnare, entro un certo termine, ai suoi dipendenti un documento da cui risultino i dati essenziali del contratto che li riguarda (legge cilena, art. 4; legge finlandese, art. 2; legge turca, art. 10; legge cecoslovacca, par. 5) (2); altre prescrivono, in particolare, l'obbligo della consegna di un apposito libretto contabile (codice sovietico, art. 29) (3).

(1) Codice sovietico, art. 33: « Quando un contratto è concluso con un *artel*, il datore di lavoro è tenuto agli stessi obblighi e gode degli stessi diritti, rispetto a qualsiasi persona che sia membro dell'*artel*, e che compia presso esso datore di lavoro un lavoro convenuto, come se avesse concluso con detto membro un contratto di lavoro individuale ».

(2) Legge cecoslovacca, par. 5: « Il datore di lavoro deve consegnare all'impiegato, entro 14 giorni dalla presa di servizio, una conferma dei diritti e degli obblighi essenziali risultanti dal contratto di lavoro stipulato; la conferma deve almeno contenere disposizioni sull'ammontare della retribuzione, sul termine di préavviso e sulle mansioni dell'impiegato ».

(3) Codice sovietico, art. 29: « La conclusione di un contratto di lavoro rende obbligatoria la consegna di un libretto contabile a tutti gli operai ed impiegati (eccettuate le persone appartenenti all'amministrazione), in tutte le imprese, istituzioni ed aziende, qualunque sia il numero dei lavoratori occupati. La consegna di questo libretto contabile non è obbligatoria, se il contratto è concluso per una durata inferiore ad una settimana. Alorchè un contratto di lavoro è concluso con un *artel*, a ciascun membro dell'*artel* viene consegnato un libretto contabile individuale, oltre a quello comune a tutto l'*artel*. Le modalità di consegna ed il contenuto dei libretti contabili saranno determinati con disposizioni legislative speciali ».

6. *Regolamenti interni.*

Il regolamento interno corrisponde, in linea di massima, al documento in cui l'imprenditore si propone di stabilire nei suoi dettagli l'organizzazione del lavoro in una determinata azienda, soprattutto per quanto si riferisce agli orari di lavoro ed ai rapporti disciplinari. Dal punto di vista giuridico, questo regolamento si risolve in una disciplina contrattuale, predisposta dal datore di lavoro, alla quale il lavoratore aderisce, quando entra a far parte del personale di una determinata azienda: di conseguenza, le disposizioni contenute nel regolamento interno vengono ad integrare quelle esplicitamente o tacitamente contenute nel contratto individuale di lavoro.

La suddetta finalità e la suddetta struttura costituiscono la base sulla quale le singole legislazioni hanno espressamente regolato la materia, talora con una disciplina molto dettagliata (legge spagnola, art. 66; legge turca, art. 29; legge polacca, sez. VII, artt. 48-59; legge estone, parr. 41-48; codice sovietico, sez. VI, artt. 50-55) (1).

Così varie leggi hanno dichiarata obbligatoria l'esistenza di un regolamento interno, soprattutto per le imprese i cui dipendenti superino un certo numero (legge bulgara, art. 11; legge turca, art. 19; legge estone, par. 41; codice sovietico, art. 50); talora si è anche stabilito quale debba essere il contenuto obbligatorio del regolamento stesso (legge bulgara, art. 11; legge estone, par. 43).

In alcuni casi è previsto, per la formulazione del regolamento interno, l'intervento di una rappresentanza dei lavoratori (legge estone, par. 44 e segg.) o delle associazioni professionali interessate (codice sovietico, art. 54); si è anche disposta l'approvazione del regolamento da parte della pubblica autorità competente (legge turca, art. 29; legge estone, par. 46).

Varie leggi (codice francese, art. 22a; legge bulgara, articolo 12) dispongono la redazione per iscritto e l'affissione del regolamento in luogo frequentato dai lavoratori, mentre altre

(1) Codice sovietico, sez. VI: art. 50. « Saranno emanati dei regolamenti interni per la disciplina del lavoro nelle imprese, istituzioni ed aziende che impiegano almeno 5 persone. Tali regolamenti saranno obbligatori, solo quando siano pubblicati nei modi prescritti, e portati a conoscenza di tutti i lavoratori interessati »; art. 51, « Il regolamento interno deve contenere delle indicazioni chiare, precise e, nella misura del possibile, esaurienti circa le obbligazioni generali e particolari dei lavoratori e dell'amministrazione, come pure circa la misura e le forme della responsabilità, in caso di infrazione del regolamento stesso »; art. 52, « Il regolamento interno non può essere contrario alle leggi e ordinanze relative al lavoro, nè alla convenzione collettiva in vigore nell'impresa o istituzione »; art. 53, « Un regolamento interno-tipo sarà redatto dal Commissario del popolo per il lavoro, di concerto con il Consiglio centrale delle federazioni dei sindacati professionali e con il Commissario del popolo competente »; art. 54, « I regolamenti interni per le varie istituzioni e imprese dello Stato, pubbliche e private, saranno redatti d'accordo tra l'amministrazione dell'impresa e le sezioni locali dei sindacati professionali interessati e approvati dall'ispettore del lavoro; le decisioni di quest'ultimo potranno formare oggetto di ricorso davanti alla sezione locale del lavoro, la cui decisione sarà definitiva ».

precisano che, all'atto dell'assunzione o dell'inizio effettivo della sua prestazione, il lavoratore deve prendere visione del regolamento interno (legge polacca, art. 55; legge federale svizzera, art. 321; legge estone, par. 48).

7. Nullità del contratto di lavoro.

Alcune legislazioni hanno espressamente considerato l'ipotesi di contratti di lavoro non validamente stipulati, sia, in generale, perchè contrari alle disposizioni protettive del prestatore d'opera, sia, in particolare, perchè il consenso di quest'ultimo non si può considerare come validamente dato.

Così la legge del Messico (art. 22) dispone espressamente la nullità dei contratti di lavoro che stabiliscano una giornata lavorativa superiore alla legale, che siano stipulati con ragazzi di età inferiore ai 12 anni, che affidino a giovani o a donne lavori pericolosi, insalubri o notturni, che implicino una rinuncia a diritti precedentemente riconosciuti al lavoratore, che stabiliscano una retribuzione inferiore alla media, ecc.; la legge spagnola (art. 9 e segg.) tiene esplicitamente a stabilire la nullità dei contratti individuali contenenti disposizioni contrarie alle leggi, alle deliberazioni delle commissioni paritetiche e ai contratti collettivi, e nello stesso tempo essa protegge (art. 48) il diritto del lavoratore a essere retribuito anche per il lavoro prestato in virtù di un contratto nullo o annullato.

D'altra parte alcune leggi, come la legge cinese (art. 5) e la legge finlandese (art. 12), dichiarano nulli i contratti di lavoro in cui, approfittando del bisogno o dell'inesperienza del lavoratore, l'imprenditore stabilisca una retribuzione eccessivamente bassa, o condizioni di lavoro evidentemente contrarie agli usi ed alla pratica del luogo.

8. Periodo di prova.

Il periodo di prova, ossia la caratteristica condizione per una definitiva stipulazione del contratto di lavoro, è frequentemente considerato dalle varie legislazioni, soprattutto nel senso di stabilire la sua obbligatorietà o meno, l'obbligatorietà o meno della forma scritta e, più ancora, nel senso di disporre per esso un determinato limite massimo (1).

(1) Il codice sovietico stabilisce, per esempio, la seguente disciplina: art. 38 « Nel caso di impiego di carattere duraturo, l'assunzione definitiva può essere preceduta da un periodo di prova che non può superare i sei giorni per gli operai e, per gli impiegati, i dodici giorni, se si tratti di lavori non qualificati e che implicano una responsabilità limitata, e i 24 giorni lavorativi, se si tratti di lavori implicanti una speciale responsabilità »; art. 39, « A seguito dei risultati della prova, il lavoratore sarà o assunto definitivamente, o licenziato con un compenso relativo al periodo di prova, al tasso previsto dalla tariffa stabilita per la categoria alla quale è stato assegnato, al momento della sua ammissione al periodo di prova ».

Mentre la legge cinese (art. 6) si limita a stabilire che il primo mese del contratto di lavoro è sempre considerato come periodo di prova; la forma scritta è obbligatoriamente richiesta dalla legge belga sull'impiego privato (art. 3).

Per quanto riguarda la durata massima del periodo di prova, essa è di regola variamente stabilita per gli impiegati e per gli operai; per gli impiegati, si passa da un massimo da 6 a 4 mesi disposto dalla legge del Lussemburgo (art. 4), ad un massimo di tre mesi disposto dalla legge belga (art. 3) e dalla legge finlandese (art. 7), ad un massimo di 2 o di 1 mese disposto dalla legge ungherese (art. 5); per gli operai, si passa da un massimo di 1 mese disposto dalla legge turca (art. 12) e dalla legge bulgara (art. 17), ad un massimo da 2 ad una settimana disposto dalla legge rumena (artt. 43 e 88), ad un massimo di 7 giorni disposto dalla legge polacca (art. 5).

9. *Legislazione italiana sulla formazione del contratto di lavoro.*

Mentre il r. d. l. 1924 definisce esattamente il proprio campo di applicazione (art. 1) (1), il nuovo codice civile (art. 2094) si limita a definire la figura giuridica del prestatore di lavoro (2). Per quanto riguarda il pubblico impiego, e sempre sulle orme del r. d. l. 1924, il nuovo codice (art. 2129) dispone che il proprio ordinamento si estenda anche ai dipendenti di enti pubblici quando per essi non siano state predisposte apposite disposizioni.

L'ammissione al lavoro delle donne e dei fanciulli è disciplinata da una legislazione speciale, che rimonta al 1886 e che corrisponde attualmente alla legge 26 aprile 1934 n. 653, mentre, nei riguardi della capacità giuridica di stipulare un contratto di lavoro, provvede il codice civile (art. 3) (3), anticipando a 18 anni la piena capacità; per i minori da 14 (età minima di ammissione) a 18 anni vale l'ordinamento generale, ed è quindi richiesto il consenso del genitore o del tutore.

Circa la forma della stipulazione, l'ordinamento italiano lascia la più ampia libertà: la forma scritta è eccezionalmente richiesta per casi particolari, che il nuovo codice ha considerato, non solo nei riguardi dei rapporti d'impiego (come acca-

(1) R.d.l. 1924, art. 1: « Il contratto d'impiego privato, di cui nel presente decreto, è quello per il quale una società o un privato, gestori di un'azienda, assumono al servizio dell'azienda stessa, normalmente a tempo indeterminato, l'attività professionale dell'altro contraente, con funzioni di collaborazione tanto di concetto che di ordine, eccettuata pertanto ogni prestazione che sia semplicemente di mano d'opera ».

(2) Cod. civ., art. 2094: « E' prestatore di lavoro subordinato chi si obbliga mediante retribuzione a collaborare nell'impresa, prestando il proprio lavoro intellettuale o manuale alle dipendenze o sotto la direzione dell'imprenditore ».

(3) Cod. civ., art. 3: « Il minore che abbia compiuto gli anni 18 può prestare il proprio lavoro, stipulare i relativi contratti ed esercitare i diritti e le azioni che ne dipendono, salve le leggi speciali che stabiliscono un'età inferiore ».

deva precedentemente), ma anche nei riguardi di tutti i rapporti di lavoro generale; questi casi ricorrono, quando si abbia assunzione in prova (art. 2096), e quando il contratto di lavoro sia stipulato a termine (art. 2097). In materia di documentazione, una legge speciale, la legge 10 gennaio 1935 n. 112, unificando le varie documentazioni precedentemente richieste, dispone (art. 1) che tutti coloro i quali prestano la propria opera alle dipendenze altrui, debbono essere forniti di un libretto personale di lavoro.

Il regolamento d'azienda è dichiarato obbligatorio, dall'art. 3 del r. d. l. 1924, per le aziende che occupano normalmente più di venti impiegati, e ne è disposta l'affissione.

Il caso della nullità del contratto di lavoro è particolarmente considerato dal nuovo codice (art. 2126), allo scopo di garantire, in determinate circostanze, al lavoratore la titolarità del diritto alla varie norme protettive e anche ad un compenso (1): con questo il legislatore ha risolto, a favore del lavoratore, una questione da tempo discussa dalla dottrina e dalla giurisprudenza, sulla base dell'accennato presupposto della necessità della valida esistenza di un contratto di lavoro ai fini della possibile applicazione delle leggi sociali.

Per quanto riguarda infine il periodo di prova, norme generali sono contenute nel codice (art. 2096) (2), le quali riproducono le direttive prevalenti nella legislazione straniera. Il r. d. l. 1924 stabilisce anche una durata massima di sei mesi, per gli institutori, procuratori, rappresentanti a stipendio fisso, direttori tecnici e amministrativi, ed impiegati di grado e funzioni equivalenti, e di tre mesi per tutti gli altri impiegati.

II. — Obblighi del lavoratore.

1. *Specificazione degli obblighi del lavoratore.*

Per quanto riguarda gli obblighi che, per il prestatore di opera, derivano dall'avvenuta stipulazione di un contratto di lavoro, alcune leggi straniere (legge polacca, art. 6; legge ru-

(1) Art. 2126, cod. civ.: «La nullità o l'annullamento del contratto di lavoro non produce effetto per il periodo in cui il rapporto ha avuto esecuzione, salvo che la nullità derivi dall'illiceità dell'oggetto o della causa. Se il lavoro è stato prestato con violazione di norme poste a tutela del prestatore di lavoro, questi ha in ogni caso diritto alla retribuzione».

(2) Art. 2096, cod. civ.: «Salvo diversa disposizione delle norme corporative, l'assunzione del prestatore di lavoro per il periodo di prova deve risultare da atto scritto. L'imprenditore e il prestatore di lavoro sono rispettivamente tenuti a consentire e a fare l'esperimento che forma oggetto del patto di prova. Durante il periodo di prova ciascuna delle parti può recedere dal contratto, senza obbligo di preavviso o di indennità. Se però la prova è stabilita per un periodo minimo necessario, la facoltà di recesso non può esercitarsi prima della scadenza del termine. Compiuto il periodo di prova, l'assunzione diventa definitiva e il servizio prestato si computa nell'anzianità del prestatore di lavoro».

mena, art. 52; legge bulgara, art. 41; legge finlandese, art. 15; ecc.) vi accennano genericamente e comprensivamente, riferendosi, sia all'obbligo fondamentale della prestazione del lavoro, che agli obblighi complementari della disciplina e della fedeltà.

Nella specificazione degli obblighi contrattuali esistono tuttavia alcuni limiti: per esempio, tipico dei sistemi anglosassoni è il divieto di pattuizioni che si risolverebbero in una limitazione del diritto del lavoratore di far parte di una determinata associazione professionale (i cosiddetti *yellow dog contracts* della pratica americana) (1); in senso analogo dispone la legge finlandese (art. 34) (2).

2. Determinazione e invariabilità della prestazione di lavoro.

Le direttive fondamentali che, dall'esame delle varie legislazioni, risultano particolarmente evidenti sono quelle di richiedere l'esatta predeterminazione della prestazione di lavoro, e di garantirne l'invariabilità per tutta la durata del contratto.

Così alcune leggi (legge del Messico, art. 33; legge del Venezuela, art. 19; legge della Bolivia, art. 7) fissano i criteri da tenersi presenti quando, al momento della stipulazione del contratto, la prestazione del lavoro non risulta comunque determinata (3).

L'invariabilità della prestazione del lavoro, quale è stata preventivamente fissata all'atto della stipulazione del contratto, è presa in considerazione dalle varie leggi (per esempio, legge cinese, art. 11 e codice sovietico, art. 36), nel senso che il datore di lavoro non può unilateralmente cambiare le mansioni inizialmente affidate ai suoi dipendenti, soprattutto se ed in quanto tale cambiamento verrebbe a risolversi in una riduzione della mercede: questa regola generale viene tuttavia temperata con le esigenze organizzative dell'azienda, e anche con esigenze derivanti da eccezionali stati di necessità (4).

(1) C. R. DAUGHERTY, *Labor problems in American industry*, Madison, 1944, vol. I, pag. 278; MINISTRY OF LABOUR AND NATIONAL SERVICE, *Industrial Relations Handbook*, Londra, 1944, pagg. 7, 57 e 138.

(2) Legge finlandese, art. 34: « Sarà passibile di ammenda il datore di lavoro o il suo rappresentante che impedisca al prestatore d'opera di appartenere o affiliarsi a una associazione legalmente riconosciuta, o di compiere i propri doveri di cittadino. La stessa disposizione si applica al lavoratore che si renda colpevole della medesima mancanza verso un compagno di lavoro o un datore di lavoro. Qualsiasi contratto in cui una parte s'impegna a non far parte di associazioni, è nullo ».

(3) Legge boliviana, art. 7: « Se il contratto non determina le prestazioni da effettuarsi, il lavoratore sarà tenuto alle prestazioni corrispondenti al suo stato e alla sua condizione, e che sono comprese nel campo di attività dell'impresa ».

(4) Codice sovietico, art. 36: « Il datore di lavoro non può esigere dal salariato un lavoro che non sia connesso con il genere di attività per il quale il salariato è stato ingaggiato, nè un lavoro che coinvolga manifestamente un pericolo per la sua vita o che non sia conforme alla legislazione sul lavoro. Se, temporaneamente, non vi è nell'impresa l'occasione di adibire un salariato al lavoro per il quale è stato ingaggiato, il datore di lavoro ha diritto di destinarlo ad altro lavoro che corrisponda alle sue attitudini. Qualora il

3. *Le invenzioni del prestatore d'opera.*

Connessa con la determinazione ed invariabilità della prestazione del lavoro, è la questione dell'appartenenza delle invenzioni compiute dal lavoratore durante l'esecuzione dei suoi obblighi contrattuali. Le varie leggi distinguono in genere due categorie di invenzioni: le invenzioni di servizio, per il caso che il prestatore d'opera sia stato assunto per ricerche a scopo inventivo; e le invenzioni di azienda, per il caso che l'invenzione sia compiuta in occasione del lavoro presso una determinata azienda, senza che tale circostanza sia stata espressamente prevista o nel contratto di lavoro o in pattuizioni speciali.

Per quanto riguarda i diritti personali derivanti dall'invenzione, ossia il diritto al nome, alcune leggi hanno voluto confermare espressamente tale diritto, anche quando l'inventore sia vincolato da un contratto di lavoro (legge polacca, art. 17; ordinanza sovietica 12 maggio 1931 sulle invenzioni e perfezionamenti tecnici, art. 6).

Per quanto riguarda i diritti patrimoniali derivanti dall'invenzione, tali diritti, nel caso delle invenzioni di servizio, sono di regola (la legge cinese, art. 7, si limita a stabilire una proprietà) attribuiti all'imprenditore (per esempio, legge federale svizzera, art. 343 (1), con diritto a un premio per l'inventore, quando la sua retribuzione risulti molto bassa in confronto al valore, dell'invenzione (legge polacca, art. 17). Le invenzioni d'azienda sono di regola riconosciute di proprietà dell'imprenditore, con varie disposizioni circa l'eventuale diritto a un premio a favore dell'inventore (legge polacca, art. 17; legge cinese, art. 7).

Particolarmente completa ed equilibrata è la soluzione data alla questione in esame dalla legge spagnola (artt. 24-25), la quale ha interpretato con notevole ampiezza i diritti

lavoratore rifiuti di eseguire tale lavoro, il datore di lavoro può licenziarlo, dandogli una indennità di licenziamento. In casi eccezionali, quando è necessario per evitare un imminente pericolo, il salariato può essere adibito ad un lavoro di altra natura, anche se questo non corrisponde alle sue attitudini. Nei casi sopramenzionati, il salario non può venire ridotto; invece, se il lavoro temporaneo comporta un salario superiore al salario del lavoro per il quale il salariato è ingaggiato, il pagamento si effettua a questo salario superiore ».

(1) Legge federale svizzera, art. 343: « Le invenzioni fatte dal lavoratore nell'esercizio della sua attività contrattuale appartengono al datore di lavoro, se l'attività inventiva rientra nei compiti del lavoratore o se, indipendentemente da ciò, il padrone, nel contratto, se ne sia riservato il diritto. In quest'ultimo caso il lavoratore ha diritto ad uno speciale equo compenso, qualora la sua invenzione sia di considerevole portata economica. Nel fissare questo compenso, si terrà calcolo della collaborazione del datore di lavoro e dell'uso fatto dei mezzi dell'azienda ».

del prestatore d'opera rispetto alle cosiddette invenzioni di azienda (1).

4. *Personalità ed incoercibilità della prestazione.*

Alcune legislazioni (codice civile tedesco, art. 613; legge federale svizzera, art. 327; legge lettone, art. 2184; legge rumena, art. 53; legge bulgara, art. 45; codice sovietico, art. 35) hanno messo in evidenza la normale personalità della prestazione, nel senso che il lavoratore non può affidare ad altri il compimento dell'opera, salvo il consenso del datore di lavoro o salvo che si tratti di contratti di lavoro a squadra (2).

Il carattere personale della prestazione di lavoro e, più precisamente, la circostanza che il lavoro rimane pur sempre qualche cosa di inseparabile dalla persona fisica e dalla personalità morale del lavoratore, portano alla conseguenza di considerare come inammissibile la coercibilità in forma specifica della prestazione del lavoro: questa norma generale si trova esplicitamente confermata in alcune leggi, come quella del Messico (art. 38) e quella del Venezuela (art. 26).

Il servizio obbligatorio del lavoro, di cui si ha un primo esempio in leggi bulgare del 1925 e del 1927, e di cui si sono avuti vari esempi, prima e durante la recente guerra, in Germania, in Ungheria, in Svezia, in Svizzera, ecc., non può considerarsi come eccezione alla norma suddetta, trattandosi di prestazioni di lavoro direttamente e principalmente connesse, più che con una controprestazione di mercede, con esigenze di carattere generale ed eccezionale.

(1) Dopo aver affermato in generale (art. 23) che « il prodotto del lavoro, costituente l'oggetto del contratto, appartiene al datore del lavoro, al quale il prestatore d'opera trasferisce, con il contratto, ogni suo diritto su tale lavoro », la legge spagnola stabilisce: art. 24, « Se, nell'azienda, sono fatte invenzioni per la massima parte rese possibili dai procedimenti, dagli impianti e dai sistemi dell'azienda, senza che nessun prestatore d'opera si sia particolarmente distinto, le invenzioni sono di proprietà del datore di lavoro o dell'azienda. Lo stesso accadrà per le cosiddette invenzioni di servizio, ossia per le invenzioni realizzate da lavoratori assunti per contratto allo scopo di fare ricerche per giungere a tali invenzioni. Le invenzioni che non rientrano nelle due suddette categorie, ossia le invenzioni libere, in cui prevale la personalità del lavoratore, gli apparterranno anche se compiute in occasione della sua attività nell'azienda. Il lavoratore non potrà rinunciare, a favore dell'imprenditore o di un terzo, alla proprietà, munita o meno di brevetto, delle invenzioni libere, se non in virtù di un contratto posteriore all'invenzione »; art. 25, « Se lo sfruttamento dell'invenzione detta di servizio da parte del datore di lavoro dà luogo ad utili manifestamente sproporzionati nei confronti della retribuzione del lavoratore che ha compiuto la suddetta invenzione durante l'attuazione del proprio lavoro, questo lavoratore avrà diritto ad un'adeguata indennità speciale ».

(2) Codice sovietico, art. 35: « Il salariato non può, senza il consenso del datore di lavoro, affidare ad un terzo l'esecuzione del lavoro che gli viene richiesto. Un *artel*, che ha locato la propria opera con contratto di lavoro, può, salvo contraria disposizione contrattuale, ripartire esso medesimo il lavoro tra i suoi membri e rimpiazzare gli uni con gli altri ».

5. *Responsabilità del lavoratore nei riguardi della prestazione del lavoro e del suo rendimento.*

Il prestatore d'opera risulta di regola responsabile della difettosa esecuzione del lavoro, dovuta a sua colpa o negligenza, come pure della buona conservazione e del buon uso degli strumenti e del materiale a lui affidati: disposizioni in questo senso sono, per esempio, reperibili nella legge spagnola (art. 75) e nella legge federale svizzera (art. 328) (1).

Una volta accertata la responsabilità del lavoratore rispetto all'esecuzione della propria prestazione contrattuale, il legislatore si è ripetutamente preoccupato di fissarne la forma e, soprattutto, i limiti, come risulta dalla legge rumena (art. 54 e 57), dalla legge lettone (art. 2185), dalla legge belga (art. 36), dalla legge bulgara (art. 44) e, soprattutto, dal codice sovietico, il quale contiene (art. 83-83/4) al riguardo una disciplina molto particolareggiata (2).

Tipiche dell'ordinamento sovietico (codice del lavoro, articoli 56-57) sono le norme sul rendimento che deve essere dato dalla prestazione del lavoro, anche se essa non è retribuita a cottimo (3):

6. *Luogo e tempo della prestazione del lavoro.*

Per quanto riguarda il luogo in cui deve essere attuata la prestazione del lavoro, varie leggi prevedono (come, per esempio, la legge bulgara, art. 39) determinate garanzie a favore del prestatore d'opera, sia quando si abbia uno spostamento dal luogo di residenza al luogo di lavoro, sia quando si abbia uno spostamento da un luogo di lavoro ad un altro.

Così la legge della Bolivia (artt. 9-10) e la legge del Venezuela (art. 22) prevedono particolari indennità per il pre-

(1) Legge federale svizzera, art. 328: « Il lavoratore deve eseguire con diligenza il lavoro promesso; è responsabile del danno che cagiona al padrone intenzionalmente o per negligenza; la misura della diligenza dovuta dal lavoratore si determina secondo la natura del contratto, avuto riguardo al grado d'istruzione, alle cognizioni tecniche che il lavoro richiede, come pure alle capacità ed attitudini del lavoratore, quali il datore di lavoro conosceva o avrebbe dovuto conoscere ».

(2) Legge bulgara, art. 44: « Il lavoratore è tenuto a risarcire i danni causati dalla sua negligenza sino a 1/3 dell'ammontare lordo della sua retribuzione mensile. Senza pregiudizio dell'azione eventualmente prevista dalla legge penale, egli è tenuto al risarcimento integrale dei danni causati, nei seguenti casi: se i danni sono stati originati da un atto perseguibile penalmente, se il risarcimento è previsto dalle leggi speciali, se il danno è stato causato intenzionalmente ».

(3) Codice sovietico: art. 56: « Le norme di rendimento sono fissate d'accordo tra l'amministrazione dell'impresa od istituzione e il sindacato e l'organo sindacale interessato »; art. 57: « Qualora un lavoratore di un'impresa, istituzione o azienda di stato, pubblica o cooperativa, non raggiunga, senza sua colpa, il rendimento fissato per lui, egli sarà retribuito secondo la quantità e la qualità del prodotto, senza che gli venga assicurato alcun minimo di salario. Nelle altre imprese o aziende (private, comprese quelle che beneficiano di una concessione), egli riceverà almeno due terzi del tasso fissato dalla tariffa per la sua categoria. Quando, in condizioni di lavoro normali, il rendimento del lavoratore si mantenga costantemente inferiore alla norma fissata, il lavoratore potrà venire licenziato... o trasferito ad altro impiego ».

statore d'opera assunto per lavorare in un luogo diverso da quello della sua residenza; così pure il codice sovietico stabilisce (art. 37) una certa garanzia di inamovibilità a favore del lavoratore (1).

Il tempo della prestazione del lavoro risulta di regola determinato da leggi speciali: vanno quindi considerati come eccezionali i casi della legge irlandese (art. 28 e segg.), della legge cilena (artt. 125-128) e della legge finlandese (art. 6), le quali contengono disposizioni sull'orario di lavoro.

7. *Obbligo di disciplina.*

L'obbligo di disciplina, che si risolve nel dovere, per il lavoratore, di eseguire la propria prestazione in conformità delle direttive impartite dal datore di lavoro, anche e soprattutto nel regolamento interno, è ripetutamente preso in esame dalle singole leggi, le quali hanno rivolto particolare considerazione alle sanzioni che accompagnano tale obbligo.

La direttiva generale è quella di specificare nella legge i casi che possono dar luogo a sanzioni disciplinari (consistenti di regola nell'applicazione di una penale a carico del lavoratore, salvo il caso estremo del licenziamento in tronco: v. più avanti, pag. 178), e di stabilire il massimo che le penali possono raggiungere nei confronti della retribuzione percepita dal singolo lavoratore.

Mentre il codice del lavoro francese (art. 226) vieta, come regola, al datore di lavoro di sanzionare con ammende le infrazioni al regolamento interno; le altre leggi si limitano a richiedere una preventiva determinazione scritta delle sanzioni disciplinari: in questo senso si può citare la legge spagnola del 1931 (art. 52), la quale è poi integrata, a questo proposito, da un decreto 5 gennaio 1939, che specifica la responsabilità e le sanzioni a carico del lavoratore, in caso di mancanze avvenute durante la prestazione del lavoro, e specialmente in caso di volontaria riduzione del rendimento normale.

Analogamente ad altre leggi (legge polacca, art. 43; legge bulgara, art. 42; legge finlandese, art. 25; legge rumena, art. 5), le quali precisano la parte di retribuzione, giornaliera o mensile, assoggettabile a trattenute a titolo di penale, la legge turca (art. 30) stabilisce: che il datore di lavoro non può infliggere ai suoi dipendenti sanzioni diverse da trattenute sulla retribuzione giornaliera, per le ragioni e con le modalità previste dal regola-

(1) Codice sovietico, art. 37: «Un salariato non può essere trasferito da un'azienda ad un'altra o da una località ad un'altra, neppure a seguito del trasferimento dell'azienda o istituzione, se non con il suo consenso; in difetto di consenso, il contratto di lavoro può essere risolto da ciascuna delle parti, nel qual caso il salariato riceverà un'indennità di licenziamento...».

mento interno; che le trattenute non possono eccedere, entro un mese, la retribuzione di tre giorni; e che le somme risultanti da trattenute non possono considerarsi di pertinenza del datore di lavoro, ma devono essere destinate ad iniziative di carattere assistenziale.

8. *Obbligo di fedeltà.*

La diffusione, da parte del lavoratore, dei segreti industriali o commerciali del datore di lavoro, non è, salvo casi eccezionali (legge finlandese, art. 39), considerata dalle singole leggi sul contratto di lavoro, poichè essa ricade nell'ambito di applicazione dell'ordinamento generale, predisposto per la tutela dei suddetti segreti; in questo senso, per esempio, la legge del Lussemburgo 5 luglio 1929 sulla concorrenza sleale, artt. 4, 7 e 8.

Esiste invece tutto un complesso di iniziative che, permesse a terzi, sono vietate al lavoratore, in virtù dell'obbligo di fedeltà, che lo lega all'azienda dalla quale egli dipende. Questo obbligo di fedeltà, implicito nel generico carattere fiduciario proprio al contratto di lavoro, è considerato, dalle leggi in esame e in particolare da quelle relative all'impiego privato, soprattutto nel senso di eliminare e limitare la concorrenza « differenziale » che il prestatore d'opera si trova in grado di poter fare nei confronti del proprio datore di lavoro: ciò risulta, per esempio, dalla legge rumena (art. 92), dalla legge del Lussemburgo (art. 12) e dalla legge spagnola (artt. 84-85).

A questo scopo vengono posti particolari limiti, sia (legge austriaca, par. 7, nn. 1-2; legge cecoslovacca, par. 29) alle iniziative che il lavoratore può prendere durante il periodo di esecuzione di un determinato contratto di lavoro (1), sia (legge cinese, art. 8; codice francese, art. 23-a) quando egli venga alla stipulazione di un nuovo contratto di lavoro (2).

9. *Clausole di vietata concorrenza.*

La concorrenza del prestatore d'opera nei riguardi di una determinata azienda è suscettibile di recar danno all'azienda stessa, non tanto durante il periodo di attuazione del contratto

(1) Legge austriaca, par. 7, nn. 1 e 2: « Gli impiegati... non possono prendere l'iniziativa di affari commerciali, nè esercitare, per proprio conto o per conto di terzi, il commercio nello stesso ramo del datore di lavoro, senza il consenso di quest'ultimo »; « se l'impiegato contravviene a tali disposizioni, il datore di lavoro può chiedere il risarcimento dei danni, oppure esigere che l'attività svolta dall'impiegato sia considerata come svolta a suo favore... ».

(2) Codice francese, art. 23-a: « Quando un lavoratore, dopo aver abusivamente risolto un contratto di lavoro, assume un altro impiego, il nuovo datore di lavoro è solidalmente responsabile dei danni causati al precedente datore di lavoro, nei tre seguenti casi: quando sia dimostrata la sua collaborazione per la risoluzione del contratto; quando egli abbia impiegato il prestatore d'opera, pur sapendolo ancora vincolato da un contratto di lavoro; quando egli seguiti a impiegare il prestatore d'opera, anche dopo aver saputo che egli è ancora vincolato a un altro imprenditore in virtù di un contratto di lavoro ».

di lavoro, quanto dopo che il contratto è venuto a cessare: il datore di lavoro cerca quindi di cautelarsi anche contro questa eventualità, per mezzo della stipulazione di particolari clausole, la cui esistenza è tuttavia limitata, nell'interesse del lavoratore, dalle singole legislazioni.

Mentre alcune leggi, come la legge rumena (art. 93) e la legge belga (art. 20), vietano addirittura le clausole di concorrenza, la maggioranza le ammette a determinate condizioni: alcune leggi (legge cinese, art. 14) richiedono la forma scritta; altre (legge danese, par. 11 e legge spagnola, art. 86), dichiarano le clausole di concorrenza valide solo per una determinata durata, oscillante tra uno e quattro anni.

Sulle orme della legge austriaca (par. 36), ed analogamente alla legge federale svizzera (artt. 356-361) ed a quella del Lussemburgo (art. 13), la legge cecoslovacca contiene (parr. 47-49) un'ampia ed esauriente disciplina delle clausole di vietata concorrenza, nel senso di una soluzione che concilia, quanto più possibile, il diritto del lavoratore di utilizzare liberamente le proprie cognizioni ed esperienze professionali, con il diritto del datore di lavoro di tutelare efficacemente il cosiddetto patrimonio immateriale dell'azienda (1).

10. *Legislazione italiana sugli obblighi del lavoratore.*

Per quanto riguarda l'obbligo della prestazione del lavoro, il codice italiano — mentre rinvia, per una regolamentazione più particolare, alla disciplina di categoria — si limita a disposizioni generali, relative alla normale invariabilità della pre-

(1) Legge cecoslovacca: par. 47, «Qualsiasi convenzione tra il datore di lavoro e l'impiegato tendente a limitare l'attività professionale di quest'ultimo per quando il contratto di lavoro sarà venuto a termine (clausola di vietata concorrenza), non è vincolante, se l'impiegato: non era capace al momento della stipulazione; non aveva la possibilità di conoscere i segreti di fabbricazione o di commercio del datore di lavoro; se, alla data della fine dell'impiego, la sua retribuzione annuale non superava le 18.000 corone cecoslovacche. Quando la retribuzione alla fine dell'impiego sia più elevata, tale clausola è obbligatoria solo se: sia necessaria per proteggere i segreti di fabbricazione o di commercio del datore di lavoro, soprattutto se l'impiegato aveva possibilità di conoscerli; se la restrizione imposta all'impiegato riguardi esclusivamente la sua attività nel ramo di produzione o di commercio esercitato dal datore di lavoro, e per la durata massima di un anno dopo la fine del contratto di lavoro; se essa non sia di natura tale da creare, per l'impiegato, ingiustificate difficoltà nella sua professione, dato l'oggetto, il luogo e il tempo della convenzione, e l'interesse del datore di lavoro alla sua osservanza. Il suddetto periodo di 1 anno può, per contratto, essere portato a cinque anni, se il datore di lavoro si impegna a pagare all'impiegato, per il periodo oltre il primo anno e fino al termine della validità della clausola di vietata concorrenza, la retribuzione percepita dall'impiegato al momento della risoluzione del contratto di lavoro. Una clausola di vietata concorrenza non è valida, se essa non abbia costituito l'oggetto di una pattuizione scritta»; par. 48, «Il patto tendente a limitare l'attività professionale (clausola di vietata concorrenza) diventa nullo, se l'impiegato risolve il contratto di lavoro per una giusta causa a carico dell'imprenditore, e dichiara, entro il termine di un mese, di non ritenersi più vincolato dal patto. Così pure esso diventa nullo, se l'imprenditore risolve il contratto di lavoro senza una giusta causa a carico dell'impiegato... e se egli non s'impegna a pagare integralmente all'impiegato, per tutta la durata del patto, la retribuzione percepita al momento della fine dell'impiego...».

tazione di lavoro, ed alla diligenza con la quale essa deve venire eseguita (art. 2103 e art. 2104 cod. civ.) (1).

Le invenzioni del prestatore d'opera sono disciplinate: sia dal codice civile (art. 2590), per quanto riguarda il riconoscimento, in ogni caso, del diritto al nome; sia dalla legislazione speciale sulle privative industriali (r. d. l. 13 settembre 1934, n. 1602, art. 22), la quale attribuisce al datore di lavoro la proprietà delle invenzioni di servizio e anche di quelle d'azienda, riconoscendo, a proposito di queste ultime, il diritto ad un equo premio a favore dell'inventore, da determinarsi in base all'importanza dell'invenzione.

Per quanto riguarda l'obbligo di fedeltà, mentre i segreti industriali o commerciali rientrano nella generale tutela predisposta dagli artt. 622 e 623 del cod. pen., il codice civile, estendendo a tutti i rapporti di lavoro una norma predisposta dal r. d. l. 1924 per gli impiegati privati, stabilisce (art. 2105) limiti all'attività personale del prestatore d'opera durante il periodo di esecuzione di un determinato contratto di lavoro (2); inoltre, sempre sulla base di disposizioni già reperibili nel r. d. l. 1924, ma con ulteriore specificazione e perfezionamento della tutela del prestatore d'opera, il codice pone (art. 2125) tutto un complesso di restrizioni ai patti di vietata concorrenza (3).

III. — Obblighi del datore di lavoro.

1. *Specificazione degli obblighi del datore di lavoro: garanzia di un salario minimo.*

Mentre alcune leggi (legge polacca, art. 7; legge bulgara, art. 38; legge spagnola, art. 87) accennano genericamente e comprensivamente agli obblighi derivanti, per l'imprenditore,

(1) Cod. civ.: art. 2103, « Il prestatore di lavoro deve essere adibito alle mansioni per le quali è stato assunto. Tuttavia, se non è convenuto diversamente, l'imprenditore può, in relazione alle esigenze dell'impresa, adibire il prestatore di lavoro ad una mansione diversa, purchè non importi una diminuzione nella retribuzione o un mutamento sostanziale nella posizione di lui... Il prestatore di lavoro ha diritto al trattamento corrispondente all'attività svolta, se è a lui più vantaggioso »; art. 2104, « Il prestatore di lavoro deve usare la diligenza richiesta dalla natura della prestazione dovuta, dall'interesse dell'impresa e da quello superiore della produzione nazionale. Deve inoltre osservare le disposizioni per l'esecuzione e la disciplina del lavoro impartite dall'imprenditore e dai collaboratori di questo, dai quali giuridicamente dipende ».

(2) Art. 2105 cod. civ.: « Il prestatore di lavoro non deve trattare affari per conto proprio o di terzi, nè divulgare notizie attinenti all'organizzazione ed ai metodi di produzione dell'impresa, o farne uso in modo da poter recare ad essa pregiudizio ».

(3) Art. 2125, cod. civ.: « Il patto con il quale si limita lo svolgimento dell'attività del prestatore di lavoro, per il tempo successivo alla cessazione del contratto, è nullo se non risulta da atto scritto, se non è pattuito un corrispettivo a favore del prestatore di lavoro, e se il vincolo non è contenuto entro determinati limiti di oggetto, di tempo e di luogo. La durata del vincolo non può essere superiore a 5 anni, se si tratta di dirigenti, e a tre anni negli altri casi. Se è pattuita una durata maggiore, essa si riduce nella misura suindicata ».

dalla stipulazione di un contratto di lavoro, è sulla mercede che si è in genere fermata l'attenzione del legislatore.

Per quanto riguarda anzitutto la determinazione della mercede, varie legislazioni hanno voluto assicurare che il suo ammontare non discenda al di sotto di un determinato livello, considerato come corrispondente all'indispensabile per il lavoratore e la sua famiglia. Queste disposizioni legislative sul salario minimo, particolarmente diffuse ed importanti anche nelle legislazioni anglosassoni, non fanno di regola parte integrante delle leggi sul contratto di lavoro, le quali si limitano più volte ad un semplice riferimento ad esse, nel senso di confermare che la retribuzione pattuita individualmente non può essere inferiore ai salari minimi stabiliti dalle competenti autorità: legge del Venezuela, art. 54; legge turca, art. 32; legge boliviana, art. 51; legge cinese, art. 16; codice sovietico, art. 59.

Qualche legge contiene invece speciali disposizioni in questo senso: la legge lituana (art. 15) prescrive che le tariffe salariali devono essere approvate dall'ispettore del lavoro, e che, se l'imprenditore si rifiuta di modificarle, la decisione definitiva spetta ad una apposita commissione ministeriale; la legge cilena stabilisce (artt. 43-44) che la retribuzione non può essere inferiore al salario minimo, intendendo come tale un salario non inferiore a $\frac{2}{3}$, nè superiore a $\frac{3}{4}$, del salario normale o usualmente pagato, per un lavoro della stessa natura e nella stessa località, a lavoratori della stessa categoria; la legge belga (art. 6) dispone che il contratto sia rescindibile, entro sei mesi dalla stipulazione, quando la retribuzione dell'impiegato risulti inferiore alla metà della retribuzione considerata normale secondo gli usi locali, e che la rescissione possa anche dar luogo a risarcimento dei danni.

2. *Determinazione ed invariabilità della mercede.*

Poichè la prestazione di lavoro si presume fatta a titolo oneroso, alcune leggi hanno esplicitamente considerato e risolto il caso che la mercede non risulti determinata dal contratto individuale di lavoro o da norme oggettive, disponendo per la sua fissazione da parte del giudice (legge lettone, articolo 2181) e di altra pubblica autorità (legge bulgara, art. 19 e art. 22) (1).

(1) Legge bulgara, art. 22: « Quando il salario non sia stabilito dal contratto di lavoro, il lavoratore avrà diritto al salario minimo, previsto dal contratto collettivo di lavoro o dalla tariffa approvata dal Consiglio dei Ministri, oppure, in mancanza, al salario minimo pagato al lavoratore che esegua il medesimo lavoro nella stessa azienda o in aziende similari o vicine. In caso di disaccordo, la fissazione del salario sarà affidata ad un esperto, designato dal Consiglio arbitrale, davanti al quale è stata portata la controversia ».

La determinazione della mercede nei riguardi delle singole categorie di lavoratori è stata talora (legge cilena, art. 35) considerata rispetto alla mano d'opera maschile e femminile, disponendo che, per lo stesso tipo di lavoro, la retribuzione deve essere uguale, senza distinzione di sesso.

Come è invariabile la determinazione contrattuale del lavoro, così è invariabile la determinazione contrattuale della mercede: in questo senso, la legge spagnola (artt. 29-30) e la legge estone (par. 21) hanno voluto esplicitamente garantire che, per tutta la durata del contratto, il rapporto tra lavoro e mercede resti invariato (1).

3. Forma della mercede: a tempo o a cottimo.

Per quanto riguarda le principali forme in cui può essere corrisposta la retribuzione del prestatore d'opera, le leggi in esame contengono norme di carattere necessariamente generico, trattandosi di una materia in gran parte riservata ai contratti collettivi e alle pattuizioni individuali.

Più precisamente, le varie leggi si limitano talora a garantire determinati minimi: per esempio, per quanto riguarda la retribuzione del lavoro straordinario, la legge boliviana (art. 54) prescrive un aumento del 100 % (25-50 % per il lavoro notturno), la legge del Venezuela (art. 60) e la legge bulgara (art. 19) un aumento del 25%, e il codice sovietico (art. 60) un aumento crescente a seconda del numero di ore di lavoro straordinario effettuate (2).

Particolare importanza è data da alcune legislazioni (codice sovietico, artt. 70-76, le cui disposizioni sono in parte riprodotte dalla legge cinese, artt. 18-22) alla retribuzione a cottimo: la notevole valorizzazione del cottimo nell'ordinamento sovietico può anzi considerarsi come un importante aspetto della politica salariale adottata da questo paese (3).

4. Forme partecipative e gratificazioni.

Tra le forme partecipative in senso lato, alcune legislazioni, e specialmente la legge spagnola (art. 32 e segg.), la

(1) Legge estone, par. 21: «E' vietato ridurre il salario, adottando nuovi sistemi di computo, riducendo il numero dei giorni o delle ore della durata di lavoro settimanale, modificando le disposizioni sul lavoro a cottimo, o in qualsiasi altro modo».

(2) Codice sovietico, art. 60: «L'ammontare del compenso per le ore supplementari deve essere indicato espressamente nel contratto. Esso non può essere inferiore a una volta e mezzo l'ammontare del compenso normale, per le due prime ore, e al doppio per le ore successive e per il lavoro eseguito nei giorni di riposo o nei giorni festivi».

(3) Codice sovietico: art. 70, «Il salario a cottimo si ottiene dividendo il tasso giornaliero stabilito per una data categoria dalla norma di rendimento (v. retro, pag. 158); può adottarsi un altro sistema di calcolo del salario a cottimo, quando ne sia fatta menzione nel contratto»; art. 73: «nel lavoro a cottimo, se il rendimento fissato non è raggiunto, il lavoro sarà pagato secondo il rendimento effettivo».

legge austriaca (parr. 10-13) e la legge cecoslovacca (parr. 11-12), hanno dato particolare rilievo a quella forma di retribuzione specifica di determinate categorie impiegatizie, che è la commissione. La legge cecoslovacca dispone, per esempio: che l'ammontare della commissione, in assenza di pattuizioni speciali, è determinato dagli usi; che il diritto alla commissione spetta anche per gli affari conclusi senza la diretta collaborazione dell'impiegato, purchè siano compresi nella sua cerchia di clientela o nel territorio di sua giurisdizione; che l'impiegato ha diritto all'intera commissione, anche quando l'affare non sia stato portato a termine a causa della condotta del datore di lavoro, o quando il prezzo effettivamente pagato dal cliente non corrisponda alla cifra prestabilita; che l'impiegato ha diritto ad un certo controllo sulla contabilità dell'azienda, e deve ricevere liquidazioni trimestrali, con anticipi mensili.

La possibilità che la retribuzione del lavoratore consista, in parte o anche in tutto, nella partecipazione agli utili è ammessa da numerose leggi (legge cecoslovacca, par. 15; legge austriaca, par. 14; legge cilena, art. 142; legge del Venezuela, art. 63; legge peruviana, art. 1; legge rumena, art. 60; legge spagnola, art. 34), le quali contengono in genere disposizioni sulla liquidazione delle quote partecipative e sulla possibilità, per il prestatore d'opera, di prendere visione dei libri contabili. Dalle varie leggi straniere risulta che, anche quando il lavoratore sia interamente retribuito con partecipazione agli utili, il rapporto di lavoro seguita ad essere disciplinato da un contratto a base di scambio (quale è il contratto di lavoro), e non da un contratto a base associativa (1).

Le gratifiche non sono di regola considerate obbligatorie, a meno che esse siano state espressamente o tacitamente riconosciute come tali: in questo senso la legge cinese (art. 4) e la legge spagnola (art. 36). Alcune leggi, come quella della Bolivia (art. 56) e quella del Cile (art. 146), prescrivono che le aziende le quali alla fine dell'anno abbiano utili in bilancio, sono tenute a versare una parte di questi utili sotto forma di gratificazione ai loro dipendenti (2).

(1) La legge spagnola dispone (art. 35) che « la partecipazione agli utili non autorizza, salvo pattuizione in contrario, la compensazione degli anni passivi con gli anni attivi e neppure quella tra i guadagni e le perdite di determinate sezioni dell'azienda industriale o commerciale con altre sezioni, a meno che i lavoratori siano stati addetti alle une e alle altre ».

(2) Legge del Cile, art. 146: « Le aziende industriali o commerciali che realizzano degli utili netti, sono tenute ad accordare annualmente ai loro dipendenti una gratifica uguale almeno al 20 % degli utili. Salvo contraria pattuizione, la gratifica non sarà in alcun caso superiore al 25 % della retribuzione annua, e non verrà tenuto conto della retribuzione che fino alla concorrenza di 1.000 o di 1.500 pesos » (secondo le località).

5. *Retribuzione in denaro e in natura.*

Tutte le disposizioni relative al modo in cui la mercede deve essere corrisposta, hanno lo scopo di garantire che il prestatore d'opera riceva effettivamente, anche dal punto di vista quantitativo, il compenso al quale ha diritto.

A tale scopo, alcune leggi dispongono che la mercede debba essere pagata in denaro, vietando esplicitamente ogni controprestazione in natura (legge del Venezuela, art. 58; legge boliviana, art. 52; legge rumena, art. 60; legge cilena, art. 34); altre leggi consentono la retribuzione in natura solo a determinate condizioni (legge bulgara, art. 19); mentre la maggior parte delle leggi in esame ammette che la mercede possa consistere tanto in una somma di denaro, quanto in una prestazione in natura (disposizioni esplicite in questo senso sono reperibili nella legge finlandese, art. 22 e nella legge lettone, art. 2180).

Pur consentendo la retribuzione in natura, il legislatore si è però preoccupato che, attraverso compensazioni o attraverso l'istituzione di spacci direttamente o indirettamente gestiti dal datore di lavoro, il valore effettivo della retribuzione percepita dal lavoratore possa venire pregiudicato per mezzo di quello che, nelle legislazioni anglosassoni, è chiamato *truck-system*. In questo senso: la legge cecoslovacca dispone (par. 17) che la pubblica autorità può vietare prestazioni in natura (alloggio, viveri, vestiario, ecc.) compensate con tratte sullo stipendio; la legge cinese afferma (art. 24) che l'imprenditore non può costringere il prestatore d'opera ad acquistare merci in negozi o altri posti da lui designati; ed altre leggi, come quella turca (art. 27), quella estone (par. 36) e, soprattutto, quella spagnola (artt. 41-43), pongono determinate condizioni all'istituzione di spacci aziendali, richiedendo l'autorizzazione della pubblica autorità o l'approvazione, da parte dell'ispettorato del lavoro, dei prezzi in essi praticati.

6. *Postnumerazione della mercede.*

Poichè la mercede rappresenta la controprestazione di una prestazione a carattere continuativo, essa dovrebbe, in linea di principio, essere pagata alla fine della prestazione, come infatti qualche legge ammette, nei confronti di contratti di breve durata o aventi per oggetto un determinato e specifico risultato (legge estone, par. 26; legge bulgara, art. 28).

Nella maggior parte dei casi la mercede, pur essendo pagata postecipatamente, lo è a periodi fissi, che varie leggi si preoccupano di specificare, nei riguardi delle singole categorie

di lavoratori, stabilendo di regola la quindicina per gli operai e il mese per gli impiegati (legge cilena, art. 36; legge federale svizzera, art. 333; legge del Venezuela, art. 56; legge boliviana, art. 52; legge bulgara, art. 25; legge estone, par. 26; legge rumena, art. 61). Altre leggi stabiliscono invece un periodo massimo di postnumerazione, fissato ad un mese dalla legge cecoslovacca (par. 10), dalla legge lettone (art. 2188) e dalla legge cinese (art. 26), a 15 giorni dalla legge del Lussemburgo (art. 7) e dalla legge polacca (art. 22), ad una settimana dalla legge finlandese (art. 12) e da quella turca (art. 19).

Quando la rateizzazione non è praticamente possibile, come nel caso di lavori stagionali retribuiti con una somma globale, del salario a compito fisso e, soprattutto, del salario a cottimo, varie leggi dispongono per il pagamento di acconti, che di regola vengono corrisposti quindicinalmente (legge cilena, art. 36; legge lettone, art. 2188; legge bulgara, art. 25; legge estone, par. 26; legge federale svizzera, art. 334).

7. Pagamento della mercede.

Alla fine di ogni periodo di postnumerazione, la mercede deve essere puntualmente corrisposta al lavoratore, e il datore di lavoro in mora è tenuto a pagare gli interessi, il cui ammontare è talora esplicitamente fissato: per esempio, la legge estone (par. 27) stabilisce un interesse del 1/30% per ogni giorno di ritardo.

Alcune leggi dispongono, per il datore di lavoro, l'obbligo di fornire il lavoratore di uno speciale libretto, in cui vengono annotate le retribuzioni; via via percepite: in questo senso, la legge polacca (artt. 25-31) e la legge estone (par. 28).

Al lavoratore è talora esplicitamente riconosciuto (legge rumena, art. 64) il diritto di controllare personalmente il computo della propria retribuzione; la legge bulgara prescrive (art. 29) che, in caso di contestazione sull'ammontare della mercede, il datore di lavoro è tenuto a pagare regolarmente la parte non contestata. Il diritto alla mercede si prescrive in genere entro termini relativamente brevi: tre anni dall'ultimo pagamento, secondo l'art. 75 della legge rumena.

8. Tutela del diritto alla mercede.

Dato il fine di sostentamento generalmente proprio alla mercede, le varie leggi hanno stabilito al riguardo tutto un complesso di norme protettive, onde garantire, per quanto possibile, che la mercede sia a disposizione del lavoratore per il fine suddetto.

Così le trattenute sulla mercede sono permesse se ed in quanto precedentemente stabilite (legge estone, par. 37; legge bulgara, art. 32; legge cinese, art. 28; legge rumena, art. 71; legge polacca, art. 38; legge francese 2 aprile 1937; legge cilena, art. 39) (1); inoltre varie legislazioni (per esempio, il codice sovietico, art. 83/5) si sono preoccupate di stabilire un limite massimo a cui possono giungere le trattenute sulla retribuzione del lavoratore (2) (v. retro, pag. 158 e pag. 159).

Sempre allo stesso scopo, la mercede è stata ripetutamente dichiarata pignorabile o sequestrabile solo per la parte eccedente un determinato ammontare, variamente fissato dalle singole leggi: secondo la legge bulgara (art. 33), i salari inferiori al lordo a 1.500 leva al mese non possono essere pignorati che per un terzo; secondo la legge turca (art. 23), non è ammesso il pignoramento o la cessione della retribuzione sino alla concorrenza di 30 lire al mese, salvo il caso di obblighi alimentari; secondo la legge rumena (art. 69), i salari non possono essere pignorati che per 2/10 e gli stipendi per 1/3; secondo la legge polacca (art. 39), i salari non possono essere pignorati o confiscati che per 1/5 del loro ammontare; secondo la legge australiana (Victoria), il pignoramento dei salari è ammesso solo per la parte eccedente le 3 sterline settimanali.

Il diritto alla mercede non è considerato compensabile con eventuali crediti del datore di lavoro (legge cinese, art. 28; legge rumena, art. 70); e neppure cedibile (legge estone, par. 38; legge finlandese, art. 10) (3). Al credito della retribuzione è talora riconosciuto uno speciale privilegio, soprattutto sugli oggetti fabbricati dal lavoratore (legge bulgara, art. 37; legge spagnola, art. 55).

9. *Obblighi complementari.*

All'obbligo della controprestazione della mercede, il quale corrisponde alla prestazione fondamentale da parte del datore di lavoro, si aggiungono altri obblighi di carattere complementare, relativi al tempo ed alle modalità di esecuzione della prestazione del lavoro.

(1) Legge cilena, art. 39: « Il contratto potrà stabilire la somma da destinarsi dal lavoratore al mantenimento della famiglia. Questa somma... che sarà versata ad una determinata persona, non potrà superare il 50 % della retribuzione in denaro ».

(2) Codice sovietico, art. 83/5: « La ritenuta da operarsi sul salario del lavoratore per ciascuna paga (a titolo di risarcimento danni, ecc.)... non potrà superare il 25 % di tutte le somme che gli sono dovute. Se vengono effettuate anche altre ritenute sul salario del lavoratore, il totale di queste ritenute non potrà superare il 50 % di tutte le somme che gli sono dovute ».

(3) Legge finlandese, art. 10: « I diritti e gli obblighi di carattere pecuniario derivanti dal contratto di lavoro, a meno che si tratti di diritti a crediti già scaduti, non possono essere trasferiti a terzi dal datore di lavoro o dal lavoratore, se non con il consenso dell'altra parte contraente ».

Mentre, come si è visto (retro, pag. 172), la durata di lavoro ed il riposo settimanale risultano di regola disciplinati da leggi speciali, le varie leggi sul contratto di lavoro contengono disposizioni sulle ferie e, in particolare, sulla loro durata, generalmente oscillante fra una settimana e un mese, e variamente stabilita, sia in relazione alla qualifica che in relazione all'anzianità del lavoratore (il diritto alle ferie matura in genere dopo un anno di servizio): legge spagnola, art. 56; legge rumena, art. 50 e art. 91; legge irlandese, art. 24; legge cilena, art. 158; legge del Lussemburgo, art. 10; legge lituana, artt. 27-28; legge della Colombia, art. 14; legge boliviana, art. 43; legge bulgara, art. 47; legge finlandese, art. 14, ecc.

Secondo la legge austriaca (par. 17), la durata delle ferie va, da un minimo di 15 giorni per almeno 6 mesi di anzianità, ad un massimo di 5 settimane per oltre 25 anni di anzianità; in caso di anzianità superiore a due anni, si tiene conto anche della precedente anzianità presso altri datori di lavoro, sino a un massimo di 5 anni. In senso analogo la legge cecoslovacca (par. 26), la quale dispone inoltre che, se l'impiegato risolve in tronco il contratto prima del periodo di ferie, egli ha diritto al pagamento dei dodicesimi già maturati, mentre se l'imprenditore risolve in tronco, egli ha diritto al rimborso dei dodicesimi ancora da maturare, se l'impiegato ha già goduto le ferie, o, in caso contrario, non deve pagarli.

La legge rumena (art. 51) dispone esplicitamente che, in caso di mancata concessione delle ferie, il prestatore d'opera ha diritto di percepire la retribuzione doppia per il periodo di ferie non godute; in altri casi (legge irlandese, art. 24; legge bulgara, art. 50), è stabilito un tassativo divieto, per il lavoratore in ferie, di prestare la sua opera.

Alcune leggi, come per esempio la legge rumena (art. 49), la legge austriaca (par. 18), la legge cecoslovacca (par. 28) e la legge federale svizzera (art. 339), contengono anche disposizioni esplicite sugli obblighi propri dell'imprenditore in materia di garanzie circa l'igiene e la sicurezza del lavoro (1).

10. *Legislazione italiana sugli obblighi del datore di lavoro.*

Per quanto riguarda il fondamentale problema di politica legislativa in materia salariale, quello cioè di assicurare che la retribuzione del lavoratore non discenda al di sotto di un determinato livello, non esistono nè sono mai esistite, in Italia,

(1) Legge federale svizzera, art. 339: « In quanto si possa equamente pretendere per le speciali condizioni del contratto e per la natura del lavoro, il padrone deve provvedere alle misure di sicurezza necessarie contro i pericoli dell'esercizio, alla sufficienza ed alla salubrità dei locali di lavoro... ».

disposizioni esplicite per la garanzia di un salario minimo e per la sua determinazione positiva (1). Tuttavia l'Italia aveva ratificato, nel 1930, la Convenzione internazionale sui salari minimi, sulla base del presupposto, esplicitamente ammesso dalla Convenzione stessa, che il problema del salario minimo può considerarsi implicitamente risolto, qualora esista un sistema tale da garantire una generale disciplina per contratto collettivo, ed una effettiva applicazione pratica delle disposizioni in esso contenute.

Va tuttavia rilevato che, anche in paesi in cui la disciplina per contratto collettivo è particolarmente diffusa ed efficiente, quali la Gran Bretagna, gli Stati Uniti ed i *Dominions*, si è sentito bisogno di un sistema integrativo della disciplina dei salari attuata dai contratti collettivi, riguardo a categorie scarsamente organizzate od a speciali categorie di lavoratori.

Si può quindi concludere che, nei confronti di quello che sarà il nostro futuro ordinamento, il salario minimo dà luogo a un problema da prendersi in considerazione, in generale, quando si tratterà di dare una disciplina legislativa al contratto collettivo di lavoro e, in particolare, quando si tratterà di decidere sull'opportunità o meno di creare, per determinate categorie di aziende o di lavoratori, speciali istituzioni incaricate di stabilire e di applicare i salari minimi.

Il nostro attuale ordinamento, e precisamente il codice civile, contiene (art. 2099), rispetto alla mercede, generiche direttive, analoghe a quelle risultanti dalla legislazione comparata, e rinvia, per più specifiche disposizioni, alla disciplina di categoria, agli usi ed alle pattuizioni individuali (2).

Per quanto riguarda la forma della retribuzione, l'attenzione del codice italiano si è particolarmente fermata sul cottimo e sulla partecipazione agli utili. Rispetto al cottimo, e sulla base del contratto collettivo 15 gennaio 1938 per la disciplina dei cottimi nell'industria, il codice dispone (art. 2100) l'obbligatorietà del cottimo ogni qualvolta il lavoratore sia vincolato all'osservanza di un determinato ritmo produttivo, e stabilisce (art. 2101) le modalità di formazione e modificazione delle tariffe di cottimo, come pure il diritto del prestatore d'opera di poter rendersi conto di come il suo compenso

(1) A questa direttiva risulta ispirata la disposizione dell'art. 545 del cod. di proc. civ., il quale dichiara impignorabile la parte di retribuzione fino a 750 lire mensili.

(2) Art. 2099, cod. civ.: «La retribuzione del prestatore di lavoro può essere stabilita a tempo o a cottimo e deve essere corrisposta nella misura determinata dalle norme corporative, con le modalità e nei termini in uso nel luogo in cui il lavoro viene eseguito. In mancanza di norme corporative o di accordo tra le parti, la retribuzione è determinata dal giudice, tenuto conto, ove occorra, del parere delle associazioni professionali. Il prestatore di lavoro può anche essere retribuito in tutto o in parte con partecipazione agli utili o ai prodotti, con provvigione o con prestazioni in natura ».

sia effettivamente calcolato. Rispetto alla partecipazione agli utili (che, anche se integrale, risulta, nel nostro ordinamento, compatibile con lo schema tradizionale del contratto di lavoro), il codice (art. 2102) stabilisce semplicemente che, in assenza di contrarie pattuizioni collettive o individuali, la partecipazione va determinata in base agli utili netti dell'impresa.

In tema di obblighi complementari alla controprestazione della mercede, il codice si limita: (art. 2107) ad un rinvio alle leggi speciali o ai contratti collettivi, per quanto riguarda la durata giornaliera e settimanale della prestazione di lavoro; (art. 2108) a disporre che il lavoro straordinario ed il lavoro notturno devono essere compensati con un aumento della retribuzione ordinaria; (art. 2109) a stabilire genericamente che il lavoratore ha diritto ad un giorno di riposo ogni settimana e, dopo un anno di ininterrotto servizio, ad un periodo annuale di ferie retribuite, secondo la durata stabilita dalle leggi, dai contratti collettivi, dagli usi o secondo equità.

Gli obblighi dell'imprenditore in materia di igiene e di sicurezza del lavoro sono poi sintetizzati nell'art. 2087 del codice civile, e fanno parte della generale responsabilità del datore di lavoro nell'esercizio dell'impresa (1).

IV. — Durata e interruzione del contratto di lavoro.

1. *Durata del contratto di lavoro.*

Le varie legislazioni ammettono, anche esplicitamente, che il contratto di lavoro possa essere stipulato tanto a termine quanto a tempo indeterminato: tuttavia, il contratto a tempo indeterminato è la forma che risulta avere prevalenza e preferenza, in quanto si ritiene in genere che l'ordinamento per esso predisposto sia, in complesso, più favorevole al lavoratore. Il favore per la forma a tempo indeterminato risulta infatti: sia dalla richiesta, per il contratto a termine, della forma scritta; sia dal divieto o dalla limitazione dei contratti stipulati per un termine che si giudica eccessivamente lungo; sia dalle varie ipotesi di conversione del contratto a termine in contratto a tempo indeterminato.

Così, per esempio, la legge belga (art. 2) stabilisce che la durata del contratto di lavoro deve risultare per iscritto. Varie leggi fissano poi un termine massimo, al di là del quale il contratto, anche se stipulato a termine, può essere risolto dal lavo-

(1) Art. 2087, cod. civ.: «L'imprenditore è tenuto ad adottare nell'esercizio dell'impresa le misure che, secondo le particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, sono necessarie a tutelare l'integrità e la personalità morale dei prestatori di lavoro».

ratore (non dal datore di lavoro) con un semplice preavviso: tale termine massimo è fissato a dieci anni dalla legge federale svizzera (art. 351), a cinque anni dalla legge austriaca (par. 21), dal codice civile tedesco (art. 624), dalla legge cecoslovacca (par. 31), e dalla legge cinese (art. 33). Altre leggi stabiliscono, come durata massima di un contratto di lavoro a termine, un periodo oscillante da tre anni (legge finlandese, art. 3; legge dell'Equatore, art. 8) a un anno (legge cilena, artt. 7-8; codice francese, art. 22).

Il particolare favore per il contratto a tempo indeterminato è poi confermato: dalla disposizione della legge greca 11 marzo 1920, secondo la quale l'ordinamento proprio al contratto a tempo indeterminato si applica anche al contratto a termine, quando il termine non sia giustificato ed appaia posto per eludere l'applicazione delle norme stabilite per i rapporti a tempo indeterminato; dalla disposizione della legge finlandese (artt. 4-5) che, oltre il termine di tre anni, il contratto si considera a tempo indeterminato; dalla disposizione della legge ungherese (art. 4) che, se la durata è stabilita genericamente, il contratto si considera a tempo indeterminato; dalla disposizione comune a molte leggi (codice civile tedesco, art. 625; legge federale svizzera, art. 346; legge del Lussemburgo, art. 15; legge estone, par. 15; legge cinese, art. 31; legge cecoslovacca, par. 31; legge bulgara, art. 15; decreto n. 174 del 6 aprile 1936 dell'Equatore), secondo la quale, quando la prestazione del lavoro si prolunga oltre la scadenza del termine, il rapporto viene considerato come a tempo indeterminato.

2. Interruzione del contratto di lavoro.

Il contratto di lavoro, avendo come oggetto una prestazione di carattere continuativo, viene, in linea di principio, a cessare, quando non sia più effettuata la prestazione di lavoro che aveva formato l'oggetto del contratto. Le varie leggi in esame contengono tuttavia eccezioni a questa regola generale, nel senso che la mancanza della prestazione interrompe semplicemente il rapporto per un certo periodo di tempo, durante il quale il datore di lavoro non ha diritto di risolvere il contratto.

Anzitutto le brevi assenze dal lavoro, tanto più se giustificate, non possono essere considerate come causa di risoluzione dal rapporto (legge spagnola, art. 80; legge bulgara, art. 51), ma eventualmente solo come motivo di sospensione del pagamento della mercede (legge austriaca, par. 8, n. 3; legge cecoslovacca, par. 22): il codice sovietico (artt. 77-79) contiene una disciplina molto dettagliata dei casi di assenza giustificata dal lavoro per compimento di pubblici uffici.

La legge rumena (art. 86) dispone (in senso analogo, la legge spagnola, art. 91) che lo sciopero e la serrata non rappresentano un motivo legittimo per la risoluzione del contratto di lavoro, il quale, durante il conflitto, deve considerarsi come sospeso a tutti gli effetti; ed afferma anche che, in questo caso, il rifiuto di una delle parti di accettare la procedura di conciliazione e di arbitrato nelle ipotesi in cui essa è obbligatoria, rappresenta un motivo legittimo per sciogliere il contratto di lavoro.

I tipici casi in cui la mancanza della prestazione del lavoro si limita a interrompere il contratto, sono quelli della malattia, della gravidanza e puerperio, e della chiamata per servizio militare (1): in tali casi il legislatore ha adottato un ordinamento eccezionale nei confronti di quello generalmente predisposto, e questo ai fini di una speciale tutela del lavoratore, o della lavoratrice, in quanto essi si trovano in circostanze di particolare bisogno. Alcune leggi, come la legge bulgara (art. 56), specificano che, durante il periodo di interruzione, il datore di lavoro può assumere un sostituto, ma chiarendo sin dall'inizio la temporaneità del rapporto.

3. Interruzione per malattia.

Il caso di malattia o di infortunio del prestatore d'opera è espressamente preso in considerazione da quasi tutte le leggi in esame (legge polacca, art. 11; legge estone, par. 14; legge cilena, art. 160; legge danese, parr. 5-6; legge rumena, art. 62; legge irlandese, art. 6; legge belga, artt. 8-9; legge finlandese, art. 20; legge turca, art. 26; legge della Columbia, art. 14; codice sovietico, art. 47-g; legge spagnola, art. 90; legge austriaca, par. 8; ecc.). Il legislatore ha di regola stabilito il periodo durante il quale, il lavoratore conserva il posto ed ha diritto, in tutto o in parte, alla retribuzione: i particolari di tale ordinamento risultano variabili, sia in generale secondo le varie legislazioni, sia in particolare secondo la qualifica e l'anzianità del lavoratore.

Così, per esempio, la legge cecoslovacca (par. 19) stabilisce, per il caso di malattia e anche per quello di parto, il diritto alla retribuzione per 6 settimane, prolungate di 2 settimane per un'anzianità di almeno 10 anni, e di un'altra settimana per ogni ulteriore periodo di 5 anni; sempre secondo la legge cecoslovacca, 15 giorni dopo il periodo di interruzione retribuito, l'imprenditore può licenziare l'impiegato. La legge polacca (art. 11) dispone che l'imprenditore non può risolvere il contratto, in caso di ina-

(1) Legge federale svizzera, art. 335: « Quando il contratto di lavoro sia di una certa durata, il lavoratore impedito senza sua colpa di prestare i suoi servizi per malattia, per servizio militare svizzero obbligatorio o per altri simili motivi, ha tuttavia diritto alla mercede per un periodo di tempo relativamente breve ».

bilità al lavoro dell'operaio, la quale non superi quattro settimane e sia dovuta a malattia o infortunio.

Qualora la malattia si prolunghi oltre i termini di comperto, alcune legislazioni provvedono ad una ulteriore assistenza del prestatore d'opera: in questo senso, per esempio, la legge lituana (art. 44), la legge del Perù (art. 5) e la legge del Lussemburgo (art. 8), la quale dispone che, dopo il periodo di tre mesi a partire dal mese successivo a quello in cui si è verificata la malattia o l'infortunio, il lavoratore, ove non sia licenziato, ha diritto, per un massimo di 12 mesi, ad una integrazione fino a $\frac{3}{4}$ della retribuzione, della indennità corrispostagli dalla Cassa pensioni.

4. Interruzione per gravidanza e puerperio.

Lo stesso ordinamento disposto in caso di malattia o di infortunio è varie volte esteso al caso di assenza dal lavoro per gravidanza e puerperio.

Mentre la legge spagnola (art. 90) si limita ad affermare che, durante il periodo di interruzione disposto dalle leggi speciali per la protezione della maternità, il datore di lavoro non può licenziare la lavoratrice; alcune leggi sul contratto di lavoro (legge austriaca, par. 8, n. 5 e par. 9 n. 2; legge finlandese, art. 10; ecc.) contengono una diretta disciplina, dell'ipotesi in esame. Risulta, per esempio, disposto un periodo di riposo complessivo di 12 settimane, prolungabili a 15 (codice francese, art. 29), o un periodo di 3 settimane prima e 3 settimane dopo il parto, fino ad un massimo di 12 settimane, con diritto a metà della retribuzione (legge turca, art. 25; legge bulgara, art. 54).

5. Interruzione per servizio militare.

Per quanto riguarda il trattamento del lavoratore chiamato a prestare servizio militare, le singole legislazioni non seguono una direttiva molto uniforme, dovendo naturalmente adeguarsi all'ordinamento generalmente predisposto, in ogni paese, per tale servizio.

La direttiva prevalentemente seguita è che la chiamata alle armi, se non altro quando non si prolunghi oltre un certo periodo di tempo (fissato intorno a due o tre mesi), si limita a sospendere il rapporto di lavoro (legge bulgara, art. 55; legge belga, art. 7; legge della Colombia, art. 16; codice francese, artt. 25-28; legge cilena, art. 156; legge spagnola, art. 90; ecc.).

Alcune leggi riconoscono anche al lavoratore il diritto a determinate indennità: per esempio, in Cecoslovacchia, mentre una legge speciale in data 31 marzo 1925 stabilisce che, durante il periodo di servizio militare, l'anzianità del lavoratore seguita

a decorrere, la citata legge del 1934 dispone (par. 24) che, in caso di interruzione del rapporto per obblighi militari, l'impiegato ha diritto ad una indennità pari a un mese di stipendio; il codice sovietico (art. 80) prevede una indennità corrispondente al compenso di dodici giorni lavorativi, calcolati in base al salario medio; la legge lituana 26 settembre 1936 prescrive che metà dell'indennità di licenziamento generalmente prevista sia pagata alle persone di famiglia a carico del lavoratore che presti servizio militare.

6. *Legislazione italiana sulla durata e interruzione del contratto di lavoro.*

Anche rispetto alla durata del contratto di lavoro, il codice civile italiano, mentre generalizza e perfeziona disposizioni contenute nel r. d. l. 1924 sul contratto d'impiego privato, si limita a norme di carattere generale, le quali riproducono le direttive, risultanti anche dalla legislazione straniera, per un favore della forma a tempo indeterminato nei confronti della forma a termine (1).

Altrettanto generiche sono le disposizioni reperibili nel nostro codice civile in materia dei casi di interruzione della prestazione di lavoro, per i quali l'imprenditore non può licenziare i propri dipendenti: il codice (art. 2110) si limita infatti a disporre, per il caso di interruzione per infortunio, malattia, gravidanza e puerperio, la decorrenza dell'anzianità, il diritto del lavoratore a determinate indennità quali risultano dalle leggi, dai contratti collettivi, dagli usi o dall'equità, e il diritto dell'imprenditore, una volta trascorso il termine di compimento, a risolvere il rapporto, secondo l'ordinamento generalmente predisposto (2).

Per quanto riguarda le interruzioni per servizio militare, il nostro ordinamento (art. 2111) distingue tra la chiamata alle

(1) Art. 2097, cod. civ.: « Il contratto di lavoro si reputa a tempo indeterminato, se il termine non risulta dalla specialità del rapporto o da atto scritto. In quest'ultimo caso l'apposizione del termine è priva di effetto, se è fatta per eludere le disposizioni che riguardano il contratto a tempo indeterminato. Se la prestazione di lavoro continua dopo la scadenza e non risulta essere contraria alla volontà delle parti, il contratto si considera a tempo indeterminato. Salvo diversa disposizione delle norme corporative, se il contratto di lavoro è stato stipulato per una durata superiore a cinque anni, o a dieci se si tratta di dirigenti, il prestatore di lavoro può recedere da esso trascorso il quinquennio o il decennio », osservate le norme sul preavviso (v. più avanti, pag. 182).

(2) Art. 2110, cod. civ.: « In caso d'infortunio, di malattia, di gravidanza o di puerperio, se la legge o le norme corporative non stabiliscono forme equivalenti di previdenza o di assistenza, è dovuta al prestatore di lavoro la retribuzione o un'indennità nella misura e per il tempo determinati dalle leggi speciali, dalle norme corporative, dagli usi o secondo equità. Nei casi indicati l'imprenditore ha diritto di recedere dal contratto a norma dell'art. 2118, decorso il periodo stabilito dalla legge, dalle norme corporative, dagli usi o secondo equità. Il periodo di assenza dal lavoro per una delle cause anzidette deve essere computato nell'anzianità di servizio ».

armi per obblighi di leva, la quale risolve senz'altro il contratto di lavoro, e il richiamo alle armi, il quale si limita ad interrompere il contratto stesso, con diritto, per il lavoratore, alle prestazioni disposte dalle leggi speciali.

V. — Risoluzione del contratto di lavoro.

1. *Obbligo del preavviso.*

Come in tutti i rapporti a carattere continuativo, quando per essi non risulti prestabilito un termine, nel contratto di lavoro ognuna delle parti deve comunicare all'altra la sua intenzione di por fine al rapporto con un conveniente anticipo, ossia dare all'altra un adeguato periodo di preavviso.

Il periodo di preavviso si trova frequentemente disciplinato nelle leggi in esame: cod. civ. tedesco, art. 621; legge cinese, art. 32; legge turca, art. 13; legge cilena, art. 10; legge bulgara, art. 60; legge polacca, art. 11; legge del Lussemburgo, art. 21; legge estone, par. 13; legge belga, art. 12; legge rumena, art. 80 e art. 85; legge cecoslovacca, par. 31b; legge ungherese, art. 2; legge finlandese, art. 6; legge del Venezuela, art. 27; legge danese, par. 2; legge lettone, art. 2192; legge greca 11 marzo 1920, art. 7; decreto del Perù 1° febbraio 1924, articolo 1; ecc.

Queste leggi si sono in genere preoccupate di stabilire, per il periodo di preavviso, una durata minima e massima, in corrispondenza dell'anzianità del lavoratore e della sua qualifica; e anche di specificare i casi in cui, per il lavoratore o per il datore di lavoro, sorge l'obbligo di dare un determinato preavviso (per esempio, la legge bulgara precisa (art. 61) che gli stessi termini di preavviso valgono, quando una delle parti desidera modificare le modalità del contratto di lavoro).

Così la legge boliviana — secondo la quale (art. 18) il preavviso non è obbligatorio in caso di conflitto collettivo — dispone (art. 12), per gli operai, un preavviso da 1 settimana a 30 giorni (rispetto a 1 mese e a 1 anno di anzianità) e, per gli impiegati, un preavviso che, dopo tre mesi di servizio ininterrotto, è di 30 giorni per il lavoratore e di 90 per il datore di lavoro. In senso analogo la legge belga (art. 12), la legge greca (art. 7) e quella del Lussemburgo (art. 22) dimezzano il preavviso generalmente previsto, quando esso debba essere dato dal prestatore d'opera. La legge austriaca (par. 20), dopo aver disposto che il preavviso può essere dato solo alla fine di ogni trimestre, ne stabilisce la durata, da un minimo di 6 settimane per un'anzianità fino a 2 anni, ad un massimo di 5 mesi per un'anzianità oltre i 5 anni: questi termini valgono per il preavviso da darsi

dal datore di lavoro, mentre l'impiegato può dare il preavviso alla fine di ogni mese, e la durata di tale preavviso è di regola 1 mese, ma può essere prolungata per pattuizione individuale sino a un massimo di 6 mesi. Viceversa la legge federale svizzera (art. 347), dopo aver stabilito un preavviso di 1 settimana per gli operai e di 1 mese per gli impiegati, vieta di stipulare termini di disdetta diversi per il datore di lavoro e per il lavoratore; mentre il codice sovietico stabilisce (articolo 88), per ogni caso, un termine di preavviso di dodici giorni.

2. *L'indennità di licenziamento.*

Questa indennità, che, soprattutto nei contratti d'impiego, integra il preavviso in caso di risoluzione unilaterale da parte dell'imprenditore, è meno frequentemente presa in considerazione delle varie leggi straniere: legge bulgara, art. 67; legge ungherese, art. 9; legge del Venezuela, art. 27; legge del Lussemburgo, art. 22; legge cilena, art. 169 e segg.; legge lituana, art. 42; ecc.

Tali leggi contengono specialmente disposizioni sulla misura dell'indennità, sulla forma nella quale essa viene corrisposta, e sulle condizioni che ad essa danno diritto.

Per quanto riguarda la misura dell'indennità di licenziamento, la legge austriaca prescrive (par. 23, n. 1) che tale indennità, sia da un minimo del doppio della retribuzione pagata nell'ultimo mese per un'anzianità di almeno tre anni, a un massimo di dodici volte la retribuzione suddetta per una anzianità superiore ai 25 anni; il codice sovietico dispone (art. 89) che l'indennità di licenziamento corrisponda in ogni caso alla retribuzione di dodici giorni lavorativi.

Per quanto riguarda la forma nella quale l'indennità di anzianità viene corrisposta, la legge ungherese (art. 13) ammette che essa possa essere compensata con trattamenti previdenziali; e la legge austriaca dispone (par. 23, n. 4) che, quando si superino tre mensilità, l'indennità è pagabile a frazioni mensili anticipate.

Per quanto riguarda infine le condizioni che danno diritto all'indennità di licenziamento: la legge peruviana del 1925 riconosce tale diritto anche nell'ipotesi di dimissioni volontarie, mentre nella maggior parte dei casi il diritto all'indennità di licenziamento cade quando si abbiano dimissioni volontarie (in questo senso, per esempio, la legge austriaca, par. 23, n. 7 e la legge ungherese, art. 11); la legge boliviana (articolo 17) e la legge della Colombia (art. 14) estendono il diritto all'indennità di licenziamento anche al caso del contratto a termine.

3. *Risoluzione senza preavviso o anticipata.*

Quando un contratto a tempo indeterminato sia risolto unilateralmente senza preavviso, o quando un contratto a termine sia risolto prima della sua scadenza, la parte recedente deve pagare un adeguato indennizzo: nel primo caso, tale indennizzo è rappresentato da una indennità pari alla retribuzione che sarebbe stata corrisposta durante il periodo del preavviso (in questo senso, per esempio, la legge bulgara, art. 62) e, nel secondo caso, da una somma a titolo di risarcimento dei danni. Rispetto al lavoratore, questa somma corrisponde di regola alla retribuzione che egli avrebbe percepito fino alla scadenza del termine, dedotti i guadagni eventualmente fatti.

Disposizioni in questo senso sono reperibili nella: legge turca, art. 14; legge austriaca, parr. 28-29; legge estone, par. 20; legge dell'Equatore, art. 17; legge rumena, artt. 97-98; legge polacca, art. 20; legge belga, artt. 15-16; legge lettone, articolo 2189; legge finlandese, art. 33; legge cecoslovacca, la cui disciplina è particolarmente esauriente, tanto per il caso di denuncia unilaterale da parte dell'impiegato (par. 36), quanto per il caso di denuncia unilaterale da parte del datore di lavoro (par. 37) (1).

4. *Risoluzione per giusta causa.*

La risoluzione del contratto di lavoro può legittimamente avvenire senza preavviso e senza alcuna indennità, quando la parte recedente possa invocare una giusta causa a carico dell'altra; giusta causa, legittimante l'impossibilità di una prosecuzione, anche temporanea, del rapporto, e collegata soprattutto con l'accennato generico carattere fiduciario del rapporto di lavoro.

Mentre alcune legislazioni si limitano a dichiarazioni comprensive (in questo senso: legge peruviana, art. 2; legge belga, art. 14; legge ungherese, art. 11; legge cilena, art. 9;

(1) Legge cecoslovacca: par. 36, « Se l'impiegato denuncia senza gravi motivi il contratto di lavoro, o se è licenziato in anticipo per sua colpa, l'imprenditore ha diritto di esigere una indennità per i danni subiti. Sino a quando si sia venuti ad una transazione tra l'impiegato e il datore di lavoro, quest'ultimo può trattenere la retribuzione già scaduta o venute a scadere. Per quanto riguarda le prestazioni già effettuate, ma per le quali la retribuzione non sia ancora maturata, l'impiegato conserva i suoi diritti sulla corrispondente frazione della retribuzione, nella misura in cui tali prestazioni abbiano, non ostante la risoluzione del contratto, conservato totalmente o in gran parte il loro valore per l'imprenditore »; par. 37, « Se il datore di lavoro licenzia in anticipo l'impiegato senza grave motivo o se gli può essere imputata una colpa da parte dell'impiegato recedente, questi, senza pregiudizio del diritto ad un maggior risarcimento dei danni, può chiedere, oltre la frazione di retribuzione corrispondente ai servizi già prestati, la retribuzione e una indennità sostitutiva delle altre prestazioni alle quali avrebbe diritto fino alla scadenza del contratto, o fino alla sua regolare denuncia. Tuttavia, se tale periodo è superiore a un anno, il datore di lavoro ha diritto di scontare le somme che l'impiegato ha risparmiato con la sua astensione dal lavoro, oppure guadagnato o volutamente trascurato di guadagnare per mezzo di un altro impiego ».

legge del Lussemburgo, art. 16; legge del Venezuela, art. 27; legge lettone, art. 2195; legge federale svizzera, art. 352; cod. civ. tedesco, art. 628; legge del Venezuela, art. 27; legge greca 11 marzo 1920, art. 5); altre specificano quali siano, tanto le giuste cause a carico del datore di lavoro (1), quanto quelle a carico del lavoratore (2) (legge lituana, art. 70; legge dell'Equatore, artt. 15-16; legge austriaca, parr. 25-27; legge turca, artt. 15-16; legge estone, parr. 17-18; legge polacca, articoli 17-18; legge cecoslovacca, parr. 33-34; legge boliviana, art. 16; legge finlandese, artt. 30-31; legge cinese, artt. 36-37; legge bulgara, artt. 65-66).

Alcune tra queste leggi dispongono poi che la giusta causa debba essere fatta valere entro un breve termine, a decorrere dal giorno in cui essa è venuta a conoscenza della parte interessata: questo termine è fissato a 7 giorni dalla legge polacca (art. 19), dalla legge estone (par. 18) e dalla legge turca (art. 17). La legge spagnola (art. 37) e la legge cecoslovacca (par. 7) hanno anche precisato gli effetti di una giusta causa di risoluzione in tronco, che sia venuta a conoscenza di una delle parti nel periodo intercorrente tra la stipulazione del contratto e l'inizio della prestazione del lavoro.

5. *Cambiamento del titolare dell'azienda.*

In linea di massima, il cambiamento del titolare dell'azienda (la quale tende ad essere considerata oggettivamente, se non altro dal punto di vista economico) non incide sulle sorti del contratto di lavoro, che seguita a svolgersi secondo la disciplina precedentemente concordata.

Per quanto riguarda la cessione dell'azienda, le singole leggi sul contratto di lavoro (codice francese, art. 23; legge dell'Equatore, art. 14; legge greca 11 marzo 1920, art. 6; ecc.) si sono soprattutto preoccupate, sia di confermare che, di regola, il contratto di lavoro non si risolve, sia di tutelare i crediti

(1) Secondo la legge spagnola (art. 89, 7°), le giuste cause di risoluzione in tronco a carico del datore di lavoro, sono: « grave mancanza di rispetto o di riguardo o maltrattamenti da parte dell'imprenditore, dei suoi rappresentanti, dei suoi operai o dei suoi impiegati; mancanza o irregolarità nel pagamento della retribuzione contrattuale; richiesta di un lavoro diverso da quello concordato, salvo i casi d'urgenza previsti dalla legge; modificazione della disciplina del lavoro stabilita al momento della stipulazione del contratto o violazione di tale disciplina ».

(2) Sempre secondo la legge spagnola (art. 89, 6°), sono considerate come giuste cause a carico del lavoratore: « Mancanze ripetute e ingiustificate circa la puntualità e la presenza al lavoro; indisciplina o disubbidienza ai regolamenti di lavoro, eventualmente predisposti in conformità con le leggi; maltrattamenti o gravi mancanze di rispetto nei riguardi del datore di lavoro, dei membri della sua famiglia con lui conviventi, del suo rappresentante, o dei compagni di lavoro del prestatore d'opera; inattitudine del lavoratore per l'occupazione o il lavoro per il quale egli è stato contrattualmente assunto; frode o abuso di fiducia nelle trattative a lui affidate; diminuzione volontaria e continua del rendimento normale; iniziative in materia industriale o commerciale, prese dal lavoratore per proprio conto, senza che l'imprenditore ne abbia avuto conoscenza e le abbia autorizzate ».

del prestatore d'opera nei confronti dell'imprenditore che ha ceduto l'azienda. A quest'ultimo proposito le leggi del Venezuela (art. 24), della Bolivia (art. 11), del Messico (art. 35) e della Bulgaria (art. 59) stabiliscono una responsabilità solidale del vecchio e del nuovo imprenditore, limitata agli obblighi maturati nei sei mesi precedenti la cessione; mentre, per tutta la questione complessivamente considerata, risulta particolarmente esauriente la disciplina stabilita dalla legge cecoslovacca (par. 51) (1).

6. *Fallimento del datore di lavoro.*

La sorte dei singoli contratti di lavoro è stata ripetutamente considerata dalle leggi in esame, nel caso di difficoltà e dissesti finanziari e, in particolare, nel caso di fallimento dell'imprenditore.

Così la legge polacca (art. 13) e la legge estone (par. 16) ammettono che (in senso analogo è anche la legge cinese, articolo 35), in caso di forza maggiore rendente assolutamente impossibile il funzionamento dell'azienda per un periodo superiore ai sette giorni, l'imprenditore abbia diritto, in assenza di colpa a suo carico, di risolvere il contratto di lavoro entro sette giorni dalla data di cessazione dell'attività.

In caso di fallimento, varie leggi prevedono che i crediti dei lavoratori siano considerati come privilegiati nella procedura fallimentare; e prevedono anche determinate garanzie ed indennità a favore del prestatore d'opera, per il caso che il contratto di lavoro venga a risolversi: legge finlandese, articolo 29; legge rumena, art. 78; legge cinese, art. 29; legge del Lussemburgo artt. 17-18; legge ungherese, art. 22; legge messicana, art. 36. Più precisamente, la legge greca 11 marzo 1920 stabilisce che il lavoratore abbia diritto alla metà dell'indennità per mancato preavviso; la legge belga (art. 31) concede la stessa indennità prevista per la denuncia ingiustificata del contratto, con un massimo di 12.000 frs.; la legge boliviana

(1) Legge cecoslovacca, par. 51: «In caso di vendita o di locazione dell'azienda da parte del datore di lavoro, il contratto seguita, a meno di contraria pattuizione tra il compratore o il locatario e l'impiegato. Tuttavia, ognuna delle parti potrà denunciare il contratto di lavoro, dando regolare preavviso, entro il mese successivo al trapasso dell'azienda. Se l'impiegato viene licenziato, il precedente datore di lavoro è responsabile nei suoi confronti dei danni derivanti dal fatto che il contratto è stato risolto prima del periodo di preavviso convenuto o prima del termine stabilito. Quando sia l'impiegato a risolvere il contratto, la precedente disposizione si applica solo nel caso in cui l'impiegato abbia abbandonato il lavoro per il fatto che la propria prestazione o le sue condizioni sono state sensibilmente modificate, oppure per gravi motivi inerenti alla persona del nuovo datore di lavoro. Se l'impiegato rimane alle dipendenze del compratore o del locatario, il datore di lavoro precedente non è responsabile per il pagamento della retribuzione. Tuttavia il compratore o il locatario ha una comune e solidale responsabilità con il datore di lavoro precedente per la retribuzione maturatasi nel corso dell'anno che ha preceduto il trapasso dell'azienda, nella misura in cui egli era a conoscenza di questi debiti al momento del trapasso ».

(artt. 14-15) dispone che, in caso di cessazione del servizio per fallimento o provata passività dell'imprenditore, l'indennità di licenziamento sarà dimezzata, ma il relativo credito sarà privilegiato in conformità della legge civile.

La legge austriaca ammette che (par. 30, n. 4) in caso di fallimento, tanto il lavoratore che il curatore possano por fine al contratto, e stabilisce che (par. 33) i crediti del lavoratore, i quali superino la sua retribuzione annuale, sono di prima classe nella procedura del fallimento, e privilegiati in quella del concordato. Sempre secondo la legge austriaca (par. 33, n. 2), in caso di liquidazione dell'azienda, l'obbligo di corrispondere l'indennità di licenziamento può essere ridotto o anche annullato, a seconda della situazione economica dell'imprenditore.

7. Morte del datore di lavoro o del lavoratore.

Sempre seguendo la stessa direttiva di assicurare, per quanto possibile, la continuità dei rapporti di lavoro nei riguardi di una determinata azienda, le singole leggi dispongono che la morte dell'imprenditore non risolve i contratti di lavoro da lui stipulati, a meno che l'azienda abbia carattere strettamente personale e venga quindi a cessare.

Mentre la legge bulgara (art. 58), la legge rumena (art. 77) e la legge dell'Equatore (art. 13) dispongono esplicitamente che la morte del datore di lavoro non risolve di regola il contratto di lavoro, e che i relativi obblighi passano quindi agli eredi; la legge finlandese ammette (art. 29) che, in caso di morte del datore di lavoro, tanto gli eredi che il prestatore d'opera possono denunciare il contratto con un preavviso di 4 settimane; e la legge boliviana stabilisce (art. 14) che, quando la morte del proprietario dia luogo alla cessazione dell'azienda, il lavoratore ha diritto all'indennità di licenziamento.

La morte del lavoratore pone invece fine in ogni caso al contratto di lavoro: le singole legislazioni, dopo averlo talora esplicitamente confermato, dispongono in genere per determinate prestazioni, di regola calcolate sulla base dell'anzianità del defunto, a favore dei superstiti del lavoratore che erano precedentemente a suo carico: legge estone, par. 39; legge rumena, art. 79; legge danese, par. 7; legge del Lussemburgo, art. 19; legge ungherese, art. 12; ecc. Così, per esempio, la legge polacca (art. 42) prescrive che i congiunti, i quali vivevano a carico dell'operaio, ricevano un'indennità pari a da due a quattro settimane di paga; la legge austriaca dispone (par. 23, n. 6) che, in caso di morte dell'impiegato,

l'indennità di licenziamento venga corrisposta, per metà di quello che sarebbe stato il suo normale ammontare, agli eredi legali che fossero a carico del defunto.

8. *Obbligo del certificato di servizio.*

Quasi tutte le leggi stabiliscono che il datore di lavoro deve, all'atto della effettiva cessazione del contratto, consegnare al lavoratore un certificato di servizio: legge austriaca, par. 39; legge belga, art. 18; legge danese, par. 10; legge turca, art. 31; legge cinese, art. 38; ecc.

Alcune leggi, come la legge polacca (art. 21) e la legge cecoslovacca (par. 44), specificano il contenuto di tale certificato, vietando al datore di lavoro di inserirvi, di propria iniziativa, attestazioni o apprezzamenti, i quali renderebbero più difficile, per il prestatore d'opera, la ricerca di una nuova occupazione.

9. *Legislazione italiana sulla risoluzione del contratto di lavoro.*

Anche in materia di risoluzione del contratto di lavoro, la disciplina stabilita dal nostro codice civile si attiene a direttive generali, in genere dedotte dal r. d. l. 1924 sul contratto d'impiego privato, e conformi a quella che risulta la prevalente pratica legislativa dei paesi stranieri.

Per quanto riguarda la risoluzione dei contratti a tempo indeterminato, è disposto (art. 2118) un periodo di preavviso (o la corresponsione della relativa indennità sostitutiva) e (art. 2120), salvo il caso di licenziamento per motivi disciplinari o di dimissioni volontarie, la corresponsione di una indennità di anzianità, calcolata sull'ultima retribuzione percepita dal lavoratore: i termini e i modi del periodo di preavviso, come pure l'ammontare dell'indennità di anzianità, sono quelli stabiliti dai contratti collettivi, dagli usi o secondo equità.

Anche nei confronti della giusta causa di risoluzione in tronco, il codice si limita (art. 2119) a precisare, sulla stessa linea adottata dal r. d. l. 1924, che essa deve esser tale da non consentire la prosecuzione, anche provvisoria, del rapporto, e che lo stesso ordinamento vale tanto per i contratti a termine quanto per i contratti a tempo indeterminato: tuttavia, quando si tratti di contratti a tempo indeterminato, lo stesso codice specifica che il lavoratore, recedente per giusta causa a carico del datore di lavoro, ha diritto, sia (art. 2119) all'indennità di mancato preavviso, sia (art. 2120) all'indennità di anzianità.

L'ipotesi degli effetti del trasferimento (al quale sono equiparati l'usufrutto e l'affitto) dell'azienda sui contratti di lavoro

del personale ad essa adibito, è presa in particolare considerazione dal codice italiano (art. 2112): confermata la normale prosecuzione di tali contratti, si precisano le condizioni della solidale responsabilità dell'acquirente e dell'alienante per i crediti del lavoratore al momento del trapasso dell'azienda (1).

Per quanto riguarda il fallimento dell'imprenditore o la liquidazione coatta amministrativa dell'azienda, il codice italiano si limita (art. 2119, 2° comma) a dichiarare che essi non costituiscono giusta causa di risoluzione, di modo che (come dispone esplicitamente il r. d. l. 1924, art. 11), se il lavoratore viene licenziato, egli ha diritto al preavviso (o all'indennità sostitutiva) e all'indennità di anzianità.

La morte del lavoratore è presa in considerazione dal codice (art. 2122) allo scopo particolare di stabilire che l'imprenditore deve versare le indennità di preavviso e di anzianità al coniuge, ai figli e, se vivevano a carico del prestatore di lavoro, ai parenti entro il terzo grado e agli affini entro il secondo: in loro mancanza, le indennità vengono attribuite secondo le norme della successione legittima.

Il codice italiano (art. 2124) prescrive infine che, quando non sia obbligatorio il libretto di lavoro (v. retro, pag. 154), l'imprenditore deve, all'atto della cessazione del contratto e qualunque ne sia la causa, rilasciare un certificato con l'indicazione del tempo durante il quale il prestatore d'opera è stato occupato alle sue dipendenze e delle mansioni da lui esercitate.

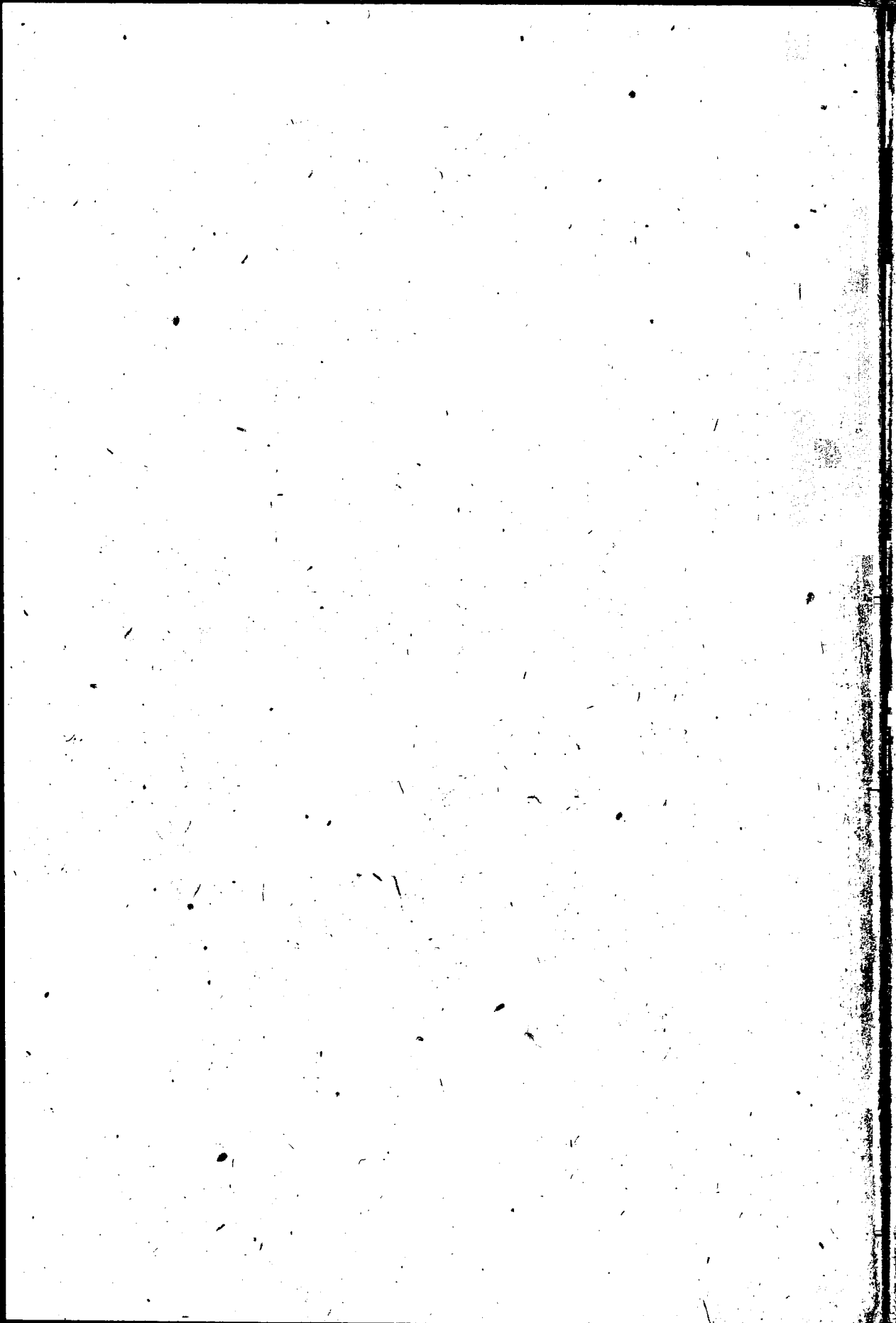
(1) Art. 2112: « In caso di trasferimento dell'azienda, se l'alienante non ha dato disdetta in tempo utile, il contratto di lavoro continua con l'acquirente, e il prestatore di lavoro conserva i diritti derivanti dall'anzianità raggiunta anteriormente al trasferimento. L'acquirente è obbligato in solido con l'alienante per tutti i crediti che il prestatore di lavoro aveva al tempo del trasferimento in dipendenza del lavoro prestato, compresi quelli che trovano causa nella disdetta data dall'alienante, semprechè l'acquirente ne abbia avuto conoscenza all'atto del trasferimento, o i crediti risultino dai libri dell'azienda trasferita, o dal libretto di lavoro. Con l'intervento delle associazioni professionali alle quali appartengono l'imprenditore e il prestatore di lavoro, questi può consentire la liberazione dell'alienante dalle obbligazioni derivanti dal rapporto di lavoro... ».

INDICE

<i>I. Osservazioni generali</i>	Pag. 155
<i>II. La legislazione straniera sul contratto di lavoro</i>	> 158
<i>III. Disciplina del contratto di lavoro nella legislazione comparata</i>	> 161
I. Formazione del contratto di lavoro	> 161
II. Obblighi del lavoratore	> 168
III. Obblighi del datore di lavoro	> 176
IV. Durata e interruzione del contratto di lavoro	> 185
V. Risoluzione del contratto di lavoro	> 190

Prof. FERRUCCIO PERGOLESÌ
della Università di Bologna

DIRITTO COLONIALE DEL LAVORO



CAPITOLO I

CONSIDERAZIONI PRELIMINARI (1)

Politica coloniale del lavoro. Regime schiavista, del lavoro forzato e vincolistico.

Secondo un'alta concezione della politica coloniale la Potenza dominatrice avrebbe lo stretto obbligo di assicurare agli indigeni ampî compensi alla perdita della loro indipendenza e in ispecie la pace e l'ordine nell'organizzazione amministrativa, il rispetto della vita e della libertà nell'organizzazione della giustizia, la protezione e la valorizzazione dell'attività produttiva in lato senso (e sopra tutto del lavoro) nell'organizzazione economica.

Ma tale politica — almeno per quanto concerne l'ultimo degli aspetti designati — è ben lontana da quella effettivamente seguita da parte di molti Stati per lunghi periodi di tempo; sono stati anzi tollerati o fomentati regimi, i quali ne costituiscono la più grave violazione, come i regimi dello schiavismo e del lavoro forzato. A una forma attenuata di quest'ultimo, in tempi relativamente recenti, sembra si riduca di fatto il regime cosiddetto « vincolistico ». Mentre alla base del lavoro propriamente coatto sta un atto di legge o d'imperio o d'arbitrio, che regola di diritto o di fatto le condizioni di lavoro, una coercizione diretta o indiretta, alla base del lavoro vincolato — nota il Mondaini (2) — sta un rapporto giuridico di forma contrattuale fra datore e prestatore di lavoro, che, comunque stabilito (sponta-

(1) PERGOLESÌ: *Diritto coloniale del lavoro in Trattato di diritto del lavoro*, Vol. IV, Padova 1939. Cfr. sull'argomento RYCKMANS: *La politique coloniale*, Louvain, 1954, pag. 99. Per un'ampia trattazione dei vari aspetti del problema sociale in colonia cfr. il volume delle « Semaines sociales de France », Session de Marseille 1950, *Le problème social aux colonies*, Paris-Lyon, 1950. Proclamazioni di principio del *Code de morale internationale dell'Unione internaz. di studi sociali di Malines*, Paris 1937, art. 95-122; e nel c. d. « Codice di Camaldoli » *Per la comunità cristiana*, Roma 1945, L. 98.

(2) MONDAINI e CABRINI: *L'evoluzione del lavoro nelle colonie e la Società delle Nazioni*, Bologna 1931, 140.

neamente, come vorrebbe la legge, o invece con subdola coazione), determina poi o condiziona il lavoro per tutto il periodo stabilito, regola tutte le relazioni giuridiche fra le due parti formalmente contraenti e fra esse e lo Stato, vincola il lavoratore (al pari dell'imprenditore) all'osservanza di norme regolamentari comuni, toglie infine al lavoro ogni e qualunque libertà di movimento, elevando alla figura di reato, perseguibile dalla legge penale, ogni violazione od anche la rottura del contratto di lavoro anzichè lasciare l'una e l'altra sul terreno legale o consuetudinario del diritto comune delle obbligazioni ed affidarla alla sanzione del diritto civile.

Progressi verso la tutela del lavoro indigeno.

Questa situazione si è andata però notevolmente modificando in epoca recente, in virtù di una maggiore sensibilità etica dei popoli colonizzatori e di un meglio inteso interesse nazionale dei popoli stessi, che portano ad associare, più che a costringere, nel campo economico, i lavoratori indigeni. Ciò non significa tuttavia un livellamento col regime metropolitano, mancando il presupposto dell'eguaglianza delle condizioni sociali della produzione.

E' opinione comunemente accolta, e testè ribadita dal Borsi (1), che « la profonda diversità della situazione economica della madre patria e delle colonie, del regime tradizionale del lavoro nell'una e nelle altre, dell'entità dell'assistenza familiare e gentilizia secondo le forme consuetudinarie ecc., giustifica il principio che un regime di protezione del lavoro, stabilito per un paese di una data civiltà, non possa senz'altro reputarsi adattabile ad un paese di una civiltà diversa e, di regola, molto inferiore ».

Da tale principio politico discende il principio giuridico dell'applicabilità in colonia del diritto metropolitano solo se vi sia stato esteso e pubblicato (2).

Ma — pur nella necessaria differenziazione — anche nei paesi coloniali, parallelamente in certo grado a quanto è stato fatto nelle varie metropoli, la tutela del lavoro è divenuta una delle finalità salienti degli Stati moderni, e ciò in ispecie dopo la guerra mondiale del 1915-18. Questo è a dirsi per gli indigeni; quanto ai metropolitani ed equiparati, residenti in colonia i problemi dal punto di vista sociale (se non anche da quello economico) sono sostanzialmente analoghi a quelli dei lavoratori residenti nella madre-patria.

(1) *Elementi di legislazione sociale del lavoro*, Bologna, 2^a ed. 1958, 53.

(2) Tale principio, assai discusso in dottrina, è ora prevalente ed è accolto anche dal nostro legislatore, cfr. BORSI, *op. e loc. cit.*

Patto della Società delle Nazioni. « Equo trattamento ». Protezione negativa: convenzioni per l'abolizione della schiavitù e del lavoro forzato.

Gli Stati membri della Società delle Nazioni, con proclamazione statutaria di un principio generale, si sono impegnati « ad assicurare il *trattamento equo* delle popolazioni indigene nei territori sottomessi alla loro amministrazione » (cfr. art. 23 del Patto S. N. in coordinazione con l'art. 22) (1).

In applicazione di tale principio si sono voluti, anzitutto, tutelare gli indigeni con apposite convenzioni internazionali proibendo la schiavitù (2) e il lavoro forzato (3).

La convenzione del 25 settembre 1926 (entrata in vigore il 9 marzo 1927 (4)), ha lo scopo di prevenire e di reprimere la tratta degli schiavi e di arrivare alla soppressione della schiavitù sotto tutte le forme, in maniera progressiva e al più presto possibile (art. 2).

Per schiavitù s'intende lo stato o condizione di un individuo, sul quale si esercitano gli attributi della proprietà o alcuni fra essi, e nella tratta degli schiavi si intende compreso ogni atto di cattura, d'acquisto o di cessione di un individuo, in vista di ridurlo in schiavitù, ogni atto o cessione per vendita o scambio di uno schiavo acquistato in vista d'esser venduto o scambiato, come, in generale, ogni atto di commercio o trasporto di schiavi (art. 1).

Le parti contraenti si sono anche impegnate a prendere le misure necessarie per evitare che il lavoro forzato od obbligatorio conduca a condizioni analoghe alla schiavitù (art. 5). A quest'ultimo riguardo un'apposita convenzione è stata stipulata il 28 giugno 1928 (entrata in vigore il 1° maggio 1932), allo scopo di sopprimere l'impiego del lavoro forzato sotto tutte le sue forme, nel più breve tempo possibile. In vista di questa soppressione totale, il lavoro obbligatorio può essere usato per un periodo transitorio (di un quinquennio, artt. 1, 31) unicamente per fini pubblici, e a titolo eccezionale, nelle condizioni

(1) Un principio generale di politica del lavoro (relativamente all'A. O.) è stato proclamato nella nota del Ministro degli esteri italiano al Presidente della XVI Assemblea generale della Società delle Nazioni con la seguente formula:

« L'Italia assicura l'equo trattamento delle popolazioni indigene, curando di promuovere il loro benessere morale e materiale e di favorirne il progresso sociale. Allo scopo di associare le popolazioni interessate a quest'opera di elevamento civile, personalità indigene parteciperanno a un Corpo consultivo, già istituito presso il Governo generale ».

(2) Cfr. GHERSI: *La schiavitù e l'evoluzione della politica coloniale*, Padova 1955 e bibliogr. ivi cit. alla quale è ora da aggiungere: TREVISANI: *L'affrancamento degli schiavi nell'Impero fascista*, Roma, 1958.

(3) Cfr. BASTET: *Le travail forcé et l'organisation internationale*, Paris 1932; FOILLET: *Le travail forcé aux colonies*. Paris, 1936 e bibliogr. ivi cit.

(4) Ratificata dall'Italia con r. d. 26 aprile 1928, n. 1729. La schiavitù è stata poi abolita nei territori di nuova occupazione in A. O. con bandi 19 ott. 1935 e 12 aprile 1936, cfr. *Bollettino parlamentare*, 1935, n. 3, p. 53; 1936, n. 1, p. 71.

e con le garanzie fissate nella stessa convenzione (artt. 1, 3 ss.), sulle quali tornerò più avanti (§ 78), esponendo la legislazione italiana emanata per l'esecuzione della convenzione.

Protezione positiva: legislazione sociale. Cenni esemplificativi.

Ma una tale protezione negativa — di proibizione, cioè, delle condizioni di lavoro più disdicevoli alla persona umana, quali la schiavitù e il lavoro forzato — evidentemente non basta ad assicurare un « equo trattamento » delle popolazioni indigene (§ 5). Occorre pure (limitandoci qui, nei complessi problemi di un tal « trattamento » a quelli del lavoro) una protezione positiva, che garantisca un minimo di trattamento remunerativo del lavoro e condizioni soddisfacenti nelle modalità delle prestazioni lavorative. E in effetti la protezione legale dei lavoratori, già tanto rigogliosa nelle metropoli, va attuandosi e diffondendosi anche nei paesi coloniali (1) o in forza dell'estensione (sia pure con particolari adattamenti) della legislazione metropolitana o in forza di provvedimenti appositi dei governi centrali o dei governi locali.

Per lo più si tratta ancora di provvedimenti sporadici su questo o quell'aspetto del contratto di lavoro (ad es. salari minimi, orario di lavoro, igiene industriale, infortuni professionali ecc.), ma non manca talora una legislazione generale ed organica. In qualche colonia le condizioni relative al lavoro indigeno sono oggetto di disposizioni di cui non si trovava l'equivalente nei paesi colonizzatori appena poco più di mezzo secolo indietro e di cui alcune (vitto, alloggio, vestiario, cure in caso di malattia o accidenti professionali) non esistono ancora in qualche metropoli (2).

Gli stranieri nelle colonie.

Teoricamente la libertà di emigrazione sembra un principio generale di diritto, comune ai varii Stati, ma in realtà essa subisce limitazioni assai gravi, per motivi di varia natura con tendenza piuttosto ad accrescersi che a diminuire. Ancor più gravi sono le restrizioni all'immigrazione di alcuni Stati.

E' qui impossibile segnalare in particolare le norme che

(1) Cfr. per numerose esemplificazioni PERGOLESI: *Corporativismo coloniale*, Roma, 1937 e, per l'aggiornamento, le pubblicazioni del Bureau international du Travail e in specie le *Informations sociales*.

(2) L'osservazione è del SOLUS: *Le régime des indigènes dans les colonies françaises et l'organisation du travail de l'Afrique*, Rapport présenté à l'Institut colonial international, nel vol. *Traité de la condition des indigènes en droit privé*, Paris 1927, p. 173. cit. da MONDAINI-CABRINI, *op. cit.*, p. 188 s.

vigono per l'immigrazione nei paesi coloniali, sia per le grandi difficoltà della ricerca dei testi, sia per la frammentarietà di essi (1).

Non appare probabile che gli ostacoli di varia natura siano eliminati o anche soltanto ridotti in breve tempo. Un avviamento tuttavia interessante in tal senso è costituito dall'estensione alle colonie di quelle convenzioni internazionali del lavoro le quali equiparano (almeno in linea di principio) il cittadino allo straniero. Di più ancora può ottenersi con accordi bilaterali.

I rapporti giuridici degli stranieri nelle nostre colonie sono regolati dagli stessi principi generali vigenti nello Stato. Come nel territorio metropolitano, gli stranieri godono dei diritti di libertà (esclusi ovviamente quelli di natura politica), salvo restrizioni di polizia di sicurezza (visto d'autorizzazione sui passaporti, permesso di soggiorno ecc.), analogamente del resto agli stessi cittadini. Alcune restrizioni concernono il diritto negoziale, come l'esercizio professionale talvolta regolato da appositi accordi (ad es. per l'esercizio della professione medica cfr. l'accordo italo-inglese del 21 maggio 1925).

In generale può dirsi che la legislazione italiana è largamente ispirata all'equiparazione degli stranieri, ad es. in materia di assicurazioni sociali e per la disciplina sia del contratto d'impiego che di lavoro manuale (secondo gli appositi decreti governatoriali in Africa orientale). In colonia è più facile, che nella metropoli, la concessione della cittadinanza agli stranieri (2).

L'O. I. L. Convenzioni internazionali.

E' da rilevare che si va intensificando anche nei Paesi coloniali l'applicazione di convenzioni internazionali elaborate dalle Conferenze dell'« Organizzazione internazionale del lavoro » e ratificate dagli Stati membri della stessa O. I. L. (3). Questi membri, in linea di massima, si impegnano ad applicare le convenzioni alle quali abbiano aderito, a quelle colonie e a quei protettorati o possedimenti che non abbiano un governo pienamente autonomo (4), con le seguenti riserve: 1) che la convenzione non sia resa inapplicabile dalle condizioni locali; 2) che sia possibile introdurre modificazioni locali. Ciascuno dei membri deve notificare all'O. I. L. la decisione che si propone

(1) Un esempio di accordo per immigrazioni intercoloniali è quello del 4 giugno 1937 per la Rhodesia del nord, la Rhodesia del sud ed il Nyassaland (*Informations sociales*, 1937, vol. LXIII, p. 353).

(2) Cfr. CUCINOTTA: *Diritto coloniale italiano* (3ª ed., Roma, 1938, L. 171).

(3) Cfr. il testo nel *Bollettino parlamentare*, 1937, n. 2, 225 ss.

(4) Cfr. *Informations sociales*, 20 aprile 1936, 54. Per l'Italia ad es. la l. 14 gennaio 1929, n. 417, relativa alla convenzione sul contratto di arruolamento della gente di mare e il decreto ministeriale 22 maggio 1925 sulla convenzione per la protezione contro gli infortuni dei lavoratori addetti al carico ed allo scarico delle navi.

di prendere riguardo a ciascuna delle sue colonie, protettorati e possedimenti, che non abbiano un governo pienamente autonomo (art. 421 del Trattato di Versaglia; art. 366 del Trattato di San Germano e articoli corrispondenti degli altri Trattati di pace) (1).

Dei problemi specificatamente coloniali si occupa una Commissione d'esperti in materia di lavoro indigeno, costituita presso l'O. I. L. Oggetto di esame particolare è stato, in recenti sessioni, il « regime vincolistico ».

La Conferenza del 1936 ha approvato un avamprogetto di convenzione su certi sistemi di reclutamento dei lavoratori indigeni (cioè le operazioni dirette allo scopo di assicurare o procurare ad altri la mano d'opera di persone, appartenenti alla popolazione indigena o assimilata, che non abbiano spontaneamente offerto i loro servizi, art. 2) e una raccomandazione diretta ad eliminare progressivamente tali sistemi di reclutamento (2).

Nella XXIV Conferenza del 1938 è stato trattato il tema della « disciplina dei contratti di lavoro dei lavoratori indigeni »; dovevano successivamente essere trattati altri temi a questo connessi (salari, alloggi, igiene, ecc.), come da risoluzione votata nella Conferenza del 1937 (3).

CAPITOLO II

LEGISLAZIONE DEL LAVORO

A) Colonie straniere.

Possedimenti inglesi (4).

In oltre trenta possedimenti esistono sistemi legali per la fissazione di salari minimi. Essi presentano un carattere abbastanza semplice e si limitano per lo più a dare all'amministrazione il potere di fissare salari minimi nelle industrie, in cui i

(1) In ogni progetto di convenzione si trova un'apposita clausola a tale riguardo.

(2) Cfr. BALLADORE PALLIERI: *Diritto internazionale del lavoro*, in « Trattato di diritto del lavoro », diretto da Borsi e Pergolesi, vol. IV, Padova, 1939; B.I.T.: *Réglementation du contrat de travail des travailleurs indigènes*, Genève, 1939.

Delle oltre 60 convenzioni adottate dall'O. I. L., l'Italia ne ha ratificate 22 (una delle quali condizionatamente), estendendo l'applicazione di 3 di esse alle colonie (22^a sul contratto d'arruolamento marittimo; 23^a sul rimpatrio dei marittimi; 27^a sull'indicazione del peso dei grossi colli trasportati per via d'acqua); oltre l'applicazione, limitata ai territori coloniali, per la sua stessa natura, della convenzione (29^a) sul lavoro forzato. Ma se pur limitata è l'estensione formale « il complesso delle disposizioni particolari adottate nelle singole colonie si avvicina molto, o è addirittura equivalente, di quanto i testi deliberati dalle convenzioni internazionali si proponevano di conseguire »: DE MICHELIS: *L'Impero e le convenzioni internazionali del lavoro, Politica sociale*, anno IX (1936-'37), p. 9.

(3) Cfr. *Informazioni sociali*, 1937, 803 s.; GEMMA: *Il diritto internazionale del lavoro*, Padova 1938; RAPISARDI MIRABELLI: *Diritto internazionale amministrativo*, Padova 1939, 431 ss.

(4) Per lo studio dei problemi dell'amministrazione del lavoro nell'impero coloniale britannico notevole un'iniziativa del *Colonial Service*, cfr. « I.S. », 1939, LXXII, 572 s.

tassi vigenti siano considerati troppo bassi. In tal modo l'amministrazione ammette la necessità di far partecipare l'elemento indigeno alla prosperità dei territori coloniali; d'altra parte, se sorgono nuove industrie, i tassi legali possono rivelarsi utili impedendo la formazione d'un proletario di colore a bassi salari (1).

Una regolamentazione generale organica ha la Rhodesia in virtù di un'ordinanza del 23 novembre 1929 (Ordinance n. 59 of. 1929: *to the employment of natives*). Essa, in poco più di cento articoli, disciplina la formazione e interpretazione dei contratti, l'apprendistato, l'insolvibilità e il cambiamento di residenza dell'imprenditore, obblighi vari relativi alla sussistenza del lavoratore (alloggi, acqua potabile, prodotti farmaceutici ecc.), l'indennità infortuni, la risoluzione del contratto, le infrazioni contrattuali ecc. (2).

Similmente un Codice del lavoro del 7 febbraio 1929 (Ordinance n. 1 of 1929: *to provide a Labour Code of Nigeria*), in poche decine di articoli, regola, per la Nigeria, la formazione e interpretazione dei contratti, la disciplina indigena sulla prestazione d'opera all'estero, il lavoro delle donne e dei fanciulli, il contratto d'apprendistato, la risoluzione del rapporto di lavoro, le controversie tra imprenditori e lavoratori ecc. (3).

Nella legislazione sociale del lavoro in India (della quale possiamo qui far menzione, pur non dovendo considerarsi tale paese propriamente colonia) il governo s'è ispirato a tre principi fondamentali: non intervenire nello sviluppo delle industrie moderne di cui il paese ha urgente bisogno, benchè dopo la guerra, il governo abbia deciso di incoraggiare tutte le industrie nazionali; proteggere i lavoratori in ispecie le donne e i fanciulli; rispetto delle convenzioni internazionali. Membro dell'O. I. L., il governo dell'India ha via via ratificato assai numerose convenzioni, e sembra abbia effettivamente applicato nella sua legislazione i principî di queste convenzioni e anche quelli di parecchie raccomandazioni. Una certa coscienza dell'organizzazione professionale tra gli interessati ha contribuito allo sviluppo della legislazione sociale (4).

Benchè non si tratti di colonie, ma di Paesi già sotto man-

(1) Cfr. B.I.T.: *L'année sociale 1934-'35*, Geneve, 1936, I, p. 514 s. e per dati più recenti *Informations sociales*, 1938, vol. LXVI, pag. 373 ss.

(2) Il consiglio consultivo del lavoro indigeno (*Native Industrial Labour Advisory Board*), di istituzione relativamente recente, ha emanato numerose raccomandazioni sulla disciplina e protezione dei lavoratori indigeni, « I.S. », gennaio 1936, 351 ss.

(3) Cfr. « A.D.C.C. », 1929, III, pagg. 534 s. e per Basutoland « Official Gazette of the High Commissioner for Basutoland, the Bechuanaland and Swaziland », 12 maggio 1936, « I. S. » 27 luglio 1936, pagg. 126.

(4) Cfr. DAS: *La législation du travail de l'Inde*, « Revue internationale du travail », 1930, XXII pagg. 647 s. Recentissima è una legge sul pagamento dei salari (Act. n. IV of 1936, « The Gazette of India », 7 luglio 1935 e 2 maggio 1935; « I. S. », 6 luglio 17 ss.). Notevole pure un recente emendamento alla legge del 1934 sulle fabbriche (« The Gazette of India », 21 marzo e 2 maggio 1935; « I. S. » cit. 17).

dato o protettorato inglese, ricordo qui anche l'Irak e l'Egitto. Il parlamento dell'Irak ha votato una legge il 25 aprile 1936, legge che contiene una specie di sommario, se così si può dire, di codice di lavoro. In 39 articoli essa infatti disciplina la durata del lavoro, le ferie retribuite, il lavoro notturno, il lavoro delle donne e dei fanciulli, la riparazione degli infortuni sul lavoro, il diritto d'associazione sindacale, la previdenza e assicurazione, gli uffici di collocamento, i servizi ispettivi, la conciliazione e l'arbitrato, l'igiene e sicurezza professionale, il libretto d'identità dei lavoratori, i salari minimi (1).

In Egitto (che aveva già al principio di questo secolo qualche legge in materia, come quella del 1904, modificata dall'altra del 1922, sul lavoro negli stabilimenti pericolosi o insalubri, e un'altra del 1909 sul lavoro dei fanciulli in determinate industrie), un comitato ministeriale, istituito nel 1931, ha avuto il compito di elaborare un progetto di legge su ciascuna di queste materie: lavoro dei fanciulli; lavoro delle donne; riparazione degli infortuni sul lavoro; contratto di lavoro; sindacati operai; conciliazione e arbitrato. Sulle prime due materie sono state emanate due apposite leggi nel 1933 (rispettivamente n. 48 e n. 80). Nel 1932 è stato anche istituito un consiglio consultivo superiore del lavoro, avente lo scopo di collaborare col governo all'elaborazione delle leggi sociali e in genere all'elevamento della classe operaia. In esso v'è una rappresentanza dei lavoratori dell'industria e del commercio (2).

Tra la legislazione speciale ricordo l'ordinanza del governo di Hong-Kong (27 maggio 1932) su l'ammissione dei giovani al lavoro marittimo (*Employment of Young Persons at Sea Ordinance n. 13 of 1932*) (3); le ordinanze del Governo del Kenya del 30 novembre 1934 sulla riparazione degli infortuni sul lavoro (4) e del 12 maggio sull'impiego delle donne e ragazzi (5); la legge e i regolamenti 2 settembre 1935 del governo della Rhodesia del Sud sul lavoro nelle miniere (6); le ordinanze del Governo dell'Honduras del 20 novembre 1931 sull'impiego delle giovani e delle donne negli stabilimenti industriali (7); una legge del gennaio 1936 dello Stato malese

(1) « Iraq Government Gazette », 17 maggio 1936, « I.S. », 2 luglio 1936, 70 ss.

(2) *Les conditions de travail en Egypte*, « Revue internationale du travail », 1936, XXXIV, 91 ss. Cfr. nota 76 ter.

(3) Cfr. « I.S. », 5 settembre 1932, p. 362.

(4) « Supplement to the Kenya Official Gazette », 4 dicembre 1934, « I.S. », 14 gennaio 1935, p. 64.

(5) « The Official Gazette of the Colony and Protectorate of Kenya », 12 maggio 1935; « I.S. », 22 aprile 1935, p. 147. Per ritocchi al regolamento dell'immatricolazione della mano d'opera cfr.: « I.S. », 12 ottobre 1926, p. 70.

(6) « Southern Rhodesia Government Gazette », 6 settembre 1935; « I.S. », 28 ottobre 1935, p. 148.

(7) « Supplement to the British Honduras Gazette », 5 dicembre 1931; « I.S. », 10 febbraio 1932, p. 118.

non federato di Kedah, che si ispira a testi legislativi analoghi in vigore negli Stati malesi federati sulla limitazione del lavoro dei fanciulli (1); un'ordinanza del 1° aprile 1936 del Governo della Costa d'Oro sulla riparazione degli infortuni sul lavoro nelle miniere (2); un problema del 7 maggio del 1936 del protettorato del Bechuanaland sulla riparazione degli infortuni, in sostituzione della legislazione precedente (3). Un proclama poi del 20 marzo 1936, concernente lo stesso protettorato del Bechuanaland (4), presenta un particolare interesse perchè regola l'impiego di indigeni da parte di altri indigeni, ciò che è inconsuetudine nella legislazione sociale. Il proclama pone il principio della libertà di lavoro, nel senso che l'obbligazione del lavoratore indigeno non dà diritto all'imprenditore, pure indigeno, alla prestazione dei servizi della moglie del lavoratore, salvo il consenso sia di questa sia del marito, nè ai servizi d'alcuno dei figli, salvo il consenso del padre o del tutore, se il figlio ha meno di 16 anni o salvo il consenso del figlio stesso se questi ha più di 16 anni. Il lavoratore dev'essere remunerato in numerario o in natura. Tanto l'una che l'altra parte, per risolvere il contratto, deve dare il preavviso di un mese (5).

Copiosa è la legislazione successiva ad es. in materia di tu-

(1) *Kedah Government Gazette*, 11 gennaio 1936; « I.S. », 1° giugno 1936, p. 293 (regolamenti esecutivi sono stati pubblicati nel febbraio; « I.S. », *loc. cit.*).

(2) L'ordinanza si applica nei territori nord della colonia, « *Gold Coast Gazette* », 1° aprile 1936; « I.S. », 25 maggio 1936, p. 257.

(3) « *Official Gazette of the High Commissioner for Basutoland, the Bechuanaland Protectorate and Swaziland* », 15 maggio 1936; « I.S. », 4 luglio 1936, p. 65.

(4) « *Official Gazette of the High Commissioner for Basutoland, the Bechuanaland Protectorate and Swaziland* », 20 marzo 1936; cfr. « I.S. », 4 maggio 1936, p. 158.

(5) Notevole è il programma coloniale del Partito laburista, che ha tra l'altro pubblicato, in materia un apposito rapporto (*THE LABOUR PARTY: Policy Report n. 6: The Colonies*, London; cfr. « I.S. », 18 settembre 1935, p. 441 s.). Secondo tale programma un governo laburista dovrebbe ispirarsi a questi principi:

interdizione assoluta della schiavitù e del lavoro obbligatorio per imprese capitalistiche; lavoro obbligatorio ammesso nel solo caso che sia a vantaggio esclusivo degli indigeni e sia richiesto dalle consuetudini indigene; abolizione delle differenze di trattamento fiscale tra le varie categorie di indigeni, a seconda che lavorino o meno o lavorino alla dipendenza di bianchi, di immigrati o di altri indigeni;

il contratto di lavoro dev'essere un contratto di diritto civile senza sanzioni penali. Dev'essere concluso avanti un magistrato o un funzionario dell'amministrazione. Non deve avere validità inferiore a 6 mesi, al quale termine il lavoratore dev'esser di nuovo libero di offrire i suoi servizi;

tutte le professioni devono esser accessibili a uomini e donne senza distinzione di razza, colore o religione;

i sistemi di registrazione o passaporto esclusivi agli indigeni devono esser aboliti; deve essere incoraggiata l'organizzazione di sindacati operai indigeni;

deve aversi in ogni colonia un dipartimento dell'amministrazione, specialmente incaricato della protezione dei lavoratori indigeni per ciò che concerne il reclutamento, i tassi e la paga dei salari, gli infortuni sul lavoro, l'invalidità, l'alloggio e le altre condizioni interessanti la vita economica e sociale dei lavoratori;

L'O.I.L. dovrebbe stabilire, in collaborazione con la Commissione dei mandati, un codice generale, contenente disposizioni applicabili a tutte le colonie tropicali.

tela del lavoro delle donne e dei fanciulli nell'Africa orientale (1), in quella australe (2), nella Costa d'Oro (3), ed in altre colonie (4); per il lavoro marittimo nel Tanganika (5), per quello nelle miniere nell'Uganda (6), per quello d'interesse pubblico nelle Isole Gilbert (7) ed obbligatorio nell'Unione Sud africana (8), per gli infortuni sul lavoro nelle Isole Falkland, nella Giamaica (9) e nelle Isole sotto vento (10), per le malattie professionali nell'Isola Maurizio (11) e per istituti vari nelle Antille (12).

Possedimenti francesi.

Il regolamento del lavoro nelle colonie francesi costituisce ora un interessante capitolo del diritto coloniale. « Cet élément est essentiellement vivant, car il suit pas à pas la marche des populations indigènes vers le progrès et vers une adaptation à des stades de civilisation, se rapprochant de ceux des milieux européens. Par ailleurs, la législation ouvrière coloniale est chose fort délicate et il importe que son évolution soit à la fois universelles et fort prudente. Ce qu'enfin nul ne doit ignorer c'est que l'avenir de la colonisation moderne repose, beaucoup plus que d'aucun ne le croient, sur cette mise au point, qui s'associe d'une façon vraiment efficace les populations indigènes à l'effort social poursuivi dans le monde et dans chaque métropole » (13).

Per limitarsi a qualche dato recente, una organica e vasta regolamentazione del lavoro libero degli indigeni è contenuta nel decreto 19 gennaio 1933 per l'Indocina (14). Altre norme sono contenute nel decreto 21 settembre 1945, in modificazione del decreto 25 ottobre 1927 sul contratto di lavoro-

(1) « I.S. », 1938, LXVII, 323; 1939, LXIX, 26.

(2) « I.S. », 1938, LXV, 173.

(3) « I.S. », 1939, LXX, 179.

(4) « I.S. », 1939, LXXI, 134.

(5) « I.S. », 1938, LXV, 174.

(6) « I.S. », 9 nov. 1936, 248.

(7) « I.S. », 1937, LXXI, 281.

(8) « I.S. », 1939, LXXI, 283.

(9) « I.S. », 1938, LXV, 315.

(10) « I.S. », 1938, LXV, 314.

(11) « I.S. », 1937, LXIV, 242.

(12) « I.S. », 1938, LXVII, 323; 1939, LXX, 148.

(13) BESSON: *La législation du travail dans les Colonies françaises*, « R.I.T. », 1927, XVI, p. 555 s. Cfr. per dati legislativi PIC: *Traité élémentaire de législation industrielle*, 6^a ed., Paris, 1931, p. 523, nota 1^a, p. 571, nota 1^a 917. Per la Tunisia, cfr. *Résidence Générale de la République française à Tunis*, Rapport sur l'activité du Service de Protectorat en 1937-37, Tunis 1938, ampiamente sunteggiato nelle I.S. 1939, LXX, 255 ss.

(14) « Journal officiel de la République Française », 28 gennaio 1933; « I.S. », 13 marzo 1933, p. 358. Già notevole del resto era la legislazione precedente (cfr. « A.D.C.C. », 1932, II, p. 131 ss.) sul lavoro a termine, l'ispezione e gli infortuni sul lavoro, il controllo della mano d'opera, le controversie individuali (cfr. in proposito il dec. 19 aprile 1934, ivi, 1934, II, p. 244), ecc. Cfr. in specie il volume del B.I.T., *Problèmes du travail en Indochine*, 1937.

ro (1), e, relativamente al lavoro degli adolescenti e delle donne, nel decreto 23 maggio 1936 (2). Il lavoro indigeno, al Madagascar è regolato con decreto 22 ottobre 1935 (modificato con decreto 14 gennaio 1936), allo scopo di realizzare meglio la protezione del lavoro delle madri e dei giovanetti indigeni e di semplificare l'organizzazione e il funzionamento dell'Ufficio centrale del lavoro (3). In precedenza, con decreto del Governatore generale del 15 marzo 1929, erano stati costituiti consigli arbitrali del lavoro, consigli costituiti pure nell'Africa orientale francese con decreto del 1928 per la colonia dell'Alto Volta (4). Un decreto del 22 maggio 1936 fissa un organico e dettagliato statuto della mano d'opera indigena nella Costa francese dei Somali.

Al Togo il lavoro indigeno ha avuto una speciale regolamentazione col decreto 9 maggio 1928. Un ufficio del lavoro vi fu istituito con decreto 16 novembre 1929 e un ispettore della mano d'opera con altro decreto della stessa data. L'indennizzo degli infortuni sul lavoro è regolato nell'Africa occidentale francese col decreto 2 aprile 1932 (5) ed ivi è stato pure istituito un ispettorato del lavoro e mano d'opera indigena con decreto 20 gennaio 1932 (6). Un decreto del 21 dicembre 1935 (in esecuzione di quello precedente del 4 maggio 1932) ha regolato i rapporti della mano d'opera indigena (salari minimi, retribuzione in natura, durata massima del lavoro e dell'impegno ecc.) (7). Un altro decreto del 24 dicembre 1935 ha regolato l'immigrazione di lavoratori di colore nella Nuova Caledonia, tutelando i loro rapporti (in ordine ai salari, orario di lavoro, riposi, ecc.) (8).

In Algeria i decreti del 2 settembre 1932 (9) e del 23 ottobre 1933 (10) disciplinano l'igiene e la sicurezza del lavoro e il lavoro delle donne e dei fanciulli. In Tunisia, un decreto del Residente generale della Repubblica del 23 giugno 1933 ha esteso alla Reggenza la legge metropolitana del 23 aprile 1919 sulla giornata di otto ore (11). Pure in Tunisia,

(1) « Journal officiel de l'Indochine française », 28 settembre 1935; « I.S. », 15 giugno 1935, p. 363.

(2) « Journal officiel de la République française », cfr. « I.S. », 13 luglio 1936, p. 59 ss.

(3) Cfr. « Journal » cit., 18 gennaio 1936; « I.S. », 10 febbraio 1936, p. 166 e per la legislazione precedente dec. 25 settembre 1925, riformato con dec. 3 novembre 1928.

(4) Cfr. MONDAINI, *op. cit.*, p. 187 per altri cenni sulla legislazione francese.

(5) « Journal » cit., 8 aprile 1932; « I.S. », 6 giugno 1932, p. 375.

(6) « Journal » cit., 30 giugno 1932; « I.S. », 21 marzo 1932, p. 335.

(7) « Journal officiel de l'Afrique Equatoriale française », 1° gennaio 1936; cfr. « I.S. », 15 giugno 1936, p. 361.

(8) « Journal officiel de la République française », 4 gennaio 1936; cfr. « I.S. », 15 giugno 1936, p. 363.

(9) « Journal » cit., 20 ottobre 1933; « I.S. », 11 dicembre 1933, p. 369.

(10) « Journal » cit., 30-31 ottobre 1932; « I.S. », *loc. cit.*

(11) « Journal officiel tunisien », 1° luglio 1933; « I.S. », 21 agosto 1933, p. 317.

con decreto 25 gennaio 1935, sono stati istituiti un ufficio e un comitato consultivo del lavoro (1).

E' previsto che legislazione metropolitana sulla settimana lavorativa di 40 ore e sulle ferie sia estesa alle colonie con opportuni adattamenti.

Nel Marocco sotto protettorato francese, un dahir del 2 giugno 1936 ha istituito un comitato permanente di difesa economica, con funzioni consultive su tutte le questioni interessanti l'economia generale del Paese e in ispecie le questioni della mano d'opera. Il comitato ha provocato fra l'altro la determinazione di un salario minimo, fissato, con dahir 18 giugno, a quattro franchi giornalieri. Un altro dahir della stessa data ha stabilito norme relative al contratto di lavoro, a garanzia dei lavoratori (2).

Ancora nel Marocco sotto protettorato francese un decreto residenziale dell'8 luglio 1936 ha istituito un comitato superiore d'azione sociale e del lavoro con larga rappresentanza di imprenditori e di lavoratori. Il comitato ha funzioni consultive sui problemi che concernono i salariati del commercio, dell'industria e dell'agricoltura (« Vigie marocaine », 11 luglio 1936; « I. S. » 3 agosto 1936, 167). Nello stesso Marocco sono stati creati altri organismi economici, con competenza anche in materia di mano d'opera e precisamente un comitato permanente di difesa economica (2 giugno 1936) e (a questo coordinati) comitati economici regionali (1° luglio 1936).

In esecuzione del dahir 18 giugno 1936 sull'orario di lavoro giornaliero di 8 ore e settimanale di 48 ore, alcuni decreti bellici hanno determinato le categorie d'aziende nelle quali va applicato il dahir stesso (« Vigie marocaine » 7, 15, 18, 20, 23, 24 giugno 1936; 2, 6, 22, 23, 4, 30, 31 agosto 1936; 1, 12 settembre 1936; « I. S. » 20 luglio, 93; 12 ottobre 1936, 67).

La legge metropolitana del 20 giugno 1936 (e il relativo decreto d'applicazione 1° agosto 1936) sulle ferie annue retribuite; la legge metropolitana 21 giugno 1936 sulla settimana di 40 ore in alcune categorie d'aziende ed il decreto complementare del 12 luglio 1936 sulle malattie professionali sono stati dichiarati applicabili in Algeria e promulgati nel « Journal officiel de l'Algérie » (14 e 21 agosto 1936). Anche la legge metropolitana del 24 giugno 1936 sulla convenzione collettiva li lavoro è stata estesa, ma con alcuni adattamenti (ivi, 21 agosto 1936). Un decreto del 1° agosto 1936 ha fissato il metodo di determinazione dei salari

(1) « Journal » cit. alla nota precedente; « I.S. », 15 aprile 1935, p. 119. Su questo decreto ritorno più oltre a proposito della conciliazione delle controversie collettive.

(2) Cfr. « I.S. », 20 luglio 1936, p. 931. Cfr. pare, ivi, il dahir dell'8 giugno 1936 sull'istituzione di una direzione generale degli affari economici nell'amministrazione del protettorato e la prima attività dei nuovi organismi.

medi dei lavoratori agricoli. Un'apposita commissione, istituita annualmente per ogni regione agricola, con una rappresentanza anche indigena, compila le tabelle dei salari normalmente pagati, riferendosi agli accordi collettivi che siano stati, eventualmente, stipulati tra le competenti organizzazioni (« Journal » cit., 14 agosto 1936).

Anche per la Tunisia è stata decisa l'applicazione (con qualche adattamento) delle citate leggi metropolitane sulle 40 ore, le ferie pagate e le convenzioni collettive, con tre decreti del 4 agosto 1936 (« Journal officiel tunisien », 7 agosto 1936). Con altro decreto della stessa data sono state emanate norme sulla protezione dei lavoratori nelle imprese edilizie e nei lavori pubblici (« Journal » cit.; « I. S. » 12 ottobre 1936, 68).

Nell'Africa equatoriale francese è stato istituito un servizio regionale d'ispezione del lavoro alle dipendenze del governatore generale (decreto 24 luglio 1936; « Annales coloniales » 25 agosto 1936; « I. S. » 21 settembre 1936, 406). Con decreti di varia data sono pure stati emanati provvedimenti di natura sociale sui villaggi di colonizzazione, il vitto degli indigeni ecc. Da segnalare specialmente un decreto 25 giugno 1936 che ha creato l'Opera per la protezione dell'infanzia e della maternità indigena dell'A. E. F. (« I. S. » cit., 407).

Nel Camerun sotto mandato francese, notevole è una circolare dell'Alto commissario, in data 1° maggio 1936, illustrativa del decreto 9 luglio 1925, che costituisce la legislazione fondamentale in materia di lavoro indigeno (« Journal officiel du Cameroun » 1° giugno 1936; « I. S. » cit., 407 s.).

Nell'Indocina il governatore generale ha nominato una commissione (con rappresentanza anche indigena) incaricata di presentare progetti per l'adattamento della legislazione sociale metropolitana (decreto 15 luglio 1936; « Dépêche coloniale », 19 agosto 1936).

Con altro decreto dello stesso governatore generale 10 febbraio 1936 sono state dettate nuove norme sul libretto di lavoro. Il libretto ha lo scopo di documentare l'identità del titolare, il villaggio di appartenenza, la natura e durata del contratto (che non può essere superiore a un anno, salvo riconferma), il salario convenuto e le modalità di pagamento (« Journal officiel de l'Indochine française », 19 febbraio 1936; « I. S. », 21 settembre 1936, 405 s.).

Tra i provvedimenti ulteriori, di particolare importanza è il decreto del 7 aprile 1938 sulla mano d'opera indigena e assimilata nel Madagascar, con norme sul contratto di lavoro, il

lavoro delle donne e dei fanciulli, gli infortuni, le ferie, il preavviso, la vigilanza, la conciliazione e l'arbitrato ecc. (1).

Nell'Africa occidentale sono state emanate norme dirette all'unificazione della durata del lavoro (2), alla disciplina del risarcimento per infortuni, al contratto di lavoro, al lavoro familiare ecc. (3).

Possedimenti belgi e olandesi.

Una cospicua legislazione è in vigore nel Congo belga (4), anche in applicazione di convenzioni internazionali. Un'ordinanza di amministrazione generale dell'8 settembre 1932 (5) ha introdotto, nella legislazione sul contratto di lavoro, il principio del certificato d'attitudine fisica, inserito nel libretto di lavoro, per ogni lavoratore al servizio d'impresе commerciali, industriali o agricole, private o pubbliche (6).

Molto notevole pure è la legislazione sociale sul lavoro indigeno nelle Indie olandesi (7), dove si tende a sopprimere le ultime forme di prestazioni forzate (heerendisten) (8).

Il reclutamento dei lavoratori indigeni per impiego all'estero è stato regolato con ordinanza del governatore generale 8 dicembre 1936 n. 65 (9). Altre ordinanze concernono le migrazioni interne (10), la lavorazione dello zucchero (11), ecc. (12).

Possedimenti spagnoli.

Nei possedimenti spagnoli del Golfo di Guinea e nell'Isola di Ferdinando Po fu creato, con ordine reale del 17 luglio 1928, un Patronato degli indigeni, incaricato di vegliare sul benessere e lo sviluppo intellettuale e morale degli indigeni,

(1) *Journal officiel de la République française*, 12 aprile 1938, I.S. 1938, LXVII, 318 ss., promulgato in colonia con dec. 26 aprile, *Journal officiel de Madagascar*, 30 apr. 1938.

(2) Cenni nelle « I.S. », 1938, LXVII, 321 s. Per la Martinica, cfr. ivi 1939, LXX, 409.

(3) « I.S. », 1936, LX, 477 ss.

(4) Cfr. *Annuaire de documentation coloniale comparée* (Bruxelles), 1934, I, 232 s.; LEGONIS, *Les problèmes du colonat blanc au Congo belge*, R.I.T. 1936, vol. XXXIV, 515 ss.

(5) « Bulletin administratif du Congo belge », 10 settembre 1932; « I.S. », 26 dicembre 1932, p. 434.

(6) Tra l'attività di assistenza sociale da segnalare è l'opera svolta dal *Foyer social indigène d'Elisabethville* (Congo belga); cfr. COUSSEMENT: *Vingt-cinq ans de vie missionnaire bénédictine* (numero speciale del *Bulletin des Missions*, sunteggiato in « I.S. », 15 giugno 1936, p. 362 s.).

(7) Cfr. « A.D.C.C. », 1932, I, p. 363 s.

(8) Cfr. il dec. del governatore generale delle Indie Olandesi (*Staatsblad van Nederlandsch Indie*, 1934, n. 661); « I.S. », 4 febbraio 1935, p. 158, ed altri successivi, ivi, 1935, vol. LXI, 318.

(9) « I.S. », 1937, vol. LXI, 215.

(10) « I.S. », 1938, LXVIII, 34 s.

(11) « I.S. », 12 ottobre 1936, 70.

(12) Cfr. l'ordinanza 4 maggio 1936 in riforma del reclutamento dei lavoratori indigeni, *Staatsblad van Nederlandsch-Indie*, 1936, n. 208, « I.S. », 3 agosto 1936, 167 ss.

considerati come minori, verso i quali l'amministrazione coloniale ha dei doveri di tutela (1).

Un decreto del governatore generale dei territori spagnoli del Golfo di Guinea, del 12 febbraio 1935 (2), contiene una regolamentazione dei contratti di lavoro, che raggruppa e completa provvisoriamente le norme in vigore in materia di lavoro indigeno (cfr. in specie il decreto 27 settembre 1934) (3), in attesa di una nuova regolamentazione. Le disposizioni del decreto vertono sulla durata del lavoro, i riposi, le assenze, i salari, i debiti, l'alimentazione, l'alloggio, il vestiario, i bisogni sanitari, i cattivi trattamenti, particolari situazioni per le donne e fanciulli e la risoluzione del contratto.

Possedimenti portoghesi.

La disciplina più ampia e più evoluta si ha col codice del lavoro indigeno del 6 dicembre 1928 per le colonie portoghesi d'Africa (*Codigo do trabalho dos indigenos nas colónias portuguesas de Africa*, decreto 6 dicembre 1928, n. 16199). Esso vuol essere in armonia, come spiega il proemio (4), coi più elevati principii di diritto umano, proclamati dalle conferenze e congressi internazionali, da quello di Vienna del 1815 al Patto della Società delle Nazioni. È un codice assai minuzioso, nei suoi 428 articoli, ma che lascia tuttavia un margine regolamentare ai governatori coloniali, per un opportuno adattamento alle situazioni locali.

Dalla creazione del « curatore generale » — rappresentante dello Stato nell'azione di tutela degli indigeni, specie per quanto riguarda la conclusione dei contratti di lavoro e l'esecuzione delle clausole di essi — alle disposizioni relative al reclutamento, che deve essere debitamente autorizzato dall'autorità amministrativa (la quale deve facilitarlo nelle regioni più convenienti, ma facendo capire al tempo stesso agli indigeni che non sono obbligati a ingaggiarsi); alle norme relative al modo, durata, condizione del contratto di lavoro, che deve essere stipulato alla presenza delle autorità competenti (salvo il caso che il domicilio abituale del lavoratore si trovi nella regione dove deve eseguirsi il lavoro, oppure che il lavoratore s'ingaggi di sua iniziativa); alle misure protettrici del

(1) Cfr. MONDAINI, *op. cit.*

(2) « Boletín oficial de los Territorios españoles del Golfo de Guinea », 15 febbraio 1935, « I.S. », 8 luglio 1935, p. 735.

(3) Cfr. « Boletín » cit., 1° ottobre 1934, « I.S. », 14 gennaio 1935, p. 64 s.

(4) Dal lungo proemio: « O diploma hoje publicado sobre o regime do trabalho indigena nas colónias portuguesas de Africa não se pode dizer que apenas está em harmonia com os maiores principios de direito humano proclamados nas Conferências e Congressos internacionais, desde o de Viena de 1815 até os da actual Sociedade das Nações ».

Il nuovo codice abroga il precedente regolamento generale del lavoro indigeno del 14 ottobre 1914.

lavoro muliebre, della maternità e dell'infanzia; a quelle relative alla sicurezza, all'alimentazione, al vitto, all'alloggio, alle cure mediche e igieniche dei lavoratori, agli infortuni sul lavoro, al rimpatrio alla scadenza del contratto e così via: noi abbiamo — sulla carta almeno, come osserva il Mondaini — un modello di legislazione sociale (1).

A tacere di alcune parziali integrazioni o riforme (2), è ora da segnalare il nuovo ordinamento orientato in senso corporativo. La costituzione approvata con plebiscito 19 marzo 1933 (ed entrata in vigore l'11 aprile successivo), definisce lo Stato stesso come repubblica unitaria e corporativa (art. 5) e dedica un apposito titolo (VIII, artt. 29-41) all'ordinamento economico-sociale, concepito come ordinamento nazionale corporativo. La costituzione è integrata da vari decreti-legge del 23 settembre 1933, tra i quali uno contenente lo « Statuto del lavoro nazionale », in parte ispirato alla « Carta del lavoro » italiana (3).

La nuova costituzione non è rimasta senza riflessi nell'ordinamento coloniale portoghese. In seguito ad essa è stato infatti promulgato un nuovo « Atto coloniale » (decreto numero 22465 dell'11 aprile 1933) (4), che stabilisce le garanzie generali, il regime dell'indigenato, il regime politico e amministrativo, le garanzie economiche e finanziarie. Lo Stato tra l'altro garantisce la protezione e la difesa degli indigeni coloniali, conformemente ai principi d'umanità e di sovranità, alle disposizioni dello stesso Atto coloniale e alle convenzioni internazionali, già stipulate o che saranno stipulate in seguito. Le autorità coloniali devono impedire e punire, in conformità alle disposizioni legali, tutti gli abusi commessi contro le persone ed i beni degli indigeni. Lo Stato creerà istituti pubblici o promuoverà istituzioni private, nazionali, in favore dei diritti degli indigeni o per la loro assistenza. Saranno garantiti agli indigeni la proprietà e il possesso delle loro terre e colture; questo principio dev'essere rispettato in tutte le concessioni accordate dallo Stato. Il lavoro degli indigeni a servizio dello

(1) *Op. e loc. cit.*

(2) Ad es. per la colonia d'Angola con dec. 25 aprile 1931, n. 219 è stata riformata la competenza penale per infrazioni al codice del lavoro 6 dicembre 1928, n. 16199, e con dec. 30 gennaio 1930, n. 256 (integrato con dec. 27 gennaio 1934, n. 561) è stato organizzato un tribunale arbitrale (*Tribunal de Arbitros Avindores*). Importante è la regolamentazione degli infortuni sul lavoro a Curaçao (sunteggiata in « I.S. », 1938, vol. LXVI, 341 ss. Notevole pure il dec. n. 27063 de 12 ottobre 1936 diretto ad agevolare la permanenza dei lavoratori nelle colonie di San Tomà e Principe, ivi, 1937, vol. LXIV, 158 s.

Tra i rappresentanti dei governi del Portogallo e dell'Unione Sud Africana l'11 settembre 1928 fu stipulata una convenzione per il reclutamento della mano d'opera indigena di Mozambico. E' stata poi anche stipulata una revisione parziale per ciò che concerne il numero dei lavoratori reclutati nel Mozambico, i loro diritti e la ritenuta del salario; cfr. « I.S. », 14 gennaio 1935, p. 65 s.

(3) Cfr. PERGOLESI: *Diritto sindacale comparato*, Bologna, Zanichelli, 1934, p. 146 ss.

(4) « Diario do Governo », 1ª serie, n. 83; cfr. « I.S. », 12 giugno 1933, p. 383 s.

Stato o di corpi amministrativi sarà retribuito. Sono proibiti tutti i sistemi secondo i quali lo Stato s'impegna a fornire lavoratori indigeni a qualsiasi impresa di sfruttamento economico, e tutti i sistemi secondo i quali gli indigeni di qualunque circoscrizione sarebbero obbligati a fornir lavoro, a qualsiasi titolo, a tali imprese. Lo Stato potrà costringere gli indigeni solo a lavori pubblici d'interesse generale per la collettività o ad attività di cui risentano beneficio o infine in esecuzione di decisioni giudiziarie di carattere penale o per l'adempimento di obbligazioni fiscali. Il regime del contratto di lavoro degli indigeni si basa sulla libertà individuale e sul diritto a un giusto salario e all'assistenza. L'autorità pubblica interviene in tali contratti a solo scopo di controllo.

Con successivi decreti n. 23228 e 23229 del 15 novembre 1933 (1) il Governo portoghese ha promulgato la Carta organica e la riforma amministrativa dell'impero coloniale, che sulla protezione e difesa degli indigeni contiene disposizioni speciali a complemento di quelle dell'Atto coloniale.

E' compito di tutte le autorità amministrative coloniali assicurare agli indigeni l'esercizio dei loro diritti, il rispetto delle loro persone e dei loro beni, la difesa contro ogni vessazione di cui potrebbero esser vittime e assicurare il pagamento dei salari loro dovuti. Le autorità e i coloni devono proteggere gli indigeni; è loro dovere vegliare al mantenimento e allo sviluppo delle popolazioni, contribuendo in ogni occasione al miglioramento delle loro condizioni di vita; hanno il dovere d'incoraggiare le iniziative tendenti a favorire gli indigeni e ad accrescere il loro attaccamento alla patria portoghese. Lo Stato non impone agli indigeni forma alcuna di lavoro forzato per scopi privati e vieta d'esiger da essi una tale prestazione, ma desidera vederli procurarsi, col lavoro, i loro propri mezzi di sussistenza. La libertà di scegliersi il lavoro che essi preferiscono, per conto proprio od altrui, è garantito agli indigeni sulle loro terre o su quelle loro riservate nel territorio dell'impero. Lo Stato si riserva tuttavia il diritto di guidarli, proponendosi di inculcare, nel loro proprio interesse, i metodi di lavoro suscettibili di migliorare le loro condizioni individuali e sociali. Sarà istituito un sistema ispettivo del lavoro dipendente direttamente dal ministero delle colonie e sarà tenuto conto dello stato di evoluzione dei popoli indigeni. Questi avranno statuti speciali che, ispirandosi al diritto pubblico e privato portoghese, stabiliranno regimi giuridici di transizione, tenendo conto dei loro usi individuali, familiari e sociali, nella misura in cui non siano incompatibili con la morale, i principii

(1) «Diario do Governo», 1ª serie, n. 261; cfr. «I.S.», 22 gennaio 1934, p. 154.

di umanità o il libero esercizio della sovranità portoghese. E' compito dell'autorità procurare il miglioramento progressivo dei costumi indigeni (1).

B) Colonie italiane.

Rilievi generali. (*)

Il rapporto di lavoro è disciplinato con provvedimenti formalmente distinti (2) ed anche con sistemi normativi diversi, in Libia e in A. O. Nella prima colonia infatti si è provveduto estendendo gran parte della legislazione metropolitana, con alcune modifiche; nella seconda invece si è provveduto, prevalentemente, con due appositi decreti del governatore generale, uno per i lavoratori manuali ed uno per gli impiegati. Quest'ultimo sistema appare preferibile al primo perchè costituisce una specie di piccola codificazione, che evita gli inconvenienti, più volte lamentati, della legislazione frammentaria (3).

Il sistema adottato per l'A. O. (4) è stato agevolato, dal punto di vista economico, dalla direzione unitaria impressa immediatamente a tutte le varie attività produttive e, dal punto di vista giuridico, dagli straordinari poteri normativi attribuiti (per l'eccezionalità della situazione politica) al governatore generale.

I principii generali della tutela del lavoro sono tuttavia comuni e entrambe le colonie e alla stessa metropoli.

Distinto dal regolamento per i metropolitani (e stranieri equiparati) è quello per le popolazioni indigene, ma anche queste ultime sono tenute nella necessaria considerazione, affinché, da una graduale evoluzione della propria rudimentale economia, possano raggiungere quelle superiori forme di vita sociale, che meglio si addicono alle loro possibilità. Il lavoro nazionale e il lavoro indigeno non costituiscono nella economia italiana fattori divergenti: anzi, essi si integrano in quanto possono coesistere politicamente ed economicamente in

(1) Per le colonie portoghesi d'Africa cfr. le convenzioni con l'Unione Sud africana, « I.S. », 1939, LXX, 410.

(*) Sulle fonti normative e gli organi di elaborazione e applicazione della legislazione del lavoro, cfr. PERGOLESI, *Diritto coloniale del lavoro* cit., cap. II e III e *Appendice* relativa; SEGA, *Rapporti di lavoro e ordinamento corporativo nell'A. I.*, 2ª ed., Milano 1940 e bibliografia cit. *Codice del lavoro per l'A. I. e relativo Supplemento* a cura del Ministero A. I.

(2) Cfr. PERGOLESI, *Il problema della codificazione*, cit.

(3) Sulla disciplina del rapporto di lavoro, anteriormente alle norme in vigore, cfr. EBNER, *Il contratto di lavoro e il contratto d'impiego privato in colonia*, Atti II Congresso studi coloniali (1934), vol. V, 140.

(4) « Vera Carta del lavoro speciale per la mano d'opera bianca »: MONDAINI, *I problemi del lavoro nell'Impero*, « Rass. econ. A. I. », 1937, 752.

ogni settore, con mansioni ben finite, in dipendenza delle rispettive posizioni di razza.

A tal fine è da porre in rilievo che si tende a superare, laddove è possibile e in ispecie nel campo agrario, il sistema salariale per rendere i lavoratori compartecipi negli utili aziendali od anche piccoli proprietari (1). I sistemi sono molteplici, da quelli di colonizzazioni (2) ai regimi speciali di compartecipazione, sia per la Libia (3) sia per l'A.O.I. (4), al caratteristico istituto economico-giuridico del contratto di piantagione (*mugarsa*) (5). Basti qui questo accenno, non rientrando propriamente l'argomento nel diritto del lavoro.

Cittadini libici.

Ai cittadini libici sono espressamente estese (sempre « in quanto applicabili »:

le norme relative al *collocamento*, di cui al r. d. 29 luglio 1937 n. 2022, e precisamente a quelle determinate categorie e circoscrizioni territoriali, che sian fissate con dec. Min. A. I., di concerto coi Min. finanze e corporazioni, sentito il Governatore generale e il Consiglio superiore coloniale. Col decreto stesso sono stabilite le norme regolamentari (articolo 19¹⁻² r. d. cit.);

le norme sul *libretto* di lavoro, di cui alla l. 16 gennaio 1935 n. 112, esteso con r. d. 21 agosto 1936 n. 1863. L'istituzione del libretto è demandata al Governatore generale, sentito il competente consiglio coloniale dell'economia corporativa (art. 5 r. d. 1936 cit.). Tale facoltà il Governatore ha esercitato con dec. 20 ott. 1937 n. 23336 (*Boll. Uff. Libia* 1 nov. 1937 n. 45), approvando il modello del libretto e rinviando per la determinazione delle categorie e delle circoscrizioni ai contratti tipo

(1) E ciò anche per gli indigeni, come risulta per la Libia dal r. d. 3 aprile 1937, n. 896. In base a tale decreto infatti, e in analogia a un sistema già in vigore per i nazionali, i terreni del patrimonio della colonia possono esser dati in concessione, anche a titolo gratuito, a coltivatori indigeni e loro famiglie, per l'avvaloramento agrario e con successivo trasferimento in proprietà. Sulla stipulazione del contratto colonico con famiglie, il cui capo sia imparentato col proprietario o concessionario, cfr. il dec. gov. 14 dicembre 1937, n. 24765, « *Rass. econ.* » cit., 1938, I, 874 e « *Boll. uff. Libia* » 21 marzo 1938 e il dec. min. 28 marzo 1938, n. 400376, « *Boll.* » cit., 11 marzo 1938, n. 19 e « *Rass.* » cit., 1938, 1185.

(2) Cfr. pure r. d. l. 29 dicembre 1936, n. 2467; r. d. l. 14 ottobre 1937, n. 1897; r. d. l. 17 maggio 1938, n. 701; *Relazione sui programmi di colonizzazione demografica dell'Impero da parte dell'Opera naz. combattenti*, « *Rass. econ.* » cit., 1938, I, 738 ss.

(3) Cfr. il contratto collettivo per compartecipanti nelle aziende agricole della Libia occidentale, « *Rass. econ. A. I.* », 1937, 884, insostituzione del contratto di salariato.

(4) Cfr. PESCE, *La compartecipazione nelle concessioni agricole in A. O.*, « *Il consulente legale dell'agricoltore* », 1938, 57 ss.

(5) Cfr. per cenni bibliografici PERGOLESI, *Corporativismo coloniale*, Roma, 1937, p. 100.

di lavoro (§ 11), o, in mancanza di questi, a propri provvedimenti (1);

le norme sul *lavoro delle donne e dei fanciulli*, contenute nella l. 26 aprile 1934 n. 653, in virtù del r. d. 3 aprile 1937 n. 1253. L'età dei cittadini libici, ai fini dell'art. 3 l. 1934 cit., è determinata a norma dell'art. 218 r. d. 27 giugno 1935 n. 2167 sull'ordinamento giudiziario della Libia (art. 2); non si applica ai fanciulli libici il disposto dell'art. 7^a della stessa legge (articolo 3). Il Governatore generale tra l'altro ha il potere di determinare con proprio decreto i lavori pericolosi, faticosi e insalubri di cui all'art. 10 e all'estensione del divieto del lavoro notturno previsto dall'art. 12 della legge (art. 4), nonchè di disciplinare, nelle aziende con personale musulmano, il lavoro notturno delle donne e dei fanciulli in determinati periodi e ricorrenze, secondo le tradizioni e le consuetudini religiose (art. 6).

Di tali tradizioni e consuetudini è anche da tenersi conto nei dec. del Governatore relativi alla disciplina dell'orario di apertura dei negozi e degli esercizi di vendita (r. d. 25 giugno 1937, n. 1378, art. 2).

In materia d'*impiego privato* s'applicano gli usi e consuetudini locali (2), salva convenzione espressa di osservanza della legislazione metropolitana in materia (cfr. art. 2 r. d. 1936 n. 1331) (3).

Un'organica disciplina economica e giuridica hanno i lavoratori libici addetti dipendenti dalle imprese appaltatrici di opere pubbliche e private adibiti a lavori attinenti all'*industria edile, stradale ed estrattiva*, in virtù del *contratto tipo* 29 settembre 1937. Tale contratto determina le norme relative all'ammissione al lavoro, al periodo di prova, e alla durata del rapporto, alla disciplina e gerarchia, alle qualifiche e alle tariffe (minime e massime) alla fornitura di acqua e di generi alimentari, al trasporto dal luogo d'ingaggio al luogo di lavoro. I contravventori sono puniti dall'autorità politica locale con provvedimenti di polizia.

Le *controversie* tra cittadini libici o fra cittadini metropolitani o stranieri e cittadini libici, derivanti dall'applicazione dei

(1) Alcune categorie sono state determinate con dec. gov. 26 gennaio 1938, n. 7, « Boll. Uff. Libia » 11 febbraio 1938, n. 7, « Rass. econ. A. I. » 1938, I, 783) ed altre con successivi decreti del 17 marzo 1938, « Boll. » cit., 11 aprile 1938, n. 16, « Rass. » cit., 1938, I, 921), 20 febbraio 1939, « Boll. » 11 aprile 1939, n. 16).

(2) Oltre la bibliografia citata in precedenti note, cfr. FRANCOLINI, *Il lavoro nell'Africa musulmana*, Soc. antischiavista d'Italia, Roma, 1934; CABRINI, *La disciplina del contratto scritto di lavoro per la mano d'opera indigena*, in « Atti III Congresso studi coloniali », 1937, Firenze, 1937, 264 ss., con riferimento al disegno di convenzione votato dalla XX Sessione della Conferenza internazionale del lavoro (Ginevra, giugno 1936) sulla disciplina di alcuni sistemi particolari di reclutamento dei lavoratori.

(3) A proposito dell'indennità di licenziamento, cfr. corte appello Libia, 13 maggio 1936, « Rass. econ. A. I. », 1937, 781.

« contratti tipo », sono risolte come quelle tra metropolitani o tra questi e stranieri (cfr. art. 33¹ r. d. 29 aprile 1935 n. 2006). Se tutte le parti sono cittadini libici, gli esperti debbono avere entrambi la cittadinanza libica; se una sola delle parti è libica, il corrispondente esperto deve avere la cittadinanza libica. Gli esperti cittadini libici sono scelti con riguardo, possibilmente, alla religione delle parti o della parte in causa, in uno speciale albo formato al principio di ogni anno dal presidente della Corte di appello di Tripoli, su designazione del competente Consiglio coloniale dell'economia corporativa (articolo 33 2-3).

Sudditi dell' A. O.

Nei rapporti concernenti impiegati sudditi dell'A. O. si applicano gli usi e le consuetudini locali (1), se le parti non abbiano convenuto esplicitamente l'osservanza della legislazione metropolitana in materia (art. 2 r. d. 1937 n. 1051).

Per la *mano d'opera* abbastanza diffuse sono le norme emanate per l'Eritrea con dec. gov. 1 settembre 1916 n. 2631, dirette a tutelare la libertà del consenso e le condizioni dei lavoratori indigeni e insieme l'esecuzione degli obblighi da loro assunti verso i datori di lavoro (2).

Una speciale tutela hanno i ragazzi di età inferiore ai 14 anni, in quanto è fatto divieto di allontanarla dall'ambiente familiare per adibirli in servizi e lavori di qualunque specie con o senza retribuzione presso persone estranee. I ragazzi dai 10 ai 14 anni possono essere tuttavia adibiti a lavori stradali ed edili, purchè nelle vicinanze delle rispettive abitazioni (dec. Alto Commissario 6 aprile 1936 n. 757, *Boll. Uff. Eritrea* 6 aprile 1936 n. 21 (3)).

Per la disciplina della *mano d'opera* industriale indigena in Somalia, e la determinazione dei relativi salari, è stato emanato un apposito decreto governatoriale in data 31 luglio 1930 n. 8220 (4).

(1) Nell'impero etiopico i contratti di locazione d'opere erano prevalentemente redatti in iscritto, con minutissime descrizioni delle prestazioni, dato che la previsione delle parti doveva provvedere alla mancanza di regolamenti o codici e di qualsiasi legislazione; TREVISANI, *Alle fondamenta dell'Impero*, Addis Abeba, 1936, p. 3. Sull'argomento, cfr. GRIAULE, *Le travail en Abissinie*, « Revue internationale du travail », 1931, vol. XXIII, p. 185 ss.; MANDILLO, *Il lavoro in Abissinia*, « Riv. lav. », 1936, n. 1, p. 15.

(2) Cfr. l'esposizione del CUCINOTTA, *op. cit.*, p. 490 s. e lo studio del ROLLINI, *Le régime et l'organisation du travail des indigènes en Erythrée*, ne « Le régime et l'organisation du travail des indigènes dans les colonies tropicales » (Institut colonial international, Session de Bruxelles de 1929), Bruxelles, 1929, p. 299 s.

(3) Per disposizioni speciali relative alla Residenza di Tessenet, cfr. il decreto 25 aprile 1938, in « Boll. Uff. Eritrea », 15 maggio 1938 e « Rass. econ. A. I. », 1938, 1186.

(4) « Boll. Uff. Somalia italiana », 1930, p. 183. Cfr. pure i decreti gov. per le bonifiche della zona di Genale in Somalia 10 maggio 1929, n. 7475 e 20 gennaio 1930, n. 7937, in « Codice del lavoro A. I. » cit.; PERGOLESI, *Corporativismo coloniale* cit., p. 100 s.

Sulla tutela del personale indigeno adibito al servizio degli autocarri, con particolare riguardo all'assistenza sanitaria, cfr. il dec. Governo. 8 marzo 1938 (*Giornale Uff.* 2 agosto 1939).

Un apposito ufficio di collocamento della gente di mare indigena di prima categoria è stato istituito a Massaua (dec. gov. 23 nov. 1930 n. 5110, *Boll. Uff. Eritrea* 30 nov. 1930 n. 22).

Norme generali, più di recente, sono state emanate con ordinanza del Governo generale d'Etiopia del 5 giugno 1936 n. 1710. In base ad esse, con disposizione che si ispira sostanzialmente ai principî della Carta del lavoro (§ XII¹), « il salario da corrispondere, per le prestazioni della mano d'opera indigena, in qualunque manifestazione e speculazione dell'attività manuale, è disciplinato dai governi in relazione alle condizioni di vita, al rendimento di lavoro, alle possibilità della produzione e alle inderogabili esigenze di ordine militare » (art. 1¹) (1). Presso ogni governo può essere istituito un apposito « organo di regolamentazione della mano d'opera », che fissi per tutte le categorie di lavoratori indigeni, con periodicità mensile, i minimi ed i massimi dei salari da corrisponders. Lo stesso organo può anche funzionare, al bisogno, da ufficio di collocamento, sempre per la mano d'opera indigena, col compito della tenuta dell'anagrafe dei lavoratori e della fissazione, in caso di disoccupazione, di turni della mano d'opera richiesta dall'autorità militare e dalle imprese private (art. 2). Sanzioni penali sono previste per i contravventori (cfr. art. 3) (2).

In forza del successivo dec. del governatore generale del 1937 n. 83 (§ 42), i datori di lavoro, che occupano anche mano d'opera indigena, non possono igaggiare di questa una percentuale superiore al 30 % della totale mano d'opera impiegata, salvi casi speciali per i quali le relative percentuali, su richiesta del datore di lavoro, siano proposte di volta in volta dall'Ufficio del lavoro ed autorizzate dai Governi (art. 35²) (3).

(1) Cfr. ad es., tra le più recenti, le tariffe pel governatorato dei Galla e Sidama 20 maggio 1937, n. 161 e per la Somalia 8 marzo 1937, n. 12395 (per i lavoratori di Mogadiscio cfr. i massimi di paga pubblicati in « *Rass. econ. A. I.* », 1937, 581).

(2) Cfr. il decreto gov. Somalia 26 ottobre 1937, n. 15069 (« *Boll. Uff. Somalia* », 31 gennaio 1938, n. 2), col quale, nell'intento di adottare provvedimenti diretti a una migliore sorveglianza sulla mano d'opera indigena esistente in Mogadiscio, è disposta l'istituzione di quattro registri, di cui uno per il personale specializzato, uno per i canali, ed altri due per le donne e il personale di servizio. I lavoratori indigeni son tenuti ad iscriversi; ad essi è rilasciato, dall'ufficio del lavoro di Mogadiscio, il libretto di lavoro, il cui possesso è condizione di assunzione da parte del datore di lavoro.

Pure per la Somalia è da ricordare nuovamente l'ordinanza del Capo della circoscrizione marittima 1° settembre 1935, relativa al lavoro portuale (cfr. cap. II, § 9), in quanto applicabile agli indigeni.

Per la determinazione delle paghe, cfr. dec. gov. Somalia 11 dicembre 1935, n. 11246, 8 marzo 1937, n. 12399; dec. Alto commissario 9 marzo 1936, n. 7509, 22 marzo 1936, n. 7535; dec. gov. Galla e Sidama 20 marzo 1937, n. 161, « *Cod. lav. A. I.* » cit., p. 63.

(3) Sulla politica in materia di lavoro indigeno, cfr. le dichiarazioni di S. E. TERUZZI alla Camera dei Deputati, 18 marzo 1938.

Lavoro forzato.

Sin qui si è parlato del lavoro libero degli indigeni. Quello obbligatorio o forzato, come si è già detto, è virtualmente abolito, ma continua ancora in regime transitorio. Nelle nostre colonie è regolato dal r. d. 18 aprile 1935 n. 917 (1), in esecuzione della convenzione internazionale di Ginevra del 28 giugno 1930, già ratificata dall'Italia con legge 29 gennaio 1934 n. 274 (cfr. il preambolo del citato r. d.). L'articolo 23 della convenzione prescrive infatti che « le autorità competenti debbono promulgare una regolamentazione completa e precisa sull'impiego del lavoro forzato ed obbligatorio », secondo gli obblighi assunti dalle Alte Parti contraenti con la convenzione stessa.

Il Governo italiano aveva urgenza di adempiere nel modo più rapido possibile a tali obblighi, in vista delle formali dichiarazioni fatte dalla nostra delegazione a Ginevra e dal Governo stesso in Parlamento, per la totale ed immediata soppressione del lavoro forzato che, del resto, non esisteva di fatto nelle colonie italiane, se non a titolo del tutto eccezionale (2).

Agli effetti del decreto costituisce lavoro forzato od obbligatorio ogni lavoro o servizio richiesto ad una persona con minaccia di una pena qualunque e per il quale la persona stessa non si sia offerta spontaneamente (art. 1). E' vietato tale lavoro: a) nell'interesse dei privati in ogni caso e sotto qualunque forma; b) come pena collettiva a carico di un'intera collettività per reati commessi da qualcuno dei suoi membri; c) per lavori sotterranei da eseguire nelle miniere (art. 2).

Non è considerato lavoro forzato: a) ogni lavoro o servizio, a cui venga assoggettata una persona a norma delle disposizioni sul servizio militare obbligatorio in vigore in colonia e che sia prestato per lavori di carattere puramente militare; b) ogni lavoro o servizio, che per legge o consuetudine, vigente nel Regno, rientri fra gli obblighi civili normali; c) ogni lavoro o servizio richiesto ad una persona come conseguenza di una condanna penale pronunciata per decisione giudiziaria, a condizione che esso sia eseguito sotto la sorveglianza ed il controllo delle autorità pubbliche e che la detta persona non sia messa a disposizione di privati, siano questi individui, ditte, società od enti morali; d) ogni lavoro o servizio richiesto nei casi di forza maggiore, come guerra, calamità e sinistri, o minacce di essi, quali incendi, inondazioni, carestie, terremoti,

(1) Era prevista l'emanazione di norme esecutive da parte dei governatori di ciascuna colonia (art. 18).

(2) Cfr. rel. SCHANZER della Commissione di finanza del Senato, « Atti Senato » 8 maggio 1935, doc. n. 545 A, p. 22. Il decreto è stato emanato in base alle proposte della Commissione pel lavoro nelle colonie. Sul regime precedente al cit. decreto cfr. CUCI-NOTTA, *op. cit.*, p. 483 s.; sul nuovo regime, cfr. BORSI, *Elementi cit.*, p. 191 ss.

epidemia, epizoozie violente, invasioni di animali, insetti o parassiti vegetali nocivi, e in genere ogni circostanza che metta in pericolo o rischi di mettere in pericolo la vita o le condizioni normali di esistenza di tutta o di parte della popolazione; e) i minutj lavori di villaggio, cioè quelli eseguiti nell'interesse diretto della collettività dai membri di essa, e che, sotto questo aspetto, possano esser considerati come obbligazioni civiche normali, incumbenti ai membri della collettività, e che sieno da essi, o dai loro diretti rappresentanti, riconosciuti necessari (art. 3).

Il lavoro forzato può essere ammesso nel periodo transitorio contemplato dall'art. 1 della convenzione di Ginevra (cioè fino al 1° maggio 1937) unicamente per fini pubblici ed in via eccezionale. L'autorizzazione relativa è data con provvedimento del ministro dell'A. I. (non soggetto ad alcuna impugnativa), su proposta motivata del governatore competente (art. 4). Questi deve preventivamente accertarsi che il lavoro da richiedere: *a*) sia di interesse rilevante e diretto della collettività chiamata a prestarli; *b*) sia di necessità attuale ed imminente; *c*) non costituisca un onere gravoso per la popolazione, in relazione alla mano d'opera disponibile ed alla loro attitudine ad intraprendere il lavoro di cui si tratta; *d*) non obblighi normalmente i lavoratori ad allontanarsi dal luogo della loro residenza abituale e, qualora ciò sia assolutamente necessario, lo spostamento non superi mai una distanza superiore a tre giornate di viaggio dal luogo della residenza abituale dei lavoratori; *e*) sia condotto tenendo conto delle esigenze della religione, della vita sociale e dell'agricoltura; *f*) non sia fatto compiere se non agli adulti di sesso maschile, di età non inferiore ai diciotto anni, nè superiore ai quarantacinque; *g*) non sia fatto compiere ai maestri, agli allievi e ad ogni altro personale delle scuole pubbliche; *h*) non tolga dalla vita familiare e sociale della collettività più del venticinque per cento della popolazione totale maschile, atta al lavoro, di cui sopra alla lettera *f*); *i*) non sia, possibilmente, imposto a persone aventi obblighi di famiglia a loro carico esclusivo; *l*) non pregiudichi, in genere, le necessità economiche e sociali della vita normale delle collettività obbligate al lavoro; *m*) non venga imposto a persone che per malattie o condizioni fisiche non siano atte a sopportare il lavoro imposto e le condizioni in cui sia eseguito (art. 5).

Il lavoro forzato, nei casi ammessi, può essere ordinato solo se sia impossibile procurare la mano d'opera volontaria in quantità sufficiente a condizioni di salario e di lavoro almeno pari a quelle praticate nel territorio per lavoro o servizi analoghi, liberamente assunti. In ogni caso, il lavoro deve essere

rimunerato con un salario normalmente in moneta, non inferiore a quello in vigore nella regione dalla quale essi provengono. I salari devono essere versati a ciascun lavoratore individualmente e non ai capi tribù o in altro modo indiretto.

I giorni di viaggio per recarsi nel luogo del lavoro e per ritornare devono essere computati per il pagamento dei salari come giornate di lavoro. Quando sia corrisposta ai lavoratori la razione alimentare consuetudinaria, come parte del salario, la razione dovrà essere per lo meno equivalente all'importo del denaro che essa sostituisce. Nessuna deduzione può essere operata sul salario, nè per il pagamento d'imposte, nè per i viveri, vestiario ed alloggiamenti speciali, che siano forniti ai lavoratori per mantenerli in grado di continuare il lavoro con riguardo alle condizioni speciali del loro impiego, nè per la fornitura di utensili (articolo 6) (1).

In qualunque caso il lavoro forzato non può eccedere, complessivamente, in dodici mesi, per una stessa persona, i sessanta giorni, ivi compresi quelli necessari per recarsi sul luogo del lavoro e per ritornare all'abituale residenza. Ogni sette giorni deve essere concesso almeno un giorno di riposo, tenute possibilmente presenti le consuetudini locali e le diverse credenze religiose. Ogni persona assoggettata al lavoro forzato deve essere munita, ove lo domandi, di un certificato indicante il periodo di lavoro prestato, la sua natura, la distanza coperta per recarsi sul luogo del lavoro, la remunerazione percepita. La durata normale giornaliera del lavoro deve essere la medesima in vigore per il lavoro libero e le ore di lavoro prestato, oltre la durata normale, devono essere compensate nella stessa misura delle ore straordinarie, prestate dai lavoratori liberi. Durante l'orario di lavoro deve essere concesso un intervallo sufficiente per la consumazione del pasto (art. 7).

Per gli infortuni o malattie dipendenti dal lavoro forzato devono essere osservate le norme vigenti in ciascuna colonia per il lavoro libero (art. 8).

Le autorità regionali e gli organi incaricati in colonia della sorveglianza sul lavoro libero sono specialmente investiti della vigilanza sul lavoro forzato. I funzionari governativi ed i pubblici ufficiali sono tenuti a riferire immediatamente alle competenti autorità ogni caso di trasgressione alle norme, che regolano il lavoro forzato od obbligatorio. Ogni persona assoggettata al lavoro forzato può presentare alle autorità regionali ed ai capi indigeni, nelle forme già ammesse dalla consuetudine, reclami relativi alle condizioni di lavoro ad essa imposte. Le

(1) Nei casi previsti dagli artt. 16 e 17 della convenzione di Ginevra del 1930 devono essere osservate le norme negli stessi articoli stabilite (art. 6).

autorità regionali devono prendere i provvedimenti di loro competenza e riferire subito alla superiore autorità gerarchica (art. 9).

Tutte le disposizioni relative al lavoro forzato devono portarsi a conoscenza delle popolazioni indigene nelle forme consuetudinarie, a cura delle autorità regionali e dei capi indigeni (articolo 10).

Chiunque pretenda od ordini illegalmente il lavoro forzato è punito con l'arresto fino a sei mesi o con l'ammenda fino a L. 5000, salvochè il fatto sia preveduto come più grave reato da un'altra disposizione di legge (art. 11).

CAPITOLO III

ASSICURAZIONI SOCIALI

La regolamentazione delle assicurazioni sociali (e, più genericamente, della previdenza e dell'assistenza) molto sviluppata nei vari Stati, appare appena agli inizi nei paesi coloniali e di solito limitatamente agli infortuni sul lavoro e, talvolta a particolari categorie.

Contempla gli infortuni ad es. il già ricordato *codigo do trabalho dos indigenos* per le colonie portoghesi d'Africa ed alcuni provvedimenti (anch'essi già sopra menzionati) per le colonie portoghesi d'Africa ed alcuni provvedimenti (anch'essi già sopra menzionati) per le *colonie inglesi* (Bechuanaland, Costa d'Oro, Isole Falkland, Giamaica, Hong Kong, Rhodesia) e *francesi* (Africa occidentale, Madagascar).

Tra le disposizioni più notevoli e di data più recente sono quelle emanate per le *Indie olandesi* (*I. S.* 1938 vol. LXVIII, n. 310 ss.; 1939 vol. LXXI, p. 77 s.). Esse tendono a dare effetto alle convenzioni concernenti la riparazione degli infortuni e l'eguaglianza di trattamento dei lavoratori nazionali e stranieri deliberate dalla Conferenza internazionale del lavoro nel 1925. Nel campo agricolo l'assicurazione è limitata ai lavori meccanizzati. E' previsto tra l'altro un servizio di controllo per l'applicazione delle norme e la definizione amichevole delle vertenze, vertenze che altrimenti sono devolute al giudice ordinario.

Per le malattie professionali sono da ricordare l'*Algeria* (provvedimenti del 1936 già cit.) e l'*Isola Maurizio* (*Mauritius ordinance* n. 3² del 1937, *I. S.* 1937 vol. LXIV, p. 242 s. intossicazione per arsenico e per piombo e relative conseguenze dirette; cataratta per l'esposizione alla luce del metallo rosso o in fusione; crampo dei telegrafisti e degli scrivani; infiammazione, ulcerazione e lesioni maligne della pelle e dei tessuti sottocu-

tanei, dovute all'esposizione dei raggi X o alle sostanze radioattive; intossicazione per fosforo e relative conseguenze).

Assai sviluppata è invece la legislazione in materia nelle colonie italiane. Così per quel che concerne gli infortuni sul lavoro nelle industrie sia in Libia, che nell'Africa Orientale ed anche nel possedimento egeo, nonchè per gli infortuni in agricoltura in Libia e per la malaria e le malattie tropicali in Africa Orientale. Particolari norme sono state emanate, sempre in materia infortunistica, per la pesca delle spugne e dei coralli nelle acque libiche ed egee.

Sono state anche estese, con alcuni adattamenti, le norme vigenti nel regno sulle assicurazioni obbligatorie (gestite dall'Istituto nazionale per la previdenza sociale) relative all'invalidità e vecchiaia, tubercolosi, disoccupazione involontaria, nuzialità e natalità, per la gente di mare ed altre categorie sia per la Libia che per le isole egee.

L'assicurazione malattie (non altrimenti coperte) è disciplinata in Libia con contratti collettivi (Cassa mutua per i lavoratori dell'industria e dell'artigianato ed altra Cassa analoga per i lavoratori dell'agricoltura. Per i lavoratori addetti al commercio è disposta l'iscrizione alla Cassa nazionale).

Per l'Africa orientale l'estensione è disposta per l'invalidità e vecchiaia, la tubercolosi e la disoccupazione involontaria. Un apposito « fondo », è stato costituito per l'assistenza in caso di malattie ed altro « fondo » di previdenza per i portuali di Massaua.

Ricordo infine la Cassa mutua per i nazionali addetti alle ferrovie della Tripolitania e la Cassa italiana di assicurazione e previdenza dei pescatori di spugne, istituita a Rodi per le acque egee e libiche.

CAPITOLO IV

LEGISLAZIONE SINDACALE

A) *Colonie straniere.*

B) *Associazionismo professionale.*

Una differenza essenziale è stata rilevata tra la legislazione del lavoro nei Paesi a lavoro libero e quella dei Paesi a lavoro vincolato, differenza che consiste in ciò: che la prima è una legislazione tutrice del lavoro, la seconda del capitale; legislazione a fine prevalentemente sociale l'una, a fine prevalentemente — quando non esclusivamente — economico o politico, o economico e politico insieme, l'altra. La legislazione colo-

niale del lavoro appartiene ancora, nella generalità dei casi, alla seconda categoria e si ispira ancora a motivi fondamentalmente economici; quando non a motivi economici e politici a un tempo, di conservazione del predominio di razza dei bianchi sui soggetti di colore (es. tipici Sud Africa, alcuni Stati Sudamericani, ecc.): è insomma una legislazione di classe o una legislazione di razza o l'una e l'altra cosa insieme, non già una legislazione sociale del lavoro nel senso occidentale della espressione, cioè nei motivi essenziali che la determinano, nelle forme che essa riveste, ni risultati che essa produce.

Se pur questa visione del Mondaini (1) possa ritenersi un poco eccessiva, — o comunque destinata ad esser corretta dai fatti, nel senso che anche in colonia la legislazione sociale s'avvia a tendere a fini obbiettivi di protezione degli indigeni come più deboli, e non a fini esclusivamente o, prevalentemente, anche se indirettamente, di protezione della razza bianca quale imprenditrice di lavori — esatta e ben fondata storicamente è l'osservazione dello stesso Mondaini, secondo la quale una garanzia efficace di promozione ed effettiva applicazione delle leggi sociali è data da una salda organizzazione professionale.

La legislazione sociale invero è una parola — rileva giustamente lo stesso autore — un mito vano, quando non una ipocrita mascheratura delle condizioni effettive del lavoro, dove manca nella classe lavoratrice la coscienza della utilità di essa e la possibilità politica di farla valere; giacchè l'applicazione effettiva della medesima richiede la collaborazione delle classi interessate liberamente organizzate. Se questo è vero per i paesi civili, lo è a ben più forte ragione per i paesi socialmente e politicamente arretrati ed ancor più per le colonie, dove (nella immaturità civile ed economica delle popolazioni indigene, nelle inferiorità non solo politica, ma anche legale, di esse di fronte al bianco, nell'assenza in generale di larghi ordinamenti rappresentativi, nella mancanza di controllo dell'opinione pubblica, nella scarsezza di centri abitati notevoli, nell'isolamento delle piantagioni, delle stazioni di allevamento, delle miniere, ecc.) il lavoratore indigeno od immigrato è generalmente in balia materiale oltrechè morale dell'imprenditore bianco, nonostante la migliore volontà dei governi e delle amministrazioni coloniali, tra le quali anzi (è doveroso riconoscerlo) v'è stata negli ultimi decenni una gara nella protezione legislativa degli indigeni. La legislazione sociale nelle

(1) *Op. cit.*, p. 193. Lo stesso MONDAINI (sulle orme ad es. del BOEYENGA a proposito delle Indie olandesi) rileva pure che mentre in Europa la legislazione sociale del lavoro s'è occupata dapprima dei deboli dal punto di vista fisico (donne, fanciulli), e molto più tardi soltanto e gradualmente degli adulti, nel mondo coloniale tropicale si è verificato il fenomeno inverso (*op. cit.*, p. 192). Ma questa osservazione, se, pur esatta in vari casi, non può elevarsi a canone generale.

colonie non attinge le sue origini, come quella dei paesi civili dell'Occidente, dalle rivendicazioni degli stessi interessati — giacchè, la coscienza di classe, nella più alta sua espressione civile e sociale di « dovere e diritto », non ha in generale oltrepassato, presso i lavoratori indigeni delle colonie, lo stadio dell'agitazione occasionale — ma bensì dell'atteggiamento politico-morale del mondo civile, degli Stati coloniali in primo luogo. Essa perciò, a parte ogni altra difficoltà — d'ambiente fisico, economico e sociale; di pregiudizi o avversioni di razza; di costo finanziario e di reclutamento dei funzionari incaricati della osservanza effettiva di essa — *manca* della molla politico-sociale più efficace, della forza motrice effettiva: l'interesse sentito e voluto delle stesse classi lavoratrici.

Così il Mondaini: ma bisogna avvertire che non bisogna prendere alla lettera la *manca* di organizzazione sindacale; trattasi piuttosto soltanto (almeno in qualche località) di scarsità di entità e di efficienza.

Libertà sindacale.

La libertà sindacale costituisce un principio proclamato dalla così detta « Carta internazionale del lavoro » (1), il contenuto del principio non è però inteso ugualmente dai vari Stati, che pur lo riconoscono in linea di massima nella loro legislazione interna (2). Le profonde differenze di concezione concreta hanno impedito sino ad ora la stipulazione di un'apposita convenzione internazionale, pur da lungo tempo in elaborazione (3). La convenzione di Ginevra del 1921 sui diritti di associazione e coalizione dei lavoratori agricoli (ratificata da 28 Stati e resa esecutiva in Italia con r. d. l. 20 marzo 1924, n. 601) si limita « ad assicurare a tutte le persone occupate nell'agricoltura gli stessi diritti di associazione e di coalizione che hanno gli operai dell'industria e ad abrogare ogni disposizione, legislativa o meno, che abbia per effetto di restringere questi diritti in riguardo ai lavoratori agricoli »; si limita cioè ad equiparare la posizione giuridica di questi ultimi a quella, generalmente, in precedenza, meglio protetta, dei lavoratori delle industrie, senza definire però il concetto od esemplificare il contenuto del diritto di libertà sindacale. Diritto che anche nei territori coloniali assume forme e limiti diversi, pur nell'equiparazione, che si va proclamando ed attuando, dei lavo-

(1) Preambolo alla XIII parte del Trattato di pace di Versailles e delle corrispondenti parti degli altri Trattati.

(2) Cfr. PERGOLESI: *Diritto sindacale comparato*, Bologna, 1936, p. 7 ss.

(3) La questione è stata ripresa ora in esame nel corso della 75ª sessione del Consiglio di amministrazione dell'U.I.L. da parte di un'apposita commissione.

ratori agricoli a quelli industriali, attraverso l'applicazione della convenzione di Ginevra (1).

In un certo numero di possedimenti inglesi manca ogni disposizione di legge sui sindacati; laddove disposizioni esistono non si fa differenza tra i lavoratori bianchi e i lavoratori di colore. In alcuni territori, come negli Stati malesi federali e negli Straits Settlements, la costituzione dei sindacati è sottoposta allo stesso regime giuridico delle altre associazioni ed essi devono quindi farsi registrare. Altrove, come alle isole Bahama, la legge autorizza le associazioni aventi per scopo il perseguimento di salari ed ore lavorative determinate.

A Zanzibar, Giamaica, Rhodesia del Nord e Guiana britannica, la legislazione, ispirandosi alla legge metropolitana del 1871, lascia ai lavoratori la libertà non solo d'associarsi, ma anche di scioperare. Al Ceylan il Governo ha emanato nel 1935 un'ordinanza (*Trade Unions Ordinance n. 14 of 1935*) (2), che impone la registrazione del sindacato per la sua liceità. Nell'Hong-Kong i gruppi professionali sono pure autorizzati, ma è loro interdetto d'affiliarsi e sottoporsi al controllo di organizzazioni straniere, senza l'autorizzazione del Governo. Un sindacato, affiliato a un'organizzazione stabilita fuori della colonia, può essere dichiarato illegale dal governatore.

Nel Congo belga i lavoratori indigeni non hanno la possibilità legale di formare dei sindacati.

Nelle Indie olandesi invece, nella Guiana olandese e a Curaçao, la libertà sindacale esiste per tutti i gruppi della popolazione. Nelle Indie in particolare i sindacati possono costituirsi senza autorizzazione o approvazione governativa. L'approvazione degli statuti da parte del governatore generale è necessaria per il riconoscimento della personalità giuridica.

La legge metropolitana francese del 21 marzo 1884, che riconosce il diritto d'associazione professionale e ne regola l'esercizio è stata dichiarata applicabile in Algeria, Antille (Martinica e Guadalupa), Riunione, Guiana francese, Nuova Caledonia, Oceania e San Pietro e Miquelon. Nell'Africa equatoriale, nell'Africa occidentale francese e al Madagascar i lavoratori indigeni non avevano la possibilità d'associarsi in virtù della legge del 1884; se costituivano dei gruppi professionali, questi erano regolati dalla legge del 1901 sulle associazioni in genere. Il testo ora vigente (del 26 giugno 1936, art. 4) dispone che la detta legge sui sindacati (modificata con altra del 12 marzo 1920), è applicabile all'Algeria e alle colonie in gene-

(1) Cfr. ad es. per la Martinica, Guadalupa e Riunione dec. 1° luglio 1933 (« Journal officiel de la République française », 1°-11 luglio 1933, « I.S. », 28 agosto 1933, p. 347)

(2) « Ceylon Government Gazette », 31 maggio 1935, parte 2ª. L'ordinanza si ispira all'*Indian Trade Unions Act, 1926*; sul sindacalismo indiano cfr. *Report of the Royal Commission on Labour in India, 1935*, p. 316-322.

rale e nei paesi di protettorato, alle condizioni fissate con decreti

In Tunisia un decreto beylicale del 1932, approvato dal Governo francese, autorizza la creazione di sindacati professionali nella Reggenza (1). Il testo segue le traccie della legge francese, ma se ne distacca in qualche punto. Ammette i tunisini, oltre che i francesi, nella direzione e amministrazione dei sindacati; prevede lo scioglimento di questi, oltre che con atto di autorità giudiziaria, con atto anche dell'autorità amministrativa, per ragioni d'ordine pubblico; non riproduce le disposizioni della legge del 1920 che ammette le donne nei sindacati senza l'autorizzazione del marito e pertanto in Tunisia le donne non possono aderire a un sindacato o dirigerlo se non con l'autorizzazione maritale: era questo il regime francese anteriore al 1920.

Al Marocco le associazioni professionali sono sottoposte, per la loro costituzione e il loro funzionamento, alle stesse norme delle altre associazioni (dahir del 24 maggio 1914).

In Siria un decreto legislativo del 1935 subordina la formazione di sindacati professionali all'assenso delle autorità competenti. Il ministro dell'interno determina le professioni, i mestieri e i gruppi di mestieri, che possono formare associazioni professionali.

Riconoscimento giuridico dei sindacati.

Qualche cenno sul riconoscimento giuridico dei sindacati ho già fatto a proposito della libertà sindacale. Ho così rilevato come, nelle Indie olandesi, i sindacati possano costituirsi liberamente, ma ottengono la personalità giuridica solo in seguito all'approvazione dei loro statuti da parte del Governatore generale.

Nelle colonie inglesi, nelle quali sia prescritta la registrazione, per le associazioni in generale o per quelle professionali in particolare, tale formalità costituisce una condizione necessaria per la legalità dei sindacati. In quelle colonie invece (come la Giamaica e la Guiana), nelle quali la registrazione è facoltativa, tale atto ha per effetto di conferire all'organizzazione che lo compie una particolare posizione, in ordine alla facoltà di possedere beni, di stare in giudizio, ecc. Il Consiglio legislativo della Trinità ha votato nel 1932 un testo (depositato dal Governo, su raccomandazione del segretario di Stato britannico per le colonie) sul riconoscimento legale dei sindacati e la relativa registrazione. Il testo è basato sulle leggi sindacali metropolitane del 1871, 1876 e 1913 (2).

(1) Una serie di decreti beylicali dal 1863 al 1913 si è pure avuta sulle corporazioni di mestiere; cfr. ATGER: *Les corporations tunisiennes*, Paris, 1909.

(2) Cfr. «I.S.», 10 ottobre 1932, p. 58.

Il 31 maggio 1935 è stato pubblicato un importante decreto dal Governo del Ceylon (1). Secondo questo decreto tutti i sindacati devono essere registrati; quelli non registrati sono associazioni illegali e devono essere disciolti. Il sindacato registrato gode l'immunità d'uso in materia civile in certi casi e non incorre nella responsabilità civile; gli scopi che persegue non sono illeciti solo perchè costituiscono una limitazione alla libertà di commercio; può essere parte in giudizio in proprio nome e può possedere beni immobili con l'intermediario di amministratori (*trustees*). L'organo sociale del sindacato deve essere composto per metà almeno da persone appartenenti all'industria o professione per la quale il sindacato è costituito. Il sindacato registrato può perseguire fini politici, a condizione che costituisca un fondo politico a parte, al quale, i membri aderiscono secondo principii analoghi a quelli della legge britannica del 1920 sui conflitti di lavoro e i sindacati. Tra le questioni, su le quali il comitato esecutivo del lavoro dell'industria e del commercio può emanare regolamenti, figurano la costituzione, gestione, protezione, sorveglianza e utilizzazione delle casse di beneficenza dei sindacati registrati.

Anche nell'Uganda è prescritta la registrazione dei sindacati (2). Nella Rhodesia del Nord è stata estesa la legislazione metropolitana in materia (3). Un'ordinanza applicabile nell'isola Maurizio, abbastanza dettagliata, prevede fra l'altro e disciplina la responsabilità patrimoniale delle associazioni professionali. (4) (5).

Nelle colonie francesi si applica (come ho già accennato) la legislazione organica metropolitana del 1884-1920, in virtù della successiva legge di modifica del 1936, sulla costituzione e il riconoscimento della personalità giuridica civile dei sindacati (6).

(1) Cfr. «Ceylon Government Gazette», 4 agosto 1935 e 31 maggio 1935; «I.S.», 25 settembre 1933, p. 468 e 14 ottobre 1933, p. 82. Il decreto entra in vigore alla data fissata dal Governatore.

(2) Ordinanza 3 settembre 1937, «Uganda Official Gazette» 8 settembre, «I.S.» 1937, LXIV, 242.

(3) «Northern Rhodesia Gazette» 23 luglio 1937, «I.S.» 1937, LXIV, 242.

(4) «Legal Supplement to the Official Gazette of the Mauritius Government» n. 25 del 28 maggio 1938; «I.S.» 1939, LXIX, 29 ss.

(5) Il consiglio generale del Congresso dei sindacati britannici ha costituito una commissione consultiva per i problemi coloniali, la quale ha preparato una serie di statuti e regolamenti modello ed ha esaminato domande di organizzazioni sindacali di paesi coloniali per il collegamento col Congresso. L'applicazione non è consentita.

(6) Cfr. DARESTE: *Traité de droit colonial*, Paris, 1931, I, § 149; PIC: *Traité élémentaire de législation industrielle*, 6^a éd., Paris, 1931, p. 254. Nella Nuova Caledonia la legge del 1920 è stata pubblicata con dec. 14 ottobre 1933, «Journal officiel de la Nouvelle Calédonie», 21 ottobre 1932; «I.S.», 5 febbraio 1934, p. 216. A differenza della legge 1884-1920 sui sindacati, la legge del 1^o luglio 1901 sulla libertà d'associazione non è stata introdotta che in alcune colonie: alle Antille e Réunion (legge 19 dicembre 1908), a St. Pierre e Miquelon (dec. 30 novembre 1915). Le altre colonie erano rette dagli art. 291 e seguenti cod. pen.: l'autorizzazione amministrativa era necessaria per costituire ogni associazione di più di 20 persone (cfr. ROLLAND-LAMPUÉ: *Précis de législation coloniale*, Paris, 1931, § 216). Certi gruppi son retti da regole speciali. Le associazioni sindacali per l'esecuzione di lavori di irrigazione, di rimboscimento, di difesa contro cala-

Contratti collettivi.

Non è segnalata l'esistenza di contratti collettivi in alcuna colonia.

Per le colonie francesi sembravano tuttavia ammissibili in virtù dell'art. 5, 8° capov., della già ricordata legge del 1884 modificata nel 1920 (i sindacati « peuvent passer des contrats ou conventions avec tous autres syndicats, sociétés ou entreprises. Tout contrat ou convention, visant les conditions collectives du travail, est passé dans les conditions déterminées par la loi du 25 mars 1919 »). Ora, l'apposita legge del 26 giugno 1936, è applicabile all'Algeria nelle condizioni fissate con decreto. Con decreto saranno fissate del pari le condizioni di applicazione nelle altre colonie e nei paesi di protettorato (art. 4) (1).

Rappresentanze professionali nell'amministrazione coloniale.

Notizie al riguardo si hanno soltanto per le Indie olandesi, ove la rappresentanza dei lavoratori al corpo legislativo della colonia (Volksraad) è assicurata nel modo seguente. Gli interessi dei lavoratori europei privati vi sono tutelati dal presidente della Federazione di tali lavoratori, al quale il Governo attribuisce sempre uno dei seggi da coprire con nomina. I funzionari europei hanno come naturale portavoce gli stessi funzionari che fan parte del Volksraad, per elezione o per nomina. Uno dei deputati indigeni eletti può esser considerato come lo speciale rappresentante dei lavoratori. D'altro canto anche gli altri membri indigeni s'incaricano di difendere gli interessi dei lavoratori della loro razza.

Per quel che concerne le funzioni di interesse pubblico esercitate dai sindacati, il Governo olandese, prima di prendere qualche importante misura relativa ai funzionari, consulta sempre le organizzazioni di costoro. A tal fine è istituita una commissione, che si compone di un presidente effettivo e di un supplente e di un segretario nominati dal Governatore generale e di membri effettivi e supplenti, designati

mità, ecc. son rette da un dec. 5 giugno 1913. Questi gruppi ricordano le associazioni sindacali di proprietari della metropoli, ma il loro regime è particolare. Essi si formano con l'autorizzazione del governatore; possono anche esser costituiti d'ufficio dal governatore con l'approvazione del ministro. Società indigene di previdenza esistono in Africa occidentale (dec. 8 gennaio 1915, 4 luglio 1929, 5 dicembre 1925, 10 ottobre 1930). Sono mutue costituite tra gli indigeni per acquistare grano o macchine, mettere in valore terre, procurarsi soccorsi in casi di infortuni o malattie. Questi gruppi son oggetto di una regolamentazione originale molto interessante. Sono obbligatori, cioè quando una società del genere si forma in una regione tutti gl'indigeni ne debbon far parte. Inoltre la società indigena di previdenza è quasi incorporata all'amministrazione: il suo direttore è scelto dal comandante di circolo, il tesoriere è il contabile del tesoro pubblico, gli statuti devono essere approvati dall'amministrazione; un controllo è esercitato sul funzionamento della società e in certi casi può esser deciso lo scioglimento. (ROLLAND-LAMPUE, *op. cit.*, § 285).

(1) Cfr. « Journal officiel de l'A.F. », 26 giugno 1936.

dalle centrali sindacali di funzionari, o anche da sindacati non aderenti a una centrale. La commissione ha funzione consultiva sulle questioni ed essa sottoposte dal governo ed è anche autorizzata ad esprimere spontaneamente il proprio parere su questioni d'interesse generale dei funzionari. Perchè il governo sia informato di tutte le correnti di idee esistenti tra costoro, il presidente della commissione deve far sì che tutte le opinioni siano esposte nel suo rapporto. Il governo può designare dei funzionari per assistere alle sedute della commissione, a titolo informativo, e d'altra parte il presidente ha la facoltà di invitare qualunque persona a prendere parte alle discussioni. La commissione è informata per iscritto delle decisioni governative su ogni affare pel quale essa abbia espresso il suo parere e se le decisioni non siano conformi a questo devono esserne comunicati i motivi (1).

Scioperi e serrate.

Nelle colonie inglesi, nelle quali vi sono disposizioni analoghe a quelle contenute negli artt. 2 e 3 della legge metropolitana del 1871 sui sindacati (Zanzibar, Rhodesia del Nord, Giamaica, Guiana), gli scioperi e le serrate sono ammessi. La libertà di sciopero e di serrata vige pure al Ceylan. Nell'Hong-Kong sono dichiarati illegali gli scioperi che abbiano uno scopo diverso dal regolamento di un conflitto di lavoro, relativo ai lavoratori che vi sono interessati, e che miri ad imporsi al Governo o direttamente o indirettamente, sottoponendo a privazioni tutta o parte notevole della comunità. Anche le persone poi addette a servizi governativi o di utilità pubblica sono passibili di pena, in caso di rottura del loro contratto di lavoro.

Nell'Isola Maurizio scioperi e serrate sono proibite nei servizi pubblici essenziali legislativamente determinati (2) o proclamati senza la decorrenza di un dato termine dalla sottoposizione alla commissione di conciliazione della vertenza o durante il periodo di vigenza di una commissione o di una sentenza obbligatoria.

Nelle colonie francesi, dove vige la legge 1884-1920 più volte già ricordata, esiste libertà di sciopero e di serrata. In particolare nell'Indocina il decreto 2 aprile 1932, su la conciliazione e l'arbitrato dei conflitti collettivi del lavoro indigeno (3), contiene norme dirette, secondo l'esposizione dei mo-

(1) Come ho sopra accennato, una rappresentanza di lavoratori (che è già previsto possa divenire in seguito rappresentanza sindacale) è assicurata nel Consiglio superiore consultivo egiziano.

(2) « I.S. », 1939, LXIX, 51 s.

(3) « Journal officiel de la République française », 1932; « I.S. », 6 giugno 1932, p. 37.

tivi del decreto, « de prévenir le brusque arrêt du travail dans les services privés d'utilité publique et d'interdire la cessation collective du travail visant non un règlement d'ordre professionnel, mais à faire pression sur le gouvernement en infligeant au public une gêne prolongée ». Secondo l'art. 30 ogni operaio o impiegato indigeno addetto a un servizio privato di utilità pubblica (e cioè in ispecie ai servizi privati ferroviari, di trasporti postali, di fornitura di acqua e luce al pubblico, servizi medici e sanitari) che cessi dal lavoro, o solo o unitamente ad altri, senza aver dato un preavviso di almeno due settimane, è passibile delle pene del carcere da 6 giorni a 6 mesi o di un'ammenda da 16 a 600 franchi, o anche è passibile di entrambe le pene.

Nelle Indie olandesi scioperi e serrate non sono proibiti, ma il codice penale di questa colonia, che si applica a tutta la popolazione, all'art. 161 bis punisce con la grigione o l'ammenda coloro che promuovano o favoriscano scioperi politici senza causa economica (1).

Composizione dei conflitti di lavoro.

Le liti individuali tra imprenditori e lavoratori nelle colonie inglesi sono di solito di competenza dei tribunali ordinari.

In alcune di esse sono state emanate leggi istitutive di tribunali arbitrali volontari e di commissioni d'inchiesta per i conflitti di lavoro e di uffici permanenti di conciliazione (2). Una particolare procedura per i pubblici impiegati è prevista nell'Isola Maurizio (3).

Per i possedimenti francesi, in Algeria sono stati costituiti, per la conciliazione delle controversie di lavoro, consigli di probiviri, retti dalle leggi metropolitane. Nelle circoscrizioni in cui sia numerosa la popolazione musulmana, i consigli comprendono assessori musulmani nel numero determinato dal decreto istitutivo dello stesso consiglio. Per ciò che concerne i conflitti collettivi, la procedura facoltativa di conciliazione e arbitrato, introdotta dalla legge metropolitana del 1892, è stata estesa all'Algeria. Anche al Marocco, nella zona francese, possono istituirsi consigli probivirali in virtù di un dahir del 1929.

(1) Il Governo ha formato una Commissione per lo studio della riforma della suaccennata e di altre disposizioni del cod. pen.; cfr. sull'argomento *Le droit de grève aux Indes Néerlandaises*, « R.I.T. », 1932, XXVI, p. 76 s.

(2) Così a Trinità, Giamaica, Honduras, Sierra Leone, Aden (« I.S. », 1939, LXX, 335), Isola Maurizio (ivi, 1939, LXIX, 31).

(3) Cfr. nota precedente.

In Tunisia l'ufficio del lavoro, creato con decreto 25 gennaio 1935 (1), ha tra l'altro il compito del tentativo di conciliazione delle controversie sia individuali che collettive, e il comitato consultivo del lavoro, creato con lo stesso decreto, può fungere da arbitro nelle controversie collettive, a richiesta delle parti.

Nell'Africa occidentale, nell'Africa equatoriale e nel Madagascar le liti individuali, già di competenza dei tribunali ordinari, sono state poi attribuite a consigli arbitrali che, in caso di mancata conciliazione delle parti, devono definire la lite con rapidità e semplicità. La competenza di tali consigli è generale in materia di controversie su contratti di lavoro, sia per la cognizione che per l'esecuzione. I consigli sono creati dalle autorità amministrative in modi vari, a seconda delle colonie, per meglio adattarli alle condizioni locali. In generale la presidenza è attribuita al capo della circoscrizione amministrativa nella quale siede il consiglio. Sono membri del collegio degli assessori scelti in numero uguale tra coloni francesi e indigeni; un funzionario designato dal presidente funge da segretario. La procedura, semplice e rapida, è gratuita (2).

Nell'Indocina le liti individuali sono sottoposte a commissioni di conciliazione, istituite da un decreto del presidente della Repubblica del 1930. Queste commissioni sono composte dal giudice di pace o dal magistrato o funzionario che ne tiene luogo e da due membri: un imprenditore e un impiegato od operaio. I membri della commissione son designati a sorte, in liste preparate dal capo dell'amministrazione locale en conseil. Le controversie tra imprenditori e lavoratori europei son portate avanti la sezione francese della commissione, composta di membri francesi; quelle tra indigeni avanti la sezione indigena, composta da membri indigeni; quest'ultima sezione può esser presieduta da un giudice di pace indigeno, se ne esista nella circoscrizione commissariale. Le controversie tra europei e indigeni sono di competenza di una sezione mista. La procedura è molto semplice. La commissione interroga le parti e tenta di conciliarle; i processi verbali non sono suscettibili di ricorso. La preventiva istanza di conciliazione è obbligatoria se le parti sono domiciliate nella località di competenza della commissione; è facoltativa se risiedono fuori di questa, per non sottoporle ad eccessivo onere

(1) « Journal officiel tunisien », 22 febbraio 1935; « I.S. », 15 aprile 1935, p. 119.

(2) Cfr. *Le régime et l'organisation du travail des indigènes dans les colonies tropicales*. (Rapporto preparato per la sezione di Bruxelles del 1929, dell'Istituto Coloniale Internazionale).

nel caso in cui, per fallimento del tentativo di conciliazione, debbano tornare avanti i giudici del loro domicilio.

Pure in Indocina un recente decreto del 2 aprile 1932 organizza la conciliazione e l'arbitrato nelle controversie collettive tra operai o impiegati indigeni, o asiatici assimilati, e i loro imprenditori (1). In questa materia, fino ad allora, non vi erano disposizioni legislative, come invece vi erano pel Madagascar, l'Africa occidentale e l'Africa equatoriale in virtù dei decreti 4 maggio 1922, 22 settembre 1925 e 22 ottobre 1929. Il decreto 2 aprile 1932 stabilisce che nessuna controversia professionale collettiva (cioè ogni controversia tra un imprenditore e almeno dieci operai o impiegati indigeni, e sempre che la controversia interessi almeno il quarto degli operai o impiegati di un'impresa) può esser oggetto di azione avanti la giurisdizione ordinaria, prima che le questioni dibattute siano preliminarmente sottoposte al tentativo di conciliazione. In ogni paese dell'Unione indocinese è incaricato di procedere alla conciliazione l'ispettore del lavoro, l'opera del quale può esser richiesta, in difetto d'iniziativa delle parti in lite, dal capo dell'amministrazione locale. Il commissario di conciliazione deve senz'indugio tentare l'accordo, portandosi sul luogo e interpellando le parti o i loro rappresentanti. Se l'accordo non è raggiunto, gli interessati possono presentare una domanda d'arbitrato al capo dell'amministrazione locale. A questo fine l'imprenditore designa due arbitri e un supplente; gli arbitri degli operai sono designati dal capo dell'amministrazione locale sciogliendoli in una lista, preparata ogni quinquennio dalle camere di commercio e agricoltura. Il presidente del collegio arbitrale, avente voto deliberativo, è nominato dal capo dell'amministrazione predetta. La decisione del collegio è rimessa al giudice di pace, o al magistrato o al funzionario che ne tiene le veci nel luogo del conflitto.

Nelle Indie Olandesi il regolamento delle liti individuali sul lavoro è, di regola, di competenza dei tribunali ordinari. Tuttavia, a termini dei regolamenti sul lavoro per contratto con sanzioni penali (regolamenti la cui applicazione si limita alle provincie esterne, cioè fuori le isole di Giava e di Madura), competente a risolvere il contratto, in casi urgenti o gravi, è l'ispettore del lavoro, o, in mancanza di questo sul luogo, il capo dell'amministrazione locale. Gli stessi funzionari sono competenti a regolare, per quanto è possibile amichevolmente, le controversie relative all'interpretazione dei contratti di lavoro.

(1) « Journal officiel de la République française », 1932; « I.S. », 6 giugno 1932, p. 376 s.; « A.D.C.C. », 1932, II, p. 151 s.

Non è prevista legislativamente una speciale procedura per il regolamento dei conflitti collettivi. Esiste tuttavia un consiglio di conciliazione per i servizi ferroviari e tramviari di Giava e Madura. Ogni volta che in tali servizi si verifichi un conflitto, che potrebbe condurre a uno sciopero o portare comunque pregiudizio all'interesse pubblico, in seno al detto consiglio è istituita una commissione, con numero uguale di rappresentanti di imprenditori e di lavoratori, per tentare la conciliazione.

B) *Colonie italiane.*

Un ordinamento sindacale, modellato quasi integralmente su quello già vigente nel Regno, fu emanato per i cittadini metropolitani residenti in Libia con r. d. 29 aprile 1935, n. 2006 (integrato da norme di esecuzione emanate con decreto del ministro per l'Africa italiana del 27 dicembre 1937 e da vari atti del governatore generale) (1).

Le associazioni sindacali dovevano essere autorizzate dal governatore e se pur strutturalmente corrispondenti a quelle del Regno godevano di autonomia nei confronti di esse. Con l'autorizzazione acquistavano anche la personalità giuridica col potere di rappresentanza di tutti i membri delle categorie interessate, potere esplicantesi specialmente con la stipulazione di contratti collettivi, sottoposti a controllo (sia di legittimità che di merito) del governatore generale e pubblicati nel Bollettino ufficiale della colonia con efficacia generale ed inderogabile. In effetti furono stipulati numerosi contratti per varie categorie industriali, artigianali, commerciali ed agricole, manuali ed impiegatizie (compresi i dirigenti di azienda), alcuni in materia salariale, altri su vari elementi del rapporto di lavoro e relativamente a prestazioni assistenziali.

Anche l'ordinamento corporativo metropolitano, con particolari adattamenti, fu esteso alla Libia con r. d. 29 aprile 1935, n. 2007 (modificato con successivo r. d. 1° luglio 1937, n. 1878).

Per i cittadini libici era previsto che fossero emanati appositi contratti-tipo di lavoro con decreto del governatore generale, sentito il consiglio dell'economia competente per territorio.

Per gli stessi cittadini libici fu poi prevista l'estensione dell'uno e dell'altro ordinamento, con disposizioni che si sarebbero dovute successivamente emanare con regi decreti (legge 9 gennaio 1939, n. 70, art. 3, 6).

(1) Cfr. PERGOLESÌ e SEGA, *op. cit.*; Codice del lavoro *cit.*, e JAEGER, *Diritto di Roma nelle terre africane*, Padova, 1958.

Aggiungasi che la Corte di appello di Tripoli funzionava come magistratura del lavoro.

Altro ordinamento sindacale e corporativo (analogo in parte a quello metropolitano ed in parte a quello speciale libico) si ebbe infine per i cittadini delle isole italiane dell'Egeo in virtù di alcuni decreti emanati dal governatore il 5 febbraio 1940.

Protezione internazionale.

Abbiamo già visto come nei territori coloniali si vada estendendo l'applicazione di convenzioni internazionali elaborate dall'O.I.L. e ratificate dagli Stati. Tale applicazione può avere oltre che, naturalmente, il controllo sociale delle organizzazioni sindacali e politico-giuridico degli organi statali, anche un controllo giuridico internazionale. Infatti ogni organizzazione professionale, operaia o padronale, ha il diritto di reclamare all'U.I.L., se ritenga che uno Stato non applichi in modo soddisfacente una convenzione, alla quale lo Stato stesso abbia aderito (1). Il caso si è verificato effettivamente (2), avendo l'U.I.L. ricevuto da un'organizzazione operaia dell'India un reclamo, secondo il quale l'esecuzione di certe convenzioni internazionali del lavoro, ratificate dalla Francia, non era assicurata nei possedimenti francesi dell'India. A tenore della procedura regolamentare, il Consiglio d'amministrazione dell'U.I.L. ha designato un comitato di tre membri, uno governativo, uno padronale ed uno operaio, per esaminare il reclamo. Il comitato ha constatato che il reclamo era formalmente ricevibile. Nel merito il comitato si è richiamato all'art. 421 del Trattato di Versailles (già ricordato) ed ha così concluso nel merito:

«A l'occasion du rapport annuel relatif à chaque convention ratifiée par lui, le Gouvernement français a notifié au Bureau international du travail ceux de ses colonies, possessions ou protectorats, dans lesquels elle est appliquée dans les conditions prévues par la constitution de l'Organisation internationale du travail; ceux dans lesquels elle ne l'est pas encore. Parmi ces derniers, figurent jusqu'ici les Etablissements français de l'Inde.

Dans ces conditions, le comité n'ayant aucune raison de croire que le Gouvernement français n'a pas apporté à son examen des conditions locales la plus entière bonne foi, a constaté qu'il ne saurait être reproché à la France de n'avoir pas

(1) Cfr. art. 409 s. del Trattato di Versailles; art. 354 s. del Trattato di S. Germano e articoli corrispondenti degli altri trattati di pace.

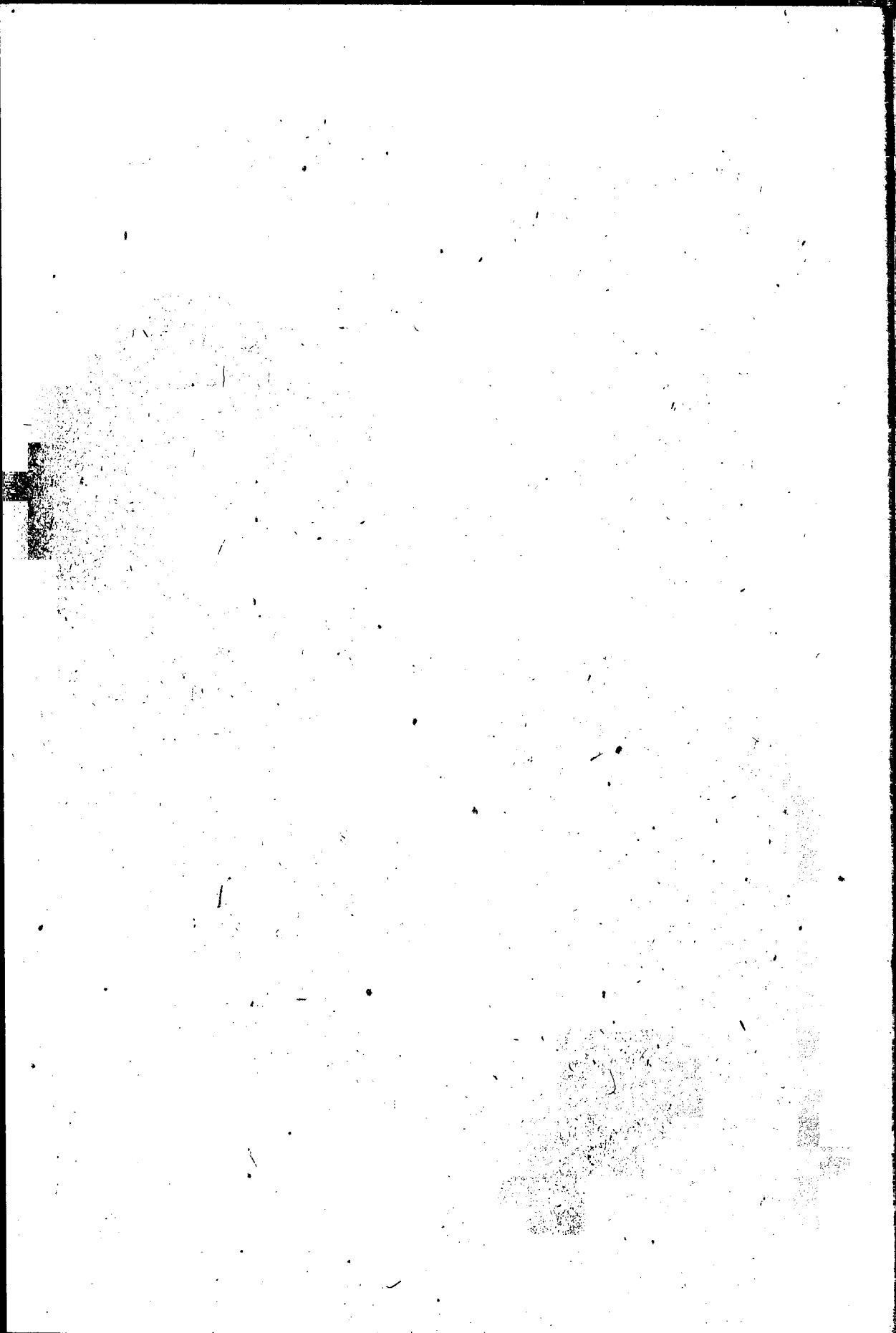
rempli les obligations assumées par elle. En conséquence, la réclamation concernant les Etablissements français de l'Inde a été jugée irrecevable quant au fond » (1).

Le conclusioni del Comitato sono state poi adottate dal Consiglio di amministrazione dell'U.I.L. (Ginevra, 27 marzo 1936).

(1) Il Comitato ha preso atto con soddisfazione di una dichiarazione del rappresentante del Governo francese, secondo la quale quest'ultimo « examine chaque année, et notamment lors de la préparation des rapports annuels sur l'exécution des conventions ratifiées par la France, la possibilité de les appliquer à chacune de ses colonies et possessions et à chacun de ses protectorats ne se gouvernant pas pleinement eux-mêmes. Le représentant du Gouvernement français a ajouté que, dès qu'une telle possibilité apparaîtrait, ce Gouvernement ne manquerait pas d'appliquer aux Etablissements français de l'Inde, dans les conditions prévues par la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, les conventions internationales du travail auxquelles la France a adhéré ».

INDICE

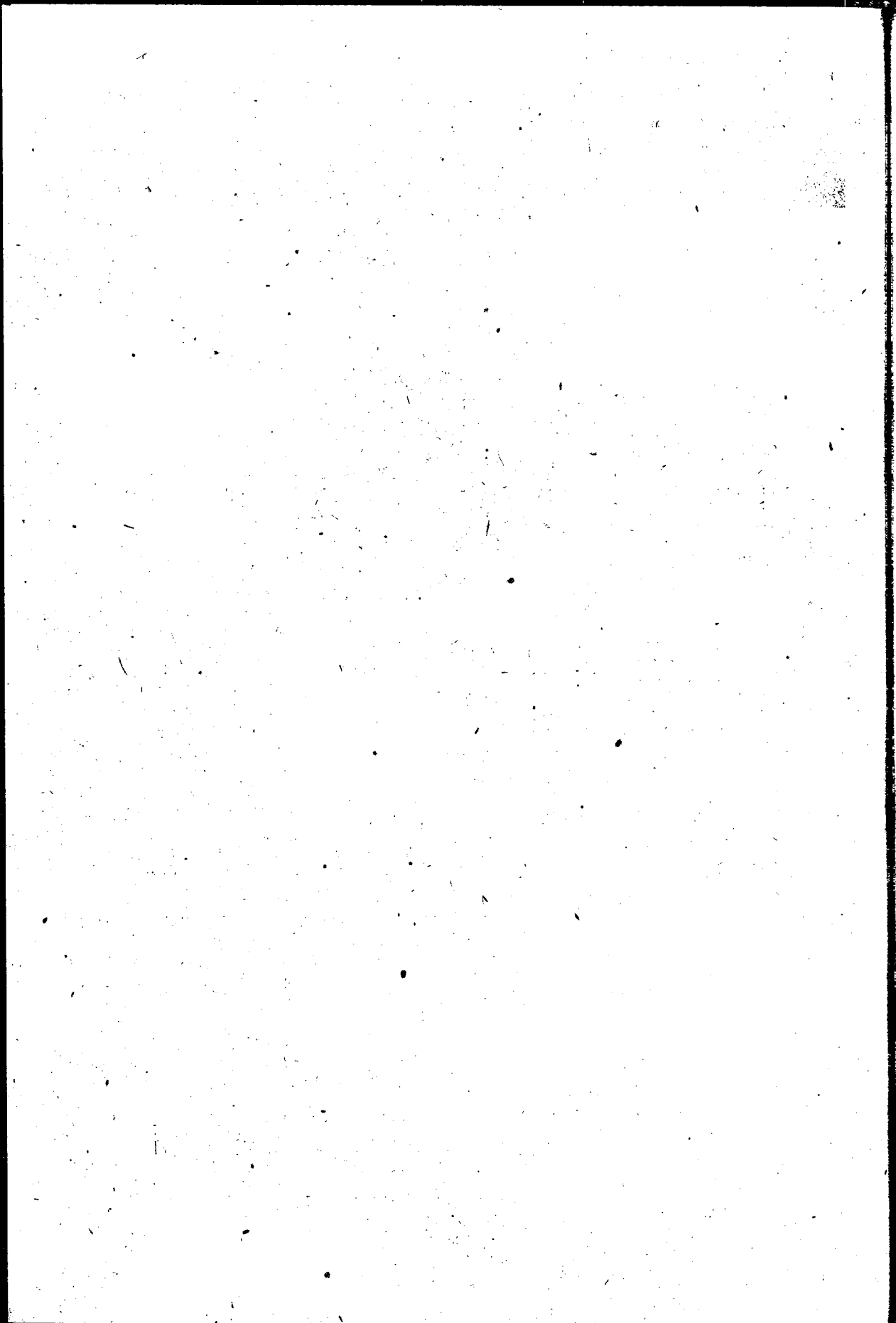
Cap. I. Considerazioni preliminari	Pag. 201
» II. Legislazione del lavoro	» 206
» III. Assicurazioni sociali	» 226
» IV. Legislazione sindacale	» 227



Prof. LUIGI RAGGI
della Università di Genova

Dott. EMILIO ANSELMINI

ASSISTENZA E PREVIDENZA SOCIALE



CAPITOLO I

LE VARIE FORME DI ASSISTENZA E PREVIDENZA SOCIALE NELLA LEGISLAZIONE ITALIANA

Sotto il titolo di assistenza e di previdenza sociale (anzi il termine previdenza si è quasi completamente sostituito a quello di assistenza) si comprendono oramai tutte quelle istituzioni statali rivolte a sostenere la vita economica e morale del lavoratore, eliminando (o almeno attenuando), prevenendo (od almeno risarcendo), i danni che il lavoratore subisce nell'esecuzione dell'opera sua, e cercando di rendere meno stridente la sperequazione di ricchezza tra datori di lavoro e lavoratori, collaborando perciò anche agli sforzi per il raggiungimento d'una più alta giustizia sociale.

Non rientrano sotto tale concetto le istituzioni che erogano la beneficenza, benchè tale beneficenza possa spesso venir utile alle classi lavoratrici; nè la legislazione sanitaria in generale, che può anch'essa arrecare benefici igienici ai lavoratori, ma non nella loro specifica qualità di lavoratori, bensì in quella generica di cittadini.

Sono appartenenti in modo molto indiretto alla stessa le norme giuridiche che regolano i contratti individuali e collettivi di lavoro.

L'assistenza sociale prende in considerazione le deficienze economiche del lavoratore come tale, e le integra, sottoponendolo specialmente a forme coattive di previdenza, la quale non è che la più progredita delle forme di assistenza, in quanto esula dalla stessa qualunque caratteristica di carità e di sussidio elemosiniero.

Che questi istituti legislativi si siano svolti con molto ritardo in Italia è naturale. Essi presuppongono un notevole sviluppo industriale da un lato e dall'altro la formazione di

una coscienza nella classe politica della necessità di impedire troppo gravi condizioni di abbassamento del livello di vita nei lavoratori, coscienza formatasi in seguito e al riconoscimento del lavoratore come cittadino elettore e alla organizzazione della classe operaia nelle sue leghe e nei suoi sindacati allo scopo di ottenere una modificazione del vigente sistema economico o almeno di assicurarsi i maggiori possibili miglioramenti di condizione, pur conservando invariato il vigente ordine di produzione.

In Italia, come altrove, in primo luogo, e obbedendo a concetti filantropici e preoccupandosi anche della sanità della razza, il legislatore ebbe a occuparsi (molto tenuemente però) della protezione delle forze marginali del lavoro (le donne e i fanciulli). Si cominciò poi col tempo ad applicare il sistema delle assicurazioni, da individuali rese sociali, per indennizzare gli infortuni del lavoro, le malattie professionali, la vecchiaia e invalidità, la maternità delle lavoratrici, la disoccupazione. Si tentò anche di applicare il sistema assicurativo a tutte le malattie. E per la tutela generale del lavoratore nella stipulazione dei patti di lavoro si riconobbe legalmente una speciale forma di sindacato con la possibilità di stipulare contratti collettivi; ma il riconoscimento del sindacato si era attuato nella forma del corporativismo, sostituito ora dal sindacato libero e spontaneo, e sempre spontaneamente unico: la materia dev'essere però ripresa in considerazione. Anche nel nuovo codice civile furono introdotte disposizioni sui rapporti di lavoro, a protezione e difesa dei diritti dei lavoratori, non potendosi oramai concepire una disciplina individualistica contrattuale, quale quella del precedente codice del 1865.

Daremo ora un rapido sguardo alla formazione storica delle istituzioni vigenti per la previdenza sociale, facendo anche un cenno della difesa fisica dei lavoratori e della tutela del diritto del lavoro.

Per questi cenni merita di essere ricordata una prima forma di vigilanza sul lavoro nelle cave e miniere, adombrata nella legge sarda del 1859 (che non aveva applicazione però in tutto il territorio dello Stato), e che si è svolta poi in una vera legislazione sulla prevenzione degli infortuni sul lavoro nelle miniere e cave, rappresentata dalla legge 30 marzo 1893, n. 184, sulla polizia delle miniere e cave, dal regolamento relativo 10 gennaio 1907 e dal regolamento apposito per la prevenzione degli infortuni nelle miniere 18 giugno 1899, n. 231. Pare che l'applicazione di queste norme, nelle fonti affidata agli ingegneri del corpo delle miniere, sia, per quanto riflette la difesa da infortuni degli operai, ora affidata anche agli ispettori del lavoro.

Così il regolamento di polizia ferroviaria del 31 ottobre 1873 n. 1687 (più volte ampliato) conteneva norme dirette alla prevenzione degli infortuni operai nelle strade ferrate, norme concentrate ora nel regolamento per la prevenzione degli infortuni sul lavoro nelle ferrovie del 7 maggio 1903 n. 209. La prevenzione infortuni nelle tranvie extra urbane è disciplinata dal regolamento 23 novembre 1911 n. 1306. Un regolamento 18 giugno 1899 n. 230 stabilisce le norme per la prevenzione degli infortuni nelle imprese e nelle industrie cui si applica l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni. Per la prevenzione degli infortuni nelle industrie che trattano materie esplodenti esiste il regolamento 18 giugno 1899 n. 232; per la prevenzione nelle costruzioni edilizie il regolamento 27 maggio 1900 n. 205; per gli addetti agli apparecchi a vapore il D. L. 9 luglio 1926 n. 1331 e il Reg. 12 marzo 1927 n. 824.

La legge 21 dicembre 1873 n. 1733, vieta d'impiegare minori di anni 18 in professioni girovaghe (saltimbanchi, ciurmatori, ciarlatani, suonatori e cantanti ambulanti, saltatori di corda, indovini o spiegatori di sogni, espositori di animali, questuanti e simili). (v. ora anche l'art. 669 cod. pen.).

Intervenne poi la legge 11 febbraio 1886 che limita il lavoro delle donne e dei fanciulli. La materia, contemplata anche da leggi del 1902 e del 1907 (T. U. 10 novembre 1907 n. 416), è ora fissata nella legge 26 aprile 1934 sulla tutela del lavoro delle donne e dei fanciulli. Frattanto l'Italia aveva aderito alla Convenzione internazionale di Berna del 1906 (messa in vigore con la legge 29 giugno 1909 n. 583) sul lavoro notturno delle donne impiegate nell'industria. Il lavoro femminile nelle risaie è stato regolato dal R. D. 30 dicembre 1923 n. 2889. Altre norme toccano per riflesso il problema (reg. per l'igiene del lavoro, provvedimenti sulla pesca, legge sul riposo domenicale). La citata legge del 1934 contempla i fanciulli inferiori ai 15 anni, i minori di 18 anni, le donne inferiori ai 21 anni, e le donne in genere. Le donne non possono essere adibite a lavori sotterranei nelle cave, miniere, gallerie (con divieto prefettizio per ragioni di moralità e ordine pubblico può essere vietata al personale femminile la somministrazione al minuto di bevande alcoliche). E' vietata l'occupazione di donne minorenni nei lavori di pulizia e di servizio dei motori in moto, nonchè in una serie di lavori pericolosi, faticosi, insalubri (che però ammettono restrizioni ed eccezioni). I minori di qualunque sesso non possono essere impiegati nella somministrazione al minuto di bevande alcoliche, nella manovra e nel traino dei vagonetti. I minori d'anni 16 non possono essere occupati nei lavori sotterranei delle cave, miniere, gallerie,

ove non esista trazione meccanica, nei lavori di carico e scarico dei forni nelle zolfare di Sicilia, nel sollevamento e trasporto di pesi su carriole ove siavi particolare disagio e pericolo, nelle sale cinematografiche, nella preparazione di spettacoli cinematografici o in altre rappresentazioni pubbliche (escluse quelle aventi scopi educativi) e nei mestieri girovaghi di qualunque natura. Al disotto dei 15 anni non possono essere occupati in quei lavori faticosi, insalubri e pericolosi nei quali è vietato l'impiego di donne minorenni. Sotto i 14 anni non possono essere adibiti ad alcun lavoro (salvo eccezioni). In ogni caso si cerca di salvaguardare l'obbligo dell'istruzione e i fanciulli e le donne minorenni non possono essere ammessi al lavoro se non dietro certificato medico. Esistono anche particolari limitazioni alle ore di lavoro (oltre quelle stabilite dalle leggi generali); il loro lavoro continuato non può superare 6 ore, con congrui riposi intermedi; c'è divieto assoluto di lavoro notturno (però con eccezioni e deroghe); è garantito un riposo settimanale di 24 ore; è limitata anche l'entità dei pesi cui possono sottostare. Dev'essere curata l'igiene dei dormitori e refettori, sono obbligatorie visite mediche periodiche, si tende ad evitare la promiscuità tra persone di sesso diverso o tra adulti e fanciulli. Speciali disposizioni esistono per il lavoro femminile e minorile nelle risaie e nell'esercizio della pesca. Alcuni contratti collettivi hanno aggiunto disposizioni ancora più restrittive.

Si riallaccia alla tutela della donna quella della integrità della madre, la cosiddetta protezione della maternità. Se ne era già in parte occupato il T. U. del 1907 sul lavoro delle donne e dei fanciulli; seguì il R. D. 13 maggio 1929 n. 850, convertito nella legge 2 luglio 1929 n. 1289, con il Reg. 28 agosto 1930 n. 1358. Tale T. U. fu riformato con il D. L. 22 marzo 1934 n. 654, ma, non essendo seguito il Regolamento, pare che questo D. L. non sia entrato in vigore se non per qualche disposizione richiamata da altre leggi: la parte assicurativa fu disciplinata dal D. L. 4 ottobre 1935, di cui si parlerà a proposito delle assicurazioni sociali. La protezione si estende ad operaie ed impiegate: la donna è dispensata dal lavoro e le è conservato il posto nel periodo precedente e susseguente al parto: il periodo normale di dispensa è di 1 mese (riducibile a 3 settimane con documenti sanitari, e anche prolungabile): nei lavori faticosi la donna dev'essere esonerata anche tre mesi prima della presunta data del parto. E' assimilato al parto normale il parto prematuro e l'aborto spontaneo o terapeutico. La madre ha poi diritto a due periodi di riposo al giorno per l'allattamento finchè il bambino non abbia un anno di età (allattamento in molti casi da svolgersi nelle obbligatorie camere di

allattamento). Norme protettive per la maternità esistono per le donne occupate nelle risaie, per le impiegate e per le dipendenti dallo Stato.

Dopo alcuni accenni all'igiene del lavoro nei T. U. delle leggi e dei regolamenti sanitari, abbiamo avuto un Reg. generale sull'igiene del lavoro 14 aprile 1927 n. 530. Esistono poi alcuni regolamenti speciali per diversi rami d'industria (così per le grandi opere pubbliche e i grandi lavori in galleria il R. D. 25 luglio 1923 n. 998; il divieto dell'impiego del fosforo bianco nella fabbricazione dei fiammiferi, introdotto col D. L. 23 dicembre 1920, n. 1881; il Reg. 14 ottobre 1926 n. 1927 sulle fabbriche di conserve alimentari; le norme di cui nel R. D. 29 ottobre 1931 n. 1601 sulla produzione e commercio delle acque gassose; il Reg. 29 marzo 1908 n. 157 sul lavoro in risaia). Il T. U. delle leggi sanitarie 27 luglio 1934 contiene anche precetti in questa materia (produzione di prodotti chimici, ricoveri agli operai avventizi, lotta contro la malaria: anzi norme sulla malaria le troviamo già in alcune leggi del 1885). Altre norme dipendono ancora da convenzioni internazionali (lavoro notturno degli adolescenti impiegati nell'industria: D. L. 15 marzo 1923 n. 748; età di ammissione ai lavori di bordo e visita medica dei giovani occupati a bordo, RR. DD. 27 dicembre 1925 n. 2545, 2542; protezione contro gli infortuni dei lavoratori addetti al carico e allo scarico delle navi, R. D. 21 settembre 1923 n. 1319). Le norme generali sull'igiene del lavoro disciplinano i locali del lavoro e degli ambienti accessori (dormitori, spogliatoi, bagni, latrine, luoghi di riposo, ecc.), nonché la fornitura dell'acqua, il materiale che il lavoratore è costretto ad impiegare, fissandone l'impiego e le modalità d'impiego; ha poi norme per impedire l'eccesso di fatica che può dar luogo a deformazioni organiche. E' imposta anche un'assistenza sanitaria (v. anche legge 6 giugno 1939 n. 1045 sull'igiene e abitabilità degli equipaggi delle navi mercantili).

Si può connettere anche all'igiene del lavoro:

1) la regolamentazione delle ore di lavoro. Il R. D. L. 15 marzo 1923 n. 692 (completato dal Reg. 10 settembre 1923 n. 1955 e dal Reg. per le aziende agricole 10 settembre 1923 n. 1956) ha introdotto il limite delle 8 ore: il R. D. L. 29 maggio 1937 n. 1770 ha ridotto per le aziende industriali la settimana lavorativa a 40 ore, allo scopo specialmente di alleviare la disoccupazione;

2) la disciplina del lavoro notturno, il quale, oltrechè (come già si disse) per le donne e i fanciulli, è stato vietato o limitato nell'industria della panificazione (legge 22 marzo

1908 n. 105; reg. 28 giugno 1908 n. 432; v. anche legge 9 gennaio 1939 n. 143);

3) il riposo settimanale, domenicale e festivo (legge 22 febbraio 1934 n. 370; v. anche il D. L. 20 giugno 1935 sul riposo del sabato);

4) il periodo di ferie annuale retribuito nel lavoro continuativo (legge sul contratto d'impiego privato e contratti collettivi).

Fenomeno molto importante nel mondo italiano del lavoro era (e può ancora diventare) l'emigrazione all'estero; essa fu regolata con diverse leggi; principale quella del 31 gennaio 1901 n. 23, modificata da molte altre, ora riunite nel T. U. 17 aprile 1925 n. 473, che a sua volta è stato modificato da leggi posteriori. L'emigrazione sarebbe libera, ma un commissariato generale per l'emigrazione (ora mutato in direzione generale degli italiani all'estero), coadiuvato da altri organi, ne sorveglia l'andamento, tutelando specialmente gli emigranti nei loro viaggi transoceanici.

Fu anche istituito (R. D. 29 novembre 1928 n. 2864; R. D. 26 giugno 1930 n. 870; Legge 9 aprile 1931 n. 458) un commissariato per le migrazioni interne, il quale dovrebbe provvedere alla migliore distribuzione della mano d'opera disponibile (oltrechè nell'interno anche nelle colonie: v. anche decreti del capo del governo del 1923 e del 1935).

Per prevenire la disoccupazione, collocare e distribuire i lavoratori disoccupati, e cercare anche di orientare i giovani lavoratori e far passare da una professione all'altra i disoccupati, furono istituiti gli uffici di collocamento (R. D. 29 marzo 1928 n. 1003, per la disciplina della domanda e dell'offerta di lavoro, e decreti posteriori: importante quello 18 ottobre 1934 n. 1978; v. anche R. D. L. 21 dicembre 1938 n. 1934; legge 6 luglio 1939 n. 1092 per combattere l'urbanesimo; ed anche convenzione internazionale del 14 luglio 1921) ai quali spetta la segnalazione della disoccupazione, la distribuzione della mano d'opera disoccupata, il reclutamento di essa, il controllo sulle qualità lavorative di chi chiede occupazione. In ogni provincia esiste un ufficio di collocamento che iscrive i disoccupati, e ad esso devono ricorrere i datori di lavoro. Esso avrebbe la possibilità d'imporre anche la mano d'opera necessaria e il turno di lavoro (speciali organizzazioni esistono per il collocamento dei lavoratori agricoli, dei lavoratori dei porti, e della gente di mare: v. anche D. M. 19 giugno 1945).

Meritano d'essere ricordate a questo punto (benchè non appartenenti in modo esclusivo all'assistenza sociale) l'Opera Nazionale Maternità ed Infanzia (legge 10 dicembre 1925 nu-

mero 2277, ora T. U. 24 dicembre 1934 n. 2316: v. anche D. L. 5 settembre 1938 n. 2008), che coopera alla protezione della madre; l'Opera Nazionale Dopolavoro (D. L. 18 marzo 1926 n. 572; legge 24 marzo 1937 n. 317) che si collega al riposo festivo ed alle ferie; e l'Istituto della Case Popolari (T. U. 30 novembre 1919 n. 2318, più volte ampliato: v. specie R. D. L. 13 gennaio 1930 n. 10), che indirettamente agevolerebbe la costruzione di case per i lavoratori.

Prescindiamo ora dal parlare delle disposizioni in materia di contratti di lavoro per soffermarci sulla vera previdenza sociale.

Ogni lavoratore nel regime capitalistico potrebbe prevedere il verificarsi di casi, che per un dato periodo di tempo lo rendano impossibilitato a lavorare, guadagnare e produrre. Ma la previdenza individuale del lavoratore non può bastare a sopperire a questi casi. Donde l'attuazione presso tutti i popoli civili del sistema di previdenza coattivo cui si è già accennato, intrinsecamente ben differente dalla assicurazione del diritto privato, chiamato assicurativo solo per somiglianze esteriori. Istituti assicuratori sono da noi enti parastatali, obbligati anche di fronte allo Stato a gestire le assicurazioni. Gli oneri di contributo gravano talora esclusivamente sul datore di lavoro e talora anche sul lavoratore; ma in genere obbligato al pagamento dei contributi anche per il lavoratore è il datore di lavoro. Il rischio assicurato è solo limitato a quei rischi di origine fisiologica od economica che minacciano la continuità del lavoro: gli istituti assicuratori esercitano anche una funzione di prevenzione e non vi è equivalenza fra premio e rischio.

Due grandi istituti concentrano in sé tutte le assicurazioni sociali: l'Istituto Nazionale Infortuni I.N.F.A.I.L. (per gli infortuni sul lavoro) e l'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale I.N.P.S. (per le malattie professionali, tubercolosi, invalidità, vecchiaia, maternità). (Ora c'è anche l'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro le malattie).

La più antica delle assicurazioni è stata da noi quella contro gli infortuni sul lavoro (a prescindere dalle Casse invalidi marina mercantile). Creata invano nel 1883 una Cassa libera per gli infortuni sul lavoro, si riuscì finalmente il 17 marzo 1898 (n. 80), dopo vent'anni dalla presentazione del primo progetto, a varare la prima legge di assicurazione obbligatoria contro gli infortuni (Reg. 25 settembre 1898 n. 411), modificata dal T. U. 31 gennaio 1904 n. 51 (v. Reg. 13 marzo 1904 n. 141) per giungere alla legislazione vigente: R. D. 17 agosto 1935 n. 1765, disposizioni integrative approvate con R. D. 15 dicembre 1936 n. 2276, Reg. 25 gennaio 1937 n. 200.

L'assicurazione avviene di diritto presso un unico istituto (la propaganda e gli studi per la prevenzione degli infortuni sono affidati all'Ente Nazionale prevenzione infortuni: R. D. 31 agosto 1932). Ulteriori modificazioni sono state apportate dalla legge 1° giugno 1939 n. 1012 e dagli ultimi due DD. LL. del 1935 (D. L. L. 26 aprile n. 343 e D. L. L. 25 maggio n. 423) relativi alla corresponsione di assegni temporanei di carovita ai titolari di rendite per infortunio sul lavoro e malattia professionale, con grado di inabilità dal 50 al 100 %.

Il sistema è ispirato al principio del rischio professionale e perciò i contributi assicurativi sono posti totalmente a carico dei datori di lavoro. Si è così applicato anche il sistema dell'assicurazione « di pieno diritto », per cui l'assicurato, colpito da infortunio, ha diritto alle prestazioni previste anche se il datore di lavoro negligenzemente non abbia provveduto alla denuncia della lavorazione o al pagamento del premio. La legge specifica dettagliatamente quali sono le forme di attività produttiva le quali, in conseguenza dell'uso di macchine e per le modalità tecnologiche o per le caratteristiche merceologiche, sono considerate passibili del rischio d'infortunio e quindi comprese nel campo di applicazione della legge.

E' previsto ogni caso d'infortunio fino all'infortunio mortale, da cui possa derivare una inabilità permanente assoluta o parziale, o una temporanea la cui durata ecceda i tre giorni. La causa violenta che lo ha originato deve avverarsi in occasione del lavoro (intendendo questo in senso lato o durante il riposo o durante il lavoro e non da questo direttamente derivante, o anche nella strada per recarsi al lavoro) e deve trattarsi di lavoro manuale, prestato fuori del proprio domicilio alle dipendenze e sotto la direzione altrui e non importa se si tratta di lavoratore avventizio o lavoratore permanente.

L'entità del danno si valuta in riferimento ad una generica capacità lavorativa, in base ad apposite tabelle percentuali.

Dato il fondamento dell'assicurazione sul rischio professionale, l'imprenditore è esonerato dalla responsabilità civile, a meno che il fatto che ha causato l'infortunio non costituisca reato di azione pubblica, per cui sia intervenuta condanna penale a carico dell'imprenditore.

Le prestazioni sono intese a riparare e, se possibile, ripristinare la capacità lavorativa dell'infortunato e a reintegrare il danno economico prodotto dall'infortunio. L'istituto assicuratore deve prestare tutte le cure mediche e chirurgiche necessarie e fornire gli adatti apparecchi di protesi. La sezione dell'istituto per l'assistenza ai grandi invalidi del lavoro deve provvedere alle cure terapeutiche, mediche, ecc. e alla riedu-

cazione professionale dei grandi invalidi, che hanno ridotta l'attitudine lavorativa almeno di quattro quinti.

Le prestazioni intese a riparare il danno economico consistono: in una indennità giornaliera per tutta la durata della inabilità temporanea, in una rendita in caso di inabilità permanente totale o parziale, in un assegno ed una rendita a favore dei superstiti in caso di morte.

Per acquistare il diritto alla rendita la capacità lavorativa deve essere ridotta di più del 10 %. Se l'inabilità permanente è totale, la rendita è pari ai due terzi del salario annuo; se è parziale varia in proporzione al grado di generica capacità lavorativa perduta. Possono esservi aumenti in caso di esistenza della moglie o dei figli dell'assicurato fino ad un massimo del 50 % della rendita base. In caso di morte ai superstiti spetta una rendita pari a due terzi del salario. La misura della rendita può essere soggetta a revisione su richiesta del titolare o dell'assicuratore se sopravvengono modificazioni nelle condizioni fisiche dell'assicurato.

Con le prime leggi d'assicurazione contro gli infortuni non venivano presi in considerazione che in minima misura gli infortuni del lavoro in agricoltura. Solo il D. L. 23 aprile 1917 n. 1450 provvede a tale assicurazione (il Reg. è del 21 novembre 1918 n. 1889; legge e reg. furono più volte parzialmente modificati: v. D. L. 6 febbraio 1946 n. 85).

Non fu tradotto in atto il proposito di unificare le due assicurazioni infortuni per le notevoli diversità di ambiente, di organizzazione e di tecnica che le differenzia; ma il D. L. del 1917 presentava notevoli progressi rispetto alla Legge del 1904 sugli infortuni industriali (assicurazione automatica, determinazione demografica dell'indennità). Sono coperti dalla assicurazione di pieno diritto i lavoratori di aziende agricole e forestali, i proprietari di esse, gli affittuari e i loro familiari che prestano opera manuale ed abituale nelle aziende (intendendosi per abituale l'occupazione prevalente se non esclusiva). Sono anche coperti dall'assicurazione i sovrastanti al di sotto di una data remunerazione giornaliera. L'assicurazione va dai 12 ai 65 anni.

Questa assicurazione era gestita da Casse mutue fra le aziende agricole e forestali, che agivano nei rispettivi compartimenti provinciali ed interprovinciali; dal 1° aprile 1943 è gestita dall'I.N.A.I.L. I contributi assicurativi sono fissati in base alla estensione dei terreni, alle colture ed ai vari rischi d'infortunio, in base all'imposta principale sui terreni dovuta all'Erario: essi sono considerati come quota addizionale all'imposta dei terreni e la loro riscossione è affidata agli esattori comunali delle imposte dirette.

L'assicurazione copre tutti i casi d'infortunio da cui derivi invalidità permanente, assoluta o parziale. In caso di inabilità temporanea assoluta possono beneficiarne solo i lavoratori dipendenti, che siano costretti ad astenersi dal lavoro per 15 giorni: sono quindi esclusi i proprietari, i mezzadri e gli affittuari.

Le prestazioni consistono in una indennità giornaliera per la durata dell'inabilità temporanea a partire dall'11° giorno, un'indennità in caso di inabilità permanente assoluta o parziale ed una indennità ai superstiti in caso di morte. Per aversi inabilità permanente parziale ci dev'essere una riduzione di capacità lavorativa superiore al 15 %. Le indennità variano in relazione all'età ed al sesso, non in relazione al salario. Le indennità possono essere aumentate di un decimo per la moglie e per ciascun figlio minore di 15 anni, fino al 50 % della indennità base.

Entrava in vigore il 1° aprile 1927 una convenzione internazionale per la quale tutti gli Stati aderenti si impegnavano ad assicurare gli operai dal saturnismo, mercurialismo, carbonchio. La legge relativa è stato il D. L. 15 maggio 1929 n. 988 (v. Reg. 5 ottobre 1933 n. 1575) che comprende anche l'avvelenamento da piombo, mercurio, fosforo, solfuro di carbonio, benzolo, e l'anchilostomiasi. Ma tale legislazione fu assorbita dal R. D. 17 agosto 1935 numero 1765 sopra ricordato per l'assicurazione infortuni (v. anche il D. L. 19 maggio 1945 per l'assicurazione contro la silicosi e la asbestosi). Per queste malattie l'indennità decorre dal 10° giorno successivo a quello in cui è cominciata l'inabilità assoluta al lavoro. Le indennità sono dovute anche in caso di ricaduta nella malattia indennizzata, se questa si manifesta entro tre anni dalla cessazione del lavoro rischioso.

L'assicurazione contro le malattie aveva formato oggetto d'una convenzione internazionale, entrata in vigore il 13 luglio 1928, per cui gli Stati contraenti si impegnavano ad adottarla. Però essa non è stata ancora completamente attuata in Italia. Esisteva invece nei territori ex austriaci ed ungheresi, e fu negli stessi conservata dopo l'annessione con il D. L. 29 novembre 1925 n. 2146, sotto la forma di assicurazione presso Casse provinciali o Casse mutue territoriali o d'azienda. Nel resto d'Italia l'assicurazione è obbligatoria per la gente del mare e dell'aria, è invece facoltativa, eseguita a mezzo di Casse speciali, stabilite e organizzate da molti contratti collettivi, per altre categorie di lavoratori. Ma attualmente le Casse sono riunite nell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro le malattie creato con legge 11 gennaio 1943, e costituito dalla Federazione Casse Mutue per i lavoratori dell'Industria e dell'Agricoltura, dalla Cassa Nazionale Malattie addetti al commercio

e dall'Istituto di assistenza per i lavoratori delle aziende del credito, delle assicurazioni e dei servizi tributari.

Un recente D. L. L. 19 aprile 1946 n. 213 ha fissato la misura dei contributi nel 3 % della retribuzione lorda per gli impiegati e familiari e al 5 % per gli operai e familiari. Le prestazioni sono state fissate: in L. 1000 per indennità di parto; L. 2000 per assegno funerario ed, in caso di malattia, un'indennità giornaliera per gli operai, pari alla metà della media giornaliera degli ultimi due periodi di paga precedenti l'inizio della malattia. Il trattamento curativo in ospedali o case di cura previsto per gli operai è esteso anche agli impiegati dell'industria: ove questi preferiscano curarsi privatamente avranno diritto a un rimborso spese che non può eccedere le 3000 lire per intervento chirurgico a domicilio e le 2500 lire (oltre il 50% della eccedenza) per ricovero, intervento e cure in una casa di cura autorizzata dall'istituto stesso. Anche nel settore agricolo un recentissimo D. L. L. 9 aprile 1946 n. 212 ha portato delle modificazioni. Il contributo per l'assicurazione è stato elevato secondo che si tratti di lavoratori fissi, uomini, donne, ragazzi; braccianti uomini, donne e ragazzi; coloni e mezzadri: esso è dovuto per metà dai datori di lavoro e per metà dai lavoratori. Le prestazioni da corrispondersi sono fissate in varia misura a seconda delle varie categorie di lavoratori agricoli. Il diritto alle prestazioni sorge con la iscrizione negli appositi elenchi nominativi, nei quali viene indicata la categoria di appartenenza. Le prestazioni sono corrisposte per un periodo massimo di 180 giorni di malattia nel corso di un anno; l'indennità giornaliera, alle categorie che ne hanno diritto, è concessa per malattie di durata non inferiore ai 5 giorni. Le donne hanno diritto all'indennità per 15 giorni durante il parto e il puerperio.

La legge 27 ottobre 1927 n. 2055 (v. anche Legge 6 luglio 1939 n. 1272), ha reso invece obbligatoria l'assicurazione contro la tubercolosi, affidandola all'Istituto nazionale di previdenza, estendendola alla famiglia dell'assicurato e limitando il rischio ai casi in cui sia necessario il ricovero in ospedale o sanatorio (dev'essere eccezionalissima la cura a domicilio). Al ricovero si aggiunge un'indennità per il malato che abbia persone di famiglia a carico: bisogna aver pagato (o dovuto pagare) un certo numero di contributi per avere diritto al ricovero. L'assicurazione comprende tutti coloro che prestano servizio ad altri, compresi i lavoratori a domicilio e gli appartenenti a famiglie mezzadrili e coloniche (v. D. L. L. 5 marzo 1946 n. 101).

Ricordiamo che anche l'assistenza alla maternità ha assunto forma assicurativa. Dopo molti tentativi e trasformazioni il già citato D. L. L. 4 ottobre 1935 n. 1827 la riordinava,

affidandola all'Istituto Nazionale di previdenza. Fu estesa (come si disse) ad alcune categorie di lavoratrici dell'agricoltura con la legge 4 gennaio 1937 n. 305 e ad alcune categorie di personale femminile non di ruolo dell'amministrazione dello Stato col D. L. 21 agosto 1937 n. 1542. La legge 6 luglio 1939 n. 1272, facendola servire anche a scopi di politica demografica, la trasformava in un'assicurazione obbligatoria per la nuzialità e la natalità. Essa ha per iscopo la corresponsione agli assicurati di un assegno in occasione di matrimonio o della nascita di ciascun figlio. E' obbligatoria per tutti i lavoratori: i contributi sono divisi tra lavoratore e datore di lavoro.

Osserviamo una volta per tutte che le suddivisioni di oneri per le assicurazioni industriali in attesa di nuove disposizioni sono state sospese col D. L. L. 2 aprile 1946 n. 142 e provvisoriamente fino a nuovo provvedimento gli oneri ricadono totalmente sul datore di lavoro.

Per l'assicurazione dei lavoratori contro l'invalidità e vecchiaia, dalla previdenza completamente libera e sussidiata dallo Stato (Cassa nazionale di previdenza; leggi del 1898 e del 1907) si passa alla assicurazione obbligatoria di alcune categorie di lavoratori dipendenti dallo Stato (tabacchi, saline, officina carte e valori, ecc) poi a quella dei lavoratori delle ferrovie secondarie, delle tranvie intercomunali, degli addetti ai cantieri navali. Durante la guerra 1915-1918 col D. L. 11 novembre 1917 n. 1907 l'assicurazione fu applicata ai lavoratori addetti agli stabilimenti ausiliari, numero veramente ampio di lavoratori, che indusse alla legge di assicurazione obbligatoria per tutti i lavoratori del 21 aprile 1919 n. 603. La vecchia cassa nazionale di previdenza sociale e le norme per l'assicurazione invalidità e vecchiaia vennero trasfuse nella legge 6 aprile 1936 n. 1155, modificata dalla legge 6 luglio 1939 n. 1272 (v. anche il R. D. L. 18 marzo 1943 e il D. L. L. 1° marzo 1945).

Le persone soggette all'assicurazione per l'invalidità e vecchiaia sono quelle che esplicano un lavoro retribuito alle dipendenze di un datore di lavoro, compresi i lavoratori a domicilio. I limiti di età vanno da 14 anni a 60 anni per gli uomini e a 55 per le donne. Non sono obbligatoriamente tenuti all'assicurazione gli impiegati che abbiano una retribuzione mensile lorda eccedente ora le lire 3600. L'obbligo sussiste comunque però per coloro che hanno superato il limite dopo l'inizio dell'assicurazione e per coloro che, avendolo superato alla data del 1° maggio 1939, possono far valere almeno un anno di contribuzione obbligatoria, anteriormente a tale data. Sono esclusi dall'obbligo i dipendenti dello Stato e degli enti

pubblici, purchè abbiano assicurato un trattamento di quiescenza e di previdenza.

L'assicurazione si propone uno scopo essenziale per quanto riguarda la prevenzione e la cura dell'invalidità; si propone anche di assegnare una pensione all'assicurato in caso d'invalidità al lavoro e vecchiaia. In caso di morte dell'assicurato è prevista l'assegnazione di una pensione al coniuge ed ai figli superstiti, che al momento della morte non abbiano superato i 16 anni di età (18 se l'assicurato è un impiegato) oppure siano riconosciuti inabili al lavoro. All'atto della morte devono sussistere le condizioni di assicurazione e di contribuzione stabilite per avere diritto alla pensione. La pensione di reversibilità (che ha avuto inizio il 1° gennaio 1945) può giungere fino al 100 % della pensione originaria. Se alla morte dell'assicurato non sussistano le condizioni previste per il diritto alla pensione di reversibilità, sarà concesso al coniuge o, in mancanza, ai figli che non abbiano superato l'età di 16 anni (18 per i figli degli impiegati) o siano riconosciuti inabili al lavoro, un assegno per un ammontare pari alla somma di tutti i contributi versati (semprechè nel quinquennio precedente alla morte risulti almeno un anno di contribuzione), che in ogni caso non può essere inferiore a 300 lire, nè superiore a L. 1000.

Il R. D. L. 14 aprile 1939 ha ridotto il limite di età per acquistare il diritto alla pensione di vecchiaia da 65 a 60 anni per gli uomini e da 60 a 55 per le donne. Nei 5 anni immediatamente precedenti il limite di età gli assicurati acquistano il diritto a fruire di una pensione ridotta: devono essere però trascorsi 15 anni almeno dall'inizio dell'assicurazione e deve essere stato versato il minimo di contributi previsti dalla legge.

Il calcolo dell'ammontare della pensione ha subito cambiamenti nelle varie leggi: ora in relazione alla svalutazione della moneta, è stato aumentato di un assegno integrativo pari al 70 % dell'ammontare originario ed alla differenza fra il trattamento minimo fissato dalla legge e l'importo risultante dalla somma della pensione ed alla maggiorazione del 70 % nel caso che l'importo suddetto non raggiunga tale minimo. Questo è fissato in 5400 lire annue per gli uomini e 4320 per le donne, aumentabile di un decimo per ogni figlio a carico. I contributi sono fissati in base alle retribuzioni degli assicurati (sono state elencate nove classi di salario per gli impiegati e dieci per gli operai). I contributi, prima pagati pariteticamente, gravano oggi per due terzi sui datori di lavoro e per un terzo sui lavoratori. Il D.D.L. 1° agosto 1945 aumentò ancora la misura dei contributi, ma tale contributo supplementare affluisce ad un fondo di integrazione per le assicu-

razioni sociali, al quale affluisce pure un contributo statale (che per il solo 1945 è stato di 500 milioni).

La nostra legge, accanto all'assicurazione obbligatoria prevede un'assicurazione facoltativa, che può servire ad integrare la previdenza obbligatoria, ed a questo scopo è incoraggiata dallo Stato. Possono giovare di essa tutti gli assicurati obbligatoriamente, e inoltre i coltivatori agricoli diretti, i commercianti, gli industriali, gli esercenti professioni liberali, che paghino annualmente allo Stato una somma non eccedente le 1000 lire per imposte dirette, le donne che attendono a cure domestiche presso persone comprese nelle citate categorie e che paghino allo Stato per imposte dirette una somma non eccedente le 20 lire. E' prevista perfino la possibilità di iscrizioni collettive in favore di associazioni professionali e di Casse mutue malattia, istituite in base a contratti collettivi di lavoro o a norme assimilate.

L'assicurazione contro il rischio, anch'esso assai grave per il lavoratore, della disoccupazione involontaria si inizia in Italia col D. L. 5 gennaio 1919 n. 6, il quale, dopo molte rielaborazioni, è sfociato nel D. L. 4 ottobre 1935 n. 1827 e nella legge 6 luglio 1939 n. 1272.

L'assicurazione è gestita dall'Istituto Nazionale per la previdenza a mezzo di gestione autonoma. Non tutti i lavoratori sono assicurati: sono esclusi gli stabili e gli occasionali, gli addetti ai servizi familiari, quelli che hanno una retribuzione mensile superiore a una data somma, il personale artistico. L'onere del contributo è diviso tra datore di lavoro e lavoratore. Non si ha diritto alla prestazione se non dopo un certo periodo di versamento dei contributi: la prestazione è costituita da un'indennità giornaliera ragguagliata alla categoria cui gli assicurati appartengono: essa è automatica; incomincia dopo 8 giorni dalla cessazione dal lavoro e viene corrisposta solo per un dato periodo di tempo.

La legge ha fissato alcune disposizioni intese ad attenuare o rimuovere i rischi assicurativi mediante azione di prevenzione svolta dall'Istituto assicuratore, che tende a favorire i lavoratori minacciati di disoccupazione e di invalidità, e contemporaneamente a tutelare i suoi interessi tecnico-finanziari. Gli assicurati devono quindi attenersi alle istruzioni dell'Istituto: in caso di contestazione la decisione è rimessa ad un collegio arbitrale.

Per provvedere finanziariamente alle prestazioni previste dalle assicurazioni si debbono versare dei contributi fissati di norma in base alle retribuzioni degli assicurati e suddivisi in varia misura in genere tra datori di lavoro e lavoratori. Il versamento dei contributi si effettua spesso applicando speciali

marche sopra apposite tessere assicurative. Il datore di lavoro trattiene sul salario dell'assicurato la quota di contributo da questi dovuta, che versa all'Istituto insieme al suo (salvo le recenti disposizioni transitorie ricordate). Varie sono le misure in cui sono fissati i contributi e varie le modalità di riscossione per alcune categorie di lavoratori, come portieri, domestici e addetti a servizi familiari, lavoratori agricoli, salariati addetti alle colture agricole, braccianti, ecc.

I contributi possono anche essere riscossi per mezzo di ruoli, come avviene per i lavoratori agricoli, per mezzi di elenchi o per mezzo di conti mensili. Per alcuni periodi scoperti di assicurazione, l'Istituto computa come versato a favore dell'assicurato il contributo dovuto. Detti periodi sono: per gli uomini i periodi di servizio militare effettivo, volontario od obbligatorio, per le donne i periodi di interruzione del lavoro durante lo stato di gravidanza e di puerperio.

E' anche prevista la continuazione volontaria dell'assicurazione, nel caso in cui l'assicurato non abbia pagato al limite di età il minimo di contribuzione fissato per legge: in tal caso può continuare i pagamenti a proprie spese fino a raggiungere le condizioni per la liquidazione della pensione.

In una recentissima seduta del Consiglio dei Ministri del 16 maggio 1946 sono stati approvati vari provvedimenti riguardanti miglioramenti e perfezionamenti in materia di assistenza: il massimo di stipendio per l'assicurazione pensioni è stato portato da 3600 lire a lire 6250 mensili; e questo aumento permetterebbe oltrechè un aumento delle pensioni, quello dell'indennità per la disoccupazione e dell'indennità per la tubercolosi.

Per alcune categorie di lavoratori esistono disposizioni speciali, che in parte abbiamo già avuto occasione di ricordare.

A prescindere dai detenuti, l'Istituto nazionale di previdenza ha la gestione delle pensioni per gli impiegati esattoriali, quella delle pensioni per gli addetti alle gestioni delle imposte di consumo. Per la gente dell'aria, oltre a speciali norme per l'assicurazione infortuni, esistono casse e sindacati speciali per l'assicurazione vecchiaia e quella malattie. Casse mutue esistono per l'assicurazione infortuni e malattie della gente di mare: le antiche casse invalidi furono riunite in una Cassa gerita dall'Istituto di previdenza, e che si cura dell'assicurazione invalidità e vecchiaia della gente di mare. Norme speciali esistono per gli infortuni dei pescatori, per quelli degli operai e agenti dell'amministrazione postale e telegrafica cui non compete pensione, per i zolfatari siciliani. Norme speciali per gli infortuni e le pensioni furono emanate per i

dipendenti dei telefoni, gli addetti ai trasporti di ferrovie private o di aziende di tranvie o di navigazione interna.

Un patronato nazionale per l'assistenza sociale (statuto del 13 luglio 1935) dovrebbe provvedere all'assistenza medico-legale dei lavoratori nelle pratiche relative alle assicurazioni sociali nonchè ad ogni altra assistenza dei lavoratori nell'applicazione di tutte le norme di carattere previdenziale. Contestatissime sono le sue relazioni con l'esercizio della libera professione legale.

La riduzione della settimana lavorativa nell'industria a 40 ore di lavoro settimanali dava nascimento ad una Cassa per assegni familiari agli operai che avevano il carico della famiglia. Il sistema fu ampliato e riordinato col D. L. 21 agosto 1936 n. 1632: fu affidata la gestione degli assegni all'Istituto nazionale di previdenza. Essa fu estesa, specie in forza del D. L. 17 giugno 1937 n. 1048 (v. Reg. 21 luglio 1937 n. 1239) a quasi tutte le categorie dei lavoratori, in favore dei capi famiglia con figli inferiori ai 14 anni a carico (è variabile secondo il numero dei figli), che abbiano una retribuzione mensile inferiore a un dato livello: il contributo è a carico solo dei datori di lavoro (v. anche legge 6 agosto 1940 n. 1278). L'istituzione ha anche fini demografici, oltrechè assistenziali.

La sorveglianza per l'applicazione di gran parte delle leggi assistenziali e di previdenza è affidata all'Ispettorato del Lavoro, che ha molti uffici locali (v. legge 1° settembre 1940 n. 1637), e che dovrebbe vigilare sull'esecuzione di tutte le leggi sul lavoro e di previdenza sociale in tutte le aziende, nonchè sul funzionamento di tutte le attività di previdenza, di assistenze igienico-sanitarie a favore dei lavoratori, raccogliere notizie, dare il proprio parere sui contratti collettivi. Ha il potere di visitare i locali delle aziende, d'interrogare il personale, di esaminare i libri paga, i contratti d'assicurazione, i regolamenti interni di fabbrica.

Soppresse le organizzazioni sindacali fasciste col D. L. L. 25 novembre 1944 n. 379, resta ancora la procedura speciale per le controversie individuali del lavoro, passata nel recente Codice di procedura civile. Regolati da leggi speciali sono il contratto d'arruolamento marittimo ed aeronautico e il contratto di lavoro portuale. Dei sindacati, dei contratti collettivi ecc. crediamo debba occuparsi in via programmatica la nuova costituzione e qualche legge speciale fondamentale.

La legislazione sulla previdenza dev'essere completata, perfezionata, modificata. Senonchè il difetto più grave e pratico di tale legislazione sembra la debolezza economica dei risultati di fronte alle grandi spese che richiede a datori e lavoratori e alla grande complicazione dei calcoli che incom-

bono su chi deve assicurare per la corresponsione dei contributi.

A prescindere dalla litigiosità cui spesso dà luogo, a prescindere dai problemi gravissimi e dalle sorprese cui possono dar luogo i bilanci dei grandi istituti di assicurazione, occorre certamente snellirla, renderla soprattutto più semplice, più uniforme, più economica, e sfrondare gli Istituti previdenziali dall'eccessivo numero di funzionari che richiedono oneri talora gravi sia ai datori di lavoro sia agli assicurati, in modo da farla riuscire effettivamente di utilità per coloro che dovrebbero approfittarne.

Inoltre i cenni comparatistici che seguiranno ci mostrano una nuova base che si vuol dare in molti paesi alla previdenza sociale e una nuova organizzazione della stessa su basi diverse da quelle germaniche, seguite fino ad ora dalla nostra legislazione, e fondate invece sopra un onere gravante su tutti i cittadini e in ultima analisi sullo Stato, considerato come obbligato a provvedere a spese di tutti ai lavoratori inabili o minorati.

CAPITOLO II

LA LEGISLAZIONE PREVIDENZIALE INGLESE

La prima norma inglese di previdenza sociale può essere considerata il *Poor Relief Act*, del 1601, che per circa tre secoli ha costituito l'unica provvidenza per le classi meno abbienti. Nel 1897 il *Workmen's Compensation for Accidents Act*, limitatamente a talune industrie più pericolose, ha stabilito la responsabilità legale degli imprenditori per gli infortuni sul lavoro che colpissero i loro dipendenti, pur senza rendere l'assicurazione obbligatoria; la legge fu estesa all'agricoltura nel 1900, e nel 1906 in tale protezione giuridica vennero praticamente inseriti tutti i casi di lavoro subordinato; un'altra legge dello stesso anno estese la protezione anche a determinate malattie professionali.

Il datore di lavoro però, pur avendo la responsabilità del risarcimento del danno, è sempre libero di ricorrere o meno ad una forma assicurativa (salvo il caso dei lavoratori delle miniere per i quali l'assicurazione è obbligatoria) poichè la legge si limita a garantire all'operaio l'obbligo del risarcimento stesso.

Dopo una serie di agitazioni e di inchieste relative al problema della vecchiaia, verificatesi nell'ultimo decennio del sec. XIX e nei primi anni del XX, nel 1908 fu emanato l'*Old Age Pension Act*, col quale furono concesse delle pensioni di vecchiaia (non contributive, cioè non spettanti in base a regolari

contributi pagati dai lavoratori) conseguibili all'età di 70 anni e previa indagine sui mezzi di sussistenza (*means test*).

Nel 1911, il *National Insurance Act* disciplinò l'assicurazione obbligatoria contro le malattie con regolare sistema di contributi; tale assicurazione copriva tutti coloro che, fra i 16 e i 70 anni, erano addetti ad un lavoro subordinato, sia manuale che intellettuale, con l'eccezione, per quest'ultimo, di remunerazioni annuali superiori ad un certo limite (160 sterline) che venne ulteriormente elevato, nel 1919 a 250 sterline, e nel 1942 a 420 sterline.

La legge introdusse anche un'assicurazione obbligatoria, quella contro la disoccupazione dei lavoratori manuali, limitata ad alcuni settori produttivi nei quali erano abituali notevoli fluttuazioni di occupazione operaia; il campo di applicazione di tale forma di previdenza sociale è stato poi più volte ampliato, nel 1916, nel 1920, nel 1936, anno nel quale l'assicurazione fu estesa anche ai lavoratori agricoli; l'assicurazione venne resa obbligatoria anche per i lavoratori intellettuali, con limitazioni eguali, per quanto riguarda il massimo di retribuzione, a quelle fissate per l'assicurazione malattie. Particolari norme furono poi emanate per i disoccupati che rimanevano tali per lunghi periodi di tempo, che culminano con la creazione dell'*Unemployment Assistance Board* del '33.

Il *Widows, Orphans and Old Age Contributory Pension Act* del 1925 creò la vera e propria assicurazione obbligatoria per la vecchiaia dei lavoratori e per i loro superstiti (vedove ed orfani), organizzandola mediante un sistema di contributi a carico degli assicurati e dei loro datori di lavoro. Fra l'altro questa legge fissò, a datare dal 2 gennaio 1928, l'età di 65 anni per il conseguimento della pensione di vecchiaia. Il *Pension Act* del 1929 perfezionò il campo di applicazione delle pensioni vedovili e nel 1937 fu disciplinata un'assicurazione facoltativa di vecchiaia per lavoratori indipendenti ed in genere per cittadini fruitori di bassi redditi. L'*Old Age and Widows Pension Act* del 1940 ridusse a 60 anni per le donne l'età per conseguire la pensione, e introdusse anche delle pensioni supplementari per alcune categorie più bisognose.

Una serie di leggi infine, che dal 1920 al 1938 ha disciplinato e perfezionato un sistema di pensioni non contributive per i ciechi e le persone di famiglia a loro carico, completa il quadro della legislazione previdenziale inglese prima dello scoppio dell'ultima guerra mondiale.

Questa, come la precedente, aveva posto in primissimo piano le masse operaie le quali si battevano risolutamente sulla terra, sul mare e nell'aria o lavorando senza posa per apprestare alle forze operanti mezzi bellici sempre più poderosi; la

fine vittoriosa della guerra, che già si profilava all'orizzonte, rendeva necessaria una profonda e coraggiosa riforma di struttura nell'organizzazione previdenziale ed assistenziale inglese, che, frazionata in un grande numero di leggi emanate in tempi diversi e con differenti scopi, non dava una sufficiente protezione; che anzi in taluni settori, come quello degli infortuni sul lavoro, era notevolmente arretrata rispetto alla legislazione di quasi tutti i paesi; od in altri, come quello degli assegni familiari, era addirittura inesistente.

Perciò nel 1942 il Governo di coalizione allora al potere incaricò una Commissione, presieduta dal noto sociologo ed economista Sir William Beveridge, di predisporre un'indagine e preparare una riforma organica dei sistemi di previdenza e di assistenza sociale; i risultati di questo ampio lavoro furono riassunti in una relazione, preparata dallo stesso Beveridge, intitolata *Social Insurance and Allied Services* pubblicata il 20 novembre 1942; le proposte concrete contenute in questa relazione furono in massima parte accolte in due Libri Bianchi, predisposti dallo stesso Governo di coalizione nel settembre 1944, intitolati rispettivamente *Social Insurance* e *Workmen's Compensation*.

Caduto, con le elezioni generali inglesi, avvenute dopo la fine della guerra, il Governo di coalizione, e sostituito da un Gabinetto laburista, quest'ultimo ha ripreso in esame il progetto, e migliorando il precedente disegno di legge specie per quanto riguarda le prestazioni, ha predisposto un nuovo schema, il *National Insurance Bill*, presentato alla Camera dei Comuni il 24 gennaio 1946, e che è ancora in discussione.

Il Piano Beveridge, che è stato denominato con una frase molto breve ma incisiva, «*dalla culla alla tomba*» intende coprire in modo organico e completo tutti gli elementi produttivi della Nazione, indipendentemente dalla loro qualifica economica di imprenditori, di professionisti, di lavoratori subordinati, superando così notevolmente l'ordinaria concezione della previdenza sociale.

Principio fondamentale infatti è quello che la società deve garantire, in forma assicurativa, come elemento di una politica di progresso sociale, il minimo di reddito necessario per vivere, contro tutte le forme di cessazione temporanea o definitiva dell'attività produttiva. La realizzazione di questo principio deve essere affidata ad un Piano per la sicurezza sociale, basato sulla cooperazione fra lo Stato e l'individuo, ispirato dall'interesse generale, e non deviato da particolari interessi di categoria.

Esso deve perciò organizzare un sistema completo di previdenza e di assistenza sociale, a carattere obbligatorio per tutti i cittadini, prescindendo da qualsiasi limite di reddito;

deve garantire anche una serie uniforme di prestazioni, differenziata soltanto dalla difformità dei bisogni, ed esigere una quota uniforme di contributi, indipendentemente dal livello delle retribuzioni o del reddito; unica eccezione è quella che riguarda il risarcimento degli infortuni e delle malattie professionali, che deve essere graduato in base al grado di invalidità ed al salario percepito.

A qualsiasi forma di menomazione o di perdita della capacità di guadagno deve corrispondere una forma di prestazione qualitativamente e quantitativamente adeguata, senza lacune, limitazioni ed eccezioni ingiustificabili. In secondo luogo, occorre procedere ad un adeguamento dei redditi, sia in periodo lavorativo che durante le interruzioni del lavoro, alle esigenze familiari; cioè occorre introdurre gli assegni familiari per i figli (*Children's Allowances*).

Mediante questa doppia redistribuzione dei redditi può essere abolito, secondo Beveridge, lo stato di bisogno.

Le caratteristiche fondamentali del Piano di sicurezza sociale sono perciò, una quota uniforme di contributi e di prestazioni sufficienti alle esigenze elementari della vita, l'estensione del campo di applicazione a tutte le categorie produttive, l'unificazione dell'amministrazione. Agli effetti del campo d'applicazione, Beveridge divide la popolazione inglese in sei categorie: cioè i lavoratori dipendenti; i lavoratori indipendenti; i professionisti; i datori di lavoro; le donne di casa maritate (cui si riconosce una particolare funzione economica ed il diritto alla tutela dei loro specifici bisogni); le altre persone in età lavorativa ma non aventi occupazione redditizia (studenti, casalinghe nubili, persone con risorse private, ecc); i ragazzi al disotto dei 16 anni; infine le persone inabili al lavoro per vecchiaia.

Le principali cause di bisogno cui possono essere esposte le suindicate categorie di cittadini, ed i mezzi rispettivi per fronteggiarle sono i seguenti:

1. *Disoccupazione*, cui sono soggetti soltanto i lavoratori dipendenti e le donne di casa maritate, che rivestono anch'esse la qualifica di lavoratrici dipendenti. A tale forma di bisogno si provvede mediante un'indennità di disoccupazione (che secondo il Piano Beveridge doveva essere corrisposta senza condizioni per i primi sei mesi, ed era poi subordinata alla frequenza di corsi di addestramento professionale); il recente Libro Bianco però la limita ad un periodo di 180 giorni aumentabile in relazione ai contributi versati ed ai giorni di indennità eventualmente già goduti.

2. *Invalidità*, cui sono soggetti i lavoratori dipendenti e quelli indipendenti, ivi comprese le donne maritate. Ad esse si provvede mediante opportune prestazioni, mediche ed economiche, per tutta la durata dell'invalidità, sino a che non venga eventualmente corrisposta la pensione da infortunio. I lavoratori indipendenti, pur avendo diritto sempre alle prestazioni sanitarie, acquistano il diritto a quelle economiche soltanto dopo 13 settimane di malattia.

3. *Abbandono del lavoro per età*. — L'età di 65 anni se uomini, 60 se donne, dà diritto, per i lavoratori dipendenti ed indipendenti, per le donne di casa maritate e per le persone di età lavorativa non occupate, ad una pensione di quiescenza (*Retirement Pension*) che viene maggiorata in relazione ai contributi versati nel quinquennio successivo all'età di cessazione dal lavoro, se questo viene continuato oltre i 65 o i 60 anni, e che ha un supplemento per i figli a carico.

Caratteristico il fatto che, sia il Piano Beveridge, sia ambedue i Libri Bianchi, sono assolutamente contrari all'abbassamento del limite di età per il conseguimento della pensione; ciò soprattutto è dovuto alla particolare situazione demografica della popolazione inglese; infatti, da una tabella sulla composizione per età della popolazione inglese, pubblicata nel rapporto Beveridge, appare che la percentuale di uomini ultrasessantacinquenni e di donne ultrasessantenni sul totale della popolazione, che tra il 1941 e il 1951 va dal 12 % al 14 %, giungerà nel 1971 al 20,8 %.

Il costo di tali pensioni di quiescenza, che costituisce uno degli oneri più forti della riforma previdenziale, e destinato ad aumentare in modo notevolissimo nel tempo, ha dato luogo alle più vivaci polemiche. Il Libro Bianco del Governo di coalizione, aveva perciò ridotto le cifre originali del Piano Beveridge, di 24 scellini settimanali per un lavoratore non coniugato, di 40 scellini settimanali per la coppia marito moglie, rispettivamente a 20 e 35 scellini; ma il Governo laburista ha viceversa aumentato ancora l'originaria proposta del Piano, ed ha portato le quote settimanali di pensione, rispettivamente a 26 e 42 scellini (cioè, al cambio ufficiale odierno, di 900 lire per sterlina, da 1170 a 1890 lire settimanali).

La spesa complessiva per le pensioni di quiescenza, nel trentennio nel quale si conta di attuare la riforma, va da 169 a 324 milioni di sterline, su un onere totale complessivo che va da 452 a 749 milioni di sterline.

4. *Esigenze particolari della donna maritata*; incluse nella cosiddetta polizza della massaia (*housewife's policy*) che comprende le prestazioni di maternità e quelle vedovili.

Le prime consistono nell'indennità di parto (*maternity grant*), nell'assegno di natalità (*maternity allowance*) concesso alle donne occupate e nell'indennità di assistenza domestica (*attendance allowance*) attribuita alle donne non occupate. Le seconde sono costituite, dall'assegno vedovile (*widow's allowance*) per tredici settimane, con aumenti per figli a carico; dall'assegno di madre vedova (*widowed mother's allowance*) concesso dalla 14^a settimana di vedovanza e per tutto il tempo in cui la vedova abbia a proprio carico figli minorenni; e dalla pensione vedovile (*widow's pension*) che spetta dopo cessato l'assegno per madre vedova ovvero, per le vedove senza figli a carico, a decorrere dal momento nel quale cessa l'assegno vedovile.

5. *Morte*. — Dà diritto, per tutte le categorie della popolazione, quale rimborso delle spese occorse in dipendenza della morte di un assicurato, ovvero della moglie, del figlio o della vedova di un assicurato, ad una indennità di morte (*death grant*) che varia, secondo l'età del defunto, da 6 a 20 sterline.

6. *Indennità fisica generica*. — Essa dà diritto, per gli appartenenti a tutte le categorie, oltre ad una prestazione settimanale (*sickness benefit*) di ammontare eguale a quella di disoccupazione, e che viene corrisposta senza limite di tempo, al trattamento sanitario a domicilio, ovvero in istituti di cura, sia per gli assicurati che per le persone a carico. Uno speciale piano sanitario nazionale (*National Health Plan*) prevede la creazione di estesi servizi sanitari generici e specifici (servizi odontoiatrici, oftalmici, ecc.) convalescenziari per gli assicurati e le famiglie, riabilitazione post-curativa per gli invalidi; esso dovrà funzionare mediante la creazione di un Servizio sanitario nazionale, cui potranno partecipare tutti i medici che siano disposti a farlo, e che accettino dalle autorità mediche statali una vigilanza ed un controllo, ai quali però sembra molto ostile la classe sanitaria la quale, a mezzo dell'Associazione medica britannica, protesta contro un sistema che, a suo parere, vulnererebbe alla base l'indipendenza professionale, distruggerebbe l'iniziativa e l'indipendenza dei giudizi e farebbe dei sanitari liberi esercenti dei puri e semplici funzionari dello Stato. (La classe sanitaria era anche ostile in Italia a un progetto di assicurazione malattia con disposizioni analoghe, elaborato molti anni or sono).

7. *Infanzia*. — La cura dei figli dà diritto per i lavoratori dipendenti ed indipendenti e per le donne di casa, ad assegni familiari per i figli (*Children's allowances*); tali assegni familiari che costituiscono, come abbiamo già accennato, una assoluta novità nella legislazione inglese, vengono dal Beveridge giustificati dalla assoluta necessità di trovare dei mezzi per modifi-

care radicalmente l'attuale andamento della natalità inglese; non si afferma che gli assegni per i figli valgano da soli a ristabilire la percentuale delle nascite, ma si ritiene che possano contribuire a tale scopo.

Gli assegni familiari per i figli, stralciati dai progetti generali di realizzazione del piano di sicurezza sociale, hanno formato oggetto di un separato progetto di legge che è stato approvato dal Parlamento nel maggio-giugno 1945, ed è diventato legge (*Family Allowances Act*) il 15 giugno 1945.

L'attuale progetto di legge stabilisce, in questa materia di provvedimenti per l'infanzia, che ogni persona, la quale provveda al mantenimento nella propria famiglia di un ragazzo orfano di ambedue i genitori e di cui uno almeno sia stato assicurato in base alle nuove norme, ha diritto ad una indennità settimanale per la cura dei figli (*Guardian's Allowance*) che sostituisce, congruamente aumentata, l'attuale prestazione per gli orfani.

8. *Infortuni sul lavoro e malattie professionali.* — L'attuale situazione del risarcimento dei danni derivanti dagli infortuni sul lavoro e dalle malattie professionali è stata giudicata da Sir William Beveridge assolutamente insostenibile; egli ha perciò proposto l'introduzione di una completa assicurazione obbligatoria entro il quadro della sicurezza sociale. L'invalidità, anche se conseguente da infortunio o da malattia professionale, viene trattata per le prime 13 settimane come tutte le altre; e con ciò si ritiene che il 90 % degli infortuni e delle malattie professionali non abbia bisogno di tutela specifica. Oltre tale periodo, il lavoratore ha diritto di conseguire una indennità od una pensione, variabile secondo il grado di invalidità, oltre ad eventuali assegni per i figli.

Per quanto riguarda questa specifica forma di assicurazione sociale, è stato predisposto un apposito progetto di legge (*National Insurance Industrial Injuries Bill*) pubblicato il 13 giugno 1945; esso è attualmente ancora all'esame del Parlamento, perchè deve essere approvato in terza lettura, ed è oggetto di viva discussione sulla stampa, specialmente per quanto riguarda talune sperequazioni che gli ambienti interessati trovano nel progetto in alcuni casi particolari.

Qui è soltanto il caso di notare che le norme in discussione (e che saranno certamente approvate) eliminano una notevole lacuna nella legislazione previdenziale inglese, giacchè introducono l'assicurazione di pieno diritto, l'obbligo delle cure e della prevenzione, il diritto dei lavoratori a percepire delle pensioni da infortunio, disposizioni tutte che, già introdotte nella grande maggioranza delle legislazioni degli altri Stati, erano ancora ignote a quella inglese.

Infine è opportuno rilevare che, secondo i progetti in esame, l'onere per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali non è posto a carico dei datori di lavoro soltanto, o di essi e dello Stato, ma anche dei lavoratori, con esempio che riteniamo unico in tutte le leggi che disciplinano tale forma di assicurazione.

Come si è già accennato, il Piano per la sicurezza sociale parte da una uniformità e da una equipollenza di prestazioni economiche, cui fa riscontro una uniformità di contributi per cui, qualunque sia la causa della interruzione o della perdita di reddito (con la sola eccezione dell'infortunio e della malattia professionale) deve essere garantito un identico minimo di entrata settimanale, sufficiente per vivere; oltre, naturalmente, le diverse prestazioni curative riferentisi alle varie forme di debilitazione fisica. Tale minimo era stato dal Beveridge calcolato, in base ad una ampia indagine sui prezzi e sui costi del 1938, con un aumento del 25% quale presunto livello di stabilizzazione nel dopoguerra, ad una cifra di 24 scellini settimanali per un individuo non coniugato e a 40 scellini per la coppia marito-moglie. In base alla concezione particolare della funzione economica e sociale della donna coniugata, questa viene esonerata dal pagamento dei contributi (a meno che non voglia raggiungere il diritto ad una prestazione in proprio), ma il fatto della sua esistenza dà alla coppia coniugale il diritto ad una prestazione maggiorata.

Il principio beveridgiano della fissazione di un livello di prestazioni adeguato alle esigenze umane fondamentali era stato però respinto dal Governo di coalizione considerandosi come impraticabile e come tale da esporre a gravissime incognite il bilancio della previdenza sociale. Il Governo laburista però, pur non ritornando alla concezione originaria, ci si è riavvicinato innanzitutto con lo stabilire (in relazione anche alla diminuzione del valore della moneta) le prestazioni-base ad un livello ancora più alto di quello preso per base del Piano per la sicurezza sociale, portandola, come è stato accennato, a 26 e 42 scellini settimanali.

Inoltre esso ha stabilito che i tassi delle prestazioni, e le condizioni per conseguirle saranno riesaminati ogni quinquennio dal Ministro per l'assicurazione nazionale, allo scopo di tener conto delle variazioni intervenute e per mantenere fermo il principio di garantire alla popolazione una effettiva sicurezza sociale; tali revisioni saranno sottoposte al Parlamento, per la sua approvazione.

La spesa per far fronte a questo completo ed organico programma di previdenza ed assistenza sociale è naturalmente molto notevole. Ad essa si fa fronte, innanzitutto con i contri-

buti dei datori di lavoro e dei lavoratori; per quanto riguarda la partecipazione di questi ultimi, essa è stata ampiamente discussa nel rapporto di Sir William Beveridge, il quale conclude affermando esplicitamente che gli assicurati possono pagare ed intendono pagare.

E' da notare che tali contributi sono spesso anche maggiori di quelli dei datori di lavoro; essi vanno da un minimo di 2,2 scellini (L. 97,50) ad un massimo di 4,7 scellini (L. 206,05) settimanali; mentre quelli dei datori di lavoro vanno da 1,9 scellini (L. 78,75) a 5,9 scellini (L. 258,75) settimanali; i contributi dei lavoratori indipendenti giungono fino a scellini 5,9 (L. 258,75) settimanali. La media settimanale dei salari inglesi nel luglio 1945 è stata, secondo la Rivista del Ministero del Lavoro inglese, di 96,1 scellini per tutti i lavoratori.

Ma, all'infuori dei contributi, l'adozione del Piano di sicurezza sociale comporta un onere a carico dello Stato che cresce annualmente nel trentennio 1948-1978, supposto periodo di attuazione della riforma; infatti su un totale iniziale di 452 milioni di sterline, 175 milioni (26 %) sono a carico dell'Erario, mentre, al compimento della riforma, su una spesa globale di 749 milioni di sterline, 452 milioni (56 %) vengono a far carico allo Stato. Tali cifre sono all'infuori di quelle per gli assegni familiari, per l'assistenza e per l'assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali.

In taluni ambienti perciò tale onere è giudicato un peso difficilmente sopportabile per l'economia inglese, soprattutto in questo momento nel quale essa, uscita da un prolungato e pesante sforzo bellico, deve riconquistare i mercati di esportazione, condizione *sine qua non* per una ricostruzione produttiva stabile ed efficiente.

Ma contro queste preoccupazioni gli elementi laburisti osservano che il popolo inglese spende attualmente per bere e per fare scommesse alle corse due volte di più di quanto non occorrerà per il funzionamento dell'assicurazione nazionale; e che la perdita reale sopportata dalla Nazione per le malattie che si possono prevenire è calcolata sui 300 milioni di sterline annue, una somma cioè pari ai tre quinti di quello che sarà il costo della riforma nel primo anno della sua attuazione.

La proposta del Piano Beveridge, intesa ad ottenere che alla molteplicità di enti e di istituti, statali o no, da cui sono amministrate le varie forme previdenziali ed assistenziali si sostituisca un organo unitario, è stata accolta con la creazione del Ministero dell'Assicurazione Nazionale, avvenuta già dal novembre 1943, alle dipendenze del quale è stata posta l'amministrazione dei vari settori assicurativi, prima ripartiti fra vari dicasteri statali.

CAPITOLO III

LA LEGISLAZIONE PREVIDENZIALE DELLA NUOVA ZELANDA

La Nuova Zelanda è una Nazione antesignana in molti istituti della legislazione sociale e previdenziale; infatti essa aveva fin dal 1887 introdotto una assicurazione di vecchiaia sul modello tedesco; e nel 1898 aveva istituito un sistema di pensioni non contributive, rimasto quasi invariato sino al 1936; nel 1911 esse furono estese alle vedove e nel 1929 ai ciechi; nel 1936 fu istituita l'assicurazione di invalidità.

Nel 1935, il Partito Laburista, salito al potere, si prefisse di raggiungere l'unificazione di tutte le leggi sociali, e predispose gli studi per una assicurazione malattie, di intesa con la associazione medica neo-zelandese. Quest'ultima aveva predisposto un interessante piano che suddivideva tutta la popolazione in 4 gruppi:

1) Popolazione priva di mezzi (pensionati, disoccupati, lavoratori occasionali); questo gruppo aveva il diritto di essere assistito gratuitamente.

2) Cittadini celibi aventi un guadagno lordo di 60 scellini settimanali, e coniugati aventi 80 scellini settimanali, con un aumento di 10 scellini per ogni figlio; questo gruppo doveva pagare un contributo ed essere gratuitamente assistito in modo completo.

3) Persone aventi un reddito sino a 500 sterline annue, le quali, in cambio dei contributi versati, dovevano ricevere cure di specialisti e ricovero in ospedali o cliniche.

4) Persone con un reddito oltre le 500 sterline annue, le quali, pur pagando i contributi, avrebbero ricevuto le cure di specialisti ed il ricovero ospedaliero soltanto a seguito di una loro esplicita domanda.

Il Governo, dopo aver nominato delle Commissione di studio sul problema previdenziale, preparò un progetto di legge, che divenne poi il *Social Security Act* del 14 settembre 1938, le cui norme dovevano entrare completamente in applicazione il 1° aprile 1939.

Questa legge si compone di due parti distinte; la prima che disciplina un'assicurazione generale di vecchiaia, di invalidità, di vedove ed orfani, di malattie, di pensioni ai minatori, di assistenza ai disoccupati; la seconda parte, che dà le norme per una completa fornitura di servizi sanitari ed ospedalieri.

Il principio di una assicurazione generale di vecchiaia

era già stato sostenuto in un progetto presentato dal Dr. Townsend e che è noto col nome di *Townsend Old Age Revolving Pension Plan*; in base ad esso, si dovrebbe concedere a tutte le persone che hanno superato i 60 anni, nel caso che il loro reddito non raggiunga i 200 dollari mensili, una pensione subordinata a due condizioni; che il beneficiario cessi dall'esercitare una qualsiasi attività remunerata e che spenda entro il mese l'intero ammontare della pensione versatagli per l'eguale periodo di tempo. In base a tale piano, il suo autore dichiarava che non soltanto si sarebbe rimediato in modo organico al problema della vecchiaia, ma si sarebbe anche posto fine al problema della disoccupazione, perchè, aumentando il volume del denaro in circolazione, si sarebbe ristabilito immediatamente un più alto potere d'acquisto e si sarebbe quindi aumentato il consumo ed accresciuto l'impiego di mano d'opera.

Il *Social Security Act* ha sostanzialmente accolto il principio fondamentale del Piano Townsend, anzi lo ha ampliato, nel senso di garantire ad ogni cittadino, non soltanto una pensione di vecchiaia o di invalidità, ma anche gli assegni familiari, opportune prestazioni in caso di disoccupazione, ed infine un organico e completo servizio di assistenza e di tutela in caso di malattia, con una serie di prestazioni sanitarie gratuite.

Per quanto riguarda l'assicurazione di vecchiaia, dal 1° aprile 1940 in poi, tutti coloro che hanno superato i 65 anni di età, per il solo fatto di risiedere nella Nuova Zelanda e qualunque sia la loro condizione economica, hanno acquistato il diritto alle cosiddette prestazioni generali per la vecchiaia. I benefici sono di due specie: una, la cosiddetta prestazione di vecchiaia, variante da un minimo di 10 sterline ad un massimo di 78 sterline annue, con un aumento annuale di 2 sterline e 10 scellini, la quale è data soltanto a coloro che al 15 marzo 1938 avevano il loro domicilio in Nuova Zelanda ed avevano compiuto i 65 anni; quelli invece che giungevano nel paese dopo il 15 marzo 1938 debbono avere una dimora di almeno 20 anni per raggiungere il diritto alle prestazioni.

Le vere e proprie pensioni di vecchiaia spettano invece a tutti coloro che hanno compiuto i 60 anni di età, qualunque sia la loro condizione economica e sociale, purchè abbiano gli stessi requisiti di residenza pocanzi specificati. La pensione base è di 78 sterline annue, con una maggiorazione di 26 sterline nel caso che il titolare della pensione sia invalido; l'ammontare globale della pensione è ridotto della frazione del reddito che eccede 52 sterline per i celibi titolari di pensione di vecchiaia e di invalidità o della frazione che eccede 78 sterline, se si tratti di invalido coniugato. Si tiene conto dei

beni di fortuna posseduti dall'assicurato, ad esclusione della casa, degli effetti personali e di un capitale massimo di 500 sterline; il valore dei beni è calcolato deducendo dalla pensione una sterlina per ogni 10 sterline possedute.

Le vedove ricevono, una pensione di 52 sterline ed assegni familiari di 30 sterline per il primo figlio e di 26 sterline per gli altri, sino ad un massimo di 236 sterline.

La frazione di reddito che eccede le 52 sterline viene dedotta dalla pensione se la vedova non ha figli; tale cifra è ridotta a 26 sterline quando invece esistano figli. Coloro che godono delle prestazioni generali di vecchiaia hanno una pensione ridotta; e quelli che hanno preso parte alla guerra sud-africana hanno un aumento di 13 sterline, se il loro reddito non supera le 130 sterline.

Gli orfani minori dei 16 anni hanno diritto alla pensione quando siano morti entrambi i genitori, siano nati nella Nuova Zelanda, l'ultimo genitore morto abitasse nel paese da almeno tre anni; l'ammontare della pensione annua è di 36 sterline.

La pensione di invalidità è attribuita a tutte le persone che hanno superato i 16^a anni, che siano permanentemente invalide, o dalla nascita, o a seguito di incidente avvenuto nella Nuova Zelanda. L'ammontare è di 78 sterline annue, ed aumenta di 26 sterline per il coniuge e per ogni figlio a carico al disotto dei 16 anni; per i celibi al disotto dei 21 anni è di 52 sterline, in casi speciali è aumentata a 78 sterline, mentre viene diminuita nei casi e nelle misure previste per la pensione di vecchiaia.

E' anche istituita una speciale pensione per i minatori che abbiano lavorato per almeno due anni e mezzo nelle miniere della Nuova Zelanda, e siano stati resi permanentemente invalidi a seguito di infortunio sul lavoro o di una malattia cardiaca. L'ammontare è identico alla normale pensione di invalidità.

L'invalidità temporanea a seguito di malattia o di infortunio sul lavoro dà diritto, dopo una carenza di sette giorni, che può essere in tutto o in parte ridotta, a prestazioni pecuniarie, di ammontare determinato — che non può in ogni caso superare il guadagno del beneficiario — aumentabili e diminuibili in base a norme simili a quelle elencate per le precedenti prestazioni.

Gli assegni familiari per i figli spettano al padre e alla madre che abbiano almeno tre figli al disotto dei 16 anni, che siano nati nella Nuova Zelanda; l'ammontare di detti assegni varia da 2 a 4 scellini settimanali per ciascun figlio e deve essere speso esclusivamente per la loro educazione ed istruzione.

I disoccupati involontari che abbiano compiuto 16 anni di età, siano capaci di lavorare, dimorino da almeno un anno nella

Nuova Zelanda e non abbiano diritto alla pensione di vecchiaia, ricevono dopo un periodo di attesa di 7 giorni, che può essere totalmente o parzialmente ridotto, un'indennità di disoccupazione che varia da 10 scellini ad una sterlina per settimana, con aumenti per la moglie e per i figli a carico, sino ad un massimo di 4 sterline settimanali.

Non esiste limite di durata dell'indennità di disoccupazione, ma la Commissione della sicurezza sociale, dopo sei settimane può ordinarne la sospensione se il disoccupato non abbia volontà di rioccuparsi, o si tratti di un lavoratore stagionale il cui guadagno sia sufficiente a mantenere esso stesso e la famiglia.

E' anche prevista dalla legge una indennità di estremo bisogno che viene versata a tutti coloro che, a giudizio della Commissione della sicurezza sociale, per determinate cause (vecchiaia, impedimenti fisici ecc.) sono in condizioni tali da non poter provvedere al proprio sostentamento e non godono di nessun'altra forma di previdenza sociale. La Commissione suindicata determina per ciascun caso l'ammontare, la durata e le condizioni della prestazione.

Abbiamo accennato che il *Social Security Act* prevede, nella sua seconda parte, una organica e completa tutela sanitaria contro le malattie.

Infatti esso attribuisce il diritto, a tutti coloro che risiedono nella Nuova Zelanda, all'assistenza medica gratuita per malattie che durino più di una settimana. Elementi di detta assistenza sono le cure di medicina generale, il trattamento ospedaliero, sanatoriale o in istituti per la cura di malattie mentali, l'assistenza ostetrica o il trattamento in una clinica di maternità.

Le prestazioni pecuniarie sono costituite da una indennità di malattia, da maggiorazioni all'indennità di disoccupazione, da prestazioni per oneri di famiglia, dell'ammontare di 4 scellini settimanali per ciascun figlio, a partire dal terzo, e da prestazioni straordinarie pagabili in base a decisioni della Commissione di sicurezza sociale, alle persone che non posseggono i requisiti per il diritto alle normali prestazioni.

Per il diritto alle prestazioni pecuniarie occorre la residenza nella Nuova Zelanda e lo stato di bisogno; l'indennità di malattia normale aumenta ad una sterlina e dieci scellini settimanali, con un aumento per persone a carico, sino ad un massimo di 4 sterline per settimana; tale indennità può essere ridotta in misura più o meno grande secondo i guadagni del beneficiario.

Le madri gestanti hanno il diritto di essere ricoverate gra-

tuitamente negli enti di maternità o negli ospedali pubblici durante il parto e per un periodo di 15 giorni dopo di esso; se invece l'assicurata preferisce farsi assistere a domicilio, essa ha diritto al trattamento sanitario da parte di un medico designato dall'assicurazione malattie; sono previste anche speciali assistenze da parte di infermiere specializzate in ginecologia.

All'infuori della maternità però l'assistenza medica non comprende quella degli specialisti; ma possono essere concesse dal Ministero della Sanità pubblica, in determinati casi, cure speciali come radioterapia, ricerche particolari di laboratorio, cure di dentisti, oftalmologi, ecc.

Sia l'assistenza medica che il ricovero in istituti ospedalieri ed anche la fornitura dei medicinali prescritti dai sanitari sono completamente gratuite. Il fondo della sicurezza sociale rimborsa le spese, in base a determinate tariffe stabilite dalla legge.

Per quanto riguarda gli onorari dei medici, questi sono fissati in base ad un accordo stipulato fra la *Medical Association* e il Ministero della Salute pubblica; per quanto concerne la maternità, sono considerati esercenti per conto dell'assicurazione della maternità tutti i sanitari che non hanno dichiarato espressamente di rinunciarvi.

Per quanto riguarda poi i rapporti dei sanitari con le persone bisognose delle loro cure, con il *New Zealand Finance Act* del 1940 e col *Social Security Regulation Act* del 1941 è stato imposto ad ogni persona che ha compiuto i 16 anni di scegliere, per sé e per la sua famiglia, un medico fisso, il quale è ricompensato con 15 scellini a testa, sul fondo della sicurezza sociale.

E' perciò spiegabile che queste norme abbiano urtato contro una serie di difficoltà a causa dell'ostilità frapposta dalle organizzazioni professionali dei sanitari, le quali hanno impedito l'entrata in vigore dei primi provvedimenti pubblicati, ed hanno obbligato il Governo a predisporre nuove norme, delle quali si ignora sino a questo momento il contenuto e la sorte.

Il sistema di assicurazioni e di assistenza sociale che abbiamo riassunto per sommi capi ha bisogno di essere finanziato non con gli ordinari mezzi di finanziamento degli usuali regimi di previdenza sociale, cioè col contributo dei datori di lavoro e dei lavoratori. In questo caso è necessario infatti allargare l'ordinaria base contributiva, fino a comprendervi tutti i cittadini, dimodochè essa diventa una vera e propria forma di tassa il cui ammontare cioè è destinato ad uno scopo ben determinato.

Infatti il *Social Security Act* ha istituito un Fondo per la sicurezza sociale, alimentato dal Fondo lavoro (*Employment*

Promotion Act 1936) e da una tassa di registrazione, la quale deve essere pagata da ogni persona che risiede nella Nuova Zelanda e che ha compiuto l'età di 16 anni; coloro che non hanno superato i 20 anni pagano cinque scellini ogni anno, gli altri pagano una sterlina annua; sono esenti da tale tassa i pensionati di guerra, i pensionati in base alla legge di sicurezza sociale se sono privi di altri redditi, i ricoverati in ospedali e case di cura, i disoccupati, gli studenti ed i membri di comunità religiose.

E' stata anche creata una imposta di sicurezza sociale in ragione del 5% del reddito (uno scellino per ogni sterlina) che deve essere pagata su tutti gli stipendi ed i salari, e deve essere trattenuta a cura dei datori di lavoro; per le società per azioni, tale imposta è pari ad uno scellino per ogni sterlina del reddito imponibile; le società che non sono sottoposte all'imposta sul reddito debbono pagare l'identica percentuale sui profitti che distribuiscono agli azionisti. Vi è poi il provento delle multe pagate da coloro che non corrispondono in tempo le tasse, o dai datori di lavoro che non hanno tempestivamente regolato il versamento delle trattenute fatte ai lavoratori. La legge prevede infine una sovvenzione governativa che non è fissa, ma che deve essere stabilita annualmente dal Parlamento.

Secondo i calcoli ufficiali, nel primo anno di applicazione del *Social Security Act* il costo totale del sistema di sicurezza sociale dovrebbe ammontare a 15 milioni di sterline, di cui 8 milioni dovrebbero essere forniti dall'imposta di sicurezza sociale; 500.000 sterline dalla tassa di registrazione; una somma suppletiva di 5.130.000 sterline rappresenta la spesa totale già esistente a carico dello Stato per pensioni, sovvenzioni, ecc.; la differenza ulteriore quindi a carico dell'Erario dovrebbe essere di 1.370.000 sterline.

Il Governo calcolava che, dato un reddito nazionale complessivo di 174 milioni di sterline, il fabbisogno totale possa essere coperto senza ricorrere ad aumenti di imposte.

La legge è stata naturalmente accolta con notevole favore soprattutto dalle classi operaie, mentre i ceti padronali avevano in genere espresso molte riserve sulla sopportabilità dell'onere da parte del Paese.

In sostanza questo complesso di disposizioni ha per la prima volta introdotto un completo regime di previdenza e di assistenza sociale, una assicurazione malattie organica, estesa a tutta la popolazione, un sistema di pensioni esteso a tutti i cittadini, indipendentemente, sia dalla condizione economica dei beneficiari (eccezion fatta per alcune deduzioni dalla pensione-base per quelli che superano un determinato reddito) sia dalla eventuale contribuzione al fondo di sicurezza sociale per

un determinato periodo di tempo che dovrebbe far rinascere il diritto alla prestazione.

L'ammontare delle pensioni è uniforme per tutti (salvo le eccezioni parziali suaccennate) e non varia quindi in funzione degli emolumenti percepiti da coloro che sono prestatori d'opera subordinati.

Indubbiamente un tale sistema, oltre a generalizzare la concessione delle prestazioni a tutti i cittadini e non a limitarla soltanto a talune classi, introduce una notevolissima semplificazione nel calcolo delle pensioni; cioè riduce enormemente, se non annulla in modo completo, quello che, nei sistemi normali, costituisce una delle più complicate attuazioni della attività previdenziale.

CAPITOLO IV

LE ASSICURAZIONI SOCIALI NEGLI STATI UNITI

Lo spirito del pioniere ed il culto profondo della libertà politica ed economica, il rapido formarsi di un tenore di vita molto superiore a quello medio delle similari classi di popolazione nella vecchia Europa, i frequenti spostamenti da una regione all'altra dell'immenso territorio, ed il rapido passaggio da una attività economica ad un'altra, hanno fatto sì che negli Stati Uniti d'America non si siano creati, sino a questi ultimi anni, i sistemi e gli istituti che potessero coprire, in forma obbligatoria, quei rischi sociali che costituiscono invece uno dei problemi più gravi e più delicati delle nazioni del vecchio mondo.

Questa differenza fondamentale spiega come soltanto quando la crisi economica susseguente alla prima guerra mondiale ha battuto alle sue porte, la grande repubblica nordamericana ha pensato alla possibile adozione di sistemi che fossero atti a far fronte a fenomeni quantitativamente grandiosi di bisogni di masse sino allora vissute con alti livelli di remunerazione.

In relazione a tali specifiche esigenze, è prevalsa una concezione nuova nel prestabilire i sistemi di previdenza e di assistenza, concepiti come strumenti idonei, almeno potenzialmente, non soltanto ad aiutare le categorie di salariati aventi più basso reddito, ma anche a garantire dal bisogno tutte le categorie sociali, qualunque sia la loro funzione e la loro posizione economica.

Negli Stati Uniti la diversità profonda di struttura economica e sociale da quella delle Nazioni europee, il senso spiccato dell'individualismo che ha fatto affermare soltanto in for-

me molto speciali quel principio associativo di gruppi che si è invece così ampiamente sviluppato in Europa, hanno influito a dare una scarsa influenza al principio della responsabilità del gruppo economico e sociale, ed ha ostacolato l'azione dello Stato come tutore dell'intera comunità nazionale, e come integratore e perfezionatore dell'insufficiente protezione economica individualistica.

In base a questi principii si può agevolmente spiegare come una delle più grandi nazioni industriali del mondo, come gli Stati Uniti d'America, abbia sino a pochi anni or sono avuto un così scarso sviluppo della previdenza sociale obbligatoria (osteggiata anche dal Supremo Tribunale Federale) mantenendo invece nella maggioranza dei casi le provvidenze nella sfera facoltativa.

La riparazione degli infortuni e delle malattie professionali (le cui leggi più antiche risalgono al 1911) varia secondo le legislazioni dei singoli Stati dell'Unione, aventi norme diverse in materia di campo di applicazione di enti assicuratori (in 7 Stati esiste un monopolio governativo, in 11 Stati operano le imprese private e lo Stato, in 29 Stati le sole imprese private), di onere economico (che in qualche Stato è posto parzialmente anche a carico dei lavoratori), di rischi coperti, di modalità di indennizzo, ecc.

Uno Stato dell'Unione non ha nessuna norma legislativa in tale materia; e su 44 Stati, 29 mantengono una forma di assicurazione semplicemente facoltativa.

Soltanto nel 1934 appare la prima forma di assicurazione obbligatoria per le pensioni ai ferrovieri, che prelude a tutta una serie di regimi diversi, da applicarsi ai vari settori industriali.

Ma quando la gravissima crisi economica che ha avuto inizio nel 1929 ha posto crudamente in luce l'insufficienza di un sistema prettamente individualistico, gli Stati Uniti hanno creato dalle basi un organico sistema di previdenza sociale, il quale si è quindi formato quasi di getto, senza essere, come nel vecchio mondo, preceduto ed accompagnato da una intensa preparazione dottrinale e legislativa.

La legge sulla sicurezza sociale (*Social Security Act*) emanata dal Presidente Roosevelt il 14 agosto 1935, e da lui definita « la pietra angolare di un edificio in costruzione ancora lontano dal suo compimento », ha inteso creare un sistema di assistenza e di previdenza sociale che coprirebbe una gran parte della popolazione economicamente attiva della Nazione e che sostanzialmente creava una assicurazione di vecchiaia, un versamento di sovvenzioni ai singoli Stati per contribuire al

finanziamento dei sistemi di indennità ai disoccupati, e una assistenza alle madri e ai fanciulli.

Il regime di previdenza sociale relativo alla vecchiaia è fondato su un sistema di assicurazioni federali, del quale possono beneficiare tutte le persone che hanno una occupazione remunerata negli Stati Uniti, salvo alcune eccezioni (gli esercenti una attività agricola, i marittimi, i ferrotranvieri, i lavoratori domestici).

La prestazione consiste in una pensione di quiescenza cui si ha diritto all'età di 65 anni quando il beneficiario abbia compiuto attività lavorativa per almeno 5 anni, ed abbia avuto in totale un guadagno non inferiore a 2.000 dollari. La pensione è fissata in una frazione della remunerazione inversamente proporzionale a questa, con un minimo di 10 dollari mensili ed un massimo di 85; un lavoratore con 30 anni di occupazione ed un salario mensile di 100 dollari ne dovrebbe ricevere 42-50 come pensione.

Il finanziamento dell'assicurazione si attua mediante un sistema di contributi paritetici a carico dei datori di lavoro e dei lavoratori (per la parte di salario di questi ultimi che supera i 3.000 dollari annui); questi contributi sono fissati nell'1 % del salario a datare dal 1937, con una maggiorazione annua del 0,50 % fino a raggiungere il 3 %, cosicchè in definitiva il contributo totale sarà del 3 %; tali ritenute sono versate alla Tesoreria Federale a carico della quale sono i versamenti delle pensioni. Dai calcoli attuariali l'ammontare dei contributi, partendo da una somma annua di 560 milioni di dollari nel 1937-38, dovrebbe giungere a quasi due miliardi di dollari nel 1949-50. La data di entrata in vigore della legge è stata fissata al 1° gennaio 1942.

Soltanto i lavoratori che al momento dell'emanazione della legge, cioè nel 1935, avevano meno di 60 anni, possono aver diritto alle prestazioni da essa concesse: per quelli ultrasessantenni viene fissato o migliorato un sistema di pensioni non contributive; da un calcolo fatto risulta che 60 milioni di lavoratori dovrebbero esser compresi nel sistema, mentre 10 milioni circa ne resterebbero fuori.

Un Consiglio della sicurezza sociale (*Social Security Board*), con ampie funzioni di consulenza e di disciplina del nuovo ordinamento previdenziale, è stato creato in base alla legge, ed ha subito incominciato a funzionare, soprattutto predisponendo le operazioni di accertamento e di identificazione delle masse dei contribuenti e dei beneficiari delle pensioni federali di vecchiaia.

Nel giugno 1937 una apposita legge ha istituito un nuovo regime di pensioni per il milione e mezzo di lavoratori addetti alle ferrovie statunitensi, con norme speciali adatte alle particolarità del lavoro loro affidato.

Nel frattempo si era delineato un vasto movimento, appoggiato soprattutto dalle *Trade Unions*, per ovviare a quelle che apparivano le mende e le manchevolezze della legge; vale a dire la limitazione delle pensioni ai soli lavoratori contribuenti, senza nessun beneficio accordato alle famiglie: la opportunità di estendere le norme del provvedimento anche alle categorie escluse, soprattutto i salariati agricoli e i lavoratori domestici; la necessità di una entrata in vigore più sollecita della legge; un miglioramento delle prestazioni.

Infatti una nuova legge emanata in data 10 giugno 1939 ha migliorato le norme di quella originaria, fissando anzitutto l'inizio del pagamento delle pensioni al 1° gennaio 1940 anziché al 1° gennaio 1942; estendendo il campo di applicazione della legge anche alle mogli ed ai figli dei vecchi lavoratori nel caso di morte; e calcolando infine ad un livello più favorevole per i lavoratori le pensioni per coloro che hanno soltanto un limitato numero di contributi.

La legge ha anche fissato un nuovo metodo di calcolo della pensione, non più considerata soltanto in funzione pura e semplice del salario percepito dal lavoratore e degli anni di occupazione; ma su una quota base, equivalente al 40 % del salario mensile medio sino ad un massimo di 50 dollari, più il 10 % del salario stesso, fra i 50 e i 250 dollari; e su una ulteriore quota dell'1 % della somma base afferente a ciascun anno nel corso del quale il salario percepito dal lavoratore è stato non minore di 200 dollari. Sono inoltre introdotte delle maggiorazioni in relazione alle condizioni di famiglia; in conseguenza di tali modificazioni, i nuovi livelli di pensione sono fissati in misura leggermente inferiore a quelli della legge del 1935 per i lavoratori celibi, mentre le prestazioni per quelli aventi oneri di famiglia sono notevolmente aumentate.

Le profonde esigenze di carattere sociale originate dalla seconda guerra mondiale, il ritorno di notevolissime masse di lavoratori, già impiegate nelle forze armate di terra, mare e cielo, alle normali occupazioni civili; la necessità di notevoli trasformazioni di un gigantesco apparato industriale interamente mobilitato per le esigenze belliche; la sensazione che la attrezzatura assistenziale e previdenziale degli Stati Uniti era ancora lacunosa, costituiscono altrettanti motivi in base ai quali i senatori Wagner, Murray e Dingell hanno presentato, il 24 maggio 1945, ai due rami del Congresso un progetto di

legge che, col modesto titolo di emendamenti al *Social Security Act*, costituisce un nuovo, notevolissimo passo innanzi verso un sistema organico di assicurazione integrale.

Esso infatti prevede l'istituzione di una assicurazione obbligatoria contro le malattie che dovrebbe coprire 130 milioni di cittadini, cioè quasi l'intera popolazione statunitense la quale, al 1° luglio 1944, era composta di 138.100.874 persone. Tale assicurazione prevede la istituzione di una completa serie di servizi medici e ospedalieri, specie nelle zone rurali che sono arretrate in questo settore; gli assicurati e i loro familiari avranno diritto alla cura ospedaliera gratuita per una durata massima di 60 giorni all'anno, che potranno essere portati in un secondo tempo, quando la situazione finanziaria dell'assicurazione lo permetterà, a 120 giorni.

Contro le critiche degli avversari di questa forma di previdenza, i quali parlano di una medicina politica socializzata che porterebbe come conseguenza un declassamento dell'efficienza delle cure, il progetto afferma che esso lascia assolutamente intatta la libertà di scelta, sia da parte del medico che dell'ammalato; quindi le più ampie possibilità di ricorso alle cure sanitarie vengono lasciate sia agli individui che ai gruppi di assicurati; e la più completa libertà è garantita sia ai medici singoli che ai loro aggruppamenti; questi ultimi potranno altresì scegliere per le loro prestazioni la forma di remunerazione che preferiscono. Anche agli ospedali è garantita la massima autonomia, essendo esclusa qualsiasi ingerenza dei pubblici poteri nella loro amministrazione.

Inoltre l'assistenza sanitaria sarà migliorata incoraggiando le attività di ricerche cliniche, promuovendo l'istituzione di consultori, cliniche, ospedali ecc., istituendo servizi di laboratorio e di radioterapia a beneficio di tutti, e senza riguardo alle disponibilità economiche del paziente; e perfezionando infine i servizi odontoiatrici e l'assistenza domiciliare.

Quando si pensi che il contributo statale previsto nel progetto, per la creazione e l'estensione della suaccennata rete di attrezzature sanitarie ed igieniche, che dovrà essere compiuta dai singoli Stati dell'Unione, può giungere sino al 75 % della spesa occorrente, e che si prevede di destinare a tale scopo una somma globale di 950 milioni di dollari entro un periodo di 10 anni, si può arguire quale è l'importanza di questa parte della riforma.

Una riforma coraggiosamente unitaria è anche prevista dal progetto per quanto riguarda l'assicurazione contro la disoccupazione; questa è sino ad ora regolata dai singoli Stati in maniera difforme ed inadeguata alle esigenze minime dei disoccupati, tantochè, secondo quanto dichiara Wagner, al-

meno dieci milioni di lavoratori vengono lasciati senza protezione sufficiente, sebbene il fondo per la disoccupazione, che ammontava al 1° gennaio 1946 a sette miliardi di dollari, sia largamente sufficiente.

Perciò alle singole e differenti legislazioni statali è proposta la sostituzione di un sistema federale per l'assicurazione contro la disoccupazione e l'invalidità temporanea, che fornirà prestazioni settimanali oscillanti fra 5 e 20 dollari, con un massimo di 30 dollari nel caso di lavoratori aventi persone a carico, ai disoccupati ed agli inabili temporaneamente al lavoro, per un periodo di 26 settimane, dopo una carenza di 7 giorni: il massimo sarà portato a 52 settimane, quando la situazione del fondo per la disoccupazione lo permetterà. Gli assicurati i quali non accettino l'occupazione che sarà loro trovata o che non frequentino corsi di addestramento professionale, perdono il diritto alle prestazioni.

Strettamente connessa alla riforma dell'assicurazione contro la disoccupazione è quella del collocamento, che sarà anche esso riordinato come un servizio federale, inteso soprattutto, nell'attuale momento, ad assistere gli operai sino ad ora occupati nelle industrie belliche e i reduci per aiutarli a trovare un altro impiego, allo scopo di utilizzare al massimo possibile la mano d'opera, nell'interesse della produzione nazionale.

L'attuale sistema federale per l'assicurazione di invalidità vecchiaia e superstiti deve essere, in base al progetto di legge, modificato e perfezionato, comprendendo anche il rischio dell'inabilità prolungata al lavoro. Le nuove provvidenze saranno corrisposte agli assicurati che divengano completamente inabili al lavoro prima di raggiungere l'età di pensionamento per vecchiaia, per una durata di almeno sei mesi. Le pensioni per inabilità prolungata saranno eguali a quelle per vecchiaia e superstiti, e suscettibili di aumento, nella stessa proporzione, quando il lavoratore abbia persone a carico.

Anche il sistema delle pensioni di vecchiaia viene perfezionato, sia modificando la formula per la concessione delle prestazioni e il metodo per calcolare la media individuale del salario, sia anche aumentando le prestazioni minime e massime che vengono portate per i singoli assicurati da 10 a 20 dollari e da 85 a 120 dollari, sia nel caso di vecchiaia che di invalidità permanente.

La determinazione della misura delle pensioni fra il massimo ed il minimo dipenderà dall'importo delle retribuzioni percepite e dagli anni di servizio prestato; le pensioni già concesse secondo il sistema attuale saranno ricalcolate sulla base delle nuove norme.

Inoltre è prevista una riduzione da 65 a 60 anni di età per il conseguimento del diritto alle pensioni di vecchiaia.

Ma la riforma più caratteristica prevista per questa assicurazione e per quella contro la disoccupazione, è l'estensione del campo di applicazione, che comprenderà oltre 15 milioni di persone attualmente escluse dalla tutela assicurativa, e cioè tutti i lavoratori agricoli, quelli domestici, i marittimi, i dipendenti da enti non aventi fine di lucro, eccetto i ministri del culto e i membri degli ordini religiosi, le persone esercenti attività economica autonoma, cioè i piccoli agricoltori, industriali, commercianti e i professionisti; a questi ultimi però non si estende l'assicurazione contro la disoccupazione e l'invalidità temporanea. Gli impiegati dello Stato e degli enti locali che beneficiano di forme speciali di previdenza non sono compresi nelle norme del progetto; quelli invece che non hanno una forma speciale di previdenza, saranno inseriti nel nuovo schema di assicurazioni, previ accordi da prendersi fra l'Ufficio della sicurezza sociale, i Governi degli Stati e le autorità federali. Saranno in ogni caso esenti gli impiegati del Governo federale, salvo gli impiegati giornalieri dipendenti dalla T.W.A. (*Tennessee Valley Authority*).

Praticamente insomma tutte le persone esercenti comunque una attività produttiva ed aventi un reddito non superiore a 3.500 dollari annui, saranno comprese nell'assicurazione obbligatoria.

Per finanziare il progetto di assicurazione nazionale è previsto un contributo pari all'8% della retribuzione, sino ad un massimo di 3.600 dollari all'anno, diviso pariteticamente fra datori di lavoro e lavoratori; di questo 8% il 2% serve per l'assicurazione di vecchiaia, il 3% per l'assicurazione malattia, il 2% per l'assicurazione disoccupazione, e l'1% per l'assicurazione invalidità temporanea. Gli esercenti una attività autonoma pagheranno, in relazione alla minore protezione loro accordata, un contributo del 5%.

Attualmente i datori di lavoro pagano il 2,50% per l'assicurazione vecchiaia e superstiti, il 2,50% in media per l'assicurazione contro la disoccupazione; quindi essi avrebbero dal nuovo sistema un alleviamento di oneri. Invece i lavoratori pagano finora un contributo del 2,50% per l'assicurazione vecchiaia e superstiti e in 4 Stati un contributo per l'assicurazione contro la disoccupazione e l'invalidità temporanea. Quindi essi avrebbero un ulteriore onere dell'1,50%; in cambio però essi riceveranno più alte prestazioni per la vecchiaia, la disoccupazione e i superstiti, avranno le cure ospedaliere e l'assicurazione contro l'inabilità temporanea e permanente.

La relazione al progetto di legge non dà alcuna cifra in-

dicativa circa il gettito presuntivo dei contribuiti; tenendo conto però dell'ammontare dei soli salari industriali del 1939, che era di 9.089.940.916 dollari, il totale dei contribuiti annuali in questo solo settore supererebbe i 720 milioni di dollari.

Il senatore Wagner prevede che il contributo dell'8 % sarà sufficiente per un certo numero di anni, dopodichè sarà necessario o aumentare il tasso di contribuzione, o stabilire la partecipazione dello Stato agli oneri dell'assicurazione sociale; il progetto, perciò, prevede l'eventualità di un contributo statale che costituirebbe, secondo quanto dichiara la relazione, un premio di protezione assicurativa, mediante una imposta generale per pagare la quota del Governo. Specie per quanto riguarda l'aumento della spesa per le pensioni, lo Stato dovrà aumentare il suo contributo al fondo per l'assicurazione, fino a che la sua quota rappresenterà circa un terzo della spesa totale; al fabbisogno di tale contribuzione il Governo dovrà contribuire mediante una imposta progressiva sui redditi.

Perciò le basi finanziarie del nuovo sistema di assicurazione sociale dovranno essere riesaminate, dopo un certo periodo di tempo, da un apposito Comitato consultivo composto da rappresentanti dei datori di lavoro, dei lavoratori e del pubblico in generale, il quale avrà il compito di studiare l'intero problema del finanziamento delle assicurazioni sociali nel dopoguerra, e quello di proporre le riforme da adottarsi allo scopo di perfezionare il sistema assicurativo sotto tutti i suoi aspetti tecnici, politici e finanziari.

La concezione quindi della sicurezza sociale, quale risulta dal progetto del quale sono state esposte le caratteristiche principali, estende il suo campo di azione fino a comprendervi tutta la popolazione esercente un'attività produttiva ed avente un livello di entrata non superiore ai 3.500 dollari annui.

La riforma, secondo le conclusioni del senatore Wagner, assume il carattere di una inderogabile esigenza, giacchè: « il progetto non si basa sul concetto che l'assicurazione sociale è fine a sè stessa. In una democrazia dove i valori umani sono fondamentalmente basati sulla libertà dell'individuo e della famiglia, la sicurezza sociale è certamente un mezzo per raggiungere tale finalità ».

CAPITOLO V.

IL SISTEMA SOVIETICO DI ASSICURAZIONI SOCIALI

La legislazione di previdenza sociale russa nel periodo zarista si iniziò praticamente con la legge del 1903 sull'indennizzo agli operai ed impiegati colpiti da infortunio nelle fab-

briche, nelle miniere ed officine, ed ai loro familiari; essa garantiva ai lavoratori l'assistenza sanitaria o il ricovero in ospedale, e la corresponsione di assegni giornalieri o pensioni agli infortunati o ai loro familiari; tenuto al risarcimento era l'imprenditore, il quale poteva anche trasferire la sua responsabilità ad una società di assicurazione a ciò autorizzata.

Nel 1912 fu emanata una legge sull'assicurazione malattie, infortuni e maternità, plasmata in sostanza sui modelli tedesco ed austriaco, che garantiva ai lavoratori dei sussidi di malattia, delle rendite per infortunio, e dei sussidi di maternità alle lavoratrici.

La rivoluzione del 1917 si limitò in principio a mantenere la legislazione in vigore, ampliandone il campo di applicazione ed aumentando sensibilmente le prestazioni; essa però fissò poi, con un proclama del 30 ottobre 1917, le basi di una nuova organizzazione delle assicurazioni sociali che avrebbe dovuto comprendere tutta la popolazione economicamente incapace di far fronte al bisogno con i propri mezzi, includente tutti i rischi, con l'onere economico posto integralmente a carico dei datori di lavoro e con un'autonomia completa di gestione.

Una tale dichiarazione di principii rimase però soltanto sulla carta, e fu anche sorpassata rapidamente dagli avvenimenti giacchè il cosiddetto comunismo di guerra (il primo dei tre periodi della rivoluzione sovietica) ritenne incompatibile con la sua concezione il mantenimento del puro e semplice principio assicurativo.

Infatti un decreto del 31 ottobre 1918 abolì formalmente l'assicurazione sociale obbligatoria, sostituendo ad essa un vasto piano di assistenza a favore di tutta la popolazione; la gestione di tale sistema doveva essere affidata ai soviet locali dei contadini e degli operai, mediante apposite sottosezioni di assistenza sociale e di protezione del lavoro.

Anche questo decreto però non ebbe seguito; e nel 1921 la N. E. P. (cioè la nuova politica economica che Lenin aveva sostituito al comunismo di guerra) ripristinò il principio assicurativo; infatti il Codice del lavoro dell'U.R.S.S., entrato in vigore il 15 novembre 1922, dispone, all'art. 175 che: « Il sistema delle assicurazioni sociali comprende tutti i lavoratori, senza riguardo se le imprese, le organizzazioni e le aziende presso le quali essi sono occupati rivestano carattere statale o pubblico, di concessione o privato, oppure se il lavoratore presti la sua opera presso una persona privata. In tal senso non si ha riguardo, nè alla natura e alla durata dell'occupazione, nè alla forma di retribuzione ».

Tale sistema copre i lavoratori salariati contro tutti i rischi, ivi compreso, fino al 1930, anche quello di disoccupazione:

in quell'anno la garanzia del lavoro a tutti produsse la scomparsa di questa speciale forma assicurativa.

La nuova Costituzione sovietica del 5 dicembre 1936 ha inscritto fra i diritti fondamentali dei cittadini anche quelli dell'assicurazione sociale obbligatoria dichiarando, al suo articolo 120, che: « I cittadini dell'U.R.S.S. hanno il diritto di essere assicurati materialmente nel caso di vecchiaia, di malattia e di perdita di guadagno. Tale diritto è garantito da un vasto sviluppo dell'assicurazione sociale degli operai e degli impiegati a spese dello Stato, dal soccorso medico gratuito per i lavoratori e dalla messa a disposizione dei lavoratori stessi di una rete di stazioni di cura ».

La gestione delle assicurazioni sociali, in un primo periodo che va fino al 1931, fu affidata (ad eccezione dei lavoratori dei trasporti) a Casse interprofessionali a carattere territoriale, con una organizzazione unificata di tutte le forme assicurative, e con l'esclusione completa da qualsiasi partecipazione alla gestione stessa da parte dei datori di lavoro, che però dovevano sopportarne l'intero onere; uno stretto legame fu fissato fra le gestioni delle assicurazioni sociali e gli enti pubblici, mediante un controllo attuato dalle direzioni centrali delle assicurazioni sociali presso le singole repubbliche federate e dalla direzione omonima creata presso il Commissariato del lavoro dell'U.R.S.S.

Il Consiglio dei Commissari del Popolo però, rilevando le critiche che si erano fatte contro il sistema, cui si addebitava soprattutto un eccessivo livellamento burocratico delle varie categorie di assicurati, con un suo decreto del 23 giugno 1931 stabilì la creazione di casse speciali per i diversi settori economici, ponendo le assicurazioni sociali al servizio dei piani economici statali. Venne così istituito un sistema di casse speciali a base professionale e fu disposta una riforma delle prestazioni, che accentuava le differenze di trattamento fra le diverse categorie di assicurati, in relazione al loro rendimento ed all'importanza del lavoro prestato nei confronti dell'attuazione del piano quinquennale; con tali nuovi organi continuarono però a coesistere, per i settori nei quali non si erano create delle casse speciali, quelle interprofessionali a base territoriale.

Dopo due anni, però, il 29 giugno 1933, il Comitato centrale esecutivo e il Consiglio dei Commissari del Popolo promulgarono un decreto col quale il Commissariato del Popolo per il lavoro ed i suoi organi locali erano fusi con il Consiglio centrale dei Sindacati: ad esso ed ai suoi organi locali veniva affidato il servizio delle assicurazioni sociali, per renderle più vicine, spiritualmente e materialmente, ai lavoratori; questa nuova modificazione del sistema e degli organi della previ-

denza sociale coincideva praticamente con l'applicazione del secondo piano quinquennale.

Mentre, secondo i già citato art. 175 del Codice del lavoro, teoricamente l'assicurazione sociale copre tutti i rischi e tutti i lavoratori, praticamente sussistevano particolari esclusioni, perchè sino al 1917 gli impiegati non beneficiavano delle prestazioni dell'assicurazione invalidità, vecchiaia e morte; e soltanto il 31 luglio 1938 sono state abolite le norme che avevano dichiarato decadute da ogni diritto a pensione tutte le persone, e i rispettivi familiari, private dei diritti elettorali a causa della loro origine sociale e della loro attività anteriore, salvo il caso di coloro che erano stati privati del diritto elettorale a seguito di condanna da parte di un tribunale.

Attualmente il numero delle persone comprese nel campo di applicazione delle assicurazioni sociali coincide praticamente con quello dei lavoratori salariati; il totale degli assicurati, che nel 1929 era di 10.932.000 persone, dieci anni dopo, nel 1938, giungeva a 26.700.000 lavoratori.

Il sistema assicurativo si basa sulla percezione di un contributo unico, proporzionale al salario, posto interamente a carico dell'imprenditore, cioè dello Stato; l'assicurazione è di pieno diritto, poichè l'art. 179 del Codice del lavoro dichiara espressamente che il mancato pagamento dei contributi non può in alcun caso determinare la privazione delle prestazioni.

Queste ultime possono dividersi in tre gruppi: il primo, a carico completo dei sindacati, comprende le indennità per incapacità temporanea al lavoro, per gravidanza e per parto, prestazioni per i bambini, case di riposo, sanatori, stazioni di cura, turismo operaio, sovvenzioni alle casse operaie di mutuo soccorso. Il secondo gruppo, il cui onere grava direttamente sullo Stato, riguarda le pensioni di invalidità, vecchiaia e morte. Il terzo gruppo, anch'esso a carico dello Stato, è costituito dalle prestazioni di assistenza medica, dai giardini di infanzia, ecc.

Come appare da questo rapidissimo riassunto, il complesso delle prestazioni previdenziali sovietiche comprende anche attività che esulano dal settore delle assicurazioni sociali per entrare in quello più vasto dell'assistenza sociale (come il turismo operaio, le case di riposo e di cura) od in quello dell'istruzione o dell'educazione (come i giardini d'infanzia).

L'organo fondamentale attraverso il quale si realizzano le varie assicurazioni sociali è il Consiglio delle assicurazioni, che è in corrispondenza al Comitato di fabbrica e di località della locale associazione dei lavoratori; esso viene infatti costituito presso ogni Comitato di fabbrica che comprenda almeno 200 elementi fra lavoratori manuali e impiegati; è pre-

sieduto dal Presidente del detto Comitato e può costituire delle Commissioni, delle Sezioni e dei Gruppi; collaboratori di detti organi sono i delegati per le assicurazioni, gli uffici sociali e le Commissioni dei medici e degli esperti lavoratori. I Consigli e gli organi dipendenti si occupano dell'accertamento del diritto alle prestazioni assicurative, dell'istruttoria dei singoli casi, delle indagini per la eventuale diminuzione dei casi di malattia, dell'accertamento del grado di invalidità, dell'assistenza ai malati, ecc.

Il contributo assicurativo che, come è stato accennato, è a carico delle sole imprese, viene calcolato su una percentuale del salario e dello stipendio, e viene accreditato sugli speciali conti di assicurazione della Banca di Stato; la percentuale è diversa secondo i diversi settori produttivi, tenendosi particolarmente presente la pericolosità del lavoro compiuto; così, per es., per il lavoro dell'industria chimica il contributo è del 10,7 % del salario, mentre per il lavoro nell'industria forestale e del legno, il contributo è del 3,8 % della remunerazione.

Le prestazioni sono concesse agli assicurati inabili al lavoro temporaneamente o definitivamente, a quelli che abbiano raggiunto una determinata età, ed ai loro superstiti.

L'invalidità temporanea al lavoro può essere cagionata da infortunio sul lavoro, da una malattia professionale compresa in un elenco che include circa una ventina di tecnopatie, da una malattia comune, da gravidanza o da parto. Spettano le prestazioni anche a coloro che debbano prestare assistenza indispensabile a familiari ammalati, che siano sottoposti a quarantena, o che, per motivi di salute, debbano eseguire lavori meno retribuiti di quello abituale.

La copertura del rischio ha una durata illimitata per i lavoratori fissi, è invece limitata nel tempo, con particolari disposizioni, per i lavoratori stagionali. La prova del rischio è data da un certificato di malattia, che può essere rilasciato soltanto da medici dipendenti dal Commissariato del Popolo per la salute pubblica.

L'invalidità permanente può derivare da infortunio sul lavoro e da malattia professionale, ed in tal caso il rischio è completamente coperto; nel caso invece di invalidità derivante da malattia comune, o da infortunio non connesso ad attività di lavoro, il rischio è coperto soltanto quando il lavoratore possa documentare un determinato periodo di lavoro, variabile secondo l'età, il sesso e le caratteristiche di pericolosità del lavoro, con un minimo di 2 anni ed un massimo di 20.

Le prestazioni di vecchiaia spettano a tutti i lavoratori che abbiano compiuto i 60 anni di età se uomini, i 55 se donne e che abbiano compiuto 25 anni e 20 anni di lavoro rispettiva-

mente. Però i lavoratori addetti a lavori sotterranei o che eseguano lavori particolarmente pesanti o dannosi alla salute, conseguono il diritto alle prestazioni all'età di 50 anni, dopo 20 anni di attività, di cui 10 di lavoro sotterraneo o nocivo. Un trattamento speciale è concesso agli « eroi del lavoro » che hanno diritto alle prestazioni dopo 35 anni di attività, indipendentemente dall'età raggiunta.

Hanno diritto alle prestazioni i superstiti dell'assicurato defunto, che erano a suo carico all'epoca della morte; titolari di tale diritto sono i figli, i fratelli e le sorelle sino al 16° anno di età o al 18° se compiono corsi di istruzione, indipendentemente dall'età se sono invalidi al lavoro; inoltre i genitori inabili al lavoro per vecchiaia e la moglie dell'assicurato.

Le prestazioni sono di due ordini: assistenziali ed economiche.

Quelle assistenziali consistono nella cura medica, nel ricovero ospedaliero, nell'invio in sanatori ed in case e località di cura; nell'attribuzione di tali prestazioni vengono particolarmente favoriti i lavoratori stakanovisti e quelli che si trovano da più lungo periodo di tempo alle dipendenze della stessa azienda. Nel caso di parto, è sancito il diritto al riposo per 56 giorni prima e 56 giorni dopo il parto, sia per le lavoratrici manuali che per quelle intellettuali; (viene inoltre ad esse corrisposta una speciale indennità per l'allattamento e per il corredo).

Le prestazioni pecuniarie, determinate da una serie di ordinanze, sono in proporzione al salario percepito dal lavoratore ed al numero di anni di ininterrotta appartenenza alla stessa azienda; esse partono dal 50 % della remunerazione, per giungere sino al 100 % di essa, dopo 6 anni di appartenenza alla medesima impresa; condizioni più favorevoli vengono fatte ai minatori, che raggiungono il diritto al 100 % del salario dopo due anni di appartenenza alla stessa azienda.

I lavoratori non appartenenti ai rispettivi sindacati professionali ricevono soltanto la metà delle prestazioni pecuniarie che spettano ai membri delle associazioni.

Le prestazioni pecuniarie per invalidità permanente sono in proporzione all'emolumento medio che il lavoratore ha percepito negli ultimi 12 mesi precedenti al verificarsi del rischio; la remunerazione viene calcolata soltanto sino ai 300 rubli mensili (450 per i minatori); inoltre l'ammontare è in funzione del grado di invalidità e del settore di attività nel quale il lavoratore prestava servizio e della durata del servizio stesso; di quest'ultima non si tiene conto se l'invalidità è stata determinata da infortunio o da malattia professionale.

Si distinguono tre categorie di impiegati ed operai:

a) Lavoratori che prestano la loro attività nel sottosuolo in lavori dannosi per la salute.

b) Lavoratori addetti ad industrie-chiavi (metallurgia, costruzioni meccaniche, elettrotecnica, estrazione del carbone, della nafta, industrie chimiche principali, ferrovie, navigazioni, comunicazioni in genere).

c) Altri lavoratori.

Per quanto riguarda il grado di invalidità, i lavoratori vengono divisi nei seguenti tre gruppi:

a) Lavoratori che hanno completamente perduto la loro capacità lavorativa ed hanno bisogno di cura ed assistenza ininterrotte.

b) Lavoratori invalidi che non sono più in grado di esplicare la loro primitiva attività e di compiere altro lavoro.

c) Lavoratori che non sono più idonei ad esplicare un regolare lavoro in normali circostanze, ma che tuttavia posseggono una capacità lavorativa residua atta ad essere utilizzata in una prestazione ad orario ridotto o per un lavoro meno qualificato.

Quando si tratti di invalidità derivante da infortunio sul lavoro o da malattia professionale, nei tre casi è attribuito il 100 %, il 75 % ed il 50 % del salario; nell'ipotesi di invalidità derivante da altre cause, la prestazione è calcolata, per ogni 100 rubli di salario, in percentuali diverse secondo la ripartizione più sopra indicata dalle industrie, il periodo di tempo passato al lavoro presso la stessa industria, e il grado di invalidità; le percentuali vanno dal 35 % al 91,60 % della retribuzione.

Le pensioni di vecchiaia vengono calcolate come quelle di invalidità; però i lavoratori esercenti lavori dannosi per la salute hanno diritto ad una pensione base equivalente al 60 % del salario, i lavoratori delle industrie chiavi ottengono una pensione equivalente al 55 % della remunerazione; quelli infine delle altre industrie hanno diritto ad una pensione equivalente al 50 % del salario. Gli « eroi del lavoro » hanno invece diritto ad una pensione equivalente al 75 % del salario mensile loro corrisposto nei tre mesi precedenti al riconoscimento di tale titolo e, qualora l'interessato fosse stato dimesso dal lavoro, a quello medio dei tre mesi precedenti al licenziamento.

Le prestazioni pecuniarie per i superstiti sono fissate in percentuale alle pensioni originarie di invalidità e di vecchiaia corrisposte agli assicurati defunti; e vanno dal 50 % della prestazione originaria quando si lascia soltanto un superstite, sino

al 125 % quando rimangono quattro o più superstiti. Qualora detti superstiti compiano attività retribuita, la prestazione non può superare i 75 rubli mensili; cosicchè, in pratica, gli occupati non hanno quasi mai diritto alle prestazioni assicurative.

Speciali forme assicurative sussistono per gli appartenenti alle aziende agricole collettive (kolkhoz); dette aziende sono tenute ad organizzare un fondo sociale, al quale viene conferito il 2 % del reddito lordo, sia in numerario che in prodotti del suolo; oltre a ciò esistono delle casse di mutuo soccorso che corrispondono dei sussidi per malattia. Il sistema assicurativo delle collettività agricole non è ancora completamente sviluppato, e si trova tuttora in fase di elaborazione; ancora deficiente è il sistema dei sussidi in caso di invalidità temporanea, in quanto le prestazioni sono a carattere facoltativo, sia per quanto riguarda la loro concessione, sia per quanto concerne il loro ammontare.

Anche i lavoratori industriali organizzati in forma cooperativa hanno un proprio sistema di assicurazioni sociali basato su casse di assicurazione in forma mutua, che concedono ai soci delle prestazioni per qualsiasi forma di rischio.

Il finanziamento di dette casse è assicurato mediante il versamento di contributi in misura che viene fissata dagli organi direttivi delle casse stesse; per quanto riguarda le prestazioni agli aventi diritto sussiste un adeguamento alle forme di assicurazione sociale previste per i lavoratori dell'industria.

E' opportuno notare che esistono nel sistema sovietico dei regimi speciali di pensioni per appartenenti a determinate categorie professionali, e a favore di persone che abbiano acquistato speciali meriti nei confronti della collettività.

Infatti gli educatori, i medici e gli agronomi hanno diritto ad una pensione ragguagliata alla metà del salario medio mensile percepito nell'ultimo anno di servizio; tale pensione però non può superare i 150 rubli mensili; essa viene concessa al compimento di 25 anni di servizio, di cui 10 al servizio dei Soviet, indipendentemente dall'età raggiunta.

Quando i titolari di dette pensioni rimangono in servizio, viene loro corrisposto il 50 % della pensione, indipendentemente dalla retribuzione percepita.

Gli insegnanti e gli scienziati invece hanno diritto, dopo 25 anni di servizio di cui 10 presso l'Unione Sovietica, oppure al raggiungimento dei 65 anni se uomini e dei 60 se donne, a speciali pensioni disposte con decreto del Consiglio dei Commissari del Popolo; anche, gli scrittori ed artisti hanno diritto ad ottenere speciali pensioni, che possono giungere sino ad una somma eguale all'introito medio degli ultimi tre anni; possono essere anche concessi dei sussidi ai loro superstiti.

Infine speciali pensioni personali possono essere concesse su richiesta della apposita Commissione costituita presso il Consiglio dei Commissari del Popolo della grande Russia a persone eminenti che, in servizio del Partito e dello Stato, siano grandemente meritevoli della nazione. La suddetta Commissione accerta se ricorra il diritto alla pensione, ne determina l'ammontare e ne ordina il pagamento.

Nel caso che ad una persona spetti il diritto a diverse prestazioni (pensione di vecchiaia, pensione di invalidità, pensione personale) le è riservato il diritto di scelta per una sola di esse.

Come appare dal breve riassunto fatto, il sistema sovietico di assicurazioni sociali rientra nel novero dei sistemi che diremo classici, basati cioè sulla percezione di contributi (che sono posti a completo carico dei datori di lavoro) e sulla determinazione di un preciso campo di applicazione; quest'ultimo comprende nella loro totalità i lavoratori subordinati. Per quelle speciali categorie che non rientrano fra i lavoratori subordinati funziona uno speciale regime di pensioni, in parte attribuito come diritto, in parte concesso come particolare riconoscimento dei servizi prestati alla collettività.

Per quanto riguarda il sistema delle prestazioni, l'ammontare di esse, e specie delle pensioni, varia, come in tutti i sistemi del genere, in relazione al periodo di tempo durante il quale si è prestato il lavoro; ma una caratteristica speciale del sistema sovietico è che l'ammontare minimo delle pensioni ed il periodo di tempo necessario per acquistarne il diritto variano, non soltanto con il sesso e con la pericolosità del lavoro, ma anche con l'importanza che il lavoro compiuto assume nei confronti della produzione nazionale, rigorosamente disciplinata a mezzo di un organico e completo sistema di pianificazione.

CAPITOLO VI

LE ASSICURAZIONI SOCIALI IN GERMANIA

La Germania possiede una delle più complete legislazioni di previdenza sociale; essa è stata il paese nel quale si è iniziata, prima che in ogni altro, la protezione sociale obbligatoria contro i rischi fisiologici ed economici nei quali possono incorrere i lavoratori; sul sistema delle assicurazioni sociali tedesche si sono in seguito plasmate le legislazioni di altre nazioni.

Il regime tedesco della previdenza sociale si compone di varie branche che sono perfettamente indipendenti l'una dall'altra. Non esiste infatti, in linea di massima, un sistema unico

di riscossione dei contributi, poichè ciascun ente assicuratore raccoglie le contribuzioni ad esso spettanti. Anche i tassi dei contributi variano nel calcolo del fabbisogno finanziario dei vari settori assicurativi; si prende per base il guadagno giornaliero, settimanale o mensile, e l'importo del contributo viene determinato, o in percentuale della retribuzione effettiva, o ripartendo tale retribuzione in diverse classi di salario.

L'assicurazione contro gli infortuni, iniziata nel 1884 per i soli operai industriali, ha via via con successive leggi ampliato il suo campo di applicazione; nel 1925 è stata estesa alle malattie professionali, concretate in una lista, notevolmente aumentata nel 1929.

Essa comprende tutte, si può dire, le categorie di lavoratori dipendenti di ogni settore produttivo; è gestita da Corporazioni professionali dell'industria e dell'agricoltura, e da istituti speciali di assicurazione, e funziona col sistema della ripartizione; l'onere economico è a carico esclusivo dei datori di lavoro, raggruppati in associazioni professionali; l'onere stesso viene ripartito fra le varie aziende, in rapporto al rischio specifico inerente all'attività delle aziende stesse.

Le prestazioni economiche sono costituite da una rendita, in caso di invalidità temporanea, dopo decorse 26 settimane dall'inizio del rischio (periodo durante il quale il lavoratore è a carico dell'assicurazione malattie); tale rendita è in relazione alla riduzione della capacità lavorativa ed al salario; nel caso di invalidità totale viene attribuita una pensione che può giungere sino ai $\frac{2}{3}$ del salario annuo; vi sono delle maggiorazioni nel caso di figli a carico; nel caso di infortunio mortale, sono stabilite delle pensioni ridotte per la vedova, gli orfani e gli ascendenti poveri.

Le prestazioni sanitarie consistono nell'assistenza medica gratuita e nelle cure ospedaliere; e nell'assistenza professionale, del pari gratuita, la quale si sostanzia nella rieducazione professionale e nel collocamento degli invalidi che possono essere nuovamente inseriti nel ciclo produttivo.

L'assicurazione di malattia, che rimonta al 1883, si è man mano generalizzata con successive leggi sino al 1934; dopo il 1892 è divenuta una assicurazione generale di tutti i salariati.

Essa copre tutti i lavoratori manuali e gli apprendisti di ogni settore produttivo di qualunque età, sesso o nazionalità; anche i disoccupati indennizzati conservano i loro diritti, mediante versamenti fatti dall'Ufficio del lavoro dei $\frac{2}{7}$ dell'indennità settimanale di disoccupazione. Gli operai sono compresi nel campo di applicazione qualunque sia il loro salario, gli impiegati e gli artigiani a domicilio, soltanto se hanno un salario inferiore ai 3.600 marchi annui.

L'assicurazione è gestita da Casse territoriali o professionali e da vari altri organi; il contributo è costituito dal 5,50 % del salario base, di cui 2/3 sono a carico del lavoratore e 1/3 a carico del datore di lavoro.

Le prestazioni economiche consistono in una indennità giornaliera equivalente al 50 % del salario base, corrisposta dopo una carenza di quattro giorni, per 26 settimane. Nel caso di ospedalizzazione di un padre di famiglia, sorge il diritto ad un'altra indennità eguale al 50 % dell'indennità di malattia; si hanno poi delle prestazioni supplementari, consistenti in indennità varianti dal 60 % al 75 % del salario, corrisposte per il periodo massimo di un anno.

Le prestazioni sanitarie sono costituite dall'assistenza medica, medicinali, mezzi terapeutici, ospedalizzazione, assistenza medica alle famiglie; il tutto per un periodo di tempo non superiore a 26 settimane. Oltre a ciò, si hanno prestazioni supplementari, cioè cure a domicilio, un prolungamento dell'assistenza medica sino ad un anno, apparecchi di protesi, ecc.

Connessa all'assicurazione di malattia è quella di maternità, che protegge la moglie e le figlie dell'assicurato. Le prestazioni economiche di questa forma assicurativa consistono in un sussidio una volta tanto, in una indennità di parto eguale a quella di malattia per 4 giorni prima e 6 settimane dopo il parto; in una indennità di allattamento per 12 settimane dopo il parto; le prestazioni sanitarie sono l'assistenza della levatrice, quella medica e le cure ospedaliere.

L'assicurazione invalidità e vecchiaia, creata nel 1889 per i salariati dell'industria, del commercio e dell'agricoltura, ha nel 1911 esteso il suo campo di applicazione comprendendovi anche l'assicurazione dei superstiti; essa è stata ulteriormente riformata nel 1911, 1933, 1934, anno nel quale essa è subentrata alle mutue private (che controlla amministrativamente e sussidia finanziariamente, se del caso) nella gestione delle case di cura e nella unificazione dei compiti di prevenzione individuale e generale contro le malattie sociali.

L'assicurazione comprende tutti i lavoratori manuali salariati di ogni settore produttivo, i lavoratori domestici, gli artigiani lavoranti a domicilio, gli apprendisti; anche i disoccupati sono compresi, in quanto il versamento delle quote è compiuto dall'Ufficio del Lavoro.

Detta forma di previdenza sociale è gestita da speciali Enti, territoriali o speciali, posti sotto il controllo dell'Ufficio Assicurazioni del Reich. I contributi, paritetici, ripartiti in 9 classi di salario, sono eguali al 5 % del salario massimo di ciascuna classe; il Reich concorre alle spese mediante sussidi e contribuzioni.

Le prestazioni economiche sono costituite da pensioni di invalidità e di vecchiaia le quali, dopo il 1° gennaio 1934, sono costituite da una pensione-base maggiorata dagli istituti assicuratori in proporzione del numero delle quote settimanali versate, da marchi 0,08 a marchi 0,62 per anno, per ciascuna quota.

Vi sono anche prestazioni in natura a carattere facoltativo, inquantochè le pensioni possono essere sostituite dal ricovero in infermeria, in case per vecchi, trattamenti curativi, ecc.

In caso di morte dell'assicurato, hanno diritto ad una pensione di reversibilità pari al 50 % della pensione del defunto, la vedova invalida, il vedovo indigente, o di 65 anni di età; gli orfani la cui pensione è pari ai 4/10 di quella del defunto, sino al compimento del 15° anno, o del 21° se si tratta di studente; sino alla guarigione se si tratta di figli infermi o inabili al lavoro. Sono anche corrisposti, in varia misura secondo i diversi casi, appositi sussidi.

L'assicurazione invalidità, vecchiaia e morte degli impiegati, gestita dall'apposito Istituto Centrale del Reich, fu introdotta nel 1913; ciononostante, gli impiegati che guadagnavano meno di 2.000 marchi mensili, furono egualmente soggetti all'assicurazione degli operai. Nel 1922 però tale duplice assicurazione è stata soppressa e gli impiegati sono stati tutti assoggettati all'unica forma assicurativa che, gestita anche da Casse mutue, fu nel 1935 unificata nell'Istituto di assicurazione degli impiegati.

Tale forma di previdenza sociale comprende tutti gli impiegati con stipendio inferiore a 7200 marchi, gli apprendisti, ed alcuni gruppi di lavoratori intellettuali indipendenti, cioè gli istitutori, le levatrici, ecc. Anche in questo settore, vengono mantenuti i diritti pure ai disoccupati; infatti il versamento delle quote di loro spettanza è effettuato dall'Ufficio del Lavoro.

I contributi, ripartiti secondo sette classi di salario, sono rappresentati dal 4 % della retribuzione e sono divisi pariteticamente fra datori di lavoro e lavoratori.

Le prestazioni economiche per invalidità temporanea consistono in una pensione a partire dalla 27ª settimana; nel caso di invalidità permanente, la pensione stessa decorre dal primo giorno. La pensione-base è di 350 marchi all'anno; si ha una maggiorazione del 15 % sulle quote versate dopo il 1° gennaio 1924; ed una maggiorazione addizionale, da 0,50 a 5 marchi, secondo le classi di salariati, per ciascuna quota versata dal 1° gennaio 1913 al 1° luglio 1921; si ha diritto ad un supplemento di 90 marchi annui per ciascun figlio minore di 15 anni, o di 18 se studente o inabile al lavoro. La pensione di vecchiaia è

uguale a quella di invalidità al compimento del 65° anno di età. In caso di morte, la vedova dell'assicurato ha diritto ad una pensione eguale al 50 % di quella originaria; la pensione per gli orfani è uguale ai 4/10 di quella del padre, ed è corrisposta sino al 15° anno di età, o al 18°, nel caso di studenti o di inabili al lavoro.

Sotto determinate condizioni, le pensioni possono essere sostituite facoltativamente da ricoveri in infermerie o in asili di vecchiaia, orfanotrofi, ecc.; o da trattamenti assicurativi, sia agli assicurati che alle loro vedove.

Particolari modalità ha l'assicurazione di invalidità, vecchiaia e morte dei minatori, gestita da un apposito istituto, il *Reichknappschaft*.

Una speciale assicurazione per la disoccupazione in caso di crisi è prevista da una legge del 1927, modificata a più riprese, che comprende nel suo campo di applicazione tutti i lavoratori manuali e gli impiegati con una remunerazione non superiore a 7.200 marchi annui, ad eccezione di determinati gruppi di salariati agricoli, degli apprendisti, dei lavoratori occasionali, temporanei e a domicilio.

L'assicurazione è gestita da uno speciale Istituto federale di collocamento e disoccupazione; ed è alimentata da un contributo paritetico del 6,50 % sui salari divisi in 9 classi fino a 10 marchi giornalieri.

Le prestazioni consistono in una indennità di disoccupazione involontaria totale, corrisposta in base all'ultimo salario ed al costo della vita, al numero dei familiari a carico, per la durata massima di 20 settimane; si ha anche una indennità di disoccupazione parziale facoltativa.

Una legge del 1928 ha creato una assicurazione complementare per gli operai permanenti occupati nelle amministrazioni del Reich e dei Territori, funzionante mediante un contributo paritetico del 7 % sui salari; gestita dal *Zusatzversicherungsanstalt des Reiches und der Länder*, che garantisce una pensione supplementare dopo 5 anni di attività, ed un trattamento medico facoltativo.

I dipendenti dalle Ferrovie e dalle Poste fruiscono anche essi di una assicurazione supplementare speciale di invalidità e di vecchiaia.

Il nazionalsocialismo intendeva risolvere il problema della previdenza sociale in modo che esso riteneva del tutto nuovo, in base alla *Weltanschauung* per cui a ciascun membro della comunità nazionale doveva essere garantito il diritto e la sicurezza al lavoro; e dal concetto della sicurezza dovevano discendere le garanzie della previdenza contro i rischi di inter-

ruzione parziale o totale del lavoro. Non si sarebbe dovuto perciò parlare dell'assicurazione sociale vecchio stile, per cui soltanto chi aveva versato per un determinato periodo di tempo le quote di contributo aveva diritto alle prestazioni; ma chiunque appartenga alla comunità nazionale deve avere la sicurezza che in tutte le circostanze gli saranno garantiti i bisogni minimi di esistenza.

La dottrina nazionalsocialista quindi riteneva insufficiente il sistema di assicurazioni sociali tedesche, in quanto esso — a suo giudizio — corrispondeva ad una concezione puramente meccanica, la quale avrebbe dovuto essere superata e trasformata.

Non si sarebbe dovuto parlare perciò di due sole categorie fondamentali, quelle degli operai e degli impiegati, inserite nell'assicurazione sociale, basata questa sul pagamento di un contributo, in genere paritetico, e destinata a fornire il minimo di esistenza a coloro che con l'età divenivano inabili al lavoro, o che avevano subito un infortunio, od erano stati colpiti da una malattia anche non in occasione di lavoro; ma tutte le categorie sociali avrebbero dovuto essere comprese in una grande organizzazione protettiva delle esigenze e del bisogno dei membri della comunità nazionale.

In questa forma di protezione sociale non veniva compresa l'assicurazione contro la disoccupazione, giacchè ogni cittadino, possedendo per il fatto di appartenere alla comunità il diritto al lavoro, doveva avere la garanzia pratica di una estrinsecazione della sua attività lavorativa. Infatti nel regime nazionalsocialista non esisteva più l'assicurazione contro la disoccupazione involontaria, la quale era sostituita da una forma di assistenza (*Arbeitslosenunterstützung*) per quei casi, che si affermava fossero marginali, di lavoratori che per ragioni di pura contingenza tecnica, fossero rimasti per qualche tempo senza lavoro.

Quindi tutte le istituzioni previdenziali ed assistenziali, sia quelle già esistenti, sia quelle create durante la guerra (*Kriegsopferversicherung gemeinde Wohlfahrt, Nationalsozialistische Volkwohlfahrt*, ecc.) avrebbero dovuto fondersi, ed il campo di applicazione delle varie previdenze sociali avrebbe dovuto estendersi non soltanto ai lavoratori salariati, ma anche ai liberi professionisti, agli imprenditori, ecc.; gli impiegati statali, almeno in una prima fase, avrebbero dovuto continuare a godere del trattamento loro previsto in base ai regolamenti delle amministrazioni dalle quali dipendevano.

Nel programma era prevista anche l'attribuzione di una rendita, che avrebbe dovuto sostituirsi alla protezione assicurativa, a favore delle vedove e dei figli sino a 18 anni, dei membri della comunità nazionale; nel caso delle vedove si

sarebbe dovuto però previamente accertare la loro eventuale idoneità al lavoro; in caso affermativo, questo avrebbe dovuto essere loro garantito, non soltanto nella quantità ma anche nella qualità, nel senso che il lavoro che esse avrebbero dovuto compiere avrebbe dovuto essere sempre consono alla posizione sociale del marito defunto.

Naturalmente un così ampio programma aveva bisogno di adeguati mezzi finanziari; e dagli studi preliminari che erano stati disposti per tradurre in pratica il progetto di riforma del sistema di previdenza sociale era risultato che nel 1939 le entrate globali degli istituti ed enti esistenti si aggiravano sui cinque miliardi e mezzo di marchi per tutto il territorio dei Reich (ivi compresa l'Austria).

A queste entrate corrispondeva una uscita di quattro miliardi e mezzo circa; la differenza di un miliardo di marchi costituiva l'apporto annuo necessario a garantire il capitale di copertura delle pensioni di invalidità e di vecchiaia.

La riforma del sistema avrebbe dovuto anche migliorare notevolmente le prestazioni: per esempio, mentre le pensioni dell'assicurazione invalidità e vecchiaia avevano in genere un importo mensile che andava dai 37 ai 42 marchi per i lavoratori manuali e di 80 marchi per gli impiegati, nel nuovo sistema si calcolava che esse avrebbero dovuto oscillare fra i 60 e i 250 marchi mensili, a seconda del lavoro prestato, della durata di esso, e della posizione sociale del beneficiario.

Dato che la riforma avrebbe dovuto far entrare nel campo di applicazione la quasi totalità del popolo, era previsto un notevole accrescimento delle spese, cui non avrebbe potuto corrispondere un pari aumento delle entrate. Dai calcoli preventivi risultava che l'onere maggiore derivava dall'aumento delle pensioni di invalidità e di vecchiaia in quanto questo avrebbe oltrepassato di circa tre miliardi di marchi il margine dei capitali di copertura. La spesa complessiva avrebbe dovuto raggiungere gli otto miliardi di marchi; per fronteggiare tale aumento si riteneva necessario sostituire al sistema della capitalizzazione quello della ripartizione; e poichè il solo ammontare dei contributi non sarebbe stato sufficiente a far fronte all'onere complessivo, avrebbe dovuto intervenire lo Stato, il quale avrebbe dovuto sostituire al principio dei contributi assicurativi, imposti soltanto alle categorie dei datori di lavoro e dei lavoratori, quello di una imposta generale a carico di tutti i cittadini, i cui proventi avrebbero dovuto essere devoluti all'attuazione del notevolissimo ampliamento della massa assicurata.

Il nuovo sistema avrebbe fatto perdere ai bilanci assicurativi l'esigenza di una gestione attiva o almeno in pareggio,

in quanto che si sarebbe invece trattato di un vero e proprio servizio pubblico che lo Stato doveva esercitare allo scopo di garantire ai cittadini (e non soltanto alla massa dei lavoratori subordinati) l'attuazione di un loro preciso diritto.

Anche il nuovo sistema di pensioni avrebbe dovuto sganciarsi dal principio di una loro graduazione, non soltanto in relazione al tempo dell'attività lavorativa prestata, ma anche all'ammontare dei contributi versati; in base al nuovo concetto di tutela sociale invece, le prestazioni avrebbero dovuto essere commisurate direttamente al tipo di lavoro prestato in una unità di tempo.

La nuova concezione, che intendeva mirare ad una tutela integrale di tutti i componenti la comunità popolare contro qualsiasi bisogno, rientrava in un dovere fondamentale dello Stato verso la generalità dei cittadini; e portava una profonda modifica al principio assicurativo, che era invece limitato a determinate, se pur ampie, categorie di prestatori d'opera intellettuale e manuale, lasciando fuori cospicue masse di categorie intermedie di piccoli produttori, di lavoratori indipendenti, ecc.; infine il nuovo sistema avrebbe dovuto funzionare mediante un meccanismo non più rigidamente delimitato da presupposti statistici ed attuariali.

L'andamento della guerra, ed il crollo del regime che la aveva determinata, dovevano impedire alla Germania di porre in attuazione una riforma della quale erano state predisposte le direttive fondamentali ed iniziati i calcoli relativi all'onere finanziario ed al modo con cui vi si poteva far fronte.

Soltanto l'attuazione pratica della riforma avrebbe dato la dimostrazione concreta se il nuovo sistema potesse corrispondere in realtà alle finalità teoriche che ad esso venivano assegnate; e soprattutto se il bilancio nazionale tedesco potesse affrontare e sostenere (senza gravare di un peso eccessivo l'economia della Nazione) il nuovo onere che avrebbe dovuto, spostandosi dalle categorie dei datori di lavoro e dei beneficiari delle singole assicurazioni, essere posto a carico della generalità dei cittadini.

CAPITOLO VII

LE ASSICURAZIONI SOCIALI IN FRANCIA

Il funzionamento delle assicurazioni sociali in Francia, disciplinato da una serie di norme legislative che vanno dal 1910 al 1935, è basato sul principio mutualistico e sulla libertà di scelta dell'ente assicuratore da parte dell'assicurato.

Il meccanismo delle varie assicurazioni sociali si distin-

gue in un regime per il commercio e per l'industria (regime generale) e in un regime speciale per l'agricoltura.

Nel settore industriale e commerciale i lavoratori sono tenuti ad iscriversi ad una Cassa di assicurazione sociale di loro scelta; dette Casse, che debbono essere approvate dal Ministero del Lavoro, si distinguono in Casse di ripartizione e Casse di capitalizzazione.

Le Casse di ripartizione (distinte in Casse primarie, dipartimentali e Unioni e Federazioni di Casse primarie) provvedono all'assicurazione malattia e maternità; le Casse di capitalizzazione invece provvedono all'assicurazione contro i rischi di vecchiaia, morte ed invalidità; la costituzione di tutti questi organismi è subordinata all'autorizzazione del Ministero del Lavoro. I lavoratori possono iscriversi ad una Cassa primaria di malattia e maternità; questa a sua volta provvede ad iscrivere tutti i propri soci ad una Cassa di capitalizzazione. Le singole Casse debbono aderire obbligatoriamente ad Unioni regionali che provvedono alla compensazione dei rischi, all'attuazione del servizio delle pensioni e delle cure agli invalidi, durante i primi cinque anni, per conto delle Casse di invalidità, e curano l'igiene sociale e la prevenzione.

Al vertice del sistema funziona la Cassa generale di garanzia, la quale amministra quattro fondi; quello di maggiorazione, che fornisce alle Casse di vecchiaia le integrazioni di rendita destinate a portare le pensioni di vecchiaia al livello minimo fissato dalla legge; quello di garanzia, che sovvenziona le Unioni regionali, quando queste non siano in grado di adempiere le operazioni di compensazione e di garanzia loro attribuite dalla legge; il fondo di copertura in caso di disoccupazione, che corrisponde alle Casse primarie una quota supplementare delle indennità di disoccupazione; e infine il fondo per reintegrare le quote non versate dall'imprenditore in caso di fallimento.

Sono soggetti all'assicurazione obbligatoria tutti i salariati che lavorano per uno o più imprenditori, che hanno una retribuzione non inferiore al minimo (Fr. 1000 annui) e non superiori al massimo (recentemente portato a Fr. 120.000), raggiungono l'età stabilita dalla legge, e soddisfano a determinate condizioni di residenza. Sono agli effetti assicurativi, equiparati ai salariati i lavoratori a domicilio, i viaggiatori di commercio ed assimilati, gli autisti di vetture pubbliche, i facchini di stazione, le maschere dei teatri.

Il contributo per le diverse forme di assicurazione sociale è unico; e il Ministro delle Finanze, di concerto con quello del Lavoro, fissa entro il 1° dicembre di ogni anno i criteri di ripartizione dei contributi fra i diversi organismi di assicu-

razione; l'onere è ripartito pariteticamente fra i datori di lavoro e i lavoratori; lo Stato partecipa alla spesa, in misura però alquanto modesta; il contributo è versato per intero dall'imprenditore il quale ne è responsabile, salvo il diritto di rivalsa nei confronti del lavoratore per la sua quota.

Le prestazioni, per quanto riguarda i rischi di ripartizione, riguardano la malattia e la maternità; per quanto riguarda quelli di capitalizzazione, concernono l'invalidità, la vecchiaia e la morte.

L'assicurazione malattia tende, da una parte, a far fronte alle spese per l'assistenza medica, l'acquisto di medicinali, il ricovero in ospedale; dall'altra al pagamento di un'indennità che compensi la perdita del salario per il tempo in cui la malattia produce l'incapacità al lavoro. Le prestazioni in danaro sono dovute soltanto nel caso di malattia dell'assicurato, mentre le prestazioni in natura vengono corrisposte anche nel caso di malattia del coniuge o dei figli. Le prestazioni stesse sono dovute per un massimo di sei mesi.

Le prestazioni in danaro sono costituite da un sussidio giornaliero a compenso del salario perduto, concesso per i soli giorni lavorativi, con una carenza di quattro giorni; l'importo di tale sussidio è calcolato in base ai contributi versati secondo una scala fissata dal Ministero del Lavoro, con maggiorazioni in relazione al numero dei figli.

Le prestazioni in natura consistono nel rimborso delle spese per l'assistenza medica generale e speciale, sostenute dall'assicurato per sé, per il coniuge e per i figli. Le spese di medicina generale sono costituite dalle visite mediche o dalle operazioni di piccola e corrente chirurgia; quelle di medicina speciale sono costituite dalle operazioni chirurgiche e dagli interventi degli specialisti. Gli assicurati hanno la libera scelta del medico e concordano la tariffa delle sue prestazioni; la Cassa rimborsa le spese secondo la cosiddetta *tariffa di responsabilità* che essa stabilisce, tenendo conto delle tariffe sindacali minime adottate nella regione; l'importo rimborsato dalla Cassa non potrà mai essere maggiore di quanto l'assicurato abbia effettivamente pagato.

Per quanto riguarda le spese di ricovero in ospedale o in casa di cura, le Casse concludono speciali accordi con le organizzazioni professionali dei medici. L'assicurato ha diritto anche al rimborso delle spese farmaceutiche e per apparecchi, semprechè esista la prescrizione medica; le spese per medicinali e per specialità sono rimborsate in base ad una speciale tariffa.

L'assicurazione di maternità importa diverse prestazioni di cui alcune concesse, sia alle donne personalmente assicurate, sia alle mogli legittime degli assicurati per la nascita di

figli legittimi; ed altre, cioè le indennità di sospensione di lavoro, i premi di allattamento e i buoni di latte, solo alle donne personalmente assicurate.

L'indennità di parto è diversa, secondo che questo avvenga in casa o in un ospedale o casa di cura; vi sono anche prestazioni destinate a coprire le spese per le visite prima e dopo il parto, e un'indennità per sei settimane prima e sei settimane dopo l'evento. La misura dell'indennità è in relazione ai contributi versati; sono corrisposti in fine dei sussidi di allattamento e dei buoni latte.

L'assicurazione nel caso di morte garantisce al coniuge, ai discendenti e agli ascendenti a carico dell'assicurato defunto un piccolo capitale, in misura eguale ad una percentuale del salario annuo, con una maggiorazione in relazione al numero dei figli. Le vedove degli assicurati aventi almeno tre figli legittimi o riconosciuti di meno di 14 anni e gli orfani di padre e di madre di meno di 14 anni ricevono una pensione temporanea.

L'assicurazione di vecchiaia garantisce una pensione all'assicurato che raggiunge i 60 anni di età; essa costituisce un rischio di capitalizzazione, in quanto che i versamenti imputati a detta forma assicurativa sono versati in un conto individuale intestato a ciascun assicurato, per costituire la riserva matematica che, capitalizzata annualmente, consentirà il pagamento della pensione. L'importo di questa è fissato in base ai versamenti fatti dall'assicurato, ma è diverso secondo che quest'ultimo abbia richiesto che la capitalizzazione sia fatta a fondo perduto, o con capitale riservato a favore dei suoi aventi diritto. Lo Stato garantisce, in determinati casi, un minimo di pensione.

L'assicurazione di invalidità garantisce ai lavoratori che dopo sei mesi di malattia non si trovino in grado di riprendere il lavoro, ed abbiano una diminuzione di almeno $\frac{2}{3}$ della capacità lavorativa, il pagamento di una pensione di invalidità. La pensione stessa è indipendente dal grado di invalidità raggiunto, ed è basata sul salario annuo medio percepito dal lavoratore; essa è, in genere, pari al 40 % della media stessa. Se il lavoratore riprende il lavoro, la pensione può essere ridotta, od anche soppressa se l'incapacità al lavoro diventi inferiore al 50 %. In ogni caso la pensione cessa al 60° anno di età e viene sostituita dalla pensione di vecchiaia.

Il regime speciale per l'agricoltura ha una organizzazione parallela a quello dell'industria e del commercio; anche esso si basa su enti di ripartizione, di primo grado e di riassicurazione, Società od unioni di mutuo soccorso, incaricate della gestione dei rischi di malattia, e di maternità per l'as-

sicurazione obbligatoria e dei rischi di malattia, maternità e morte per l'assicurazione facoltativa, cui possono iscriversi quei lavoratori agricoli che, non essendo salariati, non possono essere compresi nell'assicurazione obbligatoria.

Esistono poi anche nel settore agricolo gli enti di capitalizzazione, che gestiscono i rischi di vecchiaia, di invalidità e morte per l'assicurazione obbligatoria e dei soli rischi di vecchiaia per l'assicurazione facoltativa. Al vertice, esiste una Cassa generale di garanzia analoga a quella del settore industriale e commerciale.

Sono soggetti all'assicurazione tutti i lavoratori salariati che appartengono ad una professione agricola o forestale, i quali hanno un salario compreso entro il minimo e il massimo già indicati, che sono nella condizione di età voluta dalla legge e che soddisfano a determinate condizioni di residenza. Sono compresi nell'assicurazione anche i mezzadri, quando lavorano da soli o con l'aiuto di membri della propria famiglia, non posseggono un capitale superiore a Fr. 10 mila al momento dell'immissione nel fondo e conducono un fondo il cui reddito catastale non superi i Fr. 300. Per quanto riguarda il salario, in molti casi la legge stabilisce che la remunerazione sia calcolata in base a tabelle di salari medi fissati ai fini del risarcimento degli infortuni sul lavoro.

Il regime dei contributi è differente da quello del settore industriale e commerciale, perchè esiste un contributo unico, ma esso non è proporzionato al salario, bensì fissato in misura forfetaria, secondo tabelle diverse per uomini, donne e ragazzi; detti contributi vengono aumentati mediante importanti maggiorazioni versate dalla Cassa generale di garanzia per conto dello Stato. I contributi sono paritetici e vengono ripartiti con percentuali prefissate fra i vari rischi.

Le prestazioni, per quanto riguarda i rischi di malattia, maternità e cura agli invalidi, sono previste dagli statuti delle singole società od unioni di mutuo soccorso; le condizioni di concessione di cure agli invalidi sono fissate dagli statuti delle unioni nazionali di riassicurazioni agricole, secondo norme che risultano da un regolamento emanato dal Ministro del Lavoro.

Le prestazioni stesse sono della stessa natura di quelle previste per gli assicurati del settore industriale e commerciale; e ad esse hanno diritto l'assicurato, il coniuge e i figli a carico; e, nel caso di maternità, l'assicurata e la moglie dell'assicurato.

Le pensioni di vecchiaia vengono calcolate press'a poco con lo stesso sistema di quelle per il settore industriale commerciale e se ne acquista il diritto a 60 anni; quelle di invali-

dità sono calcolate in base ai contributi versati per l'assicurazione di vecchiaia. Nel caso di morte, spettano speciali pensioni al coniuge non separato, anche di fatto, o altrimenti ai figli. Nel caso che non esistano nè coniuge nè discendenti, il diritto spetta agli ascendenti che fossero, al momento della morte dell'assicurato, a suo carico.

La materia relativa agli infortuni sul lavoro (disciplinata dalla legge 9 aprile 1898, più volte modificata e poi innovata dalla legge 1° luglio 1938) non faceva parte — sino alle recentissime disposizioni sulla *sécurité sociale* a cui si accennerà più avanti — della legislazione delle assicurazioni sociali, in quanto che il datore di lavoro era tenuto al risarcimento del danno in applicazione delle norme di diritto comune riguardanti la responsabilità civile.

L'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro non era perciò obbligatoria; le norme legislative si limitavano a stabilire le categorie di lavoratori cui era dovuto il risarcimento e l'importo nonchè le modalità di liquidazione secondo le conseguenze derivanti dall'infortunio. In caso di mancata assicurazione o di insolvenza del datore di lavoro, provvedeva un fondo di garanzia amministrato dalla Cassa Depositi e Prestiti.

Con le stesse norme sugli infortuni erano sostanzialmente trattate anche le malattie professionali, elencate in apposite tabelle.

Il principio degli assegni familiari, introdotto nella legislazione francese da molti anni, ha subito una notevole trasformazione con l'emanazione del cosiddetto *Codice della Famiglia* (29 luglio 1959).

Questo ha innanzitutto esteso il diritto agli assegni familiari a tutti i lavoratori subordinati, a quelli indipendenti (artigiani e agricoltori), agli esercenti una libera professione, e a tutte indistintamente le categorie di dipendenti dallo Stato e dagli enti pubblici.

L'ammontare degli assegni è uguale per tutte le categorie, ed è calcolato in base al salario medio, con criteri diversi secondo l'importanza, agricola o industriale, dei vari centri e dei vari dipartimenti.

Il diritto agli assegni spetta soltanto a partire dal secondo figlio; esso è del 10 per cento del salario, e sale al 20% per il terzo figlio e per quelli successivi. Si ha poi, nei Comuni superiori ai 2.000 abitanti, l'assegno cosiddetto della « *mère au foyer* », in misura pari al 10% del salario medio del dipartimento, per le famiglie che beneficiano del guadagno di uno solo dei genitori.

Particolari disposizioni di favore sono state prese a favo-

re delle famiglie rurali, per combattere lo spopolamento delle campagne. Esse consistono innanzitutto nel prestito ai giovani sposi, fra i 21 e i 30 anni per l'uomo, i 18 e i 28 per la donna, che abbiano lavorato per almeno cinque anni in un'azienda agricola o esercitato una attività rurale; il prestito rimborsabile in 20 semestralità, è gravato dell'interesse annuo del 4,25 % e deve essere impiegato in acquisto di materiale agricolo e di bestiame, o in spese indispensabili per l'arredamento dell'alloggio rurale; la restituzione è diminuita in proporzione al numero dei figli; alla nascita del quinto figlio il prestito è completamente bonificato.

Il controllo di salario differito è l'altro provvedimento inteso ad ovviare allo spopolamento rurale; esso tende ad evitare lo spezzettamento della piccola proprietà rurale, ed a garantire uno speciale privilegio a favore di coloro che dedicano la loro attività alla terra, e consiste nel diritto patrimoniale, in caso di devoluzione successoria di una piccola proprietà rurale, equivalente alla metà del salario annuo del lavoratore agricolo, per tutto il periodo di tempo, anteriore alla morte del capo-famiglia, durante il quale il beneficiario abbia partecipato direttamente alla coltivazione; tale diritto è trasmissibile ai discendenti, in caso di morte del beneficiario prima dell'apertura della successione e può essere esercitato soltanto dopo il decesso del capo di famiglia e al momento dell'apertura della successione.

Non esiste in Francia una assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione; si ha soltanto un'assistenza contro la disoccupazione (Decreto 6 maggio 1939) che prevede dei sussidi di disoccupazione a carico dei bilanci comunali e dipartimentali e la possibilità di iscrizione alle casse di assicurazione eventualmente costituite da sindacati operai padronali o misti, da società di mutuo soccorso o da associazioni professionali riconosciute. Il nuovo *Codice della disoccupazione* (6 luglio 1939) prevede la costituzione di enti pubblici di disoccupazione, che possono essere costituiti da Comuni, da loro consorzi o dai dipartimenti e che hanno una sovvenzione statale. I sussidi vengono concessi, con apposite modalità, ai disoccupati totali ed anche a quelli parziali.

Le casse di assicurazione contro la disoccupazione sono anch'esse sovvenzionate dallo Stato quando il loro funzionamento risponda a determinate condizioni; esse debbono particolarmente garantire un servizio gratuito di collocamento.

Due leggi, in data rispettivamente del 4 e del 15 ottobre 1945, hanno profondamente modificato il regime delle assicurazioni sociali francesi, dando ad esse un carattere più uni-

tario ed una più completa e coordinata organizzazione; esse hanno infatti imperniato la riforma del sistema sul concetto della *Sécurité sociale*, inteso innanzi tutto a raggruppare in una cornice unica gli enti che presiedono alle assicurazioni malattia e invalidità, vecchiaia e morte, quelli che si occupano degli assegni familiari e quelli che si occupano del risarcimento degli infortuni sul lavoro.

La riforma ha reso obbligatoria l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, ponendone l'onere a carico dei datori di lavoro e facendola gestire dagli stessi enti che esercitano le altre forme di assicurazione sociale. A datare dal 1° gennaio 1947, ogni datore di lavoro dovrà versare agli enti della sicurezza sociale il contributo che verrà fissato, atto a coprire gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali del suo personale.

Gli assicurati hanno diritto, nel caso si verifichi l'evento dannoso, ad una indennità giornaliera per l'incapacità temporanea al lavoro, che è del 50 % del salario fino al 280° giorno, dei due terzi del salario oltre tale data. Nel caso di incapacità permanente, l'infortunato ha diritto ad una rendita, variabile secondo il grado di invalidità al lavoro, con opportune maggiorazioni quando esistono figli ed altre persone di famiglia a carico o quando all'infortunato sia necessaria l'assistenza di altra persona.

Indipendentemente dall'istituzione dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni (la Francia era ormai l'unica grande nazione industriale europea che non avesse ancora introdotto tale forma di previdenza sociale) le nuove disposizioni legislative hanno ampliato il campo di applicazione delle assicurazioni sociali, cui sono ora sottoposti tutti i lavoratori salariati e gli assimilati, indipendentemente dall'ammontare della loro retribuzione annua, col solo limite che, per coloro i quali hanno un salario o stipendio superiore ai Fr. 120 mila annui, le prestazioni economiche sono calcolate soltanto fino a quell'ammontare. Tale allargamento prelude — come dichiara la relazione premessa alla legge — all'estensione delle assicurazioni sociali a tutta la popolazione produttiva; e si sta già preparando l'inclusione nelle norme legislative di determinate categorie di lavoratori indipendenti.

Un altro notevole perfezionamento è stato arrecato all'assicurazione di malattia; mentre sino ad ora, come è stato accennato, il massimo delle prestazioni curative era limitato a 180 giorni, dopo il qual termine l'assicurato acquistava il diritto ad una pensione di invalidità solo se la sua capacità di lavoro era ridotta di almeno due terzi, è stata ora istituita l'assicurazione di lunga malattia. Quando cioè lo stato morboso si

prolunga oltre i 180 giorni, l'ammalato continua a fruire delle prestazioni sanitarie, ed ha diritto ad una prestazione economica mensile sino al termine massimo di tre anni. Tale profonda innovazione permette di curare in modo appropriato le malattie croniche, e di ovviare, almeno parzialmente, alle grandi malattie sociali, come la tubercolosi. (La Francia come è noto, non ha una assicurazione speciale contro la tubercolosi).

L'assicurazione di vecchiaia è stata riorganizzata su basi quasi completamente nuove, poichè il regime di Vichy aveva quasi sconvolto questa forma di previdenza sociale con l'istituzione di una *allocation des vieux travailleurs*, che viene abrogata dal nuovo sistema. Innanzitutto al principio della capitalizzazione è sostituito quello della ripartizione; inoltre la nuova legge ricostruisce un sistema assicurativo in base al quale a ciascun lavoratore è garantita una pensione crescente da 60 a 65 anni.

In base al nuovo sistema un lavoratore dopo 30 anni di assicurazione deve ricevere come pensione il 20 % del salario medio degli ultimi 10 anni se ha 60 anni; tale minimo aumenta con l'aumentare dell'età, sino a giungere al 40 % all'età di 65 anni; la pensione è aumentata di 1/10 se il pensionato ha a suo carico almeno tre figli minori dei 18 anni. Allo scopo di evitare le conseguenze della diminuzione del valore dei salari sui quali sono stati calcolati i contributi passati, è prevista una clausola in base alla quale vengono rivalutati i salari-base percepiti negli ultimi 10 anni; si tiene in tal modo conto degli aumenti intervenuti dopo il momento nel quale furono versati i contributi, dimodochè la pensione potrà essere calcolata sul salario corrispondente alla situazione economica del momento; tale norma è possibile appunto perchè, come abbiamo accennato, il nuovo regime delle pensioni di vecchiaia si basa sul sistema della ripartizione.

Nella attesa dell'attuazione integrale del nuovo ordinamento, i lavoratori che abbiano compiuto 15 anni di assicurazione riceveranno per ora una pensione di vecchiaia proporzionale ai versamenti compiuti.

Il regime delle pensioni di vecchiaia come è regolato nella nuova legge, si sforza di conciliare le esigenze dell'attuale situazione economica e demografica della Francia con la preoccupazione di far conseguire i maggiori possibili benefici ai vecchi lavoratori.

Gli organi a mezzo dei quali vengono attuate le assicurazioni sociali (nelle quali sono compresi anche gli assegni familiari) sono di tre ordini: alla base sono istituite le Casse primarie di sicurezza sociale, una per circoscrizione, che gestiscono i rischi di malattia, di maternità, di morte, di invalidità

temporanea da infortunio sul lavoro o da malattia professionale; al disopra di esse funzionano le Casse regionali di sicurezza sociale, cui fanno capo i rischi di vecchiaia e di invalidità permanente da infortunio sul lavoro o da malattia professionale; al vertice è istituita una Cassa nazionale di sicurezza sociale, che funziona come organo centrale di compensazione dei diversi rischi.

I contributi per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali e quelli per gli assegni familiari rimangono a carico esclusivo dei datori di lavoro; quelli per le altre forme di previdenza sociale sono paritetici. L'onere economico derivante da questa nuova organizzazione e soprattutto quello conseguente ai notevoli miglioramenti dell'assicurazione invalidità e vecchiaia e di quella malattia, ha prodotto un aumento di contributi che sono stati portati dall'8% al 12% del salario, ripartiti a metà fra lavoratori e datori di lavoro; a carico di questi ultimi è posto inoltre un ulteriore contributo del 4% sulla massa dei salari, destinato soprattutto a finanziare le pensioni ai vecchi lavoratori.

In sostanza, la nuova organizzazione della sicurezza sociale non ha dato ai lavoratori francesi, salvo qualche riforma e qualche miglioramento degli istituti già esistenti, nessuna nuova istituzione; l'innovazione portata dalle recenti leggi consiste soprattutto nell'unificazione delle precedenti legislazioni sul risarcimento degli infortuni, sugli assegni familiari e sulle assicurazioni sociali. Si può dire quindi che si tratta più che altro di una riforma di carattere amministrativo, che ha però una notevole portata, in quanto che, con l'unificazione degli organi di gestione, cui fa riscontro una unificazione di contributi, si è inteso semplificare le formalità, diminuire le spese di gestione, aumentare il rendimento delle varie forme di previdenza sociale.

Molte critiche però sono già state mosse al nuovo sistema, poichè da taluni si teme che, ad onta delle buone intenzioni e degli eccellenti motivi che lo hanno originato, esso giunga invece a rendere ancora più pesante, mastodontico e complicato il funzionamento delle varie assicurazioni sociali; soprattutto desta preoccupazione il fatto di aver riunito insieme forme varie e differenti di previdenza sociale e di assistenza sociale, come l'assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali, gli assegni familiari e le assicurazioni sociali; si teme infatti che ciò appesantisca il funzionamento di attività che hanno esigenze tecniche diverse e differenti necessità di gestione; infine si teme che la funzione tipica di assistenza umana venga eccessivamente sacrificata di fronte ad un sistema bu-

rocratico ed accentratore nel quale il singolo individuo diventa solo ed unicamente un numero, una scheda, una casella.

Inoltre la nuova assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali è avversata soprattutto dagli esponenti delle Compagnie di assicurazione che esercivano tale ramo, e che vedono dalla recente legge grandemente diminuita, se non completamente annullata, la loro attività in tale settore assicurativo.

CAPITOLO VIII

LE CARATTERISTICHE FONDAMENTALI DEL PRINCIPIO DELLA SICUREZZA SOCIALE

Il riassunto svolto nei precedenti capitoli delle principali legislazioni nazionali di assistenza e previdenza sociale dimostra come le realizzazioni legislative più recenti ed i progetti di riforma, che sono stati predisposti e sono in discussione dinanzi ai rispettivi Parlamenti, si basano su quella concezione fondamentale che va sotto il nome comprensivo di *sicurezza sociale* (Social Security), noto soprattutto per la precisazione fattane da Sir William Beveridge nel suo progetto di riforma della previdenza sociale inglese.

Questo principio della sicurezza sociale, in parte già accolto in talune legislazioni, positive (dal *Social Security Act* della Nuova Zelanda del 1938, che è stato un po' l'antesignano ed il paradigma della riforma previdenziale inglese tuttora in atto, alle recentissime leggi francesi della *Sécurité Sociale*) ed in parte ancora oggetto di discussione (come il *Social Security Bill* degli Stati Uniti d'America) è basato su principî fondamentali di carattere quasi uniforme, ad onta della diversità e talvolta della notevole difformità politica e sociale degli Stati che lo hanno realizzato, lo stavano concretando o intendono tradurlo in legislazione positiva.

Tali principî fondamentali possono così sintetizzarsi:

a) Il concetto della sicurezza sociale non è più quello fondamentale delle legislazioni di previdenza, che intendono proteggere da rischi determinati, con precise garanzie e limitazioni, le categorie socialmente ed economicamente più deboli, le quali perciò appaiono oggetto necessario di una tutela giuridica da parte dello Stato o degli enti pubblici. Tali categorie si identificano in modo quasi completo con le grandi masse dei lavoratori salariati, intellettuali o materiali.

La nuova concezione invece parte da principî di carattere differente e vario; sia esso quello anglo-americano di libertà

dal bisogno (*Freedom from want*) sia quello tedesco di necessaria garanzia integrale di tutti gli appartenenti alla *Volksgemeinschaft*, sia quello sovietico, che riconosce a tutti i cittadini senza alcuna distinzione il diritto alla sicurezza materiale tanto per la tutela della vecchiaia quanto per la protezione in tutti i casi di malattia o comunque di perdita della capacità lavorativa (art. 120 della Costituzione dell'U.R.S.S. del 5 settembre 1936). Il nuovo principio mira a garantire a tutti i cittadini senza distinzione di categoria economica e sociale, o comunque a tutti coloro che rientrano nella cosiddetta popolazione attiva, una idonea protezione, organicamente concepita senza fratture o duplicazioni, contro tutti i bisogni derivanti dalla cessazione momentanea o definitiva dell'attività di produzione e di lavoro qualunque ne sia la causa, sia essa fisiologica (infortunio, malattia, invalidità, vecchiaia, morte) sia essa di carattere economico (disoccupazione involontaria).

b) La traduzione nella pratica della concezione della sicurezza sociale si viene a concretare in un sistema complesso di istituti, alcuni dei quali corrispondono alle varie assicurazioni sociali di carattere, diremo così, classico, come l'assicurazione invalidità, vecchiaia e morte, l'assicurazione malattia, quella di maternità, l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, quella contro la disoccupazione involontaria; ma si hanno anche delle nuove istituzioni di carattere assistenziale, come per es. l'istituzione di un servizio medico più o meno ampio, a carattere preventivo e curativo, esteso alla generalità della popolazione ed una assistenza intesa al rafforzamento dell'istituto familiare (si ricordi a questo proposito l'assistenza della *mère au foyer*, cui è stato accennato nel capitolo relativo alla legislazione previdenziale francese); ed una assistenza all'infanzia, realizzata con una serie di istituti scolastici e parascolastici, e soprattutto con la creazione o il perfezionamento degli assegni familiari, istituto perfettamente nuovo in alcune legislazioni come quella dell'Inghilterra, paese ritenuto sino a pochi anni or sono come terra classica del *birth control*, e perciò refrattario ad istituzioni di questo genere.

La realizzazione però del principio teorico della sicurezza sociale è assai diversa nelle varie legislazioni. In alcune di esse infatti esso si traduce in poco più che un raggruppamento, con taluni perfezionamenti di dettaglio, delle istituzioni previdenziali ed assistenziali esistenti (come nelle leggi del 5 e del 20 ottobre 1945, che hanno realizzato in Francia la *Sécurité Sociale*) o nella istituzione "ex novo" di organizzazioni di previdenza e di assistenza sociale distinte fra di loro, ma intese ad una finalità comune (come nel *Social Security Act* neozelandese, nell'omonima legge americana, e soprattutto nel progetto

di riforma presentato dal senatore Wagner e tuttora in discussione presso il Congresso degli Stati Uniti). Infine si ha il caso di un completo ed organico riordinamento di tutti gli enti ed istituti previdenziali ed assistenziali esistenti, dell'introduzione di nuove forme tuttora mancanti o insufficienti nella legislazione positiva esistente; della loro fusione in un sistema il più possibile unificato di prestazioni e di contributi, in modo che siano armonicamente coperte con idonee provvidenze fra loro raccordate e coordinate, tutte le esigenze della popolazione produttiva.

E' questo il caso del Piano Beveridge inglese, e delle riforme legislative da esso derivanti, e che in parte si sono tradotte in parte si stanno traducendo in leggi positive. Detto Piano prevede, come è stato accennato nel riassunto della legislazione previdenziale inglese, un completo riordinamento dell'assicurazione invalidità, vecchiaia e morte, con un cospicuo aumento delle pensioni e con la loro estensione a tutte le classi della popolazione; un miglioramento dell'assicurazione di malattia e di quello contro la disoccupazione involontaria; l'istituzione di un organico piano di assistenza medica esteso a tutte le categorie sociali; l'introduzione « ex novo » degli assegni familiari per i figli; l'istituzione dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, sino ad ora non compresa (salvo l'eccezione dei lavoratori delle miniere) nella legislazione inglese; infine l'istituzione di un organo coordinatore e disciplinatore di tutta la materia, cioè il nuovo Ministero delle assicurazioni sociali.

c) La sicurezza sociale non esaurisce il suo compito con la predisposizione di un sistema di prestazioni assicurative ed assistenziali a favore di classi sempre più numerose della popolazione; ma intende subordinarsi — almeno secondo le dichiarazioni programmatiche di alcuni insigni studiosi e le relazioni esplicative di alcune recenti leggi o di talune proposte di riforma — ad una migliore organizzazione della società, basata sul concetto che il principio astratto del diritto al lavoro si deve tradurre in pratica nella garanzia concreta del lavoro assicurato a tutti i cittadini.

Secondo infatti i concetti esposti nel volume di Sir William Beveridge dal titolo *Full employment in a free society*, in base alle considerazioni contenute nel progetto di riforma sociale presentato al Congresso degli Stati Uniti dal senatore Wagner, e in conformità delle dichiarazioni esplicative fatte dal Direttore Generale delle Assicurazioni Sociali francesi sulla legge riguardante la *Sécurité Sociale*, il principio del diritto al lavoro è considerato non solo come un concetto etico, ma anche come una necessità economica.

Soltanto infatti con l'occupazione integrale di tutto il lavoro disponibile nella Nazione può raggiungersi l'ottimo livello produttivo, e quest'ultimo si può conseguire soltanto quando tutta la forza di lavoro esistente trovi una adeguata estrinsecazione; la disoccupazione viene perciò considerata come un onere economico che può e deve essere ridotto al minimo in una società bene organizzata.

Quindi taluni principî di carattere economico e finanziario — che sono esposti soprattutto nel citato volume del Beveridge — i quali in sostanza si concretano nella predisposizione di un unitario bilancio nazionale (comprendente sia la parte degli enti pubblici che quella delle aziende private), che dovrebbe permettere l'occupazione integrale della totalità dei lavoratori; e un adeguato sistema fiscale, dovrebbero permettere una gigantesca redistribuzione di redditi, in base alla quale si realizzerebbe compiutamente una vera e propria giustizia sociale.

Dalla garanzia del lavoro a tutti, discenderebbe quella della copertura integrale dei cittadini contro tutti i bisogni derivanti dalla interruzione o dalla cessazione del lavoro; tale garanzia sarebbe quindi in sostanza una conseguenza logica del lavoro garantito alla generalità dei cittadini.

Di fronte alla identità dei principî di carattere generale relativi alla realizzazione del concetto della previdenza sociale nel settore previdenziale, si contrappongono però le modalità di attuazione che differenziano notevolmente l'esecuzione dei vari sistemi di sicurezza sociale secondo le diverse legislazioni che lo hanno tradotto o lo stanno traducendo in pratica. Queste differenze, che riguardano soprattutto il sistema delle prestazioni, possono così riassumersi:

a) La scala differenziale di prestazioni pecuniarie viene mantenuta nella maggioranza dei sistemi (come la legislazione sovietica, quella francese e quella nordamericana); essa è graduata in genere in base agli anni di attività lavorativa, ai contributi versati, alla qualità del lavoro prestato. Secondo invece altri sistemi (come la legislazione neozelandese ed il progetto inglese) viene fissata una forma unica di prestazioni pecuniarie, che viene attribuita a tutti i beneficiari di qualunque genere sia stata l'attività da loro precedentemente svolta e di qualsiasi durata sia stato il tempo durante il quale tale attività si è estrinsecata.

Il principio fondamentale che è a base di questa seconda soluzione è quello di porre tutti i cittadini al riparo dal bisogno, mediante una quasi assoluta eguaglianza di prestazioni pecuniarie che vengono differenziate soltanto dalle diverse

condizioni demografiche dei beneficiari; infatti l'entità economica delle prestazioni stesse varia secondo che il beneficiario è il cittadino non coniugato o la coppia di sposi, o se esistono o meno figli a carico. Naturalmente questa quasi identità di prestazioni presuppone una loro rispondenza, almeno teorica, alle esigenze minime di vita dei cittadini.

Tale rispondenza, che l'originario Piano Beveridge poneva come uno degli elementi fondamentali del programma di riforma della previdenza sociale inglese, non è stata però integralmente mantenuta neanche nell'attuale progetto predisposto dal Governo laburista; perchè, indipendentemente dalle discussioni sollevate circa l'esattezza dei criteri con i quali era stata calcolata la misura dei bisogni indispensabili dei cittadini, si ritiene che in un momento come questo, nel quale la situazione economica e finanziaria del Paese è tutt'altro che stabile e definitiva, l'affermazione di tale principio appare oltremodo pericolosa.

Infatti una delle maggiori obiezioni, che da parte dei conservatori inglesi sono state fatte alla introduzione del sistema della sicurezza sociale che dovrebbe coprire, come è stato detto con frase caratteristicamente comprensiva, tutti i cittadini « dalla culla alla tomba », è stata l'impossibilità economica di sostenere, da parte della Nazione, l'onere economico conseguente: *We cannot afford it* (noi non possiamo sostenerlo), è stato il ritornello espresso da alcuni giornali al momento in cui si cominciava a tradurre in pratica il Piano Beveridge; ma a queste critiche ed obiezioni gli esponenti maggiori del Partito laburista hanno risposto sostenendo (con l'indicazione di qualche cifra caratteristica che abbiamo citato nel riassunto della legislazione inglese) che l'economia della Gran Bretagna può tranquillamente sopportare il nuovo onere che è necessario per attuare in pieno la riforma previdenziale e assistenziale.

b) La diversa ripartizione dei contributi, o per dire più esattamente, delle spese per la sicurezza sociale, fra i datori di lavoro, i lavoratori, e la generalità dei cittadini, cioè lo Stato, costituisce un'altra delle differenze fondamentali fra i vari sistemi.

Nell'ordinamento sovietico infatti a tutti i lavoratori, che coincidono poi praticamente con la totalità dei cittadini, viene garantita una completa tutela, la quale è fornita nell'interesse del lavoro e della produzione collettiva; da questo principio discende il diritto del lavoratore a conseguire le varie prestazioni assistenziali ed assicurative, in contrapposto alle quali non esiste alcun obbligo di contribuzione. I fondi per l'attuazione delle varie forme di assicurazioni sociali e per la gamma

molto estesa di assistenza sociale, vengono infatti forniti, o direttamente dallo Stato, come nel settore industriale, o da determinati enti pubblici nei quali si raggruppano i lavoratori nel settore agricolo. Si tratta insomma di un sistema nel quale lo Stato provvede integralmente al fabbisogno finanziario, mentre i vari enti di assicurazione sociale costituiscono puramente e semplicemente degli strumenti amministrativi e tecnici necessari per il funzionamento delle varie forme previdenziali.

Ma questo sistema, che corrisponde alla particolare struttura economica e sociale dell'Unione Sovietica, nella quale le varie forme di produzione sono tutte socializzate, non può integralmente applicarsi nelle altre nazioni, dove l'ordinamento economico capitalistico è tuttora esistente, salvo le incipienti riforme, tendenti alla nazionalizzazione di alcuni settori produttivi più importanti o più delicati per la vita della nazione, che si fanno strada, specialmente in Inghilterra ed in Francia.

Soltanto nel sistema del *Social Security Act* neozelandese, il finanziamento del complesso sistema di assistenza medica e delle pensioni di vecchiaia attribuite a larghissime categorie di cittadini indipendentemente dalla loro eventuale qualità di salariati, è dato, come abbiamo accennato, da speciale tassa che viene posta a carico delle società, degli imprenditori singoli e di tutti i contribuenti.

Nei vari sistemi previdenziali, invece, vigenti nelle altre nazioni, il fabbisogno finanziario per i vari enti di previdenza sociale è fornito dai contributi, imposti in varia misura ai datori di lavoro ed ai lavoratori, ai quali si aggiunge molto spesso una integrazione statale.

La ripartizione dei contributi è generalmente paritetica fra imprenditori e lavoratori dipendenti, per la generalità delle forme previdenziali ed assistenziali, salvo per talune di esse, come l'assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali, e gli assegni familiari, per cui il contributo è interamente a carico dei datori di lavoro.

Una eccezione a questo principio è quella del sistema inglese nel quale anche il Piano Beveridge e le successive proposte di trasformazione in legge prevedono una ripartizione nella quale i contributi si dividono in misura non paritetica, gravando un po' di più sul lavoratore che non sull'imprenditore. Infatti, tanto per dare un esempio, nel recente *National Insurance Bill 1946*, il totale del contributo settimanale per le varie forme di previdenza sociale è, per i lavoratori dipendenti adulti, di Pence 115,8 così ripartito: a carico dell'assicurato, Pence 46,9; a carico del datore di lavoro, Pence 44,1; a carico dello Stato, Pence 24,8. Anche i contributi per l'assicurazione infortuni gravano in parte sui lavoratori.

Negli altri sistemi invece, i contributi sono genericamente paritetici, come per es. nel recente sistema francese della *Sécurité Sociale*.

Alla pariteticità perfetta fa anche eccezione, nel senso però di diminuire la quota a carico del lavoratore, il sistema italiano, nel quale sono a carico esclusivo del datore di lavoro l'assicurazione infortuni e gli assegni familiari; gravano per due terzi su di esso e per un terzo sui lavoratori l'assicurazione invalidità, vecchiaia e morte, sono paritetiche tutte le altre assicurazioni sociali. Con recentissima legge però (decreto legge luogotenenziale 2 aprile 1946) come abbiamo già accennato, provvisoriamente e fino a che non sarà emanata una riforma organica della previdenza sociale, l'onere dei contributi per tutte le forme di assicurazione sociale è stato integralmente posto a carico dei datori di lavoro.

Il problema della partecipazione o meno dei lavoratori all'onere economico delle assicurazioni sociali è stato ed è lungamente discusso fra i rappresentanti delle categorie interessate e gli studiosi dei problemi previdenziali. Sir William Beveridge è un convinto assertore dell'opportunità di detta partecipazione dei lavoratori; in altre nazioni invece, e soprattutto in Italia, si sostiene specie da parte dei rappresentanti dei lavoratori che l'onere della previdenza costituisce null'altro che una parte di salario, differita nel tempo (il cosiddetto salario previdenziale), che deve quindi essere a carico dei datori di lavoro. Il problema è troppo grave e complesso perchè si possa tentarne una soluzione; basti quindi l'averlo semplicemente accennato.

Una tendenza che si fa sempre più strada nelle moderne legislazioni previdenziali e assistenziali è quella dell'intervento ognor più grande dello Stato per coprire l'onere finanziario cagionato dai sistemi di sicurezza sociale.

Esempio tipico di questa sempre più cospicua partecipazione statale, intesa ad agevolare il peso dei contributi che si fa sempre maggiore in quanto le prestazioni aumentano in quantità ed in estensione, mentre i contributi rimangono più o meno circoscritti alle categorie dei datori di lavoro e dei lavoratori, è dato dal già citato *National Insurance Bill 1946* attualmente in discussione al Parlamento inglese. Dalle tabelle contenute in detto progetto di legge risulta infatti che, supponendo che nel 1948 entri in vigore la riforma e che essa si sviluppi in un trentennio, dell'onere iniziale di 452 milioni di sterline 118 milioni di sterline (cioè il 26%) sono a carico dello Stato; sui 749 milioni di sterline della spesa finale, 416 milioni (cioè il 56%) sono a carico dello Stato. Se si comprende poi

anche l'onere per i servizi assistenziali, la quota dello Stato va dal 34% della spesa totale nel 1948 al 58% nel 1978.

Questo andamento del contributo statale, che finisce con l'essere maggiore del complesso dei contributi posti a carico dei datori di lavoro e dei lavoratori, potrebbe dimostrare una tendenza finalistica, vale a dire quella che nei moderni sistemi di sicurezza sociale, in considerazione del fatto che essi tendono a comprendere nella protezione sociale tutte le classi economicamente attive della popolazione, l'onere economico si deve spostare dalle categorie dei datori di lavoro e dei lavoratori, per ricadere su tutti i cittadini, in quanto titolari di diritti a prestazioni che lo Stato intende garantire, includendo fra le sue funzioni istituzionali anche quella della protezione contro il bisogno.

Se questo è il significato di tale tendenza, se ne potrebbe concludere che la discussione o la polemica sulla ripartizione dell'onere delle assicurazioni sociali fra imprenditori e salariati, e sulla opportunità politica e sociale che questi ultimi partecipino alle spese delle varie forme di previdenza, possono essere superate. Si può pensare infatti che tutti i cittadini, in quanto contribuenti, concorrono, nei limiti delle rispettive risorse e possibilità economiche, a sostenere le spese di un servizio sociale le cui dimensioni sono talmente aumentate da comprendere quasi tutta la collettività nazionale.

L'attuazione di un sistema di sicurezza sociale che intenda rispondere in maniera conveniente alle esigenze che ne determinano l'introduzione ed ai principî fondamentali che lo ispirano, porta ad una redistribuzione del reddito nazionale, compiuta in base ai moderni principî di concreta solidarietà sociale.

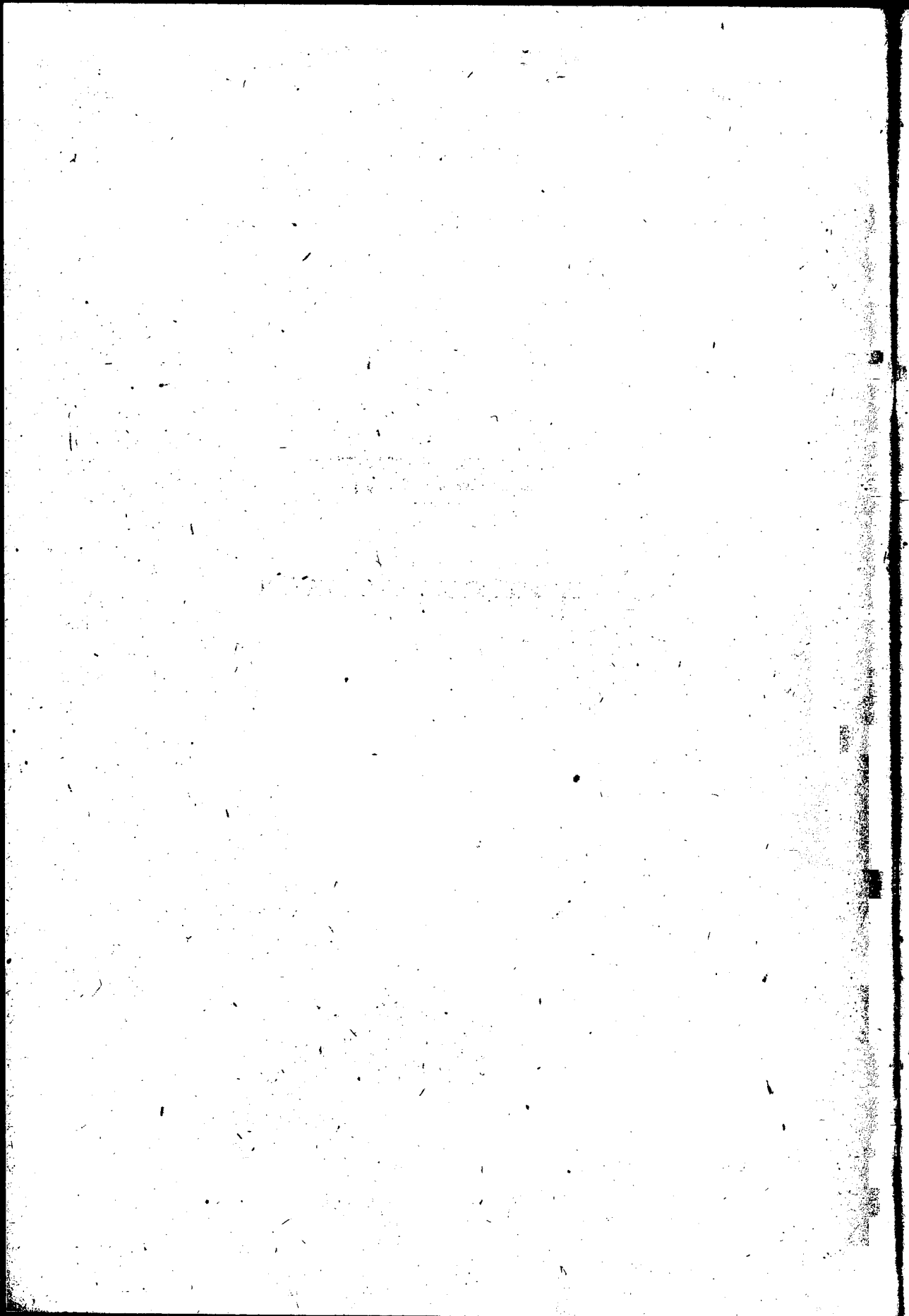
Tale impostazione porta alla necessità di un esame accurato della sopportabilità dell'onere finanziario da parte della comunità nazionale, inquantochè dalla possibilità che l'economia di un paese possa sostenere lo sforzo senza inaridire le fonti produttive si può misurare la convenienza della riforma che si vuole introdurre.

INDICE

Cap.	I. Le varie forme di assistenza e previdenza sociale nella legislazione italiana	Pag. 245
»	II. La legislazione previdenziale inglese	» 261
»	III. La legislazione previdenziale della Nuova Zelanda	» 270
»	IV. Le assicurazioni sociali negli Stati Uniti	» 276
»	V. Il sistema sovietico di assicurazioni sociali	» 285
»	VI. Le assicurazioni sociali in Germania	» 291
»	VII. Le assicurazioni sociali in Francia	» 298
»	VIII. Le caratteristiche fondamentali del principio della sicurezza sociale	» 308

Prof. UBALDO PROSPERETTI
della Università di Perugia

LA GIURISDIZIONE DEL LAVORO



PREMESSA

1. La giurisdizione comparata del lavoro presenta un aspetto caratteristico, che è necessario rilevare preliminarmente, perchè determina una particolare delimitazione della materia. Secondo le più note definizioni della giurisdizione come la « funzione dello Stato che ha per scopo l'attuazione della volontà concreta della legge mediante la sostituzione dell'attività di organi pubblici alla attività di privati o di altri organi pubblici, sia nell'affermare l'esistenza della volontà della legge sia nel mandarla praticamente ad effetto » (*Chiovenda*), oppure come « dichiarazione delle situazioni giuridiche » (*Carnelutti*), giurisdizione del lavoro sarebbe soltanto la funzione dei tribunali o di altri organi pubblici per l'accertamento e per l'attuazione concreta della legge in materia di lavoro.

Una illustrazione della giurisdizione comparata del lavoro dovrebbe così essere limitata a quegli elementi dei vari ordinamenti positivi che si riferiscono alla attività giurisdizionale nel senso suddetto.

Ma è noto che, in materia di lavoro, l'importanza della attività giurisdizionale propriamente detta è superata da quella dell'attività di conciliazione e di arbitrato specialmente per quanto riguarda le controversie o conflitti collettivi. E nella conciliazione e nell'arbitrato più che l'accertamento e l'attuazione del diritto esistente si ha spesso la formazione di una nuova disciplina che regola situazioni non altrimenti normatizzate e cioè crea un diritto nuovo. Ciò è soprattutto dovuto al fatto della incompleta e frammentaria disciplina dei rapporti di lavoro in molti ordinamenti contemporanei: in essi l'attività di conciliazione e di arbitrato compie quella funzione di formazione delle norme che è propria degli ordinamenti in via di costituzione, dove, come è avvenuto nel diritto romano, il diritto sostanziale scaturisce dal diritto processuale. Anche quando non manchino le norme che regolino diretta-

mente i rapporti di lavoro, la conciliazione e l'arbitrato costituiscono sempre gli istituti fondamentali e più importanti della giurisdizione del lavoro per l'esigenza, essenziale nei moderni sistemi di produzione, di risolvere le controversie rapidamente e con il possibile accordo delle parti in modo da non prolungare inopportunamente situazioni incerte e dannose alla stessa economia pubblica e di non acuire e approfondire contrasti che incidono sull'ordine pubblico.

Del resto è stato notato (*Gatta*) che la conciliazione è l'istituto processuale fondamentale da porre a base di ogni giurisdizione per l'interesse pubblico a risolvere preliminarmente le liti.

La conciliazione riposa sulla volontà delle parti di giungere a una composizione, ma, anche per la difficoltà tecnica di certe questioni, è spesso necessario l'intervento di un terzo che accerti e chiarisca ai litiganti stessi situazioni e problemi controversi; e, in questo caso, è necessario, perchè la lite non si prolunghi con il respingere il giudizio del terzo, l'impegno delle parti (compromessi) ad accettare in anticipo il giudizio del terzo (arbitro), trasferendo così la manifestazione della volontà conciliativa delle parti dal giudizio espresso per la composizione della lite all'impegno circa il giudizio che sarà espresso dall'arbitro. Si passa in tal modo dalla conciliazione all'arbitrato, rimanendo sempre però, secondo la teoria della natura contrattuale dell'arbitrato, nel campo della volontà privata. Comunque, anche se si attribuisce all'arbitrato natura giurisdizionale, si tratta sempre di un istituto di composizione della lite.

2. Questa premessa può servire a chiarire i caratteri della giurisdizione del lavoro ormai comuni a quasi tutti i paesi civili. Invero la funzione della conciliazione e dell'arbitrato quali istituti generali della vita giuridica trova nella storia del lavoro di quest'ultimo mezzo secolo una riprova e una illustrazione perchè, in materia di lavoro, si sono verificate ovunque le condizioni caratteristiche per il loro svolgimento.

La vita economica e sociale che all'inizio del secolo XIX si era liberata faticosamente dalle sovrastrutture e dai vincoli corporativi ormai anacronistici, si svolgeva in ordinamenti giuridici insufficienti, in cui presto si manifestò la ricerca di istituti atti ad assicurare la tutela degli interessi professionali ormai chiamati, specialmente nel nuovo ambiente della produzione industriale, alla consapevole coscienza della loro entità e della loro struttura.

Due sono i fenomeni tipici e i punti salienti del problema dell'ordine giuridico del lavoro: il rapporto del lavoro manca

di una adeguata regolamentazione giuridica; il rapporto di lavoro si costituisce in forme costanti di serie e di massa, in gruppi di rapporti, in rapporti collettivi.

L'insufficienza della disciplina giuridica, aggravata dalla incapacità della società, quasi sorpresa dalla cosiddetta rivoluzione industriale, a servirsi degli stessi fecondi principii del diritto comune, trova nel fenomeno del rapporto collettivo una via e una indicazione.

Infatti, poichè la grande industria, conducendo vaste categorie di lavoratori ad una identica condizione professionale ed economica, determina la costituzione di serie di rapporti di lavoro perfettamente uguali (*Webb*), la composizione delle controversie individuali, e cioè la regolamentazione di un rapporto individuale, si riflette sempre sulla situazione di tutta la categoria professionale. E ciò non solo per la esteriore attività dei rapporti, ma soprattutto per l'intrinseco contenuto dell'interesse collettivo, il quale postula un uguale comportamento di tutti gli interessati di fronte a certe questioni in modo da far valere la categoria professionale come ordinata unità. Così la situazione di concorrenza salariale fra i lavoratori fungibili rispetto a certe prestazioni professionali identiche, inducendo i lavoratori stessi a ricercare una norma (*Marshall, Webb*) a tutela del loro interesse collettivo, produce un vincolo giuridico nel gruppo, il quale, contrastando con un imprenditore o con un gruppo di imprenditori, dà luogo a quella che generalmente si chiama controversia collettiva.

L'evento caratteristico con cui si è manifestato il fenomeno è lo sciopero: lo sciopero presuppone l'accordo, la coalizione, la norma-limite fra gli interessati. La conciliazione e l'arbitrato, risolvendo lo sciopero, costituiscono un nuovo diritto fra le parti, il quale tende ad estendersi irresistibilmente anche ad altre situazioni analoghe che esigano una regolamentazione; e, per lo più, quando molto notevole sia l'importanza degli interessi collettivi regolati, provoca un intervento del potere statale che, a volte, assume nel proprio ordinamento le norme scaturite dalla composizione della controversia collettiva, ponendo così il diritto obbiettivo del lavoro.

Vediamo verificarsi tale fenomeno anche oggi nei grandi paesi industriali anglosassoni, dove generalmente i più vasti scioperi segnano le tappe dello sviluppo del diritto del lavoro.

L'applicazione del diritto del lavoro alle controversie individuali costituisce la giurisdizione individuale del lavoro. Si chiude così quel ciclo di fenomeni caratteristici in questa materia: dalla ricerca di una regolamentazione del rapporto individuale si sale a quella del rapporto collettivo giungendo a

norme collettive dalle quali scaturisce il diritto statale e quindi la disciplina dei rapporti individuali.

Risultano in tal modo chiariti certi caratteri peculiari della giurisdizione del lavoro per quanto riguarda le controversie individuali in relazione alla disciplina collettiva dei rapporti di lavoro.

Rilevata questa connessione, la distinzione formale nella presente relazione fra controversie individuali e controversie collettive si riduce ad un valore puramente descrittivo.

Vediamo ora l'origine e lo svolgimento dei sistemi più notevoli a cominciare dalla famosa *prud'homie* francese.

Va avvertito che l'esame sarà frammentario e incompleto, perchè, dati gli scopi di questa relazione, cercheremo soltanto di porre in rilievo le notizie che sembrano più notevoli e indicative nel momento attuale senza preoccuparci di dare una sistemazione scientifica alla materia.

LE CONTROVERSIE INDIVIDUALI

3. In una prima fase storica, dopo la soppressione delle giurisdizioni corporative formatesi nel Medioevo, per la giurisdizione individuale del lavoro non si distingue in linea generale fra il processo civile e il processo del lavoro. La lite individuale in materia di lavoro non è che una comune causa civile: *le code civil* napoleonico diffuso nell'Europa continentale e la *common law* anglosassone ignorano una disciplina particolare del rapporto del lavoro e manca, come principio, una giurisdizione speciale e anche un rito speciale.

Ma in pratica fu subito avvertita l'esigenza di sostituire in qualche modo le superate ed ormai ingiuste giurisdizioni corporative, sopprese dalla rivoluzione francese.

In Francia, già nel 1806, su espressa richiesta degli imprenditori di Lione, fu istituito per legge un consiglio di *prud'hommes pour terminer par voie de conciliation les petits différends* fra imprenditori e operai e fra maestri e apprendisti: nel primo consiglio di Lione, composto di cinque imprenditori e di quattro *chefs d'atelier patentés*, mancava del tutto una vera rappresentanza degli operai.

Un articolo della legge del 1806 prevedeva l'estensione delle disposizioni a tutte le *villes industrielles*: nel 1921 si contavano in Francia 205 consigli di *prud'hommes*.

Varie leggi riformarono gradatamente i consigli: per quanto riguarda l'essenziale problema della composizione dei consigli, la prevalenza della rappresentanza degli imprenditori fu abo-

lita nel 1848, ma nel 1853 fu stabilito che il presidente e il vice presidente dei consigli sarebbero stati nominati dall'Imperatore.

La legge del 1880 e poi quella del 1907 pongono definitivamente il principio della composizione paritaria dei consigli per gli imprenditori e per i lavoratori.

Negli anni immediatamente precedenti la seconda guerra mondiale le caratteristiche fondamentali della *prud'homie* si possono così riassumere

I consigli sono tribunali speciali costituiti con decreto su proposta dei ministri della giustizia e del lavoro con il parere delle camere di commercio e dei consigli municipali delle città interessate. I consigli devono essere costituiti quando sono richiesti dal comune dove devono risiedere e dalla maggioranza dei consigli municipali dei comuni formanti la circoscrizione interessata, con l'approvazione del consiglio generale e del consiglio d'*arrondissement*. I componenti del consiglio sono eletti dagli operai e impiegati e dagli imprenditori.

I consigli sono rinnovati ogni tre anni per metà e i consiglieri sono rieleggibili; il presidente è eletto per un anno dai componenti del consiglio a maggioranza assoluta.

I consigli sono competenti, qualunque sia il valore della domanda per regolare le liti in materia di lavoro conciliandole o giudicandole.

Le due diverse funzioni sono espiccate dal *Bureau particulier* o di conciliazione, composto di due membri, un imprenditore e un lavoratore, e presieduto alternativamente dall'imprenditore o dal lavoratore e dal *Bureau général* o *de jugement*, composto di un numero uguale di membri, almeno due, imprenditori e lavoratori, compresi il presidente o il vice presidente sedenti alternativamente.

In caso di dissenso la lite è rinviata davanti allo stesso *Bureau de jugement* presieduto dal giudice di pace della circoscrizione.

I limiti della competenza per materia, prima della legge del 1907, erano fissati dalle condizioni seguenti: doveva esistere un vincolo di subordinazione fra le parti; doveva trattarsi di un datore di lavoro commerciante e produttore nello stesso tempo e, d'altra parte, di lavoratori operai e appartenenti a una professione contemplata dal decreto di istituzione del consiglio; e, infine, la competenza era limitata alle sole liti relative a contratti di lavoro e apprendistato.

Secondo i principii normali della procedura sono riservate alla magistratura ordinaria le questioni di falso e quelle riguardanti lo stato delle persone.

La legge del 1907 e quella del 1919 estendono la competenza dei consigli dei *prud'hommes* alle controversie in materia di lavoro « nel commercio e nell'industria » comprendendovi anche gli

impiegati. Tuttavia in quest'ultimo caso, l'attore, quando il valore della causa superi i 2.000 franchi (secondo la cifra fissata dalla legge del 1919), può portare la lite davanti alla giurisdizione ordinaria, cioè davanti ai tribunali che sarebbero stati competenti in mancanza dei consigli probivirali.

Restano esclusi dalla competenza dei consigli i domestici, i marittimi, e gli operai e gli impiegati delle manifatture e delle ferrovie dello Stato e dei servizi comunali.

La competenza territoriale dei consigli dei *prud'hommes* è determinata dal luogo dell'azienda, alla quale appartengono le due parti, indipendentemente dal domicilio personale delle parti stesse; e ciò per l'importanza degli usi locali e perchè sarebbe impossibile seguire il domicilio degli operai, che cambiano sovente di residenza (*Pic*).

La procedura per la conciliazione è molto semplice: le parti si presentano volontariamente o il convenuto è chiamato con una semplice lettera del segretario. Se il convenuto non compare o non si raggiunge la conciliazione, il segretario convoca con lettera le parti, entro un termine brevissimo, davanti al *bureau de jugement*. Sono ammesse le prove normali del diritto civile e commerciale e il convenuto può opporre tutte le eccezioni possibili davanti ai tribunali ordinari.

Le decisioni dei consigli dei *prud'hommes* oltre il valore di 300 franchi sono appellabili davanti al tribunale civile nel termine di 10 giorni. L'appello è istruito e giudicato come in materia commerciale, senza l'assistenza obbligatoria di un procuratore (*avoué*). Esiste un termine di tre mesi per la durata del giudizio, evidentemente in relazione alle particolari esigenze di definizione rapida dei conflitti del lavoro.

E' ammesso il ricorso in Cassazione secondo il diritto processuale generale.

I consigli dei *prud'hommes* hanno anche alcune attribuzioni di carattere amministrativo per quanto riguarda la conservazione dei marchi di fabbrica e dei modelli brevettati, giudicando in forma contenziosa nelle relative contestazioni; per funzioni di istruzione giudiziaria relative a reati e contravvenzioni in materia di lavoro; e per funzioni consultive su progetti di legge e sul coordinamento della legislazione del lavoro.

Va infine ricordato che i consigli dei *prud'hommes* non hanno una organizzazione uniforme in tutta la Francia: la maggior parte si dividono in due sezioni industriale e commerciale, mentre altri hanno soltanto l'industriale. In due centri, a Parigi e a Lione, i consigli hanno più sezioni industriali specializzate.

In alcune circoscrizioni tali consigli non sono stati costituiti e, in queste, la competenza nella stessa materia è attribuita ai giudici di pace. Questi sono competenti ovunque, ad esclusione dei

prud'hommes per le controversie riguardanti i domestici e i salariati rurali e per quelle riguardanti certi infortuni sul lavoro.

La funzione giurisdizionale in materia di lavoro spetta poi al Tribunale civile, oltre che per l'appello alle sentenze probivirali, già ricordato, in prima istanza per le controversie riguardanti i rapporti con persone che sono prestatori di lavoro in senso stretto (segretari ecc.), per quelle relative alla sfera di applicazione dei contratti collettivi conclusi fra imprenditori e sindacati operai, e per quelle riguardanti le rendite o le pensioni dovute alle vittime (o agli aventi diritto) di infortuni sul lavoro che abbiano provocato la morte o l'inabilità permanente.

Dove non esistono le sezioni commerciali dei consigli dei *prud'hommes*, la competenza temporanea nella materia relativa è attribuita al Tribunale di commercio composto di giudici temporanei e non remunerati, eletti dai commercianti. Anche quando esista la sezione commerciale il Tribunale è però competente per le liti eccedenti i 2.000 franchi.

Il tipo di giurisdizione probivirale francese, fondata sui tre principî della giurisdizione speciale distinta nettamente da quella ordinaria, dei giudici elettivi, e dei giudici misti e paritari per gli imprenditori e i lavoratori, ha avuto una notevole influenza sull'organizzazione della giurisdizione del lavoro nell'Europa continentale.

4. Fra le leggi derivate dal sistema francese ricordiamo quella austriaca del 1896, quella belga del 1899, modificata dalla legge 15 maggio 1910, quella svizzera di Neuchâtel del 1885, di Vaud del 1888, di Ginevra del 1890, di Zurigo del 1895, di Friburgo del 1899, di Basilea del 1911, quella spagnola del 1912 e quella portoghese del 1889.

Le varianti più notevoli del tipo francese riguardano la presidenza del consiglio che in vari paesi è attribuita ad un magistrato della giurisdizione ordinaria. Nel sistema belga della legge del 910 il presidente e il vice presidente sono nominati dal Re su una lista di candidati presentata dal Consiglio, o d'ufficio in caso di mancata presentazione della lista; in quest'ultimo caso il presidente deve essere un dottore in giurisprudenza. Secondo la stessa legge furono costituiti anche consigli di *prud'hommes* d'appello.

5. Particolarmente notevole, entro il tipo della giurisdizione speciale con composizione paritetica, era la legge tedesca del 28 dicembre 1928: i tribunali del lavoro (*Arbeitsgerichte*) in primo grado, i Tribunali regionali del lavoro (*Landesarbeitsgerichte*) e il Tribunale imperiale del lavoro (*Reichsarbeitsgericht*) in grado di appello e di revisione avevano competenza su tutte le controversie di lavoro, eccettuate quelle riguardanti i rapporti di pubblico impiego.

Gli *Arbeitsgerichte* e i *Landesarbeitsgerichte* erano presieduti da un giudice di carriera e composti da due assessori scelti rispettivamente fra gli imprenditori e i lavoratori. Caratteri generali di questa giurisdizione erano l'inappellabilità delle sentenze in liti di tenue valore, l'esclusione o l'intervento eccezionale nel giudizio di avvocati e procuratori, la rapidità dell'intervento delle associazioni sindacali.

Erano stati poi istituiti organi di conciliazione di Stato: il comitato ufficiale di conciliazione (*Schlichtungsansschuss*) composto di un presidente indipendente e di quattro assessori, di cui due imprenditori e due lavoratori; il conciliatore (*Schlichter*) che interveniva in luogo del Comitato in casi più importanti.

I conciliatori permanenti per i grandi distretti economici erano nominati dal Ministro del Lavoro del Reich. I conciliatori permanenti potevano dichiarare obbligatorie le sentenze arbitrali dei comitati, e il Ministro del Lavoro le altre.

Accanto agli organi di conciliazione dello Stato funzionavano, ed avevano in pratica maggiore importanza, i comitati di conciliazione stabili per convenzione nei contratti collettivi (*Vereinbarte Schlichtungsstellen*).

I contratti collettivi prevedevano anche la costituzione di tribunali d'arbitrato (*Schiedsgerichte*) e di comitati di esperti arbitri (*Schiedsgutachterstelle*) per decidere le questioni di fatto nelle liti da portare davanti ai Tribunali del lavoro, che si limitavano in tal caso a giudicare le sole questioni di diritto.

La legge 20 gennaio 1934 su l'organizzazione del lavoro nazionale costituì il nuovo sistema del diritto del lavoro secondo i caratteri dello Stato nazista, introducendo i noti principii del « capo » dell'azienda e del cosiddetto onore sociale.

6. Il principio di un tribunale del lavoro con funzioni di conciliazione e di giurisdizione speciale in materia di rapporti di lavoro è anche applicato in Svezia e in Norvegia, come vedremo meglio più avanti in relazione alle controversie collettive.

Il Tribunale del Lavoro è competente per le controversie individuali e collettive ma la competenza può essere esclusa dalla clausola compromissoria delle parti.

In vari altri paesi la procedura per le controversie individuali è connessa con quella per le controversie collettive e, dato lo scopo di questa relazione, se ne darà notizia parlando di queste ultime in modo da mostrare più chiaramente le linee del sistema applicato.

Fra alcuni recenti sistemi organici nei quali si è codificato il diritto del lavoro, ricordiamo il codice del lavoro turco del 1936, che, nel capitolo dove contempla la conciliazione delle controversie collettive, prevede all'art. 79 la conciliazione delle contro-

versie individuali con l'intervento dei delegati dei lavoratori eletti in ciascuna azienda al fine di conciliare le controversie individuali e collettive.

7. In Svizzera il decreto federale del 23 giugno 1943 sul conferimento dell'efficacia obbligatoria generale ai contratti collettivi di lavoro stabilisce, all'art. 25, che «la competenza dei tribunali in materia di contestazioni singole di natura civile per quanto concerne l'applicazione dei contratti collettivi di lavoro, ai quali sia stato conferito carattere obbligatorio generale è retta dalle disposizioni di procedura civile in vigore»; e poi: «le contestazioni di diritto civile relative a condizioni di lavoro, che sono in tutto o in parte sottoposte alle disposizioni di un contratto collettivo di lavoro alle quali è stato conferito carattere obbligatorio generale, sono giudicate seguendo una procedura accelerata. Il giudice chiarisce d'ufficio i fatti rilevanti per la decisione; non è vincolato dalle proposte di prove delle parti ed apprezza liberamente le prove».

Nella maggior parte dei Cantoni sono istituiti consigli di *prud'hommes* in funzione di tribunali speciali del lavoro, davanti ai quali le parti devono comparire personalmente e, in caso d'impedimento, possono farsi rappresentare da una persona della famiglia, ma non da avvocati o procuratori.

Per l'appello sono competenti i tribunali ordinari, meno che nel Cantone di Ginevra dove esiste una corte di appello del lavoro.

8. Nell'U.R.S.S. le norme fondamentali in materia di giurisdizione del lavoro sono contenute nel Codice del Lavoro del 1922 (art. 168-174) ma nel 1928 la procedura è stata semplificata e accelerata per le particolari esigenze delle controversie del lavoro (Danilova).

Per quanto riguarda le controversie individuali si ha anche qui la duplice funzione di conciliazione e di giudizio svolta dalle commissioni paritarie e dal Tribunale del Lavoro. Le commissioni paritarie sono costituite in tutte le imprese dove esiste un comitato operaio d'impresa. Nelle imprese dove non esiste il comitato operaio, cioè generalmente in quelle che occupano meno di trenta operai, la commissione paritaria è costituita presso il comitato operaio locale, comune per un gruppo di imprese. Le commissioni paritarie sono formate da un numero uguale di rappresentanti delle due parti. Esse decidono entro tre giorni su tutte le controversie regolarmente sottoposte dalle parti. Il datore di lavoro (azienda di Stato, cooperative, privato) si rivolge direttamente alla Commissione; il lavoratore agisce, generalmente, attraverso il comitato operaio d'impresa, ma può rivolgersi personalmente alla commissione.

Tuttavia, il lavoratore, prima di ricorrere alla Commissione, deve cercare di risolvere amichevolmente la vertenza direttamente con l'amministrazione. Per risolvere la controversia la Commissione deve deliberare ad unanimità e le decisioni conformi ai regolamenti sulla procedura di conciliazione divengono obbligatorie per le due parti.

Quando, nel corso dell'esame della controversia, si rileva che esistono gravi infrazioni alla legge, fatti di negligenza colpevole, di avidità o di sabotaggio, la Commissione paritaria deve informare immediatamente il pubblico ministero del lavoro attraverso il comitato operaio d'impresa. Il pubblico ministero può allora deferire la questione al Tribunale del lavoro.

Il Commissariato del lavoro controlla l'attività delle commissioni paritarie.

Per le principali controversie, indicate dalla legge, il tentativo di conciliazione deve precedere la proposizione della lite davanti al Tribunale del lavoro.

I Tribunali del lavoro sono costituiti da sezioni speciali permanenti dei tribunali di prima istanza. Il Tribunale del lavoro è composto di tre giudici, compreso il presidente, che è un giudice del tribunale ordinario di prima istanza della località dove è costituito il Tribunale del lavoro. Gli altri due giudici sono eletti per un anno, uno dal consiglio intersindacale locale ed uno dal comitato esecutivo locale dei *soviet* su proposta del consiglio locale dell'economia nazionale: il primo deve essere un sindacalista e il secondo un funzionario dell'industria di Stato o di una organizzazione economica dello Stato.

L'attore non è tenuto a presentare una richiesta scritta, ma una semplice domanda orale è sufficiente per investire il tribunale della lite. L'attore e il convenuto possono comparire personalmente o farsi rappresentare da un procuratore e assistere da un avvocato. Il tribunale deve esaminare la lite sottopostagli entro un termine di sette giorni.

Il giudizio diviene esecutivo dopo trascorso il termine per l'appello, tuttavia quando il tribunale ha attribuito ad un lavoratore una somma liquida, il cui importo non superi il salario mensile dell'interessato, tale somma è immediatamente esigibile; e tale somma non potrà ripetersi anche in caso di cassazione del giudizio.

Naturalmente, a proposito di quanto si è detto circa il sistema in vigore nell'U.R.S.S. e per quanto si dirà poi per le controversie collettive, bisogna tener presente la particolare organizzazione economica di quello Stato, che si qualifica ufficialmente come «Stato socialista degli operai e dei contadini»: il datore di lavoro, di cui parlano le leggi del lavoro, è normalmente costitui-

to dallo Stato, dalla cooperativa, dal municipio, dal concessionario e solo eccezionalmente dal privato.

Nel Portogallo in seguito alla legge 15 agosto 1943 funziona un sistema di Tribunali del Lavoro competenti per le controversie individuali e collettive. Il pubblico ministero può intervenire nelle controversie per facilitare l'applicazione e il rinnovamento dei contratti collettivi e per salvaguardare gli interessi dello Stato.

9. Nei paesi anglosassoni, in particolare in Inghilterra, va innanzi tutto considerato il particolare carattere del sistema giuridico fondato non sulle norme codificate, ma sul diritto comune tradizionale (*common law*) integrato da leggi speciali (*statute law*): una complessa organizzazione giudiziaria applica il diritto con il criterio del precedente giudiziario (*case law*). In questo ordinamento ogni controversia, comprese quelle di natura amministrativa, è sottoposta, almeno in teoria, alla giurisdizione comune.

Anche per la giurisdizione del lavoro non si hanno, in linea di principio, tribunali e procedure speciali. Tuttavia la grande, peculiare importanza che ha l'organizzazione delle *Trade Unions* nella vita britannica attribuisce un particolare aspetto anche ai problemi della giurisdizione del lavoro in un senso che non è agevole intendere per chi non valuti esattamente quell'organizzazione.

Attraverso la formazione delle *Trade Unions* il principio dell'interesse collettivo ha informato intensamente lo svolgimento dei rapporti di lavoro, indipendentemente da provvedimenti legislativi, in modo da porre l'accento sulla iniziativa delle associazioni professionali. Caratteristico è il fatto della formazione di organi di conciliazione e d'arbitrato stabili ma indipendenti dall'ordinamento statale, con funzioni collettive e individuali: questo fenomeno si è manifestato, come abbiamo già notato, soprattutto in occasione di grandi scioperi che hanno avuto ripercussioni sull'economia nazionale ed hanno turbato l'opinione pubblica.

Famosa è l'istituzione di un Consiglio di conciliazione nel 1860 a Nottingham su iniziativa di un grande industriale del luogo in seguito ad un grave sciopero: tale Consiglio (*Court of conciliation*), poi imitato in altri centri, fu costituito con ugual numero di rappresentanti di imprenditori e di lavoratori con il compito di conciliare le controversie riguardanti i rapporti di lavoro. Accanto a questo tipo di consiglio, chiamato sistema Mundella dal nome del promotore, furono costituiti tribunali arbitrali (*Boards of arbitration*) detti tipo Kettle composti paritariamente di imprenditori e di lavoratori, ma presieduti da un

elemento estraneo alle parti, generalmente da un magistrato: ai tribunali di arbitrato fu riservata la decisione quando non si raggiungeva la conciliazione.

Nel 1872 il *Conciliation Act* autorizzò le corti permanenti di arbitrato a decidere anche le controversie individuali.

Nel 1916 una commissione d'inchiesta e di studio presieduta dall'industriale Whitley promosse la costituzione di organi di conciliazione paritaria di varie dimensioni: comitati di fabbrica (*Work Committees*), Consigli regionali (*district Councils*), Consiglio nazionale (*industrial Council*). Questi organi, le cui funzioni sono molteplici e di varia indole, hanno poi avuto un notevole sviluppo in consigli e comitati di fabbrica costituiti sempre sulla base della rappresentanza paritaria degli imprenditori e dei lavoratori.

Durante la guerra, per alcune industrie di speciale interesse, è stata affidata ai *Joint Committees*, riconosciuti dal Ministero del lavoro, una funzione di controllo disciplinare sui lavoratori subordinando al previo esame dei comitati la possibilità di adire la magistratura ordinaria per le controversie di lavoro.

Considerando la complessa vita del lavoro in Gran Bretagna si può dire che, mentre vige il principio della giurisdizione unica, secondo il quale la giurisdizione del lavoro non si distingue da quella ordinaria, in pratica molte organizzazioni professionali di varia struttura intervengono nella conciliazione e nell'arbitrato delle controversie di lavoro.

10. Negli Stati Uniti d'America si ha una situazione in parte analoga a quella britannica, sebbene, come si vedrà meglio trattando delle controversie collettive, la contrattazione collettiva sia stata regolata legislativamente con il *National Labor Relations Act* del 5 luglio 1935. Ma qui il principio della giurisdizione unica è ormai superato in pratica dai procedimenti di conciliazione e di arbitrato previsti dai contratti collettivi e dagli interventi per la "*mediation*" disposti nei vari Stati della Federazione, e soprattutto dalla funzione del *National Labor Relations Board*.

Generalmente non si distingue fra controversia individuale e collettiva: con semplicità di forme si passa dalla lagnanza del singolo lavoratore assistito dal rappresentante sindacale presso la direzione dell'impresa, alla instaurazione della vera e propria controversia collettiva con la sottoposizione ad arbitrato nel caso di non riuscita conciliazione. Va notato che soltanto nelle piccole imprese il rappresentante sindacale che cura la controversia può essere un funzionario della associazione-sindacale; nelle grandi si tratta sempre di un lavoratore dell'impresa stessa eletto quale rappresentante sindacale.

L'arbitrato è esercitato da organi dello Stato dipendenti dal Ministero del Lavoro oppure anche da agenzie private. All'arbitrato si deve giungere solo in caso di assoluta impossibilità di conciliare la controversia.

La questione dell'assistenza sindacale fin dal primo stadio della controversia individuale è stata molto dibattuta perchè si riteneva che fosse leso il diritto del singolo a disporre dei propri interessi e soprattutto perchè si temeva che l'immediato intervento del rappresentante sindacale potesse fare inasprire la controversia.

L'art. 9-a del *National Labor Relations Act*, mentre attribuisce espressamente la rappresentanza esclusiva ai rappresentanti sindacali eletti dalla maggioranza dei lavoratori di una impresa per la contrattazione collettiva, avverte che va però tenuto conto del diritto di ogni singolo lavoratore di presentare direttamente reclami al proprio datore di lavoro.

Rimane comunque normale l'intervento del rappresentante sindacale nella conciliazione delle controversie individuali: tale intervento risponde evidentemente al principio dell'interesse collettivo di lavoro assorbente l'interesse individuale così da rendere quasi indisponibile il diritto del singolo lavoratore in quanto connesso inscindibilmente con quello della serie di lavoratori che si trovano nella stessa situazione professionale, come è stato ormai chiarito dalla più progredita dottrina in proposito.

E questo principio dell'intervento sindacale nelle controversie, insieme con quello della conciliazione e dell'arbitrato, va rilevato come il punto nel quale il sistema americano e quello britannico si incontrano con i sistemi dell'Europa continentale sviluppatisi da condizioni tanto diverse.

Il fulcro del sistema americano di giurisdizione del lavoro è costituito dal Consiglio Nazionale per le Relazioni industriali con i suoi uffici periferici.

E' da notare che le decisioni del Consiglio sono rese esecutive attraverso ad una richiesta fatta ai tribunali ordinari. I tribunali ordinari sono competenti per controllare le decisioni del Consiglio, che sono invece insindacabili per quello che riguarda l'accertamento del fatto.

11. Infine, ricordiamo brevemente lo svolgimento della legislazione italiana in materia di controversie individuali di lavoro.

La legge 15 giugno 1893 istituì in Italia i *Collegi dei probiviri* con funzioni conciliative e giurisdizionali, composti di ugual numero di rappresentanti di datori di lavoro e lavoratori con un presidente estraneo. La competenza riguardava le controversie fra industriali e operai entro un limite di valore molto ristretto.

I collegi funzionavano con un ufficio di conciliazione e una

giuria, le cui sentenze, inappellabili nel merito, potevano essere impugnate per incompetenza o eccesso di potere davanti al Tribunale o al Pretore.

I collegi dei probiviri e altri organi di conciliazione e arbitrati in materia di lavoro furono aboliti dal D. L. 26 febbraio 1928 che attribuì la competenza per tutte le controversie di lavoro, nei limiti della rispettiva competenza per valore, ai Pretori e ai Tribunali assistiti da due cittadini esperti nei problemi del lavoro, scelti in albi speciali l'uno fra gli imprenditori e l'altro fra i lavoratori. Principi del sistema furono l'obbligo del tentativo di conciliazione sindacale, il tentativo di conciliazione davanti al giudice, la possibilità dell'intervento delle associazioni sindacali nel giudizio, la procedura accelerata e semplificata e l'inappellabilità delle sentenze entro un certo limite di valore.

Nel nuovo Codice di procedura civile il processo del lavoro è divenuto un rito speciale caratterizzato specialmente dalla procedura accelerata e dal potere del giudice riguardo alle prove.

Attualmente, in mancanza di associazioni sindacali riconosciute, il tentativo di conciliazione precedente all'instaurazione del giudizio si esperisce, generalmente, in mancanza di disposizioni in proposito, davanti agli Uffici del Lavoro.

LE CONTROVERSIE COLLETTIVE

12. La distinzione che abbiamo cercato di mantenere nel corso di questa relazione fra controversie individuali e collettive consente ora di dare uno sguardo d'insieme alle controversie collettive le quali, in quasi tutti i paesi, oltre che per l'applicazione delle norme dei contratti collettivi, servono a promuovere la formazione delle stesse convenzioni collettive.

E' necessario però tener presente che quando si dice controversia collettiva non si può dare a questo termine il significato rigoroso che ha assunto nella dottrina giuridica sindacale italiana: qui si tratta soltanto di una espressione generica per indicare la controversia di un gruppo di lavoratori contro un imprenditore o un gruppo di imprenditori, la quale, potenzialmente, tende ad estendere i suoi effetti su tutta la categoria professionale.

Alcuni anni fa, per orientarsi nella grande varietà di legislazioni riguardanti la conciliazione e l'arbitrato collettivo, si potevano approssimativamente distinguere tre gruppi di sistemi (*Kuttig*). Il primo, che comprendeva i paesi anglosassoni ad eccezione dell'Australia e della Nuova Zelanda, non prevedeva una precisa distinzione fra controversie individuali e collettive,

ed aveva per scopo, genericamente, la soluzione dei conflitti di lavoro senza prevedere una particolare sistemazione della materia.

Nel secondo, che comprendeva la Francia, l'Olanda, la Norvegia, l'Austria e la Svezia, si indicava come funzione prevalente della composizione delle controversie, la promozione della formazione di contratti collettivi di lavoro.

Il sistema tedesco precedente alla legislazione nazista costituiva il punto di passaggio al terzo gruppo caratterizzato dall'attribuzione alle autorità di conciliazione del potere di pronunciare decisioni impegnative per le parti delle controversie collettive così da stabilire normativamente veri e propri regolamenti collettivi di lavoro. In questo ultimo gruppo si includevano, nonostante certi caratteri speciali dei singoli paesi, l'Australia e la Nuova Zelanda, l'U.R.S.S. e l'Italia della legislazione sindacale del 1926-1930.

Ora, è noto che in quest'ultimo decennio lo sviluppo della legislazione in alcuni paesi ha profondamente modificato alcuni sistemi, come si vedrà considerando quelli più tipici: intanto si può dire, in linea generale, che si nota una tendenza all'estensione del sistema del terzo gruppo.

Dagli Stati Uniti d'America, alla Francia, alla Svizzera il principio della contrattazione collettiva e della conciliazione delle controversie collettive si è affermato dando origine a nuovi sistemi di disciplina collettiva e pubblica del lavoro.

La seconda guerra mondiale, impegnando al massimo grado la capacità produttiva dei vari paesi, ha largamente contribuito ad accelerare, estendere e approfondire la tendenza alla disciplina pubblicistica dei rapporti di lavoro in relazione alla necessità di dirigere unitariamente l'economia nazionale nello sforzo bellico.

Oggi, nella difficile ed incerta fase di assestamento dell'apparato bellico al normale ordinamento di pace, non è ancora dato di vedere con chiarezza quali saranno le linee dei sistemi nei vari paesi. Ma, osservando lo sviluppo legislativo immediatamente precedente alla guerra si può indicare il carattere prevalente della affermazione del valore degli interessi collettivi, come interessi delle categorie professionali, e del criterio di ricerca e di formulazione della norma collettiva attraverso il contrasto e la conciliazione di quegli interessi raggiunta con l'opera degli stessi interessati.

Ma va notato che, anche nei paesi dove più si insiste sul carattere di indipendenza e di volontarietà della conciliazione e dell'arbitrato (Gran Bretagna, Canada, Stati Uniti), in pratica, per le controversie collettive di maggior rilievo, interviene

sempre l'autorità politica, sia per la nomina dell'arbitro, sia per la ricerca della soluzione della controversia.

Passando ora a considerare alcuni ordinamenti tipici secondo la triplice distinzione prima accennata, cominciamo dal gruppo anglosassone.

13. In Inghilterra si distinguono generalmente due tipi di conciliazione e d'arbitrato, quello ufficiale e quello volontario, ma sta assumendo una grande importanza il sistema dei Comitati d'impresa.

Dopo il *Conciliation Act* del 1872, già ricordato, la legge del 1896 riconobbe i sistemi di conciliazione collettiva già applicati attribuendo al Ministro del Commercio, e più tardi al Ministro del Lavoro, il potere di condurre una inchiesta sulle cause delle controversie esistenti o imminenti e di prendere le misure necessarie per indurre le parti a trattare, e il potere di nominare un conciliatore o un arbitro su domanda delle parti stesse. Nel 1908 fu costituito un tribunale arbitrale e nel 1911 il sistema fu perfezionato con la creazione di un organo di conciliazione (*Industrial Council*) a composizione paritaria; ma i risultati ottenuti nella funzione conciliativa furono mediocri, mentre più importante fu l'attività di studio e di inchiesta, che condusse, poi, al famoso rapporto Whitley.

Nel 1919 furono regolati i Tribunali industriali per l'arbitrato delle controversie collettive di lavoro.

Dopo lo sciopero generale del 1926, il *Trade Disputes Act* del 1927 dichiarò illegali le serrate e gli scioperi di solidarietà o aventi lo scopo di esercitare una pressione politica sul governo e vietò alle associazioni di dipendenti dallo Stato di unirsi alle altre organizzazioni sindacali; ma il 2 aprile 1946 questa legge, alla quale si rimproverava, fra l'altro, di essere stata emanata senza la preliminare inchiesta parlamentare d'uso (*Citrine*), è stata abrogata.

Fra i sistemi ufficiali è particolarmente notevole quello in vigore nell'industria ferroviaria secondo una legge del 1921, la quale attribuì un riconoscimento legislativo ad accordi già attuati fra gli interessati. Le funzioni di conciliazione delle controversie collettive furono attribuite ad un Consiglio centrale e, in appello, ad un Consiglio nazionale, composti il primo di rappresentanti degli imprenditori e dei lavoratori e il secondo anche di rappresentanti degli utenti delle ferrovie (designati da vari enti come ad es. dall'Associazione delle Camere di Commercio) e presieduto da un presidente indipendente nominato dal Ministro del Lavoro. Nel 1935 un accordo fra le società ferroviarie e le unioni dei ferrovieri condusse alla modificazione e alla semplificazione del sistema vigente.

L'organizzazione per la conciliazione e l'accordo volontario è, come si è già notato, prevalente ed ha assunto una sempre crescente importanza nel corso della guerra anche per lo stimolo della politica di collaborazione nazionale.

Senza dilungarci in una particolare elencazione dei vari organismi, di cui si possono trovare notizie in recenti pubblicazioni ufficiali (vedi *Industrial Relations Handbook*, London 1945), ricordiamo che caratteri fondamentali di essi sono la rappresentanza paritetica e l'aderenza ai singoli tipi d'impresa. Mentre il primo è ormai un carattere comune nei vari paesi, il secondo è proprio del mondo britannico alieno dalla schematicità uniforme dei sistemi, che diremmo dell'Europa continentale.

Infatti varia è la struttura dei diversi Comitati e Consigli costituiti presso le diverse imprese. Accanto ai *Whitley Councils* troviamo nell'industria meccanica il sistema dei fiduciari di fabbrica (*Shop Stewards*) designati e controllati dalle Trade Unions. Questi svolgono, fra l'altro, funzioni di conciliazione preliminare, rimettendo in caso di insuccesso la controversia ad una *Works Conference* e poi ad una *Local Conference* e alla *Central Conference*, composte di rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori.

Per l'industria edilizia sono costituiti, in base ad accordi del 1927 e del 1932 *Joint Councils* locali, di zona, regionali e nazionale sempre sulla base della rappresentanza paritaria. Le controversie passano attraverso i vari Consigli e, in caso di impossibilità di accordo, possono essere deferite ad un Tribunale industriale o ad arbitri indipendenti.

Durante la guerra i fiduciari di fabbrica (*Shop Stewards*) cominciarono ad interessarsi anche all'andamento della produzione cercando di collaborare al grande sforzo produttivo bellico: da ciò sorsero i *Joint Production Consultative and Advisory Committees* (Comitati misti di produzione), i quali alle funzioni fondamentali di stimolare e perfezionare tecnicamente il processo produttivo uniscono anche quelle conciliative, soprattutto in forma preventiva, allo scopo di non turbare la normale capacità di lavoro delle imprese.

Ricordiamo infine che nel maggio 1941 la *British Employers' Confederation* si accordò con il *Trade Unions Congress* per evitare scioperi e serrate durante la guerra.

Inoltre un *National Arbitration Tribunal* composto da un rappresentante dei sindacati, da uno delle associazioni di imprenditori e da tre persone nominate dal Ministro del Lavoro ha integrato, dall'inizio della guerra, i normali procedimenti conciliativi.

Attualmente e per gli sviluppi futuri, accanto alla tradizionale attività di contrattazione collettiva con i relativi sistemi

di conciliazione e di arbitrato in uso nelle diverse industrie, va riguardato con il più grande interesse l'esperimento sempre più diffuso dei *Joint Production Committees*, i quali, facendo intervenire i rappresentanti dei lavoratori nella valutazione e nel controllo del processo produttivo, pongono in nuova luce anche le questioni riguardanti le controversie del lavoro.

14. Nel Canada varie leggi dal 1900 in poi hanno costituito un sistema di conciliazione e di arbitrato volontario, senza imporre particolari obblighi alle parti, secondo il sistema anglosassone. La legge 17 giugno 1925 sulle inchieste relative ai conflitti industriali si applica particolarmente alle imprese di utilità pubblica e di interesse pubblico ed ha lo scopo di prevenire le interruzioni del lavoro attraverso la costituzione di consigli di conciliazione e di inchiesta.

Il sistema generale è fondato sulla legge del 1906 sulla conciliazione e sul lavoro, la quale ha attribuito al Ministro del Lavoro il diritto di intervenire nelle controversie collettive nominando consigli di conciliazione.

Notevole è, poi, l'attività svolta, indipendentemente da queste leggi, da « Commissioni reali » nominate di volta in volta in occasione di controversie o di questioni di particolare rilievo.

Speciali disposizioni vigono per le controversie dei ferrovieri con le società ferroviarie.

La legislazione provinciale integra poi quella federale prevedendo, come quella dell'Ontario, l'intervento mediatore di funzionari governativi nelle controversie collettive e la costituzione di consigli di conciliazione e di arbitrato sempre nel caso che le parti consentano di sottoporre a questi le loro questioni.

15. Nell'Unione Sud africana una legge del 1924 ha creato un completo sistema di conciliazione e di arbitrato, che gli emendamenti successivi non hanno sostanzialmente modificato. La legge prevede la costituzione e la registrazione, sotto il controllo del Ministro delle Miniere e dell'Industria, di consigli industriali permanenti a composizione paritaria e la nomina, in mancanza di consigli permanenti, di Comitati di conciliazione (*Conciliation Board*) per il giudizio sulle controversie di lavoro.

La legge vieta gli scioperi e le serrate disponendo che, nei casi dove esiste un consiglio industriale, la controversia deve essere sottoposta al consiglio, e, nel caso di mancanza del consiglio, la controversia deve essere sottoposta, quando è possibile, ad un comitato di conciliazione appositamente nominato.

Il Ministro del lavoro può, su domanda delle parti in lite, dichiarare che gli accordi conclusi sono impegnativi per i rappresentati dalle parti stesse; e, se ritenga che le parti richiedenti

siano sufficientemente rappresentative, può dichiarare l'accordo obbligatorio per tutti gli interessati nella circoscrizione.

Inoltre, se la maggioranza dei rappresentanti degli imprenditori e dei rappresentanti dei lavoratori in un consiglio o in un comitato convengono di ricorrere all'arbitrato, tutte le parti rappresentate al Consiglio o al Comitato sono legate dalla sentenza arbitrale; e, su domanda delle parti, il Ministro può estendere l'efficacia della sentenza arbitrale.

Come si vede in questo sistema si sente l'influenza di quelli australiano e neozelandese, sebbene la base rimanga ancora la volontà delle parti.

16. Per gli Stati Uniti d'America si poteva parlare fino al 1933 di un sistema di conciliazione e di arbitrato delle controversie collettive analogo a quello britannico sebbene fosse molto minore l'importanza delle associazioni sindacali, ma successivamente con il famoso *new deal* di Roosevelt la situazione è molto cambiata.

Nella legislazione federale fra gli atti più notevoli ricordiamo l'istituzione del Dipartimento del Lavoro nel 1913 e la costituzione del *Conciliation Service*: il Ministro del Lavoro fu autorizzato ad agire in qualità di mediatore e a nominare commissari di conciliazione.

Le funzioni del Servizio federale non furono limitate e regolate rigorosamente dalla legge, ma indicate genericamente nella mediazione delle controversie di lavoro.

Nei vari Stati, specialmente in quelli come il *Massachusetts* e lo Stato di *New York* dove Consigli di conciliazione e d'arbitrato esistevano fin dal 1886, la legislazione federale fu integrata generalmente secondo il principio della sottoposizione volontaria della lite all'arbitrato.

Nelle industrie più importanti organismi permanenti o occasionali furono costituiti sulla base di accordi fra gli imprenditori e le unioni sindacali: particolarmente noti sono gli *Scale Committees* dell'industria carbonifera.

Anche qui, come in tanti altri paesi, una serie di leggi speciali regola le controversie del lavoro nelle ferrovie.

Nel 1933 il *National Industrial Recovery Act* riconoscendo alle Unioni sindacali il diritto di contrattazione collettiva aprì un nuovo periodo anche per quanto riguarda la giurisdizione collettiva del lavoro. Tale legge fu dichiarata incostituzionale dalla Corte Suprema, ma nel 1935, un'altra legge, la famosa legge Wagner (*National Labor Relations Act*), poi riconosciuta costituzionale dalla Corte Suprema, regolò in modo sistematico la contrattazione collettiva e le relative controversie sulla traccia di quanto già era attuato dalla pratica sindacale. Generalmente, secondo la prassi, prima di dichiarare scioperi e serrate, si proce-

deva a trattative fra la rappresentanza sindacale dei lavoratori e gli imprenditori, sottoponendo poi la controversia, in caso di fallimento delle trattative, ad arbitrato di un collegio o di un singolo.

Il *National Labor Relation Act* ha espressamente attribuito la rappresentanza esclusiva dei lavoratori presso un'impresa ai rappresentanti eletti dalla maggioranza degli interessati per tutto quanto riguarda le trattative e le controversie del lavoro.

La riserva del diritto individuale di ogni lavoratore di presentare direttamente reclamo all'imprenditore, contenuta nella stessa disposizione di legge, come si è già ricordato a proposito delle controversie individuali, è stata interpretata ufficialmente dall'Ufficio nazionale per i rapporti di lavoro (*National Labor Relations Board*) nel senso di non ledere il principio della trattazione collettiva delle questioni attraverso la rappresentanza sindacale.

Secondo tale principio, per le piccole imprese le trattative sono condotte fra il sindacato di categoria dei lavoratori e il sindacato degli imprenditori.

La legge Wagner ha provocato un grande sviluppo dell'attività sindacale e dell'attività di conciliazione e di arbitrato: ormai quasi tutti i contratti collettivi prevedono non solo una procedura di conciliazione, ma anche un sistema di arbitrato, attraverso il quale si giunge alla formazione di nuovi regolamenti collettivi. L'arbitrato è affidato, nei vari contratti, ad organi permanenti o, più spesso, ad organi occasionali, e il procedimento si può iniziare generalmente su richiesta di una sola parte (arbitrato automatico) o, più raramente, sulla necessaria richiesta di entrambe le parti (arbitrato vincolato).

In molti casi l'organo arbitrale è formato da due rappresentanti delle parti e da un presidente estraneo, il quale interviene nell'arbitrato fin dall'inizio, oppure è chiamato quando è necessario comporre un contrasto insuperabile nelle discussioni; in altri casi è previsto un arbitro singolo che può essere un privato o un pubblico funzionario.

Molti accordi sindacali, infine, stabiliscono limiti di tempo per lo svolgimento delle funzioni arbitrali o, almeno, per la scelta degli arbitri.

La nomina degli arbitri è generalmente affidata al *Conciliation Service*, agli Uffici del Lavoro dei vari Stati o all'*American Arbitration Association*, la quale è una organizzazione privata con personale specializzato, dove le parti o l'Associazione stessa su richiesta delle parti possono scegliere l'arbitro.

Il *National Labor Relations Board*, costituito sulla base della rappresentanza paritaria, controlla quella attività secondo il

principio, espressamente enunciato nel 1943, di rispettare al massimo gli arbitrati volontari.

Durante la guerra si sono costituiti anche negli Stati Uniti Comitati di impresa per incrementare la produzione, analoghi a quelli già ricordati in Gran Bretagna.

Nei vari Stati della Confederazione molte recenti leggi integrano quelle federali favorendo la contrattazione collettiva e la composizione delle controversie collettive: questa materia è generalmente dichiarata di interesse pubblico (*public policy*), assumendosi come pubblica la funzione di composizione delle controversie: appositi uffici (*Boards of Inquiry in Labor Disputes*) sono organizzati per le ricerche sulle cause delle controversie del lavoro.

La caratteristica più notevole del sistema americano, di cui abbiamo cercato di ricordare gli elementi più interessanti, sembra il continuo libero intrecciarsi e interferire dell'attività dei privati e dei sindacati con gli organi pubblici, i quali apprestano, per così dire, gli strumenti per lo svolgimento delle controversie; tuttavia il principio della « rappresentanza sindacale esclusiva » introdotto dalla legge Wagner porta ormai il sistema americano al tipo della regolamentazione collettiva di diritto.

17. In Francia una legge del 1892 regolò la conciliazione e l'arbitrato collettivo volontario, predisponendo una organizzazione tipo ed una procedura da attuare nei casi singoli, senza introdurre una giurisdizione permanente (*Pic*): gli organi di conciliazione e d'arbitrato sono costituiti di volta in volta per volontà delle parti e il solo elemento permanente è il giudice di pace della circoscrizione, il quale convoca il comitato di conciliazione e assiste alle riunioni per eventualmente presiederle, su richiesta delle parti. Se la conciliazione non riesce, il giudice di pace invita le parti a designare un arbitro. I processi verbali dell'arbitrato e la decisione sono depositati presso la cancelleria del giudice di pace e servono come una specie di *charte coutumière* per giudicare le controversie individuali (*Pic*). La sentenza arbitrale, accettata dalle parti, ha tutti i caratteri di un contratto collettivo giuridicamente obbligatorio.

Il sistema di questa legge è stato molto discusso in Francia ed è stata più volte sostenuta la necessità di istituire una giurisdizione obbligatoria per tutte le controversie suscettibili di una soluzione giurisdizionale (*Scelle*); ma non si è avuta una riforma decisiva fino al 1938, prima con la legge 4 marzo 1938 e il decreto 20 aprile 1938 e poi con il decreto 12 novembre 1938 in base alla legge dei pieni poteri dell'ottobre 1938 tendente « au redressement de la situation économique et sociale en France ».

Secondo questa legislazione nelle controversie collettive, una

parte può chiedere la conciliazione al prefetto, che presiede la Commissione di conciliazione composta da rappresentanti dei lavoratori e degli imprenditori. E' costituita anche una commissione nazionale di conciliazione presieduta dal ministro competente. In caso di accordo non raggiunto le parti devono designare un arbitro entro dieci giorni, e, in mancanza, l'arbitro è designato dal ministro o dal prefetto. La sentenza arbitrale è obbligatoria e quando l'arbitro constata, su richiesta di un interessato, l'inosservanza della sentenza, può condannare ad una ammenda il gruppo o le persone responsabili. Sono inoltre previste sanzioni di carattere professionale: per gli imprenditori l'ineleggibilità per tre anni alla Camera di commercio, ai tribunali di commercio e ai consigli dei *prud'hommes* e l'interdizione di partecipare agli appalti pubblici; per i lavoratori la perdita del diritto all'indennità di preavviso e di licenziamento.

Quelle leggi regolarono anche l'istituto dei delegati di impresa eletti dai lavoratori con il compito di trasmettere all'imprenditore tutti i reclami individuali e collettivi relativi alle condizioni di lavoro e di collaborare con il servizio di ispezione del lavoro.

Fra i provvedimenti più recenti ricordiamo, in attesa del nuovo sviluppo legislativo in relazione alla nuova costituzione, l'istituzione dei Comitati di impresa stabilita con l'ordinanza 22 febbraio 1945, che, nell'«esposizione dei motivi» si richiama espressamente alla esperienza della Gran Bretagna, degli Stati Uniti e del Canada.

Tali comitati sono simili per la struttura e per le funzioni a quelli britannici, già illustrati.

18. In Norvegia vige un sistema di conciliazione ufficiale con conciliatori di Stato permanenti per le controversie riguardanti la regolamentazione delle condizioni di lavoro (controversie di interessi): scioperi e serrate non possono essere dichiarati se non è trascorso un certo termine dalla denuncia della controversia al conciliatore.

Per le controversie di carattere giuridico, cioè concernenti la validità o l'interpretazione di contratti collettivi, è competente il Tribunale del Lavoro, i cui membri sono nominati dal Re su proposta delle associazioni di imprenditori e di lavoratori. La soluzione di una controversia sulla validità o l'interpretazione di contratti collettivi non può essere tentata attraverso scioperi o serrate, ma una parte, quando il Tribunale abbia constatato la violazione di un contratto collettivo, può richiedere al Tribunale l'autorizzazione a ricorrere allo sciopero o alla serrata.

La stessa distinzione fra le cosiddette controversie di interessi e le controversie giuridiche (secondo la terminologia in uso

nelle pubblicazioni del B.I.T.), si trova nella legislazione svedese. Anche qui funziona un sistema di conciliatori di Stato permanenti e le controversie giuridiche sono attribuite ad un Tribunale del lavoro a composizione mista.

E' previsto anche, per le controversie di interessi, il ricorso ad arbitri permanenti controllati dal Ministero della Previdenza Sociale.

Anche in Danimarca base del sistema è il principio della distinzione fra controversie di interessi e controversie giuridiche, che è caratteristico nella legislazione dei paesi nordici.

Un tribunale arbitrale permanente è competente per le controversie giuridiche e giudica sulla liceità degli scioperi e delle serrate.

19. Passando, infine, ai paesi che, secondo la distinzione accennata a proposito delle controversie collettive, possono approssimativamente comprendersi in un gruppo a parte, ricordiamo brevemente i caratteri del sistema neozelandese.

In Nuova Zelanda una vecchia, famosa legge del 1894 istituì l'arbitrato obbligatorio nelle controversie del lavoro con effetti in un primo tempo molto soddisfacenti tanto che si parlò di uno straordinario « paese senza scioperi ». Nel 1925 il sistema fu regolato da una specie di testo unico, che però nel 1932-33 fu abrogato nelle disposizioni più importanti per essere poi rimesso in vigore ed integrato nel 1936 da una nuova legge che, con vari emendamenti, è ora in vigore insieme con la legge del 1925.

Il sistema si fonda sulle associazioni sindacali « registrate » che hanno il potere di stipulare contratti collettivi obbligatori. Le controversie di lavoro, prima di essere sottoposte alla Corte arbitrale, devono essere presentate ad un Consiglio di conciliazione composto da rappresentanti delle parti interessate e presieduto da un funzionario governativo (Commissario del lavoro). Se si raggiunge un accordo questo ha il valore di un contratto collettivo obbligatorio, altrimenti può essere formato un accordo provvisorio fino al giudizio di arbitrato.

La Corte di arbitrato è composta di tre membri, un giudice e due rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori, eletti dalle rispettive unioni sindacali, e giudica « secondo coscienza ed equità » emettendo la sentenza possibilmente entro un mese. La sentenza deve indicare la durata della propria validità non oltre i tre anni, ma rimane in vigore fino a che non si abbia un'altra sentenza o un contratto collettivo.

I lavoratori e i datori di lavoro vincolati da una sentenza arbitrale non possono partecipare a scioperi o serrate, sotto pena di una ammenda.

Ma la caratteristica principale del sistema è costituita dalla possibilità dell'estensione degli effetti della sentenza oltre le

parti rappresentate; e l'effettiva efficacia della sentenza ha assunto un nuovo rilievo con le disposizioni della legge del 1936, le quali, mentre limitano la concessione della registrazione di nuove Unioni sindacali quando ne esistano altre regolarmente registrate per le stesse categorie, stabiliscono poi che le sentenze debbono impegnare gli imprenditori a non dar lavoro a chi non appartiene ad un sindacato soggetto alla sentenza stessa. Si è costituito così un sistema a sindacato unico con caratteri anche di sindacato obbligatorio e la procedura dell'arbitrato ha assunto il valore di regolamentazione collettiva obbligatoria.

Un sistema in parte analogo fu istituito nella Australia, sebbene qui si debba distinguere fra i vari Stati della Federazione su i cui ordinamenti non possiamo fermarci particolarmente. Ricordiamo soltanto che nel 1928 fu introdotto anche il principio dell'arbitrato volontario accanto al sistema dell'arbitrato obbligatorio per il caso che non si sia ancora in una vera e propria controversia.

20. Per quanto riguarda l'U.R.S.S. già si è accennato al rilievo delle particolari premesse del sistema.

Le disposizioni per la composizione delle controversie collettive sono contenute oltre che nel Codice del lavoro del 1922 nel decreto del Comitato centrale esecutivo dell'Unione del 29 agosto 1928. Le controversie sono distinte in tre categorie: quelle che riguardano la conclusione, la modificazione e l'interpretazione « fondamentale » dei contratti collettivi, le quali possono classificarsi come « controversie di interessi » nel senso che si è visto a proposito della Svezia e della Norvegia; le controversie per l'applicazione dei contratti di lavoro individuali e collettivi (vere e proprie controversie giuridiche); e, infine, le cause per infrazione delle leggi del lavoro e delle disposizioni dei contratti collettivi e individuali.

Le controversie circa la conclusione di un contratto collettivo sono portate davanti alla camera di conciliazione e al tribunale arbitrale; quelle relative all'applicazione di contratti di lavoro, individuali o collettivi, sono sottoposte, a scelta del lavoratore, sia alla Commissione paritaria, sia al Tribunale del lavoro; quelle riguardanti le infrazioni dei contratti individuali e collettivi sono di esclusiva competenza del Tribunale del lavoro e le infrazioni stesse sono considerate come reati penali.

La struttura degli organi di conciliazione e d'arbitrato è stata già sommariamente ricordata a proposito delle controversie individuali, le quali, del resto, come si è visto non si distinguono nettamente da quelle collettive. Per questo anche le parti possono essere individuali o collettive e in quest'ultimo caso i sindacati operano quali rappresentanti esclusivi dei lavoratori impegnandoli con la sentenza collettiva ottenuta.

21. Il sistema italiano della legislazione sindacale del 1926 era fondato sul principio del tentativo di conciliazione e del giudizio collettivo affidato alla Magistratura del Lavoro, costituita da una sezione delle Corti di Appello integrata da esperti. Le controversie collettive erano distinte in controversie economiche corrispondenti alle controversie di interessi, di cui abbiamo parlato, per la formazione e la modificazione dei regolamenti collettivi, e in controversie giuridiche per l'applicazione e l'interpretazione dei contratti collettivi.

Parti delle controversie erano le associazioni sindacali legalmente riconosciute come legali rappresentanti di tutti i componenti le categorie interessate e il giudizio faceva stato per le intere categorie stesse.

Le disposizioni fondamentali in proposito sono state inserite anche nei codici civile e di procedura civile, ma con lo scioglimento delle associazioni sindacali riconosciute sono venuti meno i presupposti del sistema.

CONCLUSIONE

22. Dopo queste notizie su alcuni degli ordinamenti della giurisdizione del lavoro, che possono essere considerati tipici, cerchiamo di indicare brevemente qualche carattere più rilevante nella materia.

Per le controversie individuali si va estendendo il principio della competenza dei Tribunali del lavoro, che a volte costituiscono delle giurisdizioni speciali e a volte organi della giurisdizione ordinaria integrati da rappresentanti sindacali o comunque da rappresentanti delle parti o procedenti con rito speciale, generalmente semplificato e accelerato.

L'esperienza sembra favorevole alla organizzazione della giurisdizione del lavoro: nessuno dei paesi che l'hanno adottata vi ha rinunciato.

Fra i caratteri particolari ricordiamo innanzi tutto la facoltà delle parti di presentarsi personalmente davanti agli organi giudiziari ed anzi la necessaria presenza delle parti richiesta per il tentativo di conciliazione da esperirsi all'inizio del procedimento. In vari paesi (ad es. Francia, Portogallo, Romania, alcuni cantoni svizzeri e U.R.S.S.) la richiesta può formularsi oralmente.

Per il tentativo di conciliazione molte legislazioni prevedono un organo speciale, altre prescrivono il tentativo nella prima udienza della causa (ad es. Danimarca, Spagna, Cile, Polonia, Portogallo, Romania, Cecoslovacchia, Jugoslavia).

Il procedimento è caratterizzato, come si è detto, dalla maggiore rapidità rispetto al procedimento ordinario naturalmente

nei limiti delle necessarie garanzie del giudizio. Alcune legislazioni prevedono un limite al numero dei testimoni e danno al giudice il potere di disporre prove d'ufficio.

Le sentenze dei tribunali del lavoro sono generalmente appellabili davanti alla giurisdizione ordinaria. Pochi paesi (ad es. Belgio, Cile, Svizzera, Venezuela) hanno tribunali del lavoro di appello. Più raramente le sentenze dei tribunali del lavoro sono inappellabili (es. Svezia, Messico); a volte, come in Italia, sono inappellabili fino a un certo limite di valore. Nell'U.R.S.S. e in Portogallo è previsto anche il ricorso delle pubbliche autorità contro le decisioni dei Tribunali del lavoro, nell'interesse pubblico.

Le sentenze dei Tribunali del lavoro sono a volte provvisoriamente esecutive nonostante l'appello (per es. Belgio, Portogallo e U.R.S.S.). Infine, in Portogallo e nell'U.R.S.S. i Tribunali del lavoro hanno anche una competenza penale per le infrazioni delle disposizioni sul lavoro.

Per quanto riguarda le controversie collettive, si è già ricordata più volte la distinzione fra le cosiddette controversie economiche (*conflicts collectifs d'intérêts*) e le controversie giuridiche (*conflicts de droit*). Anche là dove la distinzione non è espressamente prevista dalle leggi e dagli accordi collettivi essa si ravvisa nella funzione degli organi predisposti alla composizione delle controversie e attribuisce un caratteristico valore alla giurisdizione del lavoro nel senso indicato all'inizio di questa relazione.

Dei caratteri tipici della giurisdizione per le controversie collettive si è detto nelle considerazioni svolte nella classificazione dei vari gruppi di sistemi.

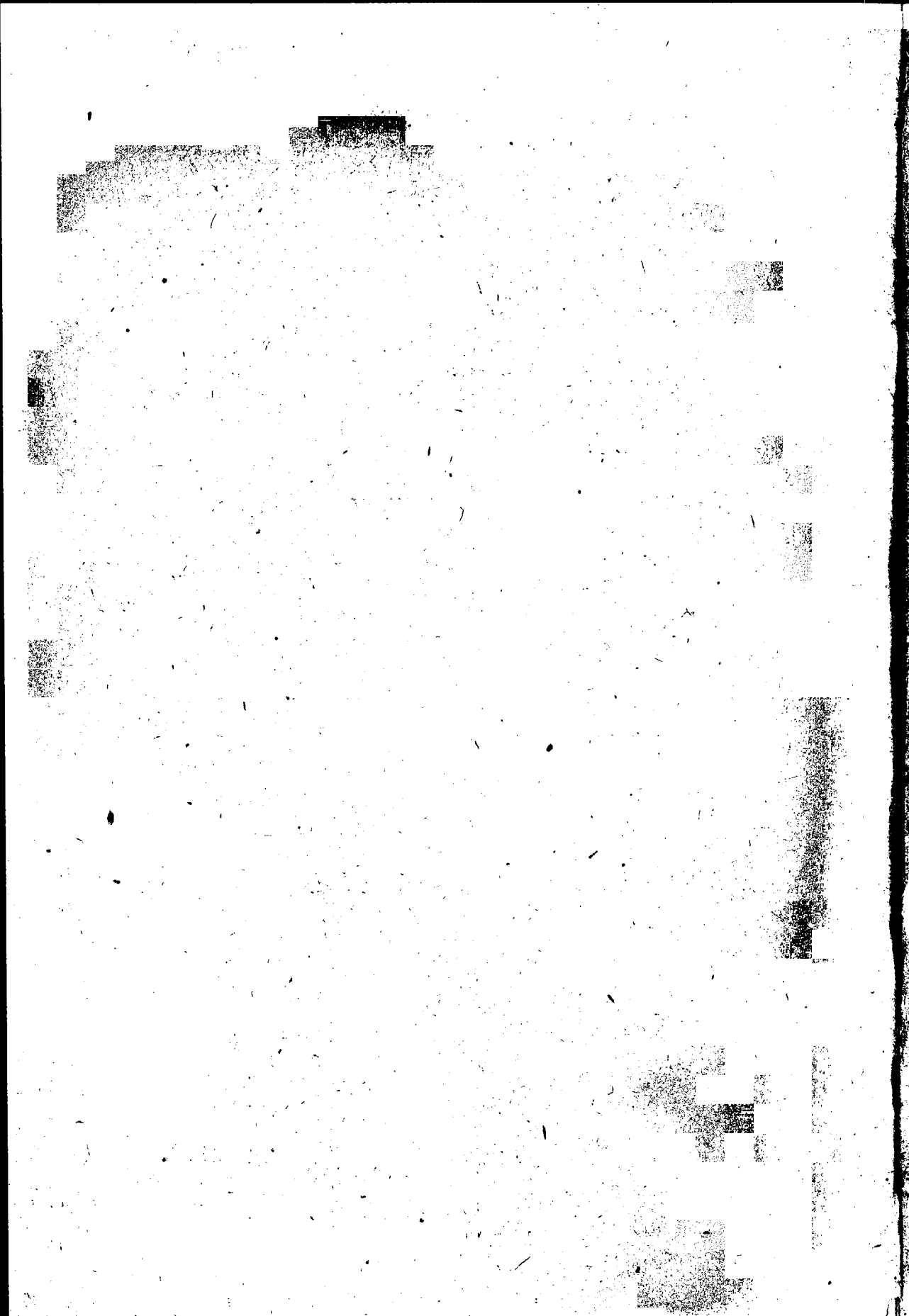
Basterà per concludere accennare alla tendenza che sembra ormai accentuarsi verso la considerazione delle controversie collettive dal punto di vista dell'interesse generale all'ordine nella produzione e nell'economia, che si manifesta nei vari paesi. I comitati di impresa per l'incremento della produzione, che costituiscono il dato nuovo dell'esperienza dell'organizzazione del lavoro, contribuiscono appunto ad assumere entro il punto di vista delle necessità della produzione la composizione delle controversie di lavoro, ponendo espressamente in rilievo l'interesse specifico alla composizione delle controversie di lavoro oltre all'interesse generico alla soluzione di ogni controversia che è alla base della funzione giurisdizionale comune.

L'individuazione di questo interesse specifico della giurisdizione del lavoro in ordine ai fini della produzione ha assunto una particolare evidenza per le necessità belliche anche là dove era stato più nascosto. E tutto fa prevedere che tale interesse rimarrà dominante nella giurisdizione del lavoro.

INDICE

Premessa	Pag. 319
Le controversie individuali	» 322
Le controversie collettive	» 332
Conclusione	» 345

INDICE GENERALE



Prof. Antonio NAVARRA

<i>Sistemi legislativi e orientamenti politici in materia di lavoro nei paesi esteri</i>	Pag. 7
Economia, lavoro e legislazione	» 9
L'estensione delle norme protettrici del lavoratore	» 9
Politica del lavoro e politica economica	» 11
I problemi del lavoro nella vita internazionale	» 13
<i>Problemi generali di legislazione</i>	» 14
L'identificazione dei grandi sistemi legislativi	» 15
Problemi del lavoro e carte costituzionali	» 16
La codificazione	» 17
Decentramento delle norme in materia di lavoro.	» 18
<i>I singoli sistemi legislativi nei loro principii generali</i>	» 20
La Costituzione sovietica	» 21
La Germania	» 24
La Spagna	» 26
La Gran Bretagna	» 27
Gli Stati Uniti	» 30
La concezione dell'impresa come elemento economico e giuridico del rapporto di lavoro	» 32
<i>Il sindacalismo e la regolamentazione collettiva dei rapporti di lavoro</i>	» 35
La Russia	» 35
La Germania	» 37
La Spagna	» 38
La Gran Bretagna	» 40
Gli Stati Uniti	» 42
Prof. Giovanni ROBERTI	
<i>La situazione del lavoro negli Stati Uniti di America</i>	» 45
I. La crisi del lavoro	» 47
II. L'organizzazione del lavoro negli Stati Uniti	» 49
III. I problemi dell'unionismo nordamericano	» 53
IV. I grandi scioperi del dopoguerra	» 64
V. La nuova politica presidenziale	» 68

Prof. Giuliano MAZZONI

• <i>L'organizzazione sindacale</i>	Pag. 85
Parte Prima - Il diritto individuale di associazione sindacale	> 85
1. L'evoluzione del diritto individuale di associazione sindacale dalle origini al diritto positivo attuale	> 85
2. Il diritto di associazione sindacale nelle costituzioni moderne e nelle leggi speciali dei vari paesi	> 88
3. Le associazioni sindacali di fronte all'ordinamento giuridico: raggruppamento dei vari sistemi legislativi	> 91
4. Sistemi legislativi a regime sindacale di diritto pubblico	> 91
5. Sistemi legislativi che prevedono il riconoscimento giuridico privato delle associazioni sindacali	> 92
6. Sistemi legislativi che sottopongono a registrazione i sindacati	> 95
7. Sistemi a regime sindacale di diritto comune	> 97
Parte seconda - Il diritto delle associazioni sindacali	> 98
Sez. I - Il diritto del sindacato alla sua auto-organizzazione	> 98
8. Il diritto del sindacato alla sua costituzione e alla auto-determinazione della propria sfera.	> 98
9. Diritto del sindacato all'autogoverno	> 102
10. Diritto del sindacato alla rappresentanza	> 104
11. Diritto del sindacato alla associazione federativa	> 106
Sez. II - Il diritto del sindacato all'esercizio dell'azione sindacale	> 107
12. Posizione del problema delle garanzie dell'esercizio del diritto sindacale da parte dell'ordinamento giuridico	> 107
13. Garanzie costituzionali nei confronti dei pubblici poteri	> 108
14. Quali possono essere le turbative dei privati al libero esercizio del diritto sindacale: cenno ai vari sistemi legislativi	> 109
15. La tutela giuridica degli atti sindacali: la validità dei contratti collettivi di lavoro nei vari sistemi legislativi	> 112
16. La tutela giuridica degli atti sindacali: il diritto di sciopero e di serrata e i suoi limiti	> 115

Prof. Ferruccio PERGOLESÌ

<i>Il contratto collettivo di lavoro nel diritto comparato straniero</i>	Pag. 121
I. Il contratto collettivo come istituto giuridico moderno	> 123
II. Alcuni sistemi giuridici relativi all'efficacia del contratto collettivo	> 127
III. Altri elementi dei contratti collettivi	> 142

Prof. Luisa RIVA SANSEVERINO

<i>Il rapporto individuale di lavoro nella legislazione comparata</i>	Pag. 151
I. <i>Osservazioni generali</i>	> 153
II. <i>La legislazione straniera sul contratto di lavoro</i>	> 158
III. <i>Disciplina del contratto di lavoro nella legislazione comparata</i>	> 161
I. <i>Formazione del contratto di lavoro</i>	> 161
II. <i>Obblighi del lavoratore</i>	> 168

III. Obblighi del datore di lavoro	Pag. 176
IV. Durata e interruzione del contratto di lavoro . . . »	185
V. Risoluzione del contratto di lavoro »	190

Prof. Ferruccio PERGOLESI

<i>Diritto coloniale del lavoro</i>	Pag. 199
Cap. I. Considerazioni preliminari »	201
» II. Legislazione del lavoro. »	206
» III. Assicurazioni sociali »	226
» IV. Legislazione sindacale »	227

Prof. Luigi RAGGI - Dr. Emilio ANSELMINI

<i>Assistenza e previdenza sociale</i>	Pag. 245
Cap. I. Le varie forme di assistenza e previdenza sociale nella legislazione italiana »	245
» II. La legislazione previdenziale inglese »	261
» III. La legislazione previdenziale della Nuova Zelanda »	270
» IV. Le assicurazioni sociali negli Stati Uniti . . . »	276
» V. Il sistema sovietico di assicurazioni sociali . . . »	285
» VI. Le assicurazioni sociali in Germania »	291
» VII. Le assicurazioni sociali in Francia »	298
» VIII. Le caratteristiche fondamentali del principio della sicurezza sociale »	308

Prof. Ubaldo PROSPERETTI

<i>La giurisdizione del lavoro</i>	Pag. 317
Premessa »	319
Le controversie individuali »	322
Le controversie collettive »	332
Conclusione »	343