

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

530 SOUTH EAST ASIAN AVENUE

CHICAGO, ILLINOIS 60637

TEL: 773-936-3700 FAX: 773-936-3701

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 principii 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 principii 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. Comitanti 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