

WORKING PAPER

<b>DOCUMENTO DI LAVORO</b>	
Gennaio 1968	$\frac{2132}{C/16}$

Ricerca e Convegno

LA FUSIONE DELLE COMUNITA' EUROPEE

(parte II)

GLI OBBIETTIVI ECONOMICI DEL TRATTATO

\*

MEMORIA AGGIUNTA DI VINCENZO GUIZZI

Sez. COMUNITA' EUROPEE

**iai**

istituto affari internazionali

**iai**

LA POLITICA SOCIALE E LA FUSIONE DELLE COMUNITA'

I - Necessità di una politica sociale nel Trattato unico.

Esiste una politica sociale Comunitaria? Se per essa si intende un insieme organico di obiettivi e di mezzi idonei a raggiungerli, dovremmo dare una risposta negativa, per quanto paradossale ciò possa apparire. E' vero che il Trattato C.E.E. ha rappresentato un netto passo innanzi rispetto a quello C.E.C.A. (nel Trattato Euratom la tematica sociale è pressochè inesistente, limitandosi a norme di protezione sanitaria e di controllo di sicurezza) e ciò del resto vale per quasi tutte le materie del primo nei confronti del secondo. E' evidente che il passo avanti si riferisce alla maggiore completezza della normativa, chè sul piano pragmatico, partendo da una normativa spesso evanescente, l'Alta Autorità ha svolto - e questa considerazione è ormai divenuta un luogo comune nella letteratura comunitaria - una notevole attività che attraverso un tessuto di iniziative, talvolta coraggiose, e comunque possibili per i diversi poteri e mezzi di cui dispone, ha finito col costituire un vero nucleo di politica sociale.

Un'affermazione altrettanto ripetuta, ma non meno vera, consiste nel constatare che da una normativa più ampia la Commissione della C.E.E. è arrivata a risultati nell'insieme deludenti, se si eccettua qualche settore (soprattutto la libera circolazione dei lavoratori).

Poichè non c'è stata finora una vera politica sociale la fusione dei Trattati può essere la grande occasione per ristabilire un più giusto equilibrio tra le varie parti della costruzione comunitaria assegnando al settore sociale il posto di primo piano che gli spetta. Con un secondo paradosso potremmo contestare la fondatezza del principio di una "politica sociale" nella misura in cui l'integrazione europea realizzasse uno sviluppo armonico delle varie regioni e settori e determinasse una più equa redistribuzione dei redditi e la salvaguardia degli interessi dei lavoratori. Una sana politica economica volta in tal senso realizzerebbe già in se gli obiettivi di "politica sociale".

Ma l'esperienza acquisita mostra che gli squilibri regionali e settoriali invece di attenuarsi si sono spesso accresciuti e che i benefici, spesso ragguardevoli - considerati in assoluto - goduti dalle classi lavoratrici sono stati troppo l'effetto indiretto di uno sviluppo economico non sempre equilibrato ed ordinato e non una vera redistribuzione, dovuta a una partecipazione effettiva di queste e nella misura dovuta al benessere comune.

Senza addentrarci in discussioni che ci porterebbero al di là dei limiti della presente nota, a carattere schemati-

co, riteniamo di poter concludere che una politica sociale adeguata si impone per accompagnare l'evolversi della politica economica comunitaria, modificarne, o ripararne degli effetti negativi e, meglio ancora - ed è qui che le forze democratiche devono far sentire il loro peso -, prevenirli.

## II - Quadro per una politica sociale : la programmazione comunitaria.

Per fare ciò è necessario effettuare l'inventario delle norme esistenti, operando le opportune scelte e elaborando una normativa, contenente non più disposizioni vagamente programmatiche, ma aventi forza cogente, con la possibilità di una loro applicazione con strumenti giuridici efficaci. E non bisogna limitarsi alla strumentazione giuridica - che pure è fondamentale - ma prevedere adeguati strumenti di intervento sul piano finanziario. Pervenire in tal modo alla presentazione di una vera "politica sociale" della Comunità.

A nostro parere esiste oggi una possibilità di aggancio per una politica sociale ed è offerta dal programma di politica economica a medio termine. Evidentemente il discorso si sposta così verso il programma che dovrebbe a sua volta essere reso operante e non limitarsi a enunciazioni generali senza una strumentazione concreta.

Il programma a nostro avviso ha individuato uno dei punti centrali della politica sociale comunitaria : la politica dell'occupazione. Questa del resto, di fronte alla rapida evoluzione tecnologica e alla conseguente necessità di ristrutturazioni e di spostamenti di manodopera, è destinata ad assumere un'importanza capitale nell'ambito della politica economica generale di cui diventerà elemento condizionante di sviluppo.

Assumendo come vere le proiezioni contenute nel programma, si può rilevare che esse mostrano chiaramente i limiti del mercato del lavoro comunitario e la necessità di mettere in opera una politica comune dell'occupazione, onde pervenire alla indispensabile mobilità geografica e professionale della manodopera. Una tale politica esiste attualmente solo in embrione, da un lato con la realizzazione, ancora parziale, della libera circolazione della manodopera (mobilità geografica), dall'altro con l'enunciazione - che purtroppo è restata solo tale - di una politica comune di formazione professionale (mobilità professionale).

Sul piano giuridico resta aperto il problema del valore da attribuire al Programma che è uno strumento sui generis, la cui applicazione è lasciata piuttosto alla buona volontà dei governi.

III - La pietra angolare del sistema in futuro :  
la politica dell'occupazione.

Di occupazione si parla nell'art. 118 del Trattato C.E.E., pena e tormento degli interpreti giuridici. Ma quale che sia l'interpretazione che si voglia dare di quest'articolo, la realtà è che esso prevede in vari settori, tra cui l'occupazione, un'attività di studio e di coordinamento, magari d'impulso, da parte della Commissione, ma soprattutto una collaborazione intergovernativa. Per il suo contenuto la norma è importantissima perchè abbraccia, si può dire, gran parte del settore sociale; solo che la sua portata giuridica è estremamente limitata.

L'esperienza acquisita in materia deve essere di insegnamento per il futuro. Se si vogliono realizzare effettivi progressi in politica sociale, quel quadro generale che è l'art. 118 deve divenire operante nel nuovo Trattato con la necessaria strumentazione giuridica, dotata di un carattere genuinamente comunitario.

Per l'occupazione deve essere prevista la possibilità che l'Esecutivo proponga al Consiglio regolamenti che disciplinino nei termini generali la materia e che esso stesso emani direttive e raccomandazioni che lascino un certo margine di discrezionalità ai governi nella scelta dei mezzi.

Nel nuovo Trattato devono essere inserite le norme sulla libera circolazione, non solo sotto l'aspetto del diritto dei lavoratori alla scelta dell'impiego su tutto il territorio della Comunità, ma anche, come strumento di politica economica, in funzione della realizzazione di una politica comune dell'occupazione. Il Trattato dovrebbe contenere l'essenziale della nuova normativa formatasi con l'elaborazione dei successivi regolamenti, rinviando per i dettagli a questi ultimi.

Un passo fondamentale dovrebbe essere compiuto nel nuovo Trattato ed esso rappresenterebbe un elemento veramente rivoluzionario : il riconoscimento di una comune responsabilità finanziaria in materia di occupazione. Qualcosa esiste già, ma si tratta di farne un principio basilare della politica comunitaria e coordinare e generalizzare gli elementi già esistenti.

In una dinamica politica dell'occupazione le forze non occupate dovrebbero essere considerate come riserva di manodopera da qualificare per la destinazione a nuovi impieghi produttivi.

La Comunità dovrebbe avere la capacità finanziaria per sostenere le spese di "attesa" di un nuovo impiego, nonché quelle di orientamento e di formazione professionale.

Parallelamente alla politica dell'occupazione, e con essa integrantesi, la nuova Comunità deve prepararsi a condurre un'adeguata politica di riconversione per far fronte ai rivolgimenti strutturali e alle crisi che hanno colpito e colpiranno in futuro non solo singole imprese, ma anche interi settori e regioni.

Il nuovo Trattato, partendo da alcuni spunti offerti dalla normativa C.E.E., ma soprattutto dall'art. 56 del Trattato C.E.C.A. e dalla felice prassi instauratasi in applicazione di questo, deve prevedere una disciplina del fenomeno della riconversione in collegamento con la politica di sviluppo regionale e, come s'è detto, con quella dell'occupazione. L'esperienza C.E.C.A. deve essere continuata ed estesa a tutti i settori economici, convogliando varie forme di intervento finanziario per far fronte alle operazioni strettamente di riconversione e a quelle di riqualificazione e nuova sistemazione della manodopera.

E' chiaro che in questo come in altri casi si pone un problema che investe il futuro di tutta la Comunità : la disponibilità di mezzi propri. Solo con mezzi finanziari propri la Comunità potrà condurre una politica sociale efficace e dinamica, capace di incidere sulla realtà esistente, avviando le opportune trasformazioni.

Riteniamo che non sia neppure indispensabile la previsione di un fondo speciale per la politica sociale, potendo essa essere realizzata nel rispetto dell'unità del bilancio.

In ogni caso un fondo sociale speciale avrebbe un senso solo se fosse dotato - diversamente da quanto accade ora per quello esistente - di effettiva autonomia, con la possibilità di operare gli opportuni ristorni, il riporto dei fondi agli esercizi successivi, cumulandoli in modo più o meno illimitato, e la libertà di distribuirli tra le varie attività.

Con la fusione dei Trattati e delle Comunità deve comunque essere risolto il divario esistente fra finanziamento C.E.C.A. e C.E.E. delle attività sociali, il perpetuarsi della situazione attuale creerebbe delle vere e proprie discriminazioni tra le varie categorie di lavoratori. Ciò non deve, d'altra parte, significare un livellamento del settore C.E.C.A. con quello C.E.E., perdendo uno dei più potenti mezzi dei quali si è finora disposto per svolgere una politica comunitaria autonoma. E' questo uno dei temi più spinosi, ma più significativi e vitali sul quale devono misurarsi le forze democratiche europee a pena di rinunciare all'esperienza comunitaria nel suo complessso.

IV - Armonizzazione sociale : collaborazione tra Parlamento Europeo e Parlamenti nazionali.

Anche per la restante materia contenuta nell'art.118 e che rientra nell'armonizzazione sociale generale, molti studi sono stati compiuti (anche in sede di programma economico a medio termine) o devono essere ultimati, ma è ora di passare ad uno stadio ulteriore.

Col nuovo Trattato la situazione sarà matura per pervenire ad una normativa comunitaria che fornisca le linee da seguire per quanto riguarda la durata e le condizioni di lavoro, la protezione delle categorie più vulnerabili, giovani e donne, nonché la sicurezza sociale. Per quest'ultima le divergenze ancora esistenti sono tali che sarà difficile eliminarle a breve scadenza, ma le disposizioni del futuro Trattato possono fissare alcuni principi ispiratori che almeno impediscano un andamento divergente in avvenire (si vedano le recenti Ordonnances francesi che rappresentano un netto passo indietro rispetto all'evoluzione generale della sicurezza sociale) e indichino i modi per il finanziamento.

In stretto collegamento con la sicurezza sociale, il nuovo Trattato dovrebbe delineare una politica della sanità pubblica, che predisponga gli opportuni strumenti per proeggere i lavoratori e le popolazioni dai rischi crescenti, dovuti spesso al prodigioso sviluppo della tecnica e all'espandersi delle attività industriali. Pur lasciando largo spazio alla competenza dei poteri pubblici nazionali, la Comunità dovrebbe in futuro offrire soluzioni comuni ed in certi casi intervenire con propri controlli, traendo spunto da quanto già si fa in campo nucleare e si tenta di fare in materia di sicurezza mineraria.

E' naturale che in questi anni incomberà alla Commissione e ai governi un duro lavoro per gettare le basi di una possibile armonizzazione da suggellare nelle disposizioni del Trattato unico.

Ma per portare avanti questa normativa comunitaria avanzata e poterla più facilmente farla accettare nei sei Paesi, si potrebbe studiare una collaborazione tra Parlamento Europeo e Parlamenti Nazionali, in attesa delle tanto auspiccate elezioni a suffragio diretto.

Il Parlamento Europeo con la sua esperienza, e lavorando in stretto contatto con l'Esecutivo comunitario, potrebbe spianare il terreno preparando alcuni testi quadro che i singoli Parlamenti dovrebbero trasformare in leggi nazionali. L'esistenza di rappresentanti dei Parlamenti nazionali in seno al Parlamento Europeo assicurerebbe la presenza delle istanze nazionali e imporrebbe di tener conto di situazioni nazionali particolari.

Un simile collegamento tra Parlamento Europeo e Parlamenti nazionali si affiancherebbe all'azione propria ed autonoma delle istituzioni comunitarie che provvederebbero all'applicazione della normativa comunitaria per mezzo di strumenti comunitari.

V - Formazione di norme collettive europee : necessità di un potere sindacale su scala europea.

La dinamica dei salari dovrebbe essere lasciata alla contrattazione collettiva tra le parti sociali a livello europeo; per giungere ad un tale risultato è necessario continuare il lavoro appena intrapreso da parte dell'Esecutivo e degli stessi partners sociali e soprattutto promuovere la formazione di forti centrali sindacali, senza preclusioni, a livello comunitario. E' un'opera difficile e alla quale dovranno dedicarsi le organizzazioni sindacali stesse, ma essa è indispensabile e va favorita da parte dei poteri "pubblici comunitari". Oltre ai contatti più o meno informali che già tiene l'Esecutivo (e prima i singoli Esecutivi) e alla rappresentanza di alcune organizzazioni sindacali in seno al Comitato Economico e Sociale, è necessario far partecipare le parti sociali alla preparazione degli atti più importanti della politica comunitaria. E' questa per esempio una carenza del Primo Programma di politica economica a medio termine che non è stato sufficientemente discusso con le organizzazioni sindacali : si può riparare in futuro ricorrendo alla stretta collaborazione delle parti sociali nella fase di applicazione.

E' questo uno dei punti nei quali maggiormente si dovrebbe sentire in senso benefico l'adesione del Regno Unito con il decisivo apporto delle forti centrali sindacali inglesi.

Il Trattato unico potrebbe includere nella gerarchia delle fonti giuridiche le norme collettive formate a mezzo di convenzioni europee e contenere una disciplina generale delle stesse, cioè una sorta di norme sulla produzione, lasciando invece la fonte di produzione nell'accordo delle parti. Questo sarebbe a nostro avviso un altro degli elementi veramente nuovi del Trattato unico e della nuova Comunità integrata.

VI - Conclusioni

Il nuovo Trattato richiederà per il capitolo dedicato alla "politica sociale" una dura lotta da parte delle forze democratiche europee, ma essa sarà indispensabile per dare un'impronta particolarmente qualificante alla fusione delle Comunità.

Per il settore sociale, così come per tutti gli altri, ma forse per esso in modo tutto speciale, si rende indispensabile l'autonomia finanziaria della Comunità. Nel caso in cui

si continui a prevedere un Fondo Sociale particolare il nuovo Trattato dovrebbe fornire l'occasione per la creazione di un Fondo, non a carattere limitato come quello attuale, ma da utilizzare per il finanziamento dei diversi aspetti della politica sociale, e in particolare: politica dell'occupazione, orientamento e formazione professionale, politica di riconversione.

Il nuovo Trattato dovrebbe contenere una vera normativa sociale, conglobando quanto c'è già di positivo nei Trattati esistenti o quanto l'esperienza e la legislazione comunitaria attuale possono offrire, ma ampliando e sviluppando questi elementi con la previsione di concreti strumenti di applicazione, sul piano giuridico e finanziario, mettendo l'accento sulla politica dell'occupazione, con tutte le sue implicazioni, sulla politica di riconversione, su una vasta armonizzazione sociale in vari campi.

Il Parlamento Europeo potrà sin d'ora offrire il suo contributo preparando o favorendo la formazione di una disciplina comunitaria in vari settori della politica sociale. Ma perchè quest'ultima sia promossa e controllata efficacemente, nella sua applicazione da parte degli organi esecutivi, è indispensabile l'esistenza di un forte potere democratico che dovrebbe tradursi in accresciute funzioni del Parlamento Europeo e nella sua elezione a suffragio diretto e anche nella formazione di un efficiente potere sindacale europeo.

Bisognerà convincere l'opinione pubblica che, parlando di democratizzazione delle Comunità, non si tratta del comodo condimento di ogni minestra comunitaria ma di una condizione sine qua non di un ulteriore progresso nell'integrazione. Le forze europee veramente democratiche non possono più accettare l'integrazione ad ogni costo, ma solo un certo tipo di integrazione, che poi realizzi un certo tipo di Comunità europea.

L'esistenza di un potere democratico, effettivo, è la unica garanzia che l'integrazione si compia in modo organico ed equilibrato e, visto nella prospettiva di politica sociale, che il "sociale" sia presente nei vari settori economici e che questi non si sviluppino in senso divergente dall'interesse delle classi lavoratrici e dall'interesse generale.

---



## Allegato 1

Articoli dei 3 Trattati C.E.C.A., C.E.E. e C.E.E.A. riguardanti la politica sociale.

### Trattato C.E.C.A.

Preambolo; artt. 2,3,46,5<sup>o</sup> (tenore di vita; occupazione; miglioramento condizioni di vita nel progresso)

55 (ricerche, igiene e sicurezza del lavoro);

56, 54 e 46,4<sup>o</sup> (riconversione delle imprese e riqualificazione professionale dei lavoratori)

68 (salari); 69 (libera circolazione lavoratori).

### Trattato C.E.E.

Preambolo; art. 2 (miglioramento tenore di vita, condizioni occupazione, riduzione disparità tra regioni)

artt. 48-49 (libera circolazione dei lavoratori)

50 (scambio di giovani lavoratori)

51+121 (sicurezza sociale lavoratori migranti)

Titolo III Politica sociale - Capo I Disposizioni sociali :

artt. 117-122. In particolare; artt. 117-120 (armonizzazione sociale in vari settori : occupazione; diritto al lavoro e condizioni di lavoro; sicurezza sociale; protezione contro infortuni e malattie professionali; igiene del lavoro; diritto del lavoro; parificazione salari maschili e femminili; congedi retribuiti).

Art. 122 (relazione sociale annuale e altre relazioni su richiesta del Parlamento Europeo).

Cap. II Fondo Sociale Europeo: artt. 123-128. In realtà l'art. 128 riguarda la formazione professionale e va combinato con lo art. 41 (formazione professionale in agricoltura).

Esistono vari altri articoli nel Trattato C.E.E. che pure non essendo stati previsti specificamente per la materia sociale possono essere in essa largamente utilizzati. Ricordiamo per la loro importanza gli artt. 100-102 (ravvicinamento delle legislazioni) e 235 (possibilità di atti del Consiglio anche in casi non previsti nel Trattato).

Va aggiunto che tutte le politiche comuni, e si può dire un po' tutta la materia del Trattato, hanno riflessi sociali spesso importanti, come è stato riconosciuto espressamente dall'Esecutivo stesso.

Fonti essenziali

Trattati C.E.E., C.E.C.A., C.E.E.A.

Trattato sulla fusione per l'istituzione di una Commissione e di un Consiglio unico. (Trattato che istituisce un Consiglio unico ed una Commissione unica delle Comunità Europee).

IX Relazione generale sull'evoluzione della situazione sociale nella Comunità nel 1965 (dal 66/III-66-67).

X Relazione generale sull'evoluzione della situazione sociale nella Comunità nel 1966 (doc. 62/III/67-68).

Progetto di programma di politica economica a medio termine - Allegati (in particolare all.II).

Programma di politica economica a medio termine (1966-70) in Gazzetta Ufficiale n.79 del 25.4.1967.

Relazione ELSNER a nome della Commissione economica e finanziaria del Parlamento Europeo sulla proposta della Commissione della C.E.E. al Consiglio concernente il progetto di programma di politica economica a medio termine (doc. 129/1966-67).

Relazione PETRE a nome della Commissione sociale del Parlamento Europeo sulla politica di riconversione (aspetti sociali della riconversione) (doc. 51/1966-67).

Relazione DITTRICH-TROCLET a nome della Commissione sociale sulle prospettive della politica sociale europea in seguito alla sessione del Consiglio dei Ministri del 19 dicembre 1966. (doc. 171/66-67).

Relazione TROCLET a nome della Commissione sociale del Parlamento Europeo sugli aspetti sociali della fusione degli Esecutivi della Comunità (doc. 38/65-66).

Von der GROEBEN - von Boeckh, Kommentar zum EWC-Vertrag, Baden Baden Bonn 1958.

Wohlfarth ed altri, Die europaische Wirtschaftsgemeinschaft, Kommentar zum Vertrag, Berlin und Frankfurt, 1960.

Quadri, Monaco, Trabucchi ed altri: Commentario al Trattato C.E.E., Milano 1965 (ivi bibliografia).

Atti dei colloqui tenuti a Liège nel 1965 e nel 1967 :  
La fusion des Communautés Européennes La Haye, 1965 :  
La fusion des Communautés Européennes au lendemain des accords de Luxembourg, La Haye 1967.

Nella letteratura in materia di politica sociale rinviamo per un panorama sulle varie materie a TROCLET, Éléments de droit social européen, Bruxelles 1963

Trattato C.E.E.A.

Preambolo (aumento benessere; salvaguardia salute popolazione)

Capo III : Protezione sanitaria : artt. 30-39.

Capo VII : Controllo di Sicurezza : art. 77-85.

art. 96 (accesso agli impieghi qualificati nel settore nuclea-  
re)

All. I n. IV - Studio degli effetti nocivi delle radiazioni su-  
gli esseri umani.

---

iai ISTITUTO AFFARI  
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 10179  
24 APR. 1991

BIBLIOTECA