

## LA LIBERA CIRCOLAZIONE DEI LAVORATORI NELLA C.E.E.

Il Trattato di Roma del marzo 1957 che istituisce la Comunità Economica Europea contiene, oltre alle norme di carattere economico legate alla realizzazione del mercato comune, una serie di **disposizioni di politica sociale**, tra le quali quelle relative alla libera circolazione dei lavoratori rappresentano uno degli aspetti fondamentali (1).

In conseguenza delle diverse e più favorevoli condizioni giuridiche e amministrative in cui si svolgono i movimenti migratori nell'ambito dei paesi membri della CEE, si sono posti, e si porranno maggiormente in avvenire, tutta una serie di problemi umani e sociali provocati appunto dalla accresciuta libertà di circolazione dei lavoratori all'interno dell'area comunitaria. Alla soluzione di questi problemi sono impegnati ugualmente, da un lato, gli Stati membri e, dall'altro, la CEE, nell'ambito delle rispettive competenze e responsabilità.

A misura che tali problemi saranno risolti, non soltanto la situazione del lavoratore comunitario e della sua famiglia migliorerà notevolmente, ma sarà apportato anche un contributo indiretto alla elevazione giuridica e sociale dei lavoratori immigrati dei paesi associati e terzi che, per essere tali, sfuggono ai benefici delle provvidenze stabilite, sul piano comunitario, a favore dei cittadini dei paesi della CEE.

Si può avere un'idea dell'ampiezza del fenomeno se si considera che nel 1964 il numero dei lavoratori subordinati immigrati, occupati nella CEE, ammontava a circa due milioni, di cui circa un milione erano cittadini dei Sei e per la maggior parte

(1) In tema di politica sociale della CEE, si veda: *Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea — Commentario*, Giuffrè Editore, Milano 1965. In questa opera si segnala lo scritto del prof. LEVI-SANDRI, vice presidente della Commissione della CEE, concernente gli artt. 48-51 e 117-118. Cfr. anche: G. PETRILLI, *Politica sociale nelle comunità europee*, Giuffrè Ed., Milano 1960; G. FALCHI, *La politica sociale delle comunità europee*, in *Rassegna del Lavoro*, n. 9, settembre 1960; PETRILLI, LAMBERT, ARENA, RAMACCIOTTI, *La politica sociale della Comunità Economica Europea*, Giuffrè Ed., Milano 1960; LEON-ELI TROCLET, *Bilan social de l'Europe — Les problèmes sociaux de l'Europe des Six à la fin de la première étape*, in *Revue du Travail*, gennaio-febbraio e marzo 1962; J. J. RIBAS, *La politica sociale della CEE — Caratteristiche principali*, in *Aggiornamenti Sociali*, (marzo) 1965, pp. 175 ss.

italiani. Si trattava e si tratta di un complesso di lavoratori che, per diversi motivi, hanno abbandonato provvisoriamente o definitivamente il loro paese.

Sembra pertanto opportuno prendere in esame gli articoli del Trattato e le norme regolamentari che disciplinano la libera circolazione dei lavoratori, per potersi successivamente soffermare sui problemi sociali che tale libertà di circolazione pone.

## ASPETTI NORMATIVI

1. Le disposizioni relative alla libera circolazione dei lavoratori sono contenute negli articoli 48 e 49 del Trattato di Roma.

Il primo paragrafo dell'art. 48 stabilisce che « la libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità è assicurata al più tardi al termine del periodo transitorio » (2).

La realizzazione di questo obiettivo è fondamentale poichè è legata allo sviluppo della politica economica e sociale della Comunità; si mira da un lato ad assicurare una migliore ripartizione della mano d'opera nell'insieme dell'economia dei sei Stati membri, dall'altro ad elevare il livello di vita dei lavoratori nella misura in cui esso possa facilitare il pieno impiego. In ogni caso, « i movimenti di mano d'opera non dovrebbero di norma effettuarsi sotto la spinta della costrizione economica, ma dovrebbero rappresentare uno dei mezzi per garantire al lavoratore la possibilità di migliorare le proprie condizioni di vita e di

---

(2) L'art. 48 del Trattato di Roma stabilisce:

« 1. La libera circolazione dei lavoratori della Comunità è assicurata al più tardi al termine del periodo transitorio.

« 2. Essa implica l'abolizione di qualsiasi discriminazione, fondata sulla nazionalità, tra i lavoratori degli Stati membri, per quanto riguarda l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro.

« 3. Fatte salve le limitazioni giustificate da motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica, essa importa il diritto:

a) di rispondere a offerte di lavoro effettive,  
b) di spostarsi liberamente a tal fine nel territorio degli Stati membri,

c) di prendere dimora in uno degli Stati membri al fine di svolgere un'attività di lavoro, conformemente alle discipline legislative, regolamentari e amministrative che disciplinano l'occupazione dei lavoratori nazionali;

d) di rimanere, a condizioni che costituiranno l'oggetto di regolamenti di applicazione stabiliti dalla Commissione, sul territorio di uno Stato membro, dopo aver occupato un impiego.

« 4. Le disposizioni del presente articolo non sono applicabili agli impieghi nella pubblica amministrazione ».

L'art. 49 afferma:

« Fin dall'entrata in vigore del presente Trattato, il Consiglio stabilisce, su proposta della Commissione e previa consultazione del Comitato economico e sociale, mediante direttive o regolamenti, le misure necessarie per attuare progressivamente la libera circolazione dei lavoratori, quale è definita dall'articolo precedente [...] ».

lavoro e di agevolare in tal modo il suo progresso sociale » (3).

La libera circolazione dei lavoratori, inoltre, è una delle condizioni essenziali per il buon funzionamento del mercato comune europeo. Ciò viene chiaramente affermato nell'art. 3 del Trattato (4).

Non si tratta, quindi, di « una conseguenza secondaria, un semplice corollario della soppressione delle barriere doganali, ma [di] un aspetto a sè stante dell'integrazione economica, che si affianca, in stretta connessione ed interdipendenza, a quelli della libera circolazione delle merci, dei servizi e dei capitali e insieme a questi si pone come base della politica comunitaria. La quale politica, se deve tendere ad eliminare gli squilibri esistenti nella situazione economico-sociale dei paesi della Comunità, non può ignorare il ruolo preponderante che in tali squilibri giuoca la difforme ripartizione territoriale delle capacità produttive e delle disponibilità di mano d'opera. La liberalizzazione del mercato del lavoro si pone così — alla stessa stregua delle misure che il Trattato prevede per migliorare la mobilità professionale dei lavoratori — come valido e necessario strumento di una politica comunitaria dell'impiego, suscettibile di fornire un contributo considerevole alla promozione sociale dei lavoratori, che dovrà accompagnarsi all'equilibrata espansione economica dei paesi membri » (5).

2. Sulla base degli articoli 48 e 49, la Commissione preparò e fece approvare dal Consiglio, in data 16 agosto 1961, il Regolamento n. 15 relativo alle prime misure per la realizzazione della libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità. Tale Regolamento è stato successivamente sostituito dal Regolamento n. 38/64, approvato dal Consiglio il 25 marzo 1964 (6).

(3) Dal « parere » sui fondamenti di una politica di libera circolazione dei lavoratori, emesso il 25 febbraio 1965 dal Comitato consultivo per la libera circolazione dei lavoratori della CEE.

(4) L'art. 3 fissa che « l'azione della Comunità importa, alle condizioni e secondo il ritmo previsto dal presente Trattato: [...] c) l'eliminazione fra gli Stati membri degli ostacoli alla libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali [...] ». Lo stesso art. 3 proclama la libera circolazione delle merci.

(5) L. LEVI SANDRI, *La libera circolazione dei lavoratori nei paesi della Comunità Europea*, in *Bollettino della CEE*, giugno 1961, p. 5.

(6) In base all'art. 189 del Trattato, per l'assolvimento dei loro compiti e alle condizioni contemplate dal Trattato stesso, il Consiglio e la Commissione stabiliscono regolamenti e direttive, prendono decisioni e formulano raccomandazioni o pareri. Il regolamento ha portata generale. Esso è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri. La direttiva vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi. La decisione è obbligatoria in tutti i suoi elementi per i destinatari in essa designati. Le raccomandazioni e i pareri non sono vincolanti.

Il Regolamento n. 15, sopra ricordato, è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee, n. 57, del 26 agosto 1961. Il Regolamento n. 38/64, relativo alla libera circolazione dei lavoratori allo interno della Comunità, è stato pubblicato, invece, sulla Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee, n. 62, del 17 aprile 1964.

a) La prima parte del Regolamento fissa le norme che presiedono all'ingresso ed all'occupazione dei lavoratori e loro famiglie. Il principio fondamentale è che «ogni cittadino di uno Stato membro ha il diritto di occupare un impiego subordinato sul territorio di un altro Stato membro», sulla base delle norme regolamentari. Mentre il Regolamento n. 15 si applicava soltanto ai lavoratori permanenti, l'attuale riguarda l'insieme dei lavoratori subordinati, compresi i lavoratori stagionali, i «frontalieri», gli artisti ed i musicisti. Potranno beneficiare di tale Regolamento anche i lavoratori subordinati che accompagnano un prestatore di servizi o effettuano la prestazione per suo conto, quando la attività sia liberalizzata nel quadro del Programma generale per la soppressione delle restrizioni alla libera prestazione dei servizi, adottato dal Consiglio il 18 dicembre 1961.

Il nuovo Regolamento abbandona il criterio della priorità del mercato nazionale del lavoro — affermato nel precedente — cosicchè i lavoratori ottengono, in linea di principio, **uguale diritto di accesso agli impieghi su tutto il territorio della Comunità**. Tuttavia, per evitare che alcune regioni vedano minacciato il loro equilibrio o che si aggravino le crisi che potrebbero subire alcune professioni, uno Stato membro, ove lo ritenga necessario, potrà, a titolo provvisorio, mantenere o ripristinare entro certi limiti la priorità del mercato nazionale del lavoro, con l'obbligo di comunicare la sua decisione alla Commissione e indicare le ragioni che la giustificano.

Anche le norme concernenti la *proroga dell'impiego* sono state modificate in rapporto a quelle del Regolamento n. 15. Il nuovo ha ridotto da quattro anni a due il termine per l'assimilazione del lavoratore straniero a quello del paese d'impiego. Questo significa che il lavoratore, che è stato occupato sullo stesso territorio per due anni, riceve un permesso di lavoro permanente che attesta il suo diritto di esercitare qualunque professione subordinata alle stesse condizioni dei lavoratori nazionali.

Dal punto di vista dell'*eguaglianza di trattamento*, le norme più importanti sono quelle concernenti il *diritto di voto e di eleggibilità* agli organi di rappresentanza dei lavoratori nell'impresa. I lavoratori avevano ottenuto, come prima tappa, il diritto di voto, ma non il diritto di eleggibilità. Nel nuovo Regolamento è stato loro accordato il diritto di eleggibilità quando essi soddisfino le condizioni richieste ai lavoratori nazionali e possano comprovare di aver lavorato per tre anni nella stessa impresa. Infine, il lavoratore cittadino di uno Stato membro, regolarmente occupato sul territorio di un altro Stato membro, gode degli stessi diritti e degli stessi vantaggi dei lavoratori cittadini di tale Stato per tutto ciò che riguarda il conseguimento di un alloggio.

Per quanto concerne le *famiglie dei lavoratori*, il Regolamento n. 15 conferiva al lavoratore il diritto di farsi accompagnare o raggiungere dal coniuge e dai figli minori. D'ora in poi, tale diritto è esteso agli ascendenti e discendenti a carico dei lavoratori. Inoltre, gli Stati membri dovranno favorire l'ammissione di qualsiasi componente la famiglia del lavoratore che sia a carico e viva sotto lo stesso tetto. Occorre precisare, tuttavia, che l'ammissione della famiglia è vincolata all'ob-

bligo, per il lavoratore, di disporre di un alloggio considerato normale per i lavoratori nazionali della regione ove presta la sua opera.

b) La **seconda parte** del Regolamento concerne le disposizioni per mettere in contatto e compensare le offerte e le domande di lavoro e tratta delle funzioni dei servizi dell'occupazione degli Stati membri e della Commissione.

c) La **terza parte** contiene le disposizioni per la creazione ed il funzionamento degli organismi incaricati di assicurare una stretta collaborazione tra gli Stati membri in materia di libera circolazione e di occupazione dei lavoratori. Si tratta, da un lato, del **Comitato consultivo**, incaricato di assistere la Commissione nell'esame delle questioni sollevate, in materia di libera circolazione e di occupazione dei lavoratori, dall'applicazione del Trattato e dalle disposizioni adottate per la sua attuazione; dall'altro, del **Comitato tecnico**, incaricato di assistere la Commissione nel preparare, promuovere e seguire nei loro risultati tutti i lavori ed i provvedimenti di carattere tecnico per l'esecuzione del Regolamento e delle eventuali disposizioni complementari.

#### ASPETTI UMANI E SOCIALI

Nessuno può dubitare che l'applicazione dei regolamenti sulla libera circolazione faciliti al massimo i movimenti di manodopera all'interno della Comunità, come pure che i lavoratori interessati e le loro famiglie dispongano di una valida copertura giuridica. Tuttavia, lo spostamento dei lavoratori e delle loro famiglie pone dei gravi problemi che non si possono risolvere soltanto attraverso l'applicazione meccanica delle disposizioni amministrative. Così, a lato della creazione della regolamentazione giuridica, si rendeva necessario procedere parallelamente alla realizzazione delle **infrastrutture sociali**. Quest'ultimo problema non è sfuggito all'attenzione della Commissione della CEE e, contemporaneamente alle iniziative prese per rendere operanti gli articoli 48 e 49 del Trattato, altra azione si è svolta per portare a soluzione i problemi più importanti dal punto di vista umano e sociale, connessi alla libera circolazione (7).

I problemi affrontati finora possono, sostanzialmente, essere raggruppati nelle seguenti categorie e cioè: a) i **servizi sociali**; b) gli **alloggi**; c) la **sicurezza sociale** e le **malattie professionali**.

---

(7) I problemi dell'adattamento e della integrazione sociale del lavoratore migrante e della sua famiglia, sono stati discussi, nel 1964, in occasione della VI Conferenza dei ministri competenti delle questioni familiari, alla quale parteciparono, oltre ai paesi della CEE, la Svizzera, l'Austria, l'Inghilterra e la CEE (quest'ultima a titolo di osservatore).

## I servizi sociali.

1. E' indubbio che uno dei problemi fondamentali, legato ai movimenti dei lavoratori sul piano europeo, sia quello rappresentato dall'**assistenza ai lavoratori** stessi sia nel paese di partenza che in quello di arrivo. Questa funzione viene svolta dai servizi sociali, organismi alcuni di carattere privatistico e di emanazione diversa, altri di carattere pubblicistico. Il ruolo che essi svolgono è quanto mai importante perchè rappresentano le « infrastrutture » capaci di assicurare ai lavoratori l'assistenza di cui avessero bisogno.

A partire dal momento in cui fu proceduto alla predisposizione del primo regolamento sulla libera circolazione dei lavoratori (il n. 15), la Commissione si preoccupò di accertare, attraverso un'inchiesta condotta nei sei Paesi membri della CEE, la situazione di tali organismi in rapporto, appunto, all'applicazione degli articoli 48 e 49 del Trattato. L'inchiesta mise in evidenza l'opportunità di un intervento della CEE nei confronti degli Stati membri al fine di esortarli a prendere dei provvedimenti per meglio adeguare la struttura esistente alle nuove esigenze poste dalla libera circolazione. Tale intervento fu effettuato nel 1962 attraverso una « **raccomandazione** » (8) il cui contenuto, seppure di carattere generale, date le diversità di struttura dei servizi sociali nei diversi paesi, permetteva tuttavia, qualora applicato, di avviare a soluzione i problemi emersi dall'inchiesta citata.

Il documento afferma anzitutto la **necessità che siano stimolati e favoriti**, specie mediante un appropriato aiuto finanziario, **lo sviluppo e, ove occorra, l'istituzione di servizi sociali** dotati di mezzi e di personale adeguati, col compito di aiutare i lavoratori e le loro famiglie che si spostano nella Comunità. Questi servizi, statali, parastatali o privati, dovranno essere istituiti in funzione delle reali necessità e la loro assistenza dovrà essere prestata gratuitamente ai beneficiari. La loro attività dovrà estendersi a tutte le categorie di lavoratori, compresi gli stagionali e i « frontalieri ».

Larga parte è data alle funzioni che i servizi sociali dovrebbero svolgere in favore dei lavoratori e delle loro famiglie prima della partenza dal paese di origine ed all'arrivo nel paese ospitante. Si chiede, in particolare, di assistere e consigliare opportunamente — nella fase di decisione e preparazione — il lavoratore che intenda assumere una occupazione in un altro paese della Comunità; di prendere tutte le iniziative atte a facilitarli i primi contatti con il paese d'occupazione; di vigilare sull'insediamento del lavoratore nella nuova residenza e sulla

---

(8) Cfr. Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee, n. 75, del 16 agosto 1962: « Raccomandazione rivolta agli Stati membri in materia di attività dei servizi sociali nei confronti dei lavoratori che si spostano nella Comunità ».

sua integrazione nel nuovo ambiente; di assicurargli i necessari collegamenti con i servizi e organi competenti del paese ospitante; di favorire, per quanto possibile, la riunione della famiglia.

Altri aspetti della « raccomandazione » riguardano la cooperazione, nell'ambito di ciascun Stato, fra i servizi sociali aventi competenza specifica nei problemi dei movimenti migratori e gli altri servizi sociali e la formazione del personale addetto a tali servizi specializzati. Infine, viene raccomandata una cooperazione permanente fra i servizi sociali dei paesi interessati, mediante l'istituzione di organi di collegamento fra i servizi sociali del paese di origine dei lavoratori e quelli del paese ospitante.

2. In merito alla sua applicazione da parte degli Stati membri, va ricordato che la « raccomandazione » in parola è stata accolta con notevole interesse e dei risultati positivi sono stati già raggiunti (9).

Sulla base di informazioni raccolte presso gli organismi nazionali competenti, è possibile fornire una indicazione sommaria sullo stato di applicazione della « raccomandazione » (10).

Alcuni nuovi organismi sono stati creati con attribuzioni precise nel campo dell'assistenza sociale a favore dei lavoratori migranti. In Francia, con decreto n. 64-356 del 24 aprile 1964, il Fondo di Azione Sociale (FAS), che estende la propria competenza all'insieme dei lavoratori stranieri, è nello stesso tempo l'organo essenziale di esecuzione e di finanziamento della politica sociale elaborata in seno al « Comitato interministeriale della popolazione e della famiglia » in campo demografico e soprattutto delle migrazioni. Il FAS dipende dal Primo Ministro, ma i diversi Ministeri interessati partecipano alla sua gestione. Esso è competente — tra l'altro — per le questioni di alloggio degli stranieri e loro famiglie, l'azione educativa per giovani e adulti e l'assistenza sociale per favorire l'adattamento.

Nei Paesi Bassi è stata creata, con decreto 10 settembre 1964, la « Commissione consultiva e di collegamento per l'assistenza ai lavoratori stranieri ». La Commissione, di cui fanno parte rappresentanti governativi ed esperti privati, ha per compito soprattutto di dare il proprio parere in merito alla politica da praticare in tema di accoglienza e assistenza. Nel gennaio 1965 è pure stata creata la « Fondazione per l'assistenza ai lavoratori stranieri », incaricata principalmente di coordinare l'attività dei servizi sociali privati che esercitano la loro attività in quel campo.

Per la Germania si ricordano, oltre all'attività del « gruppo di lavoro » creato dal Ministero federale dell'interno, i Comitati sempre più numerosi, organizzati a livello dei Länder, dei Comuni o Consorzi di Comuni, per l'incoraggiamento e il coordinamento dell'assistenza ai lavoratori stranieri, Comitati che comprendono in ogni caso le Associazioni private competenti in questo settore.

Nel Lussemburgo il Comitato di assistenza sociale ai lavoratori stranieri, creato nel 1963, ha svolto una assai notevole attività in tutti i

(9) Cfr. Relazioni sull'evoluzione della situazione sociale della Comunità nel 1963 e nel 1964 - capitolo IX.

(10) Elementi più dettagliati e numerici sono contenuti in un documento in corso di diffusione da parte della CEE.

settori; come, nel *Belgio*, i *Comitati provinciali di accoglienza*. In particolare, va sottolineato lo studio dettagliato che il *Comitato di Liegi* ha realizzato come base per l'impostazione dei propri programmi di attività.

Si può dire che, seppure l'imponenza dei bisogni renda ancora necessari molti sforzi, in tutti i paesi si è verificato un **progresso, sul piano quantitativo e qualitativo, dei servizi sociali destinati ai migranti**. Vi ha sicuramente contribuito l'aumento dei finanziamenti di carattere pubblico che ha permesso il potenziamento dei servizi stessi, mediante soprattutto il reclutamento di personale qualificato. Per ciò che concerne l'Italia, questo sforzo, oltre che all'interno, si è realizzato anche all'estero. Sono stati infatti riorganizzati e potenziati gli uffici di servizio sociale presso i Consolati, nel quadro della legge 20 maggio 1964, n. 346, e sono stati anche creati appositi « Uffici lavoro e assistenza sociale » presso le rappresentanze diplomatico-consolari in alcuni paesi a forte immigrazione italiana.

3. Quanto alle **attività**, estremamente varie, **dei servizi sociali**, esse possono consistere in prestazioni assistenziali, amministrative, di carattere medico-sociale o culturale, ma possono implicare anche un aiuto psico-sociale individualizzato o un lavoro di gruppo tecnicamente effettuato; sono particolarmente competenti, in questi casi, i servizi sociali specializzati. Fra le attività esercitate o promosse dai servizi sociali, un posto di rilievo occupa dovunque **l'insegnamento della lingua** del posto ai lavoratori stranieri ed ai membri delle loro famiglie. In *Francia*, ad esempio, dove esistono da tempo corsi di lingue, distinti in corsi di adattamento linguistico, di recupero e serali, pubblici o privati (questi generalmente sovvenzionati dallo Stato), funzionano ora regolarmente (in ragione di tre sessioni all'anno) anche le iniziative audio-visive precedentemente attuate solo a titolo di esperimento.

Per ciò che riguarda il **problema del tempo libero**, che riceve dovunque la massima attenzione, si riscontra in *Germania* un numero particolarmente elevato di centri destinati ai lavoratori stranieri: vi funzionano attualmente 120 centri sociali, aperti in permanenza, e 177 centri ricreativi; molti altri centri sono in corso di organizzazione.

Un posto di primo piano occupa in tutti i paesi **l'azione per la riunione delle famiglie**, riunione che, se trova un ostacolo nella deficienza di alloggi, ha anche ricevuto incoraggiamenti positivi: significativa è, ad esempio, la decisione adottata nel *Belgio* di accordare — a partire dal gennaio 1965 — ai capi di famiglia stranieri, aventi almeno tre figli a carico, un'indennità pari al 50% delle spese dei membri della loro famiglia che li hanno raggiunti in Belgio.

**L'informazione dei lavoratori migranti**, prima della loro partenza e nel paese di accoglienza, continua a ricevere la massima attenzione. I vari paesi contano già numerose iniziative anche in

tema dei programmi radio-televisivi per i lavoratori stranieri. Da qualche tempo si constata anche uno sforzo, nei paesi di accoglienza, per fornire, con gli stessi mezzi, alla popolazione locale, un'informazione adeguata sugli aspetti che caratterizzano i paesi e i modi di vita dei lavoratori che essa ospita.

Sul piano della collaborazione e del **coordinamento fra servizi sociali** all'interno di ciascun paese, sono proseguiti gli sforzi già intrapresi, appoggiati anche dai succitati nuovi organismi. Per la cooperazione fra i competenti servizi sociali dei diversi paesi, l'azione al riguardo si è pure notevolmente intensificata. Fra le esperienze di cooperazione bilaterale, vanno citati in particolare i servizi per l'assistenza sociale ai lavoratori italiani, recentemente organizzati in Francia ed in Germania, in base ad accordi intervenuti fra le organizzazioni sindacali del posto e analoghe organizzazioni italiane. Il Governo italiano appoggia finanziariamente queste iniziative (11).

### Gli alloggi.

Occorre premettere che, a differenza della CECA, la Comunità Economica Europea non possiede i mezzi finanziari per incoraggiare sotto forme diverse (prestiti a lunga scadenza, interventi finanziari per ridurre il tasso di interesse, ecc.) la costruzione di case per i lavoratori.

In queste condizioni, l'azione è stata indirizzata verso due obiettivi principali: a) stimolare e **sensibilizzare gli ambienti responsabili nazionali** al problema degli alloggi dei lavoratori; b) prendere delle **iniziative particolari** per quel che concerne gli alloggi dei lavoratori che si spostano nell'ambito della Comunità.

Per quanto attiene al primo aspetto, che incide tuttavia sul secondo, si ricorda, in modo particolare, il « **Colloquio sulla politica dell'edilizia sovvenzionata** » che ha avuto luogo a Bruxelles nel dicembre del 1963 (12). Il « Colloquio » aveva lo scopo di porre a confronto, nell'ambito di gruppi di esperti, i metodi seguiti per valutare il fabbisogno di alloggi, di analizzare la

---

(11) Vanno ricordati anche i due programmi di borse, realizzati dalla CEE nel 1963 e 1964, in favore degli assistenti sociali impegnati nei servizi sociali dei lavoratori migranti dei sei Paesi della Comunità, per permettere loro di effettuare degli « stages » in un paese diverso dal proprio, allo scopo di approfondire la conoscenza dei problemi in questione. Un terzo programma è in fase di attuazione.

(12) L'azione della Commissione, in questo settore, non si è esaurita nel Colloquio suddetto, ma già in precedenza vari studi erano stati effettuati. Ricordiamo, ad esempio, uno studio sul finanziamento degli alloggi, quello sul costo del credito alla costruzione, uno studio sull'abitato rurale. Inoltre, attraverso delle riunioni periodiche di esperti, la Commissione ricava degli elementi di giudizio sulla politica dell'edilizia perseguita nei paesi della CEE, che, generalmente, trovano la loro formulazione nel capitolo « edilizia sovvenzionata » della « Relazione annuale sulla situazione sociale nella Comunità ».

domanda di alloggi e la sua solvibilità, nonché di studiare i criteri di attribuzione degli alloggi sociali in affitto. Tra i vari problemi sollevati, vanno posti in risalto quello dell'alloggio dei lavoratori migranti e quello delle misure da prendere per la eliminazione delle abitazioni malsane.

Per avviare a soluzione il problema degli alloggi dei lavoratori migranti, l'azione della Commissione è stata più diretta. Una prima fase è stata caratterizzata da un'inchiesta svolta in tre Paesi della Comunità — la Francia, il Belgio e la Repubblica Federale di Germania — le cui finalità si limitavano a: 1) individuare, attraverso lo studio delle norme legislative e regolamentari relative all'alloggio, le eventuali discriminazioni tra cittadini e stranieri; 2) permettere, tramite indicazioni raccolte presso un certo numero di personalità e di organismi-chiave (Ministeri interessati, Consolati, rappresentanti dei sindacati e dei servizi sociali, ecc.), di farsi un'idea dei problemi derivanti dalla situazione degli alloggi dei lavoratori migranti e delle soluzioni apportate ai problemi stessi; 3) verificare e, in certa misura, controllare, con un'inchiesta-pilota presso un ristretto campione di lavoratori migranti, la portata delle norme legislative vigenti e il significato dei risultati dell'indagine svolta presso le persone e gli organismi-chiave, fornendo dati concreti, anche se non rappresentativi, sulle condizioni materiali di alloggio dei lavoratori in questione.

Le conclusioni di questa inchiesta, unitamente agli elementi raccolti in occasione del « Colloquio » menzionato e degli studi effettuati sul piano finanziario cui abbiamo accennato, hanno permesso alla Commissione di adottare, il 7 luglio 1965, una « raccomandazione » relativa all'alloggio dei lavoratori e delle loro famiglie che si trasferiscono all'interno della Comunità (13).

La « raccomandazione », estremamente importante, considerati i fini sociali che persegue, si divide in due parti: la motivazione e la raccomandazione propriamente detta. Nella prima parte, la Commissione spiega i motivi che l'hanno indotta a prendere l'iniziativa in questione; nella seconda parte, formula i voti ai quali i governi responsabili dovrebbero dare un seguito. Ricordiamo, infatti, che le raccomandazioni non hanno valore cogente; ma si può constatare che, nella grande maggioranza dei casi, gli Stati membri si sforzano di applicare questo strumento di intervento della Commissione.

Nel caso in questione, la base giuridica va cercata nelle disposizioni del Trattato concernenti la libera circolazione (artt. 48 e 49), nel Regolamento n. 38/64 sulla libera circolazione dei lavoratori e, particolarmente, nell'art. 155 del Trattato stesso che suona così: « La Commissione [...] al fine di assicurare il funzionamento e lo sviluppo del mercato comune nella Comunità [...] formula raccomandazioni o pareri nei settori definiti dal presente Trattato, quando questo esplicitamente lo preveda ovvero quando la Commissione lo ritenga necessario ».

---

(13) Cfr. Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee, n. 137, del 27 luglio 1965.

In tale « raccomandazione » la Commissione richiama l'attenzione degli Stati membri sull'opportunità di tener conto dei movimenti migratori, tanto nel calcolo dei fabbisogni attuali e futuri di alloggi, quanto nei programmi di finanziamento degli alloggi stessi. Gli Stati, inoltre, sono invitati a segnalare tutte le misure destinate, da una parte, a sopprimere le discriminazioni dirette o indirette per quanto riguarda il principio di uguaglianza in materia di accesso all'alloggio, prescritto dal Regolamento n. 38, e dall'altra, a migliorare le condizioni di alloggio dei lavoratori interessati, tenuto conto delle norme nazionali e internazionali vigenti in materia.

Viene raccomandato, anche, lo sviluppo di una cooperazione finanziaria tra gli Stati membri al fine di promuovere la costruzione di alloggi (specialmente nelle regioni in cui sussistano situazioni di penuria o nelle quali sia prevista una forte immigrazione) e si ricorda che, in materia e quando ricorrano le condizioni statutarie, può essere chiesto un intervento della Banca europea per gli investimenti.

Si fa presente poi la necessità di una precisa azione d'informazione presso i lavoratori che debbono trasferirsi, relativamente alle reali condizioni ed alle possibilità che essi troveranno, in materia di alloggio, nel paese ospitante, specie per quanto riguarda la riunione delle famiglie.

Infine, nel caso in cui il datore di lavoro fornisca l'alloggio, viene chiesto che le condizioni relative siano precisate con chiarezza, in particolar modo per quanto attiene alla cessazione della occupazione dell'alloggio alla scadenza del contratto di lavoro.

La materia trattata nella « raccomandazione » in parola è vasta, come appare già dalle indicazioni sintetiche fornite. E' superfluo sottolineare che, dato il breve periodo di tempo intercorso dalla sua emanazione, non è possibile fare un bilancio del grado di applicazione che essa ha avuto nei paesi della CEE.

### **La sicurezza sociale e le malattie professionali.**

1. Il problema della sicurezza sociale dei lavoratori migranti all'interno della Comunità, è stato oggetto di una regolamentazione particolare. Si tratta, infatti, di un aspetto importante delle garanzie che il lavoratore è in diritto di attendersi allorché lascia il suo paese. L'assenza di coordinazione effettiva delle legislazioni dei differenti Stati della Comunità poteva avere delle conseguenze gravi per il lavoratore desideroso di espatriare. Questo problema fu attentamente studiato dagli autori del Trattato di Roma, che all'art. 51 ha fissato le norme di base per gli ulteriori sviluppi.

*Recita questo articolo: « Il Consiglio, con deliberazione unanime, su proposta della Commissione, adotta in materia di sicurezza sociale le misure necessarie per l'instaurazione della libera circolazione dei la-*

*voratori, attuando in particolare un sistema che consenta di assicurare ai lavoratori migranti ed ai loro aventi diritto: a) il cumulo di tutti i periodi presi in considerazione dalle varie legislazioni nazionali, sia per il sorgere e la conservazione del diritto alle prestazioni sia per il calcolo di queste; b) il pagamento delle prestazioni alle persone residenti nei territori degli Stati membri ».*

Nel frattempo, una **Convenzione europea di sicurezza sociale**, elaborata con l'assistenza dell'Ufficio Internazionale del Lavoro, per iniziativa dell'Alta Autorità della CECA, venne firmata a Roma il 7 dicembre 1957 dai governi degli Stati membri, i quali, a norma dell'art. 69 del Trattato istitutivo della CECA, si erano impegnati ad eliminare gli ostacoli alla circolazione della mano d'opera, che potessero derivare dalle legislazioni internazionali in materia di sicurezza sociale. Questa Convenzione non avrebbe però potuto entrare in vigore che dopo la sua ratifica da parte dei Parlamenti dei sei Stati membri.

Poichè l'art. 51 del Trattato di Roma prevedeva l'istituzione di misure simili a quelle contemplate dalla Convenzione, misure che — essendo incluse in un Trattato già ratificato dai Parlamenti dei sei paesi — potevano venire adottate mediante una procedura comunitaria, la Commissione propose al Consiglio di commutare la Convenzione in regolamento. Da queste procedure ebbero origine i **Regolamenti n. 3 e n. 4**, pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee del 16 dicembre 1958 ed entrati in vigore il 1° gennaio 1959, per l'applicazione dei quali venne costituita una « **Commissione amministrativa** » formata da rappresentanti dei Ministeri interessati dei paesi membri. Il segretariato di tale Commissione è assicurato dai servizi della CEE.

I principi fondamentali, cui si ispirano le norme contenute nei regolamenti suddetti, sono:

a) Eguaglianza di diritti in materia di sicurezza sociale. Ciò significa che le persone di uno Stato membro residenti nel territorio di un altro Stato membro vengono sottoposte agli obblighi della sicurezza sociale nel secondo paese, alle stesse condizioni dei nazionali.

b) Totalizzazione dei periodi di assicurazione o di impiego. Qualunque sia il paese dove risiede, l'assicurato mantiene l'integralità dei suoi diritti alle prestazioni.

c) Possibilità di trasferire certe prestazioni in un altro paese. Si tratta, particolarmente, degli assegni familiari e delle indennità malattia per i membri della famiglia rimasti nel paese di origine.

Infine, le disposizioni di questi due regolamenti concernono i differenti rischi coperti dalle assicurazioni sociali e cioè: malattia, maternità, invalidità, vecchiaia, prestazioni ai superstiti, infortuni sul lavoro e malattie professionali, assegni familiari, disoccupazione.

Diversi miglioramenti sono stati già apportati a tali regolamenti e, dal 1° febbraio 1964, anche i lavoratori « frontaliere » e stagionali sono stati coperti da regolamenti complementari (14).

L'incidenza esercitata nella Comunità da tale regolamentazione può essere valutata anche in base ai movimenti di fondi originati dal versamento delle prestazioni. Sulla base di dati relativi al 1962 e concernenti i soli lavoratori permanenti, si può ritenere che l'applicazione dei Regolamenti sulla sicurezza sociale dei lavoratori migranti comporti un movimento di fondi dell'ordine di 3 miliardi di Fr. b. (pari a 60 milioni di unità di conto) (15).

2. Per completare la rassegna delle iniziative prese, in favore dei lavoratori migranti, sul piano della sicurezza sociale, una parola va detta sulla « Raccomandazione della Commissione agli Stati membri per l'adozione di una **lista europea delle malattie professionali** » (16).

Il Trattato di Roma, all'art. 117, esprime la volontà degli Stati membri di « promuovere il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro della mano d'opera che consenta la loro parificazione nel progresso » e, all'art. 118, dichiara espressamente che la Commissione della CEE ha il compito di promuovere una stretta collaborazione tra gli Stati membri nel campo sociale, in particolare per le materie riguardanti — fra l'altro — la sicurezza sociale e la protezione contro le malattie professionali.

In materia di malattie professionali, la legislazione dei sei paesi della Comunità si basa sul sistema detto « della lista », che consiste nell'enumerare a scopo limitativo le malattie delle quali si riconosce l'origine professionale. Tale sistema è raccomandato dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro nelle sue convenzioni del 1925 (n. 18) e del 1934 (n. 42).

Le liste di malattie che figurano nelle sei legislazioni differiscono per varie ragioni: diversità di nomenclatura, differenze nelle condizioni di applicazione dell'assicurazione, scarsa importanza o addirittura inesistenza — secondo i paesi — di talune categorie di attività industriali o agricole. Tali difformità avrebbero potuto dar luogo a notevoli divergenze nelle garanzie accordate ai lavoratori, sia per la prevenzione delle malattie professionali che per il loro indennizzo. Costituivano, inoltre, un ostacolo alla possibilità di effettuare valide comparazioni, particolarmente di ordine statistico, per quanto riguarda l'applicazione delle legislazioni dei paesi della Comunità.

(14) Su questo argomento, si veda lo studio di J. J. RIBAS, citato alla nota 1.

(15) Cfr. CEE - Commissione - Relazione sull'evoluzione della situazione sociale nella Comunità nel 1963 - Bruxelles - luglio 1964 - cap. VII. (Si ricorda che il franco belga corrisponde a L. 12,50 e l'unità di conto a L. 625).

(16) Cfr. Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee, n. 80, del 31 agosto 1962.

Appariva quindi auspicabile che gli Stati membri adottassero una **lista europea uniforme delle malattie** o degli agenti che possono provocarle, al fine di realizzare una prima tappa verso l'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di protezione contro le malattie professionali e di indennizzo delle loro conseguenze dannose. Le tappe successive potranno riguardare sia le condizioni per la concessione degli indennizzi che i livelli delle prestazioni.

Da un'analisi approfondita delle liste nazionali, sia generali che riguardanti specificamente l'agricoltura, in alcuni Stati membri, si rilevò che era possibile riunire in un'unica lista, classificandoli secondo la loro natura, le malattie o agenti che attualmente figurano in una o più liste nazionali, potendo gli Stati membri adottare tale lista secondo la procedura in vigore in ciascun paese.

In conseguenza, la Commissione della CEE predispose ed inviò ai paesi membri la « raccomandazione » in questione chiedendo, tra l'altro, di introdurre nelle loro disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative alle malattie professionali, la lista europea delle malattie professionali allegata alla « raccomandazione » stessa (17), da valere come lista delle malattie professionali che possono dar luogo a indennizzo in base alla loro legislazione, completando a tal fine la lista nazionale o le tabelle delle malattie professionali indennizzabili.

Inoltre, è stato chiesto di collaborare a tale armonizzazione procedendo, tramite la Commissione, a scambi di informazioni di carattere medico, scientifico e tecnico relative a casi di malattie professionali che siano stati effettivamente indennizzati in uno o più Stati.

\*

Da quanto abbiamo esposto nelle pagine che precedono, appare evidente lo sforzo effettuato da parte della Commissione della CEE per portare a soluzione i principali problemi umani e sociali dei lavoratori che si spostano nella Comunità.

Certamente altri problemi sussistono, di carattere eminentemente sociologico, che richiedono l'attenzione degli organismi responsabili. Tutti ne siamo coscienti. Pensiamo, per esempio, ai problemi della scuola.

E' appunto per affrontare tutti i diversi aspetti dei problemi umani dei lavoratori in questione, per studiarli, e per individuare le possibili soluzioni, che saranno intensificati gli studi e le ricerche in questo particolare settore della vita sociale.

**Carlo Ramacciotti**

---

(17) Tale lista è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale di cui alla nota precedente.