

La mano d'opera e il Mercato Comune

1. - Delle tre libertà che sostengono l'edificio ideale del Mercato Comune Europeo, e cioè la libera circolazione delle merci, dei capitali e delle persone, quest'ultima è indubbiamente la meno consistente e la più reticente.

Poichè, per contro, i problemi dell'occupazione e della disoccupazione dominano tutto il processo di sviluppo dell'economia italiana, è opportuno cercare di chiarire obiettivamente come questi problemi vengano posti e risolti nel Trattato di Roma che istituisce la Comunità Economica Europea (C.E.E.).

L'importanza vitale che la materia ha per l'Italia consiglia di non limitarsi all'illustrazione delle clausole del Trattato e dei principi ai quali si ispirano, ma di esaminare gli effetti probabili delle loro applicazioni con lo scopo, soprattutto, di considerare eventuali soluzioni nei riguardi dei problemi che non siano già compromesse da norme esplicite e tassative del Trattato, ciò che, fortunatamente, costituisce l'eccezione.

A questi fini è necessario rendersi conto, in via preliminare, degli aspetti quantitativi e qualitativi del problema, indipendentemente dalle disposizioni o dai vincoli imposti dal Trattato di Roma. Occorre, cioè, partire dalla consistenza attuale delle forze di lavoro dei sei Paesi della Comunità Europea e cercare di individuare le tendenze future in funzione degli elementi *naturali* di sviluppo quali esistevano prima della stipulazione del Trattato stesso.

I. GLI ASPETTI QUANTITATIVI

Le forze di lavoro

2. - Sotto l'aspetto *quantitativo* si debbono considerare, anzitutto, i *contingenti delle forze di lavoro* attuali e verso la fine del periodo transitorio. Per forza di lavoro si intende la popolazione

che è al lavoro (*occupati*) o che, non essendolo, chiede di essere occupata (*disoccupati*).

FORZE DI LAVORO (in milioni)

Paesi	1955 (a)		1965 (b)		1971 (c)	
	N.	%	N.	%	N.	%
Italia	19,90	27,82	21,10	28,31	21,90	28,71
Belgio	3,60	5,03	3,40	4,56	3,42	4,49
Francia	19,20	26,84	19,80	26,56	20,60	27,01
Germania	24,50	34,25	25,30	33,94	25,00	32,77
Lussemburgo	0,14	0,19	0,14	0,19	0,14	0,18
Olanda	4,20	5,87	4,80	6,44	5,22	6,84
<i>Totale</i>	<i>71,54</i>	<i>100,00</i>	<i>74,54</i>	<i>100,00</i>	<i>76,28</i>	<i>100,00</i>
Variazioni						
	1955-65		1965-71		1955-71	
Italia	1,2		0,80		2,00	
Belgio	— 0,2		0,02		— 0,18	
Francia	0,6		0,80		1,40	
Germania	0,8		— 0,30		— 0,50	
Lussemburgo	0,0		0,00		0,00	
Olanda	0,6		0,42		1,02	
<i>Totale</i>	<i>3,0</i>		<i>1,74</i>		<i>4,74</i>	
<i>% Italia sul totale</i>	<i>40,0%</i>		<i>46,0%</i>		<i>42,1%</i>	

(a) O.E.C.E., *Statistical Bulletins - General Statistics* - n. 5-6, 1957 (per l'Italia valutazione dell'A.).

(b) C.E.C.A., *Rapport sur le développement des économies dans les pays de la Communauté*, Luxembourg, 1956.

(c) Cifre stimate a calcolo ipotizzando un incremento dal 1965 al 1971 pari a quello verificatosi nella popolazione in età di lavoro. (Quest'ultimo dato è tratto da una pubblicazione dell'O.E.C.E. (*L'évolution démographique en Europe Occidentale, 1951-1971*, Paris, 1956) che contiene i dati per gli anni 1951, 1961, 1971.

Le forze di lavoro attive ammontavano ad oltre 70 milioni nel 1955 e supereranno i 75 milioni di unità nel 1971; a questa data quasi un terzo spetterà alla Germania, poco meno del 30% all'Italia e poco più del 25% alla Francia.

Su un *aumento* dal 1955 al 1971 di 4,74 milioni del contingente delle forze di lavoro, l'Italia ne assorbirà circa 2 milioni, cioè il 42,1%; i Paesi Bassi il 21,5% e la Francia il 29,6% (totale 93,2%).

Per rendersi conto dell'importanza delle forze di lavoro dei sei Paesi della Comunità Europea è molto significativo il confronto con gli S.U. d'America che hanno una popolazione totale di poco superiore a quella dei sei Paesi: 165 milioni contro 162 della Comunità Europea. Pur avendo una popolazione globale inferiore, la Comunità possiede una forza di lavoro superiore (circa 72 milioni, contro 69,7 degli U.S.A.). La Comunità Europea costituisce, quindi, un aggregato economico avente una dimensione demografica e risorse umane di lavoro delle stesse dimensioni dell'attuale più potente blocco economico del mondo. La mèta ideale sarebbe di combinare l'importante risorsa disponibile con capitali produttivi di efficienza eguale a quella statunitense così da potere, nel giro di 12-15 anni, creare un blocco economico avente la stessa potenzialità degli U.S.A.

Il reddito medio per addetto.

3. - La prima tappa di avvicinamento a questa mèta ideale dovrà portare ad un cambiamento di struttura economica cioè nelle proporzioni con cui sono rappresentati i tre settori: agricoltura, industria, attività terziarie. Si dovrebbe, in concreto, ridurre la parte spettante all'agricoltura, dove il reddito medio *per addetto* varia dalla metà ad un terzo di quello dell'industria. Va tenuto presente a questo riguardo che mentre negli U.S.A. gli agricoltori costituiscono soltanto il 12% delle forze di lavoro totali, nei sei Paesi della Comunità, essi costituiscono il 26,7%, con minimi in Belgio (11,3%); Olanda (12,6%); Germania (19,6%); Lussemburgo (21,4%) — la media di questi quattro Paesi, più industrializzati, è pari al 17,8% — e con massimi in Francia (27,1%) ed in Italia (40,5%: con una punta del 50% nel Mezzogiorno d'Italia). Ne consegue che se anche il reddito *medio* per addetto dei sei Paesi, in ciascuno dei tre settori suddetti, fosse uguale a quello degli U.S.A., il reddito medio globale della Comunità ne sarebbe inferiore — di circa il 10% — per il solo fatto della prevalenza del settore agricolo a basso reddito.

per testa. Ma in realtà il reddito medio per *addetto* della Comunità è pari a circa un terzo di quello degli U.S.A. (1).

La disoccupazione

4. - Premesse queste cifre d'inquadramento, la prima questione da affrontare riguarda il fabbisogno di mano d'opera dei sei Paesi. Mentre per l'Italia non vi può essere dubbio alcuno sull'eccedenza della popolazione economicamente attiva, per tutto il periodo transitorio (2) — tenuto anche conto delle riserve di forze di lavoro come spiegheremo meglio al paragrafo 8 — per gli altri cinque Paesi, tutti vicini ad una situazione di pieno impiego, si constata che vi è già oggi penuria di mano d'opera e si ricorre all'immigrazione di lavoratori stranieri, prevalentemente dall'Italia, ma anche dall'Algeria, Spagna, Portogallo e Grecia (3).

(1) I dati di confronto per i singoli Paesi sono riuniti nel seguente prospetto nel quale si è indicato, come termine di riferimento, anche l'Inghilterra:

REDDITO NAZIONALE LORDO PER ADDETTO NEL 1955 (a)
(in \$ USA)

Paesi	Dollari	Numeri indici (S.U.d'A. = 100)
Italia	1.169	19,6
Belgio	2.646	44,4
Francia	2.462	41,3
Germania	1.618	27,2
Olanda	1.809	30,4
Regno Unito	2.195	36,9
S.U. d'America	5.956	100,0

(a) O.E.C.E., *Statistical Bulletins - General Statistics* - n. 5 e 6 del 1957. (I valori espressi in monete nazionali sono stati ridotti in dollari 1955 in base ai cambi ufficiali).

(2) Il Piano Vanoni prevedeva di ridurre, nel 1965, la disoccupazione al livello frizionale, di 700.000 unità, e di assorbire gran parte della sottoccupazione. Tutto ciò pur ipotizzando una emigrazione netta pari a 80.000 unità in media all'anno (800.000 in dieci anni), che è valutazione molto modesta rispetto alla stima di circa 200.000 emigrati netti nel 1956 e 1957. Il raggiungimento del suddetto obiettivo del Piano richiedeva, e richiede, una vera e propria mobilitazione economica, investimenti massicci ed aiuti esteri cospicui.

(3) È da tempo in atto nei sei Paesi della CEE una concorrenza per accaparrarsi operai stranieri nelle miniere, specialmente di carbone, e nelle industrie siderurgiche. Per diminuire gli esodi e per aumentare gli effettivi, la Germania ha concesso nel 1956 miglioramenti notevoli.

Questa situazione è resa più evidente dalle seguenti cifre sulla disoccupazione che negli altri cinque Paesi del MEC è praticamente ridotta a quella frizionale (ciò significa che non esiste disoccupazione in senso proprio):

Paesi	Disoccupazione nel 1957	
	Media in migliaia	% sulle forze di lavoro totali
Italia	1.970	9,8
Belgio	110	5,0
Francia	50	0,4
Germania	600	2,5
Olanda	35	0,9

(Fonte: BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL, « Revue Internationale du Travail » - Suppléments statistiques e « Annuaire des statistiques du travail », 1957).

Tipico il caso della Germania che, messi al lavoro milioni di profughi provenienti dall'Est, si va avviando rapidamente verso una carenza di mano d'opera. Da una disoccupazione valutabile al 10,2% delle forze di lavoro nel 1950, si è già scesi gradualmente al 7% nel 1954; al 5,1% nel 1955; al 4% nel 1956 ed al 2,5% nel 1957.

Il bilancio migratorio

5. - Per completare il quadro dell'aspetto quantitativo del problema sarebbe opportuno redigere un *bilancio migratorio* che contrapponesse le emigrazioni italiane di lavoratori alle immigrazioni di lavoratori stranieri negli altri cinque Paesi della Comunità. Senonchè le statistiche sull'effettivo movimento migratorio di lavoratori sono scarsamente utilizzabili o poco attendibili. Com'è noto è questa forse la lacuna più grave esistente nelle statistiche internazionali. Anche per l'Italia i dati sul movimento migratorio da e per l'estero sono particolarmente difettosi. Tuttavia si può ritenere che

voli (riduzione della durata di lavoro, chiusura di un sabato al mese, premi di presenza — *prime de poste* — aumenti di salario) che hanno consigliato, subito dopo, Belgio, Olanda e Francia a introdurre miglioramenti analoghi. La Francia ha fatto fronte con manodopera algerina e con richieste alla Spagna. Essa ha utilizzato anche i profughi ungheresi. (Cfr.: C.E.C.A., *L'emploi dans les industries de la Communauté*. Documents de travail, 1957).

in Italia dal 1952 al 1957 l'immigrazione complessiva (al netto dei rimpatri) sia ammontata a circa 200.000 unità annue.

Gli altri Paesi della Comunità ricevono immigrati stranieri in misura assai più ridotta. Così, ad esempio, nel 1956 gli immigrati netti stranieri ammontarono nel Belgio a circa 20.000 unità ed a 7.500 in Olanda (4). In Francia l'immigrazione netta di soli lavoratori algerini è stata di circa 30.000 unità nel 1955 (massimo di 55.000 unità nel 1951) (5). Vi è inoltre, l'afflusso di altri lavoratori stranieri: nel 1954 l'apposito ufficio dell'immigrazione francese ne calcolò l'afflusso in 12.130, corrispondenti a 16.198 persone (4.068 essendo i familiari), di cui 8.372 italiani (6).

Nel formulare le previsioni sullo sviluppo della popolazione, la Germania ha ipotizzato una eccedenza annuale di immigrazioni di 100.000 unità (7).

Malgrado le accennate deficienze delle statistiche migratorie (8) non vi è dubbio che l'esodo migratorio dell'Italia potrebbe, da solo, fronteggiare il flusso immigratorio degli altri cinque Paesi, tanto più se si tiene conto delle abbondanti riserve latenti di mano d'opera di cui si dirà al paragrafo 8.

(4) Cfr.: B.I.T., *Annuaire des statistiques du travail 1957*, Genève 1957.

(5) Cfr.: « Etudes et conjoncture », n. 3, marzo 1957 (*Les travailleurs musulmans d'Algérie dans la métropole*).

(6) I.N.S.E.E., *Annuaire statistique de la France*, 1954.

(7) Cfr.: O.E.C.E., *L'évolution démographique en Europe occidentale, 1951-1971*, Paris, 1956.

(8) Dati statistici diligentemente raccolti e selezionati per alcuni Paesi dell'Europa occidentale (Regno Unito, Francia, Belgio, Svezia, Svizzera) sono riportati, per il periodo 1946-1953, nell'importante studio di XAVIER LANNES sulla *Mobilità internationale de la main d'oeuvre en Europe occidentale*, « Revue International du Travail », Genève, gennaio e febbraio 1956.

Lo studio denuncia una progressiva contrazione dell'immigrazione di mano d'opera straniera dal periodo della più intensa ricostruzione post-bellica fino al 1953. Tale riduzione dipende soprattutto dai crescenti ostacoli di ogni sorta (legislativi, amministrativi, sindacali, ecc.) opposti a detta immigrazione; ostacoli che andarono di pari passo con una mobilitazione di tutte le riserve nazionali di mano d'opera (ore straordinarie, personale femminile, istruzione professionale, ecc.) e con un incremento di produttività, stimolato dall'alto costo della mano d'opera e dalla situazione di pieno impiego.

Lo studio citato indicava nel *Regno Unito* una immigrazione netta di stranieri (europei) di 6.000 lavoratori nel 1953 (contro 60.500 nel 1947). Ma la stessa fonte indicava per lo stesso anno una immigrazione lorda di operai (coperta da permessi di lavoro) di 27.400 unità (compresi i familiari). Per la *Francia* l'immigrazione di lavoratori permanenti veniva indicata in 12.300 unità. Per la *Svizzera*, nell'anno 1954, si indicavano 73.000 lavoratori non stagionali (oltre 81.100 operai « stagionali » e 27.500 « frontaliers »).

La disoccupazione tecnologica

6. - Se la situazione attuale delle forze di lavoro induce al maggiore ottimismo, riserve potrebbero essere fatte sulle previsioni future — sebbene esse siano basate su ipotesi prudenti tratte, in genere, da extrapolazioni del recente passato — date le gravi incognite che gravano sull'avvenire. Si può tuttavia ritenere che, ove non intervengano guerre, si vada ancora verso una espansione, incalzata da un processo tecnologico senza precedenti e da un risveglio dei Paesi economicamente sottosviluppati, decisi, in un modo o nell'altro, ad uscire da uno stato di estrema miseria e tesi, quindi, verso una politica economica espansiva.

Guardiamo tuttavia il fenomeno più da vicino nelle sue possibili componenti in seno alla Comunità Europea. È certo che, la progressiva meccanizzazione ed automazione — oltre allo sviluppo dell'impiego di energia atomica per usi pacifici — possono liberare forti contingenti di mano d'opera. Potrà questa maggiore disponibilità di forze di lavoro dovuta al progresso tecnologico essere sufficiente a far fronte ai nuovi fabbisogni di mano d'opera determinati dall'espansione economica? La domanda ha la sua ragione d'essere, anche perchè tendenze difficilmente contenibili — di carattere sindacale o legislativo o sociale — tendono a ridurre, rispetto al passato, i contingenti delle forze di lavoro disponibili. Si tratta della riduzione delle ore di lavoro; dell'elevamento del limite di età per l'ammissione al lavoro; dell'abbassamento del limite di età di pensionamento; del maggior afflusso di donne sul mercato del lavoro. Sulla base però dell'esperienza compiuta negli ultimi dieci anni risulta che questa liberazione di mano d'opera non è stata affatto sufficiente, nè quantitativamente nè qualitativamente a fronteggiare i nuovi fabbisogni.

Gli Stati Uniti d'America in periodo di espansione e di pieno sviluppo tecnologico, dal 1945 al 1955, hanno accresciuto le loro forze di lavoro « occupate » da 52,8 milioni nel 1945, a 60 milioni nel 1950 e 64 milioni nel 1955 (800.000 in media, l'anno); cioè, in 10 anni, del 21% (contro un aumento del 18% della popolazione totale) (9).

(9) Cfr.: I volumi dello *Statistical Abstract of United States* (U.S. Department of Commerce).

Il fenomeno si ripete per le nazioni che ci interessano più da vicino. Infatti, mentre il tasso medio *annuo* di incremento della mano d'opera realmente occupata dal 1950 al 1955 è in U.S.A. dello 0,82%, esso segna per l'Inghilterra lo 0,83%, in Italia l'1,24%, in Olanda l'1,5%, in Germania ben il 3,1%. Solo in Belgio e in Francia (tasso 0,67%) si è avuto un tasso annuo d'incremento inferiore (10).

Ciò significa che il progresso tecnologico e la modernizzazione delle industrie (meccanizzazione, elettrificazione, automazione, energia atomica) attraverso un'ulteriore espansione in profondità ed in superficie, non solo hanno assorbito la mano d'opera liberata dal processo tecnologico e le nuove leve di lavoro, ma hanno dato segni manifesti di penuria di braccia. L'aumento della mano d'opera ha avuto luogo prevalentemente nel settore delle cosiddette attività terziarie che, specie negli U.S.A., si sono gonfiate in modo notevole.

7. - In conclusione si può dire che, malgrado temporanei fenomeni di stasi o di recessione, il mondo occidentale è avviato verso una espansione capace di assorbire mano d'opera in misura sempre maggiore. Va rilevato a questo riguardo che il processo di modernizzazione e di automazione — che libera la mano d'opera — ha manifestazioni meno importanti in Paesi che come l'Italia, hanno una prevalenza di industrie medie, piccole e artigianali, alle quali le automazioni, tipiche e caratteristiche delle grandi aziende, sono applicabili su scala molto modesta. Inoltre, per quanto riguarda l'Italia, il livello relativamente basso dei salari ostacola fortemente l'introduzione di rapidi progressi tecnologici. Ciò significa che in Italia l'espulsione di mano d'opera per cause tecnologiche avverrà in misura ridotta rispetto agli altri cinque Paesi. Il Piano Vanoni ha previsto una espulsione per questo motivo di 800.000 persone in 10 anni (80.000 all'anno): un quinto del prevedibile assorbimento di 4 milioni di unità.

Se si ipotizza che dal 1955 al 1965 — è troppo pericoloso spingersi più in là in previsioni di questa natura — l'incremento di mano d'opera occupata abbia luogo, nell'insieme dei sei Paesi, nella stessa misura con cui ha avuto luogo negli Stati Uniti d'America (aventi una popolazione occupata, come si è già detto, non molto

(10) Dati calcolati sulle cifre pubblicate dall'O.E.C.E., *General Statistics*, cit.

inferiore a quella della CEE), la CEE dovrebbe avere, in tale periodo, un fabbisogno di mano d'opera di circa 8 milioni di unità, contro una disponibilità naturale (dovuta cioè al naturale incremento demografico ed al tasso di occupazione verificatosi in passato) di circa 3 milioni di unità come si è visto all'inizio. Anche riducendo a 6 gli otto milioni ipotizzati, resterebbe sempre un *deficit di 3 milioni che l'Italia potrebbe, da sola, facilmente colmare.*

Le riserve latenti di mano d'opera in Italia

8. - Ma ciò che va sempre tenuto presente è che l'Italia dispone di notevoli *riserve latenti o potenziali* di mano d'opera delle quali occorre far menzione. Si tratta di mano d'opera che normalmente non pesa sul mercato di lavoro, ma che si palesa, e preme su di esso, non appena si profila la possibilità di occupazione a condizioni allettanti (e sono tali per il bracciante meridionale anche le paghe del più modesto manovale settentrionale).

Queste riserve potenziali si trovano:

a) nelle persone sottoccupate nelle aziende a conduzione familiare; in primo luogo in quelle agricole, ma anche in quelle dell'artigianato.

Tale sottoccupazione si può valutare, esprimendola in unità-uomo completamente disoccupata, in circa 1 milione di persone che potrebbero essere trasformate in unità lavorative a pieno impiego, in un settore extragricolo, senza influire sulla redditività del settore di provenienza;

b) nelle donne che per considerazioni extra-economiche non vanno al lavoro (specie nel Mezzogiorno d'Italia) ma che sono facilmente acquisibili ad esso per sostituire (specie nelle aziende familiari) i congiunti emigrati.

Si è calcolato che se la proporzione di donne al lavoro, su 100 addette, salisse dall'attuale 20,3% ad una percentuale del 30%, già raggiunta o superata in diversi Stati (Germania 32,5; Francia 30,0; Jugoslavia 30,8; Danimarca 33,9; Giappone 39,6; Austria 36,8; Turchia 54,2; Cecoslovacchia 32,5; U.R.S.S. 45) (11), sarebbe disponibile una massa di circa 2 milioni di donne;

(11) Cfr.: B.I.T., *Annuaire des statistiques du Travail* (1956 e 1957).

c) nella sottoccupazione del settore commerciale — specie nel piccolo commercio — dove decine di migliaia di persone si « arrangiano », mascherando, sotto il pomposo titolo di « commerciante », uno stato di vera e propria disoccupazione.

Si può, quindi, contare su un complesso di oltre 3 milioni di persone che da sole potrebbero soddisfare a tutte le esigenze del periodo transitorio come si è detto alla fine del paragrafo precedente. È una grossa riserva che non va mai perduta di vista.

Benefici potenziali ed ostacoli reali.

9. - Se fosse veramente possibile liberare, mediante emigrazione, la nostra economia, quella agricola soprattutto, dal notevole fardello di braccia in eccesso — che aumenta i costi e preclude incrementi del tenore di vita — i mezzi cospicui (oltre 5.000 miliardi) che il Piano Vanoni prevedeva di mobilitare per mettere al lavoro, in 10 anni, quattro milioni di persone, potrebbero essere, in buona parte almeno, destinati a promuovere il progresso tecnologico e organizzativo nonché, e in primo luogo, l'istruzione (elementare e professionale) che costituiscono i punti estremamente deboli del nostro organismo economico e sociale. Se così fosse il MEC potrebbe costituire uno strumento di straordinaria efficacia per la riscossa della nostra agricoltura e della nostra economia.

10. - Alla realizzazione di questo ideale ottimista si pongono però due limitazioni importanti, anche se fosse assicurata dal Trattato la massima libertà di circolazione della mano d'opera, ciò che non è.

In primo luogo vi è la possibilità da parte dei cinque Paesi della CEE di occupare mano d'opera proveniente da Paesi terzi. A questo riguardo occorre rilevare che esiste nel Trattato una condizione costituzionalmente sfavorevole nei riguardi dei lavoratori.

A differenza delle « merci », la cui importazione dai Paesi terzi è protetta dal Trattato con una barriera doganale, l'importazione di « persone » da tali Paesi — in concorrenza con l'immigrazione di lavoratori italiani — non trova alcun ostacolo. Essa può aver luogo liberamente senza limiti dagli Stati e Colonie a tenore di vita più basso di quello italiano. Una difesa potrebbe essere ottenuta mediante una clausola che garantisse alla sola manodopera italiana,

e degli altri cinque Paesi della CEE, il privilegio di usufruire della libertà di circolazione dei lavoratori (che il Trattato assicura al termine di 12-15 anni); libertà, che non dovrebbe essere estesa ai lavoratori provenienti da Paesi terzi. Ma si tratterebbe di una modesta difesa, lontana nel tempo.

L'altra limitazione è costituita dalla scarsa cultura e dalla limitata istruzione professionale dei nostri lavoratori. Questa circostanza tocca l'altro aspetto generale del problema: quello qualitativo.

II. GLI ASPETTI QUALITATIVI

Istruzione e qualificazione della mano d'opera italiana.

II. - Finchè la mano d'opera richiesta dagli altri Paesi apparteneva all'agricoltura, ai minatori e, in genere, ai lavori di fatica — come prima della fine del secolo — la nostra emigrazione aveva larghe possibilità di collocamento. Ma attualmente — con l'imponente sviluppo dell'industria, la scarsa e decrescente importanza dell'agricoltura, le prospettive di utilizzare, in misura sempre maggiore, fonti di energia diverse dal carbone (con la conseguente riduzione delle attività minerarie) — la richiesta di mano d'opera è, in tutti i Paesi, rivolta agli operai qualificati e specializzati, dotati di quel minimo di cultura elementare necessaria per apprendere rapidamente nuove cognizioni tecniche.

D'altronde la stessa evoluzione tecnica porta ad avere assai meno bisogno di manovali e assai più di operai qualificati e specialisti, di personale tecnico e scientifico (12).

Stime compiute sui risultati della recente statistica italiana sul grado di istruzione delle nostre masse lavoratrici (indagini ISTAT sulle forze di lavoro) hanno condotto a stimare che gli analfabeti totali (10% circa) ed i quasi analfabeti (32%) (13) costituiscono il 42% della massa di 1.200.000 disoccupati (già occupati): quasi la metà. Fortunatamente nei giovani in cerca di prima occupazione la percentuale si riduce fortemente, portandosi solo al 15% circa, ciò che

(12) Il censimento economico italiano del novembre 1951 ha rilevato che su 100 prestatori d'opera manuale addetti all'industria si avevano 15,4 operai specializzati; 40,2 operai qualificati; 44,4 operai comuni e manovali.

(13) Cioè coloro che hanno frequentato uno o più anni (o anche tutti gli anni) della scuola primaria senza riuscire a conseguire la licenza elementare.

valorizza l'art. 50 del Trattato che prescrive agli Stati membri di favorire, nel quadro di un programma comune — che deve essere pensato *ex-novo* — gli « scambi di giovani lavoratori ».

Tuttavia la percentuale stimata rimane ancora elevata nella massa degli occupati: 35% circa, di cui 7% analfabeti totali e 28% di quasi analfabeti.

Nel gennaio 1957, il Ministro del Lavoro rilevò, fra i disoccupati iscritti nelle liste di collocamento, l'elevata percentuale del 47,13% fra analfabeti (8,71%) e semianalfabeti (38,42%) (cfr. Ministero del Lavoro, « Supplemento Bollettino Statistico del Lavoro », serie « Disoccupazione » n. 4, maggio 1957).

La scarsa cultura e l'insufficiente qualificazione della nostra mano d'opera costituiscono una grave limitazione obiettiva alla nostra emigrazione.

12. - Per superare l'accennata strozzatura l'Italia dovrebbe compiere uno sforzo grandioso per sviluppare rapidamente la cultura elementare e l'istruzione professionale.

La pressione delle richieste di operai qualificati e specializzati viene esercitata non solo dall'esterno, ma anche dall'interno poichè, pur nell'eccesso di braccia disponibili, anche in Italia si manifesta una scarsità di lavoratori di quel tipo. D'altra parte i piani scolastici a lunghissima scadenza, quali sono quelli in atto, oltre ad essere insufficienti, arriverebbero troppo tardi. In attesa che i piani suddetti abbiano la loro attuazione, occorrerebbe istituire, e far funzionare, corsi specializzati a *rapida istruzione* per dare alla nostra manodopera un minimo di preparazione.

Si calcola, grosso modo, che il nostro Paese abbia bisogno, per il solo settore industriale, di un contingente *annuo* di almeno 100.000 operai qualificati e specializzati (alcuni elevano la cifra di tale fabbisogno a 150.000) contro una formazione attuale (in tutti i numerosi tipi di scuole esistenti) oscillante fra 12 e 15.000 all'anno: si copre cioè soltanto da 1/10 ad 1/6 del fabbisogno (14). Il numero

(14) Si escludono i corsi di semplice addestramento professionale tenuti presso gli appositi Centri (circa 800) istituiti dal Ministero del Lavoro con circa 50.000 posti di lavoro. Nell'esercizio 1956-57 i Centri furono frequentati da 116.000 lavoratori (di cui 45.000 al Sud). Il Ministero suddetto tiene, inoltre, corsi di addestramento professionale per i disoccupati (2.856 corsi nel 1956-57 con 61.668 lavoratori). (Comunicazione del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale).

di operai specializzati e qualificati, nell'industria, ammontava, al censimento del 1951, a 1.512.511 unità.

Circa la funzione che la CEE potrebbe svolgere per la formazione professionale si rinvia ai paragrafi 17 e 18.

III. IL TRATTATO DI ROMA ED I PROBLEMI DEL LAVORO

13. - Configurati nei paragrafi precedenti, i principali tratti caratteristici, quantitativi e qualitativi, del problema della mano d'opera — così come esso si pone obiettivamente a prescindere dalle norme previste dal Trattato che istituisce la CEE — diviene più agevole valutare criticamente, dal punto di vista italiano, la portata delle disposizioni contenute nel Trattato stesso ai fini, soprattutto, di individuare eventuali orientamenti ai quali ispirare, nei prossimi anni, la concreta attuazione.

Si avverte al riguardo che il presente studio fa riferimento esclusivamente al lavoro subordinato, ai lavoratori, ed esclude, pertanto, l'esame delle clausole relative all'esercizio di attività economiche non salariate e, quindi, al diritto di stabilimento.

14. - Si osserva ancora, in via preliminare, che le disposizioni del Trattato possono, per la materia che ci interessa, essere raggruppate in quattro categorie (15):

a) affermazioni generali di principio, programmatiche od orientative;

b) inibizione ai singoli Paesi di prendere, in futuro, iniziative unilaterali su certe materie, che potrebbero peggiorare la situazione in relazione alle finalità del Trattato. Si tratta di bloccare le innovazioni unilaterali per sottoporle ad una disciplina comunitaria;

c) rinvio agli organi e Comitati della CEE, della emanazione di pareri, raccomandazioni, direttive, regolamenti, per la soluzione dei problemi;

d) soluzioni precise ed obbligatorie — entro determinate scadenze — di questioni specifiche.

(15) Si prescinde dalle numerose e insidiose clausole di salvaguardia dato il loro carattere di eccezionalità.

La grande maggioranza delle clausole riguarda, purtroppo, nel nostro caso, la categoria c), cioè il rinvio alle decisioni dei competenti organi, sui quali si addensa, così, una massa importante di lavoro e di responsabilità. Se questa circostanza appare sotto una luce sfavorevole ai fini della effettiva e della sollecita realizzazione dei principi sanciti dal Trattato, essa offre tuttavia il vantaggio di consentire, attraverso dibattiti proficui, la messa a punto e l'approfondimento di problemi che, nella ristrettezza del tempo impiegato per la stesura del Trattato, non poterono essere sviscerati in tutti i loro aspetti. Tale, ad esempio, quello importantissimo della parificazione delle condizioni di lavoro e di sicurezza sociale, sulla quale si ritornerà più avanti ai paragrafi 26 a 28.

La libera circolazione dei lavoratori.

15. - Per le considerazioni finora esposte, i problemi che interessano più direttamente la nostra economia riguardano la libera circolazione dei lavoratori e l'istruzione professionale.

La libertà di circolazione implica (art. 48, punto 2) l'abolizione di qualsiasi discriminazione, basata sulla nazionalità, per quanto riguarda l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro. L'art. 49 (lettere b e c), sancisce l'impegno di eliminare, in base ad un piano progressivo, ogni norma restrittiva, anche semplicemente amministrativa, che preveda, nei riguardi degli immigrati, condizioni meno favorevoli di quelle stabilite per i lavoratori nazionali.

Senonchè l'auspicata libertà di circolazione è assicurata (art. 48, punto 1) soltanto al termine del periodo transitorio cioè fra 12-15 anni. Il testo alimenta la speranza di un'applicazione meno lontana, avendo aggiunto le parole « al più tardi », ma non conviene farsi illusioni a questo riguardo, sebbene non si deve escludere che un'azione veramente energica e decisiva dell'Italia potrebbe ridurre tale periodo. Qualora si dovesse realmente attendere fino al 1970-73 il vantaggio che potrebbe ritrarre l'Italia da un rapido smaltimento dell'eccesso demografico, resterebbe completamente annullato. A partire dal 1971-75 i demografi prevedono, infatti (16), che il contingente delle forze di lavoro diminuirà (ed in misura sensibile al

(16) Cfr., ad es.: SVIMEZ, *Popolazione e forze di lavoro*, Roma, 1952.

Nord dell'Italia) cosicchè a tale epoca il problema, oggi molto scottante, sarà ridotto a proporzioni assai modeste.

Ne consegue che tutti gli sforzi dell'Italia dovrebbero essere tesi verso l'applicazione a breve scadenza delle norme sulla libera circolazione dei lavoratori, altrimenti uno dei principi sui quali si fa leva in Italia per valorizzare il Mercato Comune resterebbe confinato nel campo delle buone intenzioni.

Queste affermazioni non vogliono disconoscere che il principio della libertà di circolazione delle persone, urti contro notevoli ostacoli. Essi possono tuttavia essere rimossi ove gli altri cinque Paesi della Comunità, bisognosi tutti di manodopera, fossero decisi a dare aperta ed ampia applicazione al principio suddetto.

Le difficoltà di collocamento della mano d'opera straniera.

16. - L'art. 49 del Trattato prescrive che fin dalla sua entrata in vigore, il Consiglio (su proposta della Commissione e sentito il Comitato economico e sociale) deve stabilire « direttive » e formulare « regolamenti » per la costituzione di meccanismi idonei a mettere in contatto le offerte e le domande di lavoro « così da facilitarne l'equilibrio... ».

È evidente come la libertà di circolazione sarà strettamente condizionata dall'efficiente funzionamento di tali meccanismi, veri e propri *uffici di collocamento*. Purtroppo l'esperienza compiuta da oltre un quinquennio in sede OEEC per la « liberazione della manodopera » si può schiettamente definire come disastrosa. La burocrazia dei Paesi importatori di manodopera ha creato una massa tale di norme restrittive, di clausole di salvaguardia, di casi speciali, di cavilli, di sottigliezze regolamentari, da elevare una muraglia invalicabile contro l'auspicata circolazione della manodopera. Se si dovesse battere da capo la strada infernale finora seguita sarebbe assai più leale dichiarare subito che la clausola sulla libertà di circolazione è inapplicabile (17).

Occorrerebbe, invece, rifarsi, in partenza, ai modelli esistenti — da applicare, al più tardi, entro la prima tappa quadriennale —

(17) Un'idea concreta degli ostacoli opposti dai vari Paesi all'immigrazione di manodopera straniera può formarsi sulla scorta delle legislazioni europee passate in rassegna dallo studio citato di X. LANNES, *La mobilité internationale de la main d'oeuvre en Europe occidentale*, II.

in vigore, ad esempio, fra l'Inghilterra e l'Irlanda ed i Paesi del Commonwealth; o fra i Paesi scandinavi o quello attuale fra Belgio e Olanda, o fra Belgio e Lussemburgo; fra Spagna e Portogallo.

Purtroppo i termini con i quali sono redatte alcune clausole del Trattato non lasciano molte speranze. La stessa dizione dell'art. 48 (punto 3) che subordina la libertà di circolazione alla condizione che il movimento avvenga per « rispondere a offerte di lavoro effettive » — formalmente corretta — fa correre il pensiero alle ricordate procedure inibitrici del citato gruppo OEEC. Se, ad esempio, l'*effettiva* offerta di lavoro dovesse passare attraverso gli ingranaggi degli uffici di collocamento dei diversi Paesi interessati (18) accadrebbe che l'eventuale soddisfacimento dell'offerta di lavoro, che non può consentire dilazioni eccessive, non potrebbe più avere luogo.

Si dovrebbe, invece, riesaminare la proposta fatta a suo tempo in seno al « gruppo » suddetto dell'OEEC dall'On. Malagodi per fissare — con il dovuto anticipo — e sulla base di un vero e proprio piano a lunga scadenza delle « quote » numeriche (non nominative) di lavoratori per ciascun settore economico e per ciascuna specialità di cui i vari Paesi abbiano bisogno, autorizzando l'immediata concessione di tutti i documenti occorrenti ai nostri lavoratori per recarsi sul posto ai fini di assumere lavoro o frequentare corsi professionali. Sembrerebbe, in ogni modo, necessario costituire un *ufficio centrale* dipendente dalla CEE, a livello sopra-nazionale, con articolazioni in ciascuno dei sei Paesi. Gli uffici di collocamento nazionali dovrebbero considerarsi alle dipendenze dell'ufficio centrale suddetto.

Ma l'ostacolo più grave non deriva da norme scritte ma dalle opposizioni, di *fatto*, dei sindacati dei vari Paesi all'immigrazione di lavoratori stranieri (soprattutto italiani, e anche — con l'inserzione nel Trattato dei territori di oltremare, rom — di algerini e africani), prevalentemente per timore di una concorrenza sulle condizioni di lavoro di cui — data la situazione di piena occupazione — godono i

(18) Tali Paesi, in genere, si rivolgono, prima, a tutti i loro numerosi uffici di collocamento per accertare se non vi siano probabilità di soddisfare le richieste attingendo, in primo luogo, alla manodopera nazionale. Provvedono poi alla selezione delle risposte, quasi sempre tardive, e limitano la eventuale concessione, o proroga dei permessi di lavoro, a una determinata specialità di mestiere, ad un datore di lavoro nominativamente precisato e ad una specifica località. Il Trattato dovrebbe fare *tabula rasa* di queste procedure che sanciscono discriminazioni o limitazioni di carattere nazionale, in contrasto con le finalità del Trattato stesso.

lavoratori nazionali nei cinque Paesi. Anche se i sindacati non potessero opporsi materialmente alla immigrazione, essi potrebbero creare ad essa, di fatto, condizioni di vita così difficili (circondando, ad esempio, le nostre comunità di un'atmosfera di diffidenza o di ostilità, isolandola ecc.) da scoraggiare la migliore volontà migratoria.

Ed a questo riguardo è forse da riconsiderare l'opportunità di fare maggiore posto ai sindacati operai nei vari organi, Comitati o Commissioni che saranno chiamati a collaborare alla realizzazione del Trattato.

Questa atmosfera tendenzialmente ostile dei sindacati sembra abbia influito sulla formulazione dell'art. 49 (lettera d), che precisa come si debba evitare di « compromettere gravemente il tenore di vita ed il livello di occupazione nelle diverse regioni ed industrie ». La parola « gravemente » potrebbe ridurre la portata delle preoccupazioni manifestate, ma non è facile comprendere come si potrebbe compromettere il tenore di vita e il livello di occupazione, dato che, da una parte, il Trattato stesso prevede l'equiparazione delle retribuzioni e delle condizioni di lavoro con i lavoratori nazionali e, dall'altra parte, il livello di occupazione non può essere compromesso dal momento che vi è una tale carenza di mano d'opera da richiederne l'immigrazione dall'estero.

Occorre chiarire che le osservazioni e proposte sopra enunciate non tendono affatto a creare quelle emigrazioni indiscriminate di massa che sono prese a pretesto per opporre i più rudi ostacoli alla libera circolazione delle persone. Esse vogliono, al contrario, assicurare un regolare deflusso graduale di manodopera qualificata, nella misura effettivamente occorrente e con tutte le garanzie intese ad evitare la formazione di nuclei di disoccupati nei Paesi richiedenti.

Per completezza di esposizione si ricorda che il Trattato prevede limitazioni alla libertà di movimenti per motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità. La notevole elasticità di interpretazione di tali motivi non può non suscitare qualche preoccupazione.

L'alternativa alla eventuale limitazione della libertà di circolazione della mano d'opera.

Qualora la libertà di movimento dei lavoratori non potesse realizzarsi, o si realizzasse in misura insufficiente, l'alternativa per la Comunità dovrebbe essere quella di contribuire, in misura equi-

valente, all'espansione della nostra economia, mediante nuovi investimenti, soprattutto nel Mezzogiorno: anziché una corrente di nostri lavoratori nazionali muovendosi verso i capitali della Comunità (già investiti o da investire nelle diverse attività economiche dei cinque altri Paesi), si dovrebbe creare una corrente inversa di nuovi capitali della Comunità verso l'Italia per occupare, *in loco*, la manodopera disponibile. I sindacati degli altri cinque Paesi che osteggiano la libertà di circolazione della manodopera potrebbero avere interesse ad occupare l'eccesso di manodopera nelle località stesse in cui esso si manifesta. È anche sotto questo profilo che va considerata l'utilità di disporre di una *Banca Europea degli investimenti* (art. 129 e segg.) la quale appunto — come è raccomandato dal protocollo riguardante l'Italia, annesso al Trattato — dovrà concedere un « adeguato impiego delle risorse » per effettuare investimenti in Italia (19).

Il ricorso al « Fondo sociale » (vedi paragrafo 19) costituisce pure una alternativa, ma solo parziale, e cioè limitatamente agli effetti della riconversione industriale, conseguente all'applicazione del Trattato, e non anche alle normali eccedenze di manodopera, indipendentemente dagli effetti del Trattato di Roma.

La formazione professionale.

17. - Anche se fosse assicurata ai lavoratori la prevista libertà di circolazione nei sei Paesi, questa, di fatto, non avrebbe luogo ove la manodopera non possedesse i requisiti professionali richiesti dai datori di lavoro. Si è già accennato al paragrafo 12 all'importanza e all'urgenza di intensificare l'istruzione professionale e culturale dei nostri lavoratori, nonché alla necessità di istituire rapidi corsi di specializzazione.

Senonché le specializzazioni di mestiere nelle moderne industrie manifatturiere — verso le quali si indirizzeranno prevalentemente le reclute del lavoro — sono molto numerose e, in linea di principio, non conviene disperdere le energie di insegnamento in tutte le direzioni. Occorre, invece, concentrare l'istruzione nei riguardi

(19) Il capitale della Banca corrisponde ad un miliardo di dollari. La Banca è autorizzata a concedere prestiti e garanzie fino a due volte e mezzo il capitale sottoscritto cioè fino a 2.500 milioni di dollari pari a 1.562,5 miliardi di lire.

delle qualifiche richieste a breve scadenza dai Paesi di immigrazione. A tal fine questi stessi Paesi dovrebbero segnalare annualmente, con congruo anticipo, i fabbisogni previsti, fornendo indicazioni dettagliate sulle qualifiche professionali.

Esistono, è vero, alcune specializzazioni di base — meccanica, elettrotecnica, edilizia, trasporti — che consentono una più facile apertura all'apprendimento di altre, ma esse non possono costituire che la prima parte della preparazione professionale. Si deve, subito dopo, passare alla formazione degli specialisti, anche per non incorrere nell'alea, assai grave, di specializzare gli operai in mestieri per i quali non vi è richiesta o di crearne un numero insufficiente.

Si pone l'interrogativo: cosa può fare la CEE nei riguardi della formazione professionale?

Il Trattato non contiene disposizioni esplicite concrete intese a risolvere adeguatamente il problema dell'istruzione professionale. Esso si limita ad affermazioni generiche di principio (art. 3, lettera i; e art. 123), o ad invocare la « stretta collaborazione in campo sociale » (art. 118) o, ancora, una « politica comune » di formazione professionale (art. 128) senza suggerire le norme specifiche, nè misure concrete (20).

18. - In questa situazione è opportuno ricordare una proposta presentata, nel dicembre 1957, al Convegno per gli studi parla-

(20) Per il solo caso di « rieducazione professionale » (e non « educazione » o « formazione » o « istruzione ») si prevedono (all'art. 125) norme speciali. Ma si tratta di una parte minore e, in certo senso, secondaria dell'importante problema dell'istruzione professionale di vaste masse di prestatori d'opera non qualificati. Detto articolo prevede la concessione di un contributo del 50% — a carico del « Fondo sociale europeo » ma soltanto per categorie di imprese che saranno precisate da apposito regolamento (art. 127) — sull'ammontare delle spese sostenute di fatto da un Paese per « rieducare », nel Paese stesso, i disoccupati rimasti senza lavoro in conseguenza della chiusura di imprese dovuta all'impossibilità di reggere la concorrenza con le imprese di uno o più degli altri cinque Paesi della Comunità. Non si tratta, quindi, di « formazione » professionale « preliminare » — in vista cioè di agevolare una eventuale occupazione futura nel territorio del Mercato Comune — ma di una agevolazione successiva, a posteriori, a favore dello Stato che avrà provveduto alla rieducazione di coloro che sono rimasti senza lavoro. La concessione è, inoltre, molto restrittiva. A parte il contributo dello Stato interessato, pari al 50%, l'accennato contributo è, infatti, concesso dopo che i lavoratori, messi in stato di disoccupazione a causa dell'entrata in vigore del MEC, saranno stati occupati, da sei mesi almeno, nella nuova professione alla quale furono avviati per essere concretamente rieducati. È questo uno stimolo per il Paese interessato alla rieducazione dei lavoratori colpiti da disoccupazione provocata dal MEC, ma si tratta pur sempre di vincoli severi.

mentari, riguardante la istituzione di un *Ente Europeo di formazione professionale* per la creazione di Centri di istruzione professionale nei Paesi della Comunità, o più precisamente in quelli che intendono valersi della nostra mano d'opera (Germania, Francia, Belgio). Tali Centri dovrebbero essere finanziati dalla Comunità attraverso il Fondo sociale europeo (malgrado che il Trattato non lo preveda) (21).

La creazione di Centri di istruzione professionale e di riqualificazione, da frequentarsi da mano d'opera proveniente da Paesi di emigrazione (dall'Italia), non dovrebbe incontrare serie difficoltà se si considera che ciascuno dei cinque Paesi, presumibilmente importatori di mano d'opera italiana, possiede già scuole e istituti di addestramento destinati a qualificare mano d'opera proveniente dall'agricoltura per trasferirsi nell'industria e nelle attività terziarie.

I trasferimenti dall'agricoltura all'industria.

Questo drenaggio di mano d'opera dal settore agricolo ai settori extra-agricoli si valutava — prima che si pensasse al MEC — per il complesso dei sei Paesi della Comunità, dal 1955 al 1965, in 2.500.000 circa di unità, pari a 250.000 unità in media all'anno (22). Dal 1965 al 1971 l'esodo potrebbe giungere ad un massimo di 4 milioni con una media annua dal 1955 al 1971 di 250.000 unità all'anno. Dopo la costituzione della Comunità il fenomeno dovrebbe subire una accentuazione. Infatti, in considerazione della diminuita protezione dell'agricoltura verso Paesi terzi, si prevede (23) che per effetto della sola diminuzione del dazio sul grano (ad una media aritmetica dei dazi vigenti nei vari Paesi della Comunità) si manifesterebbe nei Paesi della Comunità un esodo *addizionale* di mano d'opera dall'agricoltura ad attività extra agricole di circa 1.000.000 nei cinque Paesi. La diminuzione di dazio verso altri Paesi nei riguardi dei prodotti agricoli e la riduzione dei contingenti e degli ostacoli alla

(21) Cfr.: ISTITUTO DI STUDI PARLAMENTARI, Convegno di studi per i problemi relativi al Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea, *Il lavoro e la politica sociale* (Relazione predisposta dal Comitato di studio presieduto dal Prof. MARIO PANTALEO, relatori Dr. GIUSEPPE GLISENTI, Prof. CESARE VANNUTELLI, Roma, dicembre 1957).

(22) Cfr.: C.E.C.A., Rapport de la Commission, ecc., cit.

(23) Cfr.: P. SARACENO, *La politica economica della Comunità Europea e l'agricoltura*, Roma, 1958.

loro importazione nei vari Paesi della Comunità accrescerà ulteriormente la smobilizzazione agricola dei Paesi stessi, con la conseguente necessità di potenziare fortemente l'istruzione professionale di riconversione.

È vero che i nostri agricoltori — specialmente meridionali — hanno un grado di istruzione molto basso di cultura elementare rispetto a quelli degli altri Paesi, e che la mancata conoscenza della lingua riduce fortemente la loro mobilità. Ma a queste deficienze si dovrebbe provvedere, *ad hoc*, con intensi *corsi speciali di prequalificazione* così da mettere gli emigranti nel giro di sei mesi o di un anno — durante i quali essi dovrebbero essere a carico dello Stato per vitto ed alloggio — in grado di frequentare all'estero, Centri della Comunità e/o corsi di addestramento aziendale nei cinque Paesi della CEE specificamente adatti alla specializzazione di cui i diversi Paesi abbisognano.

In *conclusione*, per avviare a soluzione il problema della specializzazione della nostra mano d'opera, in vista di un suo rapido assorbimento nei Paesi della CEE, occorrerebbe:

a) in Italia, provvedere, attraverso programmi di portata eccezionale, non solo ad estendere l'istruzione elementare e di preparazione professionale (fino a 14-15 anni di età) a *tutti* i Comuni d'Italia — costruendo le scuole ed aule necessarie — ma anche a costituire, in ogni regione di emigrazione di mano d'opera, dei corsi rapidi di qualificazione e di specializzazione — per lavoratori di 15 anni e più, compresi quindi gli adulti — per mestieri base (presso scuole sul tipo di quelle di addestramento professionale esistenti a Genova ed a Napoli);

b) negli altri Paesi di immigrazione di mano d'opera italiana, istituire corsi rapidi di *ulteriore* specializzazione per lavoratori italiani, presso Centri di istruzione professionale colà già esistenti (o da creare *ex novo*) o presso aziende, al fine di acquisire le conoscenze specifiche dei mestieri da esercitare in detti Paesi.

Sarebbe, naturalmente, necessario far funzionare un organo di collegamento e di coordinamento fra le iniziative prese in Italia, gli uffici di collocamento dei sei Paesi, ed i « Centri » di specializzazione istituiti in tutti od alcuni degli altri cinque Paesi. Si ritiene che in questa materia una programmazione comune sia indispensabile.

Le modificazioni della struttura industriale e l'occupazione.

19. - Gli estensori del Trattato di Roma, tenendo ben presente la preziosa esperienza compiuta dalla Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, hanno formulato apposite disposizioni per fare fronte alle presunte conseguenze sfavorevoli della concorrenza, nei riguardi delle maestranze occupate, sulla compagine industriale esistente.

Alcune industrie, infatti, con la piena applicazione del Trattato, saranno costrette a ridimensionarsi su scala ridotta o a scomparire del tutto. Altre industrie, per contro, potranno ampliarsi, mentre nuove industrie potranno sorgere. La localizzazione dell'industria potrà subire sensibili modificazioni.

Ne consegue che le maestranze occupate nelle vecchie industrie esistenti potranno restare disoccupate più o meno a lungo per la riduzione o la sospensione temporanea dal lavoro, o essere costrette a trasferirsi da una località all'altra, o da un mestiere ad un altro, o da un'industria ad un'altra.

È prevedibile che tali conseguenze debbano colpire più specialmente l'Italia (24) tanto che lo speciale protocollo concernente l'Italia, annesso al Trattato — e che riguarda in particolare l'applicazione del Piano Vanoni — raccomanda che ad « evitare che insorgano pericolose tensioni, in particolare per quanto riguarda... il livello di occupazione » si ricorra ad un « adeguato impiego delle risorse della Banca Europea per gli investimenti e del Fondo sociale Europeo ». Tale norma, o norma analoga, non figura nei protocolli relativi agli altri cinque Paesi.

Il « Fondo sociale Europeo » — al quale si è accennato a proposito della rieducazione professionale: cfr. nota al paragrafo 17 — mira a fronteggiare le conseguenze sopraindicate, e cioè, « migliorare » le possibilità di occupazione dei lavoratori, all'interno del Mercato Comune, e la loro mobilità geografica e professionale (art. 3, lettera i; e art. 123) (25).

(24) Soprattutto nei riguardi delle medie e piccole industrie, poichè le grandi industrie dei sei Paesi, oltre a disporre di mezzi per accrescere rapidamente la produttività, attraverso l'automazione ed altre forme di progresso tecnologico ed organizzativo, possono facilmente accordarsi — come sembra stiano già facendo — per eludere la concorrenza (grandi industrie meccaniche, chimiche, ecc.), mediante la divisione delle aree di mercato, fissazioni di prezzi minimi e simili.

(25) Esso è amministrato dalla Commissione che è assistita da un *Comitato* (con rappresentanti dei governi, dei lavoratori e dei datori di lavoro) (art. 124). Le disposizioni regola-

In concreto, l'attività di detto Fondo sociale, prevista in modo specifico dal Trattato, si esplica essenzialmente — oltre che nella erogazione del contributo di cui si è fatto cenno nella nota in calce al paragrafo 17, per la rieducazione professionale — nella concessione di un ulteriore contributo del 50% ai disoccupati per le cause menzionate all'inizio, a titolo di « *indennità di nuova sistemazione* » allorchè essi siano costretti a *cambiare residenza* all'interno della Comunità. Anche in questo caso il contributo è concesso soltanto dopo che nella nuova residenza abbiano lavorato da almeno sei mesi.

Il Fondo sociale è chiamato a dare un terzo tipo di aiuto (sempre nella misura del 50% ed a *posteriori*) nei casi di *riconversione* dell'impresa verso « altre » produzioni che provochino la riduzione o la sospensione temporanea, in tutto o in parte, del lavoro. Il contributo è elargito per tutto il periodo trascorso in attesa della piena occupazione e l'entità deve essere tale da permettere di conservare la retribuzione che veniva percepita dal lavoratore prima della *riconversione*. Questa concessione è però subordinata all'osservanza di talune condizioni (26) assai restrittive.

Si resta sempre nell'ambito del concetto di aiuto *a posteriori* ed a notevole distanza di tempo — cui si è già accennato nella nota al paragrafo 17 — che è, ovviamente, molto meno efficace di un aiuto preventivo e tempestivo.

Lo spirito delle norme che regolano il funzionamento del Fondo è di curare le conseguenze sfavorevoli, ma non di prevenirle. Questo compito potrà essere assolto, in una certa misura, dalla Banca Europea degli Investimenti.

Sicurezza « sociale » (27), « economica » e « civile » dei lavoratori.

20. - Occorre a questo riguardo fare subito una duplice distinzione fra lavoratori che emigrano dall'Italia (e che si denomi-

mentari del Fondo e le modalità per la concessione dei contributi saranno fissate dal Consiglio su proposta della Commissione, previa consultazione del Comitato economico e sociale e dell'Assemblea. Quest'ultima dovrebbe anche essere chiamata a fissare l'*ammontare del Fondo*, che non è precisato, ma che dovrebbe essere notevole.

(26) Occorre infatti: a) che il Governo interessato abbia presentato in *precedenza* un progetto (preparato dall'impresa) relativo alla *riconversione* ed al suo finanziamento; b) che la Commissione della CEE abbia approvato preventivamente tale progetto; c) che i lavoratori siano stati di nuovo pienamente occupati nell'impresa *riconvertita* da almeno 6 mesi.

(27) La « *sicurezza sociale* » riguarda generalmente la copertura dei seguenti rischi sociali: a) malattie; b) maternità; c) invalidità e vecchiaia; d) infortuni del lavoro e malattie

neranno « *migranti* »), e quelli che, pur restando in patria (« *non migranti* »), subiranno, in base al Trattato, alcune modificazioni nelle condizioni di lavoro (parità fra salario maschile e femminile, retribuzioni del lavoro straordinario, ecc.: vedi avanti paragrafo 24). Come è ovvio, il caso che interessa in modo preminente è quello dei lavoratori *migranti*.

La tutela sociale ed umana dei lavoratori italiani emigranti non può non costituire un caposaldo della politica italiana in materia di libera circolazione dei lavoratori nell'ambito della CEE. La notevole e dura esperienza compiuta in passato dall'Italia non potrà non suggerire fermi atteggiamenti non solo nei riguardi della cosiddetta sicurezza « *sociale* » ma anche nei confronti della sicurezza « *economica* » e della sicurezza « *civile* » od umana.

Sicurezza dei lavoratori « migranti ».

21. - Nei riguardi della sicurezza « *sociale* » dei lavoratori *migranti* il Trattato non disciplina la materia in modo specifico. Esso, infatti, salvo una modesta eccezione, deferisce alla Commissione l'attuazione di *misure comuni* — non meglio specificate — riguardanti la sicurezza sociale dei lavoratori *migranti* (art. 121). L'eccezione suddetta è prevista dall'art. 51 il quale prescrive:

a) il cumulo di tutti i periodi presi in considerazione dalle varie legislazioni nazionali, sia per il sorgere che per la conservazione del diritto alle prestazioni sia per il calcolo di questa;

b) il pagamento delle prestazioni sociali alle persone residenti nei territori degli Stati membri (28).

La sicurezza « economica » ed il libero trasferimento dei risparmi.

22. - La sicurezza « *economica* », oltre al diritto alla remunerazione, al lavoro straordinario, ai cottimi, ecc. — che nei Paesi

professionali (per le malattie più importanti vi sono numerose convenzioni internazionali stipulate attraverso il B.I.T.); e) disoccupazione; f) carichi di famiglia (asegni familiari).

(28) Per assicurare ai lavoratori stranieri il godimento pieno delle assicurazioni sociali (disoccupazione, malattia, maternità, invalidità e vecchiaia, asegni familiari) è stata stipulata una apposita Convenzione europea, firmata a Roma il 9 dicembre 1957, che prevede una equa distribuzione dei carichi sociali fra il Paese di origine e il Paese di immigrazione.

Sebbene si tratti di un passo importante per ridurre uno dei tanti ostacoli marginali alla libera circolazione della mano d'opera, esso non rimuove nessuno degli ostacoli fondamentali all'attuazione del principio di libertà, ai quali si è accennato.

della CEE sono sufficientemente garantiti da contratti di lavoro, collettivi od individuali — deve comprendere anche il *libero trasferimento dei risparmi* ai Paesi di originaria provenienza. Questa piena libertà di rapido trasferimento dei fondi, senza inciampi amministrativi, costituisce non solo uno degli stimoli più attraenti per l'emigrante, ma un diritto naturale che non dovrebbe essere, per nessun motivo, intaccato.

Il Trattato di Roma prevede (art. 106 e allegato III) il trasferimento dei salari e degli stipendi, considerandoli come partite della bilancia dei pagamenti (artt. 104 e 109) e vincolandolo, quindi, a tutte le eccezioni e salvaguardie — che possono essere numerose e radicali — previste ogni qualvolta insorgano difficoltà (« o grave minaccia di difficoltà ») o crisi nella bilancia dei pagamenti. Tale limitazione colpisce gravemente il diritto elementare del lavoratore di avere assicurata la piena e immediata disponibilità — all'estero o nel suo Paese d'origine — dei sudati guadagni.

La trasferibilità dei risparmi dovrebbe, infatti, essere sganciata dalle vicende della bilancia dei pagamenti per costituire materia di ulteriore trattazione, eventualmente in sede delle misure comuni di sicurezza sociale previste all'art. 121, alle quali si è fatto cenno nel precedente paragrafo.

Si potrebbe sostenere — ma l'illazione potrebbe essere controversa — che questi trasferimenti rientrino nelle norme del Trattato che regolano i trasferimenti di « capitali correnti » (art. 67) nei riguardi dei quali le restrizioni dovrebbero essere eliminate, al più tardi, entro la prima tappa (cioè fra 4-6 anni). Si tratterebbe pur sempre di una dilazione inammissibile.

Nè si può, d'altra parte, pensare di lasciar sussistere per lungo tempo gli accordi bilaterali vigenti, non solo perchè gli accordi stessi non possono essere considerati soddisfacenti, ma perchè si commetterebbe una violazione dello spirito stesso del Trattato. In ogni caso i risparmi dovrebbero essere messi al riparo da *svalutazioni*, che equivalgono a veri e propri taglieggiamenti, come è accaduto per il Brasile e l'Argentina e, recentemente, per la Francia.

La sicurezza « civile ».

23. - Per quanto riguarda la sicurezza « civile » è opportuno tenere presente che in una Europa unita occorre assicurare al lavo-

ratore, il dignitoso svolgimento della vita individuale, familiare e associativa.

Premidente è la questione delle *abitazioni*. Non è più concepibile, infatti, di lasciare i nostri emigranti in ricoveri, più o meno improvvisati, privi di quel minimo di condizioni di abitabilità che sono oggi retaggio di un Paese civile. Per le migrazioni interne (ma non per quelle dall'estero) la Francia organizza persino visita dei migranti futuri e delle loro famiglie ai cantieri delle case in costruzione ed alle località del futuro soggiorno per allettarli ed accogliere eventuali desideri.

Per quanto riguarda le altre condizioni di vita — assicurata preliminarmente la raccolta di informazioni obiettive e sistematiche sulle località di immigrazione, costo della vita, caratteristiche del lavoro e dell'ambiente e contributi adeguati, a fondo perduto, per le spese di viaggio e di trasloco — occorrerebbe garantire non solo un'assistenza generosa nei riguardi delle famiglie (assistenza sanitaria, scolastica, sociale; assistenza per il disbrigo di pratiche amministrative e sindacali; assistenza per instaurare i migliori rapporti con la popolazione straniera, ecc.), ma anche un'equiparazione ai nazionali per eventuali vantaggi di cui godono (ad esempio, nella priorità nell'assegnazione di alloggi, nell'ammissione ad ospedali ed ambulatori; vantaggi di tipo dopolavoristico; e così via). Un'equiparazione del genere contribuirebbe a ridurre l'isolamento dalle popolazioni straniere, fonte sempre di tensioni e di contrasti.

Le disposizioni per i lavoratori « non migranti ».

24. - Pochissime sono le materie specificatamente considerate nel Trattato, relative ai lavoratori che non emigrano. Esse riguardano, da una parte, le condizioni di lavoro, e dall'altra le disposizioni sociali.

Le condizioni di lavoro

Per quanto riguarda tali condizioni, soltanto tre questioni sono regolate dal Trattato: la parificazione dei salari maschili e femminili, i congedi retribuiti ed il lavoro straordinario. Il non avere esplicitamente trattato le altre numerose e spinose questioni costituisce, per l'Italia, un vantaggio, in quanto lascia aperta la possibilità ad accordi specifici.

Per quanto riguarda la parificazione dei salari maschili e femminili, il Trattato dispone che, durante la prima tappa, dovrà essere applicato il principio della « *parità delle retribuzioni fra i lavoratori di sesso maschile e di sesso femminile per uno stesso lavoro* ».

La disposizione tende ad evitare, che sotto la pressione della concorrenza, le imprese finiscano con il licenziare gli uomini per assumere donne a salari più bassi.

Non si ritiene, peraltro, che tale norma provochi, di per sé, aumenti sensibili nei livelli salariali femminili del nostro Paese, sia perchè essa riguarda i lavori — che non sono molti — compiuti sia da uomini che da donne, sia perchè essa tenderà a creare od estendere specializzazioni di lavori femminili. I settori più colpiti saranno quelli del commercio al minuto (commesse), servizi di ristorante, caffè, ecc., perchè nel settore industriale vi è già, in genere, una marcata specializzazione dei lavori secondo il sesso.

La clausola dell'equiparazione riferita ad « uno stesso lavoro » non influisce sui lavori a *cottimo* in quanto essi saranno basati su di un'unica unità di misura.

Per quanto riguarda i *congedi retribuiti* l'art. 120 prescrive soltanto che gli Stati membri dovranno mantenere l'« equivalente » *esistente* dei congedi retribuiti, ciò che sembrerebbe significare l'impegno a non modificare unilateralmente quelli in vigore nei diversi Paesi.

La materia relativa alla *retribuzione delle ore di lavoro straordinarie nell'industria*, non è prevista dal Trattato, ma vi viene inserita, come parte integrante, in quanto il « Protocollo relativo a talune disposizioni riguardanti la Francia » stabilisce che al termine della prima tappa la retribuzione delle ore di lavoro straordinario ed il « tasso medio di maggiorazione » per tali ore, dovranno corrispondere nei Paesi membri a quelli esistenti in Francia (dato medio dell'anno 1956). In caso che ciò non avvenga la Francia applicherebbe misure di salvaguardia (che sarebbe più appropriato chiamare di ritorsione).

Sebbene il Trattato non specifichi i dati di riferimento della Francia, si ritiene che essi siano superiori a quelli vigenti in Italia.

Le disposizioni sociali

25. - Per le questioni sociali dei lavoratori non migranti, il Trattato si limita a prescrivere (art. 118) che la Commissione pro-

muoverà una « stretta collaborazione nel campo sociale » fra gli Stati membri, senza precisare la finalità di tale collaborazione. È soltanto prescritto che essa si realizzerà attraverso « studi », « consultenze » e « pareri » (questi ultimi emessi dalla Commissione, previa consultazione del Comitato Economico e Sociale). Le materie oggetto della collaborazione sono vaste e così precisate: occupazione; diritto del lavoro; condizioni del lavoro; formazione e perfezionamento professionale; sicurezza sociale; protezione contro gli infortuni e le malattie professionali; igiene del lavoro; diritto sindacale e trattative collettive fra datori di lavoro e lavoratori.

L'armonizzazione delle politiche economiche e sociali.

26. - Nei precedenti paragrafi di questa terza parte sono state esaminate essenzialmente le questioni relative alla mano d'opera che il Trattato menziona in modo esplicito. Senonchè altri importanti problemi concernenti l'occupazione, non menzionati esplicitamente o lasciati nell'ombra, dovrebbero formare oggetto di regolamentazione allorchè si dovranno applicare i principi generali relativi al « *ravvicinamento* » delle politiche economiche (art. 2) ed al loro coordinamento (art. 3, lettera *g*), e, soprattutto, al ravvicinamento delle disposizioni, non solo legislative, ma regolamentari e persino amministrative (art. 3, lettera *h*, e artt. 100 e 102), limitatamente però a quelle che abbiano un'incidenza *diretta* sull'instaurazione e sul funzionamento del Mercato Comune.

Per quanto riguarda la specifica materia sociale (Titolo III del Trattato) il Capo I (Disposizioni sociali) accenna (art. 117, 1° comma) ad un principio della « *parificazione nel progresso* » ai fini di promuovere il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro della mano d'opera e l'« *armonizzazione dei sistemi sociali* ». Il termine « *parificazione nel progresso* » potrebbe lasciare intendere che si tratti soltanto di una *tendenza* a realizzare un progresso *relativo*, cioè un incremento parallelo nei vari Paesi e non a una parificazione, in termini assoluti, delle condizioni di vita e di lavoro.

27. - La questione che interessa più direttamente l'Italia riguarda il « *ravvicinamento* » dei salari e delle condizioni di lavoro.

Come è noto i salari italiani sono inferiori a quelli dei cinque altri Paesi. Tale inferiorità è, in generale, minore nei riguardi dei

lavoratori qualificati e specializzati, e maggiore in quelli non qualificati, specie femminili. L'inferiorità suddetta è maggiore nelle imprese agricole e artigiane e minore nelle industrie; essa è meno marcata nelle grandi imprese e più accentuata nelle piccole; infine essa è più rilevante nel Mezzogiorno che non al Nord d'Italia.

Inapplicabilità del principio della parificazione dei salari e delle condizioni di lavoro

28. - Le differenze ora indicate, come quelle relative agli oneri sociali (a carico o meno dell'imprenditore) e alle condizioni di lavoro non si ritiene possano costituire, in alcun modo, distorsioni della concorrenza in quanto esse non sono che la controparte di altre, e talora assai più pesanti, condizioni di inferiorità — implicanti quindi maggiori costi — naturali, ambientali, economiche, tecnologiche, demografiche, strutturali.

Questa opinione è condivisa da una larga corrente di pensiero di studiosi anche non italiani (29). Il principio della parificazione, sia pure graduale, contiene una elevata dose di ingiustizia, a prescindere dall'interesse dell'Italia. Se il salario e la sicurezza sociale pesano proporzionalmente meno sui costi, e se le condizioni di lavoro (durata, ore straordinarie, cottimi, congedi pagati, ferie) sono meno favorevoli, tutto ciò è, o può essere, compensato da maggiori costi causati dalla minore disponibilità di risorse naturali e di materie prime; dalle differenze di clima; dal livello meno efficiente di istruzione generale e professionale; dalla scarsità di capitali; dal maggiore costo del denaro o dei trasporti; dalla meno efficiente organizzazione statale e comunale; dalle differenze di abitudini e di tenore di vita, di costumi, di psicologia (30); dalla prevalenza

(29) Cfr., ad es., nel volume *Le marché commun et ses problèmes* (« Revue d'Economie politique », n. 1, 1958) gli studi seguenti: BERTIL OHLIN, *Problèmes d'harmonisation et de coordination des politiques économiques et sociales* (traduzione dall'inglese); J. TINBERGEN, *Les distorsion et leurs corrections*; FRANÇOIS FERROUX, *Les formes de la concurrence dans le marché commun*.

Cfr. anche la dichiarazione congiunta dei Paesi membri dell'O.E.C.E. all'infuori dei sei della CEE (in « Mondo Economico », n. 18, 3 maggio 1958).

Cfr. altresì: M. FANNO, *Note in margine al Trattato del Mercato Comune Europeo* (bozze di stampa presentate all'Accademia dei Lincei, maggio 1958); RAYMOND BERTRAND, *Prix, concurrence et « harmonisation » dans le Marché Commun*, in « Moneta e Credito », n. 39, settembre 1957, pag. 310.

(30) Si può preferire, ad es., aumentare le pensioni per l'invalidità e vecchiaia anziché i sussidi di disoccupazione o di malattia; disporre di un maggiore guadagno lavorando anche

del « tipo » rurale o industriale di società; dalle maggiori o minori somme destinate alla ricerca scientifica e produttiva; dalla maggiore o minore efficienza dei sindacati (operai o padronali); dalla minore esperienza industriale; dal diverso grado di evoluzione economica e sociale; dalla maggiore o minore propensione al risparmio; dalla diversità dei tassi di natalità o di incremento naturale della popolazione; dall'adeguamento meno rapido al processo tecnologico; dalle condizioni del bilancio; dalle spese militari; dalla politica degli scambi e delle valute; ecc.

I salari più elevati corrisposti dagli altri Paesi sono la conseguenza di fattori favorevoli (maggiori risorse naturali, maggiore esperienza industriale, abbondanza di capitali, maggiore progresso tecnologico, migliore preparazione del personale, ecc.) che possono concorrere, con altri, ad elevare il livello della produttività al di sopra del nostro. Si tratta, insomma, di elementi di fatto forgiatisi nel tempo sotto l'influsso di complesse cause e circostanze di ordine politico, storico, sociale, economico e finanziario che non possono essere mutate sensibilmente, e tanto meno violentate, in quanto costituiscono elementi portanti delle strutture di fondo sui quali poggia l'edificio economico della nazione. Tali elementi vanno presi, cioè, come dati di fatto, alla stessa stregua, ad esempio, delle risorse naturali. I Paesi ad alti salari hanno d'altronde esportato e pareggiato le loro bilance dei pagamenti meglio dei Paesi a bassi salari (31).

Non si può, quindi, badare ai soli salari, o alle condizioni di lavoro, stralciandoli dal resto dell'economia del Paese. Questa deve, invece, essere considerata nel suo insieme, con tutti i suoi elementi compositi, economici e sociali. Se si dovessero « armonizzare » salari e sicurezza sociale si dovrebbero armonizzare simultaneamente tutti gli altri elementi che concorrono a formare il costo. Ciò che è impossibile e che sarebbe, comunque, in contrasto con i principi stessi del Trattato di Roma in quanto si sopprimerebbe ogni stimolo alla concorrenza ed al miglioramento continuo delle condizioni economiche e sociali.

il sabato, piuttosto che avere un giorno di più libero, non pagato. Così la politica sociale a favore delle famiglie numerose molto favorita in Francia non è sentita in Olanda.

(31) « L'exemple de Benelux prouve qu'une union douanière peut fonctionner en dépit de différences considérables des prix et des salaires, et sans provoquer de rapprochement rapide ». (Cfr. R. BERTRAND, *op. cit.*).

Prospettive sui salari e sulla disoccupazione

29. - Le considerazioni ora fatte non significano affatto che si vogliano bloccare le possibilità di miglioramenti economici e sociali. Ciò sarebbe d'altronde impossibile, in quanto la tendenziale libertà di trasferimenti di merci, di capitali e di persone prevista dal Trattato tende già di per sé a creare spostamenti salariali, e delle condizioni di lavoro, verso i livelli più alti esistenti nei Paesi della CEE. Questa tendenza sarà rafforzata, anche dalla richiesta di mano d'opera italiana da parte dei Paesi terzi più bisognosi di essa (Svizzera ed Inghilterra) e da una possibile azione congiunta dei sindacati dei lavoratori dei sei Paesi (32).

L'inevitabile aumento dei salari costituirà certamente un incentivo all'ulteriore progresso tecnologico — quindi ad un incremento della produttività — ed una sollecitazione al trasferimento di masse contadine verso l'industria. Senonchè queste stesse tendenze possono provocare reazioni in senso contrario in tutti o in taluni settori. L'aumento dei salari, non compensato da incremento di produttività, significa aumento dei costi e quindi riduzione delle esportazioni. D'altra parte, mentre i grandi complessi industriali dispongono di grandi mezzi finanziari e di credito per eseguire massicci investimenti in beni capitali, capaci di accrescere la produttività, oppure possono trasferire il maggior costo sui consumatori, le medie e le piccole industrie — particolarmente nelle regioni più povere — già incalzate dalla concorrenza delle industrie maggiori dei sei Paesi, potrebbero essere costrette a chiudere o a ridurre la loro attività, aumentando la disoccupazione (33).

Conclusioni.

30. - Da quanto esposto nei precedenti paragrafi si possono trarre le seguenti conclusioni:

1) L'Italia dispone, per tutta la durata del periodo transitorio, di forze di lavoro in eccesso, capaci di fronteggiare *quantitativa-*

(32) Non è improbabile che i Sindacati — che nella C.E.E. contano circa 15-16 milioni di iscritti — chiedano la fissazione di un salario minimo comune a tutti i Paesi o semplicemente dei minimi comuni di garanzie sociali. Non è nemmeno da escludere che possano concludersi convenzioni collettive di lavoro valide per tutti i sei Paesi del Mercato Comune. In questo caso i lavoratori italiani sarebbero certamente avvantaggiati.

(33) Cfr.: M. FANNO, *op. cit.*

mente tutte le prevedibili richieste di manodopera da parte degli altri cinque Paesi dalla CEE.

L'assorbimento effettivo dell'eccedenza di manodopera italiana porterebbe un notevole sollievo all'economia nazionale accelerando i tempi necessari alla eliminazione della disoccupazione e della sottoccupazione previsti dallo schema Vanoni, oppure convogliando una parte dei capitali destinati a tale eliminazione verso impieghi più redditizi.

2) Dal punto di vista della *qualità* di detta manodopera, l'Italia non è in grado di soddisfare a tutte le esigenze dei Paesi di immigrazione, nè il Trattato contempla norme esplicite sulla formazione professionale. Per avviare a soluzione il problema si riterrebbe necessario compiere uno sforzo eccezionale per intensificare, all'interno, l'istruzione di base e professionale, istituendo corsi rapidi di qualificazione e prendendo, contemporaneamente, accordi con i Paesi di immigrazione per dare ai lavoratori italiani la possibilità di specializzarsi, nei Paesi stessi, nei mestieri di cui vi è effettiva richiesta.

3) Il raggiungimento degli obiettivi indicati ai due punti precedenti è subordinato alla effettiva libertà di circolazione dei lavoratori all'interno dei Paesi della CEE. Per realizzare seriamente tale libertà occorre contare su di una aperta e convinta collaborazione degli altri Paesi e seguire vie diverse da quelle, del tutto inefficienti, percorse in passato. Occorre cioè che gli altri cinque Paesi rinuncino esplicitamente alle molteplici riserve, palesi o nascoste, formulate per ostacolare il trasferimento nei Paesi stessi della manodopera italiana. Per agevolare tale libertà di movimento gioverebbe la creazione di un ufficio di collocamento europeo, con sezioni in ciascuno dei Paesi interessati, nonchè la fissazione, con un congruo periodo di anticipo, di quote di operai qualificati occorrenti ai vari Paesi e quivi trasferibili gradualmente senza inciampi burocratici.

4) Sarebbe indispensabile che il principio della libertà di circolazione dei lavoratori si realizzasse fin dalla prima tappa, altrimenti verrebbero meno gran parte dei vantaggi che l'Italia contava di ritrarre in base a tale principio.

5) Nel caso che non fosse possibile realizzare la piena libertà di circolazione della manodopera, occorrerebbe convogliare verso

l'Italia, e in particolare nelle zone depresse, investimenti cospicui, sufficienti ad occupare la manodopera eccedente. Questa soluzione costituisce soltanto un ripiego temporaneo che non dovrebbe in alcun modo intaccare il principio basilare della libera circolazione della manodopera.

6) Le clausole relative alla manodopera resa disponibile in conseguenza delle modificazioni della struttura industriale provocate dalla applicazione del Trattato ricalcano le disposizioni emanate per fini analoghi dalla OEEC, ma sono circondate da norme eccessivamente restrittive che ne attenuano l'intrinseca efficacia.

7) La sicurezza sociale, nonché quella economica e civile, dei lavoratori migranti, non si possono considerare sufficientemente tutelate dal Trattato. Accordi integrativi sarebbero quindi necessari, specialmente per assicurare il libero trasferimento dei risparmi della manodopera occupata all'estero, e per creare, nelle località di residenza estera, condizioni ambientali e sociali degne di un Paese civile.

8) Si ritiene che i principi della « armonizzazione » e del « ravvicinamento » delle politiche e delle disposizioni economiche e sociali non possano e non debbano — salvo casi eccezionali — applicarsi ai salari e alle condizioni di lavoro. Allorchè questi sono più favorevoli al datore di lavoro, esistono in genere molteplici altri elementi sfavorevoli — che concorrono a formare nei singoli Paesi il costo totale di produzione — che annullano il vantaggio del minor costo della manodopera.

Si ritiene che la formula della « parificazione nel progresso » prevista nel Trattato, nei riguardi delle condizioni di vita e di lavoro, sia sufficiente per assicurare l'applicazione ragionevole dei principi generali ai quali si ispira il Trattato.

9) Se, da una parte, sembra indubbio che l'entrata in vigore del Trattato dovrà portare, in Italia, ad un aumento dei salari e ad un miglioramento delle condizioni di lavoro dei lavoratori occupati, potrebbe non essere ingiustificato, d'altra parte, il timore di un eventuale aumento della disoccupazione.

ALESSANDRO MOLINARI