

Lionello Levi Sandri al servizio dell'Europa

di

Andrea Becherucci

Archivi Storici dell'Unione Europea, Firenze

Quando Lionello Levi Sandri assume, l'8 febbraio 1961, le funzioni di membro della Commissione delle Comunità europee ha da pochi mesi compiuto cinquanta anni e ha alle spalle un'esperienza notevole maturata come alto funzionario della pubblica amministrazione e come docente universitario¹. La sua chiamata a ricoprire un così prestigioso incarico internazionale era dovuta all'interessamento di Giuseppe Saragat che reclamava tale posto per un appartenente alle forze laiche e socialiste dopo che solo esponenti democristiani si erano avvicinati all'interno degli esecutivi comunitari.

La prima Commissione Hallstein si era insediata il 7 gennaio 1958 e l'Italia vi era rappresentata dal vice-presidente Piero Malvestiti, responsabile per il mercato interno, che dal novembre 1959 viene sostituito da Giuseppe Caron, e da Giuseppe Petrilli, le cui competenze relative agli affari sociali saranno ereditate da Levi Sandri, il quale negli anni trascorsi a Bruxelles occuperà anche le cariche di vice-presidente della Comunità economica europea (1961-1967), vice-presidente della Commissione delle Comunità europee (1967-1970), responsabile del Mercato interno e dell'unione doganale (1963-1964), e del Personale e dell'Amministrazione (1967-1969). Oltre a queste funzioni, Levi Sandri presiederà il fondo sociale europeo, il fondo per la libera circolazione dei lavoratori, l'Organo permanente per la sicurezza del lavoro nelle miniere di carbone, la Fondazione Paul Finet a favore degli orfani dei minatori e farà parte del consiglio d'amministrazione dell'Istituto di statistica delle Comunità europee.

Quando Petrilli, approdato a Bruxelles su sollecitazione di Fanfani, abbandona il suo incarico a Bruxelles per presiedere l'IRI non lascia dietro di sé grande traccia del proprio lavoro²; molti anni dopo rievocando quell'esperienza dirà: «nella

¹ Archivi Storici dell'Unione Europea (d'ora in avanti ASUE), Fondo LLS, dossier 1, *atti di nomina alla CEE*, lettera di Pierre Wigny a L. Levi Sandri del 7 febbraio 1961.

² Petrilli accenna al fatto che nel 1953 aveva scritto un libro sulla sicurezza sociale che aveva suscitato l'interesse di De Gasperi e aggiunge «questo libro io lo scrissi nel '53. Là io facevo dei discorsi generali, poi parlavo di come vedo la sicurezza e addirittura sognavo che la sicurezza sociale servisse per dare a tutti gli individui la possibilità di lavorare, pensavo a un mondo che, purtroppo, è tutto utopia. Sono stato presidente dell'INAM per nove anni (1949-1958) : era il periodo nel quale mi occupavo di queste cose». Archivi Storici dell'Unione Europea, *Oral history project*, intervista rilasciata da Giuseppe Petrilli a Daniela Preda, pag. 2. Il libro citato da Petrilli è *La sicurezza sociale*, Rocca San Casciano, Cappelli, 1953. L'INAM era l'Istituto nazionale per l'assicurazione contro le malattie. L'ente nasce nel 1943 e viene sciolto nel 1977 con la creazione del Sistema sanitario nazionale. Notizie sulle sue attività europee sono rintracciabili in Carlo Ernesto Meriano, *Giuseppe Petrilli europeo*, in *I movimenti per l'unità europea 1970-1986*, a cura di Ariane Landuyt e D. Preda, vol. II, Bologna, Il Mulino, 2000, pagg. 1053-1058 e in Paolo Caraffini, *Giuseppe Petrilli. L'unificazione europea e la pace*, in *Storia e percorsi del federalismo. L'eredità di Carlo Cattaneo*, a

Commissione Hallstein devo dire che non ho mai incontrato difficoltà, anche perché di affari sociali nel Trattato di Roma non c'è nulla. C'è comunque il Fondo Sociale Europeo, di cui sono stato il primo presidente, nient'altro»³. Tuttavia malgrado la sottovalutazione del proprio lavoro, anche Petrilli a detta del suo successore era riuscito a raggiungere alcuni risultati «come il regolamento sulla sicurezza sociale dei lavoratori migranti e le relative norme di attuazione in vigore dal 1° gennaio 1959; il regolamento sul Fondo sociale europeo, adottato in data 11 maggio 1960...»⁴. Richiesto di un parere sulle priorità che avrebbe dovuto affrontare appena insediato, Levi Sandri accenna immediatamente all'attuazione del principio, contenuto nei Trattati di Roma, della libera circolazione dei lavoratori e alla necessità di rendere funzionale il Fondo sociale europeo dichiarando, al contempo, di avere aderito alla richiesta di occupare il posto di commissario europeo «sia perché non sono abituato a sfuggire le responsabilità, sia perché ho pensato che valeva bene la pena di modificare i propri programmi di lavoro, e di studio, per quanto interessanti essi potessero apparire, per portare il proprio contributo, per modesto che sia, alla costruzione di quell'edificio che si chiama Comunità Europea, che noi vogliamo sia un giorno non solo economica, e che costituisce l'unica garanzia per un sereno avvenire di pace e di lavoro per i nostri figlioli e per le generazioni future»⁵.

1. Gli studi e l'attività professionale

Lionello Levi Sandri nasce a Milano il 5 ottobre 1910. Proveniente da studi classici, si orienta, all'università, verso lo studio del diritto, laureandosi in diritto pubblico a Milano nel 1932 sotto la guida del grande studioso di diritto amministrativo Oreste Ranelletti. Pochi mesi dopo la laurea si trasferisce a Pisa dove aveva vinto una borsa di studio presso il Collegio Mussolini per le scienze corporative fondato nel 1931 da Giuseppe Bottai allo scopo di radicare nella comunità scientifica le teorie economico-giuridiche di quel cenacolo di docenti che comprendeva lo stesso Bottai, Ugo Spirito, Arnaldo Volpicelli e Filippo Carli⁶. Il Collegio Mussolini si trova ad essere frequentato in questi anni da molti giovani che a guerra finita ritroveremo tra il personale politico più influente di tutti gli schieramenti, basti ricordare i nomi dei futuri ministri Paolo Emilio Taviani e Mario Ferrari Aggradi della DC, Giovanni Pieraccini del PSI e Fernando Di Giulio che sarà presidente del gruppo parlamentare comunista alla Camera dei Deputati. La scuola pisana aveva contribuito a sviluppare

cura di D. Preda e Cinzia Rognoni Vercelli, Bologna, Il Mulino, 2005, pagg. 979-1012. Carlo Ernesto Meriano, che all'epoca dell'incarico di Petrilli a Bruxelles ne era uno dei più stretti collaboratori, sembra giustificare lo scarso attivismo di Petrilli alla Commissione opponendo alla spiccata vocazione federalista e cattolico-solidarista di questi i limiti propri della visione funzionalista operante a Bruxelles, resi ancor più gravi dalla pochezza delle formulazioni giuridiche poste dai Trattati di Roma alla base della politica sociale comunitaria. Cfr. C.E. Meriano, *Giuseppe Petrilli*, cit., pag. 1054.

³ ASUE, *Oral history project*, int. cit., pag. 10. Gli interventi più importanti di Petrilli negli anni trascorsi alla Commissione sono rintracciabili ora in G. Petrilli, *Il mattino d'Europa*, Milano, Franco Angeli, 1980 che raccoglie scritti e discorsi dal 1958 al 1979.

⁴ ASUE, Fondo LLS, dossier 1, *atti di nomina*, cit., intervista di L. Levi Sandri all'Agenzia AEP del febbraio 1961.

⁵ ASUE, Fondo LLS, dossier 1, *ibidem*.

⁶ Su Bottai si veda Giordano Bruno Guerri, *Giuseppe Bottai, fascista*, Milano, Mondadori, 1996, su Ugo Spirito, Giovanni Dessì, *Ugo Spirito. Filosofia e rivoluzione*, Milano-Trento, Luni, 1999, largamente basato sulle carte private di Spirito conservate a Roma dall'omonima Fondazione. Più in generale si vedano i contributi di Giuseppe Parlato, *La sinistra fascista. Storia di un progetto mancato*, Bologna, Il Mulino, 2000 e Paolo Buchignani, *La rivoluzione in camicia nera. Dalle origini al 25 luglio 1943*, Milano Mondadori, 2006.

quel “mito del corporativismo”⁷ che negli anni trenta conosce la sua fase di massima espansione a livello teorico nello stesso momento in cui, nella sua attuazione pratica, l’esperimento viene quasi abbandonato dal regime. A Ferrara nel 1932, in un celebre convegno, si scontrano duramente Bottai e Spirito, due dei più noti rappresentanti della scuola pisana; toccherà a Bottai sconfessare le tesi di Spirito che si era fatto sostenitore in quella occasione di un corporativismo che imponesse “il compito dello Stato fascista come una necessità nazionale e proletaria insieme”, esponendosi in tal modo ad accuse di socialismo e perfino di comunismo⁸. Non bisogna trascurare, del resto, il segno che tali polemiche lasciano sugli studenti del Collegio in questi anni. Per quanto esse si inseriscano nel più generale dibattito sulla crisi del capitalismo seguita al grande crollo del 1929 e alla ricerca di una non meglio identificata “terza via” tra capitalismo e comunismo, queste conosceranno dei percorsi assolutamente peculiari, che, come la mitologica fenice, non del tutto inaspettatamente risorgono a guerra finita : troveremo infatti Ferrari Aggradi tra gli estensori del Codice di Camaldoli nel 1944 e successivamente tra i collaboratori di Ezio Vanoni⁹, Giovanni Pieraccini¹⁰ tra i principali attori della politica di programmazione economica nei governi di centrosinistra degli anni sessanta e Fernando Di Giulio¹¹ dirigente di spicco del PCI negli anni della “solidarietà nazionale”. Anche su Levi Sandri è forte in questi anni la fascinazione dell’esperimento corporativo, tanto da essere autorizzati a pensare che ciò non sia estraneo alla sua scelta di abbandonare il diritto amministrativo per il diritto del lavoro. A Pisa, Levi Sandri segue le lezioni, tra gli altri, di Spirito e di Arnaldo Volpicelli, ma è l’illustre giurista Guido Zanolini, cultore del diritto pubblico e amministrativo, docente all’università di Pisa, a sua volta allievo del grande Santi Romano, a lasciare una forte impronta su di lui, fino a prendere la decisione di seguirlo anche dopo il trasferimento di quest’ultimo a Roma. Il 5 luglio 1933 Levi Sandri ottiene il titolo rilasciato dal Collegio¹².

⁷ Gianpasquale Santomassimo, *La terza via fascista. Il mito del corporativismo*, Roma, Carocci, 2006.

⁸ La citazione di Spirito è tratta da Renzo De Felice, *Mussolini il duce*, I vol., Torino, Einaudi, 1974, pag. 14. Per la ricostruzione del dibattito sul corporativismo all’interno del regime si veda R. De Felice, *Mussolini il duce*, cit. pagg. 12-18.

⁹ Mario Ferrari Aggradi (1916-1997) collaborò alla stesura del Codice di Camaldoli, considerato un momento centrale dell’elaborazione della dottrina sociale cattolica. Al Piano Vanoni del 1954 si fa comunemente risalire il primo esperimento di programmazione economica in Italia che poi non trovò applicazione. Successivamente è stato più volte ministro. Sul punto si vedano M. Ferrari Aggradi, *Perché una politica di programmazione?*, Roma, Cinque Lune, 1963, Id., *La svolta economica della Resistenza: primi atti della politica di programmazione*, Bologna, Forni, 1975.

¹⁰ Giovanni Pieraccini (1918), ha ricoperto, tra le altre cariche, quella di ministro del Bilancio in occasione dell’approvazione del primo piano quinquennale di programmazione economica che porta il suo nome.

¹¹ Fernando Di Giulio (1924-1981) è stato deputato dal 1972 al 1981 e quindi presidente del gruppo parlamentare comunista alla Camera dei Deputati dal 1979 alla morte. Ha tenuto per molti anni ufficiosamente i rapporti tra il PCI e la DC tanto da meritare per questo l’appellativo di “ministro-ombra”. Cfr. F. Di Giulio, Emmanuele Rocco, *Un ministro-ombra si confessa*, Milano, Rizzoli, 1979, *Fernando di Giulio* in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. 40, ad vocem, pagg. 49-51, Mauro Stampacchia, *Il giovane Fernando Di Giulio tra Università, lotta partigiana, impegno politico*, in *Tracce*, n. 1, vol. IX, 2004, pagg. 71-77.

¹² Testimonianze sull’ambiente di vita e di studi del “Collegio Mussolini” a Pisa in questi anni e in quelli immediatamente seguenti si possono rintracciare nei libri di Emilio Rosini *L’ala dell’angelo. Itinerario di un comunista perplessa*, Roma Edizioni di Storia e Letteratura, 2003, pagg. 39-47 e di Giovanni Pieraccini con Fabio Vander, *Socialismo e riformismo. Un dialogo fra passato e presente*, Milano, Marietti, 2006, pagg. 89-98. Brevi cenni anche in Paolo Emilio Taviani, *Politica a memoria d’uomo*, Bologna, Il Mulino, 2002, pagg. 24-25. Dal “Collegio Mussolini” usciranno in questi anni uomini politici come Mario Ferrari Aggradi, Achille Corona, Paolo Emilio Taviani, Giovanni

Nel dicembre 1933 vince il concorso per l'Ispettorato corporativo di Milano dove prende servizio nel febbraio 1934 da dove viene trasferito a Firenze fino al 1937, anno in cui passa a Roma presso il ministero delle Corporazioni. Da questo momento la sua produzione scientifica si orienta sempre di più verso le discipline giuslavoristiche e affini: il diritto del lavoro, il diritto sindacale, quello delle assicurazioni sociali e della previdenza. Nel 1940 consegue la libera docenza e tra il 1938 e il 1942 dà alle stampe i primi, importanti contributi allo studio del diritto con la monografia su "*I controlli dello Stato sulla produzione industriale*" e soprattutto con le "*Istituzioni di legislazione sociale*"¹³. Se negli anni pisani vi era stata, da parte di Levi Sandri, un'adesione di principio al modello corporativo non solo in termini scientifici¹⁴, l'utopia di una democrazia regolata da un'organizzazione sociale costituita dall'autogoverno dei produttori e dei lavoratori viene meno ben presto¹⁵.

La guerra che investe il paese dal giugno 1940, lo vede richiamato alle armi ed impegnato in Africa settentrionale fino al 1941; dal settembre 1943 alla fine del conflitto partecipa al movimento di Resistenza e in qualità di comandante della brigata, poi divisione "Tito Speri", dà il proprio contributo nelle due battaglie del Mortirolo contro i militi fascisti della divisione "Tagliamento"¹⁶.

Dopo la guerra si iscrive al PSIUP e passa al PSLI dopo la scissione di Palazzo Barberini del gennaio 1947; riprende immediatamente la sua attività con incarichi governativi anche di respiro europeo come la partecipazione come consigliere tecnico governativo alla Conferenza internazionale del lavoro (Parigi, 1945), la partecipazione come delegato alla Conferenza internazionale della mano d'opera (Roma, 1948), alla Conferenza sociale organizzata dal Movimento europeo (Roma, 1950)¹⁷, alla Conferenza sulle relazioni umane nell'industria nel 1956. Dal 1946 al 1957 si occupa, come Capo di Gabinetto del Ministero del Lavoro di ristrutturare la complessa macchina organizzativa collaborando attivamente con i ministri D'Aragona, Romita, Fanfani e Vigorelli nella redazione di importanti testi legislativi e affiancando i ministri Campilli (ministro con delega alla Cooperazione economica europea) nella partecipazione alla delegazione italiana alla Conferenza per la Cooperazione economica europea di Parigi del 1947 preparatoria del «Piano Marshall» e Tremelloni (ministro con delega alla presidenza del Comitato Interministeriale per la Ricostruzione) nella messa a punto dell'inchiesta parlamentare sulla disoccupazione

Pieraccini, Fernando Di Giulio, giuristi e magistrati come Lionello Levi Sandri, Emilio Rosini, Giampaolo Meucci, Enzo Capaccioli, Vittorio Frosini e Carlo Smuraglia.

¹³ ASUE, Fondo Levi Sandri, dossier 1, *personalia*, Giovanni Falchi, Maria Carla Levi Sandri, Dario Morelli, Gabriele Pescatore, Pasquale Sandulli, *Lionello Levi Sandri. Una vita per la libertà e la giustizia*, in *I quaderni di La Resistenza bresciana*, n. 5, ottobre 1992 e Giovanni Zanfarino, notizie biografiche su Lionello Levi Sandri, 2004.

¹⁴ Lionello Levi Sandri, *L'ordinamento corporativo italiano secondo le recenti riforme*, lezioni tenute nell'anno accademico 1934-1935 presso la Scuola Superiore di scienze corporative, Regia Università di Pisa.

¹⁵ Intervista di L. Levi Sandri con Attilio Mazza, in *Il crivello bresciano*, Brescia, Il Farfengo, 1983, pag. 58.

¹⁶ Dario Morelli, *La montagna non dorme*, Brescia, Morcelliana, 1968.

¹⁷ Nella risoluzione finale sui "*Problèmes sociaux posés par la libération des mouvements de personnes*", la Conferenza «*considère comme inséparables les notions de plein emploi et de libération des mouvements de personnes*». ASUE, Fondo Mouvement Européen, dossier 867, *résolutions de la Conférence sociale du ME tenue à Rome du 4 au 8 juillet 1950*, pag. 19. Sull'importanza della Conferenza sociale del ME tenuta a Roma, si veda ora A. Landuyt, *I movimenti per l'unità europea e la dimensione sociale (1948-1984)*, in *I movimenti per l'unità europea*, cit., vol. I, pagg. 461-464.

nel 1952-1953¹⁸. Nel 1954 presiede la commissione d'inchiesta governativa sulla sciagura mineraria di Ribolla (Grosseto) nominata dal ministro del lavoro Vigorelli ottenendo unanimi consensi per l'imparzialità e l'obiettività con le quali era stato portato a termine il lavoro di ricostruzione e di individuazione delle responsabilità¹⁹. Contemporaneamente alla sua attività di "grand commis d'Etat", non trascura la docenza universitaria a Roma e gli studi che lo vedono autore di numerosi contributi soprattutto, ma non esclusivamente, nel campo del diritto previdenziale e delle assicurazioni inserendosi a pieno titolo nella battaglia che i giuslavoristi stanno portando avanti per l'autonomia della loro disciplina²⁰.

2. La chiamata a Bruxelles

L'arrivo di Levi Sandri nella capitale belga il 21 febbraio 1961 coincide con una seduta del Consiglio dei Ministri a cui partecipano anche i membri della Commissione; il suo primo incontro con i colleghi avviene nel corso della cena che conclude tale impegno istituzionale²¹. Tuttavia, quantunque gli venga riconosciuta una competenza specifica di alto livello unita ad ottime capacità gestionali di apparati anche complessi, è la prima volta che un accademico raggiunge l'esecutivo europeo; per questo motivo viene accolto da malumori e accompagnato da pregiudizi. Tra i commissari che l'avevano preceduto si contavano infatti solo uomini politici, alti burocrati, sindacalisti, diplomatici.

Secondo la testimonianza dell'Ambasciatore Giovanni Falchi, all'epoca in servizio presso la Rappresentanza diplomatica d'Italia presso la CEE, Levi Sandri venne accolto con condiscendenza, quando non anche con un pizzico di malcelata ostilità. *Le professeur*, come viene chiamato, è inizialmente guardato con sospetto a Bruxelles da taluni, per il mancato *cursus honorum* politico-parlamentare e per le attitudini – attribuite ai giuristi – all'astrazione e ad un approccio ai problemi di ordine pratico troppo sistematico e tendente alle grandi categorizzazioni²².

Il portafoglio degli "Affari sociali", era, a detta di tutti gli esperti, uno di quelli con le basi giuridiche più impalpabili rintracciabili nei Trattati; ci si limitava essenzialmente a mere enunciazioni di principio come gli § 2 e 117 ed in particolare § 118 dei Trattati

¹⁸ ASUE, Fondo LLS, dossier 1, *carteggio relativo al Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale*, lettera di Pietro Campilli a L. Levi Sandri del 1 ottobre 1947 e di L. Levi Sandri a P. Campilli del 4 ottobre 1947 e lettera di Roberto Tremelloni a L. Levi Sandri del 5 agosto 1953. Per un quadro generale dell'evoluzione del *Welfare State* in questi anni in Italia si veda Gianni Silei, *Lo Stato sociale in Italia. Storia e documenti. Vol. II. Dalla caduta del fascismo ad oggi*, Manduria-Bari-Roma, Lacaita 2004.

¹⁹ Sul tragico episodio si veda il reportage di Luciano Bianciardi e Carlo Cassola, *I minatori della Maremma*, Bari, Laterza, 1956.

²⁰ Sul dibattito legato a questi temi, si veda, il contributo di Giovanni Cazzetta, *L'autonomia del diritto del lavoro nel dibattito giuridico tra fascismo e repubblica*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, vol. XXXVIII (1999), dedicato al tema *Continuità e trasformazione: la scienza giuridica italiana tra fascismo e repubblica*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1999, pagg. 511-629. Nel confronto che si verrà a creare nell'immediato dopoguerra sulla natura del diritto del lavoro, se pubblicistica (Mortati) o privatistica (Santoro Passarelli), Levi Sandri sembra aderire alla prima tesi, laddove riconosce, seppure non agevolmente, che all'interno della disciplina «*si deve tener presente che la sfera delle norme di diritto pubblico, per la stessa natura di queste, si presenta in una posizione di supremazia formale nei confronti delle restanti norme*», in L. Levi Sandri, *Lezioni di Diritto del Lavoro*, Milano, Giuffrè, 1962, pag. 50. Cazzetta nel suo studio rileva come questa posizione dottrinale fosse riconducibile all'esperienza corporativa.

²¹ ASUE, Fondo LLS, dossier 1, *atti di nomina*, cit., lettera di Giuseppe Caron a L. Levi Sandri del 6 febbraio 1961.

²² Giovanni Falchi, *L'impegno per l'Europa* in M. C. Levi Sandri, D. Morelli, G. Pescatore, P. Sandulli, *Lionello Levi Sandri. Una vita per la libertà e la giustizia*, cit., pagg. 66-67.

di Roma. Questi ultimi prefiguravano un approccio complessivo ai temi di politica economica e sociale di tipo liberista in un quadro normativo quasi del tutto privo di tutele in ambito comunitario²³; in Italia i sindacati non comunisti avevano esercitato forti pressioni per acquisire una rappresentanza in seno ai nuovi esecutivi, mentre, ad esempio, la CGIL vi si era opposta fermamente non individuando nei nuovi organismi garanzie adeguate ad una riforma del mercato del lavoro²⁴.

Provvedeva al confronto tra le parti sociali il Comitato economico e sociale (CES), istituito dai Trattati di Roma e entrato in funzione nel 1958. La sua creazione era in qualche modo la conseguenza del disinteresse dei negozianti verso i problemi di politica sociale; confinato nel ruolo di organo consultivo e tutto sommato, almeno fino al 1965, marginale, il CES non riuscì a ritagliarsi un ruolo ben definito e autonomo nel quadro della macchina comunitaria. La sua composizione, che vedeva la componente padronale prevalere numericamente su quella sindacale e il peso delle autorità nazionali che fungevano da freno, ne riducevano fortemente la portata innovativa, anche se contestualmente alla presenza di Levi Sandri al portafoglio degli Affari sociali fino alla crisi della “*sedia vuota*”, il CES visse un periodo di particolare valorizzazione²⁵.

Nelle parole dell’Ambasciatore Giovanni Falchi, che sarà più tardi, dal 1967 al 1970, Capo di Gabinetto di Levi Sandri, il titolare degli “Affari sociali” nella Commissione si trovava a dover fare i conti con una serie di pressioni pesanti e contrastanti; da un lato, operava contro la volontà della maggioranza dei governi dei paesi membri che ritenevano ogni iniziativa comunitaria in materia, una inopportuna ingerenza, dall’altro, doveva gestire al meglio le richieste di applicazione dei provvedimenti da parte dei sindacati e affrontare il durissimo “*filibustering*” delle organizzazioni padronali che si incaricavano di vigilare affinché l’applicazione di norme e

²³ Per un inquadramento generale dei punti di politica sociale presenti nei Trattati di Roma e per un esame particolareggiato delle esigenze italiane in tale contesto rimando agli atti del “*Convegno di studi per i problemi relativi al trattato istitutivo della Comunità economica europea*”, tenuto a Roma dal 19 al 20 dicembre 1957 organizzato dall’Istituto di Studi parlamentari, vol. I, Relazioni, parte IV, *Il lavoro e la politica sociale*, Roma, Arte Grafica Romana, 1957, in particolare le pagg. 352-374.

²⁴ *Il problema europeo della manodopera*, in *Bollettino di informazione sindacale CISL*, n. 8/1950, pagg. 6-10, *I problemi dell’integrazione europea*, ICAS, 1955, Marco Lai, *I sindacati e la CEE con particolare riguardo alla CISL*, in *L’Italia e la politica di potenza in Europa (1950-1960)*, a cura di Ennio Di Nolfo, Roman H. Rainero, Brunello Viguzzi, Milano, Marzorati, 1992, pagg. 505-520, Guido Formigoni, *I sindacati italiani e il processo di integrazione europea (1947-1960)*, in *L’altra via per l’Europa. Forze sociali e integrazione europea*, a cura di Andrea Ciampani, Milano, Franco Angeli, 1995, pagg. 33-41, A. Ciampani, *La storia del movimento sindacale italiano e l’Europa: oltre la diplomazia sindacale?*, in *Storia delle relazioni internazionali*, XIII (1998)–XIV (1999), 2-1, pagg. 215-234. Sulle posizioni che caratterizzarono PSI, PCI e CGIL di fronte ai Trattati di Roma, cfr. Mauro Maggiorani, *L’Europa degli altri. Comunisti italiani e integrazione europea*, Roma, Carocci, 1998, pagg. 65-74. Sulla cultura della CISL in questi anni si veda il contributo di A. Ciampani, *I cleavages del sindacalismo italiano*, in *La prima legislatura repubblicana. Continuità e discontinuità nell’azione delle istituzioni*, a cura di Ugo De Siervo, Sandro Guerrieri, Antonio Varsori, vol. I, Roma, Carocci, 2004, in particolare le pagg. 267-269. Sull’atteggiamento della CFDT in Francia di fronte al mercato comune si vedano i contributi di Sylvain Schirrmann, *La CFDT et l’Europe sociale au cours des années soixante*, in *Lo spazio sociale europeo*, a cura di Laura Leonardi e A. Varsori, Firenze University Press, 2005, pagg. 11-17 e *CFDT et organisation des marchés européens au cours des années soixante*, in *Milieux économiques et intégration européenne au XXe siècle : la crise des années 1970, de la conférence de La Haye à la veille de la relance des années 1980*, a cura di Eric Bussière, Michel Dumoulin e Sylvain Schirrmann, Bruxelles, Peter Lang, 2007.

²⁵ Maria Eleonora Guasconi, *Il CES e le origini della politica sociale europea*, in *Il Comitato Economico e Sociale nella costruzione europea*, Venezia, Marsilio, 2000, pag. 162.

regolamenti avvenisse col minor danno possibile per gli interessi dei propri associati²⁶.

C'erano, tuttavia, degli spazi di manovra, seppur minimi. Sulla base di questi dati di fatto, l'azione di Levi Sandri si svolse secondo poche ma sicure direttrici: sviluppare gli obiettivi del Trattato, in particolare favorire la realizzazione progressiva della libera circolazione dei lavoratori, aiutare lo scambio di giovani lavoratori, garantire l'uguaglianza di trattamento, per lo stesso lavoro, fra lavoratori e lavoratrici, utilizzare le risorse del Fondo Sociale europeo per facilitare l'occupazione e la mobilità professionale in ambito comunitario, definire i principi generali di una politica comune di formazione professionale²⁷.

Per fare questo era necessario, tenere presenti, oltre lo spirito e la lettera del Trattato, anche l'importanza non trascurabile che in taluni settori d'intervento gli stati membri mantenevano in tutto o in parte, con ciò dovendo ricorrere più spesso di quanto sarebbe stato auspicabile al metodo della cooperazione intergovernativa. Da questo punto discendeva la necessità di un'opera di convincimento sui governi nazionali affinché si creassero le condizioni più favorevoli alla ricezione in senso "estensivo" della normativa prodotta a Bruxelles.

Oltre a ciò non doveva mai mancare la consapevolezza che solo l'avanzamento delle condizioni sociali in Europa avrebbe potuto portare ad un più ordinato e armonioso sviluppo dell'economia continentale, senza lasciare passare il messaggio che un'economia integrata fosse sufficientemente garante di una maggior giustizia sociale. Gli altri punti del suo programma d'azione si possono condensare nella volontà di individuare e valorizzare all'interno di ogni singolo provvedimento di ordine settoriale il dato sociale e di promuovere procedure di concertazione e consultazione con e tra le parti sociali.

Levi Sandri era perfettamente consapevole che la Commissione europea risultava priva, nel settore della politica sociale, di reali poteri d'indirizzo riguardo alle normative in vigore negli stati membri e tuttavia era convinto che il lavoro e la sua tutela su scala continentale non potevano non rappresentare un elemento fondante nella costruzione dell'Europa politica. Per questo motivo i suoi sforzi si concentrarono su un numero ristretto di problemi sui quali era possibile incidere in maniera effettiva: i problemi affrontati nei primi anni di permanenza a Bruxelles furono, in particolare, la libera circolazione dei lavoratori frontalieri e stagionali, la compilazione della lista europea delle malattie professionali e l'armonizzazione della legislazione in tema di medicina del lavoro.

3. L'inizio della battaglia per un'Europa sociale nella Commissione Hallstein

Durante la ventiseiesima sessione plenaria del CES del gennaio 1963, Levi Sandri riassume i principali problemi ancora aperti ereditati dalla precedente gestione del

²⁶ G. Falchi, *L'impegno per l'Europa*, in *Lionello Levi Sandri. Una vita per la libertà e la giustizia*, cit., pagg. 68-69.

²⁷ Per un inquadramento generale del problema si vedano Léon-Eli Troclet-Vincenzo Guizzi, *Elementi di diritto sociale europeo*, Milano, Giuffrè, 1975, pagg. 215-285 e Jean Degimbe, *La politique sociale européenne du Traité de Rome au Traité d'Amsterdam*, Bruxelles, Institut Syndical Européen, 1999, pagg. 59-91, Antonio Varsori, *Alle origini di un modello sociale europeo: la Comunità europea e la nascita di una politica sociale (1969-1974)*, in *L'Europa negli anni settanta: una svolta nella storia del continente*, in *Ventesimo secolo*, anno V, marzo 2006, pagg. 19-24 e A. Ciampani, *La politica sociale nel processo di integrazione europea*, in *Europa/Europe*, n. 1, 2001, pagg. 120-134.

portafoglio degli Affari Sociali²⁸; l'occasione si presentava nel momento in cui oggetto dell'ordine del giorno della seduta erano la richiesta di pareri al Comitato economico e sociale sul regolamento e la direttiva concernenti la libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità e sulla modifica del regolamento del Fondo sociale europeo.

Sul primo punto egli dichiara che la libertà di movimento nel quadro della ricerca di lavoro riveste un'importanza politica che trascende il valore stesso del provvedimento per assumere le coordinate di un primo, imperfetto profilo di “nazionalità comunitaria”, assicurando ai lavoratori dei sei paesi le stesse opportunità per realizzarsi attraverso una delle principali attività che caratterizza la vita dell'uomo, ossia il lavoro²⁹.

Il Fondo sociale, attivo fin dal 1958, era amministrato dal regolamento n° 9, adottato dal Consiglio l'11 maggio 1960 ed in vigore dal 20 settembre dello stesso anno; nel 1958 e nel 1959 - periodo nel quale il Fondo era privo di uno strumento giuridico di gestione - la sua attività era stata estremamente modesta. A tale proposito Levi Sandri si dice consapevole di dover apportare, quanto prima, profonde modifiche all'assetto di questo importante dispositivo; si rammarica, inoltre che taluni profili del Fondo sociale riformabili per via amministrativa non siano già stati corretti per quanto era possibile³⁰. A puro titolo d'esempio cita il tentativo di far accedere ai benefici del Fondo i lavoratori in disoccupazione parziale assimilandoli così ai lavoratori senza occupazione; ciò non si era potuto fare fino ad allora poiché restava da definire lo status giuridico del lavoratore parzialmente disoccupato.

Il 28 marzo 1963, discutendo all'Assemblea parlamentare europea delle linee d'evoluzione della politica sociale della Comunità, egli riafferma l'importanza della formazione professionale nel quadro di sviluppo delle economie regionali e sottolinea come la libera circolazione dei lavoratori e l'adozione di misure non congiunturali legate all'utilizzo del Fondo sociale europeo possano contribuire a determinare nuovi equilibri nel mercato del lavoro; nella stessa occasione fa presente che le opportunità offerte dai programmi di formazione professionale non devono impedire al lavoratore di fruire di quella libertà di circolazione all'interno della Comunità che fa ormai parte dell'*acquis communautaire*. Levi Sandri ricorda ancora l'indagine in corso sulle sperequazioni esistenti tra salari percepiti da lavoratori e lavoratrici e fa il punto sulla raccolta di dati statistici necessaria all'elaborazione di un programma europeo relativo all'armonizzazione dei sistemi di sicurezza sociale³¹. A chiusura del proprio intervento afferma che «la Commissione intende che il progresso sociale deve accompagnare di pari passo e, se possibile, come è avvenuto qualche volta nella storia

²⁸ Per un inquadramento generale dell'azione della Commissione Hallstein si veda C. Malandrino, «*Tut Etwas Tapferes*»: compi un atto di coraggio. *L'Europa federale di Walter Hallstein (1948-1982)*, Bologna, Il Mulino, 2005, in particolare le pagg. 97-142. L'autore ricorda come nel corso della riunione del Consiglio dei ministri del 12-13 ottobre 1964, nella quale il presidente Hallstein presenterà un documento programmatico della Commissione chiamato «Iniziativa 1964», egli non mancherà di ricordare la necessità dell'adozione di misure di politica sociale, cfr. C. Malandrino, *op. cit.*, pag. 111.

²⁹ ASUE, Fondo CES, dossier 723, *allegato al verbale della ventiseiesima riunione plenaria del 30-31 gennaio 1963, intervento del Prof. L. Levi Sandri*, pag. 4.

³⁰ Su questo punto si vedano Lorenzo Mechi, *Les Etats membres, les institutions et les débuts du Fonds Social européen*, in *Inside the European Community. Actors and Policies in the European Integration 1957-1972*, a cura di A. Varsori, Baden-Baden, Nomos, 2006, pagg. 95-118 e più in generale J. Degimbe, *La politique sociale européenne*, cit., pagg. 81-82.

³¹ ASUE, Fondo LLS, dossier 23, *dibattiti al Parlamento europeo, interventi del Prof. Lionello Levi Sandri, evoluzione della situazione sociale nella Comunità nel 1961, discussione di una relazione dell'On. Pêtre*, seduta di giovedì 28 marzo 1963, pagg. 217-221.

dei nostri paesi, deve precedere ed in un certo senso stimolare anche il progresso economico»³².

In occasione della seduta dell'Assemblea parlamentare europea in cui viene discussa l'approvazione del regolamento e della direttiva relativi alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità, Levi Sandri sottolinea come sia stato compiuto un passo decisivo nel realizzare l'affermazione del mercato comunitario del lavoro mettendo per la prima volta tutti i cittadini europei sullo stesso piano rispetto al diritto di trovare un'occupazione in uno qualsiasi dei paesi membri delle Comunità europee.

In buona sostanza, possiamo vedere come già nei primi anni di attività agli Affari sociali, Levi Sandri abbia cercato di raccogliere l'eredità della Comunità del Carbone e dell'Acciaio in questo settore mettendo a frutto gli aspetti che più avevano ricevuto attenzione negli anni precedenti al suo arrivo: la raccolta di dati statistici, l'attivazione e lo sviluppo del Fondo sociale europeo, "figlio" del fondo di *réadaptation* della CECA, l'importanza assegnata alla formazione professionale³³.

Levi Sandri, in una conferenza del maggio 1963, fa presente che, malgrado la mancanza di un esplicito richiamo ad un complesso di norme nel Trattato di Roma che possano fare parlare di una "politica sociale" comunitaria, è tuttavia possibile rintracciare al suo interno clausole le cui finalità vanno al di là delle mere necessità di razionalizzazione produttiva; portando l'esempio dell'§ 119 sulla parità di retribuzione tra uomo e donna egli nota come la *ratio* giuridica della norma trascenda lo spirito immediato col quale la clausola è stata inserita nel Trattato di Roma (ossia il timore del governo francese di subire la concorrenza di quei paesi che non avevano ancora una legislazione in materia) per inserirsi a pieno titolo nella legislazione più avanzata che da decenni cerca di abbattere lo sfruttamento del lavoro femminile³⁴.

Il 28 giugno 1963, l'Assemblea parlamentare affronta la discussione relativa alla relazione del deputato liberale olandese Johanna Frederika Schouwenaar-Franssen sulla parità delle retribuzioni per lo stesso lavoro tra uomo e donna. Prendendo la parola a nome della Commissione, Levi Sandri ricorda che una risoluzione del PE del 1961 aveva già stabilito che le distanze tra salari maschili e femminili dovevano essere riportate ad un limite massimo non superiore al 10% entro il 30 giugno 1963 confermando inoltre la volontà della Commissione di dar seguito a queste indicazioni escludendo ogni interpretazione contraria ad una applicazione piena e sostanziale del §119 dei Trattati di Roma³⁵.

³² Ibidem, pag. 221. Più in generale su quest'argomento si veda Federica Di Sarcina, *Alle origini della politica europea delle pari opportunità: il dibattito comunitario sulla parità salariale (1957-1969)*, in *Europa in Progress. Idee, istituzioni e politiche nel processo di integrazione europea*, a cura di Federica Di Sarcina, Laura Grazi, Laura Scichilone Milano, Franco Angeli, 2006.

³³ Lorenzo Mechi, *Le politiche sociali della CECA*, in *La Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (1952-2002). Gli esiti del trattato in Europa e in Italia*, a cura di Ruggero Ranieri e Luciano Tosi, Padova, CEDAM, 2004, pagg. 125-126 e Enrico Gibellieri, *Gli strumenti di politica sociale nel Trattato della Comunità Europea del carbone e dell'Acciaio (CECA)*, in *Lo spazio sociale europeo*, cit., pagg. 19-30.

³⁴ L. Levi Sandri, *Prospettive politiche e sociali della integrazione europea*, conferenza tenuta presso la sezione di Milano della Società italiana per l'organizzazione internazionale il 10 maggio 1963, in *La Comunità internazionale*, vol. XVIII, fasc. 3, pag. 363.

³⁵ Un importante convegno sul tema "*La parità di retribuzione nella Comunità economica europea*" si terrà a Milano dal 30 settembre al 2 ottobre 1963 organizzato dal Comitato di Associazioni femminili per la parità di retribuzione. Esso veniva considerato dalle organizzatrici come un'occasione «*per accelerare l'applicazione della Convenzione n. 100 del BIT e dell'articolo 119 della CEE*». In questa occasione Levi Sandri avrà modo tenere i personalmente i contatti con la Presidente del Comitato, Teresita Sandeski Scelba attraverso numerosi colloqui a Bruxelles e la messa a disposizione del Comitato organizzatore di un funzionario della Commissione; infine non farà mancare la propria

Gli scambi di giovani lavoratori, come già fatto notare, sono un altro punto per la cui realizzazione Levi Sandri si batte a fondo; quando al Parlamento europeo, nel novembre 1963, si discute la possibilità di adottare il progetto della Commissione che apre al primo programma comune per favorire lo scambio di giovani lavoratori, Levi Sandri non si risparmia nell'appoggiare la relazione del deputato socialista belga Léon-Eli Troclet che, contrariamente a talune interpretazioni emerse nel corso dei lavori preparatori in seno alla Commissione, ritiene indispensabile riservare alle istituzioni comunitarie i poteri necessari a fissare un programma comune in tale settore, sottraendolo alle prerogative degli stati membri. In realtà il percorso era stato molto accidentato e lo stesso Levi Sandri non manca di farlo notare quando ricorda le forti opposizioni all'erogazione di borse di studio da parte della Commissione a *stagiaires* o all'erogazione di contributi a enti che si occupavano di assistenza agli *stagiaires*; allo stesso modo, anche il fatto che la Commissione potesse stabilire autonomamente di anno in anno gli stanziamenti comunitari riservati all'orientamento aveva suscitato forti riserve. Levi Sandri fa notare che, nel quadro dell'§ 50, il "favorire" gli scambi di giovani lavoratori viene ad assumere il valore di un vero e proprio impegno giuridico vincolante. D'altra parte se gli accordi bilaterali in questo settore d'intervento devono essere considerati col massimo interesse, anche la Comunità deve provvedere affinché sia attribuita «maggiore importanza alle iniziative d'ordine culturale, che sole possono facilitare l'integrazione umana e spirituale dei giovani e conferire al periodo di stage il suo vero carattere»³⁶.

Il 22 gennaio 1964 è in discussione al Parlamento europeo la situazione sociale della Comunità per il 1962; Levi Sandri si propone di fare chiarezza sul lavoro fin lì svolto: ammette che laddove il Trattato consente di intervenire, ad esempio in tema di libera circolazione dei lavoratori, formazione professionale, parità di retribuzione tra uomo e donna non è difficile stabilire criteri di avanzamento secondo le coordinate d'indirizzo che la Commissione si è data. Al contrario, diventa molto complicato se la materia presa in considerazione non rientra tra quelle esplicitamente citate nel Trattato; in quest'ultimo caso non è facile porsi un obiettivo comune da raggiungere. Levi Sandri porta l'esempio dei sistemi di sicurezza sociale, che, dice, «dovranno subire degli adattamenti progressivi per giungere un giorno a conformarsi ad un sistema comune»³⁷; fino a quel momento, però, sarà impossibile per la Commissione determinare una scelta se non fornendo agli stati membri gli strumenti per giungere ad una conclusione che possa essere accettata pacificamente da tutti. Come si può vedere egli si dimostra fortemente realista e di fronte alle richieste di un maggior dinamismo dell'esecutivo non esita a dichiarare che «la Commissione non può non preoccuparsi anche del fondamento giuridico della propria azione e quindi dei suoi limiti»³⁸. Allo stesso tempo, però, non manca di ricordare l'istituzione di un servizio specifico per l'igiene e per la sicurezza sul lavoro e l'attenzione rivolta ai regolamenti sulla sicurezza sociale dei lavoratori migranti.

presenza in occasione del convegno. Cfr. Mimma De Leo, *L'Unione donne italiane tra rimozione e riforme*, in *Cittadine d'Europa. Integrazione europea e associazioni femminili italiane*, a cura di Beatrice Pisa, Milano, Franco Angeli, 2003, pagg. 78-79.

³⁶ ASUE, Fondo LLS, dossier 23, *dibattiti al Parlamento europeo, cit., scambi di giovani lavoratori, discussione di una relazione e di una relazione complementare dell'On. Nederhorst*, seduta di giovedì 28 novembre 1963, pag. 187.

³⁷ ASUE, Fondo LLS, dossier 23, *dibattiti al Parlamento europeo, cit., situazione sociale nella Comunità, discussione di una relazione complementare dell'On. Nederhorst*, seduta del 22 gennaio 1964, pag. 77.

³⁸ *Ibidem*, pag. 78.

Tuttavia i maggiori passi in avanti riscontrabili in questi anni, in campo sociale, sono dovuti in larga misura all'adozione dei provvedimenti relativi ad assicurare la libera circolazione dei lavoratori, anche perché, per usare le parole di Levi Sandri: «la libera circolazione non è solo la libertà di movimento di un fattore produttivo, il lavoro, ma è, nel sistema dei Trattati di Roma, qualcosa di più: probabilmente attraverso questa libertà di movimento, si è delineata una prima rudimentale cittadinanza comunitaria europea, perché effettivamente, attraverso la possibilità di rispondere alle offerte effettive di lavoro, attraverso la possibilità di spostarsi a tal fine da Stato a Stato, attraverso l'eliminazione di tutte le discriminazioni in materia di lavoro per i cittadini dei nostri paesi, in definitiva si è realizzata una prima cittadinanza europea, si sono posti tutti i lavoratori su uno stesso piano di fronte al lavoro»³⁹; al contempo egli non nega che sussistano ancora incompletezze e resistenze all'applicazione completa di questi provvedimenti, ad esempio nell'armonizzazione dei sistemi di sicurezza sociale e nella definizione di una tipologia delle professioni, senza tralasciare la scarsa incidenza del Fondo Sociale europeo nell'offerta di formazione professionale.

Facendo un riassunto della propria esperienza a Bruxelles, nel febbraio 1964, Levi Sandri accenna anche alle prerogative della Comunità in tema di politica sociale: fra i traguardi raggiunti, cita l'approvazione del secondo regolamento sulla libera circolazione dei lavoratori che permette l'eleggibilità di lavoratori stranieri negli organismi di cogestione all'interno delle imprese in Germania e nei *Comité d'entreprise* in Francia⁴⁰.

Nel corso della discussione sulla situazione sociale della Comunità del 1963, torna a parlare dei progressi effettuati, citando l'accelerazione impressa alla soppressione degli ostacoli alla libera circolazione dei lavoratori con l'approvazione del regolamento che consente il rilascio a cittadini di altri stati del permesso di lavoro in tutti i paesi membri e lo sviluppo di rapporti di collaborazione tra le parti sociali nel quadro della costituzione di organi paritetici di confronto sul piano europeo; relativamente alla riforma del Fondo sociale europeo, riafferma invece la necessità di passare ad un organismo più flessibile e maggiormente rispondente agli scopi per i quali era stato creato. All'auspicio del relatore, On. Carcaterra, di «una più ampia e più completa politica sociale e comunitaria da realizzare sotto l'impulso della Commissione»⁴¹, Levi Sandri risponde che l'§ 118 del Trattato di Roma lascia all'autonomia degli stati membri la volontà di porre in essere le iniziative frutto della legislazione comunitaria; proprio per questo motivo – prosegue – è necessario che la Commissione non dimentichi mai di promuovere la collaborazione fra gli stati membri in materia di politica sociale. In questo senso la Commissione deve rivolgere i propri sforzi per quanto riguarda la politica dell'occupazione e l'armonizzazione dei sistemi di sicurezza sociale.

Dopo la firma del Trattato di fusione degli esecutivi, l'8 aprile 1965, Levi Sandri parla delle conseguenze che questa potrà avere sulla politica sociale della Comunità, mettendo in primo piano l'esigenza di una politica comune dell'occupazione e

³⁹ ASUE, Fondo LLS, dossier 23, *dibattiti al Parlamento europeo, cit., libera circolazione dei lavoratori, discussione di una relazione e di una relazione complementare dell'On. Storch*, seduta di giovedì 23 gennaio 1964, pag. 149.

⁴⁰ L. Levi Sandri, *I problemi attuali della Comunità europea: prospettive economiche e politiche dell'integrazione europea*, in *Le Comunità europee a Genova*, Camera di Commercio, Industria e Agricoltura, Genova, 14 febbraio 1964, pag. 26.

⁴¹ ASUE, Fondo LLS, dossier 23, *dibattiti al Parlamento europeo, cit., situazione sociale nella Comunità, discussione di una relazione dell'On. Carcaterra*, seduta di venerdì 27 novembre 1964, pag. 212.

l'armonizzazione dei sistemi sociali dei paesi membri allo scopo di coinvolgere strati sempre maggiori della popolazione europea nel processo d'integrazione.

Il pensiero di Levi Sandri è però rivolto in ultima istanza alla costruzione di un'Europa politica in cui la dimensione sociale costituisca il volano per l'adesione delle grandi masse popolari al processo d'integrazione europea; solo così sarebbe stato possibile procedere verso l'obiettivo finale con l'appoggio delle classi lavoratrici. Il progressivo raggiungimento di risultati nel settore della politica sociale travalica la loro stessa importanza per assumere il valore di altrettanti passi sulla strada dell'unione politica. La tutela del lavoratore migrante e il trasferimento della propria posizione assicurativa da un paese all'altro, l'azione di riqualificazione professionale del lavoratore portata avanti dal Fondo sociale europeo, il richiamo ad un ruolo più attivo in ambito comunitario delle parti sociali sono tutti risultati che si iscrivono nelle tappe verso un'Europa più "politica". A fianco di queste azioni positive ve ne sono altre che non hanno raggiunto i risultati sperati: si pensava, ad esempio, soprattutto in Italia, che la libera circolazione dei lavoratori potesse contribuire ad alleviare il problema della disoccupazione, mentre ricorda Levi Sandri che l'orientamento della politica regionale europea porta piuttosto il capitale dove c'è il lavoro e non viceversa, e pur tuttavia, «la libera circolazione rimane un vero e proprio diritto pubblico soggettivo del cittadino europeo»⁴² per Levi Sandri.

Il 16 giugno 1965, il Parlamento europeo si trova a discutere la relazione del deputato socialista tedesco Ilse Elsner relativa agli interventi del Fondo sociale europeo. Da tempo ormai si discute dell'esigenza di adeguare il FSE al mutato contesto. Fino ad allora il Fondo era stato concepito ed utilizzato sostanzialmente come una camera di compensazione alla disoccupazione che, si immaginava, si sarebbe venuta a creare con l'istituzione del mercato comune; da ora in avanti - sostiene Levi Sandri - è arrivato il momento di sviluppare appieno le potenzialità del Fondo servendosi per sviluppare le possibilità di occupazione e la mobilità geografica e professionale del lavoratore. Dal momento che in Europa dal 1957 al 1965 si è passati ad una situazione nel mercato del lavoro di sostanziale pieno impiego, il commissario rileva la necessità di convertire il Fondo in un sistema atto a prevenire la disoccupazione e a mantenere alto il tasso degli occupati dando la possibilità al lavoratore di adeguare le proprie capacità professionali ad un ambito professionale in sempre più rapida evoluzione. Gli interventi di riqualificazione e riconversione della manodopera devono essere incentivati e la dotazione finanziaria del Fondo maggiorata in vista della costruzione di centri di formazione professionale, costruzione di alloggi e finanziamento di servizi sociali⁴³.

Il § 118 del Trattato di Roma, considerato la chiave di volta della politica sociale europea, rappresenta uno scoglio anche nell'interpretazione giuridica laddove indica gli stati membri e non il Consiglio quale interlocutore della Commissione che più volte, contro il parere della maggioranza dei governi, aveva cercato di far ricadere la politica sociale sotto l'egida del § 145 che indica appunto nel Consiglio l'organismo di coordinamento delle politiche economiche generali. Per Levi Sandri le conseguenze di questa asimmetria tra l'enunciazione di obiettivi di ampia portata e la modestia dei mezzi normativi a disposizione della Commissione per operare sul terreno della politica sociale avrebbe potuto avere, a breve, conseguenze molto gravi sotto il profilo della perdita di interesse verso la causa europea da parte dei lavoratori.

⁴² L. Levi Sandri, *L'evoluzione sociale nel quadro comunitario*, in *IV Corso di diritto e di economia delle Comunità europee*, Milano, Giuffrè, 1966, pag. 389.

⁴³ ASUE, Fondo LLS, dossier 23, *dibattiti al Parlamento europeo, cit. interventi del Fondo sociale europeo, discussione di una relazione dell'On.Elsner*, seduta di mercoledì 16 giugno 1965, pag. 142.

4. Tra due crisi : la “sedia vuota” e il veto francese all’adesione britannica

Nel periodo di crisi di legittimità peggiore per le istituzioni europee, vale a dire la crisi della *sedia vuota*, la politica sociale, pur con le limitazioni che abbiamo visto, non sembrava essere in condizioni peggiori di altri settori d’intervento.

L’accento ora viene posto sull’occupazione, sulla politica di formazione professionale, sul Fondo sociale europeo, ma anche sulla tutela del lavoro e sul miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro.

Per quanto riguarda l’occupazione Levi Sandri ritiene conclusa la fase relativa alla libera circolazione dei lavoratori e a supporto di questa, le politiche a sostegno dei lavoratori migranti. In materia di formazione professionale sottolinea gli sforzi messi in opera per l’adozione dei principi generali per l’attuazione di una politica comune di formazione professionale e in tema di scambi di giovani lavoratori. Sul Fondo sociale europeo la sua valutazione è duplice: se da una parte si compiace per un’azione, che nel complesso può essere definita positiva, dall’altro rileva l’insufficienza dello strumento a sviluppare tutte le sue potenzialità e ne auspica una riforma in tempi brevi.

Nel settore della tutela del lavoro porta a conoscenza del pubblico l’elaborazione di un programma che ha come obiettivo finale l’istituzione di un sistema europeo di sicurezza e di igiene del lavoro.

In materia di miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, infine, ricorda i risultati raggiunti nella parità salariale tra lavoratori e lavoratrici e nell’armonizzazione dei regimi di sicurezza sociale degli stati membri.

Tra gli obiettivi ancora da raggiungere indica uno sforzo comune degli stati membri nel gettare le basi di una effettiva politica comune dell’occupazione, l’adeguamento e l’armonizzazione dei sistemi di sicurezza sociale e gli aspetti sociali delle politiche settoriali ad esempio nel campo dell’agricoltura e dei trasporti⁴⁴.

Il 9 marzo 1966, Levi Sandri può annunciare di fronte al Parlamento europeo che la Commissione e il Consiglio hanno potuto riprendere regolarmente i propri lavori, dopo il raggiungimento dell’accordo di Lussemburgo che ha visto la Francia occupare nuovamente il proprio posto nelle sedute del Consiglio dei ministri. In questa occasione egli tiene un discorso importante che lo vede ribadire, pur nel quadro delle decisioni prese dai Sei, il ruolo della Commissione come custode dello spirito e della lettera dei Trattati e la necessità per l’esecutivo, oltre che l’opportunità, di intrattenere rapporti con i governi in relazione a determinate decisioni, sempre che questi «*ne peuvent en aucune manière restreindre l’autonomie et l’indépendance de la Commission*»⁴⁵.

Sulla base degli § 117 e 118 del Trattato, la Commissione continua a porre all’ordine del giorno nuovi aspetti di politica sociale. Tra questi si affaccia la protezione sanitaria della maternità; l’occasione è rappresentata dall’emissione di una raccomandazione agli stati membri a conclusione di un vasto lavoro di raccolta di dati

⁴⁴ L. Levi Sandri, *Otto anni di politica sociale della CEE*, in *Documenti di Comunità europee*, n. 17, gennaio 1966, Roma, Ufficio stampa e informazione delle Comunità europee.

⁴⁵ ASUE, Fondo LLS, dossier 23, *dibattiti al Parlamento europeo, cit., situation actuelle de la Communauté européenne, discussion d’un rapport de M. Metzger, séance de mercredi 9 mars 1966*, pag. 128. Sull’impatto della “*crisi della sedia vuota*” sui lavori della Commissione, cfr. Piers Ludlow, *De-Commissioning the Empty Chair Crisis. The Community Institutions and the Crisis of 1965-1966*, in *Visions, Votes and Vetoes. The Empty Chair Crisis and the Luxembourg Compromise Forty Years On*, a cura di Jean-Marie Palayret, Helen Wallace, Pascaline Winand, Bruxelles, Peter Lang, 2006, pagg. 89-93.

statistici e legislativi. Il provvedimento comprende norme che regolano la durata del lavoro e il divieto di lavoro notturno. Nel primo caso, in accordo con la relazione presentata dal deputato socialista lussemburghese Astrid Lulling, si auspica un orario di lavoro non superiore alle novanta ore bisettimanali, nel secondo si chiede la limitazione del ricorso all'orario notturno solo per pochi settori industriali e comunque non prima delle cinque antimeridiane e dopo le ventitré⁴⁶.

Nel corso della discussione parlamentare sui lavori del Consiglio dei ministri dedicato agli affari sociali, Levi Sandri trae alcune conclusioni sull'azione della Commissione nel settore sociale; ad una precisa obiezione mossa dal deputato democratico cristiano belga René Pêtre sulla scarsa incidenza del lavoro della Commissione nel campo dell'armonizzazione sociale, egli risponde che la delusione può riguardare solo questo ramo delle competenze, dal momento che sono stati raggiunti, tenuto conto dei limiti imposti dalle clausole del Trattato e dall'esiguità delle risorse di bilancio, risultati significativi in materia di libera circolazione dei lavoratori, sicurezza sociale dei lavoratori migranti, funzionamento del Fondo sociale, formazione professionale.

Nel corso del proprio intervento di fronte al Comitato economico e sociale in occasione della sessantesima seduta plenaria, Levi Sandri illustra i progressi compiuti dalla politica sociale comunitaria nel 1966; ricorda come il Consiglio abbia finalmente preso atto dell'importanza di questo settore sottolineando, nella riunione del 13 maggio 1966, l'importanza della politica sociale nella prospettiva di uno sviluppo armonioso ed equilibrato della Comunità e dell'applicazione del Trattato; aggiunge anche che la consueta dialettica istituzionale tra la Commissione e il Consiglio in questo settore si è interrotta per ventisei mesi per riprendere solo nel dicembre 1966. Tra gli ultimi provvedimenti approvati, fa cenno all'elargizione di contributi straordinari a favore dei lavoratori italiani licenziati dalle miniere di zolfo e ai risultati ottenuti sulla base del memorandum Veldkamp in materia di armonizzazione sociale, mentre annuncia ritardi sugli altri argomenti all'esame del Consiglio, quali, la riforma del Fondo sociale e il programma di formazione professionale accelerata teso a favorire il reinserimento sul mercato del lavoro europeo di un certo numero di lavoratori italiani senza occupazione; tuttavia fornisce dati confortanti relativamente alla libera circolazione dei lavoratori, alla sicurezza sociale dei lavoratori migranti, ai principi generali della politica di formazione professionale e alla parità salariale tra manodopera maschile e femminile⁴⁷.

Levi Sandri non perde mai di vista la cornice istituzionale entro cui si situa la specificità della politica sociale. Pochi mesi dopo avrà l'occasione di fare il punto sulla situazione generale della Comunità specificando quelli che a suo parere sono i punti in agenda ancora aperti:

- a) la necessità di trovare un punto d'equilibrio tra le esigenze dei vari stati membri, affinché non si debbano ripetere situazioni come quella che ha visto la Francia quasi unica beneficiaria del fondo di orientamento agricolo.
- b) la conclusione del processo di fusione degli esecutivi, per affrontare con maggiore determinazione la politica dell'energia.
- c) la richiesta di portare a termine i negoziati di adesione con la Gran Bretagna.
- d) la ripresa del dialogo tra i governi dei Sei.

⁴⁶ ASUE, Fondo LLS, dossier 23, *dibattiti al Parlamento europeo*, cit., *protezione sanitaria della maternità, discussione della relazione dell'On. Lulling*, seduta del 27 giugno 1966, pag. 19.

⁴⁷ ASUE, Fondo CES, dossier 2283, *allegato al verbale della sessantesima riunione plenaria del 22-23 febbraio 1967, allocuzione pronunciata dal Prof. L. Levi Sandri*, pagg. 2-6.

In questa richiesta Levi Sandri riafferma la propria volontà di coinvolgere a pieno titolo nella ripresa del processo d'integrazione i popoli europei attraverso i loro referenti politici, sindacali e professionali. In particolare lamenta la latitanza di partiti e sindacati quanto a presenza di iniziative che trasferiscano, almeno in parte, la loro azione di *lobbying* sul piano europeo⁴⁸. Questo aspetto viene riconosciuto solo alcuni anni dopo in Italia da Giorgio Amendola, il quale facendo riferimento al PCI e alla CGIL ammette che «c'è un problema di presenza dei sindacati, delle cooperative, delle associazioni giovanili, e non in semplici commissioni consultive, ma nel vivo dell'attività della commissione o dei suoi organi. Ciò esige un impegno delle forze popolari e democratiche, che finora è stato insufficiente. Di fronte all'Europa dei monopoli o dei burocrati, è mancato l'impegno delle organizzazioni popolari, dei sindacati, per affermare la necessità di una trasformazione democratica della Comunità, perché essa non sia più soltanto lo strumento della iniziativa diplomatica dei governi, ma il terreno di una nuova battaglia democratica»⁴⁹.

5. Con la Commissione Rey

Il 1 dicembre 1967 viene discussa davanti al Parlamento europeo la prima relazione sulla situazione sociale della Comunità presentata dalla nuova Commissione unica presieduta da Jean Rey erede dei tre precedenti e distinti esecutivi. Levi Sandri ne sottolinea immediatamente il «nuovo slancio sociale» anche se la situazione di cui si va a trattare riguarda il lavoro già svolto; in particolare la Commissione può vantare al suo attivo l'emissione del regolamento in materia di libertà di movimento dei lavoratori subordinati addirittura in anticipo sui tempi previsti dal Trattato, le realizzazioni in materia di difesa sociale per i lavoratori migranti, l'adozione dei principi relativi alla politica comune di formazione professionale e la proposta di modifica del Fondo sociale europeo. Ad una obiezione rivoltagli in merito agli studi compiuti da “esperti” per conto della Commissione, chiarisce il problema specificando che gli “esperti indipendenti” ai quali la Commissione affida determinate ricerche non possono ricevere il preventivo gradimento da parte dei governi perché, una volta stabilito che se ne è deciso, da parte della Commissione, il ricorso, non è giuridicamente ammissibile consentire un “*vulnus*” alle prerogative dell'esecutivo. Naturalmente, data anche la favorevole congiuntura economica, vengono rilevati dati statistici positivi per quanto riguarda la riduzione dell'orario settimanale di lavoro e l'aumento delle prestazioni di sicurezza sociale il che va ad incidere favorevolmente sull'armonizzazione della parte di reddito nazionale destinato alle spese sociali. Un altro punto da considerare positivamente è rappresentato dal varo delle misure relative

⁴⁸ L. Levi Sandri, *La CEE dopo dieci anni: bilancio e prospettive*, conferenza tenuta a Roma il 20 aprile 1967 su invito della Società italiana per l'organizzazione internazionale, in *La Comunità internazionale*, vol. XXII, fasc. 4, pagg. 11-14. Su questo punto si vedano Vincenzo Saba, *L'integrazione europea e i sindacati*, in *Storia dell'integrazione europea*, vol. I, a cura di Roman H. Rainero, Roma, Marzorati-Editalia, 1997, pagg. 671-703 e A. Ciampani, *La CISL tra integrazione europea e mondializzazione. Profilo storico del sindacato nuovo nelle relazioni internazionali: dalla Conferenza di Londra al Patto di Amsterdam*, Roma, Edizioni Lavoro, 2000, in particolare le pagg. 61-99.

⁴⁹ Giorgio Amendola, introduzione a *I comunisti italiani e l'Europa*, in *Quaderni di politica ed economia*, n. 3 supplemento al n. 6 di *Politica ed Economia*, novembre-dicembre 1971, pag. 15. Sull'argomento si vedano anche i seguenti contributi, Jon Erik Dolvik, *L'émergence d'une île? La CES, le dialogue social et l'europeanisation des syndicats dans les années 90*, Bruxelles, Institut Syndical européen, 1999 in particolare le pp. 47-81 e Ilaria Del Biondo, *L'Europa possibile. La CGT e la CGIL di fronte al processo di integrazione europea (1957-1973)*, Roma, Ediesse, 2007.

all'inizio dei programmi di formazione professionale in agricoltura; allo stesso modo la Commissione pensa di intervenire nel settore dei trasporti. Per ciò che riguarda la formazione professionale era sul punto di essere licenziato il primo provvedimento da passare al vaglio del Consiglio dei ministri relativo alla figura professionale del tornitore in modo tale che stati membri e organizzazioni sindacali potessero costruire in futuro la preparazione di questa figura sulla base delle nuove linee guida fornite dalla Commissione.

Al momento della presentazione davanti al Parlamento europeo della prima relazione sull'evoluzione della situazione sociale nella Comunità, la prima dopo la fusione degli esecutivi, Levi Sandri si appresta a compiere un riepilogo complessivo della politica comunitaria nel settore sociale allargando stavolta il proprio sguardo alle attività svolte anche nel quadro della CECA e dell'Euratom. Dopo aver premesso che ciò che è stato acquisito deve servire da punto di partenza e non d'arrivo, egli può rilevare con legittimo orgoglio come «le attività e le politiche sociali, tanto nazionali quanto comunitarie, inserite in un'espansione economica sostenuta – espansione sostenuta, in larga misura, grazie all'attuazione dello stesso Mercato comune – hanno portato ad un'elevazione continua e ad un ravvicinamento progressivo dei livelli di sviluppo sociale dei paesi membri»⁵⁰. Il numero dei lavoratori occupati era sensibilmente cresciuto rispetto all'anno precedente e il livello dei salari nei paesi aderenti al Mercato comune aveva fatto registrare un aumento complessivo superiore a quello delle altre grandi potenze industriali, mentre si era avuta anche una riduzione delle sperequazioni tra un paese e l'altro all'interno della CEE; naturalmente, secondo la Commissione, anche se questo non poteva essere attribuito soltanto all'azione di Bruxelles ma al risultato congiunto di più fattori, tuttavia, l'adozione di raccomandazioni, la diffusione di informazioni e lo stabilimento di contatti tra le parti sociali in gruppi di studio e di lavoro avevano contribuito fortemente alla congiuntura favorevole.

Per il futuro la Commissione si pone come obiettivo prioritario «una *politica attiva e dinamica dell'occupazione* [che] deve comprendere essenzialmente azioni volte a favorire, nelle migliori condizioni ed entro limiti determinati, la mobilità professionale, settoriale e geografica della manodopera»⁵¹. Il contrasto è – a detta di Levi Sandri – tra questa nuova opzione e una concezione del diritto del lavoro mirata essenzialmente a tutelare il lavoratore dal licenziamento e ad offrire una serie di tutele allo scopo di garantirne la stabilità dell'impiego. Il prossimo passo avrebbe dovuto essere, dunque, quello di favorire la mobilità del lavoratore mantenendo quantomeno inalterate le garanzie sociali già esistenti, o ancor meglio, ampliandole.

Nel settore della formazione professionale, la Commissione auspica il prolungamento dell'obbligo scolastico e l'introduzione del ricorso alla formazione permanente degli adulti; per ciò che riguarda i salari si fa presente che l'azione dell'esecutivo si sarebbe dovuta spostare dal “salario minimo” alla capacità di acquisto di beni di consumo e di “reddito disponibile” con un'attenzione nuova all'evoluzione dei prezzi, alla politica fiscale e ai trasferimenti sociali senza dimenticare gli investimenti nell'ampio settore del “*welfare*” come l'insegnamento, le attività ricreative, l'assistenza sanitaria, l'edilizia sociale.

A questo punto diventa essenziale riconsiderare la politica sociale non più come un settore d'intervento a sé stante, ma come un dato prioritario presente anche nelle altre politiche comuni (l'agricoltura, i trasporti, l'energia): questo obiettivo può essere

⁵⁰ ASUE, Fondo LLS, dossier 23, *dibattiti al Parlamento europeo*, cit., *dichiarazione sulla situazione sociale della Comunità nel 1967*, 13 marzo 1968, pag. 17.

⁵¹ *Ibidem*, pag. 18. Il corsivo è nel testo.

realizzato mettendo a frutto la fusione degli esecutivi che avrebbe permesso un maggior coordinamento tra le varie politiche. E' già evidente che di lì a pochi anni sarebbero emerse quelle che Levi Sandri chiama "modificazioni di struttura" che si sarebbero concretizzate nel confronto con un mercato interno unificato di 190 milioni di persone, la progressiva estensione della concorrenza internazionale e lo sviluppo, sempre più accelerato, della tecnologia disponibile. In questo quadro, allo scopo di alleviare le conseguenze per i lavoratori in difficoltà, la Commissione intende proporre una profonda riforma del Fondo sociale europeo sulla base del § 126 del Trattato di Roma. Il ricorso a questo ammortizzatore sociale viene presentato come una misura preventiva di fronte alle crisi industriali; non più dispensatore di interventi a posteriori, sotto forma di rimborsi, ma attore nella gestione della crisi con la possibilità di concorrere alle operazioni di riassorbimento della manodopera. Si ritiene opportuna anche la sua azione sotto forma di misure preventive atte a favorire il perfezionamento e la riqualificazione del personale in attività nel quadro complessivo della politica di formazione professionale.

Determinante viene poi considerato il ricorso a commissioni paritetiche composte di rappresentanti delle parti sociali per affrontare problemi, la necessità della cui soluzione veniva avvertita congiuntamente (del resto questo andava ad inserirsi in una generale tendenza europea alla concertazione tra i partners sociali).

Infine Levi Sandri si sofferma sulla necessità di acquisire elementi indispensabili alla formulazione di elementi generali di una politica dei redditi e sulla possibilità del ricorso di misure restrittive di risanamento finanziario dovuto all'incremento progressivo delle spese nel settore della sicurezza sociale. Per l'ultimo problema, destinato ad acuirsi negli anni a venire, Levi Sandri suggerisce una programmazione che tenga presente la ripartizione tra consumi e investimenti in modo tale da limitare al minimo indispensabile interventi in questo senso.

Un anno dopo, ancora davanti al Parlamento europeo, il Commissario agli Affari Sociali può affermare, che il 1968 ha visto l'abolizione delle ultime discriminazioni tra lavoratori nazionali e lavoratori provenienti da altri paesi della Comunità con l'adozione del nuovo regolamento da parte del Consiglio dei ministri, dando in tal modo piena attuazione al dettato degli § 48 e 49 del Trattato; al contrario, non è ancora da ritenersi pienamente soddisfacente l'attività del Fondo sociale europeo che stenta alla luce delle nuove esigenze.

Sul fronte della collaborazione intergovernativa, nel quadro del § 118 del Trattato si segnala solo il lavoro compiuto in vista dell'approvazione del nuovo regolamento sulla libera circolazione dei lavoratori, mentre molto variegato appare il panorama di studi e ricerche licenziati dai vari gruppi di studio in attesa di essere sottoposti all'esame del Consiglio⁵². Viene richiamata l'importanza delle commissioni paritetiche, costituite sotto gli auspici della Commissione, come quelle per il carbone e per l'acciaio presso l'Alta Autorità della CECA, per i salariati agricoli, per gli addetti ai trasporti su strada, alla navigazione interna e alla pesca.

Levi Sandri passa poi ad esaminare la rimozione negli stati membri degli ostacoli concreti al realizzarsi delle conquiste in sede europea; ricorda, ad esempio, che l'effettiva libera circolazione dei lavoratori nello spazio europeo è condizionata in larga misura dalla disponibilità di alloggi per il lavoratore e la sua famiglia. Un altro aspetto carente della collaborazione in materia di libera circolazione è costituito dalla

⁵² Tra questi possiamo ricordare *Incidenze economiche della sicurezza sociale, Finanziamento della sicurezza sociale in agricoltura e I problemi finanziari della sicurezza sociale.*

mancanza di un politica comune da parte dei paesi membri nei confronti dei prestatori d'opera provenienti da paesi terzi.

Prospettive non troppo favorevoli sono presenti nel settore della formazione professionale dove i risultati raggiunti sono da ascrivere più ad un comune sentire degli stati membri verso un ammodernamento dei programmi di formazione che non ad un'influenza diretta in materia della Commissione. Un'esperienza potenzialmente positiva può essere rappresentata dai programmi di attività dell'Euratom destinati a favorire l'armonizzazione dell'insegnamento tecnico in materia nucleare. I maggiori successi si possono riscontrare, però, nell'attuazione delle disposizioni contenute nel § 119 del Trattato relative alla parità salariale tra manodopera maschile e femminile. Il raggiungimento di tale obiettivo poteva dirsi quasi del tutto realizzato, anche se mancava ancora l'impegno delle organizzazioni sindacali nazionali in sede di contrattazione collettiva.

Il tema che emerge in questa occasione è il coordinamento progressivo, a livello comunitario, delle politiche di occupazione, che, sempre più, sfuggono al controllo degli stati nazionali. Le modificazioni del mercato del lavoro, legate ad aspetti strutturali dell'economia, costringono anche la Commissione ad adeguare la lettera del Trattato ad una realtà profondamente mutata nel corso dei dieci anni di applicazione delle nuove disposizioni comunitarie. Di questi mutamenti intervenuti nel panorama economico internazionale – aggiunge Levi Sandri - «i lavoratori devono essere i primi beneficiari e non le vittime, nemmeno temporanee»⁵³; a questo proposito viene sollevata, ancora una volta l'annosa questione relativa alla riforma del Fondo sociale, ancora troppo rigido e burocratico per essere funzionale alle nuove esigenze, sostenendo, al contrario, l'utilità del Fondo di *réadaptation* della CECA.

Non si può non essere soddisfatti dei risultati cui si è pervenuti, ma – aggiunge ancora un prudente Levi Sandri - «parlare oggi di un'Europa dei lavoratori mi sembra quanto meno prematuro. Ben altri passi dovranno essere compiuti, ben altre realizzazioni conseguite, perché gli obiettivi squisitamente sociali che sono propri del Trattato di Parigi e di Roma possano considerarsi raggiunti e possa effettivamente parlarsi di un'Europa sociale»⁵⁴.

Pochi mesi più tardi è in discussione al Parlamento europeo una importante relazione presentata dalla Commissione al Consiglio sulle “interconnessioni tra la politica sociale e le altre politiche della Comunità”. Il tema è molto delicato dal momento che gli obiettivi sociali fondamentali sono indicati dal Trattato e tutte le altre politiche settoriali devono concorrere alla realizzazione di questi risultati. In discussione c'è solo una relazione provvisoria che non ha riscosso l'approvazione della commissione sociale del PE laddove, nella sua risoluzione, sottolinea che il Consiglio non ha preso decisioni vincolanti per gli stati membri. Levi Sandri nota a tale proposito che le decisioni vincolanti richieste non possono essere prese, ma che il Consiglio ha approvato una serie di decisioni in grado di influenzarne l'applicazione. Riguardo alle obiezioni che vengono mosse alla relazione, egli recepisce il richiamo ad una visione strategica globale entro cui inserire le correlazioni tra politiche sociali e politiche settoriali, e, alla richiesta di ampliare la base normativa della politica sociale, sfruttando la fusione degli esecutivi, divenuta operativa il 1 luglio 1967, risponde che, non è la base normativa da ampliare, ma la dotazione finanziaria che ha consentito e

⁵³ ASUE, Fondo LLS, dossier 23, *dibattiti al Parlamento europeo*, cit., *dichiarazione sull'evoluzione della situazione sociale nella Comunità nel 1968*, 12 marzo 1969, pag. 23.

⁵⁴ *Ibidem*, pag. 24.

che consente tuttora all'Alta Autorità della CECA di intervenire, ad esempio nella costruzione delle *maisons ouvrières*⁵⁵, con una propria autonomia di spesa.

Decisive sarebbero state per il futuro le disponibilità finanziarie attraverso cui la Commissione cercava di ampliare il ventaglio dei suoi interventi e la maggior collaborazione che avrebbe dovuto instaurarsi tra i rappresentanti nazionali nominati al Parlamento europeo e i parlamentari nazionali al fine di favorire l'applicazione dei regolamenti nei singoli paesi.

Nel luglio 1969, in occasione della presentazione della relazione sulla situazione sociale della Comunità nel 1968, Levi Sandri svolge un'importante considerazione sulla "strategia sociale" della Commissione. Partendo dal presupposto che la politica comunitaria in questo settore risulta marginalizzata e frammentata, i problemi esistenti si aggravano - sostiene - quando non si può contare su un organo accentrato in sede europea ma si devono concertare le linee d'azione tra Parlamento, Commissione e Consiglio e confrontarsi con le istituzioni governative e parlamentari dei paesi membri e con le parti sociali, a livello sia nazionale che comunitario. Proprio in questo quadro, Levi Sandri si compiace del fatto che la Confederazione nazionale dei sindacati liberi e la Confederazione mondiale del lavoro abbiano trasformato i loro segretariati a Bruxelles in vere e proprie confederazioni sindacali europee con la speranza di vederle agire «d'ora in avanti come vere e proprie confederazioni sindacali, decise a giocare il loro ruolo anche sul piano della contrattazione collettiva a livello comunitario»⁵⁶; contemporaneamente registra con soddisfazione che, sia la CGIL italiana che la CGT francese, hanno mostrato segnali d'apertura nei confronti della politica europea dopo molti anni durante i quali non vi era stato, da parte di queste importanti centrali sindacali, alcun tipo di interesse verso il processo di integrazione europea⁵⁷. Questi segnali di un interesse nuovo da parte dei sindacati legati ai partiti di sinistra potevano costituire un primo passo verso la contrattazione collettiva su scala europea.

Le modificazioni strutturali del mercato del lavoro che si succedevano sempre più rapidamente rischiavano di produrre ancor di più nella forza lavoro occupata sacche di marginalizzazione già presenti in determinati settori, come l'agricoltura o l'industria tessile, o in alcune regioni europee economicamente sfavorite. Per far fronte a queste ipotesi, la via non poteva essere che quella di un Fondo Sociale completamente rinnovato e riformato nei suoi strumenti e nei suoi scopi.

L'esposizione di Levi Sandri si conclude auspicando l'organizzazione a breve di una Conferenza tripartita sull'occupazione col compito di fare il punto complessivo della situazione.

Nel comunicato finale del Vertice dell'Aja dell'1-2 dicembre 1969 col quale riprende vigore il negoziato relativo all'integrazione, si fa cenno, tra le altre cose, all'elaborazione di un piano strategico per portare a compimento una unione economica e monetaria (UEM). Le questioni di ordine monetario erano tornate all'ordine del giorno in conseguenza delle difficoltà dell'economia americana.; a questo proposito viene messo allo studio dalla Commissione un piano di fattibilità dell'UEM in tre fasi. Levi Sandri interviene nel momento in cui il rapporto si

⁵⁵ L. Mechi, *L'action de la Haute Autorité de la CECA dans la construction de maisons ouvrières*, in *Journal of European Integration History*, n. 1, 2000, pagg. 63-90.

⁵⁶ ASUE, Fondo LLS, dossier 23, dibattiti al Parlamento europeo, cit., *situazione sociale nella Comunità nel 1968*, 1 luglio 1969, pag. 109.

⁵⁷ *I ritardi della sinistra*, intervista a Bruno Trentin, in *L'Europa da Togliatti a Berlinguer. Testimonianze e documenti 1945-1984*, a cura di Mauro Maggiorani e Paolo Ferrari, Bologna, Il Mulino, 2005, pag. 105.

sofferma sulla convergenza delle politiche economiche degli stati membri, richiedendo allo stesso tempo un approfondimento periodico degli orientamenti delle politiche fiscali, economiche e monetarie suscettibili di interessare le parti coinvolte nel dialogo sociale⁵⁸.

Durante la discussione al PE sulla riforma del Fondo Sociale europeo, il 9 dicembre 1969, Levi Sandri espone le direttrici della riforma presentata dalla Commissione: a quest'ultima vengono attribuiti compiti di studio, di consultazione e di proposta, mentre al Consiglio è riservato l'incarico di stabilire i settori d'intervento del Fondo riformato e il tipo di aiuti eventualmente da accordare; altre incombenze spettano ai governi nazionali: ad esempio il modo in cui i programmi avrebbero dovuto essere presentati alla Commissione e di cui si sarebbero resi garanti, anche in solido, nella misura del 20% almeno. La Commissione, assistita dal comitato del Fondo Sociale avrebbe deciso dell'approvazione dei programmi presentati dai governi nazionali e vigilato sull'esecuzione di questi ultimi. Il Parlamento europeo avrebbe avuto il compito di seguire l'intero iter della pratica, intervenendo, se necessario, per criticare e fornire suggerimenti. Erano coinvolte a vario titolo anche le parti sociali nel quadro dei vari organismi di consultazione esistenti a questo scopo (il comitato del Fondo Sociale e il Comitato economico e sociale)⁵⁹.

L'On. Lulling aveva proposto, al contrario, che fosse lasciato alla Commissione il potere di deliberare sulla base dei criteri stabiliti dal Consiglio e ascoltato preventivamente il PE, sui settori, le regioni e le categorie da beneficiare attraverso l'intervento del Fondo Sociale. A questo suggerimento, Levi Sandri oppone un cortese ma deciso rifiuto per il timore che sarebbe venuta a mancare nel Consiglio la volontà di stabilire criteri generali d'intervento del Fondo con caratteristiche spiccatamente sociali. Viceversa, accoglie con favore la richiesta dell'introduzione di un Consiglio europeo tripartito dell'occupazione.

L'11 marzo 1970 ha luogo l'ultima discussione davanti al Parlamento europeo sulla relazione concernente "l'evoluzione della situazione sociale nella Comunità nel 1969 alla presenza di Levi Sandri quale responsabile degli "Affari sociali" nell'esecutivo guidato da Jean Rey. L'occasione coincide inoltre con l'ultimo anno del periodo transitorio di attuazione del Trattato CEE e può rappresentare l'occasione per tracciare un bilancio dell'attività in campo sociale fin lì svolta dalla Commissione.

Come prima cosa, Levi Sandri si chiede se la situazione sociale abbia conosciuto un'evoluzione tale da poter affermare che sono stati raggiunti gli obiettivi impostati nella cornice dei Trattati di Roma. I dati economici raccolti non possono che confermarlo: tra il 1958 e il 1968, il prodotto nazionale lordo pro capite è cresciuto del 104,4% all'interno della Comunità; restava da vedere come questa massa ingente di capitali fosse stata ridistribuita sotto i profili dell'equità e della giustizia sociale.

I dati statistici sull'occupazione sono incoraggianti, anche se non così positivi come si sperava; nel 1958 il numero dei lavoratori occupati assomma a circa 69 milioni e mezzo e i senza lavoro raggiungono i 2 milioni e mezzo di unità. Dieci anni dopo gli occupati sono 72 milioni e 620 mila e i disoccupati 1 milione e 640 mila.

I salari sono aumentati in una misura che va dal 78% del Lussemburgo al 138% dei Paesi Bassi e il loro potere d'acquisto è cresciuto per un valore che oscilla tra il 40% della Francia e il 60% dei Paesi Bassi.

⁵⁸ Maria Eleonora Guasconi, *L'Europa tra continuità e cambiamento. Il vertice dell'Aja del 1969 e il rilancio della costruzione europea*, Firenze, Polistampa, 2004, pag. 96.

⁵⁹ L. Mechi, *Les Etats membres, les institutions et les débuts du Fonds Social européen*, in *Inside the European Community*, cit., pagg. 95-118.

L'estensione delle garanzie offerte dai sistemi nazionali di sicurezza sociale in molti degli stati membri ha fatto sì che siano lievitate sensibilmente le spese per il "welfare". Nel 1958 la percentuale di spesa riservata alla sicurezza sociale andava dal 12,36% dell'Italia al 18,58% della Germania. Nove anni dopo gli estremi sono ancora rappresentati dagli stessi paesi pur in una proporzione nettamente più contenuta (19,5% dell'Italia contro il 22,09% della Germania).

Naturalmente la massima parte di questi risultati sono da ascrivere all'opera dei governi e dei parlamenti nazionali e alla concertazione tra le parti sociali come pacificamente riconosciuto dallo stesso Levi Sandri. Tuttavia se è stato possibile ottenere un risultato del genere ciò è anche dovuto alla congiuntura economica favorevole venutasi a creare con la formazione progressiva del mercato comune, attraverso la libera circolazione delle persone e delle merci e grazie alle prime politiche comuni in campo sociale e ai programmi d'azione lanciati dalla Commissione.

Tutti i (pochi) punti di politica sociale indicati dal Trattato di Roma erano stati raggiunti entro i limiti del periodo transitorio o addirittura in anticipo sui tempi previsti.

Per le riforme che si rendevano necessarie, ad esempio, quella del fondo Sociale europeo e della sicurezza dei lavoratori migranti, la Commissione si fa interprete dell'opportunità di procedere a queste revisioni indicando le linee guida da cui partire. L'armonizzazione dei sistemi di sicurezza aveva potuto progredire in virtù della collaborazione sempre più stretta, avvenuta sotto gli auspici della Commissione, delle parti sociali interessate (dai governi agli imprenditori fino ai lavoratori).

6. Conclusioni

Al termine di questa analisi si può rilevare come, al di là delle dichiarazioni di principio, i progressi in Europa nel settore delle politiche sociali negli anni sessanta non abbiano visto iniziative di grande rilievo ma si sia cercato piuttosto di consolidare e perfezionare gli obiettivi che erano stati precedentemente conseguiti.

Levi Sandri ereditava da Petrilli un portafoglio che i Trattati di Roma avevano maltrattato.

Le sue inclinazioni professionali e le sue convinzioni politiche lo porteranno spesso a lavorare sul "confine" del Trattato cercando di sfruttare le aporie e le contraddizioni nel lavoro dei negoziatori che lasciavano talvolta margini di manovra inaspettati o comunque superiori alle aspettative. Rispettoso delle competenze di ciascun organismo cercherà, per quanto in suo potere, di spronare ad una maggiore efficienza i colleghi delle altre istituzioni, in particolare il Comitato economico e sociale che sembrava vagare ancora in una sorta di limbo politico-normativo. Si impegnerà al massimo delle proprie possibilità per il coinvolgimento delle parti sociali nel processo decisionale delle istituzioni europee che culmina con la prima Conferenza tripartita del 27 e 28 aprile 1970 a Lussemburgo alla presenza dei rappresentanti degli imprenditori, dei lavoratori e dei ministri del Lavoro dei "Sei" in cui presiede la delegazione della Commissione⁶⁰. Nonostante i suoi sforzi, però, la Conferenza tripartita si chiude con un risultato deludente; la Commissione, attaccata dai sindacati

⁶⁰ A. Varsori, *La questione europea nella politica italiana*, in *Tra guerra fredda e distensione*, a cura di Agostino Giovagnoli e Silvio Pons, atti del ciclo di convegni *L'Italia repubblicana nella crisi degli anni settanta*, Roma, novembre e dicembre 2001, vol. I, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2003, pag. 339. Sul ruolo svolto da Levi Sandri nella Conferenza tripartita si veda M. E. Guasconi, *L'Europa tra continuità e cambiamento*, cit., pagg. 149-161.

e dal ministro del Lavoro italiano Carlo Donat Cattin per la sua inerzia in materia di politica sociale, esce da questa prova ridimensionata nelle sue ambizioni e nel suo ruolo. Il Comitato permanente sull'occupazione che sarà creato a seguito delle richieste della Confederazione europea dei Sindacati nel corso della Conferenza, avrà infatti come referente istituzionale il Consiglio e non la Commissione, contrariamente all'auspicio formulato da Levi Sandri nel corso del negoziato.

Bisogna però notare che sotto la gestione di Levi Sandri vengono gettate le basi per la soluzione di alcuni problemi che erano già emersi, ma il cui compimento verrà a maturazione più tardi; basti pensare alla riforma del Fondo Sociale europeo nel 1971 e alla creazione, nel 1975, della prima agenzia della Comunità europea dedicata allo sviluppo della formazione professionale (Cedefop) con sede a Berlino⁶¹.

⁶¹ Francesco Petrini, *The Common vocational training policy in the EEC from 1961 to 1972 in Towards a history of vocational education and training (VET) in Europe in a comparative perspective*, vol. II, Luxembourg, Office des publications officielles de la Communauté européenne, 2006, pagg. 24-39.