

ASSEMBLEA COSTITUENTE

CXX.

SEDUTA POMERIDIANA DI SABATO 10 MAGGIO 1947

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **TERRACINI**

INDICE

Congedo:

PRESIDENTE

Progetto di Costituzione della Repubblica italiana (*Seguito della discussione*):

PRESIDENTE

CAMANGI

DE MARIA

ZUCCARINI

RODINÒ MARIO

MAZZEI

CONDORELLI

CAPPELLETTI

GHIDINI, *Presidente della terza Sottocommissione*

MEDI

COLITTO

MERIGHI

DOMINEDÒ

ARATA

RUINI, *Presidente della Commissione per la Costituzione*

LACONI

DI VITTORIO

CORBINO

D'ARAGONA

CINGOLANI

GABRIELI

MORTATI

STORCHI

FABBRI

CORTESE

TEGA

EINAUDI

BENVENUTI

Interrogazione con richiesta d'urgenza:

PRESIDENTE

CAPPA, *Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri*TOGNI, *Sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale***Sui lavori dell'Assemblea:**

PRESIDENTE

PERRONE CAPANO

CAPPA, *Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri*

TONELLO

LUSSU

Interrogazioni (Annunzio):

PRESIDENTE

La seduta comincia alle 16.

MATTEI TERESA, *Segretaria*, legge il processo verbale della precedente seduta pomeridiana.

(È approvato).

Congedo.

PRESIDENTE. Comunico che ha chiesto congedo il deputato Lucifero.

(È concesso).

Seguito della discussione del progetto di Costituzione della Repubblica italiana.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca: Seguito della discussione del progetto di Costituzione della Repubblica italiana.

Si riprende l'esame degli emendamenti proposti all'articolo 34, la cui formulazione nel testo della Commissione è la seguente:

«Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari alla vita ha diritto al mantenimento ed all'assistenza sociale.

«I lavoratori in ragione del lavoro che prestano, hanno diritto che siano loro assicurati mezzi adeguati per vivere in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria.

«All'assistenza ed alla previdenza provvedono istituti ed organi predisposti ed integrati dallo Stato».

L'onorevole Colitto ha presentato il seguente emendamento, già svolto:

«Sostituirlo col seguente:

«Chiunque si trovi senza sua colpa – per età, malattia, condizioni fisiche o mentali, congiunture economiche generali – nella incapacità di lavorare, ha diritto di avere assicurati dalla collettività mezzi di sussistenza».

Gli onorevoli Merighi, Carmagnola, Barbareschi, Mariani, Vischioni, Fornara, Merlin Angelina, De Michelis, Costantini hanno presentato il seguente emendamento, già svolto:

«Sostituirlo col seguente:

«Il lavoratore ha diritto ad avere assicurati i mezzi necessari alla vita e le cure sanitarie per sé e per la famiglia nei casi di malattia, disoccupazione involontaria, infortunio, invalidità e vecchiaia ed in caso di morte la famiglia ha diritto alla pensione.

«Per raggiungere tali scopi la Repubblica potrà istituire l'assicurazione generale contro le malattie.

«I cittadini i quali per infermità congenita o acquisita sono inabili al lavoro ma possono, con una rieducazione professionale adatta, essere resi idonei ad un particolare lavoro, hanno diritto a tale rieducazione e successiva immissione al lavoro.

«All'assistenza ed alla previdenza provvedono istituti ed organi predisposti ed integrati dallo Stato e coordinati dal lato tecnico, assieme agli altri Enti sanitari e statali, da un unico organo autonomo e indipendente».

L'onorevole Camangi ha proposto di sostituire l'articolo con il seguente:

«La Repubblica promuove la previdenza obbligatoria per i lavoratori come strumento per assicurare i mezzi necessari alla vita loro e delle loro famiglie quando non abbiano la possibilità di procurarli con il loro lavoro.

«A tale previdenza provvedono, con l'eventuale concorso dello Stato, organi ed istituti gestiti o controllati dai lavoratori interessati.

«Alla vita dei cittadini che, inabili al lavoro e sprovvisti di mezzi, non possono far ricorso ai benefici della previdenza, provvede lo Stato con l'assistenza sociale».

L'onorevole Camangi ha facoltà di svolgere l'emendamento.

CAMANGI. Io ritengo, onorevoli colleghi, che l'argomento cui si riferisce l'articolo 34 sia di estrema importanza, sotto vari aspetti, che naturalmente non intendo sviluppare, ma ai quali accennerò soltanto.

È importante sotto l'aspetto sociale. Si tratta evidentemente della tranquillità – non foss'altro – di milioni di famiglie, si tratta di dare una dignità al lavoro e ai lavoratori, una dignità concreta; si tratta di eliminare certe storture e disparità sociali che purtroppo ancora sussistono.

È importante sotto l'aspetto economico, perché è un problema che ha un'incidenza rilevante su quelli che sono i costi di produzione e sull'economia del

Paese, sulla scioltezza del meccanismo produttivo della Nazione. Ed ha aspetti economici anche riguardo agli squilibri di carattere economico che possono derivare dall'applicazione, più o meno integrale, delle norme che si riferiscono alla previdenza in genere.

È importante sotto l'aspetto morale per gli effetti, direi, educativi che la questione ha nei confronti dei lavoratori; educativi o diseducativi, perché si può ottenere un effetto o l'altro a seconda che sia organizzata, applicata e realizzata in un modo o in un altro. È importante sotto tutti questi aspetti e sotto moltissimi altri, ma mi limito soltanto a segnalarvi, per darvi una misura dell'importanza del problema, un dato di fatto, un dato numerico, un ordine di grandezza: basta pensare che gli istituti attualmente esistenti e che dovrebbero provvedere alla realizzazione del principio della previdenza, gestiscono somme così rilevanti da avere complessivamente un bilancio che, almeno per quanto riguarda le entrate – le quali costituiscono la parte più importante di un bilancio – se non supera, è addirittura dello stesso ordine di grandezza del bilancio dello Stato.

Tutto questo per sottolineare l'importanza del problema.

Ora, nella Costituzione si doveva parlare di questo problema? Si doveva non parlarne? Penso che se ne doveva forse parlare, ma affermando soltanto un principio di carattere molto generale. Si è invece, attraverso la formulazione del progetto, all'articolo 34, scesi addirittura al dettaglio nella maniera più spicciola; si è arrivati addirittura a stabilire una elencazione di casi che, oltre tutto, a mio avviso, è incompleta.

Ed allora io dico che, se dobbiamo occuparcene, dobbiamo occuparcene con una certa consapevolezza. Si tratta di un problema dibattutissimo e sentito dalla Nazione ed in particolare dalle masse lavoratrici e dobbiamo quindi occuparcene con molto senso di responsabilità e con molta attenzione.

Non farò, in sede di illustrazione di un emendamento, anche per la ristrettezza del tempo concesso, una disquisizione ed un esame approfondito del problema. Mi limiterò soltanto a segnalarne di sfuggita gli aspetti principali.

Ho avuto l'impressione che, con la formulazione dell'articolo 34, in definitiva, si cristallizzi un poco la situazione attuale, si pensi di restare sulla strada sulla quale si è camminato finora, con tutti i guai, gl'inconvenienti e le storture che chiunque ormai conosce, e su cui ritengo superfluo soffermarmi. Mi basti accennare a due aspetti fondamentali dell'attuale ordinamento della materia: quello che si riferisce alla complessità della organizzazione, del meccanismo della previdenza e quello che si riferisce alla insufficienza dell'attuale ordinamento.

Circa la complessità non c'è da spendere molte parole. Io credo che pochi fra noi siano assolutamente all'oscuro del problema e quindi penso che ognuno abbia avuto, bene o male, occasione di rendersi conto della questione e di fare questa prima constatazione circa la complessità farraginosa dell'ordinamento. Basta pensare al sistema delle marche, delle denunce, delle contodenunce, dei libri paga, ecc., per cui ad un certo momento non si capisce più che cosa bisogna fare e dove si vuole arrivare, per cui ad un certo momento lo stesso lavoratore finisce per avere

la sensazione che non si tratti di qualche cosa che lo riguardi, ma che sia una delle tante imposizioni, una specie di sfruttamento al quale egli deve sottostare. Paga e basta. Una riprova di questa mia affermazione, la troviamo nella mole enorme di evasioni che sono la dimostrazione del difetto del sistema, evasioni che, (non è azzardato dirlo) il più delle volte avvengono purtroppo colla complicità che si stabilisce tra il datore di lavoro e lo stesso lavoratore, che finisce per diventare alleato del datore di lavoro inadempiente. Questa è la dimostrazione, a mio avviso, più evidente e più chiara dell'affermazione che ho fatta e della assoluta inefficienza del sistema. Per quel che riguarda l'insufficienza, l'altro aspetto importante a cui accennavo, basterebbe dare una scorsa rapidissima ai vari settori della previdenza in genere e cominciare a guardare quello degli infortunati: esso è ancora il settore che copre tecnicamente gli infortuni soltanto avvenuti sul lavoro: per cui l'operaio che si rompe le gambe andando a lavorare in bicicletta trova le porte dell'Istituto chiuse e non è, naturalmente, indennizzato. Basta pensare, per esempio – non voglio dilungarmi, in questa elencazione – alla questione dell'invalidità, di pertinenza dell'Istituto della previdenza sociale, congegnata in modo tale per cui l'indennizzo è commisurato ai contributi versati e per cui si arriva a questo paradosso: l'operaio che nei primi anni diventi invalido, finisce per avere una pensione irrisoria proprio nel caso in cui, per la sua giovane età, avrebbe invece bisogno di essere maggiormente e più sostanziosamente assistito. Basta pensare alle pensioni di vecchiaia che grondano lacrime: sappiamo che cosa sono queste pensioni: sappiamo le cifre irrisorie, ridicole, oltraggiose per i nostri operai, delle pensioni di vecchiaia che, nel migliore dei casi, quando tutto quel meccanismo di marche e marchette funziona, si realizzano a 60 anni, quando, purtroppo, l'operaio è sulla via della tomba. Perché la vecchiaia dell'operaio è, purtroppo, assai breve.

Basta pensare al famoso istituto delle malattie: vi erano le casse mutue; poi si è avuto un istituto, un ente mastodontico con mille limitazioni, mille restrizioni, mille complicazioni burocratiche. Basti pensare, a conclusione di questa rapidissima scorsa critica, che, per esempio, non vi è ancora per i nostri lavoratori l'assicurazione sulla vita; il caso di morte rientra soltanto in quei particolari casi in cui la morte avviene in conseguenza di determinate condizioni di lavoro. Condizioni dunque di assoluta insufficienza.

Se vogliamo occuparci del problema, dobbiamo pensare, desiderare e volere che si faccia qualche cosa di più concreto dal punto di vista sociale e dal punto di vista umano.

Quindi necessità di riforma. Quale sarà la riforma? C'è una Commissione che da anni sta studiando. Non so a che punto sia arrivata. Ci sarà una riforma, ma l'importante è che, se dobbiamo parlarne nella Costituzione, dobbiamo soltanto fissare alcune linee direttive della riforma. Non possiamo codificare nella Costituzione le norme particolari di questo problema e della soluzione che vogliamo trovare.

A me pare che l'articolo 34, in un certo senso, chiuda le porte a questa riforma che è ormai auspicata da tutti.

Bisogna invece trovare un sistema più sciolto, più snodato, più rispondente, so-

prattutto di più pronto intervento.

È inutile che ci sia la possibilità di avere un soccorso, un indennizzo, quando questo indennizzo, per di più insufficiente, arriva dopo mesi o anni, quando cioè non serve più a nulla.

Ci saranno molti problemi da risolvere: la disoccupazione involontaria dovrà essere guardata da un punto di vista assicurativo o da un punto di vista assistenziale? La tubercolosi dovrà essere guardata sotto il profilo assicurativo o sotto il profilo assistenziale?

Da questa rapida e disordinata esposizione vedete che il problema è complesso e grave. Ma quello che vediamo, con certezza, è questo: bisogna rifare tutto o quasi tutto daccapo. Bisogna sburocratizzare questa enorme, mastodontica macchina che si è creata; per cui in Italia, ove già godevamo la delizia di una pesante burocrazia, ne abbiamo ora certamente due delle stesse dimensioni.

Potremo arrivare a mille soluzioni. Nessuno vieta che si pensi per esempio ad una polizza personale. Io non sono un competente in materia assicurativa attuariale, ma ho parlato con i competenti, i quali non hanno escluso questa possibilità.

Potremo pensare ad una polizza che copra tutti i rischi: quello dell'infortunio sul lavoro e fuori del lavoro, della malattia, della invalidità e vecchiaia; una polizza del tipo misto per cui il lavoratore a 45-50 anni possa disporre di un suo gruzzolo per farsi una diversa vita, per lavorare in maniera diversa, data l'età cui è arrivato.

Potremo arrivare a mille soluzioni. E allora ecco la ragione del mio emendamento. Ho voluto soltanto allargare le possibilità, affermare il principio senza scendere eccessivamente al dettaglio, senza porre dei binari troppi rigidi per la materia. Lasciamo la possibilità di studiare e di fare qualche cosa di diverso da quello che è senza cristallizzare l'attuale situazione, come ho l'impressione che si faccia nell'articolo 34.

Il mio emendamento, quindi, è semplicissimo ed è ispirato a questo desiderio ed a questo concetto. Mi sembra poi che sia un poco più organico, più armonico dell'articolo che tende a sostituire. Nel mio emendamento ho pensato che fosse più logico parlare prima della previdenza in genere, che deve essere obbligatoria. Sarebbe ideale poter escludere questa obbligatorietà, ma essa purtroppo è necessaria, per lo meno, fino al giorno in cui la coscienza previdenziale sarà talmente entrata nello spirito dei lavoratori e dei cittadini che l'obbligatorietà non sarà più necessaria.

Quindi, affermazione iniziale di questa necessità della previdenza, intesa nel senso più largo, più ampio. Successivamente, al secondo comma, la previdenza si realizza attraverso certe determinate forme, organi ed istituti; al terzo – ecco perché ho messo al terzo quello che nel progetto è al primo – direi per esclusione si arriva a quei cittadini impossibilitati a lavorare e a procurare i mezzi di sussistenza per sé e per la famiglia, che non possono fare ricorso ai benefici della previdenza e per i quali quindi vi è l'obbligo di intervento da parte dello Stato attraverso l'assistenza.

Al secondo comma ho voluto esplicitamente e tassativamente affermare il principio che questi istituti, di qualunque tipo essi siano, devono essere considerati

proprietà dei lavoratori e devono essere da loro direttamente gestiti; non escludendo, naturalmente, l'intervento dello Stato, ma sotto forma di concorso.

Mi permetto di richiamare l'attenzione dell'Assemblea su questa affermazione importante del mio emendamento.

Essa tende anche ad un fine educativo, demolendo la mentalità paternalistica, per cui il lavoratore deve essere sempre protetto e guidato.

Egli invece deve poter provvedere a sé stesso. Lo Stato deve soltanto apprestare i mezzi e garantire la libertà per cui il lavoratore possa accudire a se stesso, senza essere considerato sempre un minorenne posto sotto tutela.

Non bisogna perdere di vista questo fine educativo e sociale, onorevoli colleghi, per cui la redenzione dei lavoratori deve essere soprattutto opera dei lavoratori stessi. (*Applausi*).

PRESIDENTE. L'onorevole Laconi ha svolto nella seduta di stamane l'emendamento sostitutivo dell'articolo, che ha ora così modificato:

«Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari ha diritto al mantenimento ed all'assistenza sociale.

«I lavoratori hanno diritto che siano loro assicurati mezzi adeguati per vivere in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria.

«Gli inabili ed i minorati hanno diritto all'educazione ed all'avviamento professionale.

«Ai compiti previsti in questo articolo provvedono organi ed istituti predisposti od integrati dallo Stato. L'assistenza privata è libera».

L'onorevole Merighi ha svolto il suo emendamento tendente a trasferire all'articolo 31 il primo comma.

Anche l'onorevole Medi ha svolto la proposta di sopprimere il primo comma, in relazione all'emendamento aggiuntivo proposto come articolo 33-*bis*.

Gli onorevoli Caso, Coppa e De Maria hanno proposto i seguenti emendamenti:

«*Sopprimere il primo comma*».

«*Al secondo comma, dopo la parola: malattia, aggiungere: generica o professionale*».

«*Sostituire il terzo comma col seguente:*

«La previdenza e l'assistenza sanitaria sono un obbligo dello Stato, il quale vi provvede con istituti ed organi appositi e col concorso dei contributi dei produttori: l'assistenza sanitaria si baserà, nella scelta del personale e dei liberi esercenti l'arte sanitaria, sul rapporto di merito e di fiducia fra Enti ed assistiti».

Chi dei firmatari intende svolgerli?

DE MARIA. Li svolgerò io.

Riguardo al primo comma, ne chiediamo la soppressione, poiché l'assistenza agli indigenti viene già garantita dall'articolo 26.

Al secondo comma, ove si parla dell'obbligo della società di dare mezzi adeguati per vivere a tutti i lavoratori in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria, proponiamo una specificazione per ciò che riguarda la malattia, aggiungendo le parole «generica o professionale».

L'affermazione di malattia è troppo estensiva in confronto a quella di infortunio, di invalidità, di vecchiaia, di disoccupazione, eventi questi ultimi che hanno configurazione giuridica ben delimitata. È risaputo infatti che l'infortunio è un evento dannoso in rapporto con la violenza ed intensità del trauma derivato a causa del lavoro, l'invalidità è uno stato cronico patologico dell'organismo o la conseguenza di un infortunio che riduce la capacità al lavoro e fa perfino escludere l'individuo dal lavoro stesso, la disoccupazione è uno stato di carenza del lavoro e la vecchiaia è quella che è: potremmo definirla in diversi modi: l'ultimo stadio dello sviluppo fisiologico dell'organismo, la carenza del potere vitale dei suoi organi, delle stesse sue cellule, ecc.

La malattia però (senza una specificazione) potrebbe prestarsi alle più ampie o alle più ristrette applicazioni assicurative tanto più che essa, così come è enunciata al secondo comma, riguarderebbe tutti gli individui sotto l'influenza di un rischio generico.

Noi riteniamo giusto non precludere alcuna possibilità di applicazione, nel campo sociale e della tutela del lavoro, al futuro legislatore e proprio per questo desideriamo indicargli nel campo della medicina assicurativa una duplice via, una che riguarderà le malattie comuni nelle quali sono comprese anche quelle che colpiscono i lavoratori durante il loro lavoro, ma non in modo specifico, e l'altra che comprenderà le malattie professionali, quelle cioè che sono strettamente legate alla quantità, al materiale, al genere e all'ambiente di lavoro. È intuitivo, fin da ora, in base all'esperienza della legge sulle assicurazioni sociali, in quest'ultimo ventennio studiata comparativamente in tutte le nazioni, che il trattamento con indennizzo e con le cure dirette è, e dovrà essere, ben differente per un lavoratore affetto da malattia professionale (cioè colpito per un rischio specifico) da un altro affetto invece da malattia comune, cioè colpito per un rischio generico al quale soggiacciono tutti gli individui indipendentemente dal loro lavoro.

Questa distinzione s'impone, oltre tutto, per cercare anche di tenere, in avvenire, ben distinte le assicurazioni contro le malattie professionali (strettamente connesse alle norme di tutela integrale del lavoro) da un'eventuale e molto discutibile assicurazione obbligatoria contro tutte le malattie.

La onorevole Federici ha accennato anche questa mattina al rischio della donna lavoratrice, particolarmente in funzione alla maternità, in rapporto alle malattie professionali e quanto ha esposto la collega concorda perfettamente con ciò che stiamo esponendo noi.

Al terzo comma abbiamo proposto la seguente formulazione: «La previdenza e l'assistenza sanitaria sono un obbligo dello Stato, il quale vi provvede con istituti ed organi appositi e col concorso prevalente dei contributi dei produttori: l'assistenza sanitaria si baserà, nella scelta del personale e dei liberi esercenti l'arte

sanitaria, sul rapporto di merito e di fiducia fra Enti ed assistiti».

Con la prima parte del comma intendiamo voler attribuire il compito assistenziale allo Stato, ma senza gravarlo dell'onere complessivo delle assicurazioni; il quale deve, invece, essere in prevalenza messo a carico dei produttori. È infatti ormai noto ed accettato che l'assistenza fa parte del salario e, quindi, del costo di produzione. Per non rendere, a volte, insopportabile il peso dei costi ai fini della concorrenza, si stabilirà allora la quota integrativa da parte dello Stato.

Con la seconda parte del comma da noi proposta intendiamo ovviare alle gravi deficienze che sono state costantemente lamentate, in tema di assicurazione e di mutualità sanitaria in Italia, ritenendo opportuno di indicare al futuro legislatore la necessità che gli organismi assistenziali sanitari, a parte le garanzie della medicina ficcale, procedano alla scelta del personale in rapporto al merito e alla fiducia, ciò che ha sempre costituito la base granitica del progresso sia della scienza che della pratica della medicina.

Tutti i professionisti sentono vivo il bisogno di godere la fiducia diretta e consapevole degli Enti e degli individui da loro assistiti, come, del pari, gli Enti e gli assicurati sentono il bisogno di scegliere i professionisti in base al merito. Sicché la scelta fatta sul rapporto di merito e di fiducia fra Enti ed assistiti, mentre nulla toglie al prestigio e alla forza organizzativa degli istituti, che si impegnano ad assicurare la previdenza e l'assistenza sociale, aggiunge ad esse quel soffio animatore della solidarietà fra le parti interessate che è una potente leva di progresso spontaneo. Chi ha pratica dell'attività sanitaria mutualistica può confermare, con sicura coscienza, quanta profonda tristezza colpisca l'animo del medico nel sentirsi oggetto di diffidenza e di disprezzo nel momento stesso in cui compie la sua alta opera di umanità.

Per ovviare agli inconvenienti lamentati si impone, dunque, l'obbligo di conciliare le esigenze organizzative su una materia così delicata e complessa quale è l'assistenza sociale, con quelle che riguardano la funzione e il compito medesimo dei medici e della medicina. Perciò proponiamo la nostra formulazione, la quale mira appunto al duplice scopo di consolidare gli istituti di assistenza e di dare al benemerito Corpo sanitario quella fiducia che merita e per cui, esplicando sempre meglio la sua altissima funzione umanitaria, contribuirà forse più di qualsiasi altra classe al miglioramento delle condizioni fisiche e morali del nostro popolo.

PRESIDENTE, L'onorevole Zuccarini ha presentato i seguenti emendamenti:

«Sostituire il primo comma col seguente:

«L'assistenza nella disoccupazione e nella invalidità del lavoro è un dovere sociale e come tale assolto dalla Repubblica; l'assicurazione sociale è però dovere e diritto di ogni cittadino».

«Sostituire il terzo comma col seguente:

«All'assistenza e alla previdenza provvedono Istituti promossi e integrati dallo Stato, che costituiranno Enti autonomi democraticamente organizzati. I loro patri-

moni contribuiscono a formare un Fondo nazionale destinato alla emancipazione del lavoro».

Ha facoltà di svolgerli.

ZUCCARINI. I due emendamenti all'articolo 34, da me presentati sono strettamente connessi. Noi repubblicani – e ad ogni modo io e moltissimi dei miei amici – abbiamo dell'emancipazione sociale una concezione volontaristica. La società – la Repubblica, se volete – deve in tutti i modi, in tutto ciò che può dipendere da lei, aprire ai lavoratori la via per la loro emancipazione. Ma l'emancipazione dei lavoratori, secondo noi, nelle sue varie tappe, in quella che è la realtà dell'emancipazione stessa, cioè dell'ascensione delle classi lavoratrici, al livello delle classi che oggi son più in alto, deve essere fatta di volontà, di perfezionamento continuato, di sforzo di redenzione, e di capacità, anche, di redenzione. Alla società il lavoratore ha diritto di chiedere tutto, di chiedere cioè che essa gli apra la strada. Ma il lavoratore deve anche sapere che a raggiungere la sua emancipazione egli deve positivamente concorrere; che essa deve essere cioè il risultato di un suo sforzo, di un suo contributo positivo, di una sua partecipazione effettiva. L'opera di elevazione sociale deve essere soprattutto sua.

Ora, a me sembra invece che noi andiamo capovolgendo il concetto stesso dell'emancipazione operaia. Ne stiamo parlando come di una possibilità offerta al potere e agli organi esecutivi dello Stato; creiamo – e credo che in questo si faccia male – una assoluta e illusoria fiducia nello Stato e nelle possibilità dello Stato. E in questo modo creiamo non già una nuova consapevolezza del movimento operaio il quale veda nel suo sviluppo, nel suo perfezionamento, nel suo completamento, il fatto stesso della sua redenzione, ma un'aspettativa da parte dei lavoratori nei miracoli dello Stato, nella provvidenza dello Stato: un diritto nuovo, che, però, è il diritto all'elemosina, non il diritto di chi si sente sullo stesso piano e che vuole quindi sullo stesso piano godere degli stessi diritti. (*Applausi a sinistra*).

E allora io dico: sì, la società provvede all'assistenza sociale; la società apre all'assistenza sociale tutte le vie; ma il lavoratore deve su questa strada compiere anche lui il suo sforzo, e deve sapere di compierlo.

Purtroppo, che cosa sta avvenendo?

Io guardo la realtà pratica. E quello che ho osservato io stesso, e che possono osservare tutti, è che si è venuto creando e stabilizzando un criterio secondo me pericoloso che è quello della esenzione, anche in materia di assicurazione sociale. È un sistema che ha inaugurato il fascismo con Mussolini, ma è un sistema che si va continuando, e sviluppando, io credo, a detrimento della capacità e della consapevolezza operaia. Questo criterio è – ripeto – quello della esenzione da tutti i tributi. Questa esenzione è una finzione, perché riversando sul datore di lavoro il contributo, in fondo lo si toglie sempre al salario, solo che l'operaio a motivo di tale esenzione, che tuttavia è parte della sua retribuzione effettiva, non ha più la sensazione, e non sente più di contribuire esso stesso al suo miglioramento sociale. (*Commenti*). Questo è, secondo me, danno gravissimo, per cui dico che si deve tornare ai

contributi diretti del lavoratore. Vuol dire che di essi si potrà tener conto nel salario. È in materia di salario che tutte le rivendicazioni sono possibili; e per questa parte quanto mai possibili, giacché il costo per i datori di lavoro è lo stesso. Il lavoratore saprà però anche che è una parte del proprio salario che passa in quegli istituti di beneficenza sociale e che questi non sono organismi di beneficenza dello Stato, ma per il lavoratore costituiscono organismi che hanno vita e possibilità di vita dal suo stesso sforzo e sacrificio. In tal modo si contribuirà al perfezionamento della capacità operaia. La comprensione, da parte degli operai, che la loro emancipazione se la devono costruire da sé, e che sono essi stessi che debbono realizzarla ogni giorno, ponendosi allo stesso grado delle altre classi sociali, è una cosa che non si raggiungerà, se non useremo anche per questo problema il sistema che io suggerisco. Non avremo mai altrimenti una coscienza operaia ed una assoluta parità di classi e categorie. Avremo sempre invece classi differenziate, con uno Stato-providenza e di tipo quasi fascista. Creeremo, sì, un capitalismo di Stato, e anche un salariato di Stato. Ma l'emancipazione operaia non ci sarà mai.

Questa mancanza di partecipazione operaia, cioè di non partecipazione dello sforzo operaio al sistema delle assicurazioni, questa mancanza di consapevolezza che si determina nel lavoratore, nel senso che egli non sa e non comprende che lui stesso partecipa coi propri contributi al proprio miglioramento ed alla propria assistenza, determina un'altra situazione, pure essa deplorabile e pregiudizievole alla vita degli istituti che noi andiamo creando per l'assistenza e per l'assicurazione sociale. Si determina verso quegli istituti una strana idea del lavoratore, che non li considera quasi affatto come cosa sua, al cui buon andamento egli sia particolarmente interessato. È inutile quasi che io lo illustri. Essi considerano ora quegli Istituti come cosa che essendo di tutti, tutti abbiano diritto a manomettere. Questo è un dato dell'esperienza. Infatti nelle istituzioni sociali di assistenza o di assicurazione si verificano numerose quelle evasioni che lamentava il mio amico Camangi pochi minuti fa. Ma si determina anche qualche altra cosa: oltre all'evasione anche la falsificazione.

Io partecipo alquanto alla vita operaia ed anche alla vita delle aziende industriali, e potrei dire qualche cosa a questo proposito. Gli operai ignorano in genere che, danneggiando l'istituto, danneggiano anche se stessi, tanto considerano l'istituto come separato da loro. Essi pensano che l'istituto è un Ente a sé, a cui deve pensare lo Stato o che ci sarà sempre. Anche per questo, anzi soprattutto per questo, si determinano duplicazioni e falsificazioni, relative ad alcune forme di assistenza, che qui non starò a indicare, ma che tutti sappiamo e che sanno soprattutto gli operai (i quali molte volte se ne servono) ed i datori di lavoro, che lasciano correre appunto perché in fondo anche essi pensano che la materia non li riguardi eccessivamente.

Ecco la ragione per la quale ho proposto quel mio primo emendamento. Il principio che in esso si afferma, quando, dopo che si è detto che «l'assistenza nella disoccupazione e nella invalidità del lavoro è un dovere sociale e come tale assolto dalla Repubblica», si aggiunge che «l'assicurazione sociale è però dovere e diritto di ogni cittadino», è un principio, che deve essere esteso, secondo me, oltre che per

quel che si riferisce ai contributi alle istituzioni sociali, anche a tutti i contributi e agli oneri dello Stato. Bisogna abbandonare il criterio che vi possano essere dei cittadini esenti da contributi verso lo Stato, e quindi verso la società e le istituzioni della società, ciò è profondamente ingiusto. Infatti, laddove si creano le esenzioni, ad esempio, per le imposte dirette e si tolgono queste ultime, si moltiplicano poi quelle indirette, che cadono, in ragione proporzionale inversa, sui lavoratori! Bisogna quindi ritornare alla precisazione delle cose. Se vogliamo veramente un proletariato il quale si interessi ai problemi dell'assistenza sociale ed anche a tutti i problemi dello Stato, credo che si debba ristabilire questo concetto, che è fondamentale per la democrazia, cioè che tutti i cittadini partecipano, in misura maggiore o minore, ma partecipano tutti, ai contributi per la vita dello Stato e delle istituzioni dello Stato. Solo in tal modo il lavoratore, sapendo che egli pure partecipa a quelle spese, si sentirà parte effettiva della società e interessato direttamente al suo buon andamento e noi creeremo nella società un proletariato cosciente. Avremo cioè cittadini i quali non guarderanno più allo Stato come ad un distributore di beni, sempre capace di una maggiore distribuzione, ma come ad un organismo che appartiene loro, e che pertanto deve da tutti essere curato nel migliore dei modi.

Questo per quanto riguarda la prima parte del mio emendamento. Ritengo che il principio contenuto in questa parte abbia una grande importanza nella Costituzione, e sia, anzi, un principio costituzionale che deve essere affermato. Purtroppo, invece di preoccuparci di affermare principî costituzionali, che dopo il legislatore dovrà sviluppare, ci preoccupiamo di stabilire qui la legislazione da fare, prima ancora di averne affermati i principî. È in questo modo che facciamo qua dentro tante discussioni che sarebbero perfettamente inutili. Questo è detto semplicemente per incidenza.

Passo al secondo emendamento da me presentato all'articolo 34. Il mio emendamento propone di sostituire il terzo comma dell'articolo del progetto con il seguente:

«All'assistenza e alla previdenza provvedono Istituti promossi e integrati dallo Stato, che costituiranno enti autonomi democraticamente organizzati. I loro patrimoni contribuiscono a formare un fondo nazionale destinato alla emancipazione del lavoro».

Desidero che i colleghi prestino la dovuta attenzione a questo secondo emendamento, che introduce nella Costituzione un altro principio, che ha grande importanza e che si riallaccia alle considerazioni che ho fatto nei riguardi della prima parte. Gli Istituti di previdenza attualmente lasciano molto a desiderare. Essi vennero, se non iniziati, certamente sviluppati con questa preoccupazione: che, più che all'assistenza dei lavoratori, servissero allo Stato. Questo è avvenuto anche per l'Istituto Nazionale delle Assicurazioni. Quando l'onorevole Nitti se ne fece un propugnatore, egli non si proponeva affatto, come disse tempo addietro, di iniziare una nuova era nella legislazione sociale, ma lo fece unicamente per una preoccupazione finanziaria, nei riguardi dello Stato. Questi Istituti furono infatti potenziati, sviluppati e burocratizzati dal fascismo, specialmente allo scopo di mettere a dispo-

sizione dello Stato una maggiore quantità di capitali. Ed ebbero questa sorte: che, mentre attraverso i contributi erano riusciti a formare dei capitali imponenti che, se fossero stati utilizzati bene, avrebbero oggi rappresentato qualche cosa, la loro capitalizzazione fu fatta in titoli di Stato, e così a un certo momento l'immenso capitale, che sarebbe dovuto restare di proprietà dei lavoratori, è andato in fumo.

Gli Istituti previdenziali in Italia sono oggi tutti in una situazione fallimentare. Gli immensi capitali che potevano restare mantenuti ai valori attuali ove si fossero investiti in beni reali, sono stati completamente annullati. Oggi la previdenza deve fare conto su sé stessa, vivere giorno per giorno sui contributi diretti, perché non ha riserve né ha – per ora almeno – la possibilità di costituirle. Ad ogni modo sono diventati organi straordinariamente burocratici, come disse già l'amico Camangi. Io non voglio entrare nel dettaglio, perché queste cose sono oramai a conoscenza di tutti; comunque questi Istituti costano dieci volte più di ciò che rendono: alcuni consumano tra personale, carte, servizi tecnici, ecc. la parte maggiore delle loro entrate e soltanto una piccola parte, sì e no la decima, va per l'assistenza. Vi sono stati, localmente, casi in cui i lavoratori stessi sono insorti di fronte alle deficienze del servizio di assistenza, specialmente in caso di malattia, ed hanno preferito di costituire la loro mutua autonoma che funziona magnificamente ed ha realizzato in poco tempo diverse centinaia di migliaia di lire, dimostrando di saper fare da loro e che l'iniziativa privata in certi casi sa fare quello che non sa fare l'iniziativa di Stato. (*Applausi*). Ciò serve di ammonimento per i molti ammiratori fanatici della ingerenza dello Stato in tutte le faccende. Non c'è un caso solo, nella storia presente e lontana, in cui lo Stato abbia saputo compiere utilmente per la società la propria funzione; e perciò nelle pianificazioni sostenute con tanto calore dagli amici di sinistra, io penso che ci siano due vie da seguire...

PRESIDENTE. Onorevole Zuccarini, questo argomento è stato già largamente illustrato.

ZUCCARINI. Onorevole Presidente, io non ho nessuna intenzione di ripetere discussioni già fatte; è stato solo un inciso che si riferiva appunto al funzionamento di questi enti, i quali, in quanto vivono dei contributi dei lavoratori, anche se oggi apparentemente sono contributi dei datori di lavoro – ma che io vorrei ritornassero contributi dei lavoratori, anzi, aperti ad una partecipazione ancora più larga dei lavoratori – potranno dare sì un minimo di assistenza, ma potranno darne uno assai maggiore se i lavoratori sentiranno lo stimolo di aumentare volontariamente il loro sforzo di assicurazione sociale (*Commenti a sinistra*), per ottenere da quegli stessi istituti un maggiore e più consistente numero di benefici.

Bisognerà poi – e questa pure è una necessità urgente – consacrare il principio che questi istituti debbono essere sganciati dalla politica economica dello Stato, la quale può essere anche disastrosa: non possiamo infatti legare le sorti dei lavoratori ad una politica che può essere quella che stiamo vedendo e che è dannosa e, in ogni modo, deficitaria. Occorre che questi istituti si governino autonomamente, e conservino i loro capitali fuori dello Stato e senza soggiacere alle imposizioni dello Stato. I loro capitali non devono servire allo Stato, ma ai lavoratori stessi e – lascia-

temi dire un'altra cosa – le istituzioni devono essere decentrate e governate dagli interessati stessi. Vogliamo cioè che questi enti si governino in modo, autonomo e che coloro che ne ricevono i benefici possano controllarne e dirigerne tutta l'attività.

Solamente in tal modo noi avremo creato istituzioni sociali veramente utili alla Nazione ed avremo veramente contribuito all'emancipazione del lavoro. Sì, perché questi enti devono essere anche strumenti di emancipazione del lavoro. Io li vedo così. Vedo uno sforzo del lavoratore che paga per la sua assistenza, e con questo compie anche uno sforzo per la sua emancipazione. Quei capitali dovranno servire non già per sanare le deficienze del servizio di cassa dello Stato o per aumentarne le disponibilità liquide, ma devono servire per i lavoratori stessi e costituire (ecco un'altra idea che sembrerà peregrina e forse strana, ma che rappresenta, onorevole Maffi, una idea di realizzazione sociale) se non per la totalità, per una parte, un fondo del lavoro destinato al lavoro, cioè all'emancipazione del lavoro.

Dobbiamo mettere in mano dei lavoratori le organizzazioni del lavoro, non solamente per l'assistenza, ma anche per la cooperazione, per la produzione, per l'emancipazione del lavoro. Dobbiamo mettere a disposizione dei lavoratori i mezzi necessari, e in parte essi possono trovarli proprio in quel fondo che, pur dando agli istituti d'assistenza la possibilità di provvedere alla propria capitalizzazione, potrà altresì servire per la costruzione di edifici operai per le classi lavoratrici, potrà servire ad alimentare il capitale azionario di determinate aziende dove i lavoratori vogliono partecipare alla gestione delle aziende stesse; divenire insomma, in varie forme e modi d'investimento, uno strumento di emancipazione.

Ed è in questo senso, richiamandomi a una idea che fu di Giuseppe Mazzini, che io auspico la costituzione di un Fondo nazionale del lavoro destinato al lavoro e che dovrebbe essere alimentato dallo sforzo e dalla capacità di risparmio dei lavoratori. Anche la previdenza e l'assicurazione sociale sono una forma di risparmio operaio e possono contribuire a questo scopo. Dal momento che noi siamo già molto innanzi nel campo delle previdenze e delle assistenze sociali, dico: approfittiamo di questo orientamento della vita economica e della vita sociale; approfittiamo di quelle che sono le nuove tendenze e le nuove realizzazioni, di quello spirito di iniziativa che i partiti hanno già saputo stimolare, mettendo così, a vantaggio delle realizzazioni più lontane, lo sforzo, la capacità, le possibilità attuali del lavoro, per la creazione di un fondo che serva ai lavoratori per andare innanzi verso quella emancipazione sociale che è nei desiderî e nelle aspirazioni di tutti. Soltanto l'emancipazione operaia sarà la libertà vera dei cittadini. (*Applausi*).

PRESIDENTE. Segue l'emendamento degli onorevoli Rodinò Mario, Valenti, Colitto:

«Sostituire il primo comma col seguente:

«La Repubblica si assume la educazione e rieducazione professionale dei cittadini non abbienti, inabili e minorati, proteggendo con speciali leggi il loro diritto al lavoro, e provvede al mantenimento ed all'assistenza sociale di quelli di essi che

risultano colpiti da incapacità assoluta fisica e mentale».

L'onorevole Rodinò Mario ha facoltà di svolgerlo.

RODINÒ MARIO. Onorevoli colleghi, il primo comma dell'articolo 34, nel testo proposto dalla Commissione, stabilisce che:

«Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari alla vita ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale».

Il nostro emendamento mira a sostituire a questo primo comma una dizione diversa:

«La Repubblica si assume la educazione e rieducazione professionale dei cittadini non abbienti, inabili e minorati, proteggendo con speciali leggi il loro diritto al lavoro, e provvede al mantenimento ed all'assistenza sociale di quelli di essi che risultano colpiti da incapacità assoluta fisica o mentale».

Non mi dilungherò ad illustrare questo emendamento perché mi sembra che esso, nella sua enunciazione, debba già parlare al cuore e al senno dell'Assemblea. Nessuno di noi ignora infatti quale massa rilevante e preoccupante costituiscano gli inabili, gli invalidi, i ciechi, i minorati per causa di guerra o per altre cause; e nessuno di noi ignora l'ansia e l'aspirazione di questa massa tormentata e dolorante, alla quale l'emendamento stesso mira a fornire qualche cosa di più e qualche cosa di meglio di quello che non si proponga il testo dell'articolo della Commissione.

Il primo comma dell'articolo 34 si limita, infatti, ad assicurare a questa massa di infelici il diritto di non morire di inedia: il nostro emendamento mira ad assicurare loro il diritto di vivere e, nonostante le loro minori possibilità, di amare ancora la vita.

Il decidere se lo Stato debba assumersi o meno l'obbligo e il compito di provvedere alla rieducazione professionale e all'istruzione e all'avviamento di tutti i cittadini minorati inabili che risultino non abbienti e rieducabili, provvedendo altresì alla loro utilizzazione in posti idonei alle loro capacità di lavoro, non è soltanto un problema sociale, un problema di solidarietà e di fratellanza umana, ma è anche un problema economico.

È, infatti, evidente il vantaggio economico dello Stato, di trasformare, attraverso cure sanitarie, forniture di apparecchi di protesi e speciali corsi di istruzione e rieducazione, in energie produttive una parte di quei pesi morti di cui l'articolo 34 intende senz'altro assumersi l'onere; recuperando, così, nell'interesse della società, tanti sventurati ad una funzione attiva e proficua, e ad una forma di vita più consona e più soddisfacente alla loro dignità e al loro legittimo desiderio di sentirsi ancora utili e produttori.

Anche in relazione alla lettera ed allo spirito dell'articolo 31, che abbiamo già approvato e che prescrive che ogni cittadino debba svolgere conformemente alle proprie possibilità un'attività ed una funzione che concorra allo sviluppo materiale e spirituale della società, è giusto che il primo comma dell'articolo 34 proposto dal-

la Commissione debba intendersi limitato soltanto a quei cittadini che risultano per totale incapacità fisica o mentale, definitivamente inabili al lavoro.

L'Italia, in questo campo, ha già dato prova di essere all'avanguardia e la legge del marzo 1917, istitutiva dell'Opera nazionale invalidi, e la legge del 1921 per il collocamento obbligatorio degli invalidi di guerra, dovuta all'eminente collega Labriola, che allora era Ministro del lavoro, già hanno stabilito che lo Stato, in caso di inabilità, provvede, in linea di principio, a rieducare l'inabile e a garantirgli il lavoro, e solo in linea subordinata ed integrativa, a fornirgli la pensione e gli assegni necessari.

Questi provvedimenti presi al termine della guerra 1915-18 permisero il rientro nel circolo produttivo di mutilati, di ciechi di guerra ed invalidi, ottenendo altresì il risultato di rendere enormemente più basso l'onere delle pensioni di guerra in Italia, in confronto a quello di altri Paesi, come per esempio la Francia, e di procurare alla Nazione l'apporto del lavoro di decine di migliaia di mutilati e infortunati, cioè l'apporto di molte centinaia di milioni all'anno, in ogni caso largamente compensativi delle spese occorse alla loro riabilitazione.

In dipendenza di quanto ho brevemente esposto, mi auguro che l'Assemblea voglia dar prova di comprensione verso l'infelicità di tanti nostri fratelli e voglia votare l'emendamento che, con i colleghi Valenti e Colitto, mi sono onorato di proporre. (*Applausi*).

PRESIDENTE. Segue l'emendamento degli onorevoli Mazzei e La Malfa:

«Al primo comma, sopprimere le parole: al mantenimento ed».

L'onorevole Mazzei ha facoltà di svolgere il suo emendamento.

MAZZEI. Onorevoli colleghi, poche osservazioni rapidissime.

L'articolo 34 dice: «Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari alla vita, ha diritto al mantenimento ed alla assistenza sociale».

Io ho proposto che siano tolte le parole «al mantenimento ed». Se si ipotizza un diritto all'assistenza sociale e lo si afferma nella Costituzione, evidentemente si intende che tutti i cittadini abbiano diritto al complesso delle provvidenze che lo Stato pone in azione per venire incontro a tutte le varie forme di carenza della capacità lavorativa degli individui per invalidità, vecchiaia, infortuni, ecc. È chiaro allora che la formula «diritto all'assistenza sociale» include tutte le possibili provvidenze assistenziali. Se, viceversa si afferma un «diritto al mantenimento», come separato dal diritto all'assistenza ed aggiunto ad esso, sembrerebbe che lo Stato volesse assumere rispetto ai cittadini un impegno aggiuntivo oltre agli impegni già presi con il complesso degli oneri assistenziali, del resto già in atto, come risulta dalla vasta legislazione in materia.

D'altra parte, il mantenimento dei cittadini inabili al lavoro per invalidità, vecchiaia od altro, evidentemente – come vero e proprio mantenimento – non può che andare a carico della famiglia, non già dello Stato. Sono i parenti, i prossimi congiunti del cittadino inabile che devono provvedere a mantenerlo. Lo Stato ha il do-

vere dell'assistenza e l'assistenza ha una serie di gradi. Può essere più o meno intensa a seconda dei casi e solo in qualche caso giunge a quella intensità per cui si può dire che lo Stato mantiene gli inabili al lavoro. Ma – capirete – formulare *sic et simpliciter* un «diritto ad essere mantenuti dallo Stato», mi sembra veramente un po' troppo. Ciò non è possibile, sia per ragioni formali di tecnica giuridica, sia perché in sostanza il mantenere gl'individui inabili non si saprebbe poi dove precisamente si fermi e quale onere importi per lo Stato, che di oneri ne ha fin troppi.

Noi riteniamo invece che lo Stato repubblicano (questo Stato repubblicano ancora gracile) debba assumere solo gli impegni che può effettivamente mantenere; e poiché gli organismi assistenziali e previdenziali italiani sono sufficientemente sviluppati e (con le opportune correzioni e modifiche nel senso che ha or ora indicato l'onorevole Zuccarini) potrebbero efficacemente provvedere ad andare incontro ai bisogni dei cittadini inabili è evidente che noi non abbiamo bisogno di mettere a carico dello Stato ancora un altro diritto del cittadino. Che, oltre tutto, sarebbe uno stranissimo diritto, il diritto ad essere mantenuti dallo Stato!

Per queste ragioni ritengo che debbano essere abolite la parola «al mantenimento ed» e debba essere limitata l'espressione alla corretta formula del «diritto all'assistenza» che include tutto il complesso delle provvidenze assistenziali in senso stretto e previdenziali.

PRESIDENTE. L'onorevole Puoti ha già svolto, nella seduta antimeridiana, due emendamenti soppressivi del secondo e del terzo comma, mantenendo soltanto quest'ultimo.

L'onorevole Foa ha dichiarato nella seduta di stamane di ritirare i due emendamenti proposti al secondo e al terzo comma.

L'onorevole Gabrieli ha proposto di sostituire il terzo comma col seguente: «All'assistenza e previdenza provvedono, con integrazione dello Stato, istituti ed organi regolati dalla legge».

Questo emendamento verrà svolto, per l'onorevole Gabrieli, dall'onorevole Condorelli. Ne ha facoltà.

CONDORELLI. Onorevoli colleghi, questo emendamento soccorre alle esigenze che ha messo in evidenza con tanta chiarezza l'onorevole Zuccarini nel suo intervento di pochi minuti fa.

In verità, ormai una lunga esperienza ci ha dimostrato come tutto questo apparato dell'assistenza e della previdenza sia indubbiamente gravosissimo.

È un dovere sociale sul quale siamo tutti d'accordo. Alla luce del secolo XX, evidentemente, non c'è nessuno che non intenda la necessità di una organizzazione sempre migliore dell'assistenza e della previdenza. Ma proprio perché si vuole una organizzazione sempre migliore non si vorrebbe cristallizzare in una formula statutaria l'organizzazione attuale che certamente – stando ai risultati – non pare che sia la migliore. Infatti, essa è costosa per lo Stato, e per le classi lavoratrici, preme sulla produzione accrescendone i costi e non pare che soccorra sufficientemente i lavoratori. Si sono fatti i calcoli approssimativi: pare che il 52 per cento (altri dicono

il 58 per cento) della mercede dei lavoratori si spenda per queste forme di assistenza. Ci sarebbe da domandarsi se i lavoratori, economizzando questo 58 per cento, alla fine della loro carriera di lavoro non si troverebbero probabilmente con un patrimonio che avrebbe potuto anche trasformare la loro posizione economica.

Intanto la verità è proprio questa: il 58 per cento di quello che percepisce oggi un lavoratore va per queste forme di assistenza e di previdenza, dalle quali non sappiamo se il lavoratore trae un adeguato vantaggio.

Peraltro esse sono costosissime e le ragioni dell'altezza del costo dipendono proprio dall'organizzazione statale o parastatale.

Non sono stati pubblicati da molti anni i bilanci dell'Istituto di previdenza sociale e di quello delle malattie, ma si dice da tutti coloro che se ne intendono che la situazione non è tranquillizzante. Si conoscono invece i bilanci dell'Istituto infortuni. Sono stati pubblicati quelli del 1945. Il costo di gestione è del 30 per cento, il che vuol dire che se si danno 100 lire ad un operaio, 30 lire si perdono in carte, inchiestro, spese di uffici ecc. Ma se in Italia è questa la situazione non pare che in altre Nazioni la situazione sia di gran lunga diversa. Questi costi si aggirano in Francia, in Svizzera ed in Russia sul 20 per cento.

La situazione è tale che il nostro legislatore si è preoccupato, e so che è in corso di pubblicazione un provvedimento legislativo col quale si demanda ad una Commissione lo studio del riordinamento o addirittura della riforma di questa impalcatura assistenziale e previdenziale, al duplice scopo, evidentemente, di renderla meno costosa, nell'interesse prima di tutto dei lavoratori, che è giusto che traggano il maggior vantaggio da tutto quello che si trattiene direttamente o indirettamente dal loro lavoro, e di trovare delle forme più economiche che incidano meno sul costo di produzione. Invero, quando noi constatiamo che il costo di produzione, il costo del lavoro, viene aumentato di oltre un terzo, dobbiamo pensare che questa bardatura ci pone in una situazione di inferiorità nei confronti degli altri Paesi nel campo delle esportazioni e delle competizioni commerciali internazionali.

È un problema assai grave e noi, al solito, lo decidiamo con una norma della Costituzione che dovrebbe fissare questo sistema che certamente non è l'ideale e non è quello che noi pensiamo di regalare per tutti i tempi ai nostri lavoratori ed alla nostra politica economica.

Ma allora facciamo quello che si fa in una Costituzione: parliamone in generale. Noi non sappiamo che cosa risponderà la nominanda Commissione di studio o che cosa potranno trovare fra poco tempo i nostri economisti e i nostri legislatori. Ma davvero dobbiamo rinunciare per sempre all'idea, per esempio, di una mutualità operaia? Oppure all'attribuire ai sindacati stessi l'esercizio dell'assistenza e della previdenza, senza creare di questi carrozzoni burocratici che con la organizzazione esauriscono gran parte dei fondi destinati all'assistenza?

Certamente in questa discussione noi non possiamo dire quali saranno le soluzioni avvenire, ma se ne prospettano molte: la mutualità, i contratti normali di assicurazione potrebbero essere anche più economici e vantaggiosi, come pure l'attribuzione agli stessi sindacati di questa funzione. Tutte queste ragioni, proprio

nell'interesse delle classi lavoratrici e nell'interesse della produzione, devono renderci molto cauti. Invece di imprimere nella nostra Costituzione una norma che stabilisca la perpetuazione del sistema attuale, usiamo una formula più vasta che renda possibile le migliori formule future.

PRESIDENTE. L'onorevole Terranova ha già svolto il seguente emendamento:

«Sostituire il terzo comma col seguente:

«All'assistenza ed alla previdenza provvedono istituti ed organi predisposti od integrati dallo Stato, il quale peraltro favorisce le sane iniziative della privata beneficenza».

È stato anche svolto l'emendamento degli onorevoli Medi e Federici Maria tendente a sostituire il terzo comma col seguente:

«Lo Stato promuove e favorisce l'assistenza e la previdenza sociale».

L'onorevole Cappelletti, unitamente all'onorevole Rumor, ha presentato il seguente emendamento:

«Al terzo comma, alle parole: predisposti ed integrati, sostituire: predisposti od integrati».

Ha facoltà di svolgerlo.

CAPPELLETTI. Siccome l'emendamento da noi proposto è stato accolto dall'emendamento Laconi, noi ritiriamo senz'altro il nostro emendamento.

PRESIDENTE. Gli onorevoli Mazzei e La Malfa hanno proposto di sopprimere, al terzo comma, le parole: «ed integrati».

L'onorevole Mazzei ha facoltà di svolgere l'emendamento.

MAZZEI. Rinunzio a svolgerlo.

PRESIDENTE. L'onorevole Colitto ha già svolto il seguente emendamento:

«Aggiungere i seguenti due commi:

«La Repubblica assume la educazione, rieducazione e l'avviamento professionale dei cittadini inabili e minorati, proteggendo con speciali leggi il loro diritto e collocamento al lavoro.

«Provvede al mantenimento ed all'assistenza sociale di quelli di essi che risultano colpiti da incapacità assoluta e permanente fisica o mentale».

Sono stati così svolti tutti gli emendamenti. Prego l'onorevole Ghidini di esprimere su di essi il parere della Commissione.

GHIDINI, *Presidente della terza Sottocommissione*. Non vorrei apparire poco deferente verso gli onorevoli colleghi che hanno così degnamente illustrato i loro emendamenti, ma sarò molto breve nel rispondere. Trovo che le discussioni di questo pomeriggio sull'articolo 34 sono state interessanti e qua e là costellate di considerazioni alle quali possiamo aderire. Ma penso altresì che siamo almeno pel 90 per cento al di fuori del tema preciso che ci è proposto e oltre le esigenze di una

Carta costituzionale. È questa la ragione per cui non risponderò in modo particolare a tutti coloro che hanno illustrato i loro emendamenti, ma globalmente a molti di essi. Mi soffermerò in modo particolare su quegli emendamenti che importano una innovazione sostanziale all'articolo 34, com'è proposto dalla Commissione.

A mio parere gli emendamenti che modificano nella sostanza il testo della Commissione si riducono a tre. C'è il 33-*bis* dell'onorevole Medi che dovrebbe ora sostituire l'articolo 34. Suona così: «Ogni cittadino che non abbia la possibilità di provvedere alla propria esistenza conforme alla dignità umana, ha diritto ad adeguate forme di assistenza». Questo 33-*bis* dell'onorevole Medi, che da aggiuntivo viene trasformato in emendamento sostitutivo dell'articolo 34, ha di particolare che parla di «ogni cittadino» mentre l'articolo 34 proposto dalla Commissione parla di «ogni cittadino inabile al lavoro». C'è una differenza: è più ampio. Ma questa maggiore ampiezza è in contrasto collo spirito e coll'oggetto della disposizione. Il Titolo III è il titolo «Lavoro».

Quindi, se è vero che dobbiamo rimanere nel tema, non possiamo accettare la modificazione proposta dall'onorevole Medi. Essa è tale da cagionare fin d'ora delle incertezze di interpretazione, che avrebbero delle ripercussioni inevitabili nella legislazione ordinaria che dovrà ispirarsi alla Costituzione.

Un altro emendamento, che incide nella sostanza, è quello dell'onorevole Colitto.

La formulazione da lui proposta in sostituzione del testo, fondendo in unico articolo l'assistenza e la previdenza, per ciò solo merita, secondo noi, di non essere accolta:

Egli propone: «Chiunque si trovi, senza sua colpa – per età, malattia, condizioni fisiche e mentali, congiunture economiche generali – nella incapacità di lavorare, ha diritto di avere assicurati dalla collettività i mezzi di sussistenza».

Non so immaginare, come l'età si colleghi al concetto di colpa; le malattie, raramente; come pure le condizioni fisiche e mentali.

Ad ogni modo, questo inciso «senza sua colpa» è inaccettabile. Basti pensare alla indagine, spesso diabolica, che si dovrebbe compiere ogni volta per stabilire se ci sia stata o non ci sia stata una colpa. Ma, a parte questa considerazione, anche quando il lavoratore venga a trovarsi, per sua colpa, in condizione di incapacità al lavoro, non per questo egli perde il diritto alla vita.

Ci può essere stata colpa, anche solo nel senso d'imprudenza, negligenza, errore di calcolo ecc.; e non per questo credo che sia nell'animo gentile e umano del valoroso collega onorevole Colitto l'intendimento di gettare sul lastrico il lavoratore, che si venga a trovare nelle condizioni di invalidità.

Basterebbe, per me, questo rilievo per concludere che l'emendamento deve essere respinto.

Anche l'emendamento Mazzei tocca la sostanza del testo; propone di togliere la parola «mantenimento».

Veramente, al primo momento, avevo compreso che egli ritenesse che il «mantenimento» fosse già incluso nel concetto di assistenza e, se così fosse, non ci sa-

rebbe una ragione seria per eliminare la parola «mantenimento». Infatti, se è vero che più volte la Commissione ha sostenuto l'inutilità di ripetere un concetto già compreso in una dizione più ampia, è anche vero che, quando si tratta d'una specificazione che attiene ad un diritto così fondamentale, come il diritto alla vita, è bene evitare qualunque possibilità di interpretazioni eccessivamente restrittive.

Questa sarebbe stata la risposta che avrei dato all'onorevole Mazzei, se dopo non mi fossi dovuto ricredere quando, nell'ultima parte del suo discorso, ha fatto comprendere com'egli intenda sottrarre lo Stato al più grave contributo del «mantenimento».

La Commissione, invece, ha creduto di porre questo obbligo del mantenimento (il quale potrà essere ridotto, anche al puro necessario), appunto perché si tratta del diritto alla vita, del diritto fondamentale, di un bisogno insopprimibile.

Per questa ragione la Commissione conferma il testo. L'ultimo degli emendamenti che tocca la sostanza, è stato proposto dagli onorevoli Rodinò, Valenti e Colitto. Si tratta di sostituire il primo comma (quello cioè che riguarda l'assistenza), colla seguente formulazione: «La Repubblica si assume la educazione e rieducazione professionale dei cittadini non abbienti, inabili e minorati, proteggendo con speciali leggi il loro diritto al lavoro, e provvede al mantenimento ed all'assistenza sociale di quelli di essi che risultano colpiti da incapacità assoluta fisica o mentale».

Sono due le parti che costituiscono questo articolo complesso. Osservo che l'ultima parte possiamo già ritenerla compresa nella prima parte dell'articolo 34. Invece per la prima parte noi accediamo all'emendamento Laconi e altri, che esprime, con parole diverse, lo stesso concetto dell'emendamento proposto dagli onorevoli Rodinò, Valenti e Colitto.

Queste sono le osservazioni che la Commissione mi dà incarico di esporre all'Assemblea.

Noi intendiamo, con la formulazione dell'articolo 34, di mettere in luce la differenza che corre fra «assistenza» e «previdenza», nonché di stabilire il campo entro il quale si debbano attuare le due provvidenze.

Vogliamo anche stabilire chi siano i titolari sia del diritto all'assistenza e alla previdenza, che dell'obbligo correlativo.

Abbiamo poi completato l'articolo perché effettivamente vi era una deficienza. Lo abbiamo anche modificato aderendo così all'emendamento che aveva presentato l'onorevole Foa, richiedendo la soppressione dell'inciso: «in ragione del lavoro che prestano». Così modificato, con la soppressione parziale, richiesta dall'onorevole Foa, e con la integrazione suggerita dagli emendamenti proposti dagli onorevoli Laconi, Cevolotto ed altri e dagli onorevoli Rodinò, Valenti e Colitto crediamo di avere composto un articolo che risponde in modo completo al principio di giustizia che si è voluto fissare nella Carta costituzionale.

In merito agli altri emendamenti proposti dagli onorevoli Zuccarini, Caso, Merighi, Carmagnola ecc. rispondo in blocco osservando che gli stessi mirano a stabilire le modalità o la procedura attraverso le quali si dovranno attuare l'assistenza e

la previdenza. La Commissione non contesta la serietà delle proposte contenute in tali emendamenti, ma nega che possano essere incluse nella Costituzione. Questa si deve limitare alla consacrazione dei principî fondamentali che dovranno ispirare la legislazione ordinaria; le modalità e la procedura saranno invece regolate da leggi speciali.

È vero che l'Assemblea ha già approvato disposizioni che derogano a questa concezione della Costituzione come nel caso dell'articolo 8, che include disposti del Codice di procedura penale e degli articoli 10, 11 ecc. che richiamano precetti della legge di pubblica sicurezza; ma la deroga era autorizzata dalla speciale importanza di tali precetti. Se poi tali deroghe fossero state un errore, come pensa taluno, l'insisterevi sarebbe imperdonabile.

Concludendo, il testo dell'articolo 34 sarebbe, accettando la formulazione degli onorevoli Laconi ed altri, il seguente:

«Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari alla vita ha diritto al mantenimento ed all'assistenza sociale.

«I lavoratori hanno diritto che siano loro assicurati mezzi adeguati per vivere in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria.

«Gli inabili ed i minorati hanno diritto all'educazione ed all'avviamento professionale. Ai compiti previsti in questo articolo provvedono organi ed istituti predisposti od integrati dallo Stato. L'assistenza privata è libera».

Un collega ha mosso all'articolo l'appunto che il secondo comma contiene una elencazione che può non comprendere tutti i casi in cui sia necessario il soccorso della previdenza.

Non sono di questo parere, perché, se anche fosse possibile considerare incompleta la casistica rappresentata dalle parole «infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia», l'ultima frase «disoccupazione involontaria» è così ampia da comprendere tutti i casi immaginabili.

Sull'aggiunta tratta dall'emendamento Laconi: «Gli inabili ed i minorati hanno diritto all'educazione ed all'avviamento professionale», rilevo che abbiamo tolto la parola «rieducazione», perché nel concetto di educazione rientra necessariamente anche quello della rieducazione. L'emendamento dice ancora: «Ai compiti provvedono organi ed istituti predisposti od integrati dallo Stato. L'assistenza privata è libera». E questa formulazione l'abbiamo accolta perché non pensiamo che lo Stato debba avere dell'assistenza un monopolio.

Per queste ragioni la Commissione sostanzialmente mantiene l'articolo 34, accettando la nuova formulazione proposta dagli onorevoli Laconi, Cevolotto, Targetti, Moro, Taviani.

PRESIDENTE. Prego gli onorevoli colleghi che hanno presentato emendamenti di dichiarare se intendono mantenerli.

Onorevole Medi, ella ha proposto, in relazione all'emendamento aggiuntivo proposto come articolo 33-*bis* di sopprimere il primo comma. Mantiene il suo

emendamento?

MEDI. Lo mantengo, perché esprime gli stessi concetti esposti dalla Commissione, ma è maggiormente comprensivo di tutte le categorie che rappresentano un mondo di dolore e di miseria, al quale intendiamo andare incontro con senso di cristiana fraternità.

PRESIDENTE. Onorevole Colitto, ella ha proposto di sostituire l'articolo 34 col seguente:

«Chiunque si trovi senza sua colpa – per età, malattia, condizioni fisiche o mentali, congiunture economiche generali – nella incapacità di lavorare, ha diritto di avere assicurati dalla collettività mezzi di sussistenza».

Mantiene l'emendamento?

COLITTO. Aderisco all'emendamento dell'onorevole Laconi, meno che per l'ultima parte dell'ultimo comma, per cui mi riservo di chiedere la votazione per separazione.

PRESIDENTE. L'onorevole Merighi ha presentato con altri il seguente emendamento:

«Sostituirlo col seguente:

«Il lavoratore ha diritto ad avere assicurati i mezzi necessari alla vita e le cure sanitarie per sé e per la famiglia nei casi di malattia, disoccupazione involontaria, infortunio, invalidità e vecchiaia ed in caso di morte la famiglia ha diritto alla pensione.

«Per raggiungere tali scopi la Repubblica potrà istituire l'assicurazione generale contro le malattie.

«I cittadini i quali per infermità congenita o acquisita sono inabili al lavoro ma possono, con una rieducazione professionale adatta, essere resi idonei ad un particolare lavoro, hanno diritto a tale rieducazione e successiva immissione al lavoro.

«All'assistenza ed alla previdenza provvedono istituti ed organi predisposti ed integrati dallo Stato e coordinati, dal lato tecnico, assieme agli altri Enti sanitari e statali, da un unico organo autonomo e indipendente».

Lo mantiene?

MERIGHI. Debbo mantenere il mio emendamento in cui sono contenuti concetti che non erano espressi nella formula della Commissione, soprattutto perché ritengo che debba essere contemplato il concetto della pensione, eventualmente reversibile. Inoltre penso che la Costituzione potrà promuovere l'assicurazione generale contro le malattie. Questo è un problema che investe gran parte del nostro ordinamento sociale e potrebbe costituire, una volta stabilito, la risoluzione di problemi sui quali oggi autorevoli colleghi hanno discusso, portando critiche anche giustificate. Per questa ragione lo mantengo.

PRESIDENTE. Onorevole Camangj, ella ha proposto di sostituire l'articolo col seguente:

«La Repubblica promuove la previdenza obbligatoria per i lavoratori come strumento per assicurare i mezzi necessari alla vita loro e delle loro famiglie quando non abbiano la possibilità di procurarli con loro lavoro.

«A tale previdenza provvedono, con l'eventuale concorso dello Stato, organi ed istituti gestiti e controllati dai lavoratori interessati.

«Alla vita dei cittadini che, inabili al lavoro e sprovvisti di mezzi, non possono far ricorso ai benefici della previdenza, provvede lo Stato con l'assistenza sociale».

Intende mantenere l'emendamento?

CAMANGI. Sono costretto a mantenere il mio emendamento, perché nel testo accettato dalla Commissione non trovo il concetto di previdenza, né la partecipazione dei lavoratori alla gestione degli istituti a ciò creati.

PRESIDENTE. Gli onorevoli Merighi e Fornara hanno proposto di trasferire all'articolo 31 il primo comma.

L'onorevole Merighi, mantiene l'emendamento?

MERIGHI. Lo ritiro.

PRESIDENTE. L'onorevole De Maria ha svolto i seguenti emendamenti, presentati con gli onorevoli Coppa e Caso:

«Sopprimere il primo comma».

Al secondo comma, dopo la parola: malattia, aggiungere: generica o professionale».

«Sostituire il terzo comma col seguente:

«La previdenza e l'assistenza sanitaria sono un obbligo dello Stato, il quale vi provvede con istituti ed organi appositi e col concorso dei contributi dei produttori: l'assistenza sanitaria si baserà, nella scelta del personale e dei liberi esercenti l'arte sanitaria, sul rapporto di merito e di fiducia fra Enti ed assistiti».

Intende mantenerli?

DE MARIA. Ritiro il primo emendamento, perché è compreso nell'emendamento Laconi. Circa il secondo emendamento, terrei a che fosse specificato, dopo la parola «malattia», «generica o professionale». Il terzo emendamento lo ritiro.

GHIDINI, *Presidente della terza Sottocommissione*. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GHIDINI, *Presidente della terza Sottocommissione*. La nostra formulazione, con la semplice parola «malattia», è ampia e comprende tutti i casi, sia le malattie generiche che quelle professionali. Ritengo che non sia necessario l'emendamento proposto dagli onorevoli Caso, Coppa e De Maria.

DE MARIA. A noi era sembrato più opportuno specificare. Comunque, se lei dà alla parola un significato molto ampio, ritiro anche questo emendamento.

PRESIDENTE. Seguono gli emendamenti dell'onorevole Zuccarini:

«Sostituire il primo comma col seguente:

«L'assistenza nella disoccupazione e nella invalidità del lavoro è un dovere sociale e come tale assolto dalla Repubblica: l'assicurazione sociale è però dovere e diritto di ogni cittadino».

«Sostituire il terzo comma col seguente:

«All'assistenza e alla previdenza provvedono Istituti promossi e integrati dallo Stato, che costituiranno Enti autonomi democraticamente organizzati. I loro patrimoni contribuiscono a formare un Fondo nazionale destinato alla emancipazione del lavoro».

Onorevole Zuccarini, li mantiene?

ZUCCARINI. Mantengo i miei emendamenti, perché non vedo nel testo della Commissione niente che si avvicini al concetto che ho inteso affermare ed illustrare.

PRESIDENTE. Segue l'emendamento degli onorevoli Rodinò Mario, Valenti e Colitto:

«Sostituire il primo comma col seguente:

«La Repubblica si assume la educazione e rieducazione professionale dei cittadini non abbienti, inabili e minorati, proteggendo con speciali leggi il loro diritto al lavoro, e provvede al mantenimento ed all'assistenza sociale di quelli di essi che risultano colpiti da incapacità assoluta fisica o mentale».

Lo mantiene?

RODINÒ MARIO. Rinunzerei all'emendamento qualora al terzo comma dell'emendamento Laconi, accettato dalla Commissione, si aggiungessero le parole: «proteggendo con speciali leggi il loro diritto al lavoro».

PRESIDENTE. Segue l'emendamento degli onorevoli Mazzei e La Malfa:

«Al primo comma sopprimere le parole: al mantenimento ed».

Lo mantiene?

MAZZEI. Mantengo l'emendamento, perché si tratta di sopprimere una parola che permane nell'emendamento Laconi.

PRESIDENTE. Segue l'emendamento dell'onorevole Gabrieli, svolto dall'onorevole Condorelli:

«Sostituire il terzo comma col seguente:

«All'assistenza e previdenza provvedono, con integrazione dello Stato, istituti ed organi regolati dalla legge».

Onorevole Condorelli, lo mantiene?

CONDORELLI. Per quanto l'emendamento Laconi si avvicini al principio, a me pare di dover insistere, a meno che non si trovi il mezzo di trasfondere nell'emendamento Laconi l'idea fondamentale del nostro emendamento. In sostanza noi crediamo che non si debba affermare *a priori* che all'assistenza e previdenza

debbano provvedere necessariamente istituti ed organi predisposti o integrati dallo Stato. Perché dobbiamo mettere questo nella Costituzione? Credo che sarebbe meglio mettere «istituti ed organi regolati dalla legge». Non è detto che dobbiamo necessariamente continuare sulla strada di istituti statali o parastatali. È vero che successivamente è detto che l'assistenza privata è libera, ma questa assistenza potrebbe essere un di più, un'integrazione dell'opera che, *principaliter*, dovrebbe restare allo Stato.

Io non dico che lo Stato debba abbandonare questo scopo, ma non voglio nemmeno precludere la via a che si esamini, come si sta esaminando da una Commissione nominata dal Ministero del lavoro, la possibilità di altre soluzioni. Se è possibile, quindi, di trovare altre vie più economiche e più vantaggiose per i lavoratori, sarà opportuno, e per queste ragioni io preferisco l'emendamento che ho svolto.

PRESIDENTE. Segue l'emendamento dell'onorevole Terranova:

«Sostituire il terzo comma col seguente:

«All'assistenza ed alla previdenza provvedono istituiti e organi predisposti od integrati dallo Stato, il quale per altro favorisce le sane iniziative della privata beneficenza».

Non essendo l'onorevole Terranova presente, l'emendamento si intende decaduto.

Segue l'emendamento degli onorevoli Medi e Federici Maria:

«Sostituire il terzo comma col seguente:

«Lo Stato promuove e favorisce l'assistenza e la previdenza sociale».

Onorevole Medi, lo mantiene?

MEDI. Poiché vi è l'emendamento proposto dall'onorevole Laconi, mi pare che possa essere ritirato il mio.

PRESIDENTE. Segue l'emendamento degli onorevoli Mazzei e La Malfa:

«Al terzo comma, sopprimere le parole: ed integrati».

Onorevole Mazzei, lo mantiene?

MAZZEI. Vi rinuncio, perché la variazione apportata con l'emendamento Laconi è soddisfacente.

PRESIDENTE. Segue l'emendamento dell'onorevole Colitto:

«Aggiungere i seguenti due commi:

«La Repubblica assume la educazione, rieducazione e l'avviamento professionale dei cittadini inabili e minorati, proteggendo con speciali leggi il loro diritto e collocamento al lavoro.

«Provvede al mantenimento ed all'assistenza sociale di quelli di essi che risultano colpiti da incapacità assoluta e permanente fisica o mentale».

Chiedo all'onorevole Colitto se lo mantiene.

COLITTO. Io aderisco all'emendamento presentato dall'onorevole Rodinò, che porta anche la mia firma. Pertanto il mio emendamento non ha più ragione di essere.

PRESIDENTE. Passiamo ora alla votazione degli emendamenti.

Avverto che, avendo la Commissione accettato il nuovo testo proposto dagli onorevoli Laconi, Cevolotto, Targetti, Moro, Taviani, questo costituirà la base delle votazioni:

«Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari ha diritto al mantenimento ed all'assistenza sociale.

«I lavoratori hanno diritto che siano loro assicurati mezzi adeguati per vivere in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria.

«Gli inabili ed i minorati hanno diritto all'educazione ed all'avviamento professionale.

«Ai compiti previsti in questo articolo provvedono organi ed istituti predisposti od integrati dallo Stato.

«L'assistenza privata è libera».

DOMINEDÒ. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

DOMINEDÒ. A nome degli amici del mio gruppo dichiaro che voteremo in favore dell'emendamento a firma degli onorevoli Laconi, Targetti, Moro ed altri, fatto proprio dalla Commissione, votando, quindi, contro tutti gli altri emendamenti di carattere sostitutivo.

PRESIDENTE. L'onorevole Medi ha proposto di sostituire il primo comma col seguente, già proposto come articolo 33-*bis*:

«Ogni cittadino che non abbia la possibilità di provvedere alla propria esistenza, conforme alla dignità umana, ha diritto ad adeguate forme di assistenza».

MEDI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MEDI. Chiedo alla Commissione se ritiene opportuno di includere nel testo accettato le parole: «conforme alla dignità umana» dopo le parole «dei mezzi necessari alla vita». In tal caso rinunzio al mio emendamento.

PRESIDENTE. Chiedo il parere della Commissione.

GHIDINI, *Presidente della terza Sottocommissione*. Mi pare di aver già detto all'onorevole Medi che la frase «conforme alla dignità umana» è di un significato un po' incerto e di contenuto indeterminato.

Mi pare che non sia il caso di accettarla, tanto più che, accogliendo la formulazione proposta dall'onorevole Laconi ed altri, implicitamente vengono a cadere tutte le altre formulazioni.

ARATA. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ARATA. A nome del Gruppo del Partito socialista dei lavoratori dichiaro di votare a favore del testo Laconi.

PRESIDENTE. Poiché l'onorevole Medi mantiene il suo emendamento, pongo in votazione la formulazione del primo comma da lui proposta:

«Ogni cittadino che non abbia la possibilità di provvedere alla propria esistenza, conforme alla dignità umana, ha diritto ad adeguate forme di assistenza».

(Non è approvata).

Pongo in votazione il terzo comma dell'emendamento Camangi, sostitutivo del primo comma del testo accettato dalla Commissione:

«Alla vita dei cittadini che, inabili al lavoro e sprovvisti di mezzi, non possono far ricorso ai benefici della previdenza, provvede lo Stato con l'assistenza sociale».

(Non è approvato).

Pongo in votazione l'emendamento degli onorevoli Mazzei e La Malfa, soppressivo al primo comma delle parole: «al mantenimento ed»

(Non è approvato).

Pongo in votazione il primo comma dell'emendamento presentato dagli onorevoli Laconi, Cevolotto, Targetti, Moro e Taviani, accettato dalla Commissione:

«Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari alla vita ha diritto al mantenimento ed all'assistenza sociale».

(È approvato).

ZUCCARINI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ZUCCARINI. Vorrei osservare che il mio emendamento sostitutivo del primo comma costituisce una premessa e quindi chiedo che sia posto in votazione.

PRESIDENTE. Onorevole Zuccarini, il suo emendamento al primo comma in realtà non corrisponde alla materia del primo comma, ma alla materia del secondo comma, nella formulazione proposta ed accettata dalla Commissione. Infatti il testo della Commissione parla di disoccupazione ed invalidità nel secondo comma e non nel primo, che si riferisce alla inabilità al lavoro ed alla mancanza dei mezzi necessari alla vita.

Porrò quindi in votazione l'emendamento in sede di secondo comma.

Pongo in votazione il seguente inciso dell'emendamento presentato dall'onorevole Rodinò Mario:

«proteggendo con speciali leggi il loro diritto al lavoro».

Il punto nel quale possa essere inserito, sarà eventualmente esaminato in sede di coordinamento.

RUINI, *Presidente della Commissione per la Costituzione*. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

RUINI, *Presidente della Commissione per la Costituzione*. Mi pare che

l'emendamento dell'onorevole Rodinò si riferisca piuttosto al terzo comma dell'emendamento dell'onorevole Laconi, in cui si parla degli inabili e dei minorati. La Commissione mantiene, ad ogni modo, il suo punto di vista e non lo accetta.

PRESIDENTE. La collocazione potrà comunque essere stabilita in sede di coordinamento.

(L'inciso non è approvato).

Passiamo allora al secondo comma del testo accettato dalla Commissione:

«I lavoratori hanno diritto che siano loro assicurati i mezzi adeguati per vivere in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria».

MERIGHI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MERIGHI. Mi pare che al secondo comma dell'emendamento dell'onorevole Laconi si possa riferire l'espressione contenuta nel nostro emendamento: «e in caso di morte la famiglia ha diritto alla pensione».

PRESIDENTE. Porrò prima in votazione il comma nella formulazione proposta dall'onorevole Laconi e, successivamente, come emendamento aggiuntivo, la parte finale del primo comma del suo emendamento sostitutivo.

Pongo in votazione il secondo comma dell'emendamento accettato dalla Commissione, testé letto.

(È approvato).

Passiamo all'emendamento aggiuntivo dell'onorevole Merighi: «e in caso di morte la famiglia ha diritto alla pensione».

LACONI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

LACONI. Avrei dichiarato, se ella, onorevole Presidente, me lo avesse chiesto, di non accettare questo emendamento, per quanto io concordi con lo spirito che lo ha dettato, solo perché ritengo che non sia materia di Costituzione. *(Commenti)*.

ARATA. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ARATA. Noi dichiariamo di accettare questo emendamento.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento aggiuntivo: «e in caso di morte la famiglia ha diritto alla pensione».

(Non è approvato).

Pongo ora in votazione la seconda proposizione dell'emendamento dell'onorevole Zuccarini, sopprimendo la parola: «però»:

«L'assicurazione sociale è dovere e diritto di ogni cittadino».

CONDORELLI. Chiedo di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CONDORELLI. Mi sembra che il difetto sia nel modo con cui procediamo nelle

nostre votazioni. Bisognerebbe vedere più concretamente questo problema e non mettere una disposizione nella Costituzione una formula generica.

PRESIDENTE. Onorevole Condorelli, l'onorevole Zuccarini ha largamente svolto questo concetto. In questo momento si tratta di accettare o di respingere la formulazione dell'onorevole Zuccarini.

CONDORELLI. Comunque, questa è la ragione del mio voto contrario.

PRESIDENTE. Se mai, il difetto è nel fatto che le nostre discussioni sono state spinte troppo al particolare. Se andassimo ancora al di là, non faremmo un testo costituzionale, ma un testo legislativo.

(L'emendamento non è approvato).

Pongo in votazione il terzo comma del testo accettato dalla Commissione: «Gli inabili ed i minorati hanno diritto all'educazione ed all'avviamento professionale».

(È approvato).

Resta l'ultimo comma del testo predetto così formulato:

«Ai compiti previsti in questo articolo provvedono organi ed istituti predisposti od integrati dallo Stato. L'assistenza privata è libera».

Per questo comma vi sono emendamenti. L'onorevole Condorelli ha fatto proprio il seguente emendamento dell'onorevole Gabrieli: «All'assistenza e previdenza provvedono, con integrazione dello Stato, istituti ed organi regolati dalla legge».

L'onorevole Zuccarini ha proposto la seguente formulazione:

«All'assistenza e alla previdenza provvedono Istituti promossi e integrati dallo Stato, che costituiranno Enti autonomi democraticamente organizzati. I loro patrimoni contribuiscono a formare un Fondo nazionale destinato alla emancipazione del lavoro».

La formula dell'onorevole Condorelli è più ampia e pertanto sarà per prima posta in votazione.

MERIGHI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MERIGHI. Penso che al comma proposto dall'onorevole Condorelli possa essere aggiunto il seguente comma del mio emendamento:

«Per raggiungere tali scopi la Repubblica potrà istituire l'assicurazione generale contro le malattie».

PRESIDENTE. Ritengo opportuno porre in votazione prima la proposta dell'onorevole Condorelli che non fa riferimento a nessun modo specifico per risolvere il problema dell'assistenza e della previdenza e si rimette alla legge.

CAMANGI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CAMANGI. Sarebbe forse opportuno, nella votazione, dividere in due proposi-

zioni l'ultimo comma dell'emendamento Laconi accettato dalla Commissione.

La prima proposizione: «Ai compiti previsti in questo articolo provvedono organi ed istituti predisposti od integrati dallo Stato» può essere messa a raffronto con il secondo comma dell'emendamento da me presentato e con le formulazioni dell'onorevole Condorelli e dell'onorevole Zuccarini, mentre la seconda proposizione: «L'assistenza privata è libera» può essere votata a parte.

PRESIDENTE. Infatti porrò in votazione gli emendamenti sostitutivi della prima parte dell'ultimo comma. Fra di essi quello dell'onorevole Condorelli, che afferma il principio rimettendosi alla legge, ha la precedenza.

Pongo pertanto in votazione la formula proposta dall'onorevole Condorelli:

«All'assistenza e previdenza provvedono, con integrazione dello Stato, istituti ed organi regolati dalla legge».

(Non è approvato).

Segue la formula proposta dall'onorevole Camangi, che è del seguente tenore:

«A tale previdenza provvedono, con l'eventuale concorso dello Stato, organi ed istituti gestiti o controllati dai lavoratori interessati».

La proposta dell'onorevole Camangi richiama la partecipazione dei lavoratori interessati alla gestione o al controllo di quegli organi ed istituti i quali provvedono col concorso dello Stato alla previdenza. L'onorevole Camangi è il solo che richiami questo dato.

DI VITTORIO. Chiedo di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

DI VITTORIO. L'emendamento dell'onorevole Camangi suona simpaticamente ai lavoratori, ma non possiamo approvarlo per due ragioni essenziali: la prima è che l'onorevole Camangi richiama un concetto privatistico di assicurazione e noi invece vogliamo che si attui in questo campo un concetto di Stato, perché il concetto di previdenza non può essere disgiunto dal concetto di solidarietà fra tutti i lavoratori del Paese e a questa previdenza solidale in favore di tutti i lavoratori può provvedere solamente lo Stato.

In secondo luogo desideriamo affermare che, attraverso la previdenza statale, la collettività nazionale adempie un suo dovere verso i lavoratori che si trovano in condizioni di non potersi guadagnare la vita.

Tuttavia facciamo nostro il concetto della gestione da parte dei lavoratori, poiché alcune critiche che sono state fatte, per esempio, dall'onorevole Condorelli, alla gestione costosa dei servizi di previdenza sociale oggi sono fondate; ma il costo della gestione non deriva dal fatto che la previdenza sia statale e nazionale, bensì dal fatto che gli istituti di previdenza sono stati diretti burocraticamente ed autocraticamente, se si vuole, cioè non sono stati gestiti democraticamente dai lavoratori, che sono interessati ad avere le migliori prestazioni e quindi a far costare il meno possibile il servizio.

Votando l'emendamento sostitutivo dell'onorevole Laconi, dell'onorevole Moro e di altri colleghi, noi intendiamo affermare il principio che alla gestione dei servizi di assistenza e previdenza sociale partecipino i lavoratori direttamente, con rappresentanti eletti democraticamente.

CORBINO. Chiedo di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CORBINO. Dichiaro che non possiamo votare l'emendamento aggiuntivo proposto dall'onorevole Camangi, in parte per le ragioni espresse dall'onorevole Di Vittorio, ma soprattutto perché ci troviamo di fronte a cifre dell'ordine di grandezza tale, che non si può ammettere che lo Stato si debba disinteressare di questa gestione.

Evidentemente, qualcuno non ha idea della entità delle cifre che sono in gioco con la previdenza sociale. Se tutti pagassero, come stabilito dalla legge, i contributi supererebbero i 300 miliardi di lire all'anno, cioè sarebbero superiori alle entrate dello Stato in questo momento.

Ora è evidente che lo Stato non può lasciare a chicchessia l'amministrazione di fondi di questa entità e, del resto, noi abbiamo affermato il concetto di una estensione delle provvidenze assicurative a tutti i lavoratori, e questo concetto non potrà avere applicazione se non affidando allo Stato integralmente, e con le forme più economiche e democratiche, la gestione delle spese corrispondenti. (*Approvazioni a destra*).

DOMINEDÒ. Chiedo di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

DOMINEDÒ. Dichiaro, anche a nome dei colleghi di gruppo, che votando il testo della Commissione, e quindi respingendo l'emendamento Camangi, intendiamo che la formula costituzionale lasci aperta, in sede di futuro sviluppo legislativo, la disciplina di una possibile partecipazione dei lavoratori secondo la migliore valutazione della materia, in aderenza alle esigenze della realtà.

PRESIDENTE. Pongo in votazione la formula proposta dall'onorevole Camangi:

«A tale previdenza provvedono, con l'eventuale concorso dello Stato, organi ed istituti gestiti o controllati dai lavoratori interessati».

(*Non è approvata*).

Pongo in votazione l'emendamento dell'onorevole Zuccarini:

«All'assistenza e alla previdenza provvedono istituti promossi e integrati dallo Stato, che costituiranno Enti autonomi democraticamente organizzati. I loro patrimoni contribuiscono a formare un Fondo nazionale destinato alla emancipazione del lavoro».

(*Non è approvato*).

Vi è infine la formula proposta dall'onorevole Merighi, la quale tuttavia si rife-

risce soltanto ad una parte dell'assistenza generale prevista nei commi già votati, cioè alle malattie.

La formula dell'onorevole Merighi dice, infatti:

«Per raggiungere tali scopi la Repubblica potrà istituire l'assicurazione generale contro le malattie».

Bisognerebbe, pertanto, sopprimere le parole: «contro le malattie».

MERIGHI. Concordo con l'onorevole Presidente. La formula definitiva rimarrebbe la seguente:

«Per raggiungere tali scopi la Repubblica potrà istituire un'assicurazione generale».

PRESIDENTE. La pongo in votazione.

(Non è approvata).

Pongo in votazione la prima proposizione del quarto comma accettato dalla Commissione:

«Ai compiti previsti in questo articolo, provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato».

(È approvata).

Rimane l'ultima proposizione di tale comma:

«L'assistenza privata è libera».

COLITTO. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

COLITTO. Non ho anzitutto ben compreso per quali ragioni in questo comma si dovrebbe parlare soltanto dell'assistenza privata e non anche della previdenza. Noi voteremo contro. Perché, a parte il rilievo di cui innanzi, l'affermazione che «l'assistenza e la previdenza private sono libere» è una affermazione il cui contenuto mi sembra intuitivo, e che non occorre sia inserita in un testo costituzionale.

D'ARAGONA. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

D'ARAGONA. Qui si parla di assistenza privata; ma io domando: la previdenza non può essere privata? Se domani una società di mutuo soccorso, che è una organizzazione privata, vuole distribuire dei sussidi di malattia, non può farlo? Mi pare perciò che si dovrebbe dire: «l'assistenza e la previdenza possono anche essere private».

CINGOLANI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CINGOLANI. Noi riteniamo che nella parola «assistenza» è compreso quanto giustamente ha ricordato l'onorevole D'Aragona. La formula: «l'assistenza priva-

ta» ha in sé anche il concetto di previdenza. Essa lascia campo libero a tutte le forme di solidarietà umana che, specialmente in Italia, fioriscono mirabilmente. In questo senso votiamo questo emendamento.

LACONI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

LACONI. Ho chiesto la parola per dare all'onorevole Colitto un chiarimento. Per quanto non vi sia dubbio che in questo articolo si parli anche della previdenza, di fatto la formula non contiene alcun riferimento esplicito ad essa. Quando si vuole parlare dell'assicurazione, si dice soltanto che i lavoratori hanno diritto che siano loro assicurati i mezzi adeguati per vivere. Non si parla di previdenza nel senso proprio della parola. Per questo noi riteniamo che la parola assistenza, come giustamente ha rilevato l'onorevole collega, si riferisca, in questo caso ed in questa particolare formulazione dell'articolo, a tutte le diverse attività assistenziali e previdenziali, che possono rientrare nella sua formulazione complessiva.

COLITTO. È possibile che non sia libera l'assistenza privata?

LACONI. Sono d'accordo; ritengo che, anche se non fosse detto, sarebbe implicito.

Ma, dato che da qualche parte questa esigenza è stata sollevata, io personalmente ed il mio gruppo voteremo favorevolmente.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'ultima proposizione del quarto comma: «L'assistenza privata è libera».

(È approvata).

L'articolo 34 risulta nel suo complesso così approvato:

«Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari alla vita ha diritto al mantenimento ed all'assistenza sociale.

«I lavoratori hanno diritto che siano loro assicurati mezzi adeguati per vivere in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria.

«Gli inabili ed i minorati hanno diritto all'educazione ed all'avviamento professionale.

«Ai compiti previsti in questo articolo provvedono organi ed istituti predisposti od integrati dallo Stato. L'assistenza privata è libera».

Passiamo all'esame dell'articolo 35:

«L'organizzazione sindacale è libera.

«Non può essere imposto ai sindacati altro obbligo che la registrazione presso uffici locali e centrali, secondo le norme di legge.

«I sindacati registrati hanno personalità giuridica.

«Possono, rappresentati unitariamente in proporzione dei loro iscritti, stipulare contratti collettivi di lavoro con efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce».

L'onorevole Gabrieli ha presentato il seguente emendamento:

«Sostituirlo col seguente:

«L'organizzazione sindacale è libera. I sindacati hanno l'obbligo della registrazione presso uffici locali e centrali secondo le norme di legge.

«I sindacati registrati hanno personalità giuridica. Le modalità per la stipulazione e limiti di efficacia dei contratti collettivi sono stabilite dalla legge».

Ha facoltà di svolgerlo.

GABRIELI. Il mio emendamento si limita a chiedere il rinvio delle modalità di stipulazione dei contratti collettivi di lavoro al futuro legislatore, riservandone a lui la disciplina del contenuto e della efficacia. La libertà sindacale affermata in questo articolo potrà determinare la formazione, in seno alla stessa categoria di lavoratori o di datori di lavoro, di più sindacati, forniti, ciascuno, di personalità giuridica, e eventualmente anche in concorrenza fra di loro, in considerazione di una nuova realtà sociale e politica di cui non è facile prevedere gli sviluppi. Sembra opportuno rinviare al legislatore futuro la disciplina dei contratti collettivi di lavoro che avranno forza di legge presso le categorie interessate. Solo il futuro legislatore con la più esatta conoscenza della vita sindacale, potrà sottoporli ad una adeguata regolamentazione.

PRESIDENTE. L'onorevole Colitto ha già svolto il seguente emendamento:

«Sostituirlo col seguente:

«La organizzazione sindacale è libera.

«Rappresentati unitariamente in proporzione dei loro iscritti, i sindacati possono stipulare contratti collettivi di lavoro con efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie, cui il contratto si riferisce».

L'onorevole Cortese ha già svolto il seguente emendamento:

Sostituirlo col seguente:

«L'organizzazione sindacale è libera.

«I sindacati, rappresentati unitariamente in proporzione dei loro iscritti, possono stipulare contratti collettivi di lavoro con efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce.

«A questo fine i sindacati dovranno essere registrati presso uffici locali e centrali.

«L'iscrizione in un sindacato non è condizione per l'esercizio dei diritti del lavoratore».

PRESIDENTE. Gli onorevoli Dominedò, Montini e Medi hanno presentato il seguente emendamento:

«Sostituirlo col seguente:

«L'organizzazione sindacale è libera.

«Le associazioni sindacali, registrate a termini di legge, hanno personalità giuridica.

«Le rappresentanze unitarie delle associazioni registrate, costituite in proporzione dei loro iscritti, possono stipulare contratti collettivi di lavoro vincolanti nei confronti di tutti gli altri appartenenti alla categoria».

L'onorevole Dominedò ha facoltà di svolgerlo.

DOMINEDÒ. L'emendamento, del quale ho rapidamente fatto cenno nel mio intervento nella discussione sul Titolo III, contiene due innovazioni rispetto al testo della Commissione.

La prima innovazione sta nel concentrare nel requisito della registrazione le formalità necessarie perché le associazioni sindacali conseguano la personalità giuridica. Nella formula proposta: «Le associazioni sindacali, registrate a termini di legge, hanno personalità giuridica», resta infatti incluso il concetto che l'onere della registrazione è circostanza necessaria e sufficiente per il conseguimento della personalità giuridica.

Sotto questo aspetto il secondo e terzo comma del testo della Commissione potrebbero essere unificati nel solo comma dell'emendamento proposto con la formula più breve possibile.

La seconda innovazione, sempre seguendo la trafila del testo della Commissione, è la seguente: posta la formazione delle libere associazioni sindacali sottostanti, le quali conseguono la personalità giuridica attraverso la registrazione, sorge il problema di dettar le norme nei confronti di tutti gli appartenenti alla categoria, anche se non iscritti al sindacato. È evidente che questo potere normativo, il quale porta seco una potestà di imperio, e si ricollega quindi all'acquisto di una personalità giuridica di diritto pubblico, non possa essere esercitato se non dalle rappresentanze unitarie di tutti i liberi sindacati sottostanti, registrati a termine di legge.

Ora, la differenza fra l'emendamento e il testo della Commissione sta semplicemente in ciò: che mentre la formula del progetto sembra conferire direttamente il potere normativo ai sindacati sottostanti, appare invece evidente che, a rigore di diritto, questa potestà normativa spetta precisamente alla rappresentanza unitaria dei sindacati sottostanti. È infatti l'organo rappresentativo quello da cui promana la dichiarazione di volontà giuridicamente rilevante.

Sotto questo aspetto si spiega la redazione del terzo comma dell'emendamento proposto.

PRESIDENTE. L'onorevole Tega ha già svolto il seguente emendamento:

«Sopprimere il secondo, il terzo e il quarto comma».

L'onorevole Mazzei ha facoltà di svolgere il seguente emendamento:

«Sostituire i commi secondo, terzo e quarto con un solo comma del seguente tenore:

«La legge regola il riconoscimento giuridico dei Sindacati e determina le condizioni necessarie perché i contratti collettivi di lavoro abbiano efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali i contratti stessi si riferiscono».

MAZZEI. Onorevoli colleghi, la ragione del mio emendamento attiene a tutto il mio modo particolare di vedere l'organizzazione sindacale.

Io credo che l'organizzazione sindacale si debba avviare a diventare veramente una organizzazione sindacale unitaria, che si debba, in altri termini, arrivare effettivamente al sindacato unico giuridicamente riconosciuto.

Le espressioni usate dall'articolo 35 del progetto non mi soddisfano, in quanto sono ispirate al concetto di una organizzazione sindacale di tipo privatistico, a sindacati concorrenti.

Ora, o noi istituiamo un sistema di sindacati concorrenti, quindi un regime, come si dice, di piena libertà sindacale – un regime, in altri termini, in cui i sindacati concorrono l'uno con l'altro secondo un principio rigorosamente liberistico – oppure noi tendiamo a creare un'organizzazione giuridica unitaria dei sindacati, e allora dobbiamo ispirarci a concetti diversi da quelli cui è ispirato l'articolo 35. Infatti, il concetto di rappresentanza unitaria, cui si accenna nel terzo comma, è assolutamente inconsistente. Che cosa significa rappresentanza unitaria? Come si può dare a questa rappresentanza unitaria di sindacati che siano separati gli uni dagli altri, che siano giuridicamente ognuno dotato di propria personalità giuridica, un'unità che essa non ha? Come è possibile, in altri termini, creare questa unità di sindacati che sono, viceversa, in fatto diversi e che sono già configurati dalla legge stessa come distinti, autonomi e potenzialmente contrapposti?

Per questo avrei voluto trovare una formula che lasciasse un po' più aperta la via ad una regolamentazione del problema sindacale, nel senso di giungere al sindacato unico riconosciuto. Aggiungo che io personalmente non mi scandalizzerei affatto della costituzione del sindacato obbligatorio, secondo quella che era la vecchia tesi sostenuta dalla tradizione del sindacalismo riformista e perfettamente rispondente ad un moderno sindacalismo critico. Io credo che solo il sindacato obbligatorio creerebbe la possibilità di spoliticizzare veramente l'organizzazione sindacale (la quale cosa viceversa inutilmente si tenta, in regime di pluralità di sindacati) costituendo un ente giuridico in cui tutte le varie forze sindacali, come che siano politicamente qualificate, possono, per così dire, circolare liberamente.

Allo scopo, quindi, di non limitare e di non vincolare il legislatore ad una direttiva, che poi esso dovrebbe necessariamente seguire, ho scelto la via del rinvio alla legge sindacale. Un rinvio, però, non puro e semplice, ma nel quale è già affermato il principio che i contratti collettivi di lavoro, per essere obbligatori, devono rispondere a certi requisiti. È evidente che non si può conferire obbligatorietà a contratti collettivi posti in essere da sindacati che, poniamo, non rappresentino nemmeno la centesima parte della categoria cui i contratti si riferiscono. Non si può attribuire efficacia *erga omnes*, che è come dire valore di legge, a contratti posti in essere da sindacati troppo esigui. E, d'altra parte, con il sistema previsto dal progetto – il sistema della registrazione che poi dovrebbe essere regolata dalla legge, ma per la quale la legge evidentemente, in base allo spirito dell'articolo 35, non potrebbe richiedere particolari garanzie – non può essere imposto altro obbligo ai sindacati che quello della registrazione. In altri termini lo Stato si limiterebbe ad un

semplice accertamento dell'esistenza dei sindacati, creerebbe, per così dire, uno stato civile dei sindacati. Lo Stato si limiterebbe a rendersi conto di quali sono i gruppi sindacali costituiti che circolano nella vita dello Stato stesso; ma non andrebbe oltre. Si rimane quindi nell'orbita di un eccessivo, anzi assoluto, liberismo sindacale.

Per me l'ordinamento sindacale si dovrebbe avviare all'unità giuridica, e, per far questo, si dovrebbe lasciare aperta la porta ad un ordinamento sindacale che regoli meglio la materia e possa costituire il sindacato come un ente giuridico professionale, in cui tutte le attuali correnti sindacali, che partecipano ora alla Confederazione, venissero a creare un unico organismo con personalità propria e che non sia l'effetto della riunione direi contingente, anzi senz'altro contingente, di questi sindacati, a titolo pseudo-federativo. Poiché questo e nulla più è la tanto vantata unità sindacale attuale, e quella che si avrebbe – a tenore del progetto – quando allo scopo di realizzare un contratto collettivo di lavoro si riuniscono i rappresentanti sindacali dei vari colori. Nessun vincolo reale sorge, in questo caso, tra questi sindacati. La rappresentanza unitaria che si stabilisce tra loro è più che altro una rappresentanza di associati per motivi puramente contingenti e limitati, e non vi è nessuna reale organicità in questa unità. Cosa si può fare per ovviare a questa situazione? Con la legge sindacale che io invoco, si può cercare di stabilire norme che garantiscano l'effettiva democrazia interna nelle organizzazioni sindacali. E con ciò non voglio dire che le organizzazioni sindacali attualmente esistenti non si sforzino di realizzare questa vita democratica, ma la loro costituzione iniziale, qual è nata dalla storia di questo sindacalismo italiano recente, è così fatta che rende impossibile quell'organizzazione unitaria che si dovrebbe raggiungere. I sindacati sono nati da formazioni clandestine e dall'accostamento di correnti che camminavano ognuna per la propria strada e che poi confluirono per esigenze di politica contingente. L'unità sindacale delle masse lavoratrici, ordinata al fine di raggiungere il grande ideale dell'emancipazione integrale di tutti i lavoratori, è indubbiamente il metodo migliore per raggiungere questo ideale perché è evidente che i lavoratori divisi hanno minori possibilità di influire efficacemente sulla determinazione delle condizioni di lavoro e di contrastare adeguatamente la spontanea solidarietà delle forze padronali. Ciò posto, è necessario dare all'organizzazione dei lavoratori una stabile struttura unitaria, ma è evidente che questa materia non può entrare nella Costituzione.

DI VITTORIO. È compito dei lavoratori stessi!

MAZZEI. Non si discute, ma se noi creiamo, attraverso principî fissati nella Costituzione, un sistema di sindacati ispirato al principio della libera concorrenza sindacale, non arriveremo mai all'unità sindacale giuridica che si può realizzare solo col sistema del sindacato giuridico unico riconosciuto. Per questo presento il mio emendamento, anche se mi rendo conto della difficoltà che l'Assemblea, quasi tutta orientata in altro senso, trova a prendere in esame un problema di fondo quale è quello da me posto.

È un problema di fondo, perché da una diversa soluzione del problema sindaca-

le deriva tutta una diversa struttura della vita democratica dello Stato. La costruzione di una nuova democrazia – da noi auspicata – non viene comunque fuori dall'attuale Carta costituzionale, come vedremo meglio quando tratteremo dei successivi titoli riguardanti l'ordinamento dello Stato, e si vedrà che in sostanza non avremo fatto neppure quel poco che da noi si poteva legittimamente aspettare, cioè a dire, di dare al Paese per lo meno un regime parlamentare rettificato.

Mi pare che questo punto sia fondamentale. Ho voluto, più che altro, direi, per scrupolo di coscienza e per obbligo di persona, affezionata a questi studi ed a questa materia, esprimere le idee di cui sopra, perché eventualmente i colleghi riflettano su di esse o quanto meno portino su di esse la loro attenzione. E mi piace ricordare, prima di chiudere, che la formulazione da me proposta è abbastanza vicina all'emendamento che ora svolgerà l'illustre collega Mortati, che, in fondo, mi pare, si ispira a questo stesso criterio, di lasciare aperta la strada ad una organizzazione dei sindacati basata sul principio dell'unità giuridica effettiva, e non già su una unità di mero fatto e di mera contingenza, su una giustapposizione compromissoria camuffata da unità.

PRESIDENTE. L'onorevole Mortati ha presentato due emendamenti:

«Sostituire il secondo comma col seguente:

«I sindacati, per poter partecipare a funzioni di carattere pubblico, devono essere ordinati in modo democratico ed ottenere la registrazione presso Uffici locali o centrali a norma di legge».

«Collocare il terzo comma alla fine dell'articolo e modificarne la dizione nel modo seguente:

«I sindacati registrati e l'organo di rappresentanza unitaria hanno personalità giuridica».

Ha facoltà di svolgerli.

MORTATI. Il primo emendamento si propone due scopi. Anzitutto quello di eliminare eventuali dubbi di interpretazione circa la libertà di organizzazione professionale e di mettere in armonia questo articolo 35 col principio affermato nell'articolo 13 sulla libertà di associazione, indipendentemente da qualsiasi autorizzazione preventiva. A tenore dell'articolo 35, quale proposto dalla Commissione, sembrerebbe che tutti i sindacati debbano essere sottoposti alla formalità della registrazione. Io osservo che vi possono essere sindacati e associazioni professionali le quali, rinunciando ad intervenire in quelle funzioni che sono previste nell'articolo 35 stesso od a quelle altre che venissero attribuite in un secondo momento ai sindacati stessi, possono anche sottrarsi all'obbligo della registrazione. Si è obiettato che il dubbio non sorge perché la parola «sindacato» costituisce un *nomen iuris* ben definito ed ha un suo significato specifico in quanto riguarda quelle associazioni che hanno lo scopo di difendere e tutelare gli interessi degli operai attraverso la partecipazione ai contratti collettivi di lavoro. Io penso che ci possono essere associazioni sindacali che, pur proponendosi scopi di tutela e difesa degli

operai, rinuncino tuttavia ad assumere la titolarità della contrattazione collettiva, nel quel caso non dovrebbe ricorrere la necessità della registrazione. L'inciso da me proposto: «in quanto partecipino a funzioni di carattere pubblico» tende precisamente ad eliminare l'obbligo della registrazione per quelle associazioni professionali che non intendono partecipare alla funzione, indubbiamente pubblicistica, qual è la stipulazione dei contratti collettivi di lavoro o ad altre della stessa natura: per esempio di intervento nella formazione di corpi di rappresentanza professionale, o di apertura di uffici di collocamento, che potrebbero essere assegnate ai sindacati.

La seconda parte di questo emendamento poi tende a imporre l'obbligo di una organizzazione interna democratica. Quest'obbligo di una organizzazione interna democratica, ed il corrispondente diritto dello Stato di pretendere che l'associazione assuma una siffatta forma di struttura, è stato affermato dal relatore della terza Sottocommissione, onorevole Di Vittorio, il quale ha espressamente detto che debba richiedersi dai sindacati un ordinamento interno democratico, con l'elezione mediante voto segreto e diretto dei loro dirigenti e con l'obbligo di sottoporre all'approvazione dell'assemblea dei soci i bilanci preventivi e consuntivi. La necessità prospettata trova una duplice giustificazione in quanto, da una parte, tende ad assicurare il buon funzionamento dell'ente sindacale, dall'altra, crea le condizioni per la consapevole partecipazione dei cittadini alla vita dello Stato democratico. Dal punto di vista della prima giustificazione, mi pare ovvio che il sindacato il quale sia chiamato a partecipare alla formazione della volontà costitutiva dei contratti collettivi, i quali hanno efficacia normativa nei confronti di tutti coloro che sono compresi nella categoria, anche se non fanno parte del sindacato, operi attraverso l'intervento libero e consapevole di tutti i suoi appartenenti. Tanto più che costoro assumono la responsabilità dell'adempimento delle disposizioni di cui al contratto collettivo, e non sarebbe giusto addossare loro obblighi che derivassero da una volontà, che essi non hanno contribuito a formare.

Anche dal punto di vista del buon funzionamento dello Stato democratico, mi pare che sia necessario di pretendere questa organizzazione democratica dei sindacati. Infatti lo Stato moderno, che chiama alla vita politica masse ingenti di cittadini, ha bisogno di educare tali masse alla esatta valutazione degli interessi collettivi, e quindi non può non giovare dell'opera che in tal senso possono svolgere gli organismi minori, di carattere pubblicistico.

Potrebbe sorgere un dubbio, che attraverso la richiesta di un'organizzazione democratica si consenta un intervento da parte degli organi dello Stato nella vita interna dell'organizzazione sindacale con l'effetto di limitarne l'autonomia. Ma io osservo che quando si esige la registrazione, questa non può avvenire automaticamente, presupponendo l'accertamento di quelle che sono le forme organizzative dell'associazione sindacale. Non è infatti possibile che la registrazione avvenga se non siano depositati gli statuti e gli elenchi dei soci. Quindi, dato l'obbligo della registrazione, l'autorità che deve effettuarla ha tutti gli elementi per poter giudicare del carattere democratico della organizzazione, senza uopo di altri accertamenti. La

vera garanzia all'autonomia della organizzazione sta nella scelta dell'organo che deve procedere a questo accertamento, e mi pare che giustamente il relatore della terza Sottocommissione abbia sostenuto che agli stessi appartenenti alla organizzazione sindacale, attraverso la creazione di organi, che da essi derivano, come il Consiglio nazionale del lavoro, debba competere l'accertamento dell'esistenza di queste condizioni di organizzazione democratica.

Si potrebbe anche pensare ad un appello contro il giudizio in sede di registrazione da parte del Consiglio Nazionale del Lavoro, di fronte alla Corte delle garanzie costituzionali che potrebbe mettere al riparo da possibili abusi.

La conseguenza dell'obbligo della organizzazione democratica sarebbe di creare un diritto a favore degli associati, di pretendere il rispetto dell'organizzazione democratica; quindi la possibilità anche di una azione giudiziaria di difesa dell'interesse legittimo, di fronte agli organi chiamati a tutelare questo interesse, contro possibili eliminazioni o limitazioni dei principî che debbono essere consacrati negli statuti.

L'ultimo punto che potrebbe essere oggetto di dubbio è questo: deve questo principio essere inserito nella Costituzione? Ha una rilevanza costituzionale? A me pare che non debba esser dubbia la risposta affermativa. Infatti in uno Stato moderno, come il nostro, che voglia porsi dei compiti interventisti nel campo dell'economia, i sindacati assumono una funzione essenziale sul funzionamento dello Stato, essendo elementi costitutivi della struttura dello Stato stesso. Ne consegue la rilevanza costituzionale di questi organismi e la necessità di una inserzione nella Costituzione dei principî fondamentali che servono a delineare l'organizzazione di questi enti.

Questo per quanto riguarda il primo emendamento.

Sul secondo emendamento debbo dichiarare di averlo presentato perché mi è sembrato che la formulazione proposta dal Comitato relativamente alla «rappresentanza unitaria dei sindacati riconosciuti» si presti a molti equivoci e faccia sorgere molti dubbi circa i modi e le condizioni necessarie per la formazione della volontà unitaria che è a base della stipulazione del contratto collettivo.

In ogni modo, per motivi di opportunità, dichiaro di ritirare questo emendamento e di associarmi a quello proposto dall'onorevole Dominedò.

PRESIDENTE. L'onorevole Benvenuti ha facoltà di svolgere due emendamenti presentati:

«Al secondo comma, dopo le parole: non può essere imposto ai sindacati altro obbligo che, aggiungere le parole: il deposito degli statuti e».

«Dopo il terzo comma, aggiungere:

«È condizione per la registrazione dei Sindacati che essi sanciscano nei loro statuti un ordinamento interno democratico fondato sulla libera scelta e sull'elezione diretta e segreta di tutti i dirigenti, nonché sulla approvazione, da parte dei soci, delle deliberazioni e dei bilanci».

BENVENUTI. La formulazione del mio secondo emendamento riproduce sostanzialmente il testo di un passo della relazione dell'onorevole Di Vittorio.

Il problema si pone in questo senso: se norme di questo genere possano rivestire carattere costituzionale. Dichiaro di non nutrire in proposito dubbi di alcun genere, in quanto mi sembra che sia appunto compito specifico del testo costituzionale di sbarrare la strada a quel legislatore futuro che ritenesse di poter emanare leggi sindacali inconciliabili coi principî democratici.

Ora, me lo consenta l'Assemblea, io penso che la nostra Costituzione debba in certo senso prendersi una rivalse storica, direi una vendetta storica rispetto alla legge del 3 aprile 1926 che sanciva esattamente il principio opposto.

Difatti, all'articolo 5 della legge fondamentale del cosiddetto sindacalismo fascista (di cui l'onorevole Orlando metteva, un giorno, argutamente in rilievo il carattere essenziale, quello di avere soppresso tutti i sindacati, sostituendoli con organismi di nomina statale), all'articolo 5 di tale legge, da cui è scaturita tutta la legislazione sindacale liberticida del fascismo, si legge:

«I soci regolarmente iscritti partecipano all'attività delle associazioni ed alla elezione o ad altra forma di nomina, ecc.».

L'articolo 7 recitava:

«Il presidente o segretario dell'associazione è nominato o eletto con le norme stabilite dallo statuto». Ossia, la legislazione fascista stabiliva e prevedeva due mezzi di designazione, la elezione democratica e un altro mezzo di nomina non elettivo.

Ora, a me sembra che dobbiamo marciare contro vapore e proclamare espressamente nella nostra Costituzione che qualsiasi legge sindacale che non sancisse il principio della elettività di tutte le cariche non sarebbe una legge costituzionale.

Questo, onorevoli colleghi, è un criterio che mi permetterà di suggerire anche in occasioni successive, quando dovremo esaminare tutto il sistema dei nostri diritti, quale risulterà dalla parte 1^a della Costituzione. Se la nostra Costituzione lasciasse delle breccie aperte alla legislazione fascista, cosicché se tale legislazione fosse oggi instaurata, sarebbe «costituzionale» in base alle nuove norme del nostro diritto pubblico repubblicano, ciò rivelerebbe gravissime lacune nella nostra opera di Costituente democratica.

Bisogna stabilire espressamente nella Costituzione – concordando eventualmente il testo dell'emendamento con l'onorevole Mortati – il principio della democraticità, ossia della elettività di tutte le cariche sindacali.

Io non sono un operaio, sono un modesto professionista; ma durante venti anni, come tutti i miei colleghi, ho subito l'umiliazione di vedere i nostri Consigli professionali soppressi e sostituiti da pseudo-sindacati posti sotto l'egida del Ministero di grazia e giustizia o del Governo.

Vorrei che ciò non dovesse succedere più e che comunque ciò non avvenga coll'avallo del nostro voto ad un articolo il quale, fra le sue troppo larghe maglie, lascerebbe passare tutto quanto noi per venti anni abbiamo subito e detestato. Occorre quindi affermare come minimo, il concetto di democrazia dell'ordinamento

sindacale nel senso di elettività di tutte le cariche.

PRESIDENTE. Segue l'emendamento dell'onorevole Storchi:

«Al quarto comma, alle parole: Possono, rappresentati unitariamente in proporzione dei loro iscritti, *sostituire le seguenti*: Rappresentati unitariamente in proporzione dei loro iscritti possono, secondo le modalità stabilite dalla legge».

L'onorevole Storchi ha facoltà di svolgerlo.

STORCHI. Il mio emendamento consiste nell'inserzione delle parole «secondo le modalità stabilite dalla legge» in questo quarto comma dell'articolo 35.

È evidente l'importanza che assume questo ultimo comma, in quanto in esso si afferma la rappresentanza unitaria agli effetti del contratto collettivo di lavoro. E questo è certamente uno dei lati più importanti che presenta questo articolo, il quale prevede una struttura sindacale libera, che è certamente una conquista della nostra Costituzione.

Esso però lascia aperta la porta a diversi problemi: a quello, per esempio, del modo come si forma questa rappresentanza unitaria, del modo cioè come si possa accertare l'efficienza numerica dei singoli sindacati che si iscrivono. Questo per evitare, come giustamente è stato rilevato in Commissione, che vi siano dei sindacati falsi, i quali non abbiano cioè un'effettiva aderenza.

È evidente che bisogna premunirsi contro questo pericolo, per dare ad ogni sindacato il peso corrispondente al numero effettivo dei lavoratori che rappresenta.

Vi sono poi anche formalità cui assolvere, allo scopo di ottenere questa efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti ad una determinata categoria, come anche allo scopo di ottenere determinate garanzie per quanto riguarda la sua applicazione.

Ritengo pertanto che sia necessario che questo articolo, il quale afferma un principio tanto importante e sul quale penso saremo unitariamente concordi, trovi la sua applicazione in una legge. Sono queste dunque le considerazioni che mi hanno indotto ad aggiungere l'inciso: «secondo le modalità stabilite dalla legge», in quanto ritengo necessario che sia una legge ad affermare questa possibilità e le condizioni nelle quali essa si attui.

PRESIDENTE. Essendo stati svolti tutti gli emendamenti all'articolo 35, chiedo all'onorevole Ghidini di esprimere il parere della Commissione.

GHIDINI, *Presidente della terza Sottocommissione*. Il primo emendamento è quello sostitutivo dell'onorevole Gabrieli, il cui primo comma è del seguente tenore:

«L'organizzazione sindacale è libera. I sindacati hanno l'obbligo della registrazione presso uffici locali e centrali secondo le norme di legge».

Mi pare che questa prima parte dell'emendamento dell'onorevole Gabrieli sia nella sostanza uguale ai due primi commi del testo. Anche il secondo comma dell'emendamento dell'onorevole Gabrieli: «I sindacati registrati hanno personalità giuridica. Le modalità per la stipulazione e limiti di efficacia dei contratti collettivi

sono stabilite dalla legge», mi pare conforme al testo, salvo che si vorrebbe con esso affidare alla legislazione ordinaria il regolamento delle modalità di stipulazione e dei limiti di efficacia dei contratti collettivi di lavoro. La Commissione invece ritiene opportuno che sia la Costituzione a fissarli fin d'ora affinché siano garantite le finalità di altissima importanza sociale che si propongono questi contratti.

L'onorevole Colitto domanda la sostituzione dell'intero articolo colla seguente formulazione:

«La organizzazione sindacale è libera»: questo, è il primo comma; Poi dice: «Rappresentati unitariamente in proporzione dei loro iscritti, i sindacati possono stipulare contratti collettivi di lavoro con efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie cui il contratto si riferisce».

In sostanza, questa sostituzione di tutto l'articolo è caratterizzata dall'eliminazione del secondo e del terzo comma perché il primo e l'ultimo comma sono eguali. Invece la Commissione è d'avviso che anche il secondo e terzo comma debbano essere conservati. Il secondo comma nel testo della Commissione suona così: «Non può essere imposto ai sindacati altro obbligo che la registrazione presso uffici locali e centrali, secondo le norme di legge».

Ci si è attenuti a questa dizione in forma negativa perché si vuole che il sindacato sia completamente immune da qualsiasi influenza statale. Abbiamo voluto costituire un sindacato che fosse l'opposto del sindacato qual era nel regime passato. Per questo motivo si è detto che l'unico vincolo del sindacato verso lo Stato è la «registrazione».

Il testo aggiunge: «I sindacati registrati hanno personalità giuridica», la qual cosa era necessaria al fine di stipulare validamente i contratti.

I sindacati registrati hanno personalità giuridica, cioè il fatto stesso della registrazione fa assumere al sindacato la qualità di persona giuridica, precisamente come accade per le società anonime cui la iscrizione nel registro conferisce tale personalità.

L'onorevole Dominedò domanda un mutamento che ha carattere formale – secondo noi – e appunto perché ha carattere formale, per quanto apprezzi le ragioni da lui esposte, non mi pare che valga la pena di abbandonare il testo che la Commissione ha proposto.

Si comincia col dire che l'organizzazione sindacale è libera, come nel testo. E poi: «Le associazioni registrate a termine di legge hanno personalità giuridica». Si tratterebbe quindi di fondere insieme il primo e il secondo capoverso; ma la sostanza non muta. È forse più incisiva la nostra formulazione. Inoltre: mentre il testo esclude chiaramente qualunque intervento da parte dello Stato, la formulazione dell'onorevole Dominedò non lo esclude affatto.

L'ultima modificazione ha valore formale in quanto pone come soggetto della stipulazione del contratto di lavoro la rappresentanza al posto del sindacato. Ma la realtà è che chi stipula è pur sempre il sindacato, attraverso la rappresentanza, sua

mandataria.

È una differenza che non tocca la sostanza e la Commissione mantiene il testo. Ripeto, questo spirito di conservazione non può esserci imputato come una colpa. La nostra è un'opera che non sarà forse eccellente, ma che abbiamo coscienziosamente meditata, ed anche l'onorevole Dominedò, che ha partecipato così attivamente ai lavori della nostra Commissione, ne può essere testimone.

C'è poi un emendamento dell'onorevole Cortese che dice: «L'organizzazione sindacale è libera. I sindacati, rappresentati unitariamente in proporzione dei loro iscritti, possono stipulare contratti collettivi di lavoro con efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce».

Fin qui l'onorevole Cortese è d'accordo perfettamente con il testo originale della Commissione. Ma il cambiamento è nei due commi successivi: «a questo fine i sindacati dovranno essere registrati presso uffici locali e centrali». Io non capisco bene perché egli abbia aggiunto: «a questo fine». Mi sembra che la frase stia a segnalare una sua diffidenza: cioè che l'assunzione della personalità giuridica possa servire ad altri fini, a fini ignorati, inconfessati, che costituiscano un qualche pericolo. Ma siccome i pericoli che l'onorevole collega possa paventare non sono reali ma fantasmi della sua mente, penso che non si debba dare corpo a questi fantasmi. La Commissione mantiene quindi ferma la formulazione del testo secondo la quale la registrazione non ha altro scopo che di attribuire la personalità giuridica ai sindacati, precisamente come accade per le anonime.

Inutile è anche l'aggiunta che «l'iscrizione ad un sindacato non è condizione per l'esercizio del diritto dei lavoratori», perché il testo non dice che il lavoratore perda l'esercizio del suo diritto se non si iscrive, una volta che la organizzazione è libera; certo che per quanto riguarda la formulazione e la stipulazione dei contratti collettivi del lavoro, se il lavoratore non è iscritto nel sindacato non può concorrere attivamente alla loro formazione, perché non può procedere alla nomina delle rappresentanze. Questo è il solo limite, che è necessariamente, del resto, nella realtà delle cose e che, come tale, è insopprimibile.

L'onorevole Tega ha rinunciato al suo emendamento.

C'è l'emendamento dell'onorevole Mazzei del seguente tenore:

«Sostituire i commi secondo, terzo e quarto con un solo comma del seguente tenore:

«La legge regola il riconoscimento giuridico dei Sindacati e determina le condizioni necessarie perché i contratti collettivi di lavoro abbiano efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali i contratti stessi si riferiscono».

Egli dunque vorrebbe sopprimere il concetto che la organizzazione sindacale è libera. E invece questo è uno dei punti cardinali della nostra concezione.

Per quanto riguarda il regolamento del riconoscimento giuridico, lo abbiamo stabilito in un atto solo, che è la iscrizione nel registro dei sindacati e quindi non occorre che la legge faccia altro. Se diciamo che la legge possa fare di più, lascia-

mo adito a quegli interventi ulteriori dello Stato che proprio si sono voluti evitare.

Nello stesso emendamento è detto: «Determina le condizioni necessarie perché i contratti collettivi di lavoro abbiano efficacia obbligatoria».

Qui si tratta di entrare nel merito della regolamentazione dei contratti collettivi di lavoro. È certo che non abbiamo voluto fare una regolamentazione particolareggiata; ed è noto anche che il codice civile attuale contiene venti o trenta articoli che regolano il contratto collettivo di lavoro. Non dico che in una riforma che si attuerà nel Codice civile tale regolamentazione debba rimanere immutata; essa cambierà perché è ispirata ai principi della Carta del lavoro. È certo che una regolamentazione vi sarà ma non potrà essere fin d'ora affacciata dalla Carta Costituzionale.

Per questa ragione riteniamo che si debba mantenere il testo della Commissione.

Vi sono poi due emendamenti presentati dall'onorevole Mortati. Il secondo è stato ritirato, mentre il primo è del seguente tenore:

«Sostituire il secondo comma col seguente:

«I sindacati, per potere partecipare a funzioni di carattere pubblico, devono essere ordinati in modo democratico ed ottenere la registrazione presso Uffici locali o centrali a norma di legge».

Il concetto che i sindacati, per potere partecipare a funzioni di carattere pubblico, debbano essere ordinati in modo democratico, risponde al sentimento democratico dell'intera Assemblea, e su questo non vi è dubbio; ma penso che tutto ciò che riguarda la struttura di questo organismo sindacale e della sua rappresentanza debba essere regolato dalla legge speciale e non debba formare oggetto della Carta Costituzionale. La nostra enunciazione risponde quindi meglio, di quella dell'onorevole Mortati, alle esigenze parsimoniose di una Carta Costituzionale.

L'onorevole Benvenuti ha presentato un emendamento del seguente tenore:

«Dopo il terzo comma, aggiungere:

«È condizione per la registrazione dei sindacati che essi sanciscano nei loro statuti e garantiscano in fatto un ordinamento interno democratico, fondato fra l'altro sulle elezioni con voto diretto e segreto dei dirigenti, e sulla approvazione da parte dei soci delle decisioni e dei bilanci».

Credo di avere risposto all'onorevole Benvenuti quando ho risposto agli altri, dicendo che la struttura del sindacato, il modo del suo funzionamento, le elezioni, ecc. appartengono alla legislazione ordinaria; altrimenti la legislazione ordinaria verrebbe ad essere assorbita quasi completamente dalla Costituzione.

L'emendamento, infine, dell'onorevole Storchi è del seguente tenore:

«Al quarto comma, alle parole: Possono, rappresentati unitariamente in proporzione dei loro iscritti, sostituire le seguenti: Rappresentati unitariamente in proporzione dei loro iscritti possono, secondo le modalità stabilite dalla legge».

L'articolo non può esaurire tutta la disciplina del contratto di lavoro e delle rap-

presentanze chiamate a concluderlo. Se ne dovrà occupare la legislazione ordinaria. Ma la cosa è tanto ovvia che ci sembra inutile l'aggiunta «secondo le modalità stabilite dalla legge». È per questa ragione che proponiamo all'Assemblea l'approvazione dell'articolo 35 nel testo da noi presentato.

PRESIDENTE. Chiederò ora ai presentatori di emendamenti se intendono mantenerli.

Onorevole Gabrieli, mantiene il suo emendamento?

GABRIELI. Dopo le dichiarazioni esaurienti dell'onorevole Ghidini, ritiro il mio emendamento.

FABBRI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

FABBRI. Dichiaro di far mio l'emendamento dell'onorevole Gabrieli.

PRESIDENTE. Sta bene. Onorevole Colitto, mantiene il suo emendamento?

COLITTO. Lo mantengo.

PRESIDENTE. Onorevole Cortese, mantiene il suo emendamento?

CORTESE. Lo mantengo.

PRESIDENTE. Onorevole Dominedò, mantiene il suo emendamento?

DOMINEDÒ. Dopo i chiarimenti forniti dal Presidente, ritengo sia stato posto sufficientemente in evidenza lo spirito del mio emendamento e non ho motivo formale per insistervi.

PRESIDENTE. Onorevole Tega, mantiene l'emendamento?

TEGA. Rinuncio alla proposta di soppressione per il comma secondo, terzo e quarto e do in poche parole le ragioni di questa mia rinunzia. Innanzi tutto dichiaro che la mia è una *vox clamantis in deserto*, in quanto non ha avuto nessuna risonanza, con mio vivo dispiacere. Ciò però non m'impedisce di rinnovare i miei dubbi e le mie preoccupazioni, perché noi ci avviamo verso una situazione pericolosa, secondo me, ponendo sotto la tutela dello Stato i liberi sindacati operai.

In 50 anni di sindacato libero e di socialismo democratico noi siamo riusciti a destare nei lavoratori il senso della dignità, lo spirito di iniziativa, l'orgoglio del loro lavoro.

Dalla nostra organizzazione sono usciti gli uomini che hanno debellato la malaria e la pellagra e hanno portato la vita e la fecondità in terre, che da tempo erano abbandonate alla desolazione ed alla morte. Da noi sono usciti i contadini, gli operai, i minatori, che in tutte le parti del mondo hanno tenuto alto il nome del lavoro italiano. Da noi è uscita quella generazione, che, pur intimamente repubblicana e rivoluzionaria, ha dato il proprio sangue, contribuendo eroicamente alla difesa della Patria sul Piave e sul Grappa.

Voi vi avviate verso altra strada, verso la strada del sindacalismo governativo, verso la strada del riconoscimento giuridico.

Ed io mi auguro che non spegnete lo spirito di iniziativa e la coscienza della propria responsabilità nell'animo delle masse operaie e non create un altro esercito di funzionari. E rivolgo allo Stato democratico l'augurio di essere all'altezza di questa grave complessa funzione, che si accinge ad assumere, e, soprattutto, di di-

mostrare, con una azione diuturna e consapevole, di voler fare dimenticare il primo infelice esperimento degli Uffici del lavoro, i quali, abbandonati a se stessi, sono oggi oggetto d'una concorrenza sleale, che ne diminuisce l'autorità e il prestigio, all'interno ed all'estero, del nostro Paese. (*Applausi a sinistra*).

PRESIDENTE. Onorevole Mazzei, mantiene il suo emendamento?

MAZZEI. Lo mantengo.

PRESIDENTE. È stato ora presentato il seguente emendamento concordato dagli onorevoli Benvenuti, Di Vittorio, Taviani, Canevari, Bitossi, Mortati, Moro, Laconi, Mariani Francesco, Arata, Carboni, Veroni:

«*Dopo il secondo comma dell'articolo 35 aggiungere:*

«È condizione per la registrazione che essi sanciscano nei loro statuti un ordinamento interno democratico».

Onorevole Mortati, mantiene i due emendamenti?

MORTATI. Accetto il testo concordato, che riconosce la sostanza dei miei emendamenti.

PRESIDENTE. Onorevole Benvenuti, mantiene i due emendamenti?

BENVENUTI. Accetto il testo concordato e li ritiro.

PRESIDENTE. Onorevole Storchi, mantiene l'emendamento?

STORCHI. Non insisto.

PRESIDENTE. Passiamo alla votazione del testo e degli emendamenti.

Il primo comma dell'articolo 35 è conservato in tutti gli emendamenti sostitutivi presentati:

«L'organizzazione sindacale è libera».

Lo pongo in votazione.

(*È approvato*).

Segue il secondo comma:

«Non può essere imposto ai sindacati altro obbligo che la registrazione presso uffici locali e centrali, secondo le norme di legge».

Questa disposizione non ha riscontro nell'emendamento dell'onorevole Colitto: è implicita quindi la sua soppressione.

COLITTO. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

COLITTO. Non insisto nell'emendamento, dopo la presentazione di quello concordato.

PRESIDENTE. Nell'emendamento dell'onorevole Cortese è espresso, in forma positiva, lo stesso concetto contenuto nel comma in esame; così pure nell'emendamento Gabrieli, fatto proprio dall'onorevole Fabbri.

Pongo quindi in votazione il secondo comma dell'articolo nel testo della Commissione:

«Non può essere imposto ai sindacati altro obbligo che la registrazione presso uffici locali e centrali, secondo le norme di legge».

(È approvato).

Pongo in votazione il comma aggiuntivo dopo il secondo, concordato dagli onorevoli Benvenuti, Di Vittorio, Taviani, Canevari, Bitossi, Mortati, Moro, Laconi, Mariani Francesco, Arata, Carboni, Veroni:

«È condizione per la registrazione che essi sanciscano nei loro statuti un ordinamento interno democratico».

(È approvato).

Passiamo al terzo comma: «I sindacati hanno personalità giuridica».

DI VITTORIO. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

DI VITTORIO. È stato concordato fra deputati di vari gruppi di fondere il terzo e quarto comma di questo articolo con una «e» di congiunzione per migliorarne la stesura letteraria.

PRESIDENTE. Se non vi sono osservazioni, così rimane stabilito.

(Così rimane stabilito).

Il terzo comma risulta pertanto così formulato:

«I sindacati registrati hanno personalità giuridica e possono, rappresentati unitariamente in proporzione dei loro iscritti, stipulare contratti collettivi di lavoro con efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce».

Debbo porre prima in votazione il secondo comma dell'emendamento Gabrieli, fatto proprio dall'onorevole Fabbri:

«I sindacati registrati hanno personalità giuridica. Le modalità per la stipulazione e i limiti di efficacia dei contratti collettivi sono stabilite dalla legge».

FABBRI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

FABBRI. Voterò la formulazione Gabrieli e voterò contro il testo della Commissione principalmente per queste due ragioni: la prima è che la formula Gabrieli parla genericamente di contratti collettivi, non soltanto di contratto collettivo di lavoro. E mi pare una esigenza della vita moderna che il contratto collettivo non abbia per oggetto esclusivamente il contratto di lavoro. Oramai le organizzazioni sindacali nel mercato del lavoro e nel campo della produzione hanno anche un oggetto più vasto. Vi sono i contratti di partecipazione agricola, di mezzadria, ed anche intese economiche fra categorie varie, sicché il contratto collettivo di lavoro non è che la fattispecie più importante di un genere più vasto. Mi pare quindi che la formulazione dell'onorevole Gabrieli sia meno limitativa di quella della Commissione

e pertanto, a mio sommosso giudizio, senza dubbio preferibile.

Voterò poi, ed è la seconda ragione, la parte dell'emendamento Gabrieli in cui viene fatto un rinvio alla legge relativamente alle modalità per la stipulazione e i limiti di efficacia dei contratti collettivi, perché il testo presentato dalla Commissione mi pare straordinariamente equivoco, e mi pare anche che si risolva in una implicita contraddizione, se non addirittura in un bisticcio di parole.

In sostanza, questi sindacati a cui si riconoscono in teoria personalità giuridica e capacità per la stipulazione di contratti collettivi, perdono poi in concreto la loro autonomia ad un certo punto, quando si dice che devono essere rappresentati unitariamente, in proporzione degli iscritti. I vari sindacati, in sostanza, devono ridursi all'*unità* attraverso la rappresentanza delegata in modo proporzionale dagli iscritti nei vari sindacati e allora mi pare che il concetto di personalità giuridica vada completamente in congedo, nel momento preliminare alla stipulazione del contratto, e mi pare soprattutto che, se i limiti di estensione territoriale del contratto collettivo non sono indicati, un determinato sindacato, che può essere in una determinata regione anche prevalentissimo e avere una efficacia preponderante rispetto ad altri come maggioranza di iscritti, si troverà ad essere succube di una diversa rappresentanza proporzionale unitaria che sia stata eventualmente determinata dal centro con un preteso contratto nazionale o con un contratto valido per una minor estensione di territorio, ma pur sempre determinata da un insieme di altre Regioni.

Sono questi problemi di un'importanza così eminente e concernono tutto l'ordinamento sindacale e la questione importantissima della pluralità dei sindacati o del sindacato unico di categoria, che non mi pare che in questo momento l'Assemblea sia matura per aderire ad una formula così straordinariamente equivoca e inconcludente quale quella proposta dalla Commissione; si tratta di una formula che, secondo il solito, rappresenta un compromesso fra il concetto del sindacato unico e il concetto della pluralità dei sindacati.

Se noi non diciamo quali sono i limiti di validità territoriale del contratto collettivo concluso da questi sindacati che si dichiarano liberi, ed eventualmente molteplici, se noi non diciamo che un sindacato che raggiunga un certo numero di iscritti ha diritto di concludere un accordo collettivo senza rivolgersi ad altri sindacati di quella categoria che esistano in quella località o in altre di estensione territoriale più o meno vasta, noi disconosciamo completamente sia il principio della associazione sindacale libera, sia il concetto, a mio credere, della personalità giuridica e della capacità contrattuale del singolo sindacato. La formula dell'onorevole Gabrieli, la quale dice: «Le modalità per la stipulazione e i limiti di efficacia dei contratti collettivi sono stabilite dalla legge», supera la contraddizione che mi sono permesso di esporre e lascia completamente impregiudicato il problema sostanziale in materia che ha avuto, secondo me, una soluzione del tutto arbitraria e che non risponde ad esigenze di libertà e di libera associazione sindacale.

DOMINEDÒ. Chiedo di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

DOMINEDÒ. L'emendamento fatto proprio dall'onorevole Fabbri contiene una

parte nei confronti della quale nulla c'è da eccepire, là dove dice che la materia normativa dell'associazione sindacale può eccedere gli scopi del contratto collettivo di lavoro strettamente detto, essendo riferibile anche agli accordi economici. Nessuna difficoltà sotto questo aspetto; ma ritengo che, tenendo presente che la norma centrale è il contratto collettivo di lavoro, resta perfettamente aperta anche la via ad ulteriori ipotesi di accordi di categoria, qual è ad esempio raccordo economico.

Per quanto riguarda invece la seconda parte dell'emendamento, che è di fondamentale importanza, mi si permetta di rispondere che è bene affermare la libertà sottostante di tutte le associazioni sindacali registrate e quindi con personalità giuridica, libertà di dettare norme di categoria nei confronti dei propri rappresentati...

FABBRI. Se un sindacato è veramente libero e ha piena capacità di stipulare un contratto collettivo di lavoro, ma si stabilisce che questo contratto è vincolante per tutti gli appartenenti alla categoria, quando si ha pluralità di sindacati o nella stessa regione, o in un'altra regione, come si può parlare di rappresentanza unitaria in proporzione degli iscritti? Questo concetto di proporzionalità è evidentemente riferito alla pluralità dei sindacati che debbono essere ridotti forzatamente ad unità attraverso questa rappresentanza unitaria! (*Commenti*).

DOMINEDÒ. Onorevole Fabbri, io la ho ascoltata con molta attenzione, per poterle rispondere giustamente. Se Ella avesse avuto la compiacenza di attendere, forse dalle mie successive parole avrebbe potuto ricevere una risposta.

Dicevo che resta ferma nello spirito della norma la possibilità che la libera associazione sindacale possa dettare norme nei confronti dei propri iscritti. Ma, quando sorge il problema di dettare norme di categoria anche agli appartenenti non iscritti, è evidente che si debba allora risolvere, al di sopra del problema della libertà sindacale, quello della formazione di un organo normativo, che potrebbe essere o il sindacato considerato come maggioritario (con l'eventualità di ricadere in formulazioni analoghe a quella della legge 3 aprile 1926), ovvero un organismo riconosciuto dalla legge, idoneo a costituire la rappresentanza di tutte le libere e sottostanti associazioni registrate, ma ad un tempo posto in condizioni – proprio attraverso la rappresentanza unitaria – di formare quello che in sostanza può essere il sindacato di secondo grado, il sindacato giuridico di diritto pubblico (*Commenti a sinistra*), e che il progetto si limita a configurare attraverso i sindacati rappresentati unitariamente. Questa è infatti l'espressione del testo cui anche io ho aderito solamente per non insistere su differenziazioni di formula.

In questo secondo caso resta ben fermo il concetto, in base al quale si deve configurare un organismo idoneo a dettare norme nei confronti degli appartenenti anche se non iscritti e capace domani di risolvere pacificamente i conflitti del lavoro. È pertanto nel divario tra norme agli iscritti e norme agli appartenenti che sta la soluzione del grande problema della libertà sindacale, che noi crediamo di affermare, risalendo allo spirito della norma, attraverso il principio della libertà nell'unità o della pluralità nell'unità. Per questo voteremo a favore del testo. (*Approvazioni al centro*).

COLITTO. Chiedo di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

COLITTO. Voterò a favore del testo della Commissione per due ragioni. La rappresentanza giuridica dei sindacati non ha a che vedere con la rappresentanza unitaria, di cui si parla nel testo. La rappresentanza giuridica del sindacato è una cosa distinta e separata dalla rappresentanza ai fini della stipulazione dei contratti collettivi di lavoro. Si vedrà dopo come si arriverà alla determinazione di questa rappresentanza unitaria; ma è evidente che questa rappresentanza unitaria resta separata e distinta dalla rappresentanza giuridica di ogni sindacato. La seconda ragione è questa. Noi siamo in materia di lavoro. È evidente, quindi, che l'articolo 35 non poteva occuparsi che di contratti collettivi di lavoro. Gli accordi collettivi economici investono un'altra materia, molto grave e lata e delicata. L'articolo 35 restando nel campo del lavoro, non poteva che disciplinare i contratti collettivi di lavoro.

MAZZEI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MAZZEI. Vorrei pregarla di prendere in considerazione il mio emendamento, che era sostitutivo del secondo, terzo e quarto comma. Poiché non è stato messo in votazione, potrebbe ora utilmente essere inserito come sostitutivo dell'ultimo comma, formulandolo però così: «La legge determina le condizioni necessarie perché i contratti collettivi di lavoro abbiano efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali i contratti stessi si riferiscono». Se l'onorevole Presidente consente, potrebbe essere messo in votazione in questi termini.

PRESIDENTE. Onorevole Mazzei, qualora non fosse approvata la formulazione, che adesso chiamerò Fabbri, che è più ampia della sua appunto, perché non si riferisce soltanto ai contratti collettivi di lavoro, ma ai contratti collettivi in genere, porrò in votazione la sua.

DI VITTORIO. Chiedo di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

DI VITTORIO. Dichiaro, a nome del nostro gruppo, che voteremo esclusivamente il testo dell'articolo approvato dalla Commissione. Respingiamo, quindi, non soltanto l'emendamento in discussione, ma tutti gli altri emendamenti. Noi crediamo che il testo della Commissione, per quanto non si possa dire che sia letterariamente perfetto, risolva alcune questioni di principio, che possono largamente soddisfare l'Assemblea.

In primo luogo, risolve il principio della libertà sindacale, il quale è collegato alla possibilità della molteplicità dei sindacati. Non è ammissibile, in regime di libertà sindacale, istituire un sindacato unico che sia obbligatorio per tutti i lavoratori. Il sindacato obbligatorio è, per sua natura, un sindacato burocratico, un sindacato di tipo fascista. Infatti, in Europa i sindacati obbligatori sono stati istituiti soltanto nei Paesi fascisti ed in quelli che hanno voluto in qualche modo imitare il fascismo. In nessun Paese democratico si è mai parlato di un sindacato unico obbligatorio, né vi è una corrente democratica qualsiasi che sostenga il sindacato obbligato-

rio. Del resto, è ovvio che l'obbligatorietà è il contrario della libertà. Il lavoratore deve essere completamente libero, il che non vuol dire che si debba vulnerare il principio dell'unità sindacale; ma l'unità è cosa seria, profonda, efficiente soltanto nella misura che è volontaria, che è prodotto della libera determinazione dei lavoratori. Perciò, l'ammissione della molteplicità dei sindacati non è affatto in contrasto all'unità. Oggi in Italia vi è, infatti, la libertà sindacale: chiunque ha il diritto di costituire un sindacato, ma tutti gli italiani sanno che esiste l'unità sindacale volontariamente voluta dai lavoratori delle varie correnti e di nessuna corrente. I piccoli tentativi di costituzione di sindacati scissionisti, fino ad oggi, in Italia, non hanno nessun valore e nessun rilievo, in nessuna provincia italiana. Ma io vorrei dire qualcosa che possa convincere i dubbi che ha avuto l'onorevole Tega. Io dichiaro che se il riconoscimento della personalità giuridica ai sindacati dovesse implicare, in qualche modo, che il sindacato divenga una organizzazione di carattere governativo, e quindi burocratico, io e tutti i miei compagni saremmo recisamente contrari al riconoscimento della personalità giuridica.

PRESIDENTE. Tenga presente, onorevole Di Vittorio, che i primi due commi sono già stati approvati.

DI VITTORIO. Desidero soltanto dare una spiegazione: dicevo che il comma che abbiamo già votato esclude qualsiasi ingerenza dello Stato nei sindacati. Perciò il sindacato, così come è definito dall'articolo del progetto, è libero, autonomo, indipendente; e la personalità giuridica del sindacato serve soltanto per conferire al sindacato stesso la possibilità di stipulare dei contratti collettivi di lavoro, che siano obbligatori per tutti gli appartenenti alla categoria a cui i contratti si riferiscono; e non può essere imposto al sindacato altro obbligo che quello della pura e semplice iscrizione. Per queste ragioni noi votiamo l'articolo 35 così come è stato formulato dalla Commissione e votiamo contro tutti gli altri emendamenti.

EINAUDI. Chiedo di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

EINAUDI. Dichiaro che ho votato in favore soltanto del primo comma e ho votato contro gli altri, e seguirò a votare contro gli altri per le medesime considerazioni che hanno mosso l'onorevole Tega, alle quali mi associo completamente. Io credo che con questi altri commi i liberi sindacati operai rinunciano al loro diritto di primogenitura ed a quanto ha fatto in passato la loro grandezza ed il loro contributo alla elevazione delle classi operaie nell'economia italiana.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento sostitutivo fatto proprio dall'onorevole Fabbri:

«I sindacati registrati hanno personalità giuridica. Le modalità per la stipulazione ed i limiti di efficacia dei contratti collettivi sono stabiliti dalla legge».

(Non è approvato).

Pongo in votazione la formulazione proposta dall'onorevole Mazzei:

«La legge determina le condizioni necessarie perché i contratti collettivi di lavo-

ro abbiano efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali i contratti stessi si riferiscono».

(Non è approvata).

Pongo ora in votazione il terzo comma proposto dalla Commissione:

«I sindacati registrati hanno personalità giuridica e possono, rappresentati unitariamente, in proporzione ai loro iscritti, stipulare contratti collettivi di lavoro, con efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce».

(È approvato).

Infine vi è un emendamento aggiuntivo proposto dall'onorevole Cortese così formulato:

«L'iscrizione in un sindacato non è condizione per l'esercizio dei diritti del lavoratore».

Lo pongo in votazione.

(Non è approvato).

Il testo dell'articolo 35 risulta, pertanto, nel suo complesso, così approvato:

«L'organizzazione sindacale è libera.

«Non può essere imposto ai sindacati altro obbligo che la registrazione presso gli uffici locali e centrali, secondo le norme di legge.

«È condizione per la registrazione che essi sanciscano nei loro statuti un ordinamento a carattere democratico.

«I sindacati registrati hanno personalità giuridica e possono, rappresentati unitariamente, in proporzione dei loro iscritti, stipulare contratti collettivi di lavoro con efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali i contratti si riferiscono».

Il seguito della discussione è rinviato alla seduta pomeridiana di lunedì 12.

Interrogazioni con richiesta d'urgenza.

PRESIDENTE. Sono state presentate due interrogazioni con richiesta di urgenza. La prima è degli onorevoli De Martino e Preziosi:

«Al Ministro delle finanze e del tesoro, per conoscere se e quando intenda sistemare il Comando generale della Guardia di finanza. Le notizie delle continue esportazioni clandestine di tonnellate di grano e di migliaia di capi di bestiame e di altro, nonché il continuo dilagare del contrabbando del tabacco consiglierebbero invero un provvedimento di urgenza».

Chiedo al Governo quando intende rispondere.

CAPPA, *Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri*. Interesserò il Ministro competente affinché comunichi quando potrà rispondere.

PRESIDENTE. La seconda interrogazione è dell'onorevole Gortani:

Al Ministro del lavoro e della previdenza sociale, intorno alla gravità della inesplicabile e improvvisa decisione presa dal Ministero di sospendere l'emigrazione in Austria, quando migliaia di nostri operai disoccupati vi anelano, e quando già erano stati stipulati gli accordi per trasferire in Italia 250 tonnellate di cemento, onde coprire le rimesse di un primo gruppo di operai».

Chiedo al Governo quando intende rispondere.

TOGNI, *Sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale*. Il Governo è pronto a rispondere nella prima seduta dedicata alle interrogazioni.

Sui lavori dell'Assemblea.

PRESIDENTE. Lunedì si terranno due sedute: al mattino alle 10 e nel pomeriggio alle 16.

La seduta pomeridiana si prolungherà fino ad ora molto inoltrata.

Nell'ultima riunione tenuta in forma amichevole con tutti i rappresentanti dei gruppi, allo scopo di dare un ordine ai lavori dell'Assemblea Costituente, è stato espresso unanimemente l'avviso che si soprasseda a fissare sedute per la discussione di interrogazioni, fino a quando non sia meglio chiarita la questione della continuazione dei poteri della nostra Assemblea. Ritengo pertanto, dopo questo unanime avviso, che non possiamo impegnare nostre sedute per la discussione di interrogazioni. (*Commenti*).

In questa materia, ci troviamo di fronte ad una situazione spiacevole. Sin dall'inizio della nostra Assemblea lo svolgimento delle interrogazioni ha lasciato molto a desiderare. Abbiamo un fascicolo di molte pagine di interrogazioni presentate e non svolte. Questo dipende in gran parte dal fatto che per lungo tempo l'Assemblea non si è riunita e, successivamente, la sua attività è stata assorbita dai lavori per la redazione del progetto costituzionale.

A questo proposito aggiungo che io stesso avevo consigliato ai colleghi di presentare interrogazioni con richiesta di risposta scritta, nella speranza che il Governo avvertisse non solo l'opportunità, ma – mi permetto di dire – il dovere di rispondervi, a norma del Regolamento.

Di fronte a una certa carenza del Governo, mi sono interessato personalmente presso i singoli Ministri perché si ponesse termine al sistema di lentezza eccessiva col quale si dava corso alle risposte. La Presidenza del Consiglio a sua volta, in seguito a queste mie sollecitazioni, ha diramato una circolare a tutti i Ministri.

Ora, io mi attendevo che, dopo di ciò, le risposte dovessero affluire. Invece non

si è raggiunto alcun effetto, tanto che, a tutt'oggi, vi sono 275 interrogazioni con risposta scritta presentate con ultima scadenza al 18 aprile, le quali non hanno avuto ancora alcuna risposta, sebbene il Regolamento stabilisca che la risposta debba darsi entro sei giorni da quello in cui l'interrogazione è stata presentata.

Vi sono dei Ministeri che hanno interrogazioni con richiesta di risposta scritta, le quali risalgono persino al luglio 1946, e non hanno ancora risposto.

E perché il Governo abbia una chiara visione dell'importanza della questione, preciserò il numero esatto delle interrogazioni che attendono risposta, per ogni Ministero:

Presidenza del Consiglio, 46; Ministero degli esteri, 4; Ministero dell'interno, 27; Ministero di grazia e giustizia, 22; Ministero delle finanze e del tesoro, 71; Ministero della difesa, 20; Ministero della pubblica istruzione, 54; Ministero dei lavori pubblici, 43; Ministero dell'agricoltura e foreste, 21; Ministero dei trasporti, 6; Ministero dell'industria e commercio, 5; Ministero del lavoro e della previdenza sociale, 8; Ministero del commercio estero, 4; Ministero dell'Africa italiana, 2; Ministero della marina mercantile, 5; Alto Commissariato per l'alimentazione, 3; Alto Commissariato per l'igiene e la sanità pubblica, 3; Ministero dell'assistenza post-bellica, 9.

A questo inconveniente si deve porre rimedio. Soggiungerò anzi che, se si continuasse così, data l'impossibilità materiale, nel corso dei nostri lavori, di poter discutere le interrogazioni orali, verrebbe praticamente meno il controllo dell'Assemblea nei confronti dei Ministeri. Vorrei augurarmi che veramente i Ministri si affrettino a porre riparo a questo stato di cose. (*Applausi*).

PERRONE CAPANO. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PERRONE CAPANO. Era stato deciso, onorevole Presidente, che almeno un giorno per settimana dovesse essere dedicato alla risposta alle interrogazioni di maggiore urgenza e di maggiore importanza.

PRESIDENTE. Onorevole Perrone Capano, ciò è stato fatto fino a pochi giorni fa; ma i capi dei Gruppi si sono trovati concordi sulla utilità di sospendere, per intanto, lo svolgimento delle interrogazioni.

Se tuttavia i membri del Governo si convinceranno che le norme del Regolamento sono obbligatorie anche per essi e che devono entro sei giorni rispondere alle interrogazioni che richiedono risposta scritta, noi potremo, in parte, superare la mancanza del tempo per lo svolgimento delle interrogazioni. Se il Regolamento dice che sono sufficienti sei giorni per dare risposta scritta alle interrogazioni, ciò significa che l'esperienza ha dimostrato che in sei giorni si può rispondervi e non ritengo sia valida la giustificazione dell'impossibilità materiale di ottenere dagli uffici competenti le informazioni necessarie alla risposta. In molti Ministeri vi è abbondanza di funzionari e credo che i membri del Governo possano delegare alcuni dei loro funzionari a questo compito.

CAPPA, *Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri*. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CAPPA, *Sottosegretario di Stato per la Presidenza del Consiglio dei Ministri*. Può darsi che molti Ministeri, sotto la pressione della molteplicità degli impegni, i più assillanti, non abbiano avuto la possibilità di rispondere all'interrogazione. Comunque faccio osservare che se alcuni Dicasteri hanno mancato all'osservanza del Regolamento, vi ha anche mancato la Presidenza dell'Assemblea, perché se la Presidenza si attenesse alle norme del Regolamento che fissano in cinque minuti la replica alla risposta del Governo, molte interrogazioni si sarebbero potute svolgere. Tuttavia la Presidenza ha rinnovato a tutti i Ministeri l'invito a rispondere.

TONELLO. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

TONELLO. Vorrei far presente che fra tante cose urgenti ce n'è una urgentissima; i nostri poveri morti non sono stati ancora sepolti per incuria del Governo. Mi pare che questa sia una macchia che colpisce tutto il nostro Paese ed il Governo deve dire subito se ha provveduto o non ha provveduto, perché è una cosa che desta veramente orrore. (*Applausi*).

PERRONE CAPANO. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PERRONE CAPANO. Desidero fare una proposta concreta: che ogni settimana una seduta antimeridiana sia dedicata allo svolgimento delle interrogazioni giudicate di maggiore urgenza.

PRESIDENTE. Non ho che da rimettermi all'Assemblea; ma vorrei anche che i colleghi consentissero in sede di interrogazione a parlare effettivamente cinque minuti soltanto, e non di più. Questa è una norma che tutti conosciamo, ma che nessuno mette in atto.

LUSSU. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

LUSSU. Siccome vi sono interrogazioni con richiesta di risposta scritta che interessano molti di noi, eccezionalmente – dato che è impossibile rispondere a tutte le interrogazioni orali – propongo che, ogni volta che c'è una seduta per le interrogazioni, l'onorevole Presidente voglia comunicare all'Assemblea l'elenco di quei Ministri che non hanno risposto alle interrogazioni loro presentate.

PRESIDENTE. Innanzi tutto credo che possiamo accedere alla proposta del collega Perrone Capano, dedicando, a cominciare dalla prossima settimana, una seduta mattutina alle interrogazioni.

In secondo luogo – ed è questa una considerazione mia personale – penso che se l'Assemblea lamenta oggi in forma severa il ritardo nelle risposte scritte alle interrogazioni, ciò sia sufficiente anche senza aderire alla proposta dell'onorevole Lussu. Si tratta, infatti, di riaffermare i poteri di controllo dell'Assemblea sull'azione del Governo. Comunque l'avvertenza è fatta, e spero che i membri del Governo ora presenti se ne faranno portavoce presso i loro colleghi, in modo che da lunedì le risposte scritte comincino ad affluire regolarmente.

Per concludere: se l'Assemblea consente, a cominciare dalla prossima settimana

avremo una seduta mattutina dedicata alle interrogazioni, avvertendo che, a norma del Regolamento, gli interroganti non potranno parlare più di cinque minuti.

(Così rimane stabilito).

Interrogazioni.

PRESIDENTE. Si dia lettura delle interrogazioni pervenute alla Presidenza.

SCHIRATTI, *Segretario*, legge:

«I sottoscritti chiedono di interrogare il Presidente del Consiglio dei Ministri, per sapere se il Governo, anche in omaggio ai principî proclamati in questi giorni dall'Assemblea Costituente coll'approvazione degli articoli del progetto di Costituzione riflettenti l'assistenza sociale, intende sollecitamente accogliere le istanze dell'Unione italiana dei ciechi, riassunte nella mozione approvata dal Consiglio ligure di detta Unione nella seduta del 2 maggio corrente, mozione che gli è stata presentata. *(Gli interroganti chiedono la risposta scritta).*

«CANEPA, PERA».

«I sottoscritti chiedono di interrogare il Ministro dei lavori pubblici, per sapere le ragioni per le quali non sono state iniziate finora le opere relative all'acquedotto dei comuni nolani, già deliberate, e approvate dal Consiglio superiore dei lavori pubblici. *(Gli interroganti chiedono la risposta scritta).*

«CRISPO, RODINÒ MARIO, MAZZA, RICCIO STEFANO».

«Il sottoscritto chiede d'interrogare il Ministro della pubblica istruzione, per sapere se non ritenga opportuno, nella prossima ordinanza per il conferimento dei posti provvisori ai maestri, tenere in particolare conto quegli insegnanti che hanno superato il 40° anno di età ed il 10° anno di anzianità di servizio.

«Pare all'interrogante che una buona soluzione potrebbe essere quella di riservare ogni anno il 10 per cento dei posti provvisori agli insegnanti che si trovino nelle predette condizioni, oppure riconoscere ad essi le stesse prerogative dei reduci, combattenti e similari.

«Fa presente che le nuove disposizioni per i reduci pongono tali insegnanti, che pure hanno dato ormai alla scuola la miglior parte della loro vita e che ormai sono in possesso di una esperienza didattica veramente preziosa, nel grave pericolo di vedersi completamente esclusi dalla scuola.

«Confida che il Ministro troverà il modo per non essere privato del loro prezioso contributo. *(L'interrogante chiede la risposta scritta).*

«BERTOLA».

PRESIDENTE. Le interrogazioni testé lette saranno iscritte all'ordine del giorno e svolte al loro turno, trasmettendosi ai Ministri competenti quelle per le quali si chiede la risposta scritta.

La seduta termina alle 20.

Ordine del giorno per le sedute di lunedì 12 maggio 1947.

Alle ore 10:

1. – *Discussione dei seguenti disegni di legge:*

Approvazione dell'Accordo concluso a Parigi il 10 settembre 1946 tra il Governo italiano ed il Governo egiziano circa il risarcimento dei danni subiti dall'Egitto per effetto delle operazioni militari svoltesi nel suo territorio ed il dissequestro dei beni italiani in Egitto. (17).

Approvazione dell'Accordo internazionale per la costituzione della Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura, concluso a Quebec il 16 ottobre 1945. (8).

2. – Seguito della discussione del progetto di Costituzione della Repubblica italiana.

Alle ore 16:

Seguito della discussione del progetto di Costituzione della Repubblica italiana.