

ASSEMBLEA COSTITUENTE
COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE
TERZA SOTTOCOMMISSIONE
1.

RESOCONTO SOMMARIO
DELLA SEDUTA DI VENERDÌ 26 LUGLIO 1946

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **GHIDINI**

INDICE

Sui lavori della Sottocommissione

PRESIDENTE – COLITTO – TAVIANI – FANFANI – GIUA – NOCE TERESA – MERLIN
ANGELINA – PESENTI – MARINARO – DI VITTORIO – FEDERICI MARIA – SIMONINI.

La seduta comincia alle 10.40.

Sui lavori della Sottocommissione.

PRESIDENTE rileva che la Sottocommissione dovrà occuparsi di materie economiche e sociali attinenti alla Costituzione e che, determinati gli argomenti di studio, dovrà procedere alla nomina dei Relatori e aggiornare i propri lavori.

COLITTO osserva che la Sottocommissione ha il compito di preparare lo schema di quella parte della Costituzione cui è stato dato e può essere conservato il titolo di: «Linee direttive dell'azione economica e sociale dello Stato», titolo ricavato dal decreto istitutivo del Ministero della Costituente 31 luglio 1945, n. 435.

Pensa che la Sottocommissione, per assolvere tale suo compito, debba sottoporre al suo attento e diligente esame le seguenti materie, come del resto è consigliato da molteplici recenti pubblicazioni, che ha tenuto presenti nel predisporre uno schema.

Matrimonio e famiglia. – Il matrimonio e la famiglia sono tenuti nel massimo rilievo in tutti gli ordinamenti politici, quali cellule fondamentali della società e molte Carte costituzionali moderne contengono perciò particolari disposizioni che l'uno e l'altra riguardano. Pensa che sia opportuno seguire lo stesso binario nella preparazione della nostra Costituzione, anche perché l'Italia è fra i Paesi nei quali

la quasi totalità dei cittadini professa la religione cattolica, donde l'impossibilità di evitare affermazioni programmatiche relativamente alla tutela da parte dello Stato del vincolo matrimoniale della famiglia. Sorge peraltro il dubbio se tale materia debba essere studiata dalla terza Sottocommissione o non rientri nella competenza della prima. Lo studio della materia da parte di questa Sottocommissione sarà di vantaggio al lavoro complessivo, per cui propone che esso sia fatto salvo il coordinamento con la prima Sottocommissione.

PRESIDENTE ritiene che il tema «matrimonio e famiglia» entri indubbiamente nella competenza della prima Sottocommissione.

TAVIANI, associandosi al Presidente, è del parere che il problema della famiglia sia di competenza della prima Sottocommissione, in quanto problema non fondamentalmente economico. Che vi siano degli aspetti economici, come quello dell'assistenza, non vi è dubbio, e la questione per tali riflessi potrà essere esaminata anche dalla terza Sottocommissione, ma il problema fondamentale della famiglia, cui ha accennato l'onorevole Colitto e al quale aderisce nella sostanza, è di competenza della prima Sottocommissione.

FANFANI. Evidentemente vi sono temi che confluiscono a più Sottocommissioni, ragione per cui ritiene che si debbano anzitutto catalogare i vari temi che possono rientrare nell'ambito della terza Sottocommissione, indipendentemente dalla preoccupazione che siano esaminati anche dalle altre due Sottocommissioni. Sarebbe, pertanto, necessaria una riunione con la prima Sottocommissione o con la Presidenza della prima Sottocommissione allo scopo di studiare quali aspetti dei temi di competenza mista – come, ad esempio, la famiglia e la scuola – saranno riservati alla prima Sottocommissione e quali alla terza. Una volta addivenuti ad una intesa, la terza Sottocommissione si dovrebbe riunire per ripartire i temi, ormai completamente identificati, fra i singoli Relatori. Si dovrà poi determinare il calendario dei lavori della ripresa, stabilendo il giorno nel quale la ripresa si avrà e l'ordine stesso dei lavori. Si potrebbero anche invitare i Relatori a stendere un breve riassunto delle loro relazioni, da distribuire ai componenti della Sottocommissione, per modo che la ripresa dei lavori possa essere proficua.

GIUA osserva che il compito della terza Sottocommissione è quello di stabilire i diritti e i doveri sociali ed economici. Crede pertanto che il matrimonio non rientri nell'ambito di questa Sottocommissione, secondo quanto, del resto, era stato stabilito nella riunione plenaria della Commissione. Viceversa è evidente che tutto quello che riguarda i diritti sociali ed economici per la difesa della famiglia è materia di questa Sottocommissione.

Quanto poi alla proposta di riunire la prima e la terza Sottocommissione, pensa che si perderebbe del tempo, mentre dal punto di vista pratico e del rendimento dei lavori sarebbe opportuno stabilire oggi uno schema e procedere alla scelta dei Relatori, per le singole materie su cui la Sottocommissione avrà raggiunto un accordo di massima. A tal fine l'onorevole Colitto potrebbe continuare a esporre lo schema che ha preparato.

NOCE TERESA pensa che molti dei problemi, dei quali la Sottocommissione si

dovrà occupare, avranno interferenze con la materia dei diritti e doveri di cui si occupa la prima Sottocommissione. Ciò non impedisce che la terza Sottocommissione esamini questi problemi, in quanto, stabilito un diritto, occorre dire come deve essere garantito. Se, per esempio, nella prima Sottocommissione si afferma il diritto al lavoro, bisogna dire come questo diritto viene garantito. Lo stesso dicasi per i problemi relativi alla famiglia. È necessario, comunque, elaborare uno schema di lavori, salvo poi a riferirne alla prima Sottocommissione o in adunanza plenaria.

PRESIDENTE è d'accordo che vi siano interferenze con i temi trattati dalla prima Sottocommissione, per cui sarà necessario prendere contatti con essa allo scopo di evitare conflitti di competenza, ma intanto si possono esaminare i problemi che appartengono indiscutibilmente alla terza Sottocommissione, nominando i Relatori che possono mettere in luce le eventuali interferenze.

MERLIN ANGELINA ricorda che in una delle prime riunioni plenarie della Commissione si stabilì che le Sottocommissioni avrebbero proceduto nei lavori, salvo poi a prendere contatti fra di loro. Si tratta, ora, di determinare i problemi dei quali deve occuparsi la terza Sottocommissione; dopo di che si potranno prendere accordi con la prima Sottocommissione che elabora i principî relativi ai diritti e ai doveri.

FANFANI avverte che, discutendosi in seno alla Commissione plenaria il problema della suddivisione del lavoro, vennero prospettate due tesi: quella di coloro che volevano affrontare immediatamente le questioni preliminari e quella di coloro che volevano affidare alle Sottocommissioni il primo lavoro. A queste due soluzioni egli ne oppose una terza, suggerendo che le Sottocommissioni dovevano ripartire i loro compiti, portando davanti alla Commissione plenaria quegli argomenti sui quali sarebbe stato necessario sentire il parere delle altre Sottocommissioni.

MERLIN ANGELINA concorda.

PRESIDENTE è del parere che l'onorevole Colitto continui a esporre il suo schema.

COLITTO. In merito al problema del lavoro osserva che non si può dubitare che il lavoro sia oggi un'attività rilevante dal punto di vista economico, giuridico e politico. Esso è infatti un dovere dell'individuo ed è anche un dovere verso la collettività. Di qui i principî basilari miranti alla tutela del lavoro contenuti in quasi tutte le più recenti Carte costituzionali. Si afferma in esse che il lavoro, nelle sue diverse forme, è appunto un dovere sociale; si afferma altresì la libertà del lavoro che si concreta nella libertà di scelta della propria occupazione, salvi i limiti richiesti dal bene comune e l'uguaglianza di fronte alla legge di tutti i fattori della produzione. Genericamente si afferma infine che con legge sarà regolata la protezione del lavoro e quindi il lavoro delle donne e dei fanciulli, l'assicurazione contro le malattie, gli infortuni, la disoccupazione forzata, la vecchiaia, l'invalidità, la morte.

Vedrà anche la Sottocommissione come rispondere al quesito, se accanto al dovere del singolo verso la società di lavorare esista un dovere della società di prestare al singolo occasione di lavoro.

Ritiene che la Sottocommissione, occupandosi del lavoro e del mondo del lavoro

ro, debba occuparsi anche della regolamentazione giuridica dell'ordinamento sindacale e quindi delle associazioni professionali, della libertà sindacale, del contratto collettivo di lavoro e della composizione dei conflitti di lavoro – si provvederà anche qui ai necessari coordinamenti con quanto sarà deliberato dalla seconda Sottocommissione – ed esaminare infine il problema dell'opportunità di rappresentanza di enti professionali ed economici negli organi legislativi dello Stato.

Passando a trattare dell'attività economica, osserva che in questo settore la Sottocommissione, occupandosi dell'organizzazione economica della Nazione, debba affermare la libertà della iniziativa privata, salvi s'intende i limiti, le direttive e i controlli che possono essere ritenuti necessari, ed affermare o negare il diritto dello Stato a regolare o semplicemente a coordinare la vita economica del Paese.

La Sottocommissione dirà inoltre se riterrà opportuno dettare delle linee maestre in materia agraria e industriale, affrontare cioè la questione del problema agrario, industriale e bancario e fissare le linee direttive della futura legislazione in materia. Ritieni che questo settore possa comprendere anche l'attività cooperativistica e forse potrebbe rientrarvi anche lo studio del sistema tributario.

In merito alla proprietà, rileva che non v'è dubbio che la Costituzione debba occuparsi del diritto di proprietà inteso come potere privato di libero godimento dei beni. Tale diritto è per lo più accompagnato dal diritto all'indennizzo nel caso che lo Stato debba, per necessità o pubblica utilità, ricorrere ad espropriazioni di beni privati. A tal proposito la Sottocommissione esaminerà fino a qual punto debba ritenersi che la proprietà continui ad essere il tradizionale diritto sacro ed inviolabile o abbia anche una funzione di natura sociale.

In relazione all'assistenza sociale la Sottocommissione dovrà occuparsi dell'assistenza ai bisognosi attraverso asili, istituzioni di beneficenza ecc., non solo per quel senso di solidarietà che va sempre più espandendosi, ma per l'importanza che ha per la Nazione il lenire le miserie che possono trasformarsi in pericoli sociali. Bisognerà fissare le linee programmatiche che costituiranno un saggio equilibrio tra quella che è la carità privata e la cosiddetta carità legale.

PESENTI osserva che non si può fare una Carta costituzionale che sia uno zibaldone di norme particolari; essa deve contenere soltanto i principali temi, mentre la Costituente dovrà anche interessarsi di problemi particolari con leggi speciali, così come è avvenuto in Francia (ad esempio: nazionalizzazione di determinate industrie). Pur ammettendo che gli argomenti principali sono quelli testé esaminati, rileva che la impostazione dovrà essere diversa. Occorre vedere come sarà concepito nella Carta costituzionale il diritto di proprietà, in quanto da questo deriverà la struttura del nuovo Stato italiano. Si parla del diritto del lavoro, ma ci sarà anche un diritto al lavoro. Stabilendo pure questo secondo principio, ne deriverà un'altra concezione dell'assistenza, in quanto non si tratterà di assistenza ai bisognosi, ma di un diritto che ha il cittadino allorché non può lavorare, il diritto cioè alla vita. Rileva che tale problema è stato esaminato a fondo dalla Commissione del Lavoro del Ministero della Costituente; lo studio fatto allora sarà presto pubblicato.

Una volta stabiliti i temi principali decorre vedere fino a qual punto i membri

della Sottocommissione siano d'accordo sui singoli istituti. È del parere che si debbano pertanto stabilire subito i principî fondamentali.

PRESIDENTE rileva che alcuni temi potrebbero avere interferenze con altri affidati alle altre due Sottocommissioni. In un primo tempo si era stabilito di prendere contatti con la prima Sottocommissione (non con la seconda che ha una materia a sé stante); successivamente si è deliberato di rinviare questi contatti ad un momento successivo, quando cioè, affidati i compiti ai singoli Relatori, dalle relazioni emergeranno eventuali interferenze.

A suo avviso i lavori si possono dividere in due categorie: l'una riguardante la materia economica e l'altra quella sociale. Nella prima rientrerebbero il diritto dei cittadini all'esistenza, l'iniziativa individuale, i controlli dello Stato, la proprietà, il problema della terra e questioni connesse, come la distribuzione, l'utilizzazione, il dovere di coltivarla, l'espropriazione; la piccola proprietà, i consorzi tra i diversi proprietari ecc.

Nella seconda rientrerebbero il diritto del lavoro e il diritto al lavoro, l'assistenza, la previdenza sociale, la protezione della donna e del fanciullo, lo sciopero, l'organizzazione sindacale, la rappresentanza ecc.

Questi sono i temi che sono strettamente di competenza della Sottocommissione; per tutti gli altri occorrerà prendere contatti con le altre Sottocommissioni. Ritiene opportuno limitarsi per ora alle prime due grandi categorie di argomenti.

GIUA richiama l'attenzione sul seguente schema da lui predisposto: «Diritti della personalità umana, difesa della dignità della persona, protezione dell'individuo e della famiglia, dovere della Repubblica di combattere la tubercolosi, la malaria e le malattie veneree, protezione fisiologica della donna e del fanciullo, la donna in quanto madre e lavoratrice, controllo e assistenza sanitaria delle fabbriche, igiene del lavoro, azione sindacale, riconoscimento giuridico dei sindacati, direzione e controllo delle imprese, consigli di gestione, diritto di sciopero nell'ambito della legge, invalidità e vecchiaia, diritto di assistenza e sua garanzia, diritti dell'istruzione e dell'educazione, doveri dello Stato per l'organizzazione dell'insegnamento pubblico, convitti nazionali per i figli dei lavoratori, diritto di proprietà, doveri del cittadino per la partecipazione alle spese pubbliche».

PRESIDENTE vorrebbe invitare i due proponenti onorevoli Giua e Colitto a distinguere la parte esclusivamente di pertinenza di questa Sottocommissione dalla parte che può essere oggetto di discussione anche delle altre Sottocommissioni.

TAVIANI è nel complesso favorevole alla visione schematica, così come l'ha prospettata l'onorevole Giua, in quanto si fonda sui diritti della persona e sul lavoro, sulla proprietà e sull'istruzione.

Si potrebbero, a suo parere, trattare anche gli aspetti economici della famiglia. Vuol dire che se vi saranno delle posizioni di contrasto con la prima Sottocommissione, si potrà raggiungere l'accordo.

Intanto sarebbe opportuno fissare alcuni punti, sui quali riferirebbero i Relatori. Se poi si voglia seguire un altro metodo di lavoro, si potrebbe incaricare un Relatore di riferire su quello che dicono le Costituzioni europee, un altro su quello che di-

cono le Costituzioni americane; un terzo di studiare i problemi più controversi, secondo le diverse correnti.

MARINARO pensa che la Sottocommissione debba fissare dei grandi temi intorno ai quali si dovrebbe svolgere il lavoro. Durante le successive discussioni si avrebbe la possibilità di scendere nei particolari e di elaborare lo studio di ogni singolo problema.

Esprime l'avviso che i temi da esaminare e discutere sono quattro: 1°) proprietà immobiliare, sua funzione sociale e sue finalità; 2°) organizzazione del lavoro: diritti e doveri del lavoratore; 3°) economia dello Stato e sistema tributario; 4°) credito e commercio interni e internazionali.

Crede che intorno a questi quattro temi la Commissione abbia la possibilità di svolgere un proficuo lavoro.

DI VITTORIO è d'accordo che compito della Sottocommissione è quello di fissare alcuni principî fondamentali, ai quali poi il legislatore deve ispirarsi. Sotto questo aspetto pensa che lo schema presentato dall'onorevole Giua sia degno di considerazione, né crede vi sia da preoccuparsi se determinati aspetti della stessa materia siano trattati dalla prima Sottocommissione.

È del parere che occorra anzitutto affermare il diritto al lavoro. Si dovrebbero precisare alcuni principî ai quali deve ispirarsi il diritto del lavoro, e pensa che un aspetto del diritto del lavoro debba essere la libertà sindacale, della quale una manifestazione è il diritto di sciopero.

FEDERICI MARIA è del parere che non sia conveniente rinunciare a certi temi o avocarli tutti alla terza Sottocommissione. Al momento opportuno e specialmente in sede di adunanza generale si determinerà più specificatamente la fissazione dei temi.

FANFANI pensa che molti di questi argomenti troveranno appena una parola o poco più nel progetto di Costituzione. Vi saranno poi le leggi che accompagneranno a mo' di appendice la Costituzione. Ove si tenga presente che la Sottocommissione deve assolvere a due compiti: identificare immediatamente la materia della Costituzione per quanto riguarda gli aspetti economici e sociali di problemi che sono anche trattati dalle altre Sottocommissioni, e porre a sé la questione se non convenga procedere anche alla formulazione di alcune leggi fondamentali, senza le quali la Costituzione sarebbe un magnifico vestito che non si sa su quale corpo adattare, se ne deduce che molti dubbi si chiariscono automaticamente.

Crede quindi che si possano identificare alcuni temi generali intorno ai quali i nostri Relatori dovranno intrattenersi, e cioè:

1°) Aspetti economici e sociali del godimento del diritto alla vita. Il Relatore che tratterà le condizioni che permettono il pieno godimento del diritto al vita, naturalmente dovrà esprimere la sua opinione sui risultati della legislazione costituzionalistica.

2°) Aspetti economici e sociali del godimento del diritto all'espansione personale dei cittadini della nuova Repubblica italiana, e cioè: del diritto ad istruirsi; del diritto a muoversi all'interno e all'esterno del Paese; dell'esercizio professionale.

3°) Infine diritto di godere dei propri guadagni. Si tratterà di vedere fino a che punto l'individuo potrà godere di questi diritti in funzione del diritto di proprietà. Da considerare sono anche i diritti relativi ai beni strumentali, il diritto di trasmettere questi beni, ecc.; inoltre, gli aspetti economici e sociali del godimento dei diritti di associazione. Anche i problemi del commercio internazionale cadono qui, ed un altro aspetto da considerare è quello che riguarda l'associazione sindacale a scopo di difesa del diritto al lavoro; il problema della famiglia, nei suoi aspetti economico-sociali, e bisognerà vedere come lo Stato dovrà e potrà intervenire per consentire la garanzia del godimento pieno di questi diritti.

Lo schema che propone è relativamente semplice. Le relazioni dovranno avere anche per guida le Costituzioni preesistenti e potranno utilizzare tutto il lavoro fatto in precedenza, tutti i dati di fatto raccolti.

Nel caso in cui il Relatore non trovi sufficiente la materia che ha a disposizione potrà formulare nuove ipotesi e proporre altre formulazioni. Poi si vaglieranno i diversi punti di vista e si cercherà di arrivare ad una soluzione adatta ai problemi inerenti alla Costituzione che la Sottocommissione si accinge ad impostare.

TAVIANI. Resta bene inteso che questi temi sono connessi tra loro e debbono essere affrontati sotto diversi punti di vista; per esempio, l'argomento della proprietà è considerato anche sotto l'aspetto del controllo da parte dello Stato.

DI VITTORIO crede che il diritto di proprietà debba essere affrontato insieme al tema che riguarda le funzioni della proprietà.

NOCE TERESA pensa che non sia stato prospettato il problema del riconoscimento da parte della Repubblica italiana della funzione sociale della maternità, che non è soltanto un problema riguardante la famiglia, ma anche l'infanzia intesa in senso generale, poiché la maternità non dev'essere considerata soltanto in funzione della famiglia, ma anche dello Stato, appunto perché è un problema di natura sociale.

PRESIDENTE invita l'onorevole Fanfani a formulare lo schema che ha illustrato.

FANFANI propone il seguente schema:

1°) garanzie economico-sociali del diritto alla vita (dovere sociale del lavoro e diritto al lavoro; diritto all'assistenza);

2°) garanzie economico-sociali del diritto all'affermazione della personalità del cittadino (diritto all'istruzione e all'educazione; diritto di migrazione; diritto di esercizio professionale; diritto di proprietà);

3°) aspetti economico-sociali del diritto di associazione (intrapresa economica, azione sindacale);

4°) garanzie economico-sociali per Resistenza della famiglia. (Il Relatore vedrà se in questo tema può essere compreso l'aspetto sociale dell'infanzia a cui accennava l'onorevole Noce);

5°) controllo sociale della vita economica.

SIMONINI desidera chiedere se nel primo punto di questo schema rientri anche il concetto che «nessuno ha il diritto di vivere nella Repubblica se non lavora».

PRESIDENTE osserva che su questo tutti sono perfettamente d'accordo. Pone ai voti lo schema proposto dall'onorevole Fanfani.

(È approvato).

SIMONINI propone che l'esame di ciascun argomento dello schema approvato sia fatto da più Relatori; così, ad esempio, il punto terzo relativo agli aspetti economico-sociali del diritto di associazione, comprende l'intrapresa economica e l'azione sindacale, sulle quali potranno riferire due Relatori.

TAVIANI non è favorevole alla proposta Simonini, in quanto pensa che il Relatore debba preoccuparsi non di fare una relazione accademica o scientifica, ma invece giungere a formulazioni suscettibili di essere approvate dall'insieme delle correnti che formano l'Assemblea Costituente. Pertanto egli dovrà avere contatti con gli amici degli altri gruppi.

FANFANI è del parere che il Relatore debba essere un elencatore di termini obiettivi del problema, o di dubbi, o di ipotesi, o di interrogativi che da questi termini scaturiscono, al fine di formulare uno o vari articoli della Costituzione. Sarà, peraltro, molto utile che il Relatore faccia pervenire il testo della relazione a tutti i componenti della Sottocommissione qualche giorno prima della ripresa dei lavori.

MARINARO crede che non sia difficile fondere i vari argomenti e nominare tre Relatori soltanto, ciascuno in rappresentanza dei tre maggiori partiti che costituiscono la Sottocommissione. Eventualmente vi potrà essere un Relatore di minoranza.

TAVIANI ritiene che su certi problemi si potrà essere d'accordo o in disaccordo indipendentemente dai partiti. Non sono questioni politiche, ma concettuali.

PRESIDENTE pone ai voti le due proposte di nominare tre Relatori soltanto o più Relatori per ciascun argomento.

La Sottocommissione decide di nominare più Relatori secondo l'importanza degli argomenti. Dopo uno scambio di vedute la designazione dei Relatori avviene in base alla seguente ripartizione di materie:

1°) Garanzie economico-sociali del diritto alla vita: dovere sociale del lavoro e diritto al lavoro, *Relatore* COLITTO; diritto all'assistenza, *Relatore* TOGNI.

2°) Garanzie economico-sociali del diritto all'affermazione della personalità del cittadino: diritto all'istruzione e alla educazione; diritto di migrazione; diritto di esercizio professionale, *Relatore* GIUA; diritto di proprietà, *Relatore* TAVIANI.

3°) Aspetti economico-sociali del diritto di associazione: intrapresa economica, *Relatore* PESENTI, per la parte economica, *Collaboratore* DOMINEDÒ, per la parte giuridica; azione sindacale, *Relatore* Di VITTORIO, *Collaboratori* RAPELLI e SIMONINI.

4°) Garanzie economico-sociali per l'assistenza della famiglia, *Relatrice* MERLIN, *Correlatrici* FEDERICI e NOCE.

5°) Controllo sociale della vita economica, *Relatore* FANFANI, *Collaboratore* LOMBARDO.

PRESIDENTE avverte che la Sottocommissione sarà convocata a domicilio fra il 20 e il 25 agosto.

La seduta termina alle 13.40

Erano presenti: Colitto, Di Vittorio, Dominedò, Fanfani, Federici Maria, Ghidini, Giua, Lombardo, Marinaro, Merlin Angelina, Noce Teresa, Pesenti, Rapelli, Simonini, Taviani.

È intervenuto, autorizzato: Canevari.

Assenti giustificati: Molè, Paratore, Togni.