

**ASSEMBLEA COSTITUENTE**  
**COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE**  
**TERZA SOTTOCOMMISSIONE**  
**24.**

**RESOCONTO SOMMARIO**  
DELLA SEDUTA ANTIMERIDIANA DI VENERDÌ 11 OTTOBRE 1946

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **GHIDINI**

**INDICE**

**Comunicazioni del Presidente**

PRESIDENTE

**Sui lavori della Sottocommissione**

MERLIN ANGELINA – PRESIDENTE – TAVIANI.

**Intrapresa economica** (*Seguito della discussione*)

PRESIDENTE – PESENTI, *Relatore* – PARATORE – TAVIANI – GIUA – COLITTO – CORBI – MERLIN ANGELINA – MARINARO – FANFANI.

**Diritto di associazione e ordinamento sindacale** (*Discussione*)

PRESIDENTE – PESENTI – GIUA – FANFANI – PARATORE – CANEVARI – COLITTO – TAVIANI.

**La seduta comincia alle 10.20.**

**Comunicazioni del Presidente.**

PRESIDENTE comunica che è rientrato a far parte della Sottocommissione l'onorevole Pesenti, che era stato temporaneamente sostituito dall'onorevole Corbi.

**Sui lavori della Sottocommissione.**

MERLIN ANGELINA propone di intensificare al massimo i lavori della Sottocommissione, anche con sedute notturne, diminuendo invece il numero delle giornate di riunione, onde permettere ai componenti della Sottocommissione di parte-

cipare alla campagna per le elezioni amministrative, attualmente in atto, dando così loro il modo di svolgere nel Paese la necessaria opera di persuasione.

PRESIDENTE, premesso che i lavori per la Costituzione devono avere la precedenza su qualsiasi altra attività, non ritiene che il lavoro della Sottocommissione possa intensificarsi ulteriormente, dato che già sono state fissate due sedute giornaliere.

TAVIANI propone che sia limitato a quindici minuti il tempo assegnato ad ogni oratore.

PRESIDENTE non crede che si possano fissare dei limiti di tempo agli oratori, perché la pratica ha dimostrato che tali limiti non si sono mai potuti rispettare.

### **Seguito della discussione sull'intrapresa economica.**

PRESIDENTE ricorda che nella precedente riunione tutti si erano dichiarati favorevoli, per evidenti finalità, all'intervento dei lavoratori nella gestione delle aziende. Si tratta ora di vedere se questo diritto dei lavoratori debba essere articolato nella Costituzione, in modo da tracciare una via che impegni il legislatore futuro, ovvero possa essere consacrato in linea di principio, lasciando libertà alla legislazione ordinaria di fissarne il contenuto e i limiti.

Invita l'onorevole Pesenti ad illustrare il suo punto di vista.

PESENTI, *Relatore*, ritiene che la Costituzione debba limitarsi soltanto ad un principio fondamentale, cioè all'affermazione che al lavoratore è riconosciuto il diritto di partecipare alla direzione dell'impresa. Per direzione intende sia il Consiglio di amministrazione, che la direzione generale, o qualsiasi altro organismo dell'impresa. La Carta costituzionale non può, infatti, entrare nel campo della legislazione particolare, senza rischiare da un lato di diventare affetta da elefantiasi e dall'altro di affermare criteri che inevitabilmente, col mutare delle situazioni, saranno soggetti a revisione a breve scadenza.

Il nuovo principio che la Costituzione deve affermare in questo campo è che la direzione dell'impresa non è più affidata esclusivamente al proprietario, ma che in essa viene ammessa la partecipazione delle forze del lavoro. I particolari di applicazione di questo principio saranno di competenza della futura Assemblea legislativa, in seno alla quale ciascuno cercherà di far prevalere il proprio punto di vista.

PARATORE condivide il punto di vista dell'onorevole Pesenti, che la Costituzione debba limitarsi all'affermazione del principio intorno al quale vi è già un consenso unanime. Anche l'uomo più retrogrado deve oggi ammettere che il rapporto fra il lavoratore e la direzione dell'azienda non può limitarsi al salario, ma che è necessario, invece, arrivare alla collaborazione, nell'interesse dell'azienda e dell'economia del Paese. Preferirebbe soltanto che nell'articolo si parlasse di «gestione» invece che «direzione».

PRESIDENTE ricorda le varie proposte in materia. Una è quella contenuta nella

relazione dell'onorevole Pesenti così formulata: «Per garantire lo sviluppo economico del Paese e per assicurare nell'interesse nazionale l'esercizio del diritto e delle forme di proprietà previste dalla legge, lo Stato assicura al lavoratore il diritto di partecipare alle funzioni di direzione dell'impresa, siano esse aziende private, pubbliche o sotto il controllo della Nazione».

Vi è poi la proposta dell'onorevole Lombardo: «È diritto dei lavoratori di partecipare con propri organi e propri rappresentanti alla conduzione delle imprese in cui prestano la loro opera».

Infine vi è quella della relazione dell'onorevole Di Vittorio, che è del seguente tenore: «Ai lavoratori di aziende di ogni genere, aventi almeno 50 dipendenti, è riconosciuto il diritto di partecipare alla gestione dell'azienda mediante appositi Consigli di gestione, le cui norme costitutive ed i cui compiti saranno fissati dalla legge».

Tutti questi articoli si trovano nell'ordine di idee indicato dagli onorevoli Paratore e Pesenti: affermare cioè il principio, senza impegnare l'avvenire in particolari determinazioni.

D'accordo con l'onorevole Giua, propone la formula seguente che ritiene riassuntiva del pensiero di tutti:

«È diritto dei lavoratori partecipare con propri delegati alla conduzione delle aziende ove prestano la loro opera.

La legge stabilisce i limiti di applicazione del diritto, la costituzione e le attribuzioni dell'organo a ciò predisposto».

Fa presente che nella formulazione proposta si è evitato di proposito di parlare in modo specifico di consigli di gestione, o di usare altri termini, per non pregiudicare quella che potrà essere fa futura denominazione.

PESENTI, *Relatore*, osserva che tale formulazione è soggettiva, in quanto riguarda il riconoscimento di un diritto al lavoratore, mentre quella da lui proposta è oggettiva, riferendosi ad un interesse generale dello Stato e non al diritto del singolo.

TAVIANI concorda sul principio di non scendere nei dettagli, in quanto la situazione nel campo industriale è talmente mutevole da non poter legare un testo costituzionale a fattori contingenti. Riconosce la fondatezza dell'osservazione dell'onorevole Pesenti, perché se da un lato quello che importa è il diritto del lavoratore, dall'altro è evidente che la meta finale deve essere il bene comune. Compito della Sottocommissione sarebbe, in questo caso, di conciliare l'interesse particolare del lavoratore, ed il suo conseguente diritto, con l'interesse generale della collettività.

Accetterebbe quindi la formulazione soggettiva Ghidini-Giua, inserendo nella prima parte anche l'elemento oggettivo dell'articolazione Pesenti, non parlando però né di conduzione, né di direzione, ma semplicemente di gestione. Semplificherebbe, poi, la seconda parte, su cui particolarmente dichiara di concordare, nel mo-

do seguente: «La legge determina i modi e i limiti di applicazione del diritto».

PARATORE dichiara di essere d'accordo.

PESENTI, *Relatore*, concorda, pur ritenendo che in tal modo si verrebbe ad appesantire il testo della Costituzione.

GIUA ritiene che la prima parte della formulazione proposta dall'onorevole Pesenti non sia adatta per una Costituzione; per questo motivo, d'accordo col Presidente, ha proposto la nuova formulazione che riassume, in sintesi, articoli di altre costituzioni moderne. Concorde, invece, con la seconda parte di tale formulazione e, pur rilevando che il termine «conduzione» potrebbe essere accettato, non si dimostra contrario a parlare di gestione.

PRESIDENTE dichiara di aderire alle osservazioni dell'onorevole Giua.

PESENTI, *Relatore*, per introdurre un elemento oggettivo nella dizione Ghidini-Giua direbbe: «Lo Stato assicura al lavoratore il diritto di partecipare, ecc.».

PRESIDENTE concorda.

COLITTO si associa all'onorevole Giua, perché ritiene che non sia il caso di indicare nella Costituzione le finalità per le quali un diritto si afferma. Non vede, poi, una sostanziale differenza fra le formulazioni degli onorevoli Pesenti e Ghidini. Pensa, pertanto, che, eliminata l'enunciazione delle predette finalità, si possa inserire nella Costituzione un articolo in materia, adottandosi o la formula dell'onorevole Ghidini, o quella dell'onorevole Pesenti. Solo sostituirebbe il termine «conduzione» con «gestione».

CORBI preferirebbe «gestione» perché è un termine che è entrato ormai nell'uso comune.

MERLIN ANGELINA si associa all'onorevole Colitto, in quanto non vede la ragione per cui si debba parlare di diritti oggettivi e soggettivi. Ritiene necessario far prevalere il principio che si debbano affermare i diritti del lavoro, comprendendo in essi sia quelli del lavoratore, che quelli della collettività.

MARINARO ricorda che nella penultima seduta fu presentato un ordine del giorno dell'onorevole Fanfani in cui erano fissati i criteri ai quali avrebbe dovuto informarsi la discussione successiva. Si chiede se la Sottocommissione intenda o meno abbandonare tale ordine del giorno.

Ritiene che tutti siano d'accordo sulla opportunità di accordare alle classi lavoratrici il diritto ai rendersi conto dell'andamento delle industrie e di controllarle, ma ritiene parimenti opportuno indicare la forma di tale controllo che, a suo avviso, senza dar luogo ad inconvenienti, potrebbe giovare al consolidamento ed al migliore sviluppo della produzione ed esercitare un'azione regolatrice e pacificatrice fra capitale e lavoro. Ciò premesso, propone il seguente articolo: «Tutte le imprese industriali sono sottoposte a controllo tecnico ed amministrativo da parte dei lavoratori maggiormente interessati e raccolti in sindacati di categoria addetti all'industria. La legge determinerà le forme, i modi ed i limiti di tale controllo».

PRESIDENTE esprime l'avviso che la formulazione proposta dall'onorevole Marinaro, parlando solo di imprese industriali e di un controllo tecnico ed amministrativo da parte dei lavoratori «maggiormente interessati», iscritti nei sindacati in-

dustriali, limiti alquanto la portata della disposizione.

COLITTO sopprimerebbe nell'articolo Ghidini-Giua le parole «con propri delegati», essendo già questa una precisazione che dovrebbe essere riservata alla legge ordinaria.

PARATORE si dichiara contrario all'articolo dell'onorevole Marinaro, principalmente perché dalla collaborazione si passa al controllo, che è una forma anch'essa di collaborazione, ma assai pericolosa. Forse l'onorevole Marinaro ha creduto di attenuare la portata della disposizione, mentre, piuttosto che limitarla, si verrebbero a creare infinite complicazioni, specialmente dal punto di vista tecnico.

Ricorda che, nell'altro dopo-guerra, dopo la famosa occupazione delle fabbriche, la Commissione paritetica, istituita da Giolitti, fra la Confederazione del lavoro e la Confederazione dell'industria, non essendo giunta, come era prevedibile, ad un accordo, ognuno dei due organi presentò un progetto con relativa relazione. La Confederazione bianca presentò, a sua volta, un progetto di legge che era il più estremista, arrivando all'azionariato sociale, alla partecipazione agli utili ed alla possibilità per i lavoratori di giungere col tempo anche alla proprietà dell'azienda. Benché questi tre progetti e relative relazioni fossero stati presentati alla Camera, unitamente al progetto del Capo del Governo, nessuna delle parti interessate chiese che il proprio progetto fosse messo all'ordine del giorno. Questo sta a dimostrare la difficoltà e la complessità del problema, tenendo anche presente che qualunque formulazione può rappresentare una limitazione a destra o a sinistra.

Esprime l'avviso che con lo sviluppo industriale di oggi, il problema potrebbe essere utilmente risolto sulla base di una collaborazione nella gestione, da attuarsi anche gradualmente:

Riconosce la difficoltà di fissare il modo; come questa collaborazione possa esplicarsi, ma ritiene che un'utile base possa trovarsi nell'esperienza delle Commissioni interne che hanno già dato risultati favorevoli sia dal punto di vista tecnico, che amministrativo.

I consigli di gestione possono essere utili e dovranno essere liberamente eletti, ma difficilissima cosa sarà fissarne la facoltà e i modi di composizione. Quanto alla partecipazione ai consigli di amministrazione, ricorda che nella migliore delle ipotesi i rappresentanti dei lavoratori hanno fatto la figura di comparse.

Prega il collega Marinaro di considerare queste sue osservazioni, che sono frutto dell'esperienza di un vecchio parlamentare ed anche dell'esperienza industriale quotidiana.

MARINARO è spiacente di trovarsi in disaccordo su questo argomento con un maestro in materia, quale l'onorevole Paratore. In verità, ritiene che la sua formula attenni, piuttosto che aggravare la situazione. Infatti quando si dice che i rappresentanti delle classi lavoratrici hanno il diritto di partecipare alla gestione dell'azienda, si dà ai lavoratori il diritto di partecipare anche ai consigli di amministrazione, con voto deliberativo; almeno secondo le intenzioni dei democristiani.

La sua formula invece tende a precisare che la collaborazione dei lavoratori debba limitarsi soltanto al controllo tecnico e amministrativo, come del resto era

previsto, se non erra, nel progetto di legge presentato dall'onorevole Giolitti dopo l'occupazione delle fabbriche.

Data l'attuale situazione, la quale non consente più di negare ai lavoratori la conoscenza dello svolgimento dell'industria, dei risultati dell'esercizio e delle ultime conquiste tecniche, ritiene che tutti potrebbero essere d'accordo sulla necessità di un controllo tecnico ed amministrativo, per consentire ai lavoratori di intervenire tempestivamente e di dare i necessari suggerimenti, al fine di migliorare l'industria. Invece la partecipazione alla gestione dell'azienda può essere una facoltà di assai più ampia portata, che non era prevista nemmeno dal progetto Giolitti del 1921.

Comunque se, in seguito alle osservazioni dell'onorevole Paratore, la Commissione ritiene che la formula di partecipazione alla gestione attenui, piuttosto che aggravare, la situazione dell'industria, si dichiara anche egli favorevole a tale soluzione. Conferma però il suo punto di vista, che cioè sarebbe stato preferibile precisare, in sede costituzionale, il diritto dei lavoratori al solo controllo tecnico-amministrativo, delimitando così il campo al futuro legislatore per la regolamentazione di tutta questa delicata materia.

PARATORE ribadisce il concetto che nell'interesse di una azienda sia molto più utile la collaborazione che il controllo, il quale, potendo esplicarsi anche col veto, potrebbe causare il caos nell'industria. È necessario, invece, creare, nell'interesse dell'azienda, una collaborazione pacifica che in un domani può anche arrivare alla parte tecnica.

MARINARO non è d'accordo che il controllo si possa risolvere anche in un veto; ma ad ogni modo dichiara di ritirare il suo articolo.

FANFANI è convinto, nonostante le gravi difficoltà alle quali accennava l'onorevole Paratore, che la strada del progresso sociale ed economico sia ancora indicata dal complesso dei progetti presentati nel 1921 ed in base ai quali bisognava allora, e bisogna ora, spianare la strada alla partecipazione integrale dei lavoratori all'azienda.

Per questo motivo nell'ultima riunione aveva prospettato l'opportunità che nella Costituzione non si precludesse la strada ad uno sviluppo della legislazione in quel senso. A tale proposito, l'espressione «gestione» sembrandogli di significato troppo esclusivo, pregherebbe di trovare un termine più lato.

Domanda, infine, se la Commissione ritenga superfluo specificare che trattasi di lavoratori «di ogni categoria».

GIUA non ritiene necessaria tale specificazione.

PARATORE fa presente la difficoltà di trovare una espressione diversa di «gestione». Personalmente è convinto che tale termine sia il più completo.

PRESIDENTE in relazione alle varie proposte, ritiene che l'articolo potrebbe essere così formulato: «Lo Stato assicura il diritto dei lavoratori di partecipare alla gestione delle aziende ove prestano la loro opera. La legge stabilisce i modi e i limiti di applicazione del diritto».

COLITTO, per eufonia, modificherebbe così l'ultima parte: «La legge stabilisce i modi e i limiti di tale partecipazione».

PRESIDENTE, non variando il significato, preferisce la dizione dianzi proposta. Mette ai voti l'articolo.

FANFANI dichiara di votare l'articolo e di approvarne la terminologia, intendendo, però – (e gli sembra che molti consentano con lui) – che la parola «gestione» non precluda ogni altro modo di partecipazione alla vita attiva delle imprese e che riguardi i lavoratori di ogni categoria.

TAVIANI si associa interamente alla dichiarazione dell'onorevole Fanfani.  
(L'articolo è approvato all'unanimità).

### **Discussione sul diritto di associazione e sull'ordinamento sindacale.**

PRESIDENTE, in assenza del Relatore Assennato e del Correlatore Rapelli, ravvisa l'opportunità di prendere in esame gli articoli proposti degli onorevoli Di Vittorio, già Relatore, e Rapelli, Correlatore.

Il primo articolo proposto dall'onorevole Di Vittorio è il seguente:

«Il diritto di associazione è riconosciuto a tutti i cittadini d'ambo i sessi ed agli stranieri residenti legalmente sul territorio nazionale, senza distinzione di razza.

«Tale diritto è garantito dalla legge e non potrà essere limitato dagli scopi politici, sociali, religiosi o filosofici che persegue l'associazione».

Il primo articolo proposto dall'onorevole Rapelli è il seguente:

«È garantito ad ognuno, ed a tutte le professioni, la libertà di associazione per la difesa ed il miglioramento delle condizioni di lavoro e della vita economica».

PESENTI formulerebbe così l'articolo:

«Il diritto di associazione è riconosciuto a tutti indipendentemente e senza distinzioni di nazionalità».

GIUA ricorda che sullo stesso argomento la prima Sottocommissione ha approvato il seguente articolo:

«Il diritto di associarsi senza autorizzazione e per fini che non contrastino con la legge penale è riconosciuto a tutti. Le associazioni che perseguono fini politici mediante una organizzazione militare sono vietate».

FANFANI fa presente che, secondo le intenzioni dell'onorevole Di Vittorio, il diritto di associazione sindacale deve essere bensì compreso nel quadro del diritto di associazione in genere, ma con una particolare specificazione, conseguente alle caratteristiche che ne determinano l'essenza.

Propone il seguente comma da aggiungere alla fine dell'articolo già approvato dalla prima Sottocommissione sul diritto di associazione:

«Il diritto di associazione per la tutela dei propri interessi economici e

professionali è riconosciuto a tutti coloro i quali partecipano all'attività economica».

Tale norma, non facendo particolari specificazioni, sottintende, a suo giudizio, che il diritto di associarsi sindacalmente è riconosciuto non soltanto ai cittadini italiani, ma anche agli stranieri, e comunque in assoluta indipendenza da presupposti di sesso o di razza.

PARATORE nota che nella formula proposta dall'onorevole Fanfani, non risultando specificato il carattere sindacale, dovrebbe presumersi che la norma potesse applicarsi anche ad associazioni, ad esempio, di esportatori, le quali, pure se rivolte alla tutela di interessi economici collettivi, non rivestono però le caratteristiche di associazioni sindacali.

CANEVARI concorda.

COLITTO afferma che, a suo giudizio, il termine «professionale» equivale a «sindacale». È convinto che il medesimo concetto che l'onorevole Fanfani vuole affermare possa essere reso più sinteticamente mediante la seguente formulazione: «L'associazione professionale (o sindacale) è libera».

TAVIANI non concorda. Le associazioni di utenti, ad esempio, non sono organizzazioni professionali, per quanto perseguano la tutela di interessi economici collettivi. Parlerebbe quindi di associazioni professionali e sindacali.

COLITTO risponde che le associazioni di utenti non sono associazioni professionali.

PESENTI propone: «L'associazione per la tutela degli interessi economici è libera».

TAVIANI, fondendo le proposte Fanfani e Pesenti, l'articolo potrebbe essere così formulato:

«L'associazione per la tutela dei propri interessi economici e professionali è libera».

CANEVARI direbbe: «L'associazione per la tutela dei propri interessi economici professionali e sindacali è libera».

PRESIDENTE assicura che delle varie proposte sarà dato atto a verbale. Deve tuttavia rinviare ogni decisione, data l'assenza dei due Relatori. Apre intanto la discussione sull'articolo 2 della relazione Di Vittorio, di cui dà lettura:

«Il lavoro è la base della vita e dello sviluppo della società nazionale. Lo Stato dovrà garantire per legge una efficace protezione sociale dei lavoratori manuali ed intellettuali. I sindacati dei lavoratori, quali organi di auto-difesa e di tutela dei diritti e degli interessi economici professionali e morali dei lavoratori, sono riconosciuti enti di interesse collettivo».

PESENTI domanda quale sia il significato della espressione «enti di interesse collettivo».

COLITTO esprime l'avviso che sarebbe più opportuno rimandare la discussio-



ne a quando saranno presenti i Relatori. Ad ogni modo ritiene inutile precisare nella Costituzione la natura giuridica delle associazioni professionali, perché le stesse saranno o meno, enti di diritto pubblico, a seconda della legislazione che disciplinerà la materia e, quindi, a seconda dei compiti che avranno e dei controlli cui saranno sottoposte.

PRESIDENTE rinvia la discussione al pomeriggio alle 17.

### **La seduta termina alle 11.15.**

*Erano presenti:* Canevari, Colitto, Fanfani, Federici Maria, Ghidini, Giua, Marinaro, Merlin Angelina, Paratore, Pesenti, Taviani.

*Era presente autorizzato l'onorevole:* Corbi.

*Erano assenti:* Assennato, Lombardo, Noce Teresa, Rapelli, Togni.

*In congedo:* Dominedò, Molè.