

ASSEMBLEA COSTITUENTE
COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE
TERZA SOTTOCOMMISSIONE
32.

RESOCONTO SOMMARIO
DELLA SEDUTA ANTIMERIDIANA DI GIOVEDÌ 17 OT-
TOBRE 1946

PRESIDENZA DEL DEPUTATO **GIUA**

INDICE

Comunicazioni del Presidente

PRESIDENTE.

Diritto di associazione e ordinamento sindacale (*Seguito della discussione*)

PRESIDENTE – DI VITTORIO, *Relatore* – MOLÈ – RAPELLI, *Correlatore* – MARINARO – TOGNI – MERLIN ANGELINA – NOCE TERESA – DOMINEDÒ.

La seduta comincia alle 10.20.

Comunicazioni del Presidente.

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

Seguito della discussione sul diritto di associazione e sull'ordinamento sindacale.

PRESIDENTE riassume la discussione svoltasi nelle precedenti riunioni e invita l'onorevole Di Vittorio a precisare quali degli articoli proposti nella sua relazione egli intenda mantenere.

DI VITTORIO, *Relatore*, ritiene che si possa rinunciare all'articolo 1 ed ai primi due commi dell'articolo 2, in quanto il loro contenuto è già stato fissato in arti-

coli formulati dalla prima Sottocommissione. Per il resto, salvo rettifiche di forma, dichiara di mantenere nella sostanza l'articolazione proposta, poiché è d'avviso che la Costituzione – la quale ha il compito di determinare i principi essenziali dei diritti dei cittadini e della collettività – deve riconoscere ai sindacati la loro funzione più naturale, cioè la stipulazione dei contratti collettivi di lavoro. Poiché tali contratti debbono avere efficacia giuridica e quindi essere obbligatori per tutta la categoria cui si riferiscono, ne deriva che il sindacato, per avere il diritto di stipularli, deve avere il riconoscimento della personalità giuridica. Però nello stabilire le condizioni di questo riconoscimento, si dovrà nel medesimo tempo garantire l'indipendenza, l'autonomia, la libertà del sindacato, senza di che esso perderebbe il suo carattere peculiare. Il solo obbligo che possa essere imposto al sindacato riconosciuto, al quale è attribuito il diritto di stipulare contratti di lavoro, è quello della registrazione e del controllo, per impedire che uno pseudo-sindacato possa attribuirsi dei diritti senza avere una consistenza effettiva. Occorre cioè un organo il quale accerti che un dato sindacato abbia efficienza e caratteri di indipendenza, autonomia e libertà per gli iscritti. Nella sua relazione ha anche affermato il concetto che questo controllo, diretto ad accertare l'efficienza numerica del sindacato, debba essere attribuito, come la registrazione, ad organismi del lavoro, cioè al Consiglio nazionale del lavoro o al Consiglio superiore del lavoro ed ai suoi organi locali che possono essere regionali, provinciali, ecc., e ciò per escludere nel modo più esplicito che i sindacati possano essere sottoposti al controllo di organi di polizia, o comunque passibili di abusi e di ingerenze indebite da parte dello Stato.

Dichiara di non accettare il punto di vista dell'onorevole Molè, essendo contrario a costituire un altro organo per la stipulazione del contratto di lavoro, che è specifica funzione naturale del sindacato.

Conclude, affermando esplicitamente la necessità che i contratti collettivi di lavoro siano stipulati dai sindacati e obbligatori per tutti gli appartenenti alle categorie.

MOLÈ rileva che, con la formulazione proposta dall'onorevole Di Vittorio: «Ai sindacati professionali dei lavoratori e dei datori di lavoro che ne facciano richiesta, è riconosciuta la personalità giuridica», si incorre nel pericolo di pseudo-sindacati non effettivamente rappresentativi degli interessi dei lavoratori.

DI VITTORIO, *Relatore*, dato che nel comma successivo è detto: «La legge che fisserà le condizioni di tale riconoscimento dovrà garantire l'indipendenza, l'autonomia e la libertà dei sindacati», ritiene che, automaticamente, siano esclusi quei sindacati che non diano le necessarie garanzie.

MOLÈ è d'avviso che sia necessario determinare se il sindacato debba essere unico o plurimo, in quanto, se non si fissa il criterio del maggior numero di iscritti, o della rappresentanza unitaria, ogni sindacato potrebbe assumersi il diritto di stipulare contratti collettivi di lavoro.

DI VITTORIO, *Relatore*, essendo fautore della libertà sindacale, ammette l'esistenza dei sindacati plurimi; non tutti i sindacati hanno, però, il diritto di stipulare il contratto di lavoro, ma solo quello maggioritario con rappresentanza propor-

zionale dei sindacati di minoranza. Ciò dà modo a tutti i sindacati che hanno una base di serietà, e sono quindi riconosciuti – e la legge deve determinare le condizioni di questo riconoscimento – di stipulare i contratti collettivi.

MOLE constata che in tal modo i contratti collettivi non vengano stipulati dai sindacati singoli, ma da quelli unificati attraverso le rappresentanze unitarie.

RAPELLI, *Correlatore*, rileva che il concetto di rappresentanza unitaria è implicito anche nella relazione dell'onorevole Di Vittorio; le modalità pratiche di attuazione, e tutti i problemi connessi, potranno essere riservati al futuro legislatore. Allo stato attuale dei fatti non dovrebbe esistere alcuna preoccupazione, in quanto il concetto del sindacato maggioritario non è permanente ed un sindacato, che in un dato momento è maggioritario, può divenire successivamente minoritario. Ritiene quindi che il criterio di rappresentanza unitaria possa essere accettato dall'onorevole Di Vittorio; accedendo, se mai, al punto di vista dell'onorevole Canevari, nel senso di limitare la rappresentanza al solo ambito sindacale.

PRESIDENTE richiama l'attenzione dell'onorevole Di Vittorio sul terzo comma del suo articolo 2: «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 d'interesse collettivo».

A suo avviso tale comma potrebbe essere così modificato: «Ai sindacati dei lavoratori quali organici, ecc... è riconosciuta la personalità giuridica».

MOLE dichiara di preferire questa seconda formulazione, in quanto la dizione «enti d'interesse collettivo» potrebbe lasciare aperta la strada ad interventi statali.

PRESIDENTE ritiene che al comma così modificato si potrebbe aggiungere il secondo dell'articolo 3: «La legge, che fisserà le condizioni di tale riconoscimento, dovrà garantire l'indipendenza, l'autonomia e la libertà dei sindacati», facendo dei due commi un articolo a sé.

DI VITTORIO, *Relatore*, dichiara di essere d'accordo.

MARINARO invita l'onorevole Di Vittorio a voler considerare nella stessa posizione i sindacati dei lavoratori e quelli dei datori di lavoro. In tale caso sarebbe disposto a ritirare il suo ordine del giorno.

DI VITTORIO, *Relatore*, è del parere che i sindacati dei lavoratori, come associazioni della parte dei cittadini economicamente più debole, abbiano maggior bisogno di protezione. Del resto il trattamento di preminenza fatto ai sindacati dei lavoratori ha anche la sua ragione d'essere nella diversità numerica che esiste fra questi e i sindacati dei datori di lavoro.

MARINARO ritiene che tale criterio potrà essere tenuto presente nella legislazione ordinaria, mentre nella Costituzione si dovrebbe sancire che tutti i sindacati, sia dei lavoratori che dei datori di lavoro, hanno diritto alla stessa tutela.

PRESIDENTE prega l'onorevole Marinaro di voler considerare l'opportunità di non insistere nella sua richiesta.

MARINARO ritiene che le osservazioni dell'onorevole Di Vittorio siano più di natura politica che di carattere economico. Il riconoscere una certa preminenza ai sindacati dei lavoratori, nei confronti di quelli dei datori di lavoro, intacca uno dei

principi basilari dello Stato democratico, dato il presupposto di uguali diritti ed uguali doveri. Se in una norma statutaria si parlasse esclusivamente di sindacati dei lavoratori, si darebbe l'impressione di aver voluto sancire appositamente per essi una posizione di preminenza.

TOGNI fa osservare che, se si stabilisce il riconoscimento della personalità giuridica dei sindacati dei lavoratori, allo scopo di poter loro consentire di impegnarsi giuridicamente in un contratto collettivo, non si comprende quale potrebbe essere l'altro contraente, ove non si conceda lo stesso riconoscimento anche ai sindacati dei datori di lavoro.

DI VITTORIO, *Relatore*, riconoscendo la fondatezza dell'osservazione, dichiara di essere disposto a modificare nel modo seguente il secondo comma dell'articolo 3: «La legge che fisserà le condizioni del riconoscimento dei sindacati, tanto dei lavoratori quanto dei datori di lavoro, dovrà garantire l'indipendenza, l'autonomia e la libertà dei sindacati stessi».

TOGNI è d'accordo su tale dizione. Osserva tuttavia che, a suo avviso, prima di passare alla formulazione degli articoli, data l'importanza della materia in esame, sarebbe indispensabile premettere un'affermazione che definisca il sindacato e la libertà di organizzazione sindacale.

PRESIDENTE fa presente che il primo articolo proposto nella relazione Di Vittorio è stato tralasciato, in quanto già in precedenza formulato dalla prima Sottocommissione.

TOGNI ritiene che in tal modo o la Sottocommissione rinuncia a una sua responsabilità e facoltà, abdicando a quelle che sono le sue funzioni, oppure accetta una formulazione che ancora non conosce.

Quindi non solo si subisce l'influenza della prima Sottocommissione, verso i deliberati della quale rinnova le sue più ampie riserve e proteste, ma si abdica a quella che è una facoltà specifica della terza Sottocommissione, accettando senza discutere quanto ha elaborato la prima.

DI VITTORIO, *Relatore*, dichiara di aver rinunciato all'articolo 1 ed ai due commi del secondo, in quanto era stato informato che i colleghi avevano così deciso, in considerazione che la prima Sottocommissione aveva già elaborato dei principi in materia.

TOGNI fa presente che tale decisione è stata presa durante la sua assenza.

PRESIDENTE legge il primo articolo della relazione Di Vittorio, così formulato: «Il diritto di associazione è riconosciuto a tutti i cittadini italiani di 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 la associazione».

TOGNI teme che tale formulazione potrebbe essere interpretata nel senso di ammettere la possibilità di associazioni di stranieri in Italia, che potrebbero anche

contrastare con gli interessi della nostra democrazia. Ritiene che invece, anche nell'intenzione del proponente, tale diritto si sia voluto limitare agli stranieri in quanto aderiscano ad organizzazioni sindacali italiane.

Preferirebbe, pertanto, la formulazione dell'onorevole Rapelli, che gli sembra più semplice ed estensiva: «È garantita ad ognuno, e a tutte le professioni, la libertà di associazione per la difesa e il miglioramento della vita economica». A tale formula aggiungerebbe le parole: «e degli interessi economici».

DI VITTORIO, *Relatore*, dichiara che nella sua formulazione ha inteso sancire solamente il principio che lo straniero ha parità di diritti nelle associazioni italiane. Ad ogni modo, per eliminare ogni dubbio, riterrebbe sufficiente dividere così il primo comma dell'articolo 1: «Il diritto di associazione è riconosciuto a tutti i cittadini italiani di ambo i sessi. Agli stranieri residenti legalmente sul territorio nazionale è riconosciuto il diritto di aderire a tali associazioni».

PESENTI fa osservare che il termine «legalmente» può essere pericoloso. Cita l'esempio degli italiani rifugiatisi clandestinamente in Francia.

DI VITTORIO, *Relatore*, riconosce che la parola «legalmente» è superflua.

TOGNI ritiene che, ad ogni modo, non bisogna dimenticare che la Costituzione sarà conforme alle idee dell'attuale Repubblica italiana, e che, quindi, non si potrà ammettere che in Italia vi siano profughi di altre nazionalità professanti idee in contrasto con quelle dello Stato italiano.

MERLIN ANGELINA e NOCE TERESA rilevano che nella Costituzione bisogna anche stabilire principî, in base ai quali si possa chiedere una contropartita a favore degli italiani da parte degli altri Stati.

RAPELLI, *Correlatore*, pone in rilievo che è compito della terza Sottocommissione occuparsi dell'organizzazione sindacale, e non del diritto di associazione in genere, che rientra nei compiti della prima Sottocommissione.

TOGNI è d'accordo. Bisogna stabilire innanzi tutto, in modo organico, che cosa è l'organizzazione sindacale e quindi fissare le forme giuridiche dei sindacati. Per questo motivo intende che l'articolo 1 sia riferito a quella parte del diritto associativo che riguarda gli interessi economici e sindacali e non al diritto di associazione in senso lato, che è compito della prima Sottocommissione.

PRESIDENTE propone che, per la parte di articolazione che riguarda il diritto di associazione in generale, si dichiari di rimettersi alle decisioni che adotterà la prima Sottocommissione. Ciò costituirà anche un opportuno richiamo per la suddetta Sottocommissione che non si è regolata nello stesso modo nei riguardi della terza.

TOGNI dichiara di non potersi ancora considerare d'accordo con i colleghi.

DI VITTORIO, *Relatore*, precisa che non vi può essere un diritto di associazione in generale e un diritto speciale di associazione sindacale che non rientri in quello generale. Una volta che si abbia nella Costituzione un articolo che garantisca ad ogni cittadino il diritto di associarsi con altri cittadini in una qualsiasi organizzazione, quali che ne siano gli scopi e i principî, questo diritto assorbe anche quello di organizzazione sindacale. D'altra parte, nel terzo comma dell'articolo 2, è già

compresa una definizione dei sindacati quali organi di tutela dei diritti professionali e morali dei lavoratori.

TOGNI replica che, se può esservi un certo legame fra il diritto di associazione in genere e quello sindacale, tale legame non risulta chiaramente in tutte le Costituzioni. Ricorda che negli anni passati vigeva in teoria la più ampia libertà di associazione, mentre in pratica l'associazione sindacale non era affatto libera. Premetterebbe, perciò, una dichiarazione che confermi e garantisca il diritto di organizzazione sindacale e di associazione per interessi economici. Tale dichiarazione, fondendo la dizione Rapelli con quella Di Vittorio, potrebbe essere la seguente: «Il diritto di associazione per la difesa e il miglioramento della vita economica è riconosciuto ai cittadini italiani di ambo i sessi».

DI VITTORIO, *Relatore*, non è d'accordo, in quanto nella vita pratica possono sorgere infinite forme di associazione e di consorzi aventi diversi fini, che secondo tale formula non sarebbero consentite. Il diritto di associazione invece deve essere assoluto, e non limitato, come avverrebbe se si adottasse la formula proposta dall'onorevole Togni a meno di non volerla completare con una minuta specificazione dei vari diritti di associazione, che evidentemente sarebbe fuor di luogo.

TOGNI accetta l'osservazione dell'onorevole Di Vittorio, ma pone in evidenza che anche la libertà di associazione trova dei limiti nell'interesse del bene comune. Si dichiara convinto che nessuna legge italiana potrà consentire il libero sorgere di consorzi contrari all'interesse collettivo, come nel caso di consorzi fra produttori a scopo di monopolio. Perciò, se non si vuole fare una articolazione incompleta, bisogna disciplinare organicamente le associazioni rivolte alla tutela e alla difesa degli interessi economici e del lavoro.

DI VITTORIO, *Relatore*, osserva che la incompiutezza è necessariamente insita nel lavoro parziale che è affidato ad ognuna delle tre Sottocommissioni, salvo poi provvedere al generale coordinamento.

PRESIDENTE prega l'onorevole Togni di non insistere nella sua proposta.

TOGNI rileva che la Sottocommissione ha svolto i suoi lavori in un modo abbastanza organico. Dopo aver parlato della proprietà e dei suoi limiti, e definiti gli interessi sociali nell'economia, deve ora trattare il coronamento dell'edificio, cioè la parte sindacale, che è veramente la parte più interessante del diritto di associazione. A tale proposito propone il seguente articolo: «Il diritto di associazione per la difesa ed il miglioramento delle condizioni di lavoro e della vita economica è riconosciuto a tutti gli italiani di ambo i sessi, professioni ed interessi economici».

MOLE osserva che la formula «interessi economici» è troppo lata e pericolosa permettendo il sorgere di *trusts* che potrebbero costituirsi con scopi differenti dalla difesa e dal miglioramento delle condizioni economiche del lavoratore. Pur non negando loro il diritto di associazione, ritiene che non si debba sancire nella Costituzione.

PRESIDENTE pone ai voti il rinvio alla prima Sottocommissione della formulazione dell'articolo riguardante il diritto di associazione.

(È approvato).

TOGNI dichiara, anche a nome degli onorevoli Rapelli e Federici Maria, di rammaricarsi di questa affrettata conclusione che non consente di affrontare nel suo complesso, e nella sua effettiva consistenza, la necessità di un organico svolgimento della materia in discussione. Conferma la necessità di premettere ai successivi articoli una dichiarazione che garantisca in modo specifico il diritto di associazione ai lavoratori, ai professionisti ed ai datori di lavoro nel quadro ed al fine di una difesa e di un miglioramento delle condizioni di lavoro e della vita economica, per lo sviluppo ed il potenziamento della produzione e quindi del raggiungimento di un maggior bene comune. Si riserva pertanto di riproporre in sede di coordinamento il testo già proposto, e non messo in votazione, a firma Togni, Rapelli e Federici Maria.

PRESIDENTE ricorda che, riunendo i due commi degli articoli 2 e 3 della relazione Di Vittorio, l'articolo proposto risulta così formulato: «Ai sindacati dei lavoratori, quali organi di difesa e di tutela dei diritti e degli interessi economici, professionali e morali dei lavoratori, è riconosciuta la personalità giuridica.

«La legge, che fisserà le condizioni di tale riconoscimento, dovrà garantire l'indipendenza, l'autonomia e la libertà dei sindacati».

DI VITTORIO, *Relatore*, per accogliere il desiderio espresso dal collega Marinaro, propone di modificare il secondo comma dell'articolo in questo senso: «La legge, che fisserà le condizioni di tale riconoscimento tanto ai sindacati dei lavoratori che dei datori di lavoro, dovrà garantire l'indipendenza, l'autonomia e la libertà dei sindacati stessi».

MARINARO ringrazia l'onorevole Di Vittorio di aver incluso nell'articolo anche il riconoscimento dei sindacati dei datori di lavoro; ciò lo mette in condizione di potere votare l'articolo senza insistere sull'ordine del giorno da lui presentato a suo tempo. Chiede tuttavia all'onorevole Di Vittorio di volere coordinare la seconda parte, così modificata, con la prima, nella quale è previsto il riconoscimento della personalità giuridica ai soli sindacati dei lavoratori. Proporrebbe quindi di togliere, dopo le parole. «Ai sindacati», la specificazione «dei lavoratori» e di sostituire alla successiva dizione «dei lavoratori» le parole: «degli appartenenti».

NOCE TERESA preferirebbe «degli associati».

TOGNI ritiene che si potrebbe tralasciare ogni specificazione.

MOLE, per cercare di contemperare l'esigenza tecnica legislativa e quella di principio, nel senso di stabilire una maggiore protezione per il lavoratore, propone di premettere alla formulazione del secondo comma dell'articolo 2 della relazione Di Vittorio: «Lo Stato dovrà garantire per legge un'efficace protezione sociale dei lavoratori, manuali ed intellettuali».

RAPELLI, *Correlatore*, fa presente che il principio della protezione del lavoratore è già stato previsto nell'aggiunta apportata al terzo articolo.

DI VITTORIO, *Relatore*, ribadisce il concetto, che nella nuova Costituzione democratica deve essere previsto il riconoscimento del lavoratore ad una maggiore

tutela. Per questo motivo lascerebbe il primo comma nella sua originaria formulazione in modo che i sindacati dei lavoratori vengano riconosciuti «enti di interesse collettivo».

PRESIDENTE fa presente all'onorevole Di Vittorio, che l'espressione «ente di interesse collettivo» era stata considerata come non avente un proprio significato che fosse da tutti facilmente comprensibile.

TOGNI ritiene che per raggiungere lo scopo di riconoscere la personalità giuridica ad ambedue le organizzazioni, e nel medesimo tempo mettere in maggiore evidenza i sindacati dei lavoratori, sarebbe sufficiente aggiungere al primo comma le parole: «che verrà accordata anche alle organizzazioni dei datori di lavoro».

DI VITTORIO, *Relatore*, si dichiara d'accordo. L'articolo, nella sua stesura definitiva, potrebbe essere così formulato: «Ai sindacati dei lavoratori, quali organi di difesa e di tutela dei diritti e degli interessi economici, professionali e morali dei lavoratori, è riconosciuta la personalità giuridica. Tale riconoscimento sarà esteso alle associazioni dei datori di lavoro.

«La legge, che ne fisserà le condizioni, dovrà garantirne l'indipendenza, l'autonomia e la libertà».

DOMINEDÒ chiede quali conseguenze porti il riconoscere incondizionatamente la personalità giuridica a tutti i sindacati, cioè ai sindacati plurimi, quando, a rigore, tale riconoscimento è proprio il presupposto per la creazione del sindacato di diritto pubblico, idoneo ad avere il carattere normativo nei confronti di tutti gli appartenenti alla categoria. Introducendo una personalità giuridica nei confronti di più sindacati, giuridicamente indifferenziati, si avrà come conseguenza che ciascuno di essi potrebbe aspirare a ritenersi fornito di capacità rappresentativa ai fini dell'emanazione delle norme collettive di lavoro. Ammette l'esigenza del riconoscimento della libertà di associazione, ma altro è riconoscere la libertà di associazione e altro è conferire la personalità giuridica che, nella forma di diritto pubblico, deve spettare al solo sindacato cui è attribuito il potere di dettare norme aventi valore obbligatorio non solo per gli iscritti, ma per tutti gli appartenenti alla Categoria.

TOGNI fa presente all'onorevole Dominedò che la sua osservazione ha già formato oggetto di discussione e si potrà riprendere in esame in un secondo tempo. Modificherebbe il testo dell'articolo precedentemente proposto nel modo seguente: «Il diritto di associazione per la difesa ed il miglioramento delle condizioni di lavoro e della vita economica è riconosciuto a chiunque eserciti una professione o un'attività economica».

PRESIDENTE pone ai voti l'articolo nella formulazione di cui ha dato lettura l'onorevole Di Vittorio.

TOGNI, a nome anche dei colleghi democristiani, dichiara che voterà favorevolmente, con la riserva però di subordinare tale approvazione alla premessa di un articolo, sul tipo di quello proposto, che precisi che cosa si intenda per sindacato e

per libertà sindacale.

MOLÈ dichiara che voterà favorevolmente.

DOMINEDÒ dichiara di astenersi dalla votazione.

(L'articolo è approvato).

La seduta termina alle 12.15.

Erano presenti: Canevari, Di Vittorio, Dominedò, Federici Maria, Giua, Marinaro, Marlin Angelina, Molè, Noce Teresa, Pesenti, Rapelli, Togni.

Erano assenti: Colitto, Fanfani, Lombardo, Paratore, Taviani.

Assente giustificato: Ghidini.