

ASSEMBLEA COSTITUENTE
COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE
TERZA SOTTOCOMMISSIONE
33.

RESOCONTO SOMMARIO
DELLA SEDUTA POMERIDIANA DI GIOVEDÌ 17 OTTO-
BRE 1946

PRESIDENZA DEL DEPUTATO **GIUA**

INDICE

Comunicazione del Presidente

PRESIDENTE – TOGNI.

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

PRESIDENTE – CANEVARI – DI VITTORIO, *Relatore* – RAPELLI, *Correlatore* – DOMINEDÒ – TOGNI – MOLE.

La seduta comincia alle 17.45.

Comunicazione del Presidente.

PRESIDENTE comunica che per il giorno 25 corrente è convocata la Commissione per la Costituzione per discutere i 19 articoli sui diritti, approvati dalla prima Sottocommissione.

TOGNI non può approvare la decisione della Presidenza delle Commissioni, ritenendo inopportuna la discussione sui 19 articoli approvati dalla prima Sottocommissione senza che la terza abbia terminato i suoi lavori, che sono strettamente connessi agli articoli suddetti.

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

PRESIDENTE dà lettura dell'articolo 2 proposto dall'onorevole Di Vittorio:

«L'organizzazione sindacale è libera.

«All'organizzazione sindacale non può essere imposto altro obbligo che quello della registrazione presso organi del lavoro, locali o centrali.

«Ai sindacati è attribuito il compito di stipulare contratti collettivi di lavoro secondo quanto è stabilito dalla legge».

Dà lettura della proposta dell'onorevole Rapelli: «L'organizzazione sindacale è libera. Al fine della stipulazione dei contratti collettivi di lavoro, che dovranno avere efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alla stessa categoria, la legge regolerà la formazione delle rappresentanze sindacali unitarie di ciascuna e detterà le norme relative».

Legge poi la formulazione proposta dall'onorevole Canevari: «L'organizzazione sindacale è libera. Al fine della stipulazione dei contratti collettivi di lavoro, che dovranno avere efficacia obbligatoria per tutti gli interessati, la legge regolerà la formazione delle rappresentanze unitarie scelte nell'orbita dei rispettivi sindacati e detterà le norme relative».

CANEVARI dichiara di modificare la sua proposta, accettando la formula proposta dall'onorevole Rapelli: «La legge regolerà la formazione delle rappresentanze sindacali unitarie e determinerà le norme relative». Rimane così maggiormente specificato che le rappresentanze unitarie vanno scelte nei sindacati a carattere unitario.

Nella proposta Rapelli però si dice «che dovranno avere efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alla stessa categoria», mentre preferirebbe la sua espressione «per tutti gli interessati», perché vi può essere un contratto collettivo con una determinata impresa che interessa differenti categorie di lavoratori: ad esempio, muratori, meccanici, ecc.

PRESIDENTE avverte che anche l'onorevole Colitto ha presentato una proposta: «L'associazione professionale è libera (comprendendo in associazione professionale anche i sindacati). La legge ne preciserà i poteri. Il contratto collettivo di lavoro ha valore di legge».

DI VITTORIO, *Relatore*, dichiara di non essere contrario alla formulazione Rapelli, ma vorrebbe renderne più chiaro il concetto. Occorre precisare che il compito di stipulare i contratti collettivi di lavoro spetta all'associazione sindacale, ma che il modo di formare la commissione che deve stipularli e renderli obbligatori per tutti gli appartenenti al settore, è determinato dalla legge.

Non può approvare integralmente la proposta Canevari. Vi si dice che «le rappresentanze saranno scelte nell'orbita dei rispettivi sindacati»; ora si presupporrebbe che un organo estraneo facesse la scelta, mentre il sindacato è un organismo che ha una sua rappresentanza di carattere permanente; esso è completo dalla base al vertice della piramide amministrativa, quindi ha tutti i poteri rappresentativi.

Però una volta riconosciuta ai sindacati la personalità giuridica, si chiede quale è il sindacato che ha la facoltà di stipulare il contratto collettivo. Nella sua relazione ha considerato il problema e ne ha cercato la soluzione più democratica, confe-

rendo tale facoltà al sindacato maggioritario; ma, per non conculcare il diritto delle minoranze, i sindacati minoritari hanno il diritto di partecipare con propri rappresentanti, in proporzione al numero dei propri iscritti; di modo che la Commissione che stipula il contratto è composta in modo proporzionale dai rappresentanti di tutti i sindacati della categoria. Questo per non lasciare al legislatore la facoltà, in avvenire, di comporre la commissione anche con persone al di fuori dei sindacati. Occorrerà, a suo avviso, rendere più chiaro questo concetto di proporzionalità.

RAPELLI, *Correlatore*, osserva che in questo modo la rappresentanza unitaria non c'è più.

DOMINEDÒ afferma esistere fra lui e l'onorevole Di Vittorio un dissenso sostanziale, derivante dal fatto che questi, movendo dal presupposto che tutti i sindacati siano forniti di piena personalità giuridica, non esclude che sindacati plurimi possano avere la potestà normativa, salvo a scegliere fra essi quello da cui tale potestà sarà efficacemente esercitata.

DI VITTORIO, *Relatore*, osserva che tutti debbono partecipare col sindacato scelto.

DOMINEDÒ rileva che è così apparentemente, ma in sostanza viene scelto quello maggioritario, al quale si dà il potere normativo, mentre la rappresentanza degli altri sarebbe presente, ma non partecipante alla stipulazione. A suo avviso la potestà normativa non può che far capo ad un sindacato che rappresenti tutta la categoria. La potestà normativa spetta allo Stato e questo può non delegarla che ad un soggetto pubblico espresso legalmente dalla categoria. Ma perché lo Stato deleghi questa potestà normativa occorre che l'ente di categoria rappresenti la medesima nella sua interezza. Se così non fosse, non sarebbe rispettato il criterio democratico, il quale esige che, attraverso la volontà della maggioranza, si crei un organo che rappresenti la collettività. Occorre pur questo sindacato unitario e non ammettere che un sindacato di parte, solo perché comprenda il 51 per cento degli appartenenti alla categoria, possa dettare norme agli altri.

Ritiene che una concezione maggioritaria non corrisponda né alle esigenze giuridiche, né a quelle politiche. Ricorda che la legge sindacale del 1926 faceva altresì capo ad un sindacato maggioritario, perché, in sostanza, contemplava la possibilità di una pluralità di sindacati; ma era riconosciuto per legge quel sindacato che aveva un numero determinato di aderenti e così fu legalizzato il primo sindacato maggioritario che dettasse norme anche ai non iscritti.

Prega, quindi, il Relatore di aderire alla concezione di un sindacato unitario aperto a tutti i lavoratori, munito di personalità giuridica di diritto pubblico, il quale verrebbe ad ottenere il riconoscimento della potestà di stipulare i contratti collettivi.

DI VITTORIO, *Relatore*, osserva che le argomentazioni dell'onorevole Dominè si fondano sul fatto di attribuire a lui il concetto che il sindacato maggioritario è quello che deve dettare le norme. Può darsi che alcune formulazioni della relazione possano far pensare a ciò; ma dichiara nel modo più esplicito che, quando parla di rappresentanza proporzionale dei sindacati, intende dire che nella Commis-

sione che stipulerà il contratto vi sarà un numero di rappresentanti di ciascun sindacato proporzionale al numero dei propri iscritti; quindi nessun diritto prevalente al sindacato maggioritario, se non nella misura che questo diritto gli proviene dal fatto di rappresentare un maggior numero di aderenti.

Se invece si vuole arrivare al sindacato unico, questo deve essere obbligatorio e, per essere obbligatorio, deve violare la libertà sindacale.

Pensa che sia inutile la discussione sul sindacato unico obbligatorio di diritto pubblico, perché è aspirazione dei lavoratori di raggiungere la loro unità; ma l'unità è effettiva e benefica quando non è effetto di costrizione. Del resto attualmente esiste un sindacato unico, ma volontario, e nella prospettiva che vi possa essere la pluralità, si afferma il principio più assoluto della libertà sindacale e si stabilisce che anche le minoranze debbono farsi valere in proporzione delle loro forze. Se si stabilisse una rappresentanza unitaria indipendentemente dal numero degli iscritti, potrebbe riuscir facile a chiunque di costituire tanti piccoli sindacati, che metterebbero in minoranza il sindacato che raccoglie il maggior numero di aderenti.

Eliminato il dubbio del collega Dominedò, e affermato il principio, che è pronto a tradurre in un articolo della Costituzione, della rappresentanza proporzionale di tutti i sindacati riconosciuti, pensa che si possa porre termine alla discussione.

DOMINEDÒ osserva che l'onorevole Di Vittorio aggiunge così qualche cosa alla sua relazione: in essa si parla di sindacati plurimi e si riconosce fra essi la facoltà normativa a quello maggioritario.

DI VITTORIO, *Relatore*, riconosce di aver fatto un passo avanti, ma solo per dare maggior chiarezza al suo pensiero.

Un'altra sua preoccupazione è quella della formulazione del contratto collettivo, che una volta stipulato, non è perfetto, ed occorre un organismo che lo interpreti e lo adatti: questo è un ruolo particolare del sindacato che rappresenta la maggioranza degli organizzati.

CANEVARI dichiara di aver tenuto presenti le proposte dell'onorevole Di Vittorio. La differenza tra queste e le sue consiste nella formazione della rappresentanza, in quanto, nella seduta precedente, si è ritenuto che la rappresentanza dei sindacati sia piuttosto materia di legislazione che di Carta costituzionale. L'onorevole Di Vittorio mostra delle preoccupazioni sul sindacato unico, perché ricorda che tale sindacato fu realizzato in periodo fascista, e gli sembra che sia condannabile in quanto non sarebbe libero. Egli invece ritiene possibile un sindacato unitario e libero.

DI VITTORIO, *Relatore*, fa presente che questo sindacato unitario libero già esiste, ed è la Confederazione generale del lavoro.

CANEVARI afferma che nella proposta da lui presentata insieme all'onorevole Rapelli, si è preoccupato proprio di questa unità, lasciando ai sindacati unitari la facoltà di stipulare i contratti collettivi. Le osservazioni fatte dall'onorevole Di Vittorio successivamente, portano a considerare che alle trattative possano partecipare le rappresentanze di altri sindacati in proporzione al numero degli iscritti. Tenendo

conto di questo concetto, sottopone all'esame della Sottocommissione la seguente formula: «La stipulazione dei contratti collettivi di lavoro, che dovranno avere efficacia obbligatoria per tutti gli interessati, è demandata al sindacato unitario o maggioritario con la rappresentanza proporzionale degli altri sindacati. La legge emanerà le norme relative».

DI VITTORIO, *Relatore*, propone la seguente formula che, a suo avviso, può soddisfare le esigenze di tutti: «Le rappresentanze sindacali formate in proporzione degli iscritti stipulano i contratti collettivi di lavoro che devono avere efficacia obbligatoria per tutti gli interessati». Con questa formula scompare ogni concetto maggioritario e rimane quello proporzionale.

TOGNI dichiara che la preoccupazione che muove l'onorevole Di Vittorio, ed ancor più l'onorevole Canevari, nei riguardi di chi deve avere l'iniziativa della costituzione di questo organo composto di rappresentanze proporzionali agli iscritti ai singoli sindacati, non ha ragione di essere quando si consideri il quadro generale, come si delinea già negli articoli proposti, che integrano la parte sindacale con l'ordinamento del lavoro. Tale ordinamento farà capo a un determinato Consiglio nazionale del lavoro, che è già proposto in un articolo, presso il quale devono essere denunciati e registrati i sindacati per accertare la loro potenzialità numerica. Perciò, in definitiva, quando un sindacato vorrà iniziare trattative per un contratto collettivo, si rivolgerà a questo organo perché venga costituita una rappresentanza la quale discuterà in via definitiva, concluderà il contratto, lo sottoscriverà per tutta la categoria.

In questo modo si evita la parola «maggioritario», che può lasciar sussistere il dubbio che l'iniziativa competa esclusivamente al sindacato maggioritario, mentre invece può esser presa da qualunque sindacato, salvo poi a far svolgere le trattative dal sindacato che ha la rappresentanza giuridica di tutta la categoria.

CANEVARI fa considerare che con la libertà sindacale si potrà avere non un solo sindacato unitario, ma diversi sindacati che si affermino tali, in quanto il sindacato unitario è quello nel cui seno sono ammessi indistintamente tutti i lavoratori di una categoria. Se tale condizione è prevista nello statuto di più sindacati, si avranno più sindacati unitari. Si tratterà allora di scegliere il sindacato che, oltre ad avere la caratteristica della generalità, rappresenti anche la maggioranza degli interessati.

DI VITTORIO, *Relatore*, propone la seguente formula:

«L'organizzazione sindacale è libera.

«Ai sindacati non può essere imposto altro obbligo che quello della registrazione presso organi del lavoro locali e centrali.

«Le rappresentanze sindacali unitarie, formate in proporzione agli iscritti, stipulano contratti di lavoro che dovranno avere efficacia obbligatoria per tutti gli interessati».

MOLE ritiene che l'articolo proposto debba essere messo d'accordo con quello

approvato nella seduta antimeridiana.

La sua preoccupazione è che, stabilito che il contratto lo può fare soltanto questa rappresentanza unitaria, e che ad ogni sindacato è riconosciuta la personalità giuridica, si restringa la libertà del sindacato, perché lo Stato potrà intervenire e fissare per legge le modalità della vita interna del sindacato. La personalità giuridica dovrebbe essere riconosciuta soltanto per la stipulazione del contratto.

DI VITTORIO, *Relatore*, a suo avviso, la personalità giuridica del sindacato deve avere tre scopi: dare facoltà ai sindacati di stipulare i contratti collettivi; dar loro diritto di costituirsi in giudizio; dare la facoltà di possedere dei beni.

MOLE` pensa che allora l'affermazione della libertà deve essere fatta prima che ne sia determinata la garanzia.

DI VITTORIO, *Relatore*, propone di modificare la formulazione in questo senso: «La legge fisserà le condizioni del riconoscimento giuridico delle associazioni professionali dei lavoratori e dei datori di lavoro».

A tale articolo seguirebbe l'altro: «L'associazione sindacale è libera ecc.»; verrebbe poi la parte riguardante i contratti di lavoro.

In sostanza, un articolo risolverebbe il problema della personalità giuridica e l'altro, nei limiti di questo riconoscimento, darebbe la facoltà di stipulare i contratti.

Il primo articolo risulterebbe così formulato: «Ai sindacati, quali organi di difesa e di tutela dei diritti e degli interessi economici professionali e morali dei lavoratori, viene riconosciuta la personalità giuridica.

«La legge fisserà le condizioni del riconoscimento giuridico delle associazioni professionali dei lavoratori e dei datori di lavoro».

PRESIDENTE pone ai voti la formula proposta dall'onorevole Di Vittorio, che sostituisce l'articolo approvato nella seduta precedente.

DOMINEDÒ dichiara che si asterrà dalla votazione per una questione di principio. A suo parere, il riconoscimento della personalità di diritto pubblico deve spettare esclusivamente all'organo che emana le norme. Aggiunge che il riconoscimento ha il suo *pro* e il suo *contra*; se il *pro* è rappresentato dalla possibilità di disporre di beni, il *contra* è rappresentato dalla possibilità di un intervento dell'autorità tutoria. È insopprimibile il concetto della vigilanza, una volta concessa tale la personalità giuridica.

DI VITTORIO, *Relatore*, pensa che i concetti possano mutare col mutare della Costituzione. Come è detto nell'articolo successivo, l'intervento dello Stato è limitato alla registrazione delle organizzazioni sindacali.

CANEVARI dichiara di votare contro in quanto non può ammettere un intervento dello Stato.

PRESIDENTE avverte che qualora non sia approvata la formula proposta dall'onorevole Di Vittorio, rimarrà quella approvata nella seduta antimeridiana. Fa presente che la Commissione può modificare un articolo già approvato qualora il Relatore non si opponga.

DI VITTORIO, *Relatore*, dichiara di rinunciare ad ogni opposizione. Riconosce

che la nuova formula è più efficace e, senza ripetere concetti già affermati, permette di mantenere la formulazione del secondo articolo.

Riguardo alla preoccupazione dell'onorevole Canevari fa presente che, appunto per ovviarvi, ha voluto con l'articolo successivo sancire nella Costituzione, che è la legge più importante dello Stato, che il sindacato è libero e che unico obbligo dei sindacati è quello della registrazione.

CANEVARI pone ai colleghi giuristi il quesito se i sindacati possano, mediante norme legislative, compiere quegli atti essenziali dichiarati dall'onorevole Di Vittorio senza ricorrere ad un riconoscimento della personalità giuridica.

DOMINEDÒ risponde che la giurisprudenza già viene incontro a questa esigenza, almeno nei riguardi dell'autonomia patrimoniale di diritto privato. Per quanto riguarda invece i contratti collettivi, questi non possono essere stipulati se non vi è il riconoscimento formale della personalità giuridica e della rappresentanza legale di categoria. Tuttavia, non è escluso che, anche in mancanza di questo riconoscimento, si possa costituire una specie di unione patrimoniale e personale, secondo i risultati più recenti dell'evoluzione giuridica. Basti pensare alle società civili che, rispetto a quelle commerciali, sono considerate dalla legge come un'unione di beni, pur non avendo una personalità giuridica formale. Nella personalità giuridica si ha un ente distinto dai componenti; qui invece, non essendovi l'ente distinto dai soci che lo compongono, la legge riconosce a questo insieme di soci il fatto di rappresentare una tale unità da potere nel loro insieme e *pro quota* essere acquirenti di beni.

DI VITTORIO, *Relatore*, ricorda che vi è una terza esigenza del sindacato, quella di costituirsi in giudizio.

DOMINEDÒ afferma che questo problema è facilmente solubile, in quanto la giurisprudenza, anche in materia di società di fatto che non hanno personalità giuridica, riconosce al presidente il mandato tacito nei confronti di tutti i componenti la società. Pertanto, *a fortiori*, lo stesso si deve verificare per le associazioni sindacali.

DI VITTORIO, *Relatore*, si dichiara disposto a rinunciare, con una nuova formula, al riconoscimento della personalità giuridica, purché si assicuri al sindacato il diritto alla stipulazione dei contratti collettivi di lavoro, alla difesa in giudizio ed al possesso di beni.

DOMINEDÒ conferma che non vi sono difficoltà insuperabili per quanto riguarda la difesa in giudizio e l'acquisto di beni: si tratta di diritti già riconosciuti alle società civili. Per quanto riguarda i contratti collettivi, si intende che questi debbono essere stipulati da un organo che sia al di sopra dei sindacati e ne esprima la volontà e la reale consistenza. L'onorevole Di Vittorio accennava ad una commissione rappresentativa dei sindacati; da parte del suo gruppo si è parlato di rappresentanze unitarie. Ritene che su questa base non sia impossibile giungere ad un accordo. Se la commissione, se rappresentanze unitarie fossero chiamate col loro vero nome, cioè sindacato dei lavoratori dei datori di lavoro al quale è riconosciuta la rappresentanza unitaria della categoria, la questione sarebbe risolta.

A conclusione proporrebbe la seguente norma: «L'organizzazione sindacale è libera. La legge regolerà la costituzione del sindacato di lavoratori e del sindacato di datori di lavoro, ai quali è riconosciuta la rappresentanza unitaria della categoria ed è devoluto il potere di stipulare contratti collettivi di lavoro aventi efficacia obbligatoria per tutti gli interessati».

Con questa formulazione giuridica si esprimerebbe in forma tecnica il concetto che risulta già implicito nella parola «commissione» e nelle parole «rappresentanza unitaria», come ha proposto l'onorevole Canevari.

DI VITTORIO, *Relatore*, afferma che il concetto del sindacato unico, presupposto nella formulazione che si propone, è contrario alla libertà sindacale che deve essere conciliata con la rappresentanza di tutti gli interessi, nessuno escluso.

DOMINEDÒ chiede all'onorevole Di Vittorio se ritiene che il potere di stipulare contratti collettivi possa essere affidato a più 5 sindacati.

DI VITTORIO, *Relatore*, risponde affermativamente, nel senso che tale facoltà sia attribuita ad una commissione unitaria (intersindacale); ma questa non potrebbe avere per se stessa il riconoscimento giuridico che spetta soltanto al sindacato.

Secondo la formulazione dell'onorevole Dominedò potrebbe accadere che, anche nel corso di un anno, il sindacato al quale è riconosciuta la rappresentanza unitaria diventasse minoritario. Ciò nonostante esso potrebbe stipulare un contratto di lavoro obbligatorio anche nei confronti di una maggioranza ostile, il che costituirebbe una violazione della libertà.

DOMINEDÒ replica che il potere di stipulare contratti collettivi con efficacia vincolante verso tutti gli appartenenti alla categoria non possa essere affidato che ad un soggetto di diritto pubblico riconosciuto dallo Stato: questa è la vera e suprema difesa della libertà.

DI VITTORIO, *Relatore*, legge la formula definitiva dei due articoli proposti:

ART. ...

Ai sindacati dei lavoratori, quali organi di difesa e di tutela dei diritti e degli interessi economici, professionali e morali dei lavoratori stessi, è riconosciuta la personalità giuridica.

La legge fisserà le condizioni del riconoscimento giuridico delle associazioni professionali dei lavoratori e dei datori di lavoro.

ART. ...

L'organizzazione sindacale è libera.

Non può essere imposto ai sindacati altro obbligo che quello della registrazione presso organi del lavoro, locali e centrali.

Le rappresentanze sindacali unitarie, formate in proporzione agli iscritti, stipulano i contratti collettivi di lavoro che devono avere efficacia obbligatoria per tutti gli interessati.

TOGNI per quanto riguarda il terzo comma del secondo articolo, che in partico-

lare interessa, trova che la formulazione Di Vittorio è la più felice. Circa il secondo comma dello stesso articolo fa presente che, a suo avviso, non si può limitare il rapporto tra Stato e sindacati solamente alla registrazione. Anche negli Stati più democratici vi sono esigenze di intervento formale, come, ad esempio, l'obbligo di tenere i prescritti libri, quello di una regolare contabilità ecc. Comunque, su questo punto occorrerà una formulazione tale che non inserisca nella Costituzione norme che contrastino col diritto. La formulazione presenta caratteristiche e responsabilità non indifferenti; in essa vanno tenuti presenti il diritto di associazione professionale e sindacale ed il fine di questa associazione. Deve essere integrato e completato il diritto con l'affermazione della libertà della organizzazione sindacale. Punto cruciale è la possibilità di sottoscrivere contratti collettivi.

Pensa che la formulazione più adatta e rispondente sarà possibile trovarla in quanto il Relatore consenta a rivedere l'enunciazione della norma.

DI VITTORIO, *Relatore*, afferma che nella sua lunga vita sindacale, vissuta in Francia, in Germania, in Olanda e in altri paesi, ha notato che lo Stato non si ingerisce dell'ordinamento interno dei sindacati. In Francia il sindacato è giuridicamente riconosciuto, ha il diritto di acquistare beni e di costituirsi in giudizio, e l'unica limitazione da parte dello Stato sta nella disposizione che gli organi dirigenti dei sindacati debbono essere ricoperti da cittadini francesi. Questo può spiegare che, affermando che non deve esserci altro obbligo che quello della registrazione, non si dice un'eresia.

PRESIDENTE pone ai voti il primo articolo proposto dall'onorevole Di Vittorio che modifica quello votato nella seduta antimeridiana.

(È approvato).

Mette ai voti il secondo articolo proposto dall'onorevole Di Vittorio.

(È approvato).

TOGNI dichiara, anche a nome degli onorevoli Rapelli, Federici e Dominedò, che si sono astenuti dal votare, sia perché ritengono che la materia debba essere discussa e definita con una maggiore preparazione e ponderatezza, sia perché la votazione è avvenuta, a loro parere, in modo eccessivamente precipitoso, quando ancora la discussione non era esaurita. Pertanto si riservano di ritornare, in sede di coordinamento della stessa terza Sottocommissione, sull'argomento.

MOLE` dichiara che, pur avendo fatto delle riserve su alcuni punti, ha votato a favore in quanto si era rimasti d'accordo sui principî generali.

Si riserva di ritornare sull'articolo in sede di coordinamento.

La seduta termina alle 19.15.

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

Assenti: Colitto, Fanfani, Lombardo, Paratore, Taviani.

Assente giustificato: Ghidini.