

ASSEMBLEA COSTITUENTE
COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE
TERZA SOTTOCOMMISSIONE
34.

RESOCONTO SOMMARIO
DELLA SEDUTA DI MARTEDÌ 22 OTTOBRE 1946

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **GHIDINI**

INDICE

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

TOGNI – DI VITTORIO, *Relatore* – DOMINEDÒ – MOLÈ – FANFANI – PRESIDENTE – MARINARO.

La seduta comincia alle 17.50.

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

TOGNI ricorda la riserva sua e dei colleghi del suo gruppo, fatta nella precedente seduta, sul modo precipitoso col quale erano stati votati i due articoli sull'ordinamento sindacale, della quale lo stesso presidente Giua gli aveva dato atto.

Gli articoli sono stati così formulati:

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.

Il punto sostanzialmente errato, a suo avviso, è che nel primo articolo si parla del riconoscimento giuridico dei sindacati e nel secondo si parla della facoltà di stipulare contratti collettivi di lavoro concessa ad una specie di sindacato di coordinamento, costituito dai rappresentanti dei diversi sindacati. Infatti: o è il sindacato che ha il riconoscimento giuridico, ed è esso che può stipulare i contratti; o è un altro organo cui è conferita questa facoltà, e allora è perfettamente inutile dare il riconoscimento giuridico al sindacato salvo che, con tale riconoscimento, si voglia concedergli una personalità, che gli permetta di svolgere normali negozi giuridici e di possedere beni, come accennava l'onorevole Di Vittorio.

Ritiene quindi opportuno rivedere i due articoli, tanto più che il dissenso è più formale che sostanziale, per far sì che non si prestino a facili censure.

DI VITTORIO, *Relatore*, dichiara di non aver nulla in contrario a migliorare il testo dei due articoli, soprattutto in considerazione del fatto che nella sostanza ritiene che tutti siano d'accordo. Giudica però artificiosa l'argomentazione dell'onorevole Togni. È suo intendimento che il sindacato debba avere il riconoscimento giuridico limitatamente a questi tre scopi: avere la capacità giuridica di stipulare contratti collettivi di lavoro obbligatori per tutta la categoria; avere la possibilità di costituirsi in giudizio; avere la possibilità di acquistare e possedere beni. L'onorevole Togni, invece, dice che la facoltà di stipulare i contratti collettivi non è conferita al sindacato, ma ad un ente costituito dalla rappresentanza di vari sindacati. Osserva che se il sindacato è unico, come è oggi nella realtà, la questione non sussiste; soltanto nell'ipotesi che ci siano più sindacati nella stessa categoria, si è detto, in omaggio ai principî democratici, si costituisce una rappresentanza proporzionale di ciascuno, che dovrà procedere alla stipulazione del contratto; di modo che il contratto sarebbe l'espressione non di un sindacato, ma di tutti i sindacati esistenti e riconosciuti. L'onorevole Togni vede in questa rappresentanza di più sindacati un altro ente, quasi estraneo al sindacato, e ne fa un secondo istituto. Nella realtà non sono due enti distinti, perché questa rappresentanza è la sintesi dei vari sindacati, formata dai loro rappresentanti.

Del resto, ripete, oggi il sindacato è unico e vi è una tendenza diffusa in tutti i Paesi civili alla unicità del sindacato; ma se anche fossero più d'uno i sindacati di una categoria riconosciuti giuridicamente, sarebbero questi che, agendo attraverso la propria rappresentanza, stipulerebbero i contratti collettivi.

DOMINEDÒ fa rilevare che può anche essere opportuno che ai vari sindacati sia data la personalità giuridica per stare in giudizio e per possedere; ma altro è la personalità di diritto privato che risponde a tali esigenze; altro è attribuire una personalità di diritto pubblico, in forza della quale si conferisce la facoltà normativa

non solo nei confronti degli iscritti, ma di tutti gli appartenenti alla categoria.

Perché lo Stato deleghi questa potestà occorre precisamente che vi sia una rappresentanza unitaria, e non solamente maggioritaria, della categoria. Queste rappresentanze verranno sì disciplinate dalla legge in modo particolare, ma in via di massima potranno esse solamente costituire l'organo munito di potestà normativa ed espresso dai vari sindacati plurimi, secondo i principî democratici. Se così non fosse, la potestà normativa dovrebbe essere conferita a tutti i sindacati, e ne nascerebbe il caos, perché ogni sindacato potrebbe dettare norme nei confronti della categoria. Questa è la ragione per la quale occorre giungere alla rappresentanza unitaria.

TOGNI aggiunge che si confonde il sindacato unico col sindacato unitario. Quanto si verifica in Italia, ed è augurabile che non vi siano mutamenti, è un'eccezione; la regola è la pluralità dei sindacati. Nel caso dell'Italia la rappresentanza di tutta la categoria può coincidere col sindacato unico e come tale può essere riconosciuta, ma nella norma della Costituzione deve essere considerato il caso generale, nel quale rientra quello eccezionale. Comunque, questo problema è stato superato con l'ultimo comma del secondo articolo che dice: «Le rappresentanze sindacali unitarie, formate in proporzione agli iscritti, stipulano i contratti collettivi di lavoro che devono avere efficacia obbligatoria per tutti gli interessati».

La sua osservazione moveva dalla necessità di correggere lievemente il suo primo articolo, e distinguere la personalità giuridica che si intende attribuire ai sindacati da quella che va attribuita alle rappresentanze unitarie.

MOLÈ osserva che leggendo solo il primo articolo potrebbe affacciarsi l'idea di un pericolo, idea però che svanisce leggendo anche l'ultimo comma del secondo articolo. Infatti la personalità giuridica è riconosciuta per rendere possibile il funzionamento dei sindacati, ma alla stipulazione del contratto collettivo, che è obbligatorio per tutti gli interessati, sono chiamate le rappresentanze unitarie. Il sindacato, anche come personalità giuridica di diritto privato, potrebbe impegnare i suoi iscritti, e si riconosce soltanto alle rappresentanze unitarie la facoltà di stipulare i contratti collettivi, che debbono avere efficacia obbligatoria per tutti gli iscritti e per tutti gli interessati. In questa maniera il pericolo è superato. Basterebbe quindi far precedere l'ultimo comma dalla parola: «soltanto» e dire: «Soltanto le rappresentanze sindacali unitarie, ecc., ecc.».

FANFANI per ovviare al pericolo del sorgere di sindacati fittizi, che potrebbero contrastare il volere della maggioranza, propone che si dica: «Le rappresentanze sindacali unitarie di categoria dei sindacati registrati, formate in proporzione agli iscritti, stipulano i contratti collettivi di lavoro obbligatorio per tutti gli appartenenti al settore economico cui si riferiscono».

A suo avviso, la divisione in due articoli non è opportuna; suggerisce pertanto di procedere innanzitutto ad una limatura e poi ad una condensazione.

Poiché nel primo comma del primo articolo si parla di lavoratori, e nel secondo anche dei datori di lavoro, si chiede se dei due commi non possa farsene uno solo e dire: «Ai sindacati, quali organi di difesa e di tutela dei diritti e degli interessi economici, professionali e morali dei lavoratori e dei datori di lavoro, è riconosciuta la

personalità giuridica, alle condizioni previste dalla legge».

Qualora questa proposta fosse accolta, a questo comma o articolo a sé stante, andrebbe fatto precedere il primo comma dell'altro articolo: «L'associazione sindacale è libera».

DI VITTORIO, *Relatore*, afferma essere stato suo intendimento di non mettere sullo stesso piede di eguaglianza i sindacati dei lavoratori e quelli dei datori di lavoro, prima di tutto perché i sindacati dei lavoratori rappresentano un numero assai superiore di iscritti, i quali, essendo in una condizione economica più disagiata, hanno un maggior bisogno di protezione da parte dello Stato. Riconosce che non è stata trovata un'espressione felice di questo concetto, che tiene a riaffermare, pur ammettendo che lo stesso riconoscimento giuridico compete anche ai sindacati dei datori di lavoro.

Ricorda che nella legislazione fascista le organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro erano messe su uno stesso piano.

FANFANI fa notare che, rispetto alla situazione anteriore, rappresentava già una conquista per i lavoratori il trovarsi giuridicamente sullo stesso piano con i datori di lavoro.

Inserire nella Costituzione un articolo per consacrare una posizione prevalente ai sindacati dei lavoratori, potrebbe offrire il destro, ai datori di lavoro, di dire di essere stati posti in condizione d'inferiorità, e ciò potrebbe causare grave danno ai lavoratori stessi. Pur riconoscendo la condizione di parità giuridica, è stata fatta tutta una serie di articoli a tutela dei soli lavoratori.

DI VITTORIO, *Relatore*, è d'accordo di ammettere in un articolo la parità di condizione dei lavoratori e dei datori di lavoro nei riguardi del riconoscimento giuridico, ma tiene a che questo articolo sia preceduto da un'affermazione che dica che lo Stato dovrà garantire per legge un'efficace protezione ai lavoratori manuali e intellettuali. Con la sua formulazione: «I sindacati dei lavoratori sono riconosciuti enti di interesse collettivo», intendeva dire che sono enti che difendono gli interessi di una collettività molto importante.

Quanto al riconoscimento giuridico, provvedeva il primo comma del terzo articolo della sua relazione, che diceva: «Ai sindacati professionali dei lavoratori e dei datori di lavoro, che ne facciano richiesta, è riconosciuta la personalità giuridica».

FANFANI rileva che la preoccupazione del Relatore è stata risolta con l'ultimo comma dell'articolo terzo approvato che dice: «La Repubblica procederà con speciali norme alla protezione del lavoratore e favorirà ogni regolamentazione internazionale diretta a tal fine», che in sede di coordinamento potrebbe formare oggetto di un articolo a parte.

PRESIDENTE osserva che è vero che in molti articoli si considerano soltanto i lavoratori, ma la situazione di diritto dei due sindacati, per quanto riguarda il riconoscimento giuridico, non può che essere uguale.

TOGNI ricorda che anche nella precedente discussione fu messa in rilievo l'importanza di questa formulazione, perché non fosse soggetta non solo a critiche, ma anche ad equivoci e speculazioni, e fece in proposito inserire a verbale le sue

riserve. È evidente che con tutto quello che precede si è stabilita una priorità di valutazione morale per i lavoratori; ma per il fatto stesso che i due contraenti, per stipulare il contratto, debbono essere sullo stesso piede giuridico, è evidente che, tenendo presente questa esigenza, bisogna avere il coraggio di chiamare le cose col loro nome, e di usare una formulazione che non pecchi per proprietà di linguaggio.

DI VITTORIO, *Relatore*, obietta all'onorevole Fanfani che quanto è statuito negli articoli precedenti si riferisce al sistema assicurativo; si tratta, in sostanza, di assistenza sociale, di carità, di umanità; ma ora si vuole affermare nella Costituzione il concetto che il sindacato dei lavoratori e quello dei datori di lavoro sono due personalità giuridiche uguali, e questo socialmente non è ammissibile; prima di tutto per l'entità numerica dei due istituti; in secondo luogo perché il sindacato dei lavoratori tutela interessi di carattere collettivo, sociale, che non sono solo gli interessi di una comunità, ma di tutto l'insieme nazionale; invece quello dei datori di lavoro difende più precisamente gli interessi della categoria, magari in contrasto con quelli della società.

Non ha voluto chiaramente specificare questo concetto e si è limitato a porre in un piano più elevato questo strumento che difende gli interessi di carattere collettivo. Chiede ai giuristi che trovino la formula più adatta per esprimere questo concetto.

PRESIDENTE si dichiara d'accordo con l'onorevole Di Vittorio; ma quanto al riconoscimento giuridico, se ne faccia un comma o due, non vi deve essere differenza tra i due sindacati.

I primi tre articoli approvati danno al lavoratore un posto a sé stante, e se questa è la tecnica generale seguita nella Costituzione, gli pare che convenga fare due commi e dire:

«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.

«Ai sindacati dei datori di lavoro è riconosciuta la personalità giuridica».

MARINARO ricorda come la discussione, a questo proposito, sia stata ampia. Sul principio era stato quasi raggiunto l'accordo con l'affermare una certa preminenza dei sindacati dei lavoratori nei confronti di quelli dei datori di lavoro. Egli però osservò che ciò non corrispondeva ai principi di uno Stato democratico. Tornato l'onorevole Di Vittorio, ripeté che non si dovevano mettere i due sindacati su un piano di disuguaglianza, specialmente ai fini della stipulazione dei contratti collettivi. L'onorevole Di Vittorio accettò che in linea di principio si dovessero riconoscere questi sindacati dei datori di lavoro, ma voleva trovare una formula che, senza dirlo esplicitamente, accordasse una certa preminenza ai sindacati dei lavoratori, e si formulò un comma che diceva: «Tale riconoscimento è esteso ai datori di lavoro».

Poiché questa formula non fu trovata pienamente soddisfacente si disse: «La

legge fisserà le condizioni del riconoscimento giuridico delle associazioni professionali dei lavoratori e dei datori di lavoro». Dichiara però che preferirebbe tornare alla precedente formula, perché la ritiene migliore.

FANFANI, tenendo presente quanto ha detto l'onorevole Di Vittorio, e condividendo la sua preoccupazione di conferire ai lavoratori un mezzo particolarmente efficace per la tutela dei loro interessi, propone:

«L'organizzazione sindacale è libera. In essa si riconosce un mezzo necessario per la tutela dei diritti e degli interessi economici, professionali e morali dei lavoratori.

«Ai sindacati dei lavoratori e dei datori di lavoro è riconosciuta la personalità giuridica alle condizioni previste dalla legge, ma senza imposizione di altro obbligo all'infuori di quello della registrazione.

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

DOMINEDÒ ritiene esatto il concetto dell'onorevole Fanfani, perché, pur tenendo conto della particolare rilevanza sociale delle associazioni sindacali dei lavoratori, ciò non esclude che, nel momento in cui si pongono sul piano giuridico, i due sindacati debbano essere in condizioni di parità. Pensa che si possa far precedere la disposizione da una formula che ponga in evidenza la particolare funzione di carattere sociale delle associazioni dei lavoratori. Si potrebbe, ad esempio, dire: «L'organizzazione sindacale, quale mezzo necessario per la tutela dei diritti e degli interessi economici, professionali e morali dei lavoratori, è libera».

PRESIDENTE propone che si formuli un solo articolo:

«L'organizzazione sindacale è libera.

«Ai sindacati dei lavoratori è riconosciuta la personalità giuridica.

«Anche ai sindacati dei datori di lavoro può essere riconosciuta la personalità giuridica.

«Ai sindacati non può essere imposto altro obbligo all'infuori di quello della registrazione.

«Soltanto le rappresentanze unitarie, riconosciute dalla legge, costituite in proporzione degli iscritti, hanno facoltà di stipulare i contratti collettivi di lavoro obbligatori per tutti gli interessati».

FANFANI insiste nella sua formulazione. Riconosce l'opportunità che in sede costituzionale si dia particolare riconoscimento al fatto che, nell'attuale organizzazione economica, i lavoratori hanno bisogno in modo assoluto di una speciale tutela, ed il mezzo atto a garantire la tutela dei diritti dei lavoratori è il sindacato. Si inseriscano pertanto nella Costituzione uno o più articoli sulla materia sindacale. Va però riconosciuto che esistono anche delle organizzazioni sindacali di datori di lavoro; sorge il problema se sia conveniente dare a queste altre organizzazioni, aventi scopi, base e importanza diversa ai fini dell'organizzazione economica nazionale e

quindi collettiva, pieno riconoscimento giuridico.

Aggiunge che, essendo possibile una molteplicità di sindacati di fatto, pur essendovi la tendenza al sindacato unico preminente, occorre prendere accorgimenti per arrivare alla rappresentanza unitaria di categoria, sulla base delle organizzazioni sindacali registrate e riconosciute, la quale sarà chiamata a stipulare i contratti collettivi di lavoro obbligatori per tutti gli appartenenti alla categoria, siano o non siano iscritti nella organizzazione.

Il primo concetto è adombrato nel primo comma del primo articolo approvato in forma tale da lasciar perplessi, perché sembra che solo il sindacato dei lavoratori sia riconosciuto come organo di difesa e tutela, il che non è vero, perché anche i sindacati dei datori di lavoro agiscono per interessi economici e morali.

Nel secondo articolo si dice: «Non può essere imposto ai sindacati altro obbligo che quello della registrazione presso organi del lavoro, locali e centrali».

È la prima volta che si parla di questi organi che non si sa come siano costituiti.

DI VITTORIO, *Relatore*, chiarisce che nella sua relazione è detto che si dovrebbe costituire un Consiglio nazionale del lavoro, il quale rappresenterebbe col Governo tutte le forze produttrici della Nazione.

FANFANI ricorda la sua proposta di un Consiglio economico, che fu fatta respingere dall'onorevole Pesenti.

DI VITTORIO, *Relatore*, dichiara che l'avrebbe respinta anche lui, perché un Consiglio economico è cosa molto diversa dal Consiglio nazionale del lavoro.

FANFANI, comunque, ripete che si parla di questo organo senza darne una definizione.

Riassumendo le esigenze manifestatesi nella discussione, e per andare incontro ai desideri del Relatore, propone un articolo, sostitutivo dei due già approvati, così formulato:

«L'organizzazione sindacate è libera.

«Essa costituisce un mezzo per la difesa e la tutela dei diritti e degli interessi economici, professionali e morali dei lavoratori.

«Ai sindacati dei lavoratori e dei datori di lavoro è riconosciuta la personalità giuridica alle condizioni previste dalla legge, con l'obbligo della registrazione.

«Le rappresentanze unitarie di categoria, costituite dai sindacati registrati in proporzione agli iscritti, stipulano i contratti collettivi di lavoro che devono avere efficacia obbligatoria per tutti gli interessati».

MOLÈ ritiene il secondo comma una definizione del sindacato e, come tale, inutile.

DI VITTORIO, *Relatore*, dichiara di preferire la formula proposta dal Presidente, perché più chiara.

PRESIDENTE riconosce l'opportunità di fare un solo articolo. Propone il seguente:

«L'organizzazione sindacale è libera.

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

«La personalità giuridica è riconosciuta anche ai sindacati dei datori di lavoro.

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

«Soltanto le rappresentanze sindacali unitarie, riconosciute dalla legge e costituite in proporzione agli iscritti ai sindacati della categoria, stipulano contratti di lavoro aventi efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alla categoria».

DI VITTORIO, *Relatore*, dichiara di approvare la formula, meno la parola «soltanto» per impedire che, se in avvenire si formano tre sindacati, dei quali uno può essere anche posticcio e costituito dagli stessi datori di lavoro, opponendosi questo a partecipare alle trattative con la scusa di non ritenerle opportune, verrebbe ad essere impedita la stipulazione del contratto collettivo. Quel «soltanto» indica che dovrebbero partecipare alle trattative tutte le rappresentanze.

TOGNI pensa che non si possa limitare il riconoscimento solo alla registrazione.

MOLE` afferma di non vedere il pericolo accennato dall'onorevole Di Vittorio, perché lo Stato, nel dare il riconoscimento, deve accertare che il sindacato sia effettivo.

DOMINEDÒ aggiungerebbe al secondo comma la seguente formula: «La personalità giuridica è egualmente riconosciuta ai sindacati dei datori di lavoro». Resterebbe così abolito il terzo comma.

DI VITTORIO, *Relatore*, ricorda che nella sua relazione aveva proposto di riconoscere i sindacati dei lavoratori come enti di interesse collettivo.

FANFANI osserva all'onorevole Di Vittorio che non è sempre vero che siano solo i sindacati dei lavoratori a difendere l'interesse nazionale.

DOMINEDÒ sostituirebbe, nella formula proposta dal Presidente, la parola «categoria» a quella di «classe».

PRESIDENTE trattandosi di una enunciazione generica ritiene che la parola «categoria» abbia un significato più ristretto.

DI VITTORIO, *Relatore*, propone che il secondo comma sia così formulato: «I sindacati dei lavoratori, quali organi di difesa e di tutela dei diritti e degli interessi economici, professionali e morali della classe, sono riconosciuti enti di interesse collettivo».

Nel comma successivo si direbbe: «Ai sindacati dei lavoratori ed ai sindacati dei datori di lavoro è riconosciuta la personalità giuridica».

FANFANI osserva all'onorevole Di Vittorio che quando propose che i sindacati fossero riconosciuti «enti di interesse collettivo» i giuristi della Sottocommissione fecero notare che la formula non aveva significato giuridico.

DI VITTORIO, *Relatore*, obietta che il riconoscere i sindacati dei lavoratori quali enti di interesse collettivo è un fatto che non ha un valore giuridico, ma mora-

le.

DOMINEDÒ non ritiene opportuno di esprimere un'esigenza morale attraverso una formulazione giuridicamente incongrua.

FANFANI per esprimere il concetto dell'onorevole Di Vittorio, pensa che potrebbe essere usata la seguente formula: «È riconosciuta la preminenza degli interessi tutelati dai sindacati dei lavoratori». Nel comma successivo si potrebbe dire «Ai sindacati dei lavoratori ecc.».

DOMINEDÒ, allo scopo di compiere un ulteriore tentativo verso l'intesa, proporrebbe la seguente formula intermedia:

«L'organizzazione sindacale è libera.

«Ai sindacati dei lavoratori, quali organi di difesa e tutela dei loro diritti ed interessi economici, professionali e morali, è riconosciuta la personalità giuridica. La personalità giuridica è ugualmente riconosciuta ai sindacati dei datori di lavoro.

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

«Le rappresentanze sindacali unitarie, costituite dai sindacati registrati in proporzione dei loro iscritti, stipulano contratti di lavoro aventi efficacia obbligatoria verso tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce».

PRESIDENTE pone ai voti questo articolo, che sostituisce i due ultimi approvati.

(È approvato all'unanimità).

La seduta termina alle 20.

Erano presenti: Di Vittorio, Dominedò, Fanfani, Ghidini, Marinaro, Molè, Rappelli, Togni.

Assenti giustificati: Canevari, Giua.

Assenti: Colitto, Federici Maria, Merlin Angelina, Noce Teresa, Paratore, Pesenti, Taviani.