

# ASSEMBLEA COSTITUENTE

---

## COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE

### TERZA SOTTOCOMMISSIONE

---

28.

## RESOCONTO SOMMARIO

DELLA SEDUTA ANTIMERIDIANA DI MARTEDÌ 15 OTTOBRE 1946

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **G. HIDINI**

### INDICE

	<i>Pag.</i>
<b>Diritto di associazione e ordinamento sindacale</b> ( <i>Seguito della discussione</i> ) .	197
PRESIDENTE - ASSENNATO, <i>Relatore</i> -	
MERLIN ANGELINA - FANFANI - MOLÈ	
- CANEVARI - RAPELLI, <i>Correlatore</i> -	
GIUA - COLITTO - PESENTI.	

---

**La seduta comincia alle 10.30.**

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

PRESIDENTE riassume brevemente per l'onorevole Assennato, che sostituisce l'onorevole Di Vittorio nelle funzioni di relatore, la discussione svoltasi nelle ultime riunioni.

ASSENNATO, *Relatore*, ritiene che il concetto contenuto nell'articolo 1 della relazione dell'onorevole Di Vittorio sia stato trascurato nelle formulazioni adottate. Rileva, innanzi tutto, come sia tradizionale, nella legislazione italiana, il considerare gli stranieri alla stessa stregua dei lavoratori italiani.

PRESIDENTE ricorda che in materia è stata fatta al terzo articolo, approvato dalla Sottocommissione, una aggiunta così formulata: «La Repubblica provvederà con spe-

ciali norme alla protezione dei lavoratori e favorirà ogni regolamentazione internazionale diretta a tal fine».

MERLIN ANGELINA non crede che sia la stessa cosa.

FANFANI fa presente che l'affermazione generica: «l'associazione sindacale è libera» va intesa nel senso che di tale libertà godono tutti i lavoratori di qualunque razza e nazionalità, che svolgano attività economica all'interno del Paese.

MOLÈ è del parere che sia sufficiente, allo scopo che si prefigge l'onorevole Di Vittorio, la solenne dichiarazione dei diritti dei lavoratori, senza ripetere ad ogni articolo la medesima affermazione.

PRESIDENTE è dello stesso avviso, ricordando che la prima Sottocommissione ha già approvato un articolo a tale proposito.

ASSENNATO, *Relatore*, osserva che la Sottocommissione non ha ritenuto di porre l'accento sulla legalità del diritto di associazione e sulla necessità che tale diritto non venga limitato dagli eventuali scopi sociali, religiosi o filosofici che l'associazione alla quale appartiene il lavoratore potrebbe perseguire, oltre quelli economici.

FANFANI pensa che in tal modo si passi dal campo sociale-economico a quello politico, complicando inutilmente le cose.

ASSENATO, *Relatore*, aggiunge che non esiste nelle varie formulazioni un riconoscimento del lavoro così esplicito come nella relazione Di Vittorio, dove all'articolo 2 è detto: « Il lavoro è la base fondamentale della vita e dello sviluppo della società nazionale ». Una affermazione di tale natura non crede che possa essere ritenuta pleonastica.

FANFANI ricorda che un riconoscimento del lavoro è già contenuto nel primo articolo approvato dalla Sottocommissione.

ASSENATO, *Relatore*, non ritiene che nell'argomento in discussione possa omettersi la precisa statuizione che « il lavoro è la base fondamentale della vita e dello sviluppo della società nazionale ». Questa affermazione deve costituire, anzi, la premessa e la ragione per cui lo Stato riconosce al sindacato la personalità e gli attribuisce il potere di stipulare contratti collettivi aventi valore giuridico.

In particolare, avendo notato che in una delle formulazioni si afferma che i sindacati hanno soltanto l'obbligo della registrazione presso gli organi del lavoro, fa rilevare che non si può accennare soltanto al fatto materiale della registrazione, senza stabilire che ai sindacati è riconosciuta la personalità giuridica, come è previsto nell'articolo 3 della relazione Di Vittorio, anche se il riconoscimento avrà valore ai soli effetti della stipulazione dei contratti collettivi. È logico, infatti, che i sindacati, per potere avere tale facoltà, debbano essere forniti, quali contraenti, di personalità giuridica.

PRESIDENTE fa presente che nella discussione era prevalso il concetto di demandare alla legge il riconoscimento della personalità giuridica, che eventualmente potrebbe essere anche concesso a tutti gli effetti. Quindi, senza parlare di riconoscimento della personalità giuridica, basterebbe stabilire che i sindacati hanno l'obbligo di registrarsi.

ASSENATO, *Relatore*, crede che anche il rappresentante della Confederazione generale del lavoro non desideri un riconoscimento a tutti gli effetti.

MOLÈ ritiene che in materia si debba lasciare una certa latitudine, nel senso che se si costituiranno parecchi sindacati non potrà darsi a tutti lo stesso riconoscimento.

CANEVARI, richiamandosi alla formula presentata dall'onorevole Di Vittorio, circa il riconoscimento dei sindacati come enti con personalità giuridica, osserva che praticamente potrebbe verificarsi l'eventualità di diversi sindacati, i quali, avendo eguale

riconoscimento giuridico, potranno tutti avere la facoltà di stipulare contratti collettivi.

ASSENATO, *Relatore*, propone la formula seguente: « La legge stabilirà i termini per il riconoscimento giuridico dei sindacati, ai fini della stipulazione di contratti collettivi di lavoro, che dovranno avere efficacia per tutti gli appartenenti alla categoria ».

PRESIDENTE osserva che la personalità giuridica concessa al fine unico della stipulazione dei contratti collettivi di lavoro non sarebbe consona ai principi giuridici.

Preferisce, pertanto, la seguente formula, proposta dall'onorevole Rapelli e modificata durante la discussione, sulla quale la Sottocommissione nella precedente riunione si era trovata prevalentemente d'accordo:

« L'organizzazione sindacale è libera.

« Al fine della stipulazione dei contratti collettivi di lavoro, che dovranno avere efficacia per tutti gli appartenenti alla categoria, la legge regolerà la formazione delle rappresentanze unitarie di ciascuna e detterà le norme relative ».

Con questa formula, si presuppone la personalità giuridica dei sindacati, si sancisce la obbligatorietà dei contratti collettivi per tutti gli appartenenti alla categoria e si rinviano alla legge ordinaria i particolari di applicazione.

Circa il primo comma, si domanda se sia preferibile dire « associazione » oppure « organizzazione ».

ASSENATO, *Relatore*, preferisce il termine « organizzazione ».

RAPELLI, *Correlatore*, è dello stesso avviso.

FANFANI e MERLIN ANGELINA propongono che si parli di associazioni professionali oltre che di organizzazioni sindacali.

COLITTO è contrario, sembrandogli una ripetizione.

GIUA ricorda che già nella prima Sottocommissione si è definito come libero il diritto di associazione.

PRESIDENTE ritiene che l'espressione « organizzazione sindacale » sia comprensiva anche delle organizzazioni professionali.

Mette ai voti il primo comma, così formulato: « L'organizzazione sindacale è libera ».

(È approvato).

Pone quindi in discussione il secondo comma della formula di cui ha dato precedentemente lettura.

COLITTO osserva che non è opportuno limitare l'intervento della legge alla sola

indicazione del modo di formazione delle rappresentanze di ciascuna categoria. Tale intervento potrebbe essere indispensabile anche in altri casi, come nella concessione ai sindacati della facoltà di imporre i contributi, necessari per la vita stessa delle associazioni, a tutti gli appartenenti alla categoria. Per questo motivo aveva proposto la formula: « la legge ne determinerà i poteri ». Sarebbe perciò spinto a votare contro la proposta dell'onorevole Rapelli, se fosse sicuro che il suo voto apparisse dettato dal desiderio di veder nella Carta costituzionale una norma che rispondesse ad una particolare necessità delle associazioni professionali. Ma, poiché è possibile che venga data al suo voto un'altra interpretazione, ritiene meglio approvare la proposta Rapelli, sicuro che o in sede di coordinazione degli articoli, o in sede di Costituente, la norma sarà resa più idonea a regolare il funzionamento dei sindacati.

Per maggiore precisione, proporrebbe però la seguente dizione:

« Al fine della stipulazione dei contratti collettivi di lavoro, che dovranno avere efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alla categoria, la legge regola la formazione della rappresentanza unitaria degli appartenenti a ciascuna categoria. »

Non ritiene opportuno che sia aggiunta la frase: « detterà le norme relative », in quanto appare inutile se oggetto di tali norme è il regolamento della rappresentanza, vaga ed indeterminata se riferibile ad altro.

PRESIDENTE fa rilevare all'onorevole Colitto che, parlando di « norme », in sostanza si vuole che la legge stabilisca una regolamentazione. Eventualmente si potrebbe dire: « stabilirà la regolamentazione relativa ai contratti collettivi di lavoro ».

ASSENNATO, *Relatore*, nota che un dubbio solo può sorgere dalla formulazione dello onorevole Rapelli, cioè che la rappresentanza e il modo della sua formazione siano fissate, in virtù della legge, dall'alto.

RAPELLI, *Correlatore*, per venire incontro alla preoccupazione dell'onorevole Colitto, aggiungerebbe la seguente espressione: « relativa alla loro nomina e al loro funzionamento ».

PRESIDENTE ritiene che se da un lato si vuole impedire che lo Stato emani in questo campo norme di diritto sostanziale, è necessario dall'altro dargli la facoltà di fissare le norme di carattere procedurale. La stessa pluralità sindacale rende necessario l'inter-

vento della legge, che però deve essere circoscritto alla materia procedurale.

ASSENNATO, *Relatore*, fa presente che all'articolo 3 il Relatore Di Vittorio, nel demandare alla legge le condizioni del riconoscimento dei sindacati, pone come preminente anche la garanzia della loro indipendenza, autonomia e libertà.

Quando invece si dice che la legge regolerà la formazione della rappresentanza unitaria delle varie categorie professionali, non si dà alcuna garanzia ai sindacati circa la loro indipendenza, autonomia e libertà.

MOLÈ non ritiene che possa verificarsi il pericolo a cui ha accennato l'onorevole Assennato. Nota invece una lieve sconcertanza nella formulazione dell'onorevole Di Vittorio, perché mentre si riconosce la personalità giuridica ai sindacati — a cui la legge deve garantire l'autonomia, l'indipendenza e la libertà — non è invece espresso il criterio che debba trattarsi di una rappresentanza unitaria. Se, infatti, si riconosce il sindacato e non si dichiara che deve avere una rappresentanza unitaria, si viene a togliere la possibilità al contratto collettivo di avere valore di legge. Con la formulazione proposta dall'onorevole Rapelli, si prevede invece una rappresentanza unitaria, ma in tal caso verrebbero a cadere, per il fatto stesso di tale unicità, la libertà e l'autonomia dei vari sindacati.

RAPELLI, *Correlatore*, obietta che la sua formulazione tende a consolidare l'attuale organizzazione unitaria della Confederazione generale del lavoro, dandole il valore di rappresentanza. È chiaro infatti che una rappresentanza unitaria deve avere il consenso di tutti i lavoratori.

PESENTI pensa che la possibilità del riconoscimento e della garanzia dell'autonomia e della libertà debba essere garantita a tutti i sindacati. Una questione differente è quella relativa agli effetti del contratto collettivo di lavoro, nei cui riguardi gli sembra che la dizione proposta non sia molto chiara.

ASSENNATO, *Relatore*, propone che dopo le parole « la legge » sia fatta la seguente aggiunta: « rispettando l'indipendenza, l'autonomia e la libertà dei sindacati ». Bisogna, infatti, che nella Costituzione sia chiaramente affermato che la legge in questo campo dovrà sempre sottostare ai suddetti tre canoni fondamentali.

RAPELLI, *Correlatore*, dichiara di non aver difficoltà ad accettare l'aggiunta proposta.

PRESIDENTE è del parere che il concetto sia già contenuto nel primo comma, dove si afferma che l'organizzazione sindacale è libera.

MOLÈ non crede che alla legge, che è una volontà sovrana, possano essere imposti tali limiti, senza che subisca una menomazione nella sua stessa essenza. Se si parla di libertà in senso assoluto, già costituisce una violenza lo stabilire l'obbligatorietà del contratto collettivo per tutti gli appartenenti alla stessa categoria, in quanto vi è da parte della minoranza l'obbligo di sottostare ai voleri della maggioranza.

ASSENNATO, *Relatore*, crede che per procedere con un certo ordine, bisognerebbe prima affermare il principio del riconoscimento della personalità dei sindacati, garantendone l'indipendenza, l'autonomia e la libertà. Fatta tale premessa potrà stabilirsi che ai sindacati così riconosciuti è attribuita la facoltà di stipulare contratti collettivi di lavoro, aventi efficacia giuridica per tutti gli appartenenti alla categoria.

COLITTO trova assurdo che si possa, nell'ambito delle categorie, riconoscere una infinità di persone giuridiche, quando poi in definitiva una sola persona giuridica può espletare quello che è il compito fondamentale dell'associazione professionale, cioè la stipulazione dei contratti collettivi.

ASSENNATO, *Relatore*, ripete che la sua preoccupazione è che lo Stato possa valersi dei suoi poteri per intervenire nell'attività sindacale.

FANFANI è del parere che con l'affermazione, di cui al primo comma, sia già chiaramente stabilito il principio della libertà di organizzazione sindacale. Pretendere che la legge non possa intervenire nell'attività sindacale, significherebbe arrivare allo sgretolamento dello stesso Stato.

GIUA non comprende quale risultato voglia raggiungere l'onorevole Assennato con la sua formulazione, in quanto, secondo lo spirito dell'articolo 3 della relazione Di Vittorio, la non ingerenza dello Stato dovrebbe riferirsi anche ai sindacati dei datori di lavoro.

ASSENNATO, *Relatore*, risponde che il primo risultato dovrebbe essere quello che nessun Ministro dell'interno potesse nominare un commissario in un sindacato.

PRESIDENTE pone in rilievo che tutte le associazioni sia politiche, sia culturali che di altro genere, sono soggette alla legge di pubblica sicurezza, pur essendo perfettamente libere.

FANFANI riconosce fondata la preoccupazione dell'onorevole Assennato che dal

Governo possa essere stabilito un criterio di formazione per la determinazione delle rappresentanze unitarie di categoria, contrariamente a quella che potrebbe essere la volontà dei sindacati.

Per ovviare, almeno in parte, a questo pericolo, propone la seguente formulazione: « La legge determinerà i modi secondo i quali i sindacati esistenti concorreranno alla costituzione delle rappresentanze unitarie di categoria, ecc. ».

In tal modo si vincola la legge, nel senso che questa deve tener conto che la rappresentanza scaturisce dal sindacato.

ASSENNATO, *Relatore*, per non correre il rischio di arrivare alla formulazione di articoli improvvisati e per potere trovare una dizione che appaghi tutte le esigenze, prega di rinviare al pomeriggio l'ulteriore discussione.

CANEVARI è del parere di lasciare alla legge la più ampia libertà di provvedere in materia, a seconda delle condizioni dei tempi e a seconda dello sviluppo dei sindacati. Poiché crede fermamente all'efficacia, alla bontà e all'utilità di un sindacato libero, ma unico, che abbia la funzione di stipulare i contratti collettivi, non può accettare nessuna modifica che limiti la possibilità alla legge di intervenire e provvedere a seconda delle necessità del momento.

FANFANI osserva che la sua formula non pone alcuna limitazione alla legge, ma solo mira ad ovviare al pericolo che lo Stato possa determinare le rappresentanze di categorie, indipendentemente dai sindacati. D'altra parte non ritiene che con la formula « rappresentanza unitaria di categoria » si possa arrivare ad un sindacato unico e libero.

RAPELLI, *Correlatore*, pensa che non si tenga sufficientemente conto della dinamica sindacale, che porta fatalmente alla rappresentanza unitaria.

PRESIDENTE rinvia il seguito della discussione al pomeriggio.

**La seduta termina alle 12.25.**

*Erano presenti:* Assennato, Canevari, Colitto, Fanfani, Federici Maria, Ghidini, Giua, Marinaro, Merlin Angelina, Molè, Pesenti, Rapelli.

*Erano assenti:* Lombardo, Noce Teresa, Paratore, Taviani, Togni.

*In congedo:* Dominedò.