

COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE
SOTTOCOMMISSIONE

RELAZIONE
del deputato DI VITTORIO GIUSEPPE
SUL
DIRITTO DI ASSOCIAZIONE
E SULL'ORDINAMENTO SINDACALE

Premetto che nel redigere la presente relazione mi sono attenuto ad un duplice criterio: non sconfinare dall'ambito ristretto e ben delimitato del tema che mi è stato assegnato; non esprimere opinioni strettamente personali, sui vari aspetti del tema stesso, ma bensì - per quanto è possibile - delle posizioni mediane, sulle cui basi possano eventualmente convergere le opposte posizioni di principio delle più larghe correnti d'idee esistenti nel Paese e nell'Assemblea Costituente.

Il diritto di associazione è senza dubbio fra i diritti fondamentali del cittadino ed una delle espressioni più chiare delle libertà democratiche.

Il diritto di associazione è anzi il presidio più sicuro della libertà della persona umana, la quale tende in misura crescente a ricercare la via del proprio sviluppo, della propria difesa, e d'un maggiore benessere economico e spirituale, specialmente nella libertà di coalizzarsi con altre persone, in aggruppamenti sociali, professionali, cooperativi, politici, religiosi, culturali, sportivi e d'ogni altro genere, aventi interessi od ideali comuni od affini.

Perché la Costituzione della Repubblica Italiana sia adeguata alle nuove esigenze poste dallo stadio attuale dell'evoluzione storica del nostro Paese, nel quadro di quella europea e mondiale, occorre che la Costituzione italiana sancisca nel modo più chiaro il diritto pieno di associazione, che si compendia nella libertà delle varie organizzazioni di sviluppare liberamente la propria attività, per la realizzazione dei propri scopi rispettivi, nei limiti fissati dalle leggi.

Tale diritto dev'essere riconosciuto a tutti i cittadini d'ambo i sessi e d'ogni ceto sociale, senza nessuna esclusione. Tuttavia, la Costituzione non può ignorare che se il diritto di associazione dev'essere garantito ad ogni cittadino, esso ha però un valore diverso nei differenti strati sociali.

Nell'attuale sistema sociale, infatti, la ricchezza nazionale è troppo mal ripartita, in quanto si hanno accumulazioni d'immensi capitali nelle mani di pochi cittadini, mentre l'enorme maggioranza di essi ne è completamente sprovvista. In tali condizioni, è chiaro che nei naturali ed inevitabili contrasti di interessi economici e sociali sorgenti fra i vari strati della società nazionale, il cittadino lavoratore ed il cittadino capitalista non si trovano affatto in condizione di eguaglianza. Il

cittadino capitalista, basandosi sulla propria potenza economica, può lottare e prevalere anche da solo, in determinate competizioni di carattere economico. Il cittadino lavoratore, invece, *da solo*, non può ragionevolmente nemmeno pensare a partecipare a tali competizioni. Ne consegue che per il cittadino lavoratore, la sola possibilità che esista - perché possa partecipare a date competizioni economiche, senza esserne schiacciato in partenza - è quella di associarsi con altri lavoratori, aventi interessi e scopi comuni, per controbilanciare col numero, con l'associazione, e con l'unità d'intenti e d'azione degli associati, la potenza economica del singolo capitalista, o d'una associazione di capitalisti. Il sindacato, perciò, è lo strumento più valido, per i lavoratori, per l'affermazione del diritto alla vita e del diritto al lavoro, che dovranno essere sanciti dalla nostra Costituzione.

Per i datori di lavoro, invece, l'associazione sindacale è bensì uno strumento importante, ma solamente ausiliario. Di qui il diverso significato che ha il diritto di associazione per le due forze sociali che rappresentano i due opposti poli della nostra società: quella dei grandi datori di lavoro quella dei lavoratori salariati e stipendiati. Fra questi due poli esistono ed agiscono altri strati di lavoratori, comunemente indicati col nome di *ceti medi*: contadini, artigiani, piccoli e medi commercianti, liberi professionisti, artisti, ecc., ecc. Anche per questi strati di lavoratori (che nel nostro Paese sono molto numerosi e costituiscono un elemento vitale dell'economia nazionale) il diritto di associazione ha una portata diversa e ben maggiore di quella che possa avere per gli strati economicamente superiori della società. Anche per questi lavoratori, la sola possibilità di resistere e di sopravvivere alla pressione del grande capitale e dei trust - che tendono inesorabilmente ad assorbirli - consiste appunto nella libertà di associarsi e di appoggiarsi agli altri strati di lavoratori, solo mezzo perché anch'essi costituiscano una forza capace di partecipare alle inevitabili competizioni d'interessi che sono connaturali al tipo di società in cui viviamo.

IL POSTO PREMINENTE CHE SPETTA AI SINDACATI DEI LAVORATORI NELLO STATO DEMOCRATICO

Dalle osservazioni che precedono scaturiscono alcune deduzioni che lo Stato democratico non può ignorare, senza venir meno alla sua funzione di supremo armonizzatore degli interessi legittimi dei singoli cittadini e dei differenti strati sociali in cui essi sono raggruppati, con quelli generali della collettività nazionale.

La più importante deduzione che, a nostro avviso, se ne deve trarre, è quella del riconoscimento d'una preminenza obiettiva degli interessi rappresentati dai Sindacati dei lavoratori, rispetto agli interessi pur legittimi rappresentati dalle associazioni sindacali dei grandi datori di lavoro.

La giustificazione di questa preminenza, e del suo riconoscimento esplicito da parte dello Stato democratico, è data ancora dalle considerazioni che seguono:

1°) Gli interessi che rappresentano e difendono i sindacati dei lavoratori, sono interessi di

carattere collettivo e non particolaristico od egoistico; interessi che in linea di massima coincidono con quelli generali della Nazione.

Il benessere generalizzato dei lavoratori, infatti, non può derivare che da un maggiore sviluppo dell'economia nazionale, da un aumento incessante della produzione, da un maggiore arricchimento del Paese, oltre che da una più giusta ripartizione dei beni prodotti.

Non è mai accaduto, e non può accadere, ai liberi sindacati dei lavoratori, di avere interessi contrari a quelli della collettività nazionale, com'è accaduto - e può sempre accadere, invece - a determinati tipi di associazioni padronali (trust, cartelli, intese, ecc.) i quali sono notoriamente giunti a limitare di proposito la produzione - ed anche a distruggerne notevoli quantità - per mantenere elevati i prezzi, allorquando i prezzi elevati, piuttosto che la massa dei prodotti vendibili, assicurano agli interessati maggiori profitti, con danno evidente della maggioranza della popolazione e della Nazione. Eventuali interessi egoistici di categorie, che possono sorgere anche in seno alle masse lavoratrici, vengono contenuti, temperati ed in definitiva eliminati, da esigenze poste da altre categorie di lavoratori, e soprattutto dalla convergenza degli interessi fondamentali e permanenti dell'insieme dei lavoratori d'ogni categoria; convergenza che ha la sua espressione nell'esistenza stessa della Confederazione Generale Italiana del Lavoro, la quale rappresenta, appunto, gli interessi generali di tutti i lavoratori d'ogni categoria o professione, manuali ed intellettuali e - come tale - è una delle forze basilari della Nazione.

2°) I sindacati dei lavoratori rappresentano la forza produttrice fondamentale della società e la stragrande maggioranza della popolazione economicamente attiva nei vari rami dell'industria, dell'agricoltura, del commercio, del credito, della scuola, dei pubblici servizi, ecc. Tutta la società moderna pone il lavoro come fondamento del proprio sviluppo. Se la funzione sociale del lavoro, e quindi delle organizzazioni sindacali che lo rappresentano, sono considerate sempre di maggiore preminenza in tutti i paesi economicamente più sviluppati, ciò è tanto più giusto e necessario in Italia, dove il capitale più grande e più prezioso di cui dispone la Nazione è rappresentato appunto dalla sua immensa forza lavoro; ossia, dal gran numero di lavoratori che conta il nostro Paese, nonché dalle loro spiccate e riconosciute capacità tecniche e professionali che - attraverso il lavoro dei nostri emigranti - si sono affermate in quasi tutti i paesi del mondo.

3°) I lavoratori, per la loro condizione sociale, sono i maggiori interessati al consolidamento ed allo sviluppo ordinato della libertà e delle istituzioni democratiche, come lo comprova il fatto ch'essi hanno costituito il nerbo decisivo delle forze nazionali che hanno abbattuto il fascismo ed hanno portato un contributo efficiente alla liberazione della Patria dall'invasore tedesco.

I sindacati dei lavoratori, quindi, costituiscono obiettivamente uno dei pilastri basilari dello Stato democratico e repubblicano ed un presidio sicuro e forte delle civiche libertà, che sono un bene supremo dell'intera Nazione.

4°) I sindacati dei lavoratori, quali organismi unitari di milioni di cittadini in tutte le province d'Italia e tutori dei loro interessi collettivi e solidali, costituiscono obiettivamente il tessuto

connettivo più solido della Nazione e della sua stessa unità.

5°) Gli interessi economici rappresentati rispettivamente dai sindacati dei lavoratori e da quelli dei datori di lavoro sono entrambi legittimi, *ma la loro portata non è eguale*, nel complesso della vita nazionale, anche a causa del numero incomparabilmente maggiore di cittadini rappresentati dai primi, rispetto ai secondi.

Per di più, i sindacati dei lavoratori rappresentano interessi vasti e vitali della grande massa dei cittadini non abbienti, che lo Stato democratico ha il dovere di difendere e tutelare.

Ne consegue che il concetto di *paritetività* fra gli interessi rappresentati dai sindacati dei lavoratori e quelli rappresentati dai sindacati padronali, non corrisponde alla realtà ed è perciò da considerarsi infondato ed ingiusto.

Il defunto regime fascista aveva in certo senso idealizzato il concetto della paritetività e lo aveva posto a fondamento del suo sistema corporativo.

Riteniamo che spetti allo Stato democratico il compito di segnare un passo avanti nella più giusta valutazione dei vari strati della nostra società, in rapporto, alle esigenze di vita e di sviluppo della Nazione, sostituendo al concetto della *paritetività* quello più aderente alla realtà della *preminenza* dei sindacati dei lavoratori, rispetto a quelli padronali.

Teoricamente, si può benissimo sostenere - dal punto di vista democratico - che in seno allo Stato ed a tutte le istituzioni statali, la rappresentanza degli interessi rispettivi dei datori di lavoro e dei lavoratori venga basata sul principio della proporzione numerica delle persone interessate in ciascuna delle due parti. Ma si riconosce che un'applicazione automatica di tale principio lo renderebbe assurdo, come può avvenire di ogni sano principio che si voglia spingere, sino alle sue ultime conseguenze teoriche. La sproporzione del numero fra le due parti è tale che gli interessi rappresentati dai sindacati padronali ne sarebbero interamente sommersi. Tuttavia, da un tale eccesso, a quello della paritetività, vi è una via mediana, che è quella che noi proponiamo: il riconoscimento d'una preminenza, per i sindacati dei lavoratori, che nella determinazione delle rappresentanze nei vari organismi statali, parastatali, previdenziali, ecc., può essere fissata in un rapporto convenzionale.

I sindacati dei lavoratori, dunque, e per il loro numero, e per la funzione sociale d'interesse generale che esercitano nella vita della Nazione, debbono avere un posto a parte nello Stato democratico. Pensiamo particolarmente alla costituzione d'un Consiglio Nazionale del Lavoro che abbia la facoltà di promuovere una legislazione sociale adeguata ai nostri tempi ed alle nostre possibilità e il diritto di esame di tutti i progetti di legge di carattere sociale da proporre alla Camera legislativa. Lo stesso Consiglio Nazionale, inoltre, dovrebbe essere dotato di poteri e di mezzi sufficienti per controllare efficacemente, anche a mezzo di suoi organi periferici, l'effettiva applicazione delle leggi sociali e protettive dei lavoratori.

Altra funzione importante del Consiglio Nazionale del Lavoro potrebbe essere quella di creare nel proprio seno dei Collegi di Probiviri, su scala locale e nazionale, aventi anche il compito di

arbitrare le vertenze individuali del lavoro non risolte in sede sindacale, in funzione di magistratura speciale del lavoro.

Naturalmente, di questo Consiglio Nazionale del Lavoro, oltre che il Governo, dovrebbero essere chiamate a farne parte tutte le organizzazioni professionali; ma in proporzioni tali che si tenga conto del numero dei rispettivi organizzati.

Il riconoscimento della funzione d'interesse nazionale che esercitano i sindacati dei lavoratori, comporta ugualmente la conseguenza che tutti gli istituti interessanti esclusivamente o prevalentemente i lavoratori, come gli istituti previdenziali ed assicurativi, quelli aventi per oggetto il collocamento dei lavoratori, l'assistenza, la formazione professionale, la ricreazione, ecc., debbono essere retti fundamentalmente dai lavoratori stessi, sia per elezione diretta, sia attraverso i loro sindacati. Il debito controllo dello Stato e la rappresentanza, di altri interessi, negli organi dirigenti degli istituti del genere accennato, non dovrebbero mai vulnerare il principio dell'autogoverno da parte dei lavoratori interessati, od almeno della loro preminenza nella direzione.

DEL DIRITTO DI SCIOPERO

Il diritto di associazione comporta la libertà d'azione delle singole associazioni, per l'adempimento dei loro compiti, e. per la realizzazione degli scopi per i quali sono state costituite. Le libertà sindacali, che si riassumono nella piena libertà di riunione, di discussione, di manifestazione, di astensione dal lavoro, ecc., comportano il diritto di sciopero. Questo diritto non è più contestato da nessuno, ad eccezione dello sciopero relativo a servizi pubblici.

Da parte di coloro che sostengono doversi vietare per legge lo sciopero dei servizi pubblici, si osserva che tali scioperi non sono leciti in quanto hanno la conseguenza di danneggiare la massa dei cittadini estranei alla contesa. Un'altra osservazione degna di rilievo è che gli impiegati pubblici, avendo uno statuto giuridico particolare che li lega allo Stato o ad altri enti pubblici, non dovrebbero in alcun caso poter scioperare.

L'una e l'altra osservazione sono di peso e vanno tenute nel debito conto. Ma esse non sono tali da giustificare la negazione del diritto di sciopero ai lavoratori dei servizi pubblici.

In linea di principio, lo Stato, gli Enti e le Ditte private esercenti un servizio pubblico, sono dei datori di lavoro come tutti gli altri e, come gli altri, possono trovarsi in conflitto d'interessi coi propri lavoratori.

Se si toglie a questi lavoratori il diritto di sciopero, quale altro mezzo veramente efficace rimane loro, per far valere i propri diritti?

È attraverso lo sciopero che i lavoratori - poveri e deboli, isolatamente - affermano la propria potenza e l'indispensabilità della loro funzione sociale. In tutti i paesi civili, il diritto di sciopero è considerato soprattutto un mezzo di difesa dell'integrità della personalità umana. Il divieto di sciopero, per qualsiasi categoria di lavoratori, è una mutilazione della personalità; è incompatibile col principio della libertà del cittadino, e si riallaccia piuttosto a quello del lavoro forzato, che

presuppone una condanna.

Il divieto di sciopero in qualsiasi servizio, infine, formerebbe delle categorie di cittadini minorati, privati di determinati diritti, che sono riconosciuti ad altri cittadini.

Uno Stato democratico ha il dovere di riconoscere e di garantire il diritto di sciopero a tutti i lavoratori, senza nessuna eccezione.

L'affermazione di questo principio non può significare, per altro, che non si debba tener conto delle obiezioni cui abbiamo accennato. Dato il fatto che lo sciopero in un servizio pubblico può danneggiare un gran numero di persone estranee alla vertenza, occorre una remora, che ne freni l'uso e ne eviti gli abusi. Ma questa remora non può consistere nel diniego d'un diritto incontestabile, ma bensì nella coscienza civica degli stessi lavoratori dei servizi pubblici i quali sono consapevoli delle conseguenze particolarmente gravi del loro sciopero. Un'altra, remora spontanea è costituita dall'interesse, che hanno i lavoratori di altre branche di lavoro di evitarne gli abusi (dato che sarebbero fra i danneggiati) e che sono rappresentati dalla stessa organizzazione sindacale intercategoriale. L'efficacia di queste remore libere e spontanee è comprovata dal fatto che la Confederazione Generale Italiana del Lavoro ha sancito spontaneamente nel proprio statuto sociale - approvato all'unanimità dal suo primo congresso nazionale - il principio che lo sciopero nei servizi pubblici sia da evitare in tutta la misura del possibile e che comunque vi si possa far ricorso soltanto dopo aver esperito invano tutti i tentativi di conciliazione e *previa autorizzazione del Comitato Direttivo Confederale*; cioè, della suprema direzione della Confederazione Generale Italiana del Lavoro. Questa remora, oltre che la sola possibile, in un regime democratico, è anche la sola efficace.

DELLA FACOLTÀ DI «SERRATA»

Al diritto di sciopero si suol legare strettamente quello quanto mai contestabile della «serrata», da parte dei datori di lavoro; cioè, della facoltà per questi ultimi di chiudere le aziende e di sospendere il lavoro per un tempo indeterminato, per rappresaglia contro l'arma dello sciopero usata dai lavoratori.

Non crediamo che sia giusto porre sullo stesso piano il diritto di sciopero e quello della serrata. Gli argomenti che abbiamo svolto innanzi, per dimostrare la preminenza obiettiva degli interessi rappresentati dai sindacati dei lavoratori, valgono anche per porre su d'un piano profondamente diverso lo sciopero e la serrata. Ci basti aggiungere brevi considerazioni, più strettamente attinenti alla questione.

Lo sciopero può danneggiare una sola persona - il padrone dell'azienda - e di riflesso l'economia nazionale. La serrata, invece, pur producendo lo stesso danno riflesso all'economia nazionale, può danneggiare migliaia di lavoratori.

D'altra parte, lo sciopero ha un limite automatico ed imperioso nel bisogno che hanno i lavoratori di riscuotere il salario, unica loro fonte di sussistenza. Per il padrone, invece, tanto lo sciopero

quanto la serrata si risolvono nella rinuncia al profitto nel periodo della loro durata. Si tratta, in ogni caso, di un danno economico, che non può mai giungere al limite del bisogno di vivere, da cui sono assillati i lavoratori scioperanti. Ne consegue che il padrone, volendolo, potrebbe far durare la serrata per un tempo praticamente illimitato. Senza contare che, in determinati casi, dei padroni possono avere un interesse diretto a provocare la serrata, per le ripercussioni che un tale fatto potrebbe avere sull'andamento dei prezzi. Il che vuol dire che la serrata può avere conseguenze ed anche scopi antisociali. Il diritto di serrata non può trovare una giustificazione di principio che nell'antica concezione romana del diritto di proprietà; concezione sorpassata e condannata dalla legislazione di tutti i paesi civili, nei quali, lungi dal riconoscere il diritto di *abuso* della proprietà dei grandi mezzi di produzione, ne è stata unanimemente proclamata la funzione sociale, sottoponendola a norme precise e restrittive.

La facoltà di serrata, da parte dei datori di lavoro, dev'essere pertanto vietata per legge, o almeno sottoposta alla preventiva autorizzazione delle autorità tutorie, in difesa della collettività nazionale.

DELL'ARBITRATO

Alla questione del diritto di sciopero e della facoltà di «serrata» è legata quella dell'*arbitrato* delle controversie del lavoro. L'arbitrato facoltativo, a richiesta delle parti, è fuori discussione. È un mezzo al quale è anche desiderabile che si faccia ricorso il più possibile, per prevenire ed evitare agitazioni e scioperi che, in linea generale, non sono mai eventi auspicabili.

Certuni, però, si dichiarano partigiani dell'arbitrato obbligatorio. Noi non crediamo che lo Stato democratico possa accogliere questo metodo, che equivale al divieto del diritto di sciopero e presuppone la creazione di nuovi e costosi organismi burocratici.

L'arbitrato obbligatorio è incompatibile col principio della libertà ed è anche di assai dubbia efficacia, dato che in regime democratico nessuno porrebbe impedire alle masse lavoratrici interessate di respingere la soluzione imposta dall'arbitro e di effettuare ugualmente lo sciopero. L'arbitrato può essere efficace ed impegnativo per le parti, solo quando queste vi accedono volontariamente.

DELL'ORDINAMENTO SINDACALE

Riconosciuta la primordiale funzione sociale del lavoro e la funzione di preminente interesse collettivo che esercitano i sindacati dei lavoratori, la Costituzione deve determinare e sancire i principi ispiratori d'un nuovo ordinamento sindacale, conforme ai principi di democrazia e di libertà che sono alla base del nuovo Stato italiano.

Attualmente l'Italia non ha un ordinamento sindacale giuridicamente definito. Dal punto di vista formale, sembra essere tutt'ora in vigore l'ordinamento sindacale fascista, le cui basi giuridiche furono fissate nella legge 3 aprile 1926, n. 563.

I liberi sindacati dei lavoratori, sorti alla luce dopo la liberazione, hanno per proprio conto proclamato la soppressione dell'intero ordinamento sindacale fascista e si sono costituiti e funzionano su basi prettamente democratiche, fissate liberamente dagli stessi lavoratori interessati.

In linea di fatto, i sindacati liberi ora esistenti sono riconosciuti dallo Stato, ma non esiste nessun rapporto giuridicamente definito fra Stato e sindacato. La disciplina dei rapporti di lavoro, che può esercitare un'influenza decisiva nella ricostruzione economica e sociale del Paese, esige con tutta urgenza un nuovo ordinamento sindacale. Il problema è complesso ed arduo. Tenteremo qui, in brevi tratti, di tracciare i lineamenti di una soluzione possibile.

SINDACATO DI STATO, O SINDACATO LIBERO?

Il primo problema da risolvere è quello della natura del sindacato, dato che dalla soluzione di questo problema pregiudiziale discende quella di tutti gli altri che ne sono connessi.

Su questo problema si sono manifestate nel Paese e nella stampa, due tendenze estreme. L'una propone il sindacato quale ente di diritto pubblico, giuridicamente riconosciuto dallo Stato e sottoposto al controllo delle autorità tutorie. L'altra propone il sindacato libero, non avente alcun rapporto giuridico con lo Stato, rimanendo presso a poco nella stessa posizione che avevano i sindacati italiani nel periodo prefascista.

Fra queste due tendenze estreme, crediamo sia possibile una posizione mediana, che soddisfi le esigenze obiettive poste dall'una e dall'altra posizione ed elimini almeno la maggior parte, dei gravi inconvenienti che presentano entrambe.

Il sindacato di Stato si presenta tecnicamente come quello che offre la soluzione più facile e più comoda di tutti i problemi relativi ai rapporti sociali e di lavoro. In realtà, questo tipo di sindacato è la negazione totale del vero sindacato, qual è comunemente concepito dai lavoratori; è incompatibile coi principi elementari della libertà ed è *impossibile* in un regime democratico, che presuppone la volontarietà nell'esercizio dei diritti.

Difatti, il sindacato di Stato, significa automaticamente *sindacato unico*, obbligatorio, con tributi obbligatori, e con un controllo più o meno stretto dello Stato. Questo tipo di sindacato statale, come si vede, si apparenza moltissimo a quello fascista. Il fatto della elezione dei dirigenti da parte dei soci, pur rappresentando un notevole miglioramento, rispetto al sindacato fascista, non ne muterebbe il carattere. Un sindacato unico, obbligatorio, statale, non può essere che un organismo burocratico, privo d'una propria vitalità, pesante, costoso, inefficiente, detestato dalle grandi masse lavoratrici, come lo furono i pseudosindacati fascisti. L'incompatibilità d'un tale sindacato coi principi della democrazia è messa maggiormente in luce dal fatto che, per realizzarlo, bisognerebbe mutare il *diritto* di associazione nell'*obbligo* d'irreggimentarvisi e di pagarne i relativi tributi!

L'inconciliabilità del sindacato obbligatorio con un regime veramente democratico balza agli

occhi al solo pensiero dei mezzi coercitivi ai quali dovrebbe far ricorso lo Stato verso quei lavoratori che rifiutassero l'iscrizione ed il pagamento dei tributi. Una conferma probante di tale inconciliabilità la si ha ancora nel fatto che in nessun paese democratico esiste, od è mai esistito, un tale tipo di sindacato statale, né esistono correnti che se ne facciano propugnatrici. Il sindacato statale ed obbligatorio è esistito in Italia con la dittatura fascista — come sua propria creazione — ed è stato introdotto di poi in quei paesi che, essendo caduti sotto dominazioni di tipo fascista, ne hanno copiato i metodi, come il Portogallo, la Spagna, ecc.

Noi crediamo che, dopo tanti anni, di *obbligatorietà* d'ogni genere, i lavoratori italiani sentano un grande e salutare bisogno di libertà, anche e soprattutto sul terreno sindacale.

Dubitiamo, inoltre, che la stessa Assemblea Costituente abbia il diritto di imporre ai lavoratori un ordinamento sindacale che presupponga degli obblighi equivalenti alla perdita della vera libertà sindacale, senza che i lavoratori stessi - che ne sono i più diretti interessati -, siano stati chiamati a pronunciarsi esplicitamente e liberamente in proposito.

Noi crediamo che il sindacato, per adempiere effettivamente ai suoi compiti, per essere in grado di difendere con efficacia gli interessi economici, professionali e morali dei lavoratori, è indispensabile che sia libero, volontario, autonomo, indipendente. In regime di democrazia, i lavoratori debbono essere assolutamente liberi di aderire o meno ad una qualsiasi organizzazione, e di pagarne o meno i relativi contributi. Questo è il solo tipo di sindacato che esiste in tutti i paesi liberi e democratici; questo è il solo tipo di sindacato conforme ai principi della democrazia, ed il solo possibile in uno Stato effettivamente democratico.

Si deve concludere, come fanno certuni, che bisogna ritornare al tipo di sindacato libero prefascista, non avente nessuna veste legale? Non lo crediamo.

DEL RICONOSCIMENTO GIURIDICO DEL SINDACATO - LIBERTÀ E FUNZIONI PUBBLICHE DEL SINDACATO

Da alcune parti, esaminando il problema da un punto di vista meramente giuridico e formale, si vorrebbe chiudere questo grosso problema in un dilemma: o il sindacato è unico, quale ente giuridico di diritto pubblico, sottoposto al controllo dello Stato, ed allora ad esso possono essere deferite determinate funzioni di carattere pubblico; oppure il sindacato è una organizzazione di fatto, indipendente dallo Stato e giuridicamente non riconosciuta, ed allora ad esso non può essere confidata nessuna funzione pubblica. Senonché, circoscrivere il problema in questo dilemma, equivarrebbe ad affermare che non vi siano e che non vi possano essere che due tipi di sindacati possibili: quello statale, attuato dal fascismo (sia pure emendato e migliorato), e quello prefascista, relegato ai margini dello Stato ed in una posizione di ostilità preconcepita contro di esso.

Noi riteniamo, invece, che la democrazia italiana debba creare un tipo nuovo di sindacato, con caratteri propri, originali, che concilii l'esigenza di libertà, di autonomia e d'indipendenza del

sindacato (che sono i suoi caratteri peculiari, senza dei quali il sindacato cessa di essere tale e diventa un semplice ufficio), con l'esigenza di ottenere da esso quelle garanzie che sono necessarie per potergli affidare legalmente alcune funzioni di carattere pubblico, che il sindacato esercita di fatto e che non potrebbe non esercitare.

Questo tipo nuovo di sindacato che noi propugniamo, dovrebbe tradurre in termini politici e giuridici, sul terreno specifico dell'ordinamento sindacale, il fatto nuovo e salutare, nella storia d'Italia, dell'adesione piena delle grandi masse proletarie e popolari allo Stato democratico, ch'esse hanno concorso e concorrono in primo grado a costruire. Bisogna uscire da quella visuale ristretta che fa considerare le masse lavoratrici con sospetto, per cui non si sa vederle che, o asservite dallo Stato, o ricacciate fuori di esso; o neutralizzate da uffici, regolamenti e funzionari, o guardate dai carabinieri. Lo Stato democratico deve aver fiducia nelle grandi masse lavoratrici, che ne costituiscono l'ossatura fondamentale. In uno Stato democratico bene ordinato, tutte le funzioni pubbliche debbono essere esercitate in condizioni di libertà tali, da non vulnerare l'autonomia e l'indipendenza dei gruppi e strati sociali che si vogliono tutelare.

Del resto, quali sono le funzioni di carattere pubblico che si tratta di affidare ai sindacati? All'infuori di quelle insite nell'eventuale creazione d'un Consiglio Nazionale del Lavoro, che sono di carattere consultivo, queste funzioni si riducono sostanzialmente a due:

1°) facoltà di stipulare, con la controparte, dei contratti di lavoro che abbiano validità obbligatoria per tutti gli appartenenti alla categoria e, quindi, efficacia giuridica;

2°) esercizio del collocamento dei lavoratori.

Entrambe queste funzioni sono bensì di carattere pubblico, ma esse interessano quasi esclusivamente, od in modo assolutamente prevalente, i lavoratori. È naturale, perciò, che tali funzioni siano affidate alle organizzazioni dei lavoratori, che sono da presumersi le maggiori interessate e le meglio attrezzate per assicurarne il più efficace svolgimento.

Qui sorge la questione: può un organismo non avente una veste giuridica, assolvere funzioni di carattere pubblico? È precisamente nella risposta che si dà a questa questione che bisogna ricercare il punto di conciliazione, tra la libertà ed il riconoscimento giuridico del sindacato.

Noi crediamo che sia perfettamente possibile dare una personalità giuridica al sindacato, senza vulnerarne l'autonomia e l'indipendenza. Indubbiamente, lo Stato ha il dovere di esigere alcune garanzie, nell'interesse della collettività nazionale, da un organismo al quale si conferiscono determinate funzioni pubbliche. Nel nostro caso, crediamo che le sole garanzie legittime che lo Stato possa chiedere ed ottenere dal sindacato riconosciuto, siano essenzialmente di due ordini: la registrazione legale in apposito registro tenuto dal Consiglio Nazionale del Lavoro e dai suoi organi periferici, col relativo deposito dello statuto sociale e la denuncia del numero dei propri iscritti; l'accertamento, da parte dello stesso Consiglio Nazionale del Lavoro e dei suoi organi periferici, dell'efficienza numerica dei sindacati registrati e riconosciuti. Altra garanzia legittima che lo Stato deve esigere dal sindacato riconosciuto è la condizione che il suo statuto sociale sancisca

chiaramente un ordinamento interno democratico dell'organizzazione, con la elezione mediante voto segreto e diretto di tutti i dirigenti e con l'obbligo di sottoporre all'approvazione dell'assemblea dei soci i suoi bilanci preventivi e consuntivi.

Con queste garanzie, lo Stato si assicura che il sindacato è effettivamente rappresentativo dei lavoratori cui si riferisce, e che i suoi organi dirigenti sono la libera ed incontestabile espressione della volontà della maggioranza dei propri rappresentati. E queste garanzie ci sembrano sufficienti perché lo Stato conferisca ai sindacati le funzioni del genere di quelle accennate, che hanno come oggetto la tutela di interessi specifici dei lavoratori. Tanto più che, limitatamente a determinate funzioni pubbliche, come quella del collocamento, i sindacati possono accettare un controllo dello Stato, diretto ad accertare l'imparzialità del funzionamento, nei confronti di tutti gli aventi diritto. All'infuori delle garanzie accennate, qualsiasi ingerenza dello Stato nella vita e nell'attività dei sindacati, sarebbe illegittima e significherebbe un attentato alla libertà dei sindacati stessi e dei cittadini che ne fanno parte.

Il tipo di sindacato qui delineato, che concilia il riconoscimento giuridico del sindacato stesso con le sue esigenze incompressibili di libertà e di autonomia, si approssima al sistema sindacale francese, qual è definito dalle leggi 21 marzo 1884, 12 marzo 1920, 4 giugno 1936 e 2 maggio 1938.

Il riconoscimento giuridico dei Sindacati dev'essere volontario; tale riconoscimento, quindi, potrà avvenire soltanto su domanda del sindacato interessato.

La registrazione ed il conseguente riconoscimento della personalità giuridica debbono necessariamente estendersi agli organismi sindacali d'ogni grado; e cioè, in senso *verticale*: dal *sindacato locale* d'industria, categoria o servizio, al Sindacato Provinciale, a quello nazionale - Federazione o Sindacato - ed in senso *orizzontale*: dalla Camera del Lavoro locale o mandamentale, a quella provinciale, alla Confederazione Generale Italiana del Lavoro, che è al vertice della piramide e che comprende e rappresenta l'intero sistema.

LIBERTÀ E PLURALITÀ SINDACALE

Una volta escluso il sindacato unico obbligatorio, sorge un'altra questione: possono costituirsi più sindacati, antagonisti e concorrenti, per la stessa categoria? Noi rispondiamo per l'affermativa. Il concetto di libertà sindacale non può essere disgiunto dalla libera facoltà d'ogni lavoratore di aderire o meno al sindacato costituito, o di rendersi iniziatore della costituzione di altro sindacato.

L'osservazione che l'ammettere la pluralità dei sindacati sia contrario al principio dell'unità sindacale, o possa comprometterla, non appare fondata. Unità e «unicità» sindacali sono due concetti profondamente diversi ed in certo senso opposti. L'«unicità», o l'unità obbligata, non unifica assolutamente nulla.

L'iscrizione obbligatoria in un sindacato unico non annulla gli eventuali dissensi fra gruppi di

lavoratori di varie correnti, né può impedire ad essi di battersi fra di loro e quindi di essere effettivamente disuniti.

L'*unità* sindacale vera ed operante non può essere che una realizzazione viva e volontaria dei lavoratori, interessati di varie correnti, o di nessuna corrente, quale risultante e manifestazione della coscienza che essi hanno della comunità dei propri interessi economici e professionali da difendere, e dell'utilità indiscutibile della propria unità, come lo strumento più poderoso della propria potenza. Gli ex sindacati fascisti realizzavano formalmente nel loro seno la più totalitaria unità sindacale che sia stata mai vista. Ma in seno ad essi operavano i nuclei clandestini e semilegali della vecchia Confederazione del Lavoro, che riuscivano, alle volte, a promuovere agitazioni e scioperi, forzando le ferree leggi fasciste. La massa dei lavoratori era più divisa che mai.

La Confederazione Generale Italiana del Lavoro, invece, in regime di libertà, è riuscita a realizzare ed a consolidare la più vasta ed effettiva unità sindacale esistita sinora, appunto perché i lavoratori ed i loro esponenti hanno potuto agire ed agiscono liberamente, senza vincoli, senza obbligatorietà e senza ingerenza dello Stato. La vera unità sindacale, dunque, presuppone la libertà.

A QUALI SINDACATI DEBBONO AFFIDARSI LE FUNZIONI DI CARATTERE PUBBLICO?

Ammessa la possibilità di sindacati plurimi, per la stessa industria o categoria, sorge la questione di sapere a quale dei sindacati esistenti e debitamente registrati debba essere riconosciuto il diritto di stipulare il contratto collettivo di lavoro avente efficacia giuridica per tutti gli appartenenti alla categoria. La questione va risolta sulla base dei principi democratici.

Il diritto di stipulare il contratto collettivo dev'essere riconosciuto a quello dei sindacati che conti nel proprio seno la maggioranza assoluta dei lavoratori che ne sono interessati. In mancanza d'un sindacato che abbia tale requisito, lo stesso diritto va riconosciuto al sindacato che abbia il maggior numero di iscritti fra gli appartenenti alla categoria interessata.

Ma perché lo stesso sindacato maggioritario non abbia una posizione di monopolio, e quelli minoritari eventuali non ne siano completamente esclusi, si può stabilire il principio che alle trattative per la stipulazione dei contratti collettivi di lavoro abbiano diritto di partecipare anche dei rappresentanti autorizzati dei sindacati minoritari, in proporzione al numero dei rispettivi aderenti.

Lo stesso principio lo si può applicare all'ufficio di collocamento, affidato al sindacato maggioritario, ma diretto da una commissione, nella quale siano proporzionalmente rappresentati anche gli eventuali sindacati minoritari, oltre che le associazioni padronali.

A noi pare che la soluzione proposta sia perfettamente conforme ai principi democratici e salvaguardi al più alto grado gli interessi e i diritti di tutti gli interessati.

Nel caso in cui la Costituzione comprendesse una seconda Camera Legislativa, e questa

dovesse essere costituita - in tutto o in parte - da rappresentanti di determinati interessi economici e dai gruppi sociali che li rappresentano, noi crediamo che i lineamenti d'un ordinamento sindacale qui proposti possano offrire le basi per la determinazione dell'eventuale rappresentanza sindacale.

DELLE ORGANIZZAZIONI AZIENDALI - COMMISSIONI INTERNE E CONSIGLI DI GESTIONE

Nel fissare i principi d'un nuovo ordinamento sindacale, la Costituzione non può ignorare che l'organizzazione del lavoro ha esteso la propria sfera d'azione, da quella territoriale a quella aziendale, ramificandosi all'interno delle aziende, con organismi particolari. Questi organismi rispondono a determinate esigenze obiettive poste dall'evoluzione dei rapporti sociali e dal bisogno di far contribuire tutte le forze produttrici ad una più razionale organizzazione delle aziende, in vista di stimolare lo sviluppo della produzione, dal quale dipende il benessere delle masse lavoratrici e l'elevazione del livello medio di vita dell'intera Nazione.

Organismi aziendali del genere, con nomi diversi ma con scopi identici od analoghi, sono sorti in tutti i paesi civili e vi hanno avuto il loro riconoscimento e la loro disciplina giuridica, come «les Comités d'Entreprise» in Francia, riconosciuti con la legge del 22 febbraio 1945, ampliata con disposizioni legislative ulteriori.

In Italia esistono due tipi di organismi aziendali, con funzioni distinte e ben definite: l'uno, già antico ed esteso a tutte le aziende, è la *Commissione interna*; l'altro, di creazione più recente, ed in atto in una parte delle grandi aziende industriali, è il *Consiglio di gestione*.

Delle commissioni interne sono ben note le funzioni. Esse sono, in certo senso, il prolungamento del sindacato nell'azienda, con la particolarità importante ch'esse vengono elette da tutto il personale che ne dipende: operai, tecnici, impiegati, ecc., indipendentemente dalla loro appartenenza o meno al sindacato.

All'interno delle aziende, le commissioni interne vegliano per garantire il normale andamento del lavoro, l'osservanza dei contratti collettivi e delle norme d'igiene e di sicurezza, tutelano gli interessi collettivi ed individuali di tutti i lavoratori, risolvono, d'accordo con la direzione dell'azienda, le vertenze che sorgono, evitando che ciascuna di esse degeneri in un'agitazione generale del personale.

Più delicate sono le funzioni dei consigli di gestione. Composti da un numero eguale di rappresentanti delle maestranze e della direzione dell'azienda, sotto la presidenza d'un tecnico designato di comune accordo, i consigli di gestione hanno il compito di far partecipare l'intero personale alla migliore gestione dell'azienda, cointeressandolo direttamente al suo sviluppo.

I consigli di gestione si propongono di utilizzare l'esperienza diretta, lo spirito d'iniziativa e la capacità creatrice dei tecnici e delle maestranze, per suggerire nuove forme di organizzazione del lavoro, l'adozione di metodi più razionali, la graduale modernizzazione degli impianti, l'applicazione di nuovi ritrovati tecnici, allo scopo di migliorare costantemente la qualità della produzione, di arricchire la varietà e di aumentarne la quantità, nell'interesse comune dell'azienda

e del personale, in perfetta coincidenza con gli interessi generali della Nazione.

I consigli di gestione procedono dalla concezione della funzione sociale che ha, ed è destinata ad avere sempre più, la proprietà dei grandi mezzi di produzione, per cui non il solo proprietario è direttamente interessato alla buona gestione dell'azienda, ma bensì tutto il personale che vi lavora e ne vive e, di converso, tutta la società nazionale. L'esperienza fatta sinora ha dimostrato che, attraverso i consigli di gestione, le maestranze hanno potuto portare un contributo decisivo alla soluzione dei più importanti problemi della ricostruzione aziendale e della produzione, come quelli della rimessa in efficienza d'interi stabilimenti e reparti di essi, della trasformazione della produzione di guerra in quella di pace, della graduale normalizzazione della produttività del lavoro, dell'abbassamento dei costi di produzione, ecc.

In alcune industrie, grazie all'opera dei Consigli di gestione, è stato possibile abbassare, anche in misura notevole, i prezzi di vendita dei prodotti, a vantaggio della collettività nazionale.

I consigli di gestione, infatti, realizzano la sintesi degli interessi dei produttori e dei consumatori; sintesi che costituisce obiettivamente una delle più serie garanzie per la società nazionale contro possibili tentativi di monopoli economici, diretti a mantenere artificialmente elevati i prezzi di determinati prodotti.

Il fatto di sancire nella Costituzione il diritto di organizzazione dei lavoratori anche all'interno delle aziende d'una certa importanza ed il diritto della loro partecipazione alla gestione delle aziende stesso, dimostrerà che l'Assemblea Costituente avrà saputo esprimere la volontà del popolo italiano di democratizzare profondamente la vita del Paese, in tutti i suoi gangli vitali, fra i quali bisogna annoverare le grandi aziende di ogni genere.

ARTICOLI PROPOSTI

Art. 1.

Il diritto di associazione è riconosciuto a tutti i cittadini italiani 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.

Art. 2.

Il lavoro è la base fondamentale 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 autodifesa e di tutela dei diritti e degli interessi economici, professionali e morali dei lavoratori, sono riconosciuti enti d'interesse collettivo.

Art. 3.

Ai sindacati professionali dei lavoratori e dei datori di lavoro che ne facciano richiesta, 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.

Ai sindacati riconosciuti è attribuito il compito di stipulare contratti collettivi di lavoro aventi efficacia giuridica per tutti gli appartenenti alla categoria, alla quale ogni contratto si riferisce.

Art. 4.

La Repubblica garantisce le libertà sindacali ed il diritto di sciopero a tutti i lavoratori.

La funzione del collocamento, all'interno ed all'estero, e quella dell'assistenza agli emigranti, sono attribuite ai sindacati riconosciuti dei lavoratori, secondo le norme che saranno fissate dalla legge.

Art. 5.

Ai sindacati professionali è riconosciuto il diritto di contribuire direttamente alla elaborazione d'una legislazione sociale adeguata ai bisogni dei lavoratori - ed a controllarne l'applicazione - mediante la costituzione d'un Consiglio Nazionale del Lavoro, nel quale siano rappresentate, col Governo, tutte le forze produttrici della Nazione, in misura che tenga conto della efficienza numerica di ciascuna di esse.

Art. 6.

Ai lavoratori di aziende d'ogni genere aventi almeno 50 dipendenti, è riconosciuto il diritto di partecipare alla gestione della azienda, mediante appositi Consigli di gestione, le cui norme costitutive ed i cui compiti saranno fissati dalla legge.