

UNIVERSITÀ DEL PIEMONTE ORIENTALE «AMEDEO AVOGADRO»

*Memorie del Dipartimento di Giurisprudenza  
e Scienze politiche, economiche e sociali*

SERIE III

VOL. 8

**CENTRALIZZAZIONE,  
DECENTRAMENTO E FEDERALISMO:  
UN DIBATTITO TRA ITALIA  
ED EUROPA (1939-1948)**

*a cura di*

**CORRADO MALANDRINO  
STEFANO QUIRICO**



**GIUFFRÈ EDITORE**

ISBN 9788814224058

*La pubblicazione di questo volume è promossa dal Laboratorio di Storia, Politica, Istituzioni (La.S.P.I.) – attivo presso il Dipartimento di Giurisprudenza e Scienze Politiche, Economiche e Sociali dell'Università del Piemonte Orientale – in quanto raccolta dei risultati scientifici del progetto di ricerca «Centralizzazione, decentramento e federalismo tra guerra civile europea, Resistenza e ricostruzione democratica (1939-1948). Progetti, dibattiti e realizzazioni in Italia, Francia e Germania».*  
*Questa ricerca ha ricevuto il sostegno dell'Università del Piemonte Orientale e si configura come un prodotto originale.*



UNIVERSITÀ DEL PIEMONTE ORIENTALE

La.S.P.I.

Laboratorio di Storia, Politica, Istituzioni

© Copyright Dott. A. Giuffrè Editore, S.p.A. Milano - 2017  
VIA BUSTO ARSIZIO, 40 - 20151 MILANO - Sito Internet: [www.giuffre.it](http://www.giuffre.it)

La traduzione, l'adattamento totale o parziale, la riproduzione con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm, i film, le fotocopie), nonché la memorizzazione elettronica, sono riservati per tutti i Paesi.

Stampato da LegoDigit s.r.l. - Lavis (TN)

## INDICE

<i>Prefazione</i> , di Corrado Malandrino.....	IX
<i>Introduzione</i> , di Giorgio Barberis e Stefano Quirico.....	XI

### Parte I TRA ITALIA ED EUROPA

#### I PROGETTI FEDERALISTI DI SILVIO TREN TIN (1940-1944) di *Corrado Malandrino*

Premessa.....	3
1. La critica dello Stato nazionale moderno.....	7
2. Il nuovo Stato autonomista e federale: nazionale, europeo e mondiale.....	9
3. L'Europa nel pensiero di Trentin.....	15

#### IL «SO GNO EUROPEO» DI DUCCIO GALIMBERTI E ANTONINO RÈPACI di *Chiara Tripodina*

1. L'opera e i giorni.....	23
2. L'architettura, la visione e lo strumento.....	25
3. La Costituzione confederale europea.....	27
3.1. I limiti alla sovranità nazionale.....	28
3.2. Gli organi confederali.....	30
3.3. I diritti e i doveri nella Confederazione.....	31
4. La Costituzione interna degli Stati d'Europa.....	32
4.1. La forma di Stato: struttura sociale e istituzionale.....	32
4.2. La forma di governo e l'organizzazione amministrativa dello Stato.....	36
4.3. I diritti e i doveri dei cittadini nello Stato.....	38
5. Idealismo e realismo nel Progetto di Costituzione: tra contraddizioni, distopie, pre-veggenze e utopie.....	40
6. Conclusioni: un sogno europeo ancora da realizzare.....	43

#### FEDERALISMO EUROPEO, RESISTENZA E RISORGIMENTO IN LIVIO PIVANO di *Alberto Ballerino*

1. Una biografia incompiuta.....	45
----------------------------------	----

2. Interventismo e Stati Uniti d'Europa.....	47
3. Resistenza e federalismo europeo.....	50
4. Contro la statolatria.....	58

DECENTRAMENTO E FEDERALISMO NELLE «CONVERSAZIONI RADIOFONICHE» DI UMBERTO CALOSSO.....	61
<i>di Stefano Parodi</i>	

NORBERTO BOBBIO: IL FILOSOFO DEL DIRITTO E  
IL FEDERALISMO TRA IL 1945 E IL 1947  
*di Tiziana C. Carena*

Premessa.....	79
1. La “repentina” comparsa del federalismo nella riflessione politica di Bobbio.....	79
2. Verso Cattaneo.....	83
3. Il federalismo di Cattaneo nell’interpretazione di Bobbio.....	85
4. Gli articoli di Bobbio sul federalismo (1945-1947).....	87
5. Osservazioni.....	92
Appendice. Lettera di Norberto Bobbio ad Altiero Spinelli.....	95

**Parte II**  
**PROSPETTIVE INTERNAZIONALI**

DALLA GERMANIA ALL’EUROPA: FEDERALISMO E  
DECENTRAMENTO IN WILHELM RÖPKE  
*di Stefano Quirico*

1. Röpke tra economia e politica.....	99
2. Federalismo e decentramento come soluzioni alla crisi sociale.....	101
3. Una Germania federale nel nuovo ordine europeo e internazionale.....	107
4. Osservazioni conclusive.....	116

L’IDEA DI EUROPA E L’ALTERNATIVA DELL’IMPERO LATINO. L’ESQUISSE  
D’UNE DOCTRINE DE LA POLITIQUE FRANÇAISE DI ALEXANDRE KOJÈVE  
*di Giorgio Barberis*

1. Una premessa necessaria.....	121
2. L’ <i>Esquisse d’une doctrine de la politique française</i> .....	122
3. L’Europa di Kojève.....	125
4. La Francia tra sovietici e anglo-americani.....	127
5. Politica, economia, religione: i fondamenti dell’alternativa latina.....	129
6. Verso l’impero latino, con il contributo di tutti.....	134
7. Considerazioni conclusive.....	138

UN CASO DI FEDERALISMO ACCENTRATORE: DALLA REGIONE  
AUTONOMA ALLA REPUBBLICA SOCIALISTA SOVIETICA MOLDAVA

di *Simone Attilio Bellezza*

1. Moldavia, Bessarabia e impero zarista.....	142
2. La questione delle nazionalità e il federalismo sovietico .....	145
3. Da Regione autonoma a Repubblica autonoma.....	159
4. Guerra e nazionalizzazione violenta.....	153

**Parte III**

**ISTITUZIONI E TERRITORIO: DUE CASI LOCALI**

ACCENTRAMENTO E DECENTRAMENTO NELLE PRATICHE  
DELL'EPURAZIONE: L'AMMINISTRAZIONE POSTE E TELEGRAFI DI TORINO

di *Francesco Ingravalle*

1. Lo stato nascente dell'epurazione in Italia: il decentramento amministrativo .....	161
2. Il "work-in-progress" giurisprudenziale del 1944-1945 e l'accentramento amministrativo .....	165
3. La Commissione provinciale dell'epurazione e le Poste e Telegrafi di Torino.....	171
4. Qualche osservazione provvisoria: centralismo debole o flessibile alla prova della "guerra civile" italiana? .....	176

LA RESISTENZA SENZA ARMI: L'AGIRE DELLE DONNE TRA AUTONOMIA E  
CENTRALIZZAZIONE IN UNA PROVINCIA DI CONFINE

di *Luciana Ziruolo*

1. Significato della ricerca.....	179
2. Autonomia e centralizzazione.....	186

<i>Indice dei nomi</i> .....	195
------------------------------	-----

## IL «SOGNO EUROPEO» DI DUCCIO GALIMBERTI E ANTONINO RÈPACI

di *Chiara Tripodina*

SOMMARIO: 1. L'opera e i giorni. — 2. L'architettura, la visione e lo strumento. — 3. La Costituzione confederale europea. — 3.1. I limiti alla sovranità nazionale. — 3.2. Gli organi confederali. — 3.3. I diritti e i doveri nella Confederazione. — 4. La Costituzione interna degli Stati d'Europa. — 4.1. La forma di Stato: struttura sociale e istituzionale. — 4.2. La forma di governo e l'organizzazione amministrativa dello Stato. — 4.3. I diritti e i doveri dei cittadini nello Stato. — 5. Idealismo e realismo nel Progetto di Costituzione: tra contraddizioni, distopie, pre-veggenze e utopie. — 6. Conclusioni: un sogno europeo ancora da realizzare.

### 1. *L'opera e i giorni*

L'8 settembre 1943, Tancredi, detto «Duccio», Galimberti e Antonino Rèpaci — avvocato l'uno, magistrato l'altro — si trovano nello studio del primo mentre stanno portando a termine un'idea alla quale hanno iniziato a lavorare nel novembre dell'anno precedente: un *Progetto di Costituzione confederale europea ed interna* <sup>(1)</sup>.

L'idea di fare i «legislatori universali» <sup>(2)</sup> era venuta ai due durante uno dei loro frequenti viaggi tra Cuneo, la loro città, e Torino, dove si recavano spesso per ragioni giudiziarie o politiche: perché non «prospettare una struttura federalistica europea sotto forma di costituzione? La forma legislativa obbliga alla chiarezza e alla concisione» <sup>(3)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> Il testo del *Progetto di Costituzione confederale europea ed interna*, elaborato fra il novembre del 1942 e il settembre del 1943, fu pubblicato per la prima volta nel maggio del 1946, nella collana «Oggi», Torino, Ed. Fiorini; poi in appendice a A. RÈPACI, *Duccio Galimberti e la Resistenza italiana*, Torino, Bottega d'Erasmus, 1971; da ultimo, è stato ripubblicato, con scritti introduttivi di L. Bonanate, G. Zagrebelsky, L. Ornaghi, da Nino Aragno Editori, Torino, 2014. In versione elettronica, il progetto si trova nell'Archivio di diritto e storia costituzionali, *sub* Altri documenti di storia costituzionale italiana ([www.dircost.unito.it](http://www.dircost.unito.it)), con nota storica introduttiva di A. Di Giovine.

<sup>(2)</sup> RÈPACI, *Duccio Galimberti*, cit., p. 133.

<sup>(3)</sup> Ivi, pp. 131 s.

L'articolato del «testo legislativo» era già terminato nell'aprile del 1943. Nel settembre i due stavano lavorando alla redazione di un'introduzione al *Progetto*.

L'interruzione del lavoro — narra Rèpaci — «avvenne alle ore 17,30 del giorno 8 settembre 1943, quando, postici in ascolto alla radio, apprendemmo la notizia dell'armistizio. “Quel giorno più non vi leggemmo avanti”. Tre giorni appresso Duccio abbandonò definitivamente la penna e la toga per imbracciare il moschetto» (4).

Il «Comandante Duccio» rimase impegnato nella lotta partigiana per quindici mesi: prima nel Comando della banda «Italia libera»; poi come Comandante regionale per il Piemonte delle formazioni di Giustizia e Libertà; poi ancora come Comandante generale delle stesse e membro del Comando Militare Regione Piemonte. Egli si rivelò presto determinante per lo sviluppo e il consolidamento del partigianato piemontese, e per i fascisti e i tedeschi divenne il «più pericoloso nemico in Piemonte» (5).

Per questo fu arrestato il 28 novembre del 1944 a Torino e ucciso cinque giorni dopo, il 3 dicembre, con una raffica di colpi alla schiena a margine di una strada presso Centallo, a meno di dieci chilometri da Cuneo.

*Che conta la vita? La nostra stessa vita? Essa vale soltanto se, spegnendosi, accende la fiaccola della libertà* (6).

Venti mesi dopo la salita ai monti di Duccio Galimberti, quattro mesi dopo lo spegnersi della sua vita, la fiaccola è accesa: il 28 aprile 1945, «9000 uomini perfettamente inquadrati nelle brigate partigiane partecipano alla liberazione di Torino». Quando gli alleati arrivano, non sono i liberatori: «la città s'è già liberata da sola» (7).

Questi pur brevissimi cenni alla vita di Duccio Galimberti sono una premessa indispensabile per ragionare sul *Progetto di Costituzione confederale europea ed interna*, perché testimoniano che esso non sorse

(4) Ivi, p. 134.

(5) A. RUATA, «Il mio nome dopo la morte risuonerà come un grido di speranza», «Resistenza e G.L.», n. 11, 1964.

(6) Questa la frase che, secondo la testimonianza dell'avvocato Vittorio Giulio, Duccio Galimberti gli avrebbe sussurrato per consolarlo della condanna a morte di un partigiano da lui difeso (RÈPACI, *Duccio Galimberti*, cit., p. 409).

(7) G. DE LUNA, *Duccio Galimberti, il 25 luglio 1943, la Resistenza a sessant'anni di distanza*, «Il presente e la storia», n. 64, 2003, p. 14.

«come una Minerva dal cranio di Giove»<sup>(8)</sup>, non fu mera speculazione di intellettuali che immaginano di dare la forma al mondo dal chiuso del loro studio.

Fu, invece, una tessera di un mosaico più ampio, fatto di lotta sui monti, organizzazione della Resistenza armata; consapevolezza lucida e costante che, liberata l'Italia, tutto sarebbe stato ancora da fare; volontà di immaginare e progettare un oltre e un dopo.

Ecco dunque il *Progetto di Costituzione*: non «la panacea di tutti i mali», bensì «un modestissimo contributo alla futura opera di ricostruzione» dell'Italia finalmente libera, «la cui imponenza richiederà l'appassionato concorso di tutti, dalla più veneranda barba professorale, alla più modesta vanga di garzone contadino»<sup>(9)</sup>.

## 2. L'architettura, la visione e lo strumento

Il *Progetto di Costituzione* che Galimberti e Rèpaci disegnano è articolato e complesso.

L'elemento di più immediata evidenza — che lo rende un *unicum* — è il fatto che esso contiene non una, bensì due costituzioni: una Costituzione confederale europea e una Costituzione interna, destinata a essere adottata, comune e uguale, da tutti gli Stati della Federazione europea. Il progetto si divide, infatti, in una *Parte prima - Dell'ordinamento confederale europeo* (artt. 1-43), e in una *Parte seconda - Dell'ordinamento interno dello Stato* (artt. 44-172), anticipate da una *Introduzione*, preziosa per cogliere la *ratio* delle singole disposizioni e del disegno nel suo insieme.

Già la sola architettura costituzionale dice moltissimo sulla potenza visionaria dei due estensori: l'Europa è ancora immersa nella seconda guerra mondiale, devastata, dilaniata. Eppure vi è già chi sta non solo auspicando, ma progettando in forma di costituzione «istituti concreti» per consentire «la formazione dell'Unità europea»<sup>(10)</sup>, preconizzando la federazione degli Stati Uniti d'Europa come l'unica via percorribile per «rafforzare le difese della pace e della libertà» e così «liberare l'Europa dall'incubo della guerra»<sup>(11)</sup>.

<sup>(8)</sup> D. GALIMBERTI, A. RÈPACI, *Introduzione*, in *Progetto di Costituzione confederale europea ed interna*, cit., § Conclusione.

<sup>(9)</sup> *Ibidem*.

<sup>(10)</sup> RÈPACI, *Duccio Galimberti*, cit., p. 139.

<sup>(11)</sup> Ivi, p. 144.

L'«idea non è affatto nuova», come Galimberti e Rèpaci riconoscono. Ed essi non sono certo i soli a nutrire questa visione: altri, lontani, hanno avuto la medesima ispirazione <sup>(12)</sup>, «lavorando gli uni all'insaputa degli altri — ed è forse questo il fatto di maggior interesse!» <sup>(13)</sup>.

Ma Galimberti e Rèpaci pensano di dare al loro «sogno europeo» <sup>(14)</sup> la forma di una vera e propria costituzione <sup>(15)</sup>.

---

(12) Il riferimento principale è al documento *Per un'Europa libera e unita. Progetto di un manifesto*, noto come *Manifesto di Ventotene*, steso nel 1941 da Altiero Spinelli, Ernesto Rossi, Eugenio Colomi, con Ursula Hirschmann, durante il confino sull'isola di Ventotene, pubblicato come *Il Manifesto del Movimento Federalista Europeo. Elementi di discussione*, nei «Quaderni del Movimento Federalista Europeo», n. 1, agosto 1943; e *Problemi della Federazione Europea*, Roma, Edizioni del Movimento italiano per la Federazione europea, 1944. Ma anche altri furono i documenti redatti in favore di una federazione europea nel periodo resistenziale: *ex multis*, E. ROSSI, *Gli Stati Uniti d'Europa. Introduzione allo studio del problema*, Lugano, Nuove edizioni di Capolago, 1943; E. CHANOUX, *Federalismo e autonomie*, «Quaderni dell'Italia libera», 1944; A. MONTI, *L'idea federalista italiana e i progetti di federazione europea*, Milano, Editrice Accademia, 1945; G. RULLI, *U.S.E. — Stati Uniti d'Europa?*, Napoli, Casella editore, 1945; C. SFORZA, *Panorama europeo*, Roma, Einaudi, 1945; A. TRABALZA, *Stati Uniti d'Europa. Contributo alla formazione di una coscienza internazionale*, Roma, Atlantica editrice, 1945; S. TRENTIN, *Stato, Nazione, Federalismo*, Milano, La fiaccola, 1945; L. EINAUDI, *La guerra e l'unità europea*, Milano, Edizioni di Comunità, 1948. Sull'ideale del federalismo europeo durante la Resistenza e per ulteriori riferimenti bibliografici, FIAP, *L'idea di Europa nel movimento di liberazione 1940-1945*, Roma, Bonacci, 1986; P. GRAGLIA, *Unità europea e federalismo. Da «Giustizia e Libertà» ad Altiero Spinelli*, Bologna, Il Mulino, 1996, pp. 234 ss.; *L'idea dell'unificazione europea dalla prima alla seconda guerra mondiale*, a cura di S. Pistone, Torino, Fondazione Einaudi, 1975.

(13) RÈPACI, *Duccio Galimberti*, cit., p. 144.

(14) Questo il titolo del capitolo di RÈPACI, *Duccio Galimberti*, cit., pp. 129 ss., nel quale si descrivono le vicende e i contenuti del *Progetto di Costituzione*.

(15) Anche in questo Galimberti e Rèpaci non furono, invero, gli unici. Tra i progetti di costituzione europea del tempo non si possono dimenticare lo *Schema di Costituzione dell'Unione Federale Europea*, che Mario Alberto Rollier, sotto lo pseudonimo di Edgardo Monroe, abbozzò all'interno del saggio *Stati Uniti d'Europa?*, pubblicato la prima volta in «Quaderni dell'Italia libera», n. 15, 1944 (ora in versione elettronica su [www.eurostudium.uniroma1.it](http://www.eurostudium.uniroma1.it/sub_documenti/federalismo), sub documenti/federalismo), poi ripubblicato con il titolo *Stati Uniti d'Europa*, Milano, Editoriale Domus, 1950. E neppure va dimenticato l'*Abbozzo di qualche articolo della Costituzione* posto da Umberto Campagnolo in calce al saggio *La costituzione dell'Europa*, redatto verosimilmente tra gli ultimi mesi del 1943 e gli inizi del 1945, rimasto a lungo inedito, e ora pubblicato in U. CAMPAGNOLO, *Verso una Costituzione federale per l'Europa. Una proposta inedita del 1943*, Milano, Giuffrè, 2003, con saggio introduttivo di M.G. Losano. Rispetto alle costituzioni europee di Rollier e di Campagnolo, che si autoqualificano come «schema» e «abbozzo», sicuramente il *Progetto di Costituzione* di Galimberti e Rèpaci aspira a una maggiore compiutezza sistematica. Presenta poi la particolarità unica di tenere nel medesimo progetto una «Costituzione confederale europea» e una «Costituzione interna» destinata a essere adottata da tutti gli stati della Federazione europea, mentre sia Rollier che Campagnolo riconoscono piena autonomia agli Stati membri nella determinazione delle proprie costituzioni interne, pur nel rispetto di quella europea. Anche Silvio Trentin, di cui si occupa il sag-

È dunque potente non solo la visione — l'Europa unita —, ma anche la scelta dello strumento per portarla a concretezza: la costituzione, colta come strumento normativo e conformativo di una realtà ancora da venire, che il progetto politico in essa contenuto — grazie al linguaggio chiaro e conciso della «forma legislativa» — ha la forza di plasmare.

Ma anche una fiducia grandissima nella scienza giuridica e un'orgogliosa rivendicazione a essa. Il *Progetto di Costituzione*, infatti, «ha inteso essere — e non può essere inteso diversamente — un'opera scientifica. Esso è un “trattato” politico vero e proprio, a prescindere dalla peculiare sua formulazione in chiave legislativa»<sup>(16)</sup>, che nasce «dalla meditazione di varie costituzioni antiche e recenti, nonché di testi legislativi di natura costituzionale»<sup>(17)</sup>. Il pensiero scientifico giuridico, dunque, che pone in essere un progetto prescrittivo di costituzione, con l'intenzione di plasmare il deludente “essere” a un ideale “dover essere”.

### 3. *La Costituzione confederale europea*

«L'organizzazione dell'Europa non è possibile attraverso compromessi che salvino da un lato il concetto continentale e dall'altro la piena e totale sovranità degli Stati»<sup>(18)</sup>.

È in questo assunto la premessa teorica di tutta l'architettura del *Progetto di Costituzione*, che si riscontra particolarmente nei primi articoli: in essi si dispone che il «continente europeo è costituito in unità

---

gio di Corrado Malandrino incluso nel presente volume, redasse un *Abbozzo di un piano tendente a delineare la figura costituzionale dell'Italia al termine della rivoluzione federalista in corso di sviluppo*, nel marzo del 1944, ma non si trattava di un progetto di costituzione federale europea, bensì di costituzione federale italiana, pur nell'orizzonte di una Repubblica europea. La versione dattiloscritta, conservata a Torino presso l'Archivio del Centro studi Piero Gobetti, Fondo Silvio Trentin, è stata pubblicata per la prima volta in S. TRENTIN, *Scritti inediti. Testimonianze e studi*, a cura di P. Gobetti, Parma, Guanda, 1972; una versione manoscritta da Bruno Trentin, conservata a Roma presso l'Archivio della Fondazione Giuseppe di Vittorio, Fondo Bruno Trentin, è nell'Archivio di diritto e storia costituzionali, *sub* Altri documenti di storia costituzionale italiana ([www.dircost.unito.it](http://www.dircost.unito.it)). Per una lettura incrociata dei progetti di costituzione di Galimberti-Rêpaci, Rollier e Trentin, si veda C. VERRI, *Prove di costituzione nella resistenza*, in *Resistenza e Diritto pubblico*, a cura di F. Cortese, Firenze, Firenze UP, 2016, pp. 116 ss.

<sup>(16)</sup> RÊPACI, *Duccio Galimberti*, cit., p. 141.

<sup>(17)</sup> GALIMBERTI, RÊPACI, *Introduzione*, cit., § Conclusione.

<sup>(18)</sup> Ivi, § I.

politico-giuridica in forma di Confederazione» (art. 1); e che gli Stati membri — gli «Stati d'Europa» — riconoscono che «la sovranità esterna appartiene soltanto alla Confederazione» (art. 5.3), rimanendo essi titolari della sola sovranità interna.

L'Europa viene così costituita in federazione (nonostante la terminologia impiegata, l'ordinamento prospettato da Galimberti e Rèpaci è, per loro stessa ammissione, «decisamente federale e non confederale»<sup>(19)</sup>), attraverso il superamento del principio di indipendenza e la sua sostituzione con il principio di autonomia, che si concretizza «nell'abolizione della così detta sovranità esterna. Lo Stato, in altri termini, è sovrano e non senza certe limitazioni [...] solo nei riguardi dei suoi sudditi, cioè a dire rispetto a quella che si suole chiamare politica interna»<sup>(20)</sup>.

### 3.1. *I limiti alla sovranità nazionale*

Alla luce di questa distinzione tra «sovranità esterna» e «sovranità interna», spetta agli organi confederali la «piena sovranità» in materia «di affari esteri, di difesa, di politica economica e di colonie» (art. 5.1).

Sul fronte degli affari esteri, «le relazioni internazionali fra uno Stato membro e uno Stato estraneo si svolgono soltanto per tramite degli organi confederali» (art. 5.4). Quanto alla difesa, è «vietata la costituzione di eserciti nazionali» (art. 6.3), in luogo dei quali è prevista la costituzione di un unico esercito confederale, posta però «la rinuncia alla guerra come strumento di politica nazionale» (art. 6.1).

Con riguardo alla politica coloniale, si dispone l'abbandono *pro futuro* di «ogni forma politica di imperialismo e di conquiste territoriali» (art. 6.2), ma, quanto alle «colonie già dei singoli Stati», è prevista la loro costituzione «in unico dominio sotto la amministrazione confederale» (art. 5.2). In materia economica, molti sono gli articoli che prevedono politiche uniformi su questioni fondamentali.

Per garantire il lavoro, gli Stati d'Europa «si impegnano a impedire la disoccupazione, impiegando presso opere pubbliche tutti coloro che si trovino, anche solo temporaneamente, senza lavoro» (art. 29.1), con la possibilità anche di stabilire, a tale scopo, «migrazioni temporanee fra Stati membri» (art. 29.2). Gli Stati membri si impe-

<sup>(19)</sup> RÈPACI, *Duccio Galimberti*, cit., p. 133.

<sup>(20)</sup> GALIMBERTI, RÈPACI, *Introduzione*, cit., § II.

gnano, inoltre, a «impedire la formazione dei grandi capitali e dei grandi redditi privati» (art. 29.3), a «nazionalizzare tutte le grandi industrie, le industrie pesanti, nonché le grandi imprese commerciali, finanziarie e assicurative, e tutte quelle altre imprese aventi valore di pubblica utilità» (art. 29.4) e, in generale, «per evitare concorrenze economiche e crisi di sovrapproduzione», ad «attenersi alle decisioni dell'Assemblea in materia economica» (art. 31.1). Quanto alle «linee marittime, aeree e ferroviarie», nonché «de poste, i telefoni e telegrafi» e i relativi servizi, essi «saranno di proprietà della Confederazione» (art. 39).

Poiché l'«unità di indirizzo in materia economica deve necessariamente portare seco l'unità in materia finanziaria» <sup>(21)</sup>, viene previsto qualcosa che allora era più che un'utopia visionaria: la creazione di un'«unica moneta europea», l'abolizione di tutti i dazi doganali, e la creazione di una Banca confederale europea (art. 32).

Per restare alle utopie — che però tali sono rimaste — viene prevista anche la creazione di «una lingua internazionale i cui rudimenti dovranno essere insegnati in tutte le scuole» (art. 37.1), da adoperare «negli atti e nei discorsi ufficiali della Confederazione» (art. 37.2).

Da ultima, la rinuncia in termini di sovranità più grande: «gli Stati membri si impegnano ad adottare come costituzione interna quella contenuta nella Parte seconda del presente Atto» (art. 42.1). È la rinuncia a esercitare il potere costituente, a scegliere la propria costituzione e dunque lo Stato che si intende essere. Una rinuncia pesante pretesa dagli estensori del *Progetto di Costituzione* sulla base della ferma convinzione «che la pace e la tranquillità in Europa si possono ottenere esclusivamente se in ogni Stato vige lo stesso regime e la stessa atmosfera politica» <sup>(22)</sup>.

In questa prospettiva, «il mantenimento della costituzione interna è un requisito fondamentale per l'esistenza della Confederazione» <sup>(23)</sup>, sicché, «qualora nell'interno di uno Stato membro avvenga un movimento politico o sociale che metta in pericolo la costituzione suddetta», la Confederazione «dovrà intervenire nei modi e coi mezzi stabiliti dallo art. 22» (art. 42.2), vale a dire con l'«interruzione dei rapporti economici con lo Stato violatore, con diffida agli Stati estra-

---

<sup>(21)</sup> Ivi, § IX.

<sup>(22)</sup> Ivi, § I.

<sup>(23)</sup> Ivi, § XI.

nei dall'instaurare rapporti del genere con detto Stato» o, in alternativa, all'«intervento delle forze armate confederali» (art. 22).

Qualora, poi, uno Stato membro «dimostri la propria incapacità permanente a governarsi senza pregiudizio o pericolo per la comunità confederale», la Confederazione potrà «assumere direttamente il governo di quello Stato, per un periodo in nessuna ipotesi mai superiore ad anni trenta» (art. 43): la perdita totale della sovranità, dunque, anche interna, per un periodo affatto breve.

Gli Stati, per altro, sono «riconosciuti e delimitati sulla base esclusiva del principio di nazionalità» (art. 4), adottandone una concezione che fa coincidere «nazione» con «etnia», e traendone conclusioni a dir poco forzate: nel caso di un «territorio con varie nazionalità rappresentanti minoranze di diverse nazioni stabilmente costituite, sarà opportuno ricorrere alle emigrazioni in massa delle popolazioni, col diritto di opzione». È un sistema alquanto crudele — lo ammettono gli stessi autori —, «ma si tratta di un sacrificio fatto una volta tanto da una generazione e che per le successive sarà compensato da vantaggi generali» <sup>(24)</sup>.

### 3.2. *Gli organi confederali*

Organi della Confederazione sono: «un Comitato di Presidenza; una Assemblea rappresentativa dei singoli Stati; un Comitato Esecutivo; una Corte Confederale di Giustizia» (art. 9).

Il Comitato di Presidenza, «che corrisponde al Capo dello Stato» <sup>(25)</sup>, è composto di «tre persone nominate ogni biennio dalla Assemblea confederale» (art. 11.1).

L'Assemblea Confederale rappresentativa dei singoli Stati, «che corrisponde al potere legislativo», è composta dei «rappresentanti dei singoli Stati, in numero di cinque per ogni Stato» (art. 12.2) e «ha funzioni deliberative, consultive e di controllo» (art. 13.1).

Oltre a nominare il Comitato di Presidenza, ha potere di nomina e di scioglimento anche del Comitato Esecutivo (art. 16), «l'organo esecutivo», che si occupa di «vedere prontamente ed efficacemente eseguiti i provvedimenti presi dall'Assemblea e dalla Corte Confede-

---

<sup>(24)</sup> Ivi, § III.

<sup>(25)</sup> Ivi, § V.

rale»<sup>(26)</sup>, e che a questo scopo ha a sua disposizione l'esercito confederale.

Qualora infatti «uno o più membri si rifiutino di adempiere un obbligo collettivo, il Presidente dell'Esecutivo denuncerà l'inadempienza alla Corte confederale di Giustizia» (art. 15.2), l'organo di garanzia costituzionale, anch'essa «nominata dall'Assemblea» (art. 17.1), che, se riconoscerà l'inadempienza da parte degli Stati membri, affiderà l'esecuzione delle sue sentenze al Comitato Esecutivo, che potrà «senz'altro ricorrere alle sanzioni di cui all'art. 22»<sup>(27)</sup>.

### 3.3. I diritti e i doveri nella Confederazione

Presupposto giuridico dei diritti e dei doveri all'interno della Confederazione è la «cittadinanza confederale», che «non esclude, ma si cumula con quella nazionale»<sup>(28)</sup>: ogni cittadino appartenente a uno Stato d'Europa possiede, infatti, «la cittadinanza di detto Stato nonché quella della Confederazione» (art. 23).

Quanto ai diritti e doveri, peculiare è il riferimento, prioritario rispetto a ogni altro, alla famiglia, considerata «il nucleo etico-sociale giuridico della società». L'impegno degli Stati è a «rafforzarne i vincoli» (art. 27.1), tanto da prevedere una disposizione *ad hoc* in materia di scioglimento del matrimonio, per la quale «per coloro che contraggono il solo matrimonio civile sarà ammessa la possibilità di divorzio una sola volta» (art. 28).

Vi è poi il lavoro: uno dei protagonisti di questa costituzione. Si è già detto dell'impegno degli Stati d'Europa a «impedire la disoccupazione» (art. 29.1), essendo diritto inviolabile «che a ciascuno sia assicurato il lavoro»<sup>(29)</sup>. Ma il lavoro, «oltre che un diritto», è «un dovere sociale» (art. 29.1) «verso se stessi e la collettività»<sup>(30)</sup>.

Per quanto riguarda la salute, nella costituzione confederale si prevede l'impegno degli Stati d'Europa «a svolgere una politica sanitaria che garantisca e migliori le condizioni fisiche dei cittadini» (art. 38).

In materia di politica criminale, gli Stati si impegnano a determi-

<sup>(26)</sup> Ivi, § VI.

<sup>(27)</sup> Ivi, § VII.

<sup>(28)</sup> Ivi, § VIII.

<sup>(29)</sup> Ivi, § IX.

<sup>(30)</sup> *Ibidem*.

nare «una graduale diminuzione della delinquenza»; a provvedere alla «riforma generale dei sistemi carcerari, facendo sì che le pene detentive adempiano sempre più alla funzione emendatrice»; in ultimo, si impegnano «a non istituire o ad abolire la pena di morte» (art. 34).

È, infine, sintomatica della lucida consapevolezza del lavoro culturale, oltre che politico, che deve essere svolto per arrivare a un'Europa veramente unita la previsione dell'impegno della Confederazione a provvedere «alla diffusione della cultura», attraverso «la creazione di Istituti, Biblioteche, periodici e simili, nonché con la distribuzione gratuita o a prezzi miti delle opere letterarie, storiche, filosofiche e scientifiche più celebri e importanti» e la traduzione in tutte le lingue della Confederazione, oltre che nella lingua confederale europea, «delle opere che a suo giudizio riterrà più degne e meritevoli di essere conosciute» (art. 36).

#### 4. *La Costituzione interna degli Stati d'Europa*

L'idea di scrivere una costituzione interna comune a tutti gli Stati d'Europa «si fece strada in epoca successiva, quando avevamo già portato a buon punto la Costituzione federale europea»<sup>(31)</sup>. L'idea fu di Galimberti, il quale «muoveva dal concetto che la federazione si giustificasse sulla base di un principio politico unitario, cioè l'ordinamento democratico, e che sarebbe stato un assurdo federare Stati a reggimento democratico con Stati a reggimento dittatoriale o autoritario»<sup>(32)</sup>. Di qui la decisione di scrivere le «linee generali di quella che dovrebbe essere la struttura interna di ogni Stato, in quegli elementi che offrano un carattere comune, di comune indirizzo, o di comune garanzia rispetto alla struttura confederale»<sup>(33)</sup>.

##### 4.1. *La forma di Stato: struttura sociale e istituzionale*

«La sovranità appartiene allo Stato, in quanto espressione del popolo legalmente organizzato in categorie lavorative e produttive» (art. 44.1). La sovranità è dunque posta direttamente in capo allo Stato, non al popolo: «non abbiamo ripetuto la formula consueta della sovranità del popolo, in quanto tale formula ci sembra alquanto

<sup>(31)</sup> RÈPACI, *Duccio Galimberti*, cit., p. 132.

<sup>(32)</sup> *Ibidem*.

<sup>(33)</sup> GALIMBERTI, RÈPACI, *Introduzione*, cit., § XII.

equivoca. In sostanza, il popolo è, a nostro avviso, sovrano, solo a determinate condizioni, in quanto cioè sia organizzato in categorie lavorative e produttive», e «tale organizzazione costituisce appunto lo Stato»<sup>(34)</sup>. Il punto di contatto tra Stato e popolo sta, dunque, nelle «categorie lavorative e produttive», per mezzo delle quali lo Stato si struttura e il popolo di organizza: lì sta il fondamento e il metodo dell'esercizio della sovranità.

Emblematicamente il diritto di voto viene negato a chi non lavora: «Chi non lavora e non produce ha soltanto la tutela da parte dello Stato, ma non ha titolo alcuno per partecipare alla cosa pubblica» (art. 44.2)<sup>(35)</sup>: né elettore né eleggibile, ma «tollerato e tutelato in omaggio a quella scintilla di umanità che indegnamente impersona»<sup>(36)</sup>.

Ovviamente presupposto di una sì rigida posizione verso chi non lavora è che a non lavorare siano solo gli oziosi: che non vi siano, cioè, disoccupati involontari. E infatti, subito dopo l'articolo che esclude dal godimento dei diritti politici i renitenti al lavoro, sta l'articolo che dispone che funzione dello Stato è «assicurare a ogni cittadino un lavoro equamente retribuito» (art. 45). Impegno che trova poi sviluppo nell'articolo 168, per cui la «disoccupazione è impedita. Coloro che si trovano senza lavoro saranno assunti dallo Stato o dagli altri Enti pubblici per costruzione di opere pubbliche. In difetto di ciò lo Stato corrisponderà un'indennità di disoccupazione». Sta qui tutta l'essenza di uno «Stato lavorista», che non solo pretende lavoro in cambio di diritti, ma anche si impegna a perseguire la piena occupazione, facendosi esso stesso datore di lavoro e prevedendo al contempo, come risarcimento in caso di mancato procurato lavoro, qualcosa che, con lessico contemporaneo, potrebbe a buon diritto chiamarsi «reddito di cittadinanza minimo garantito».

---

<sup>(34)</sup> *Ibidem*.

<sup>(35)</sup> Lo stesso troviamo negli Atti dell'Assemblea costituente: nel *Progetto di Costituzione* elaborato dalla Commissione per la costituzione, dopo il secondo comma dell'articolo 4, che prevede il «dovere di svolgere un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società», ne stava infatti un terzo, che disponeva che «l'adempimento di questo dovere è condizione per l'esercizio dei diritti politici». Il comma nasceva da una proposta di Lelio Basso, in prima Sottocommissione dell'Assemblea costituente, nella seduta del 15 novembre 1946; ma fu poi votato un emendamento soppressivo dello stesso nella seduta pomeridiana dell'Assemblea costituente del 9 maggio 1947.

<sup>(36)</sup> GALIMBERTI, RÊPACI, *Introduzione*, cit., § XII.

Ma il *Progetto di Costituzione* va ben oltre questo. Il principio lavorista — nel segno del “lavoro organizzato” — informa a sé, infatti, l'intera struttura sociale dello Stato. Ciò avviene attraverso una sequenza “lavoratore-sindacato-categoria”, in base alla quale è cittadino in senso pieno solo «chi eserciti una attività lavorativa o comunque espliciti una funzione economica» (artt. 44.2, 46.2, 70.1); il lavoratore «deve essere iscritto» a un «gruppo, che equivale al sindacato»<sup>(37)</sup> (art. 70.1); il sindacato, a sua volta, si inserisce in un'organizzazione più ampia, la categoria, che «unifica le varie attività in un ambito più vasto»<sup>(38)</sup> (artt. 71, 72). In sintesi, «le classi sociali sono organizzate in gruppi secondo la natura dell'attività esercitata dai singoli cittadini» (art. 47).

Ma il gruppo al quale ciascuno appartiene in quanto cittadino-lavoratore non è solo cellula aggregante della struttura sociale dello Stato, ma anche aggregazione di base necessitata per concorrere a determinare la politica nazionale: «i rappresentanti del sindacato sono eletti direttamente dai lavoratori o dai datori d'opera; i rappresentanti delle categorie sono eletti dai rappresentanti dei sindacati, ai quali è conferito questo mandato. In tal modo si giunge al colmo della piramide (Rappresentanza Nazionale) per via ascensionale attraverso un'opera di selezione, che dovrebbe offrire il massimo delle garanzie» (artt. 73-76)<sup>(39)</sup>.

Come riconoscono gli stessi autori, si tratta, a tutti gli effetti, di uno «Stato corporativo». Ma non già «nel senso dittatoriale della parola»: la differenza di sostanza rispetto alla costruzione fascista è, per loro, «abissale». Mentre, infatti, nel sindacato fascista «la nomina dei rappresentanti veniva dall'alto, qui viene dal basso, cioè dai diretti interessati», sicché «le forze lavorative» hanno un diretto «potere dispositivo nell'indirizzo della cosa pubblica»<sup>(40)</sup>.

---

<sup>(37)</sup> Ivi, § XX.

<sup>(38)</sup> *Ibidem*.

<sup>(39)</sup> *Ibidem*.

<sup>(40)</sup> *Ibidem*. Proprio la strutturazione corporativa della società e il divieto di costituzione dei partiti politici suscitò l'attenzione interessata dei neofascisti italiani all'inizio degli anni Novanta: il deputato del Movimento sociale Franco Franchi pubblicò infatti uno scritto — *Caro nemico. La costituzione scomoda di Duccio Galimberti eroe nazionale della Resistenza*, Roma, Settimo Sigillo, 1990 — nel quale rileggeva l'opera e la figura di Duccio Galimberti esaltando l'identità di punti di vista con i progetti costituzionali della R.S.I. con una disinvolta operazione di comparazione testuale.

Da questa costruzione sociale e politico-istituzionale di tipo corporativo, gli autori del *Progetto di Costituzione* ne fanno discendere, per amor di tesi, una delle previsioni più discusse: il divieto di costituzione di partiti politici. Prevede infatti l'art. 56: «È garantita la libertà di pensiero, ma è vietata la costituzione di partiti politici». È evidente come questa disposizione entri in forte e immediato urto con l'*idem sentire* costituzionale post-bellico, che vede nella libertà di associazione in partiti politici uno dei capisaldi della democrazia. Ma è altrettanto evidente come questo divieto vada contestualizzato in un disegno complessivo che — certo non poco artificiosamente — immagina di poter sostituire, all'interno di un ordinamento che si vuole senz'altro democratico, alla «rappresentanza dei partiti politici» — che aveva dato secondo gli autori cattiva prova di sé <sup>(41)</sup> — la «rappresentanza di categoria», «quale espressione naturale e spontanea dell'insieme delle attività produttive e lavorative dello Stato» <sup>(42)</sup>.

Alla già notevole forzatura della soppressione dei partiti politici, Galimberti e Rèpaci ne aggiungono un'altra: «Non sono ammesse organizzazioni [sindacali] libere. L'organizzazione del lavoro e della produzione è unica ed è quella riconosciuta dallo Stato» (art. 70.3).

Il pluralismo ideologico non è dunque contemplato né a livello partitico, né a livello sindacale. Come neppure, di conseguenza, il conflitto sociale (sciopero e serrata sono vietati dall'art. 167.3). Eventuali contrasti di interesse tra le diverse «classi», ossia gruppi lavorativi, sono destinati a trovare composizione nelle assemblee della rappresentanza nazionale <sup>(43)</sup>.

L'eccesso di idealismo rispetto a questa immagine di società è evidente. Sono gli autori stessi a riconoscerlo: «noi abbiamo inteso qui fare opera teorica, prescindendo dalle situazioni contingenti, e considerando la società *quale è auspicabile diventi* dopo il superamento delle lotte di classe e dei risentimenti sociali» <sup>(44)</sup>. L'obiettivo ideale è quello di creare una società fondata «sulla collaborazione, sulla comprensione e sulla fiducia reciproche»; «sulla sicurezza e la tranquillità della vita collettiva», affinché venga «*automaticamente* a formarsi quella sere-

<sup>(41)</sup> GALIMBERTI, RÈPACI, *Introduzione*, cit., § XV.

<sup>(42)</sup> Ivi, § XX.

<sup>(43)</sup> Ivi, § XV.

<sup>(44)</sup> *Ibidem*.

nità di atmosfera, che costituisce la premessa indispensabile allo svolgimento di una pacifica e costruttiva collaborazione»<sup>(45)</sup>.

#### 4.2. *La forma di governo e l'organizzazione amministrativa dello Stato*

La forma di governo disegnata dal *Progetto di Costituzione* per gli Stati membri della Confederazione europea si ricava dalla lettura di due titoli della Parte seconda: il quarto, *Degli Organi dello Stato*, e il quinto, *Dei poteri dello Stato*. È una forma di governo ibrida, che prende per taluni aspetti dal modello presidenziale, per altri dal modello parlamentare, senza tuttavia essere riconducibile al modello semi-presidenziale.

Il *Capo dello Stato* è «il Presidente della Repubblica o il Re» (art. 82). Come spiegano gli autori, la mancanza di una scelta netta sulla questione istituzionale non è certo da imputarsi ad «agnosticismo nei riguardi del problema», ma deriva dal fatto che il modello di costituzione interna che si sta disegnando è destinato a essere recepito in tutti gli Stati d'Europa, e in taluni di essi «le residue modifiche per una soluzione uniforme» in senso repubblicano sarebbero ardue da attuare<sup>(46)</sup>. Si tenta, tuttavia, di «ridurre al minimo la differenza tra le due figure di Capi di Stato»<sup>(47)</sup>, prevedendo analoghi poteri e analoghi limiti.

Tra Capo dello Stato e *Governo* — «costituito da un Consiglio dei Ministri con un Presidente, che non è di per sé un organo autonomo» (art. 88) — vi è uno stretto rapporto di interdipendenza: il Governo, infatti, viene nominato dal Capo dello Stato nel momento in cui questi prende possesso della sua carica (art. 89), e, negli Stati retti a forma repubblicana, «decade dalle sue funzioni con il Presidente della Repubblica da cui è stato nominato» (art. 90). Quanto alle funzioni, il Governo «collabora col Capo dello Stato» (art. 88) ed esercita i suoi poteri per l'esecuzione delle leggi e nel rispetto delle stesse (art. 131). Nei casi di urgenza, deve però poter operare come «governo forte», in grado di «provvedere con prontezza e rapidità»<sup>(48)</sup>: può, dunque, esercitare il potere di decretazione di urgenza, emettendo decreti aventi forza di legge (artt. 132-136), che tuttavia sono

<sup>(45)</sup> Ivi, § XVIII.

<sup>(46)</sup> Ivi, § XII.

<sup>(47)</sup> *Ibidem*.

<sup>(48)</sup> Ivi, § XXV.

circondati «da garanzie veramente draconiane, al fine di evitare abusi» <sup>(49)</sup>. In caso di «attentati pubblici all'ordinamento dello Stato», ovvero «nei casi di conflitto armato», il Capo dello Stato può anche conferire i «pieni poteri» al Governo in carica (art. 137), che può emettere decreti con forza di legge «senz'obbligo di loro conversione in legge fino allo scadere dei pieni poteri stessi» (art. 138). Ma la concessione dei pieni poteri contiene in sé «il veleno della morte» <sup>(50)</sup>, perché allo scadere di essi «è convocata di diritto la rappresentanza del controllo politico e il Governo in carica si presenta come dimissionario. La rappresentanza del controllo politico può tuttavia confermarlo in carica» (art. 139). Al servizio del Governo è la polizia; essa dev'essere unica, seppure suddivisa in vari servizi (art. 140).

Vi è poi, quale organo collegiale rappresentativo dei cittadini, la *Rappresentanza nazionale*, la quale «consta di due assemblee: la Rappresentanza nazionale di gruppo e la Rappresentanza del controllo politico» (art. 93). Viene disegnato un bicameralismo imperfetto, nel quale i due consessi hanno composizione, durata e funzioni differenti, essendo precisa volontà degli estensori del progetto «eliminare tutto ciò che nei vigenti ordinamenti può rappresentare una duplicazione di attività rivolte al medesimo fine» <sup>(51)</sup>.

Quanto alla composizione, la *Camera della rappresentanza nazionale di gruppo* è eletta «dai rappresentanti dipartimentali delle categorie professionali in seno agli stessi» e rimane in carica tre anni (artt. 94 e 95); la *Camera della rappresentanza del controllo politico* non è, invece, riconducibile alle categorie professionali: i rappresentanti del controllo politico vengono infatti eletti «con scrutinio di secondo grado ogni cinque anni da tutti i cittadini alfabeti, che non abbiano riportato condanne per reati infamanti e che non siano falliti o interdetti» (art. 101.2).

Quanto alle funzioni, la Camera della rappresentanza nazionale di gruppo è titolare del potere legislativo (artt. 121-125); la Camera della rappresentanza del controllo politico ha invece la «suprema funzione di tutela della Costituzione» <sup>(52)</sup>, potendo chiedere l'abrogazio-

---

<sup>(49)</sup> *Ibidem.*

<sup>(50)</sup> *Ibidem.*

<sup>(51)</sup> *Ivi*, § XXII.

<sup>(52)</sup> *Ibidem.*

ne o la modifica delle leggi (art. 125), votare la sfiducia al Governo (artt. 147-153) o la rimozione del Capo dello Stato (artt. 85-86).

Nella sezione dedicata alla *Magistratura* è previsto un vero e proprio giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, nonostante non venga previsto a questo fine un organo *ad hoc*: «qualora avanti un giudice ordinario o amministrativo venga sollevata questione sulla costituzionalità intrinseca o estrinseca di una legge, il giudice sospende di provvedere e rimette gli atti alla Corte di Cassazione. Questa decide a sezioni unite e la sua decisione fa stato nei confronti di ogni altra questione che sorga sulla costituzionalità di quella legge» (art. 145).

Quanto, infine, all'organizzazione amministrativa dello Stato, «il territorio dello Stato è suddiviso in Dipartimenti, Province e Comuni» (art. 77), i cui organi, salvo il Sindaco e la Giunta comunale e il Consiglio provinciale, non sono elettivi, bensì di nomina governativa (artt. 78-81).

#### 4.3. *I diritti e i doveri dei cittadini nello Stato*

Ai diritti e doveri dei cittadini il *Progetto di Costituzione* dedica due titoli della costituzione interna: il Titolo secondo, *Dei diritti e dei doveri dei cittadini*, e il Titolo settimo, *Dell'attività sociale dello Stato*. Questa divisione è riconducibile alla ora classica bipartizione tra diritti di libertà e diritti sociali, ma allora essa non era così radicata, essendo oggetto di discussione la traducibilità delle “attività sociali” dello Stato in diritti positivi dei cittadini.

Nonostante non vi sia una esplicita affermazione del principio di uguaglianza sostanziale, gli estensori dichiarano di non aver voluto limitarsi «a considerare l'eguaglianza sotto il solo profilo formale e legale, ma anche e sopra tutto sotto il profilo etico e sostanziale. La giustizia sociale in altri termini dev'essere metro e criterio di eguaglianza»<sup>(53)</sup>. Il principio di uguaglianza formale, invero, è dichiarato in termini assai sintetici: «le differenze di razza, di nazionalità e di religione non sono d'ostacolo al godimento dei diritti pubblici e privati» (art. 46). Ma la visione è di portata assai più vasta: nello Stato vagheggiato dai due estensori del progetto, infatti, «non debbono sussistere e avere giuridica rilevanza differenze di nessun genere, salvo

---

<sup>(53)</sup> Ivi, § XII.

una, quella fra cittadini lavoratori e fra cittadini fannulloni e parassiti»<sup>(54)</sup>.

Nel titolo secondo sono disciplinate le libertà di cui «ogni cittadino è titolare fin dalla nascita» (art. 48). La prima libertà a venire tutelata è «la libertà di religione e di culto» (art. 50). Poi, a seguire — con una sequenza che colpisce per il parallelismo quasi perfetto con quella che si ritrova nella costituzione repubblicana — la libertà personale (art. 52); la libertà e la segretezza delle comunicazioni epistolari, telegrafiche e telefoniche (art. 53); la libertà di circolazione e di soggiorno (art. 54); la libertà di domicilio (art. 55); la libertà di pensiero (art. 56); la libertà di adunarsi, anche in luogo pubblico (art. 57); la libertà di stampa (artt. 58 e 59); la libertà di insegnamento (art. 60.1). Vi è infine la tutela della proprietà privata, ma «nei limiti del bisogno individuale e familiare in rapporto alle esigenze della condizione sociale» (art. 61.1). Tutto ciò che eccede tali limiti «diviene proprietà dello Stato a mezzo di confisca, espropriazione o gravame tributario» (artt. 61-64), il quale viene esercitato attraverso una «imposta progressiva sul reddito che può colpire fino al novantacinque per cento» del reddito stesso (artt. 65 e 68).

Ogni libertà è accompagnata dalle garanzie della riserva di legge e di giurisdizione: mai può essere limitata, «se non nei casi espressamente previsti dalla legge e con l'osservanza delle forme dalla stessa prescritte», e solo «per ordine legalmente dato dall'Autorità giudiziaria competente»<sup>(55)</sup>, per «non lasciare in nessun caso in balia del potere esecutivo la libertà» dei cittadini<sup>(56)</sup>.

I diritti relativi ai rapporti etico-sociali trovano collocazione tutti nell'ultimo titolo della costituzione interna, il settimo, tranne il diritto all'istruzione, disciplinato congiuntamente alla libertà di insegnamento: gli artt. 60.2 e 60.3 prevedono l'obbligatorietà e la gratuità dell'istruzione elementare e provvidenze per consentire ai capaci e meritevoli di proseguire gli studi. Vi sono poi una serie di articoli dedicati alla famiglia, ai suoi diritti e ai suoi doveri, a iniziare dall'istituto del matrimonio che, in quanto «fondamento della vita familiare e di ogni forma associativa, sarà rigorosamente tutelato dallo Stato» (art.

<sup>(54)</sup> *Ibidem*.

<sup>(55)</sup> Come dispone l'art. 52, con riguardo alla libertà personale, ma riserve analoghe si trovano anche negli articoli successivi per le altre libertà.

<sup>(56)</sup> GALIMBERTI, RÈPACI, *Introduzione*, cit., § XIV.

158.1). Così come sono oggetto di particolare tutela «la maternità e l'infanzia» (art. 158.2), «la filiazione illegittima» (art. 160), e in generale «i giovani», a salvaguardia dei quali «lo Stato e gli altri Enti pubblici provvederanno alla creazione di istituzioni contro lo sfruttamento e l'abbandono morale, intellettuale e corporale» (art. 161). Di particolare interesse l'articolo che pone a capo dello Stato il problema demografico: «sarà cura dello Stato opporsi al decremento demografico della Nazione» (art. 159.1) e a tal fine lo Stato può prevedere «congrui sgravi fiscali e altre facilitazioni» per le famiglie (art. 159.2). Si dice poco sulla salute: solo che — con un rinvio alla prima parte della costituzione — «lo Stato istituirà una vasta e rigorosa vigilanza igienica in applicazione dell'art. 38 del presente Atto». Mentre ampia e diffusa è la disciplina in materia di diritti dei lavoratori, a conferma della centralità del lavoro nel *Progetto di Costituzione*. Sul diritto alla retribuzione l'articolato del *Progetto di Costituzione* nulla dice, ma si trova nell'*Introduzione* l'affermazione per la quale occorre che il lavoro «sia retribuito a seconda del grado di produttività e comunque mai al disotto di un limite inferiore a quello di un dignitoso tenore di vita»<sup>(57)</sup>. È invece espressamente prevista la durata della settimana lavorativa (non oltre le 38 ore), e tutelato il diritto al riposo (art. 165.3). Vi è poi il diritto alla previdenza sociale (artt. 169 e 170); alla formazione culturale e allo svago (art. 164); alla partecipazione agli utili aziendali (art. 168). Da ultimo, la già citata disposizione per la quale la «disoccupazione è impedita» (art. 168).

##### 5. *Idealismo e realismo nel Progetto di Costituzione: tra contraddizioni, distopie, pre-veggenze e utopie*

Ripercorsa l'architettura del *Progetto di Costituzione confederale ed europea*, occorre giungere ad alcune riflessioni di sintesi. A partire da un dato di prima evidenza: il progetto è animato e attraversato da due opposte tensioni: idealismo e realismo. Tensioni che strutturano tutta la vita e, di più, tutta la persona di Duccio Galimberti — «parimenti idealista, ma nello stesso tempo realista e positivo»<sup>(58)</sup> —, ma che nel progetto danno luogo a disposizioni che possono suonare contraddittorie.

<sup>(57)</sup> Ivi, § IX.

<sup>(58)</sup> REPACI, *Duccio Galimberti*, cit., p. 218.

Talvolta nel progetto a prevalere è la tensione realista. Esempio paradigmatico ne è la questione istituzionale: Galimberti è pervaso dall'ideale repubblicano, ma per senso di realtà, nel delineare la figura del Capo di Stato nella costituzione interna, indica in modo neutro e alternativo la forma repubblicana o quella monarchica. Anche la politica coloniale è improntata a realismo: pur rifiutando l'imperialismo, il *Progetto di Costituzione* non smantella, ma mantiene il sistema di colonie esistente, costituendolo in dominio confederale.

Altre volte, invece, prevale la tensione idealista, ma con esiti opposti.

Talvolta lo slancio ideale genera incredibili ingenuità<sup>(59)</sup>. Paradigmatici il divieto di costituzione di partiti politici; la previsione del sindacato unico e obbligatorio; il divieto di sciopero e serrata; la struttura sociale e istituzionale di tipo corporativo: disposizioni tutte che sono il precipitato di una visione che consapevolmente e volutamente non fa i conti con la realtà, e con le quali si mira a costruire «la società quale è auspicabile diventi»<sup>(60)</sup>. Scrive Rêpaci, a conferma dell'idealismo che anima questa visione: «la nostra costituzione voleva essere un po' anche la nostra Città del Sole»<sup>(61)</sup>. In realtà, più che un'utopia, una distopia, potendo oggi ben dirsi che il pluralismo e il conflitto che in esso fermenta siano il sale della democrazia; e che una società né plurale né conflittuale, priva di partiti e sindacati liberi, non sia una democrazia. Come pure è distopia immaginare un'omogeneità sociale, politica, istituzionale e costituzionale pressoché totale tra gli Stati d'Europa, a sacrificio della loro sovranità non solo esterna, ma anche interna, sino a prevedere l'interruzione dei rapporti economici e l'intervento delle forze armate confederali in caso di violazione delle costituzioni comuni.

Altre volte, lo stesso slancio autenticamente ideale produce disposizioni avveniristiche, al limite dell'inimmaginabile per il momento storico in cui furono concepite. Alcune di tali disposizioni sono rimaste utopie, mai realizzate né in Italia né in Europa; ma altre sono divenute realtà, e possiamo allora parlare per esse di prevegenze, e forse anche di influenze che, in modo più o meno diretto, esse hanno saputo esercitare sui costituenti post-bellici.

<sup>(59)</sup> Così A. DI GIOVINE, *Nota storica introduttiva*, cit.

<sup>(60)</sup> GALIMBERTI, RÊPACI, *Introduzione*, cit., § XV.

<sup>(61)</sup> RÊPACI, *Duccio Galimberti*, cit., p. 137.

Tra le utopie che sono rimaste tali, l'idea stessa di una «Costituzione europea»; e, con essa, il sogno di una maggiore integrazione, oltre che economica, anche politica e culturale. E poi l'utopia delle utopie, al perseguimento della quale l'Europa e gli Stati mai dovrebbero far venir meno i loro sforzi: «la disoccupazione è impedita».

Tra le preveggenze a livello europeo, rientrano sicuramente la previsione di una cittadinanza europea, di una moneta unica e un mercato unico europei; come pure la previsione di una Banca Confederale e di una Corte confederale di Giustizia.

A livello interno italiano, molto ci sarebbe da indagare sulle influenze svolte dal *Progetto di Costituzione* di Galimberti e Rèpaci sui lavori dell'Assemblea costituente. Negli Atti dei lavori della Costituente il *Progetto di Costituzione* non viene mai menzionato espressamente. Ma il progetto, pubblicato per la prima volta il 31 maggio del 1946, era certamente noto ai costituenti, a partire dai (pur pochi) del Partito d'Azione, e non v'è dubbio che ancora oggi scorra «come acqua nascosta sotto la crosta materiale della costituzione»<sup>(62)</sup>.

Molte le assonanze: il principio lavorista; il principio di eguaglianza non solo formale, ma anche sostanziale; la disciplina delle libertà individuali; la previsione di diritti positivi; l'idea, sia pure ancora embrionale e imperfetta, di una giustizia costituzionale accentrata; la disciplina della decretazione d'urgenza; l'abolizione della pena di morte; il ripudio della guerra come strumento per la soluzione delle controversie internazionali...

Ma sicuramente l'assonanza più forte è la comune «base polemica antifascista»: l'idea di una «democrazia antifascista», quale miglior frutto — quello per il quale più si è combattuto — della lotta partigiana<sup>(63)</sup>.

---

<sup>(62)</sup> L. ORNAGHI, *Sul crimale fra vita e morte: la Costituzione per l'Europa*, in GALIMBERTI, RÈPACI, *Progetto di Costituzione confederale europea ed interna*, cit., p. 56.

<sup>(63)</sup> Moro (gruppo Democratico cristiano), prima Sottocommissione, seduta del 9 settembre 1946, ricorda l'esistenza di una comune «base polemica antifascista», riprendendo l'intervento di Togliatti del giorno prima, che aveva parlato dell'antifascismo come di un'«esperienza politica comune» a tutte le forze protagoniste della nuova fase. Ancora Moro, nella seduta del 13 marzo 1947, sottolinea come l'antifascismo sia per le forze presenti in Costituente un «elementare substrato ideologico», essendo la Resistenza la «sostanza comune che ci unisce».

## 6. Conclusioni: un sogno europeo ancora da realizzare

Il *Progetto di Costituzione confederale europea e interna* non va sicuramente né mitizzato né rimpianto. Presenta, come detto, oltre previsioni che colpiscono per la loro lungimiranza e utopie che merita ancora perseguire, difetti importanti quali contraddizioni, lacune, distopie.

Questo *Progetto di Costituzione* va preso per quello che fu: lo scritto di due giuristi piemontesi, che, nei loro viaggi in treno tra Cuneo-Torino, e in qualche sera a margine del loro lavoro, non smettevano non solo di sognare, ma anche di progettare in forma di costituzione una realtà profondamente diversa da quella nella quale si trovano a vivere: un'Europa finalmente unita e pacificata; un'Italia finalmente repubblicana e democratica.

Due giuristi che, quando la storia chiama — l'8 settembre 1943 —, lasciano la penna sul tavolo e il *Progetto di Costituzione* in sospeso (ma curandosi di metterlo al sicuro, come cosa importante da tirar fuori «al momento buono»<sup>(64)</sup>) e, all'istante, si adoperano per tradurre il pensiero in azione: l'uno, il magistrato, restando a cospirare in città; l'altro, l'avvocato, salendo in montagna a fondare la prima brigata partigiana e a dare anima e corpo, e poi la stessa vita, alla Resistenza piemontese.

Il «sogno europeo» di Galimberti e Rèpaci e di molti altri a loro coevi, compagni nella lotta antifascista e nella Resistenza, il sogno di un'Unione *federale* europea, che sul finire della seconda guerra mondiale sembrava a portata di mano, è per ora rimasto tale.

Sulla visione federalista è storicamente prevalsa l'idea funzionalista, di addomesticamento graduale dei nazionalismi attraverso auto-limitazioni progressive, cumulative, settoriali di sovranità, che solo come approdo ultimo avrebbe dovuto condurre, dopo un'unione prima solo economico-commerciale, a una piena unione politico-costituzionale.

Mai come ora — a settant'anni dalla scrittura del *Progetto di Costituzione*, a sessant'anni dalla firma dei Trattati di Roma — questo approdo pare allontanarsi, per il crescere delle spinte centrifughe impresse dalla riemersione prepotente di pulsioni nazionalistiche e populistiche, alimentate dal vuoto della politica europea di fronte al

(64) RÈPACI, *Duccio Galimberti*, cit., pp. 198 s.

gorgo della crisi finanziaria globale, dei flussi immigratori incontrollati, del terrorismo. Di tutto ciò, l'uscita del Regno Unito dall'Unione europea non è che il sintomo più evidente <sup>(65)</sup>.

Ma è proprio «in questi giorni, ricchi di richiami a cupi passati» <sup>(66)</sup>, che riacquista senso e vigore la consegna ai posteri di Galimberti e Rèpaci a inverare il sogno di un'Europa realmente unita, non solo nei mercati, ma anche nelle scelte politiche: «*un bel sogno, che non si è ancora realizzato, ma che dovrà realizzarsi presto o tardi*» <sup>(67)</sup>.

---

<sup>(65)</sup> Il 22 marzo 2017 il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella, in occasione dei sessant'anni dalla firma dei Trattati di Roma fondativi dell'Unione europea ha parlato, con riguardo allo stato attuale del processo di unificazione, di «spirale di frantumazione» in atto.

<sup>(66)</sup> Così Mario Draghi, Presidente della BCE, discorso in occasione del conferimento del Premio Cavour 2016, Santena, 23 gennaio 2017.

<sup>(67)</sup> RÈPACI, *Ducio Galimberti*, cit., p. 144.