

Università di Genova - Convegno 11 ottobre 1996

= Stato e lavoro: la riforma della Costituzione =

"ASSONANZE NEI PROGETTI DI COSTITUZIONE
DI CARLO ALBERTO BIGGINI E DI DUCCIO GALIMBERTI"

Relazione di Franco Franchi

Il problema delle riforme costituzionali fu definito in passato da un Presidente del Consiglio - nelle sue dichiarazioni programmatiche alle Camere - "pregiudiziale" alla risoluzione di tutti i mali italiani. Oggi, dopo un ventennio di dibattiti e dopo tredici anni dalla "Commissione bicamerale per le riforme istituzionali" presieduta dall'on. Bozzi, il Parlamento italiano ricomincia da zero e propone una nuova bicamerale.

La Commissione Bozzi - clamorosamente annunciata dai mezzi d'informazione - lavorò intensamente per un anno e presentò alle Camere una relazione di maggioranza e ben sei relazioni di minoranza, con un ventaglio di proposte che andavano dalle più timide modifiche costituzionali per la razionalizzazione del sistema democratico parlamentare, al radicale cambiamento della Costituzione, nella parte dell'Ordinamento della Repubblica, con il disegno di un sistema presidenziale bicefalo di tipo francese, con Parlamento monocamerale a rappresentanza integrale della politica e degli interessi, cioè formato da un nuovo tipo di rappresentanza. Ne scaturirono un enorme bagaglio di ricerca che mise in luce tutti i problemi, ed un complesso di proposte così ampio che le Camere avrebbero avuto il dovere di esaminare per deliberare le scelte. Invece tutto restò nei cassetti e dopo lungo tempo e molte insistenze fu deciso un dibattito parlamentare fine a se stesso per un lunedì pomeriggio.

Oggi questo Convegno trae dalla storia indicazioni originali e modernissime per il dibattito sulle riforme, che purtroppo si ripresenta in Parlamento vago e disorientato, privo del requisito fondamentale che alimenta la volontà: l'anima riformatrice.

.*.*.*.*

Biggini e Galimberti: una *coincidentia oppositorum* tra le più significative, tra le più profonde, tra le meno conosciute.

In piena guerra, due nemici, fortemente impegnati nei rispettivi schieramenti - Carlo Alberto Biggini Ministro della Repubblica Sociale Italiana di Mussolini, Tancredi Galimberti, detto Duccio, esponente di punta del Partito d'Azione clandestino, comandante partigiano delle Brigate "Giustizia e Libertà" - amano la stessa Patria e sognano lo Stato nuovo che uscirà dall'immane travaglio. E l'uno all'insaputa dell'altro, senza alcun contatto, se non quello durissimo delle armi che vedrà Galimberti cadere nel '44 per mano fascista, preparano per quella Patria e per quello Stato la Carta fondamentale.

E' noto il ritrovamento del Progetto Biggini, meno nota la riscoperta del Progetto Galimberti riprodotto fedelmente dal coautore e compagno di lotta Antonio Rèpaci in un volumetto del 1946, che fu ripescato intonso dalla Biblioteca della Camera quasi trent'anni dopo e rilanciato. E nel prezioso volumetto l'ammonitrice "Avvertenza" dello stesso Rèpaci:

"Il ritardo nella pubblicazione di questo Progetto è dovuto a incidenti vari, non esclusa l'ostilità di certi ambienti, che avrebbero avuto il pre-

ciso dovere di favorirla"

Una ostilità silenziosa verso il messaggio spirituale di Galimberti, Eroe nazionale e prima medaglia d'oro della Resistenza, che è rimasta nel tempo, colpevoli proprio le forti assonanze con i progetti costituzionale della R.S.I. ed in particolare con il Progetto Biggini.

Ma vediamo queste assonanze.

142 articoli il Progetto Biggini.

172 il Progetto Galimberti, ma i primi 43 sono dedicati all'Ordinamento Confederale Europeo.

Stato, Nazione, Lavoro: il trinomio al centro di entrambi i sistemi.

"La sovranità appartiene allo Stato, in quanto espressione del popolo legalmente organizzato in categorie lavorative e produttive" (art. 44 Galimberti) - Per Biggini (artt. 10 e 12) la sovranità "promana dalla Nazione" di cui il Popolo è il primo degli organi supremi, che "partecipa" alla vita dello Stato col suo lavoro "per esprimere gli interessi morali, politici ed economici delle categorie di cui si compone". I due Progetti superano il concetto classista del lavoro che ora diventa fonte dei diritti e fondamento della partecipazione.

Galimberti (art. 45) indica tra le funzioni dello Stato quella di "assicurare ad ogni cittadino un lavoro equamente retribuito"; lo stesso concetto è espresso da Biggini (art. 116) con la formula più incisiva: "La Repubblica garantisce ad ogni cittadino il diritto al lavoro", che diventerà nella Costituzione vigente un affievolito riconoscimento (art.4).

Galimberti (art. 45) attribuisce allo Stato il compito di "disciplinare la formazione e l'uso del capitale privato in funzione dell'interesse nazionale": concetto

che si ritrova puntualmente in Biggini (art. 104), il cui progetto subordina agli "interessi superiori della Nazione" ogni altro interesse dei singoli e dei gruppi. I due "nemici" Biggini e Galimberti si incontrano dunque nella tutela dell'"interesse nazionale", la cui assenza dalla nostra Costituzione sarà la principale causa della crisi di un sistema incentrato nel conseguimento degli "interessi particolari", con pregiudizio dell'unità politica, economica e morale della Nazione.

Organizzazione del lavoro unica e riconosciuta dallo Stato (artt. 70-71 Galimberti). In questa materia l'assonanza tra i due Progetti diventa vera sintonia. Ogni cittadino, in base all'attività lavorativa esercitata, fa parte di una categoria produttrice e deve iscriversi alla relativa organizzazione che ne rappresenta gli interessi: il sindacato professionale. Galimberti elenca le categorie riconosciute e Biggini (art. 135) indica le "Federazioni nazionali di categoria". La straordinaria coincidenza dei due Progetti si manifesta nella unicità dell'organizzazione del lavoro, nel riconoscimento da parte dello Stato, nella rappresentanza esclusiva degli interessi di tutta la categoria, con conseguente divieto di organizzazioni private.

Galimberti (artt. 70 - 76): *«Non sono ammesse organizzazioni libere. L'organizzazione del lavoro e della produzione è unica ed è quella riconosciuta dallo Stato».*

«Ogni sindacato professionale rappresenta legalmente e tutela tutti gli interessi dei componenti.

La categoria unifica la fase produttiva dei sindacati professionali e ne rappresenta integralmente gli interessi».

«Ogni sindacato e ogni categoria costituiscono una persona giuridica e hanno il potere di stipulare contratti collettivi».

«I contratti collettivi nazionali di lavoro sono atti legislativi».

Biggini (art. 135-139): *«Tutte le categorie di prestatori d'opera e di lavoro ... sono organizzate in un'organizzazione professionale nazionale». «L'organizzazione professionale unica ha l'esclusiva integrale rappresentanza degli interessi delle categorie», ad essa, per l'assolvimento dei suoi compiti, «lo Stato affida l'esercizio di poteri» (normativo, fiscale, conciliativo, disciplinare, consultivo).*

Anche la Costituzione del 1948 fu influenzata da tali principi e dai precedenti della R.S.I., ma l'art. 39, insieme ad altre norme innovatrici ed utili al progresso sociale, è rimasto ostinatamente disatteso.

Divieto di sciopero - Controversie collettive di lavoro affidate alla magistratura. Galimberti ripercorre, mutate appena le forme, la via corporativa.

«Le obbligazioni reciproche dei datori di lavoro e dei lavoratori saranno stipulate in contratti collettivi.

Le relative controversie saranno giudicate dal magistrato ordinario.

Sono proibite le serrate e gli scioperi».

Il bene pubblico e la difesa dell'economia nazionale sono al vertice dei pensieri di questo combattente antifascista, che corregge la vecchia impostazione corporativa sostituendo al sistema delle nomine le libere elezioni: correttivo apportato parallelamente in tutti i testi della R.S.I. Al divieto di autodifesa i due Progetti pervengono come conseguenza della collaborazione tra le categorie della produzione e del lavoro - principio che vanifica e sostituisce la lotta di classe -, e della istituzione di strumenti più civili e moderni, più efficienti e meno costosi, per la risoluzione delle controversie collettive: che non calpestano i diritti dei terzi e non devastano l'economia nazionale (art. 167 Galimberti, art. 142 Biggini).

La grande aspirazione dell'uomo moderno verso la trasformazione del rapporto di lavoro dalla struttura salariale alla struttura associativa - la più alta delle conquiste sociali - vede uniti ancora una volta i due costituzionalisti "nemici". La premessa è la partecipazione dei lavoratori agli utili delle imprese (art. 166 Galimberti, art. 134 Biggini). Entrambi i Progetti collocano il lavoro al vertice dell'economia ed a fondamento del nuovo Stato (art. 165 Galimberti: "Il lavoro in tutte le sue forme, intellettuali e manuali, è la sola fonte di diritti pubblici).

Esso è tutelato e assicurato a ogni individuo in ragione della propria capacità". Artt. 113 - 114 Biggini: "Il lavoro è il soggetto e il fondamento dell'economia produttiva.

Il lavoro, sotto tutte le sue forme organizzative ed esecutive, intellettuali, tecniche e manuali è un dovere nazionale. Soltanto il cittadino che adempie il dovere del lavoro ha la pienezza della capacità giuridica, politica e civile").

Ne consegue la riforma dell'impresa che i due Progetti disegnano in as-

sonanza: ma qui svetta il Progetto Biggini con l'avveniristica formula dell'art. 125: "La gestione dell'impresa, sia essa pubblica che privata, è socializzata", con la diretta partecipazione di tutti coloro che, in qualsiasi forma, svolgano in essa l'attività produttiva. Il principio della socializzazione investe - come si vede - l'impresa, non l'azienda: concetti che si confondono in Galimberti ma che sono sempre presenti e distinti in Biggini il quale pone il nuovo principio - atto spirituale prima ancora che fatto economico e sociale - alla base della nuova organizzazione della società.

Ed è ben triste che in questo mezzo secolo, nessuno abbia raccolto una indicazione così moderna, così umana e così aderente alle istanze di giustizia sociale.

Anche il pregevole tentativo condotto da alcuni in sede di Assemblea Costituente per introdurre, nell'attuale art. 46, la partecipazione dei lavoratori alla gestione ed agli utili dell'impresa, fu stroncato dalla sinistra per timore di un "imborghesimento della classe operaia" (Falzone - "Commento alla prima pubblicazione della Costituzione", Colombo Editore, 1948); e l'on. Teresa Noce - nel motivare il voto contrario del PCI - ebbe - tra l'altro - a dichiarare: "... l'operaio, quando partecipasse agli utili dell'azienda, sarebbe inevitabilmente portato a considerarla come parte di se stesso, arrecando così in seno anche alla classe operaia quella corsa al profitto che caratterizza la società capitalistica attuale ..." (Seduta del 4 ottobre 1946, III^a Sottocommissione).

Anche in tema di Ordinamento dello Stato i due Progetti presentano forti assonanze.

La Repubblica è presidenziale. Per Galimberti (art. 84), "Il Presidente della Repubblica è "nominato" da una assemblea costituita da una delegazione di membri di ciascuna delle rappresentanze nazionali: la "rappresentanza nazionale di gruppo"

formata dalle categorie professionali, e la "rappresentanza del controllo politico" eletta da tutti i cittadini (artt. 93 e segg.); nonchè da una delegazione delle Accademie, delle Università e della Magistratura. Dura in carica cinque anni e non è immediatamente rieleggibile. Per Biggini (art. 36) il Capo dello Stato è eletto dall'Assemblea Costituente, dura in carica sette anni ed è rieleggibile una sola volta. Entrambi i Progetti prevedono più o meno semplici meccanismi per la formazione delle due Assemblee Nazionali che hanno comunque a fondamento il lavoro. (Ma per l'elezione del Capo dello Stato non nascondo la mia preferenza per la soluzione proposta dal giurista ligure Vittorio Rolandi Ricci il quale, nel proprio Progetto costituzionale scritto per Mussolini durante i primi mesi della R.S.I., prevede ~~per il Presidente della Repubblica~~ l'elezione popolare diretta a suffragio universale).

E' dunque il lavoro, in tutte le sue forme, che per i nostri Progetti a confronto costituisce la base del nuovo tipo di rappresentanza. E anche qui l'incredibile assonanza diventa rivoluzione: non più rappresentanti dei partiti, ma rappresentanti delle categorie produttrici e del lavoro vengono a formare le due Camere legislative nettamente differenziate. Galimberti non ha esitazione e complessi e all'art. 56 garantisce la libertà ma vieta la costituzione di partiti politici.

E' il precetto-messaggio di un capo partigiano entrato nella leggenda, di un antifascista combattente che è ai vertici di quel Partito d'azione protagonista politico del primo dopoguerra (che forse per queste idee innovatrici fu spazzato via); è l'indicazione perentoria di scongiurare all'Italia, che sta per uscire dal regime fascista a partito unico, il pericolo di un ritorno alla partitocrazia prefascista. Nell'Introduzione al Progetto Galimberti (paragr. XV), infatti, si legge:

"... noi abbiamo impostato tutta la struttura politica dello Stato sul principio della col-

laborazione delle varie categorie lavorative, affidando l'antitesi dialettica degli interessi di gruppo alle organizzazioni sindacali e la dinamica delle correnti e degli indirizzi politici alla Rappresentanza del Controllo politico. In una atmosfera di questo genere, le rappresentanze nazionali si possono esprimere senza bisogno di partiti, in quanto la Rappresentanza di categoria scaturisce dalla nomina dei rappresentanti fatta nel seno della stessa organizzazione sindacale; la rappresentanza politica invece dalla elezione di membri liberamente scelti.

D'altra parte è doveroso riconoscere che i partiti, specie da quando, con l'allargamento del suffragio, hanno assunto aspetto e carattere di partiti di massa, determinano, rispetto agli iscritti, sia nell'orientamento generale, sia soprattutto nella indicazione dei candidati, una azione troppo facilmente trasformabile in coercitiva: con il che si lascia sussistere la prima e più comodo base per gli attentati alla libertà".

E al paragrafo XXII si precisa che questa scelta rafforza "l'eliminazione di quel carattere che rese sgradita la raffigurazione del parlamentarismo".

Bisogna riconoscere che sul nuovo tipo di rappresentanza - altro pilastro dei due Progetti - Galimberti è più incisivo di Biggini e delle Costituzioni della R.S.I.: dove si compiono le prime aperture al pluralismo dei partiti visti, però, con un ruolo collaborativo e non sostitutivo delle istituzioni. Ma giocano su questa delicata e fondamentale materia le diversità storiche e politiche delle due posizioni di partenza: in Biggini, la preoccupazione di superare l'accusa di totalitarismo e di autoritarismo antidemocratico per presentarsi alla libera competizione tra le nuove forze politiche; nel Galimberti, che è al riparo da questa accusa perchè appartiene allo schieramento antifascista, la consapevolezza che tale schieramento **non vuole** un nuovo e moderno sistema costituzionale rispondente alle necessità della nuova società italiana, ma intende ripro-