

**UNIVERSITÀ DELLA VALLE D'AOSTA
UNIVERSITÉ DE LA VALLÉE D'AOSTE**

DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICHE E POLITICHE

CORSO DI LAUREA IN SCIENZE POLITICHE E DELLE RELAZIONI INTERNAZIONALI

ANNO ACCADEMICO 2022-2023

LA POLITICA E IL FEDERALISMO NEL PENSIERO DI GIANFRANCO MIGLIO (1918-2001)

DOCENTE relatore: Prof. Furio Ferraresi

STUDENTE: Samuele Cavana
Matricola: 19 F02 467

Indice

INTRODUZIONE.....	1
CAPITOLO PRIMO: I presupposti dell'opera di Gianfranco Miglio	
1.1: La riflessione metodologica sulla Scienza della Politica.....	3
1.2: L'eredità di Carl Schmitt.....	9
CAPITOLO SECONDO: La politica secondo Miglio	
2.1: L'obbligazione politica e l'obbligazione contratto-scambio: un confronto.....	15
2.2: La classe degli aiutanti.....	20
CAPITOLO TERZO: Il federalismo tra unità e pluralismo	
3.1: Il federalismo: l'aspirazione a un'unità politica plurale.....	25
3.2: Principi-base di centralismo e federalismo.....	27
3.3: Lo Stato federale come antidoto alle degenerazioni del “welfare State”.....	29
3.4: Un modello di Stato "neo-federalista".....	31
3.5: La Padania tra identità territoriale e identità leghista.....	40
3.6 : Il diritto costituzionale di secessione.....	43
3.7: Considerazioni conclusive.....	45
BIBLIOGRAFIA.....	47

Introduzione

L'interesse di riscoprire il pensiero di Gianfranco Miglio è frutto di un contesto politico in cui, a livello italiano, infuria il dibattito intorno all'approvazione, da parte del Consiglio dei Ministri, del disegno di legge sull'autonomia differenziata (attualmente sottoposto all'esame del Senato), che dà attuazione a quanto previsto dal terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione, introdotto con la riforma del Titolo V della nostra Carta fondamentale a cavallo dell'anno 2000, che consente alle Regioni ordinarie di chiedere e ottenere dallo Stato centrale, previa intesa con quest'ultimo e l'approvazione da parte del Parlamento, l'attribuzione di forme particolari di autonomia relativamente alle materie di competenza concorrente e ad alcune materie di competenza esclusiva statale, introducendo, così, un elemento dallo spiccato carattere “regionalista” nel nostro sistema istituzionale e costituzionale¹.

Non ci soffermeremo, tuttavia, sulle ragioni portate avanti dai sostenitori e dagli oppositori di questa riforma. Piuttosto, ci interessa – alla luce di quello che può, oggettivamente, essere interpretato come un passo verso una futura, ipotetica, riforma organica del nostro sistema statale in senso federale (ammesso, e non concesso, che ciò possa avvenire senza doversi appellare a dei poteri costituenti, dato che la forma parlamentare può essere ricompresa fra gli elementi costitutivi della “forma repubblicana”, di cui l'articolo 139 della Costituzione esclude la possibilità di riforma) – recuperare le riflessioni elaborate da un pensatore che uno dei partiti che sostengono l'attuale esecutivo, la Lega, ha a lungo considerato come una delle principali fonti d'ispirazione dei suoi progetti federalisti, nonostante egli avesse abbandonato il gruppo parlamentare del partito (al quale non aveva comunque mai aderito come tesserato) nel 1994, in aperta polemica con Umberto Bossi, per fondare il Partito Federalista l'anno seguente². In particolare, la nostra analisi si concentrerà non tanto sulle proposte concrete di riforma che Miglio avanzò tra gli anni '80 e '90, quanto sul sostrato metodologico e intellettuale che sostiene il sistema federalista da lui preconizzato e sulla sua visione dello Stato federale in generale, non solo declinato nella realtà italiana.

A tal proposito, questo scritto illustrerà, nel primo capitolo, come Miglio ha cercato di seguire, nelle sue ricerche, un metodo rigoroso dal punto di vista scientifico al fine di individuare e classificare quelle regolarità empiriche che si ripetono nel corso della storia politica e usarle per formulare previsioni sull'andamento futuro di un dato fenomeno. Allo stesso tempo, individueremo l'origine

¹ Camera dei Deputati, *Le Regioni e l'autonomia differenziata*. 30 marzo 2023, <<https://tinyurl.com/2p8vmzrz>>. (ultima consultazione: 30 giugno 2023).

² Si veda, a fini di approfondimento, il libretto di Miglio intitolato *Io, Bossi e la Lega. Diario segreto dei miei quattro anni sul Carroccio*, Milano, Mondadori, 1994.

delle riflessioni sulla politica di Gianfranco Miglio in Carl Schmitt e, in modo particolare, nella sua teoria della contrapposizione amico-nemico.

Una volta riassunti i presupposti metodologici e intellettuali del pensiero migliano, ci focalizzeremo, nel secondo capitolo, sul suo modo di concepire la politica come un campo separato rispetto alle regole che governano l'ambito contrattuale, che riprende molto la visione del suo "maestro" Schmitt ma comprende anche la propria esperienza di acuto osservatore della realtà politica della Prima Repubblica e, soprattutto, delle sue realtà clientelari.

Infine, nel terzo capitolo, ricostruiremo le principali caratteristiche, i principi fondamentali e gli scopi ultimi del federalismo di Miglio, sviluppatosi sulla base della sua constatazione, mutuata anch'essa da Carl Schmitt (ma, come vedremo, portata molto più in là, nelle sue implicazioni, di quanto non avesse osato il giurista tedesco), della crisi irreversibile dello Stato-nazione e di diritto sorto dall'Ottocento.

L'augurio, e lo scopo di questo lavoro, è che questo testo possa servire da punto di partenza per la lettura e l'interpretazione dei progetti di riforma di Miglio³, oltre che dei suoi numerosi interventi e commenti pubblici, spesso conditi da una punta di ironia, e come spunto per approfondire ulteriormente altri aspetti del suo pensiero e del suo lavoro che, per ragioni di necessità e di coerenza interna del nostro percorso, non hanno potuto essere trattati in questa sede.

³ Si vedano, in particolare, *Una Repubblica migliore per gli italiani*, Milano, Giuffrè, 1983, *Una Costituzione per i prossimi trent'anni. Intervista sulla Terza Repubblica a cura di Marcello Staglieno*, Roma-Bari, Laterza, 1990, e *Modello di Costituzione Federale per gli italiani*, Torino, Giappichelli, 2017.

Capitolo primo

I presupposti dell'opera di Gianfranco Miglio

1.1 *La riflessione metodologica sulla Scienza della Politica*

La nostra analisi dell'opera di Gianfranco Miglio, pur intendendo concentrarsi sulle sue aspirazioni di riforma della Costituzione in un senso radicalmente federalista e decisionista, non può tuttavia prescindere da un inquadramento dei presupposti metodologici e intellettuali a partire dai quali queste istanze si sono sviluppate. In particolare, in questo paragrafo ci dedicheremo al lato prettamente scientifico del lavoro di Miglio, la cui ambizione principale, come confermato da suo figlio Leonida¹, era quella di studiare la politica impiegando rigorosamente i concetti e gli strumenti propri della scienza della politica. Già da quest'affermazione possiamo comprendere quanto fossero rilevanti per Miglio non soltanto la mera applicazione del metodo scientifico nello studio della politica ma anche, e soprattutto, tutta una serie di considerazioni di natura tecnica ed epistemologica. Sia nelle *Considerazioni retrospettive* sia nella parte introduttiva alle sue *Lezioni di politica* dedicate alla scienza della politica (che altro non sono, del resto, che la sistematizzazione dei corsi universitari da lui tenuti), emergono varie riflessioni su un ampio spettro di temi, come la catalogazione dei dati e delle fonti, il fine del lavoro dello scienziato politico, o la natura e il funzionamento dei processi cognitivi. Non è un caso, in effetti, che lo stesso Leonida Miglio indichi queste due raccolte come quelle che meglio inquadrano la complessa e fervida «personalità scientifica» di suo padre².

Che in Miglio si sia sviluppata una forte vena scientifica non sorprende *in primis* lui stesso, in virtù di una storia personale intrisa di positivismo, a partire dalla sua famiglia (padre pediatra, nonno appassionato studioso naturalista) e dalle letture giovanili, fino alla sua esperienza universitaria in Cattolica a Milano. Qui vigeva una libertà di espressione maggiore rispetto alle altre università italiane; fatto che aveva favorito la concentrazione in quell'ateneo di molte brillanti menti dell'epoca³, tra cui Alessandro Passerin d'Entrèves e Giorgio Balladore Pallieri, che Miglio indica

¹ L. Miglio, *Il metodo scientifico nelle Lezioni di Gianfranco Miglio*, in *La Politica pura. Il laboratorio di Gianfranco Miglio. Atti del Convegno tenuto in occasione dei cento anni dalla nascita (1918-2018)*, a cura di D. Palano, Milano, Vita e Pensiero, 2019, p. 297.

² *Ibidem*.

³ G. Miglio, *Considerazioni retrospettive*, in Id., *Le regolarità della politica. Scritti scelti raccolti e pubblicati dagli*

come colui che fece nascere in lui l'abitudine a interrogarsi sulle questioni di contenuto e di metodo che egli incontrava nel corso del suo lavoro⁴. Sotto l'egida di questi due maestri, Miglio si era imbarcato nell'impresa della «Humana Respublica», ossia nella ricostruzione del complesso di idee e dottrine occidentali relative alle relazioni fra gli Stati (e gli antecedenti di questi) nel quadro dello sviluppo del diritto internazionale e, quindi, di un «ordine giuridico unitario a tutta l'umanità». Il progetto poggiava su basi di tipo valoriale, volte a comprendere le ragioni che avevano ostacolato la costruzione di un sistema internazionale fondato sulla pace e il rispetto delle norme; una «premessa valoriale» che Miglio stesso, nelle *Considerazioni*, bolla come fonte di vizio della bontà della ricerca⁵.

Questa colossale opera, pur non giungendo a compimento⁶, fu l'occasione attraverso cui Miglio poté sviluppare il suo personale metodo di lavoro, che attribuiva una primaria importanza alla verifica delle fonti e delle operazioni compiute su e grazie a esse. Egli era perfettamente cosciente che il laboratorio in cui opera lo scienziato sociale è la storia e che, quindi, le situazioni storiche costituiscono i dati con cui egli elabora e verifica le ipotesi. Il problema, però, oltre alla frequente penuria di situazioni adatte a giustificare una certa tesi, è che il dato storico è di norma inquinato dalle influenze derivanti sia dal contesto economico, sociale e tecnologico sia dall'azione del caso⁷; tutto ciò si ripercuote, ovviamente, sulla confrontabilità di un certo evento con altri avvenimenti storici e su quanto esso possa costituire una prova valida a confermare una teoria che si vuole essere valida per una generalità di casi. Ne consegue che mantenere un rigoroso complesso di schede in cui erano registrate le fonti e le operazioni logiche condotte su di esse era fondamentale per tutelare la validità scientifica dell'approccio storico di Miglio, che doveva mantenere sotto controllo questi fattori che potevano distorcere le conclusioni a cui egli arrivava⁸. In quest'ottica, egli rimase profondamente colpito e influenzato dal lavoro di Max Weber, in particolare (per quanto riguarda l'oggetto di questa analisi) da quella che descrive come una «straordinaria capacità» di organizzare l'immensa mole di dati storici in «regolarità», affermando che i 'tipi' che Weber costruiva per analizzare i vari modi in cui poteva presentarsi un certo fenomeno (come la legittimazione del potere o l'appropriazione delle risorse nell'amministrazione) rappresentavano l'esempio da seguire per chi volesse indagare scientificamente l'universo della politica⁹.

Alla luce di quanto detto, si può comprendere da dove derivi l'importanza che la ricerca delle regolarità ricopre nell'universo intellettuale di Miglio, il quale ritiene che per studiare

allievi, 2 voll., Milano, Giuffrè, 1988, vol. I, pp. XIX-XXI.

4 Ivi, p. XXV.

5 Ivi, pp. XXIV-XXVI.

6 Ivi, p. XXXVIII.

7 L. Miglio, *Il metodo scientifico*, cit., pp. 297 s.

8 Miglio, *Considerazioni retrospettive*, cit., pp. XXVI s.

9 Ivi, p. XXIX.

scientificamente i comportamenti politici sia necessario, in primo luogo, identificare proprio le regolarità che si ripresentano nel corso della Storia e, in secondo luogo, organizzarle all'interno di un sistema unitario di portata generale. Si presume che le ipotesi di regolarità così formulate, non essendo state falsificate, siano valide e corrispondano dunque alla situazione reale che si intende descrivere; in tal modo, è possibile servirsene per gli scopi che Miglio, come vedremo, attribuisce al lavoro dello scienziato della Politica. In generale, l'identificazione delle ipotesi di regolarità ha come suo orizzonte la comprensione dei futuri sviluppi di un dato fenomeno politico e, quindi, di quali eventi potrebbero verificarsi nel corso, e per via, della sua evoluzione¹⁰.

Appurato che l'individuazione delle regolarità è una componente fondamentale di un'indagine scientifica del comportamento politico, Miglio avverte che quest'operazione non può avvenire se non si è pienamente consapevoli di quali sono le caratteristiche che denotano il metodo scientifico, che viene descritto come *empirico, valutativo e predittivo*¹¹. Attraverso il metodo scientifico si studia il reale, che è neutro: non ha, di per sé, valenza positiva o negativa¹². Quest'ultima deriva, piuttosto, da un'attribuzione di significato che è, però, posteriore alla scoperta di una certa regolarità e dipende da processi cognitivi influenzati dall'ambiente in cui si vive e si opera; un'attribuzione che ha valore arbitrario e, quindi, non scientifico¹³. Miglio identifica la scienza come un processo conoscitivo e, in particolare, un processo che ha bisogno di identificare «ciò che si ripete»¹⁴. Egli, infatti, non solo adotta un approccio di tipo riduzionistico¹⁵, in base al quale per comprendere un determinato fenomeno è necessario scomporlo in fenomeni più semplici che stanno 'a monte' di esso, ma lo integra con l'idea che non sia possibile conoscere eventi completamente nuovi, senza relazione alcuna a situazioni del passato. Anzi, è quasi naturale, di fronte a un certo avvenimento, cercare di paragonarlo ad avvenimenti passati omologhi¹⁶. Di più: secondo Miglio il nuovo è «sempre una combinazione diversa di elementi già conosciuti», tanto che, in ambito storico, è buona pratica quella di ritrovare, di fronte a un dato fenomeno, i dati a esso precedenti che ne annunciavano la venuta e gli sviluppi, di modo che, se all'epoca si fosse prestata la dovuta attenzione a queste avvertenze, quell'avvenimento non sarebbe poi stato affatto inatteso, rendendo possibile, di conseguenza, scegliere come porsi di fronte al mutamento in corso¹⁷. Tuttavia, questa scelta sarà esterna all'operazione scientifica vera e propria, che si limita alla formulazione di ipotesi di regolarità sulla cui base si potrà predire l'andamento di un certo fenomeno.

10 G. Miglio, *Lezioni di politica. 2. Scienza della politica*, Bologna, Il Mulino, 2011, p. 82.

11 *Ibidem*.

12 Ivi, p. 83.

13 Ivi, pp. 83 s.

14 Ivi, p. 82.

15 L. Miglio, *Il metodo scientifico*, cit., p. 300.

16 Miglio, *Scienza della politica*, cit., p. 83.

17 Ivi, p. 86.

Attenzione però, perché se, da un lato, possiamo immaginare che la formulazione di solide ipotesi di regolarità che resistono alle sfide del tempo può essere un segno della qualità del lavoro svolto dallo scienziato, dall'altro Miglio avverte che più una certa ipotesi si rivela resistente, più attorno a essa vengono edificati istituzioni e impianti valoriali; se, però, come è praticamente inevitabile per via del continuo sviluppo della conoscenza, l'ipotesi alla fine viene falsificata, il sistema edificato attorno a essa va anch'esso in crisi¹⁸. Si tratta di una situazione certamente dolorosa e difficile da gestire, concede Miglio, ma non per questo la scienza può venire meno al suo compito, che è solamente quello di accumulare conoscenza e, tramite ciò, confermare o smentire le ipotesi di regolarità esistenti¹⁹ e formularne di nuove, senza curarsi delle reazioni antiscientifiche che questo processo può provocare.

Il campo d'azione della conoscenza in generale, e dunque anche della scienza della politica, è formulare delle previsioni fondate sulle ipotesi di regolarità individuate nel corso delle attività di ricerca. Leonida Miglio sottolinea come questa visione sia frutto della mentalità positivista del padre, secondo cui ogni processo di conoscenza ha una «finalità applicativa»²⁰. Miglio dunque rifiuta l'idea di una conoscenza solo teorica, fine a se stessa, perorando invece la causa di una conoscenza che abbia sì una componente teorica ma che, nel solco delle idee di Galileo, si fonda sulla prassi e agisce nella prassi²¹, che, del resto, è il terreno in cui le ipotesi di regolarità nascono, si affermano e vengono superate dalle prove che le falsificano. D'altra parte, il ruolo della scienza non è di tipo prescrittivo, non indica una linea d'azione da seguire in modo obbligatorio, bensì è predittivo²². A questo punto, però, emergono due problematiche, collegate fra loro, relative alla portata dei fenomeni su cui è possibile formulare previsioni scientificamente valide e al ruolo che l'azione umana ricopre all'interno di questi fenomeni. Il ragionamento di Miglio non lascia spazio a dubbi: la scienza dovrebbe occuparsi esclusivamente di quei fenomeni che hanno una portata generale e il cui corso non può essere intaccato significativamente dall'operato volontario di un individuo preso singolarmente, essendo la facoltà di libera scelta delle persone «soggetta a orientamenti collettivi e perciò a sviluppi storicamente irreversibili»²³. In altre parole, egli indica come oggetto di studio dello scienziato politico i macro-fenomeni piuttosto che i micro-fenomeni²⁴. I motivi di questa scelta sono molteplici e riguardano sia la mole di dati disponibili, che, intuitivamente, è maggiore per mutamenti di ampio respiro anche a livello temporale, sia la

18 Ivi., p. 101.

19 Ivi., p. 102.

20 L. Miglio, *Il metodo scientifico*, cit., p. 300.

21 Ivi., pp. 300 s.

22 G. Miglio, *Osservazioni metodologiche intorno alla ricerca storica in materia politica (1960)*, in Id., *Le regolarità della politica. Scritti scelti raccolti e pubblicati dagli allievi*, 2 voll., Milano, Giuffrè, 1988, vol. I, p. 372.

23 Ivi., pp. 372 s.

24 Miglio, *Scienza della politica*, cit., p. 121.

possibilità che le azioni dei singoli hanno di cambiarne il corso evolutivo. I micro-fenomeni, dal punto di vista della formulazione di ipotesi di regolarità e previsioni accettabili in ambito scientifico, peccano soprattutto da questo secondo punto di vista, poiché nel breve periodo l'impatto delle coscienze individuali, elemento che per sua natura ha bassissime possibilità di essere calcolato, è molto più grande rispetto ai fenomeni che si svolgono sui “tempi lunghi”²⁵, in cui si sommano una quantità enorme di scelte individuali in cui è possibile riconoscere chiari *pattern* comportamentali e, dunque, chiare regolarità²⁶. Leonida Miglio, a dire il vero, rileva una certa “ingenuità” nel riduzionismo del padre, il quale, essendo vissuto in un'epoca precedente rispetto alle più attuali riflessioni sulla metodologia scientifica, tendeva ancora a considerare la complessità come una «pura somma algebrica di eventi semplici», mentre, al giorno d'oggi, al di fuori del caso semplice della meccanica classica, abbiamo ben chiaro che i fenomeni complessi presentano un numero gigantesco di variabili individuali da tenere in considerazione e che, evidentemente, non tendono ad annullarsi o ad amalgamarsi in *pattern* di comportamento ben discernibili²⁷. Rimane, tuttavia, attuale la “missione” che Gianfranco Miglio attribuisce alla scienza politica, ossia l'inquadramento dei problemi odierni nella storia e il loro superamento, reso possibile proprio dallo studio della loro origine e del modo in cui essi si sono “ancorati” nel nostro spirito²⁸.

Torniamo sulla differenza fondamentale tra previsione e prescrizione. Si può dire, in un certo senso, che la spinta all'indagine scientifica della realtà ha un'origine prescrittiva, poiché, se – come afferma Miglio – i fenomeni si compongono di tante situazioni ripetibili, allora l'ambizione è capire come assicurare che a ripetersi siano le situazioni che vengono ritenute vantaggiose e come evitare, invece, che si ripresentino quelle potenzialmente dannose²⁹. Tuttavia, Miglio sottolinea in modo perentorio che il compito della scienza è soltanto quello di individuare in modo probabilistico i nessi causali tra i fenomeni, chiarendo quali sono le possibili, e probabili, conseguenze di una determinata scelta. Tra i compiti dello scienziato non rientra quello di selezionare e mettere in pratica la scelta migliore, che è una decisione da prendere al di fuori del processo conoscitivo³⁰. In questo consiste, in poche parole, l'avalutatività del metodo scientifico: lo scienziato, attraverso il suo operato, deve illuminare le regolarità e i nessi insiti in un certo macro-fenomeno in modo completamente oggettivo, escludendo i suoi valori dalla valutazione scientifica. Miglio è però consapevole della difficoltà insita in questa aspirazione alla neutralità pura nello studio del reale, una consapevolezza che emerge nei suoi scritti e che lo porta a riflettere sull'origine dei pregiudizi

25 Ivi, pp. 118 s.

26 Ivi, p. 120.

27 L. Miglio, *Il metodo scientifico*, cit., p. 305.

28 Miglio, *Osservazioni metodologiche*, cit., p. 373.

29 Miglio, *Scienza della politica*, cit., p. 95.

30 *Ibidem*.

che inquinano il lavoro dello scienziato oltre che su come contrastare il loro coinvolgimento nel processo conoscitivo³¹ – tema decisamente importante in un ambito, quello politico, che più di altri mette in gioco i valori, le opinioni e le ideologie personali del ricercatore.

Nei vari modi in cui si declina la problematica dell'avalutatività, Miglio pare essere particolarmente affascinato dal tema epistemologico della formazione della prima ipotesi di regolarità e, nello specifico, dei fattori che inducono una certa persona a formulare proprio una determinata ipotesi come punto di partenza del suo lavoro di ricerca e falsificazione. L'induzione può essere frutto, a seconda delle varie scuole di pensiero, della sola osservazione e interazione con i fenomeni o, come sostengono Popper e Weber, delle caratteristiche individuali della mente dello studioso e della sua personale capacità di immaginazione. Miglio, dal canto suo, appare molto vicino alla visione di Konrad Lorenz, che ricompona il problema coniugando la “struttura neuropsichica” del singolo con l'influenza che l'ambiente ha sullo sviluppo di questa struttura³². Questi brevi cenni, oltre a esemplificare a quale livello di raffinatezza si spinga, in certi frangenti, la riflessione metodologica di Miglio, introducono il tema delle influenze ambientali sul lavoro dello scienziato. Chiaramente, le esperienze di vita influiscono molto sul modo in cui una persona interpreta i fenomeni, e lo scienziato, di suo, non fa eccezione. Perciò Miglio insiste, nella definizione di scienza da lui riportata nelle *Lezioni di politica*, sul fatto che essa sia un processo «attento a se stesso e che si ripiega sulle proprie regole, controllando sempre il modo in cui procede»³³. L'elemento del controllo è vitale per lo scienziato politico³⁴, che deve saper condurre quell'esercizio introspettivo necessario per comprendere che una certa tavola di valori da lui interiorizzata ha, di fatto, un valore relativo, in quanto frutto degli influssi ambientali a cui egli è stato sottoposto nel corso della sua vita. In questo modo, quella tavola valoriale perde la sua aura di necessità irrinunciabile e, di conseguenza, lo scienziato può, almeno nel corso del suo lavoro di ricerca, distaccarsi dai giudizi di valore³⁵.

Abbiamo così tratteggiato, in maniera necessariamente rapida, la base metodologica a cui Miglio ha fatto ricorso nel corso della sua esperienza accademica e, per estensione, di ingegnere costituzionale. Manca solo un pezzo da aggiungere a questo puzzle, ossia un accenno alla riflessione migliana sull'interdisciplinarietà e sulla purità di una scienza, vale a dire la capacità di impiegare, nello studio di una disciplina, solo quei concetti che rilevano per la disciplina stessa³⁶. In altri termini, una volta che si è identificato un certo modo di conoscere il reale, è necessario continuare a indagarlo solamente con quel criterio; motivo per cui, nel momento in cui si cerca di

31 L. Miglio, *Il metodo scientifico*, cit., pp. 302 s.

32 Ivi, pp. 303 s.

33 Miglio, *Scienza della politica*, cit., p. 82.

34 L. Miglio, *Il metodo scientifico*, cit., p. 299.

35 Miglio, *Scienza della politica*, cit., p. 106.

36 L. Miglio, *Il metodo scientifico*, cit., p. 305.

spiegare l'ambito del Politico, bisogna adoperare esclusivamente i mezzi e i concetti che derivano dal comportamento politico³⁷. Solamente quando un certo criterio ha esaurito la sua capacità di spiegare un certo elemento del reale, si deve scegliere un nuovo criterio, un nuovo punto di vista da mantenere finché questi non esaurisca a sua volta il suo potere esplicativo³⁸. L'interdisciplinarietà sarebbe, dunque, la sola «giustapposizione di visioni diverse» di un certo fenomeno³⁹, che può essere considerato da più punti di vista i quali, però, possono intervenire nella spiegazione solo uno alla volta. Rifacendoci all'onesta analisi di Leonida Miglio, possiamo notare come la visione propria di suo padre del metodo scientifico fosse limitata da una sottovalutazione della complessità dei fenomeni sociali, a cui si era approcciato con un'impostazione riduzionista e "purista" forse inadatta a un ambito in cui, per sua stessa ammissione, non si era ancora consolidato un proprio linguaggio di analisi e previsione e in cui, come abbiamo visto, è in gioco un'enorme mole di variabili legate ai comportamenti umani, per natura estremamente difficili da interpretare⁴⁰.

1.2 L'eredità di Carl Schmitt

Nel precedente paragrafo abbiamo già nominato figure di primo piano dal punto di vista intellettuale come Weber, Popper, Lorenz, Ballardore Pallieri e Passerin d'Entrèves (dalla cui *political obligation* Miglio ha tratto uno dei punti fondamentali della sua analisi politica⁴¹) – figure non tutte attinenti al solo mondo delle scienze sociologiche e politiche. Il contributo di ciascuna di queste, e di altre che non abbiamo menzionato, è di indubbio valore. Tuttavia, in questo universo costellato di pensatori eccezionali, ce n'è uno il cui incontro ha costituito, per Miglio, quasi una folgorazione sulla via di Damasco: Carl Schmitt⁴².

La scoperta di Schmitt ha indubbiamente costituito uno snodo-chiave nella vita intellettuale di Miglio, come è facilmente intuibile dal fatto che i due intrattennero un ricco scambio epistolare e dallo sforzo profuso da Miglio, in collaborazione con Pierangelo Schiera, per tradurre e pubblicare in lingua italiana i principali scritti dello studioso tedesco, organizzandoli nella raccolta *Le categorie del 'politico'*, di cui scrisse anche la *Presentazione*. In modo particolare, Miglio riconosce a Schmitt di avere esercitato l'influenza decisiva per la definizione della sua visione dei rapporti tra

37 Miglio, *Scienza della politica*, cit., p. 129.

38 *Ibidem*.

39 L. Miglio, *Il metodo scientifico*, cit., p. 306.

40 Ivi, pp. 306 s.

41 P. Schiera, *Miglio e Schmitt: un incontro fra diagnostica e teoria politica*, in *La politica pura. Il laboratorio di Gianfranco Miglio. Atti del Convegno tenuto in occasione dei cento anni dalla nascita (1918-2018)*, a cura di D. Palano, Milano, Vita e Pensiero, 2019, p. 64.

42 Per una più approfondita disamina del pensiero di Carl Schmitt, si vedano C. Galli, *Genealogia della Politica. Carl Schmitt e la crisi del pensiero politico moderno*, Bologna, Il Mulino, 1996; Pier Paolo Portinaro, *La crisi dello jus publicum europaeum. Saggio su Carl Schmitt*, Milano, Edizioni di Comunità, 1982 e G. Duso (a cura di), *La politica oltre lo Stato: Carl Schmitt*, Venezia, Arsenale, 1981.

le entità di tipo politico. Negli anni '40, quando Miglio era ancora impegnato nelle ricerche per il progetto della «Humana Respublica», si ritrovò a nutrire dei forti dubbi sull'opportunità di concentrare la sua ricerca sulle relazioni internazionali, intese nella loro accezione moderna di “rapporti tra Stati sovrani”, che impiegavano un modello non direttamente applicabile a esperienze “statuali” anteriori alla nascita dello Stato modernamente inteso, ai rapporti fra «aggregati umani» non detentori dell'attributo della sovranità e al comportamento di quei gruppi interni alle comunità sovrane che, però, per le loro caratteristiche e per il loro potere, sono in grado di agire a loro volta quasi da «contraenti sovrani» (esempio classico, quello delle corporazioni). Miglio ravvisava, così, la necessità di identificare il «‘tipo’ assoluto della relazione inter-comunitaria», che avrebbe costituito il punto di partenza per classificare tutte le sue varianti storiche⁴³.

Le risposte cercate da Miglio gli furono fornite proprio dalle teorie di Schmitt, specialmente da quella che Miglio definisce «la scoperta copernicana»⁴⁴ della «contrapposizione amico-nemico» – o meglio, *amicus-hostis*. Se lo stesso Schmitt insiste nell'usare i termini latini è perché, nella lingua di Cicerone, *hostis* assume il significato preciso di “nemico pubblico”⁴⁵, la cui individuazione è il fulcro della formazione di una data comunità politica⁴⁶, che si basa proprio sull'esclusione dei nemici, ossia di coloro con cui il contrasto è talmente forte che può sussistere la *possibilità reale* della lotta e dell'uccisione fisica. Schmitt specifica che tale eventualità non deve essere per forza desiderabile o normale; l'importante, affinché una certa contrapposizione tra gruppi assuma un significato politico, è che sussista questa possibilità estrema⁴⁷. Un contrasto politico può nascere da qualunque tipo di divergenza (religiosa, morale, etnica o economica) che sia talmente avvertita e accesa da soddisfare questo presupposto⁴⁸ – indipendentemente dal fatto che a individuare i confini e l'oggetto della divisione *amicus-hostis* sia il potere statale o una controforza economica, culturale o religiosa (anzi, in questo caso, questa diventa la «sostanza» che costituisce l'unità politica di riferimento⁴⁹). Qualunque sia l'ambito che si eleva come ‘politico’, a fare da discriminare tra le varie forze in gioco è la capacità di convincere i membri della comunità di riferimento a riconoscersi in una certa ideologia⁵⁰, in virtù della quale si identificano gli amici e i nemici della comunità presa nella sua interezza. Quello che conta è, quindi, la capacità di designare l'*hostis* da combattere (almeno in termini potenziali), che comprende anche la prerogativa inversa di spogliare un

43 Miglio, *Considerazioni retrospettive*, cit., p. XXXVI.

44 Ivi, p. LIV.

45 C. Schmitt, *Il concetto di 'politico'*, in Id., *Le categorie del 'politico'*, Bologna, Il Mulino, 1972, pp. 111 s.

46 Ivi, p.108.

47 Ivi, pp. 116-118.

48 Ivi, p. 120.

49 Ivi, pp. 122 s.

50 G. Miglio, *Oltre Schmitt (1980)*, in Id., *Le regolarità della politica. Scritti scelti raccolti e pubblicati dagli allievi*, 2 voll., Milano, Giuffrè, 1988, vol. II, p. 759.

avversario dell'attributo di "nemico"⁵¹. Al di là dei dettagli, quello che rileva, ai fini dell'evoluzione del pensiero politico di Miglio, è che fu proprio la teorizzazione di Schmitt a convincere Miglio a mettere da parte la ricostruzione della storia dei rapporti internazionali, che egli “declassò” a una delle differenti manifestazioni delle logiche politiche, laddove egli li aveva fin lì considerati come il punto di partenza per comprendere le logiche soggiacenti alla storia della «comunità delle genti». L'essenza del ‘politico’, per il Miglio “dopo Schmitt”, stava all'interno di quei gruppi umani che andavano a formarsi e disfarsi nel tempo e, soprattutto, consisteva proprio nelle dinamiche conflittuali ed esclusive alla base della formazione e del disfacimento delle comunità umane organizzate⁵².

La visione conflittuale della politica, così importante da cambiare il suo approccio all'analisi dei rapporti politici, non è tuttavia l'unico elemento che Miglio ha adottato e riadattato dal pensiero di Schmitt – anzi, si può affermare che essa ha aperto la strada a tutta una serie di concetti che hanno fortemente connotato la sua produzione intellettuale. Un primo esempio lo ritroviamo nella vena decisionista che Miglio mostrerà al momento di perorare le sue radicali proposte di riforma della struttura statale italiana, arrivando persino, com'è noto, a sostenere la legittimità della sua dissoluzione. Una tale impostazione non poteva che derivare dall'influsso di un autore come Schmitt, circondato da un'importante alone di controversia per via della sua adesione al nazionalsocialismo e alla dittatura di Hitler, vista come via d'uscita necessaria alla crisi politica senza uscita in cui versava la Repubblica di Weimar, a sua volta conseguenza della crisi generalizzata del costituzionalismo liberale ottocentesco. Ciononostante, non bisogna né ridurre l'analisi di Schmitt a mero delirio filo-totalitario né legare Miglio a una visione dittatoriale dello Stato, dimenticandoci così – tra l'altro – che le radici del suo pensiero erano e rimasero squisitamente antifasciste⁵³. Al contrario, è opportuno ricostruire brevemente come Schmitt tratta il tema della sovranità, in cui possiamo scorgere chiaramente le origini di quella vena decisionista che emerge nel Miglio “militante” e ingegnere costituzionale.

La sovranità è la prerogativa a decidere sullo stato di eccezione, ossia avere la competenza di dichiarare che una data situazione costituisce un pericolo tale da rendere necessaria la sospensione del normale ordinamento costituzionale per potervi far fronte efficacemente⁵⁴. Bisogna rimarcare che non ogni situazione di emergenza costituisce, di per sé, uno stato di eccezione⁵⁵ – in effetti, se una certa emergenza può essere superata tramite strumenti già previsti dalla legge, non c'è alcun bisogno di sospendere la costituzione. Si tratta, piuttosto, di una competenza dal contenuto e dai

51 Ivi, pp. 120 s.

52 Ivi, pp. XXXVII s.

53 Schiera, *Miglio e Schmitt*, cit., pp. 60 s.

54 C. Schmitt, *Definizione della sovranità*, in Id., *Le categorie del 'politico'*, Bologna, Il Mulino, 1972, pp. 33 s.

55 Ivi, p. 38.

presupposti illimitati, dunque indeterminabili dalla norma generalmente vigente, poiché questa, per essere efficace, ha bisogno di essere applicata a una situazione normale, mentre lo stato di eccezione è una condizione critica per definizione. Sovrano è quindi, *in primis*, colui che è in grado di dichiarare l'insorgenza di un caso d'eccezione, e che ha poi la forza di imporre una normalizzazione della situazione, ristabilendo – o meglio, creando – l'ordine di cui il diritto ha bisogno per poter produrre i suoi effetti⁵⁶. Possiamo notare come la conseguenza di questo ragionamento, come spiega lo stesso Schmitt, è che i concetti di “ordinamento” e “giuridico” sono autonomi: nel momento in cui la comunità si trova in mortale pericolo, il secondo (ossia il diritto) deve essere sospeso, lasciando che il primo (ossia la decisione “pura” per l’ordine da parte dell'autorità sovrana) ricostruisca le condizioni per tornare ad applicare il diritto, in cui l'autonomia dello spazio decisionale rispetto al sistema normativo torna ad essere ridotta al minimo⁵⁷. Soprattutto, però, comprendiamo che la sostanza della sovranità è decidere in modo definitivo se ci si trova o meno in una condizione di normalità: sovrano è colui che ha il monopolio di questa “decisione ultima”⁵⁸. Schmitt, dunque, attribuisce alla decisione uno *status* preminente e autonomo rispetto al diritto, per il motivo che la decisione sovrana serve proprio a realizzare concretamente il diritto in quella che egli chiama «forma giuridica». In altri termini, essa è l'atto che permette alla norma astratta di produrre effetti, di essere applicabile alla situazione concreta⁵⁹. Non solo: Schmitt sostiene che la decisione è un momento esterno rispetto alla norma, poiché non è quella che potremmo definire una "naturale e auto-evidente" conseguenza di una norma generale, bensì è il passaggio che le permette di esistere nella realtà materiale. Di conseguenza, il contenuto della decisione è indipendente dal suo fondamento normativo, come osservabile nel fatto che una decisione scorretta ha comunque una sua validità giuridica⁶⁰. Semplificando, per Schmitt la decisione "si regge da sola" e non ha bisogno di essere giustificata da un punto di vista normativo. Inoltre, così come la norma astratta non determina un dato contenuto concreto, essa non seleziona una precisa autorità decisionale: il soggetto è così anch'egli autonomo rispetto alla norma⁶¹. Non è un caso, in fin dei conti, che Schmitt si riconosca nel decisionismo personalistico di Hobbes e nella sua celebre formula «*Autorictas, non veritas facit legem*»⁶².

Da quanto visto, è chiaro che Schmitt era profondamente disilluso riguardo alla rilevanza delle teorie giuridiche ascrivibili allo “*Jus Publicum Europaeum*”, che costituiva il fondamento dello Stato di diritto, un ordine ormai in declino incentrato sull'esatto opposto della visione politico-

⁵⁶ Ivi, p. 39.

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ Ivi, p. 40.

⁵⁹ C. Schmitt, *Il problema della sovranità*, in Id., *Le categorie del 'politico'*, Bologna, Il Mulino, 1972, pp. 53-55.

⁶⁰ Schmitt, *Il problema della sovranità*, cit. p. 56.

⁶¹ Schmitt, *Il problema della sovranità*, cit., pp. 55 e 57.

⁶² Schmitt, *Il problema della sovranità*, cit., pp. 57 s.

giuridica conflittuale, decisionista e personalista illustrata dal giurista tedesco. Lo Stato di diritto, al contrario, era stato il frutto di un'opera teorizzatrice volta a spersonalizzare la presa di decisioni, che gli autori contrattualisti ambivano a rendere pienamente obbiettiva (dove l'obbiettività era intesa come «l'efficacia impersonale di una norma impersonale») e dunque sgombra di ogni deviazione assolutistica, e soprattutto a sradicare l'elemento conflittuale dalla vita pubblica, impiegando concetti mutuati dal linguaggio giuridico quali, su tutti, il “contratto” e la “rappresentanza”⁶³, per ricondurre lo scontro politico (che, a onor del vero, specialmente a partire dall'età della Riforma protestante, tendeva a coincidere con enormi spargimenti di sangue tra opposte fazioni) a una sorta di discussione d'affari tra imprenditori e relativi avvocati riuniti intorno a un tavolo. Lo Stato moderno, nell'ottica di Schmitt, è, in sintesi, il frutto di una successione di neutralizzazioni volta alla definitiva spoliticizzazione dello Stato stesso⁶⁴.

Ovviamente, l'affermazione di un paradigma di tale portata non avviene nello spazio di qualche anno. Si è trattato di un lungo percorso, che Schmitt ricostruisce in maniera dettagliata⁶⁵, che parte dal '600 e che ha visto il «centro di riferimento» dello «spirito europeo» spostarsi progressivamente dalla teologia, alla metafisica, allo stadio morale-umanitario, per approdare infine all'economia⁶⁶; ognuno di questi centri ha posto le proprie questioni polemiche decisive, attorno cui si sono formati di volta in volta i vari raggruppamenti *amicus-hostis* e la cui risoluzione avrebbe permesso di trovare la chiave per appianare i problemi degli altri settori (che vengono quindi subordinati logicamente al settore principale, da cui derivano gli strumenti per gestire tutte le altre sfere della vita comunitaria)⁶⁷. Il cambiamento del centro di riferimento era guidato, di volta in volta, proprio dalla necessità di individuare un campo neutrale in cui potesse emergere quel *consensus* decisivo che, da un lato, avrebbe permesso di (ri)stabilire un senso di comunione tra le fazioni belligeranti, e, dall'altro, di conseguenza, di risolvere le questioni (a questo punto, secondarie) ancora esistenti con i mezzi pacifici propri del diritto privato⁶⁸. L'affermazione, nel XIX secolo, della dottrina liberale del *pouvoir neutre*, con la relativa neutralizzazione del ruolo del monarca e dello Stato, avrebbe dovuto costituire il punto d'arrivo di questo processo secolare⁶⁹, che lo Stato stesso arriva a incarnare e favorire⁷⁰. Sennonché, osserva Schmitt, l'identificazione di una sfera neutrale altro non fa che spostare il focus delle ideologie alla base dei gruppi amico-nemico dalle “vecchie” tematiche

63 G. Miglio, *Presentazione*, in C. Schmitt, *Le categorie del 'politico'*, Bologna, Il Mulino, 1972, p. 10.

64 Miglio, *Oltre Schmitt*, cit., p. 754.

65 Si veda C. Schmitt, *L'epoca delle neutralizzazioni e delle spoliticizzazioni*, in Id., *Le categorie del 'politico'*, Bologna, Il Mulino, 1972, pp. 170-172.

66 Schmitt, *L'epoca delle neutralizzazioni e delle spoliticizzazioni*, cit., pp. 168 s.

67 Ivi, pp. 173 s.

68 Ivi, p. 176.

69 Ivi, p. 177.

70 Miglio, *Oltre Schmitt*, cit., pp. 753 s.

controverse a nuove tematiche controverse⁷¹ – infatti, osserviamo invece noi, se le questioni metafisico-religioso-umanistiche non suscitano più le contrapposizioni violente dei secoli scorsi, dalla sfera teoricamente neutrale dell'economia si è sviluppata quella che è stata (ed è ancora) la controversia fondamentale relativa al sistema capitalistico, che ha portato, in perfetta aderenza alle teorie di Schmitt, alla letterale divisione del mondo in due fazioni, capitalisti liberali da un lato, comunisti collettivisti dall'altro.

In conclusione, Schmitt riconduce la crisi dello Stato di diritto all'ambizione di risolvere la politica in una serie di rapporti giuridici di stampo contrattuale, con la conseguente normalizzazione dei suoi poteri, che sono fortemente regolati al fine di impedirne ogni uso che possa scardinare questo sistema dello “Stato-contratto”⁷². Il problema, però, è che la natura della politica è opposta, in quanto fondata sulla “extra-ordinarietà”, sul conflitto, sullo stato di eccezione. Da qui deriva quel fallimento che Schmitt, e così anche Miglio, attribuisce all'esperienza statale contrattuale⁷³, incapace di imbrigliare l'elemento politico nelle logiche del “privato”. Corollario necessario di questa serie di osservazioni è che la politica e il diritto sono due campi distinti, con regole e, soprattutto, regolarità separate che la scienza della politica si deve far carico di scoprire, catalogare e approfondire⁷⁴. Infatti, posto che l'obbligazione politica non può essere assorbita dalla «obbligazione-contratto» dei rapporti giuridici, Miglio afferma che per far avanzare la conoscenza scientifica della politica oltre quanto già scoperto da Schmitt bisogna comprendere, da un lato, la struttura e i contenuti della prima e, dall'altro, in che modo queste due obbligazioni interagiscono⁷⁵ – e proprio questi temi costituiranno il fulcro della prossima parte di questo elaborato. Chiudiamo rimarcando come, in accordo con quanto abbiamo affermato nel paragrafo dedicato alla riflessione metodologica in Miglio, questi auspica che la propria generazione di studiosi riesca a riunire le intuizioni di Schmitt, e quelle di tutti gli altri grandi autori politici a partire dall'inizio della storia della filosofia, in un sistema generale unitario, che raccolga e metta al loro posto tutte le regolarità dei fenomeni politici⁷⁶.

⁷¹ Schmitt, *L'epoca delle neutralizzazioni e delle spoliticizzazioni*, cit., p. 177.

⁷² Miglio, *Oltre Schmitt*, cit., p. 757.

⁷³ Miglio, *Presentazione*, cit., p. 10.

⁷⁴ Ivi, p. 11.

⁷⁵ Ivi, p. 13.

⁷⁶ Ivi, p. 13 s.

Capitolo secondo

La politica secondo Miglio

2.1 L'obbligazione politica e l'obbligazione contratto-scambio: un confronto

Abbiamo visto che Gianfranco Miglio intende lo studio della politica come la ricerca, condotta in particolare attraverso un riduzionismo metodologico, delle regolarità insite nel campo politico, la cui identificazione è volta alla formulazione di previsioni sull'andamento dei fenomeni politici su larga scala (i cosiddetti macro-fenomeni). Abbiamo anche visto che, sulla scia delle ricerche politico-giuridiche di Schmitt, egli considera l'esclusione dell'“altro” e la conflittualità come l'essenza della politica. Infine, abbiamo visto che, alla luce del fallimento dello Stato di diritto di stampo contrattualistico, o quantomeno delle enormi difficoltà da esso attraversate prima della, ma anche nei decenni successivi alla, Seconda Guerra Mondiale, l'ambito politico sia da considerarsi come qualcosa di sostanzialmente diverso e divergente rispetto all'ambito giuridico – motivo per cui i due campi hanno regolarità differenti e si poggiano su due tipi di obbligazioni diverse.

Giunti a questo punto, abbiamo gli elementi che ci servono per comprendere cosa sia, effettivamente, la *politica* per Miglio. Innanzitutto, egli sostiene che la politica può essere correttamente intesa sia come un insieme di rapporti umani particolari rispetto alla generalità delle relazioni tra gli uomini sia come il campo generale che contiene, e sovrintende, tutti gli altri settori del vivere umano¹. Questa apparente contraddizione viene risolta applicando la metodologia riduzionista, ossia andando a rintracciare la struttura dell'obbligazione politica nella sua forma più semplice², vale a dire quella «*originaria*» dei gruppi umani primitivi, in cui dallo sviluppo della caccia grossa è nata tutta una serie di necessità di tipo organizzativo-comunicativo, per svolgere le quali si è a sua volta affermata la figura, evidentemente politica, del “capo”, deputato a coordinare le attività di tutti i componenti del branco umano in caccia³ – da qui, chiaramente, la definizione della politica come campo generale da cui dipendono tutti gli altri. D'altro canto, dalla consapevolezza riassumibile nella formula “uniti si mangia, divisi si muore di fame”, si è affermata quella che per Miglio è la «*molla*» che spinge gli uomini a riunirsi in gruppi politici, ossia la

¹ G. Miglio, *Lezioni di politica. 2. Scienza della politica*, Bologna, Il Mulino, 2011, p. 142.

² Ivi, p. 143.

³ Ivi, pp. 145-150.

proiezione nel futuro di quello che viene percepito come il proprio interesse, declinato nel senso dell'evitare di un subire un danno o, al contrario, di riuscire a cogliere un vantaggio. L'esperienza ripetuta nel tempo, e divenuta parte della “coscienza umana collettiva”, è evidentemente alla base di queste determinazioni; tuttavia, secondo Miglio, è proprio il fattore Tempo a svolgere un fondamentale ruolo di tipo psicologico, poiché l'orizzonte a cui si guarda (a breve o a lungo termine) influisce sul tipo di interesse che viene percepito e, quindi, sull'offerta politica che risulta essere più allettante⁴. La politica, infatti, non fa che prospettare o un cambiamento della situazione reale o il suo mantenimento, i cui vantaggi saranno in ogni caso evidenti solo nel futuro, prossimo o remoto che sia. Si tratta, nelle parole di Miglio, di un fenomeno definito «*tornaconto differito*», da cui deriva non solo che ogni ideologia politica deve necessariamente fare riferimento a una piccola o grande utopia, ma anche che la sua longevità, e quella dei regimi a essa collegati, sia determinata dalla capacità di differire ulteriormente questo tornaconto agli occhi dei propri sostenitori e della popolazione generale⁵ – dando luogo a un meccanismo «strutturalmente irreali»⁶, non fondato sulla soddisfazione del bisogno ma sulla percezione della sua futura soddisfazione.

L'aggregazione politica, in breve, nasce dall'umana inquietudine per il futuro⁷ e ha lo scopo di soddisfare le esigenze che vi proiettiamo, impiega le risorse date dagli altri settori della vita umana. È all'interno di questo “contenitore” politico che si afferma la figura giuridica del contratto, base necessaria per regolare le relazioni private che i cittadini stringono fra di loro⁸. Le due obbligazioni, quella politica e quella «contratto-scambio», si distinguono chiaramente da diversi punti di vista, a cominciare dall'oggetto. Sappiamo benissimo che uno scambio di tipo contrattuale necessita di un oggetto il più possibile preciso e definito, così da non far sorgere dubbi in merito al contenuto e al valore della prestazione che ciascuna parte promette di mettere in pratica⁹. Sebbene lo scambio politico sembri fondarsi anch'esso su una prestazione ben definita – il soddisfacimento di un dato bisogno,- in realtà quest'ultimo è tutt'altro che facilmente determinabile (specialmente in un gruppo umano composito in cui esistono diversi ordini di priorità, che cambiano nel tempo). Al contrario, vista l'importanza ricoperta dal meccanismo del tornaconto differito, l'obbligazione politica fondata su un oggetto ben preciso non sembrerebbe essere per nulla forte, poiché più una promessa ha un contenuto chiaro e concreto, più e prima la popolazione si spazientisce di fronte al suo mancato rispetto. Ne consegue che la prestazione oggetto dell'obbligazione politica deve essere il più

4 G. Miglio, *Il tempo come elemento psicologico nel processo politico (1981)*, in Id., *Le regolarità della politica. Scritti scelti raccolti e pubblicati dagli allievi*, 2 voll., Milano, Giuffrè, 1988, vol. II, pp. 793 s.

5 Miglio, *Scienza della politica*, cit., pp. 338 s.

6 Ivi, p. 340.

7 Miglio, *Il tempo come elemento psicologico*, cit., p. 793.

8 Miglio, *Scienza della politica*, cit., pp. 153-155.

9 Ivi, p. 161.

generica possibile, tanto da renderla una vera e propria «cambiale in bianco»¹⁰, attraverso la quale gli uomini si garantiscono relativamente al futuro soddisfacimento di qualunque esigenza possa emergere come essenziale¹¹. D'altro canto, quando questo bisogno generico viene a caratterizzarsi concretamente, allora esso si traduce in precisi oggetti e, dunque, in un'obbligazione di tipo contratto-scambio. Viceversa, qualora una precisa obbligazione contrattuale venga approfondita al punto di identificare fini sempre più “alti” e generici, essa acquisirebbe sempre più un carattere politico (Miglio porta come esempio l'evoluzione impressa ai contratti di lavoro dalle lotte sindacali, che hanno trasformato il loro oggetto dalla semplice e concreta transazione economica al mantenimento e miglioramento del benessere del lavoratore)¹².

Passiamo ora ai soggetti che le due tipologie di obbligazione mettono in relazione. Possiamo facilmente desumere dal modo in cui Miglio accoglie la teoria schmittiana della contrapposizione amico-nemico che, a suo parere, l'obbligazione politica opera in modo esclusivo, non occupandosi dei fini e degli interessi esterni a quelli del gruppo, mentre è possibile porre in essere un rapporto contrattuale potenzialmente con chiunque, al netto dei limiti derivanti dalle scelte politiche volte all'esclusione¹³. Oltre al tipo di soggetti presi in considerazione, però, Miglio opera una distinzione relativa al loro numero. Infatti, mentre le comunità politiche traggono la loro forza dal numero degli individui che le compongono, al contrario i rapporti contrattuali diventano tanto più complicati e instabili quanto maggiore è il numero dei contraenti¹⁴. Dietro a questa differenza si cela la necessità, in seno alle relazioni di contratto-scambio, regolate dalla norma fondamentale *pacta sunt servanda*, di individuare precise relazioni di responsabilità, in modo che eventuali inadempienze possano essere facilmente attribuite a una parte e punite in base alla legge. Tuttavia, è evidente che una regola del genere, teoricamente valida anche nel modello elettivo-rappresentativo degli Stati liberali occidentali (gli eletti devono rendere conto agli elettori delle promesse non mantenute attraverso le elezioni o meccanismi affini come il *recall*), alla prova dei fatti non regge in ambito politico (e questo – si sottolinea maliziosamente nel testo – anche in Stati i cui sistemi politici sono meno «sgangherati» di quello italiano)¹⁵. Ciò è dovuto, in primo luogo, sicuramente alla stessa numerosità dei soggetti coinvolti nell'obbligazione politica, che rende praticamente impossibile attribuire precise responsabilità in capo a un numero ristretto di essi¹⁶. Ciononostante, secondo Miglio le radici profonde di questo fenomeno sono da rintracciare altrove, più precisamente proprio nelle logiche della politica stessa. In particolare, Miglio fa riferimento al modo in cui viene trattata la

¹⁰ Ivi, p. 160.

¹¹ Ivi, p. 162.

¹² Ivi, pp. 162 s.

¹³ Ivi, pp. 174 s.

¹⁴ Ivi, p. 166.

¹⁵ Ivi, pp. 167 s.

¹⁶ Ivi, p. 169.

violenza politica. Questa è già di per sé considerata in modo diverso rispetto ai reati violenti commessi per ragioni attinenti alla sfera privata, così come è chiaro che la violenza politica suprema, l'uccisione del nemico in battaglia, non è un crimine bensì un'azione legittima. Se poi consideriamo la concezione schmittiana della politica, la cui essenza sta nella contrapposizione *amicus-hostis* (connotata proprio dalla possibilità di sfociare nella violenza aperta), e la formula weberiana che definisce la sovranità come il monopolio dell'uso legittimo della forza, allora possiamo comprendere perché Miglio solleva questo punto nel corso della sua analisi. Del resto, fa notare lui stesso, non è forse vero che una classica forma di legittimazione di un nuovo regime consiste nel fatto che il gruppo di persone che l'ha fondato si è ribellato con successo al regime precedente?¹⁷ Insomma, afferma Miglio, se la politica è in grado di giustificare la violenza, l'atto più grave che si può compiere in ambito penale, non si può pensare di poter individuare chiare responsabilità in capo ai soggetti che operano in campo politico (ossia politici ed elettori).

La discussione sulla responsabilità in politica implica necessariamente quella sulla rappresentanza, la base su cui si fondano i sistemi politici contemporanei a partire dall'avvento dei regimi parlamentari alla fine del XVIII secolo. Questo sviluppo si lega alla tendenza a privatizzare la concezione del rapporto politico, fondandolo – come abbiamo visto – sulla figura giuridica del contratto¹⁸. In quest'ottica, i cittadini conferivano ai loro rappresentanti eletti un mandato di tipo imperativo, sulla scia della prassi, già di epoca precedente, della rappresentanza di ceto in seno alle assemblee consultive che i monarchi usavano convocare per prendere il polso dei propri sudditi. Tale rappresentanza aveva carattere chiaramente di tipo privato, come si evince dal fatto che i mandatarî erano pagati dai mandanti e che il loro mandato si sostanziava in un documento scritto – per esempio, i noti *Cahiers de doléances* – contenente le richieste e le funzioni precise che essi erano chiamati a portare avanti¹⁹. Tuttavia, il sistema del mandato imperativo si è irrimediabilmente incrinato con la perdita dei propri poteri effettivi da parte delle monarchie e la contemporanea affermazione del parlamentarismo²⁰. Che i parlamenti fossero diversi dagli Stati generali era ben chiaro e, infatti, già all'epoca Edmund Burke, nel suo *Discorso agli elettori di Bristol*, aveva indicato l'essenza del rapporto politico nel mandato non più imperativo, bensì fiduciario²¹: i parlamentari non sono «ambasciatori» che si fanno carico degli interessi esclusivi di chi li ha eletti in Parlamento ma sono chiamati, al contrario, a guardare agli interessi dell'intero Paese, proprio perché è quest'ultimo a essere rappresentato nella sua interezza nelle assisi parlamentari, e non tanti

17 Ivi, pp. 171 s.

18 Ivi, p. 215.

19 Ivi, pp. 218-220.

20 Ivi, pp. 220 s.

21 Ivi, p. 169.

ceti contrapposti come era, invece, il caso degli Stati Generali²².

Burke, nella visione di Miglio, ha colto la radice del «sofisma» della rappresentanza nel fatto che alla base della rappresentanza politica non c'è un contratto ma un atto di fiducia da parte dei cittadini, che non sono direttamente rappresentati dai loro eletti come se questi fossero titolari di un mandato di diritto privato, bensì «*si sentono* rappresentati». La relazione di rappresentanza è dunque virtuale e si crea indipendentemente dalla procedura elettorale, che non garantisce necessariamente che i cittadini abbiano fiducia nei loro parlamentari (Miglio, con malcelata ironia, fa notare come l'Italia sia la prova perfetta – «la testimonianza in provetta» – di questa circostanza)²³. Quello che conta nei rapporti di obbligazione politica non è, quindi, la rappresentanza classicamente intesa come una specie di contratto stabilito tra cittadini ed eletti attraverso il voto, ma la rappresentatività, ossia il fatto che i cittadini abbiano fiducia nei confronti dei leader politici, nei quali tendono a identificarsi, cioè a sentire le scelte prese dai capi come se fossero proprie, indipendentemente da come questi capi sono stati selezionati²⁴.²⁵ Di conseguenza, la rappresentanza politica, in quanto legame virtuale e psicologico tra seguaci e capi, non è tipica dei soli regimi democratici e non consiste in un contratto, bensì in una relazione di fedeltà, cioè in un legame in cui un impegno prevale su tutti gli altri²⁶. Questo impegno vale, però, in entrambe le direzioni: così come in nessuna circostanza i seguaci possono disertare i loro leader, allo stesso tempo i secondi non devono abbandonare i primi. Perciò, nel momento in cui la contrapposizione amico-nemico realizza il suo potenziale conflittuale e si apre uno scontro rivoluzionario, i “veri” capi restano a combattere per la loro causa assieme ai loro fedeli, pagando in prima persona le conseguenze della sconfitta bellica e politica²⁷.

Possiamo, inoltre, constatare che il fatto che l'impegno di fedeltà non comprende limiti di alcuna guisa, tanto meno di tipo temporale, si sposa perfettamente con lo scopo per cui il rapporto politico viene instaurato, ossia garantirsi nei confronti di un futuro tanto indeterminato quanto il resto della propria esistenza²⁸. A maggior ragione, dunque, questo rapporto non può essere contrattuale, che al contrario necessita di essere quanto più limitato nel tempo, così da diminuire le probabilità che possa sopraggiungere un evento imprevisto a ostacolare o impedire l'espletamento dell'impegno contratto²⁹. D'altro canto, proprio la dilatazione delle tempistiche fornisce una carica politica al

22 Ivi, p. 221.

23 Ivi, pp. 223 s.

24 Ivi, pp. 233 s.

25 Sul concetto di rappresentanza, si vedano G. Duso, *La rappresentanza: un problema di filosofia politica*, Milano, Franco Angeli, 1988; G. Duso, *La rappresentanza politica. Genesis e crisi del concetto*, Milano, Franco Angeli, 2003; e H. Hofmann, *Rappresentanza-rappresentazione. Parola e concetto dall'antichità all'ottocento*, Milano, Giuffrè, 2007.

26 Miglio, *Scienza della politica*, cit., pp. 177 s.

27 Ivi, pp. 178 s.

28 Ivi, pp. 181-183.

29 Ivi, p. 179.

contratto, poiché si rende necessaria la presenza di un'autorità esterna che ne garantisca il rispetto.

2.2 *La classe degli aiutanti*

L'intervento a garanzia del rispetto dei termini contrattuali è il momento in cui obbligazione politica e obbligazione contratto-scambio vanno a incrociarsi (pur restando ben distinte a livello logico)³⁰ ed è anche uno dei compiti principali che la prima è chiamata a svolgere in difesa dei propri seguaci³¹, dei quali Miglio si cura di condurre un'analisi accurata, classificandoli in tre differenti tipi, distinti sulla base del tipo di protezione e dei servizi che i leader politici si premurano di assicurare loro. In particolare, un concetto fondamentale non solo per spiegare questa classificazione ma, in generale, per comprendere bene la visione che Miglio ha della politica è quello della *rendita politica*, che si sostanzia in un reddito derivato non dall'azione del mercato, basata sulla formazione della domanda spontanea o indotta tramite la pubblicità, ma da quella della classe dirigente, che induce la domanda di una determinata prestazione mediante costrizione – è il caso, esemplifica Miglio, dell'obbligo di studiare una lingua straniera a scuola, che garantisce agli insegnanti di quella lingua una rendita che è, per l'appunto, politica, cioè determinata dalla decisione imperativa della classe politica e non da dinamiche puramente di mercato³². Le rendite politiche sono, perciò, rendite garantite che, sostiene Miglio, non sono altro che la realizzazione dello scopo per cui nascono le aggregazioni politiche, ossia soddisfare i bisogni futuri dei consociati – di conseguenza, esse non sono una degenerazione dell'azione politica, bensì il fulcro attorno a cui ruota il funzionamento dei meccanismi di fedeltà e ricompensa che soggiacciono alla lotta per la conquista e il mantenimento del potere politico³³.

Su questa base, Miglio distingue *in primis* i *seguaci generici*, che non svolgono ruoli attivi in politica ma si limitano a obbedire passivamente ai propri leader in cambio della loro protezione generica e, soprattutto, della tutela della norma *pacta sunt servanda*. A questi sostenitori passivi può essere assicurata una rendita politica, per esempio attraverso delle misure di welfare, ma si tratta di una condizione occasionale, non ordinaria né necessaria³⁴. Miglio identifica poi i *seguaci dominati*, una categoria che è una vera e propria cartina di tornasole della visione conflittuale della politica che lo studioso lombardo ha ereditato da Schmitt. Infatti, se nello scontro politico, secondo le logiche della guerra, i vincitori godono delle spoglie dei vinti, questi seguaci sono, innanzitutto, proprio coloro i quali hanno puntato sul “cavallo sbagliato” e sono usciti dalla lotta per il potere con le ossa rotte. D'altra parte, essi sono anche i «tributari», che, nominalmente dalla parte dei leader, in

30 Ivi, p. 180.

31 Ivi, p. 321.

32 Ivi, pp. 322-323.

33 Miglio, *Il tempo come elemento psicologico*, cit., p. 795.

34 Miglio, *Scienza della politica*, cit., pp. 330-332.

pratica subiscono, senza accorgersene, il salasso delle proprie risorse al fine di ingrassare i capi e i loro aiutanti. A questi seguaci, i leader non garantiscono altro che una protezione «negativa», ossia la garanzia che i capi stessi non faranno nulla per attentare alla sopravvivenza dei dominati. Miglio sottolinea come, nei moderni sistemi politici, gli appartenenti alla prima e alla terza categoria possono continuamente passare da una all'altra come per osmosi – in altre parole, i seguaci non attivi spesso non sono altro che tributari a loro insaputa³⁵. Soprattutto, però, egli identifica i *seguaci attivi*, che, come suggerisce il nome, non solo prestano ai capi la propria semplice fedeltà ma agiscono in modo continuativo per assicurare la loro permanenza al potere. In cambio, la classe politica si premura di proteggerli attivamente, mettendosi in moto ove necessario per tutelarne in maniera specifica gli interessi e – in certi casi – assicurarne anche l'impunità di fronte alla legge. È ovvio che questa tipologia di seguaci è la prima beneficiaria delle rendite politiche, avendo operato – si presume – per portare al potere dei leader che si sono ripromessi di garantire loro importanti forme di reddito e influenza. A queste rendite normali, afferma Miglio, si può associare però tutta una serie di affari dalla dubbia (per non dire inesistente) legalità: è il caso dei funzionari di alto grado, nominati secondo i meccanismi dello *spoils system*, che oltre a questa rendita garantita arrivano a intascare anche delle tangenti³⁶.

In generale, i seguaci attivi gli aiutanti della classe politica costituiscono un corpo intermedio tra questa e i seguaci generici³⁷ che si distingue, rispetto a entrambe queste categorie, per la "quantità di comando" di cui dispone³⁸, una misura che si concretizza nella discrezionalità di cui i capi dispongono al momento di prendere le decisioni: maggiori sono i limiti alla loro discrezionalità, minore è la loro quantità di comando e più essi si collocano alla periferia del sistema politico – che Miglio assimila a una sfera, al cui centro ci sono i capi supremi e all'esterno i capi minori e i seguaci³⁹. Si forma, così, una struttura scalare in cui gli aiutanti agiscono come seguaci nei confronti delle fasce più interne della sfera e come capi nei confronti dei livelli più esterni. In pratica, essi agiscono come una sorta di cerniera, che tiene in comunicazione i vertici politici con le masse dei cittadini comuni. Allo stesso tempo, però, i singoli aiutanti possono esercitare una fortissima influenza sul settore di competenza e di seguaci su cui comandano, motivo per cui, di per sé, l'unitarietà di questo sistema non è garantita. Qui, da un lato, emerge il valore dell'ideologia come punto di riferimento univoco che tiene insieme leader centrali, sottocapi più e meno carismatici e seguaci, e, dall'altro, si afferma tutta una serie di procedure che consentono ai vertici di imporre azioni disciplinari nei confronti dei livelli più esterni della struttura, saltando i livelli intermedi e

35 Ivi, pp. 334 s.

36 Ivi, pp. 332-334.

37 Ivi, p. 362.

38 Ivi, p. 363.

39 Ivi, pp. 365-368.

agendo, dunque, in modo immediato e risoluto⁴⁰.

Esistono diverse categorie di aiutanti, a cui si associano diversi limiti alla loro discrezionalità, a cominciare dagli esecutori che mettono in pratica le decisioni prese dai loro capi. Questa categoria gode, in realtà, di un margine di discrezionalità ampio, poiché, nonostante non siano loro a prendere le decisioni, una volta che gli sono stati comunicati gli obiettivi da raggiungere, i mezzi con cui raggiungerli e i limiti oltre cui non possono spingersi, essi hanno mano libera nel portare a termine il loro compito come meglio credono. Non è un caso, quindi, che gli esecutori godano di un importante livello di fiducia e credito presso i capi supremi e che siano spesso scelti come loro vicari o successori⁴¹. Vi sono poi limiti relativi al numero di seguaci su cui si comanda e, in correlazione, limiti relativi ai settori di competenza assegnati ai sottocapi⁴². In effetti, Miglio sottolinea che, man mano che ci si allontana dal centro della "sfera del comando", le competenze attribuite ai comandanti diventano sempre più specializzate, mentre, al contrario, coloro che stanno al centro della sfera, la cui discrezionalità ha limiti minimi, hanno competenze molto generali (citando Weber, sono dei «dilettanti», nel senso che conoscono i tratti essenziali di una generalità di materie) in quanto chiamati a definire la linea da seguire in tutti gli ambiti della vita pubblica, operando, in pratica, una funzione di coordinamento⁴³. Un'ulteriore limitazione poi è quella temporale: poiché la politica ha una vocazione "all'eternità", priva dunque di precisi confini temporali, allora imporre dei vincoli di tempo (che acquisiscono il loro effettivo significato in presenza di un divieto di immediata reiterazione di una certa carica) limita fortemente il potere esercitato da un uomo politico, che è costretto a rendere conto delle proprie azioni a una platea più o meno ampia di capi a cui è, di fatto e *de jure*, subordinato⁴⁴. Miglio introduce, poi, una categoria di aiutanti che, come ben sappiamo, avrebbe acquisito sempre più rilevanza nei decenni a seguire, vale a dire gli aiutanti "tecnici", che prestano alla politica un servizio di tipo professionale volto a ottenere un determinato risultato – un rapporto, dunque, dai chiari connotati privatistici, in quanto legato al conseguimento di un mandato preciso⁴⁵. Infine, abbiamo la categoria dei "gestori dell'ideologia". Miglio sostiene che, in una sintesi politica in salute, è presente un "vero" capo politico che compie le scelte ultime in merito all'ideologia, individuandone i punti programmatici. La capacità di compiere scelte decisive, tuttavia, almeno secondo Miglio, non si concilia con un'attenzione estrema a ogni piccola sottigliezza e sfaccettatura ideologica. Di conseguenza, se il leader politico è normalmente un conoscitore abbastanza superficiale delle ideologie, è necessaria

40 Ivi, pp. 384-388.

41 Ivi, pp. 370-374.

42 Ivi, pp. 375 s.

43 Ivi, pp. 366-368.

44 Ivi, pp. 377 s.

45 Ivi, pp. 379 s.

una classe di aiutanti che, rimanendo sul piano teorico, presentano al capo le soluzioni, tra cui egli individuerà i contenuti fondamentali della propria offerta ideologica⁴⁶.

La classe degli aiutanti è, a ben vedere, in prima linea nella lotta politica e, in quanto tale, viene organizzata all'interno dei differenti partiti politici, che fanno capo a dei leader, a un'ideologia e a un certo spettro di interessi⁴⁷. Viene naturale interrogarsi su dove possa ricadere la lealtà di un aiutante, diventato nel frattempo un funzionario della macchina statale e, quindi, apparentemente legato ad almeno due obbligazioni politiche differenti, ossia il partito e lo Stato. Miglio rimarca, innanzitutto, che l'obbligazione politica è unica e consiste nel vincolo che avrà la meglio su tutti gli altri. Ne deriva che, di fronte a un conflitto tra gli interessi del partito e quelli dello Stato, solamente uno di questi due può prevalere e, quindi, affermarsi come l'obbligazione politica di riferimento del nostro funzionario. Poiché, in un tale scontro, di solito prevale la fedeltà alla linea di partito, fatto che rende quest'ultimo la vera comunità politica «effettuale» e riduce la lealtà allo Stato a mera formalità, allora lo Stato e il partito sono due entità concorrenti, in «irriducibile antitesi» fra loro⁴⁸. In particolare, il partito politico ha diversi modi per soppiantare lo Stato. Un primo, intuitivo, processo è quello delle consorterie amministrative, anche conosciuto con il nome di *spoils system*, ossia la nomina, in seguito alla vittoria elettorale di un certo partito, di diversi suoi uomini nei posti-chiave dell'apparato statale. In secondo luogo, però, questa sostituzione avviene attraverso un fenomeno più subdolo, in base al quale istanze e interessi anche legittimi dal punto di vista giuridico non hanno modo di essere soddisfatti attraverso i normali canali di tipo amministrativo-statale senza camminare lungo le vie parallele offerte dalla fedeltà al partito. Il partito si fa dunque corporazione politica, riducendo l'attività di governo al soddisfacimento degli interessi particolari del gruppo di cui esso è il punto di riferimento⁴⁹.

È impossibile non leggere, nelle parole di Miglio, un poco velato riferimento alla situazione politica italiana di allora così come, con una certa preveggenza, dei giorni nostri. La sua visione della politica è indissolubilmente connessa ai mali dell'Italia da lui diagnosticati, a partire dalla debolezza di una classe politica formata, a suo modo di vedere, da una gigantesca massa di aiutanti (leggasi “faccendieri”) a fronte di pochissimi capi “veri”, ai quali raramente è stata data la possibilità di portare a compimento le proprie ambizioni⁵⁰. Soprattutto, però, Miglio vede in Italia l'affermarsi di due tendenze opposte, ossia, da un lato, l'eccessivo, esasperato rifarsi all'obbligazione politica,

46 Ivi, pp. 382 s.

47 G. Miglio, *Il ruolo del partito nella trasformazione del tipo di ordinamento politico vigente. Il punto di vista della scienza della politica (1966)*, in Id., *Le regolarità della politica. Scritti scelti raccolti e pubblicati dagli allievi*, 2 voll., Milano, Giuffrè, 1988, vol. I, pp. 535 s. Sul concetto di partito si veda D. Palano, *Partito*, Bologna, Il Mulino, 2013.

48 Ivi, pp. 536 s.

49 Ivi, pp. 537-539.

50 Miglio, *Scienza della politica*, cit., p. 383.

intesa nella doppia accezione di retorica dei fini differiti e protezione dei propri interessi, e, dall'altro, la riduzione dell'attività politica a una battaglia per arraffare quante più rendite politiche e profitti possibili, secondo le logiche eminentemente di tipo privato che abbiamo appena visto, vale a dire quelle del partito che si fa corporazione (agente nella) politica⁵¹.

Proprio dall'estremo cinismo di Miglio nei confronti del funzionamento, così come della nascita, del sistema politico italiano bisogna partire per sviscerare il suo pensiero federalista, che è il punto d'arrivo delle sue riflessioni metodologiche, delle sue elaborazioni intellettuali e delle sue ricerche come scienziato politico.

⁵¹ Miglio, *Il tempo come elemento psicologico*, cit., p. 796.

Capitolo terzo

Il federalismo tra unità e pluralismo

3.1 Il federalismo: l'aspirazione a un'unità politica plurale

Il federalismo, e le proposte di riforma della Costituzione italiana in senso federalista, sono il contributo meglio conosciuto di Gianfranco Miglio al dibattito politico italiano e al dibattito accademico sulla politica, pur essendo, com'è intuibile dalle analisi che abbiamo condotto finora, una componente minoritaria, come quantità, della mole di pensiero da lui prodotta nel corso degli anni. Si può affermare, in effetti, che il federalismo non è la componente principale delle riflessioni migliane, ma ne è il punto di arrivo o, meglio, è l'orizzonte naturale verso cui tende l'insieme dei suoi contributi. Certamente, esso non è la semplice conseguenza delle sue osservazioni sulle disfunzioni della Repubblica Italiana, poiché i suoi primi contributi in senso federalista risalgono già all'indomani della Liberazione, nel quadro del movimento Cisalpino (dal nome del foglio ufficiale del movimento), che proponeva di dotare l'Italia di un sistema federale di tipo cantonale, chiaramente ispirato a quello svizzero, che avrebbe compreso un Cantone Cisalpino composto dalle regioni della valle del Po, Emilia inclusa, e dalle Tre Venezie¹ – un'ambizione a cui, come vedremo, il Miglio maturo non rinuncerà.

Di conseguenza, se la prima domanda che ci poniamo riguarda il perché Miglio abbia abbracciato così strettamente la causa federalista, a essa possiamo fornire risposte differenti, corrispondenti agli altrettanti punti di vista che si possono assumere sulla base dell'analisi del suo pensiero. In particolare, riprendiamo il tema dei rapporti tra la visione della politica e dello Stato di Schmitt e quella del suo discepolo comasco, andando tuttavia a rimarcare non più gli elementi di comunanza tra i due pensatori, bensì il principale elemento di rottura, ossia il fatto che Schmitt, pur avendo colto l'essenza della forma politica moderna, non è in grado di liberarsi dal suo attaccamento romantico per l'equivalenza tra Stato e politica². Tocca quindi a Miglio portare l'analisi di Schmitt alle sue estreme, ma naturali, conseguenze, ossia la necessità di superare lo Stato moderno e il suo maldestro tentativo di neutralizzare il conflitto, e dunque la politica, imbrigliando quest'ultima all'interno di una rete di rapporti di tipo giuridico³, e di sostituirlo con un sistema che non incarna il

¹ Preambolo Disegno di Legge Costituzionale 15 marzo 2013, n. 7, "Revisione della Parte II della Costituzione".

² G. Miglio, *Oltre Schmitt (1980)*, in Id., *Le regolarità della politica. Scritti scelti raccolti e pubblicati dagli allievi*, 2 voll., Milano, Giuffrè, 1988, vol. II, p. 755.

³ *Ibidem*.

terrore delle differenze, bensì le accoglie e ne fa il proprio motore costruendo un'unità politica strutturalmente plurale, fondata sul confronto e sul consenso delle parti e non sulla prevaricazione di una sulle altre⁴. Questa, in effetti, è la critica principale che egli porta allo Stato imperniato sul principio della sovranità, le cui caratteristiche non sono esaltate dalla presenza di un governo assolutista, bensì dalla democrazia⁵: è proprio la legittimazione del popolo, che fonda l'autorità politica autorizzandola esplicitamente ad agire in propria rappresentanza⁶, a garantire che il potere sovrano possa sprigionare i propri effetti obbliganti in maniera costante e continuata, senza pericolo di ribellione da parte dei governati. Allo stesso tempo, però, l'investitura democratica del rappresentante avviene attraverso le elezioni dove, così come nei processi decisionali interni ai parlamenti democratici, vale la regola della maggioranza, che, di fatto, porta a escludere dalla presa di decisioni una parte importante dei vari gruppi che compongono la popolazione votante⁷. Non è un caso, in effetti, se questa regola viene illustrata da Thomas Hobbes nel *Leviatano*: essa serve a produrre, da una pluralità di indirizzi possibili, un unico indirizzo dominante (o, comunque, ad armonizzare gli indirizzi rappresentati da coloro che riescono a entrare nella stanza dei bottoni); essa permette di ricondurre i variegati dibattiti che si sviluppano naturalmente nei diversi centri che compongono la scena politica a un unico centro decisionale. Essa è, in breve, nella prospettiva migliana, la negazione della pluralità e, perciò, il trionfo della visione "sovranista" e centralista della politica e dello Stato (che, ricordiamo, in tale sistema tendono a coincidere)⁸, una visione che, a suo vedere, è ormai entrata irrimediabilmente in crisi.

Il federalismo di Miglio, che analizzeremo facendo riferimento, in particolare, al dialogo da lui intrattenuto con il costituzionalista Augusto Barbera nel 1997 (all'inizio, dunque, dell'esperienza della cosiddetta Bicamerale D'Alema), nasce, quindi, proprio in reazione a questa crisi dello Stato centralista – strutturalmente ossessionato dalla ricerca dell'unità, dell'omogeneità. Abbracciando il federalismo, di conseguenza, egli pone il tema di ripensare radicalmente la visione dell'ordinamento politico e vede nello Stato federale l'occasione di costruire un'entità politica che coniughi l'unità con la diversità⁹.

4 G. Duso, *Miglio e il federalismo: oltre lo Stato e oltre Schmitt*, in *La politica pura. Il laboratorio di Gianfranco Miglio. Atti del convegno Atti del Convegno tenuto in occasione dei cento anni dalla nascita (1918-2018)*, a cura di D. Palano, Milano, Vita e Pensiero, 2019, pp. 85 s.

5 Ivi, p. 78.

6 Ivi, pp. 79 s.

7 Ivi, p. 81.

8 *Ibidem*.

9 A. Barbera e G. Miglio, *Federalismo e secessione. Un dialogo*, Milano, Mondadori, 1997, p. 92.

3.2 *Principi-base di centralismo e federalismo*

L'analisi dello Stato federale contrapposto a quello centralista non può prescindere da una veloce descrizione delle caratteristiche di quest'ultimo, in modo da comprendere le ragioni che hanno portato storicamente allo sviluppo e all'affermazione di questa tipologia di Stato, coerentemente con l'impostazione scientifica che Miglio segue tradizionalmente nelle sue disamine. In particolare, egli concorda con Barbera¹⁰ sul fatto che uno Stato centralista può funzionare soltanto se sono presenti, contemporaneamente, una popolazione "omogenea" da un punto di vista etnico-culturale ma, soprattutto, dal punto di vista dei fini e delle priorità che si intende perseguire come società, una struttura burocratico-amministrativa efficiente e quella che Miglio definisce come "predisposizione geografico-storica", che possiamo considerare come tutta una serie di situazioni attinenti alla storia e alla geografia che hanno portato la capitale di un certo Stato a imporsi come effettivo punto di riferimento imprescindibile per le periferie (particolarmente significativo è l'esempio della Francia, Stato dal passato unitario risalente già all'Alto Medioevo in cui non solo Parigi è geograficamente al centro del Paese ma si è anche adoperata, ai tempi della Rivoluzione giacobina, per esportare e imporre gli ideali rivoluzionari, che erano fioriti al suo interno, nelle province, ancora legate alla struttura ideologica e sociale dell'Ancien Régime). A queste condizioni generali, si aggiungono poi, secondo Miglio, la focalizzazione dell'azione statale sul breve periodo, la percezione di una "minaccia straniera" incombente e la necessità di intervenire con l'azione pubblica per stimolare lo sviluppo di un'economia arretrata¹¹.

Solo una volta che si hanno ben presenti le motivazioni storico-razionali per l'affermazione dello Stato centralista, il discorso può spostarsi sull'analisi dell'alternativa federalista a questo modello di Stato. In particolare, Miglio rifiuta la tesi, proposta da Barbera, secondo la quale il federalismo può sia facilitare l'avanzamento di un processo il più possibile indolore di secessione delle parti che compongono uno Stato (come fu nel caso della Cecoslovacchia), sia favorire l'unificazione di diverse comunità politiche per formare un unico Stato, retto, evidentemente, da una Costituzione federale (qui è d'obbligo il riferimento alla nascita degli Stati Uniti d'America)¹². Egli è in disaccordo proprio con questo secondo punto, poiché, a suo avviso, la tendenza a unificare è propria della politica stessa: il federalismo si colloca, piuttosto, nella "frontiera" individuata dalle strutture di stampo privato derivanti dal rapporto contrattuale, opposta all'azione unificatrice portata avanti dallo Stato moderno¹³. Il federalismo di Miglio, dunque, come osserva lo stesso Barbera, è espressione di una sorta di "anarchia", intesa genericamente come "rivolta contro lo Stato

¹⁰ Ivi, p. 10.

¹¹ Ivi, pp. 9-12.

¹² Ivi, pp. 16-18.

¹³ Ivi, pp. 19 s.

(moderno)", come tentativo di fermare e rovesciare la sua tendenza a disarticolare i gruppi intermedi in cui si organizzano gli individui per lasciarli soli a rapportarsi direttamente con l'autorità statale – la quale andrebbe, inevitabilmente, a imporsi. Si tratta di una visione critica dello Stato comune a molte filosofie – quella comunista, quella cattolica, quella liberale¹⁴. Alle ultime due possiamo ascrivere l'ideale federalista proprio di Miglio, che rivendica la già citata esperienza della rivista "Il Cisalpino", fondata da cattolici federalisti antifascisti, che vedevano evidentemente nello Stato federale, contrapposto a quello unitario, un modo per assicurare quel pluralismo che lo Stato unitario centralizzato era intimamente portato a minacciare, in quanto tendente ad accentrare il potere amministrativo, politico e fiscale in un gruppo ristretto di governanti. Lo stesso Miglio riconosce poi il fallimento di quell'esperienza, da lui attribuito agli effetti della nascente divisione del mondo nei due blocchi che si sarebbero contrapposti durante la Guerra Fredda: l'Italia, così come la Germania, era un Paese di frontiera, in cui era necessaria la presenza di uno Stato centrale forte in grado di resistere alle pressioni comuniste. Il sacrificio della forma federale "pura" in Germania e "l'archiviazione" dei progetti più propriamente improntati al federalismo e alle autonomie in Italia sarebbero stati comunque un esito migliore, a conti fatti, del "centralismo staliniano"¹⁵.

In effetti, è sua opinione che lo Stato moderno trova la sua realizzazione più coerente nel sistema comunista che, però, è collassato alla fine degli anni Ottanta sotto il peso, afferma Miglio (riprendendo la "Scuola austriaca dell'economia" degli anni Venti), della sua ambizione a garantire a tutti un lavoro e un reddito (eguale)¹⁶. Parallelamente, però, essendo fondata filosoficamente, ma anche praticamente, sulla guerra (e sui suoi professionisti), la forma statale moderna ha perso la sua ragion d'essere nel momento in cui, con lo sviluppo dell'atomica, la "vera guerra" è stata resa impossibile da mettere in pratica, venendo sostituita da conflitti di tipo economico. Questo fa emergere, secondo Miglio, la "necessità storica" dell'avvento di un sistema contrattuale, un fenomeno che si è già verificato nel corso della storia dello Stato moderno, concepito per garantire al popolo il soddisfacimento di interessi basilari come il diritto di proprietà e la sussistenza ma incapace di soddisfare tutta una serie di bisogni ulteriori nati con il passare del tempo, esigenze che sono state, e possono essere, soddisfatte solo dal libero mercato, con la creazione di strutture apposite di tipo privatistico-contrattuale¹⁷. Si pone così la questione di discutere i rapporti tra il federalismo e lo Stato sociale, con particolare riferimento alla realtà italiana.

14 Ivi, pp. 21 s.

15 Ivi, pp. 22-24.

16 Ivi, p. 29.

17 Ivi, pp. 30 s.

3.3 Lo Stato federale come antidoto alle degenerazioni del “welfare State”

Miglio, adottando un punto di vista radicalmente neoliberista, si scaglia contro lo Stato sociale, additandolo come né più né meno che un gigantesco scambio truffaldino che coinvolge le "masse parassitarie" da un lato e i politici compiacenti dall'altro. Infatti, con l'esponentiale aumento della ricchezza disponibile, sono sorte le domande di partecipazione alla distribuzione di tale ricchezza dapprima da parte delle classi lavoratrici che l'avevano prodotta e poi da parte di "ceti parassitari" (che Miglio assimila ai dipendenti delle burocrazie centraliste in espansione), che invece non avevano partecipato al processo produttivo ma che pretendevano comunque una fetta della torta, nascondendo la propria umana pulsione ad appropriarsi del maggior reddito con il minimo sforzo dietro ragionamenti di tipo umanitario e volti alla giustizia sociale¹⁸. Queste domande hanno incontrato, dall'altra parte, stuoli di politici pronti ad assecondarle per fini elettorali e di cittadini pronti ad accettarle per garantire il mantenimento della pace sociale (e, quindi, salvaguardare il resto del proprio patrimonio)¹⁹. Una vera e propria "rapina legalizzata" – che, secondo il professore comasco, descrive benissimo la situazione del rapporto triangolare Nord Italia-Sud Italia-classe politica italiana²⁰ – corrispondente a un tipo di totalitarismo «dolce», contrapposto a quelli nazista e sovietico, che l'Occidente ha impiegato proprio per contrastare le derive verso l'estrema destra e – soprattutto – l'estrema sinistra²¹.

Se, da un lato, Miglio demolisce senza appello lo Stato sociale prodotto dello Stato nazionale unitario, dall'altro egli condivide le riflessioni di Barbera, che sottolinea il ruolo che gli enti locali (Regioni e Comuni) possono giocare all'interno di un sistema di *welfare State* riformato in modo da fornire i propri servizi in maniera mirata, identificando con maggiore precisione individui e famiglie in reali condizioni di bisogno, scopo per il quale un'organizzazione federale, che esalta le qualità di conoscenza dei bisogni del territorio e dei suoi abitanti proprie delle autorità locali, risulta particolarmente indicata²². Certamente, però, uno Stato sociale inserito in un contesto federale "duro" in cui vige l'autonomia impositiva (cioè con la responsabilità del reperimento e della gestione delle risorse economiche che grava sugli enti locali piuttosto che sul governo centrale) non potrà che essere fortemente ridimensionato, poiché, essendo maggiore a livello locale il peso dei contribuenti rispetto alle categorie più bisognose, la spinta popolare tenderà decisamente a ridurre le prestazioni piuttosto che a mantenerle sui livelli "storici", con un carico fiscale maggiore e in aumento (visto l'incremento della platea dei beneficiari rispetto alla popolazione in età lavorativa)²³.

¹⁸ Ivi, pp. 33 s.

¹⁹ Ivi, p. 35.

²⁰ Ivi, p. 34.

²¹ Ivi, p. 37.

²² Ivi, pp. 42 s.

²³ Ivi, pp. 45 s.

Se Barbera, in un'ottica "di sinistra", punta sull'azione del governo federale in funzione equilibratrice, volta a mantenere le prestazioni di welfare tra i vari componenti della federazione su livelli simili, assicurando la coesione sociale della federazione (sulla falsariga dell'articolo 72 del *Grundgesetz*), Miglio, prevedibilmente, rifiuta questa possibilità, che è storicamente coincisa con un rafforzamento dell'autorità centrale a scapito degli enti federati, sostenendo che, al massimo, dovrebbero essere i "Cantoni" (il nome con cui egli identifica gli "Stati federati" che compongono una Federazione) ad assumere iniziative di reciproca solidarietà e redistribuzione del gettito fiscale²⁴.

Il sistema federale – o meglio, utilizzando il linguaggio di Miglio, cantonale – viene dunque interpretato dal professore comasco come un freno alla spesa pubblica finalizzata al riequilibrio sociale, il quale, nella sua visione, corrisponde piuttosto a un generalizzato sistema di voto di scambio, sancito dall'operato del Parlamento dello Stato centrale, che incanala le risorse delle "produttive" regioni del Nord verso quelle arretrate del Sud Italia sulla base di ideali di giustizia che, a suo parere, sono ipocriti (perché aiutare le regioni del proprio Stato e non altri Stati più in difficoltà, come la Grecia?) e nascondono gli intenti parassitari di buona parte della platea dei beneficiari (le sacche di povertà presenti al Sud non dipenderebbero tanto dal comportamento del Nord nei suoi confronti quanto da una mancanza di volontà di contrastare i fenomeni mafiosi che, inevitabilmente, sottraggono buona parte delle risorse stanziato)²⁵. È opinione condivisa da Miglio e da Barbera che, attraverso il pieno coinvolgimento delle comunità locali nel circuito fiscale, si possa garantire una maggiore trasparenza nel trasferimento di fondi dalle regioni più ricche a quelle più povere, migliorando l'*accountability* del processo sia verso i cittadini sia relativamente ai rapporti tra le regioni stesse²⁶.

In generale, l'impostazione federalista di Miglio si sviluppa come un argine contro il "parassitismo", che, ai suoi occhi, infesta i processi di *decision-making* del nostro Paese in ambito politico e amministrativo. Il prodotto di questo panico è uno scetticismo estremo verso le assemblee rappresentative della popolazione generale, o almeno del fatto di attribuire a tali assemblee delle prerogative decisive in materia di bilancio. Infatti, egli sostiene, affatto velatamente, che in tali assemblee non si produrrebbero delle scelte ponderate e largamente condivise volte a bilanciare le volontà di spesa dei singoli Stati federati con le esigenze di sostegno alle persone in difficoltà. Al contrario, si assisterebbe a un mercato delle vacche in cui a prevalere sarebbero gli interessi difesi dalla maggioranza dei parlamentari, le cui priorità sono, evidentemente, quelle dei gruppi di

24 Ivi, p. 48.

25 Ivi, pp. 56 s.

26 Ivi, p. 58.

pressione che li finanziano e degli elettori ("parassiti") che li votano²⁷. Perciò, egli predilige apertamente una forma di governo direttoriale, sulla falsariga di quella vigente nella Confederazione Svizzera, facendo discutere la legge di bilancio dal Direttorio sulla base di una vera e propria contrattazione (trasparente e accessibile ai cittadini) in cui si fanno incontrare, secondo le logiche del negoziato contrattuale, quanto i Cantoni sono disposti a spendere per favorire la coesione territoriale e quanto i Cantoni più poveri richiedono che venga loro versato²⁸. Per assicurare che la decisione raggiunta sia veramente il frutto della libera volontà dei Cantoni, mossi, più che da astratti ideali di giustizia (al di là di quelli derivanti dalla possibilità che le parti, in futuro, si rovescino – per cui i Cantoni ora ricchi si ritroverebbero a dover chiedere contributi di solidarietà ai Cantoni ex-poveri), da ragioni di tornaconto politico²⁹, il budget deve essere approvato «all'unanimità»³⁰. Tuttavia, il radicalismo che Miglio mostra nel trattare questa tematica non si arresta alla semplice sottrazione delle funzioni di bilancio dalle mani dei rappresentanti che siedono nelle Assemblee e alla definizione di un sistema di governo «consensuale», bensì si allarga anche alla definizione della platea che concorre a eleggere i rappresentanti stessi. Infatti, egli si esprime addirittura a favore della limitazione dei diritti politici dei «beneficiari totali», ossia i cittadini per i quali i sostegni statali risultano essere (in un orizzonte che Miglio sottolinea essere temporaneo) la sola fonte di reddito e che, quindi, godrebbero del privilegio di decidere, attraverso il voto, chi andrà a definire l'ammontare di tale reddito (che verrebbe, di conseguenza, tendenzialmente rivisto verso l'alto) – una situazione che, non a caso, lui paragona a quella dei dipendenti pubblici, che eleggono coloro che decidono sul proprio stipendio³¹.

Al di là della visione decisamente estrema, ai limiti dello sprezzante, che Miglio ha del *welfare State* e di coloro che ne beneficiano, l'espressione della sua preferenza per una forma di governo direttoriale ci fornisce l'occasione di illustrare la sua concezione dello Stato federale e delle sue istituzioni, nonché dei principi che stanno alla base del suo funzionamento.

3.4 Un modello di Stato "neo-federalista"

Miglio propone un modello che lui definisce «neo-federale»³², che si rifà al federalismo statunitense delle origini e, soprattutto, alle esperienze delle Libere Comunità sorte in Europa nell'Età Moderna in antitesi al modello assolutista che si stava affermando nei nascenti Stati nazionali del Vecchio

27 Ivi, p. 60.

28 Ivi, p. 59.

29 Ivi, p. 60.

30 Ivi, p. 59.

31 Ivi, pp. 70-73.

32 Ivi, p. 91.

Continente, contrastando però, al contempo, la deriva accentratrice delle varie esperienze federali contemporanee³³ (in testa, quella tedesca³⁴). La sua proposta verte su nove punti fondamentali, che riguardano il ruolo della struttura federale all'interno dello Stato, l'organizzazione, l'inquadramento costituzionale e le competenze delle autorità territoriali, la forma direttoriale di governo e l'applicazione della regola della maggioranza, il ricorso al negoziato come strumento decisionale, la distinzione tra il potere legislativo e il potere esecutivo e la tutela della diversità e della concorrenza.

La prima, importante, questione da affrontare è, per l'appunto, il modo in cui la struttura federale si pone rispetto all'assetto del potere statale. Miglio nota come, anche in Stati dichiaratamente di tipo federale (inclusa la Svizzera, il cui modello è comunque caro al professore comasco), il potere si distribuisce dai cittadini al Parlamento e, da questi, al governo, fatto che rende il federalismo un principio accessorio, che si aggiunge ai vari meccanismi di funzionamento delle istituzioni nazionali, tipicamente mediante la presenza di una Camera alta in cui sono rappresentati gli Stati che compongono la federazione e che svolge funzioni di controllo dell'operato del governo federale senza, però, riuscire a indirizzare il suo operato sulla base delle indicazioni provenienti dagli Stati stessi³⁵. Infatti, se si considerano le logiche che governano anche le Camere in cui sono rappresentati gli enti territoriali (si pensi al Senato degli Stati Uniti o al Senato francese), ci si rende conto che a pesare maggiormente sulle posizioni assunte da queste assemblee sono le stesse dinamiche partitiche che si sviluppano a livello di politica nazionale e che, di conseguenza, vengono riprodotte già nelle assemblee deputate a rappresentare il popolo della federazione nel suo complesso. Ne deriva che a porre e affrontare le questioni politiche all'ordine del giorno e a legittimare e contestare le scelte compiute dall'autorità pubblica sono sempre i partiti nazionali, sulla base degli interessi e delle visioni di portata generale che questi rappresentano, mentre la rappresentanza territoriale è relegata a un ruolo secondario³⁶. Al contrario, Miglio sostiene che, in uno Stato federale degno di questo nome, gli Stati – anzi, i Cantoni – devono essere alla base della struttura e della politica statale, la cui agenda si deve formare secondo le indicazioni delle varie unità territoriali³⁷, mentre i partiti devono «rientrare nei ranghi», specializzandosi a rappresentare gli interessi dei territori in cui sono radicati, i quali diventerebbero i veri protagonisti del gioco politico-amministrativo dello Stato³⁸. Uno Stato federale "vero" è, perciò, una democrazia

33 Barbera e Miglio, *Federalismo e secessione*, cit., pp. 91 s.

34 Ivi, pp. 19 s. e 63 s. Si veda anche la raccolta *Federalismi falsi e degenerati*, a cura di G. Miglio, Milano, Sperling & Kupfer, 1997 e G. Maestri, *Gianfranco Miglio: il contributo al dibattito federalista in Italia e il "falso federalismo" tedesco*, in «federalismi.it. Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato», n. 21, 2011.

35 Ivi, pp. 94 s.

36 Ivi, p. 95.

37 *Ibidem*.

38 Ivi, pp. 99 s.

(riprendendo la formula individuata da Barbera³⁹) "con i partiti", non "dei partiti", che trova la sua fonte di legittimazione e il suo motore politico nei Cantoni che lo formano.

Facendo riferimento alla sola situazione italiana, i Cantoni si configurano come entità federate di tipo territoriale, mentre non vengono concepite suddivisioni federali su basi "categoriali", riferite a comunità delimitate da criteri di natura culturale, etnica o economica che prescindono dal requisito della contiguità territoriale (com'è il caso, invece, delle Comunità linguistiche belghe)⁴⁰. Questa è una scelta precisa che Miglio compie per non appesantire e complicare il discorso sulla Costituzione federale⁴¹ – tuttavia, visto che il federalismo aspira a coinvolgere i cittadini in un modo diverso da quello prefigurato dalla democrazia sovranista, mettendo cioè al centro dell'agenda pubblica i bisogni, le esperienze concrete e le competenze plurali che si riconoscono all'interno della comunità e non limitandosi alla sola espressione del voto, con cui si attribuisce l'iniziativa politica ai rappresentanti, sarebbe senz'altro appropriato immaginare una forma di organizzazione federale che tenga conto delle varie aggregazioni attraverso le quali si esprimono le varie identità, esigenze, ambizioni ed esperienze che caratterizzano il popolo plurale (senza però riproporre una rappresentanza di tipo corporativo, come quella preconizzata da Hegel, se non altro perché l'ambito del lavoro, per quanto importante, non è l'unico in cui si identifica il cittadino)⁴². A questo proposito, possiamo osservare che la natura stessa di uno Stato federale, che accetta il ruolo chiave e autonomo delle comunità locali, può rendere, almeno in teoria, più semplice e comoda l'identificazione delle aggregazioni più rilevanti per la vita quotidiana e l'espressione della personalità dei cittadini (un processo che, però, potremmo immaginare idealmente non come il prodotto di una ricerca "commissionata" dalle autorità politiche ma più come il frutto di una "auto-selezione consapevole" da parte della cittadinanza, di concerto con i governanti locali) e il loro coinvolgimento nei meccanismi decisionali. Ma torniamo ora a occuparci strettamente delle parole di Miglio.

Posto che, in un sistema federale, non possono esistere mai meno di due livelli territoriali, di cui uno è evidentemente lo Stato centrale, il punto è comprendere quali enti dovrebbero godere dello status di Cantoni e, quindi, formare il sostrato che regge l'intera impalcatura politico-istituzionale della federazione. I candidati più ovvi a questo ruolo sono le Regioni e i Comuni ma Miglio, così come Barbera, si dimostra piuttosto scettico di fronte all'eventualità di individuare i Comuni come ente federato, non solo, nel contesto italiano, per la mancanza, al Sud, di un'identità comunale forte come quella presente nei territori del Centro-Nord, ma anche, più in generale, perché le città si sono

39 Ivi, p. 99.

40 Ivi, pp. 100 s.

41 Ivi, p. 100.

42 Duso, *Miglio e il federalismo*, cit., p. 101.

mostrate storicamente incapaci di costruire relazioni forti e integrate con i territori circostanti, limitandosi a dominarli politicamente o, comunque, a fungere da punto di riferimento distaccato dalla realtà rurale e piccolo-urbana⁴³. Di conseguenza, sebbene Miglio individui uno spazio di autonomia per i municipi a livello amministrativo-finanziario, con competenze in materia ambientale, urbanistica e sulle comunicazioni e la possibilità di fissare e riscuotere imposte, essi rimangono enti subordinati alla supervisione dei Cantoni⁴⁴. Inoltre, per razionalizzare e rendere più efficiente l'azione amministrativa, egli considera auspicabile la riduzione del numero dei Comuni in modo da garantire che ciascuno di essi conti almeno 10-15000 abitanti (corrispondente alla soglia di popolazione individuata dalla letteratura sull'efficienza amministrativa), eventualmente separando la dimensione economico-finanziaria delle municipalità da quella storico-culturale, lasciando cioè uno spazio di riconoscimento agli insediamenti più antichi e culturalmente significativi che, però, non ne impedisce l'accorpamento in enti locali più grandi⁴⁵.

I Cantoni, quindi, corrispondono a entità territoriali molto più estese, geograficamente e demograficamente, delle autorità comunali. Tuttavia, la visione di Miglio non si limita a farli coincidere, grosso modo, con le attuali Regioni, ma verte, piuttosto, sull'individuazione o di Comunità chiaramente identificate sulla base di un carattere linguistico, storico o culturale (a cui deve essere garantito lo *status* cantonale indipendentemente dalle loro dimensioni) o di Comunità di interessi⁴⁶. In particolare, egli ipotizza la suddivisione dell'Italia in tre grandi Cantoni, coincidenti con gli interessi del Sud (o "Appenninia"), del Centro (o "Tuscania") e del Nord⁴⁷ – la nota "Padania", nome coniato già negli anni '70 da Augusto Barbera e da Guido Fanti, l'allora Presidente dell'Emilia Romagna, i quali avevano proposto di riunire le Regioni del bacino del Po per portare avanti un'azione comune di valorizzazione di questo territorio, un'ipotesi che suscitò la resistenza della dirigenza del Partito Comunista, a cui Barbera e Fanti appartenevano (anche se Miglio puntualizza che la DC si sarebbe comportata allo stesso modo)⁴⁸.

Veniamo ora a un altro o, meglio, al nodo-chiave nella costruzione di uno Stato realmente federale, ossia alla ripartizione delle competenze tra autorità federale e autorità federate. La questione non verte tanto su quante materie debbano essere attribuite alla prima e quante alle seconde, poiché, in un sistema di questo tipo, ovviamente le prerogative cantonali saranno nettamente preponderanti sia come quantità sia come "qualità", lasciando al potere federale competenze residuali o comunque dedicate ad ambiti ben precisi, spesso attinenti più che altro alla sfera dei rapporti esterni⁴⁹. Il vero

⁴³ Barbera e Miglio, *Federalismo e secessione*, cit., pp. 101-103.

⁴⁴ Ivi, p. 103.

⁴⁵ Ivi, p. 105.

⁴⁶ Ivi, pp. 107 s.

⁴⁷ Ivi, p. 108.

⁴⁸ Ivi, pp. 109 s.

⁴⁹ Ivi, pp. 110 s.

nodo da sciogliere è quello dei margini d'intervento che l'autorità centrale può ritagliarsi nei confronti delle materie teoricamente di competenza cantonale. Nella riflessione di Miglio è ben presente il "pericolo" (dal suo punto di vista) di un depotenziamento delle garanzie costituzionali per mezzo di dottrine elaborate o avallate dalle Corti (com'è successo negli Stati Uniti con l'affermazione della dottrina dei "poteri impliciti", che permette al governo federale, in quanto titolare di poteri sovrani, di impiegare tutti i mezzi leciti dal punto di vista costituzionale per conseguire i fini che la Costituzione gli attribuisce)⁵⁰, o attraverso l'utilizzo del principio di sussidiarietà, che sancisce che lo svolgimento delle funzioni pubbliche debba essere demandato al livello di governo più vicino ai cittadini, a meno che il livello di governo superiore non sia in grado di offrire prestazioni migliori. Quest'ultima parte è particolarmente ambigua, motivo per cui Miglio è molto restio a includere quest'ultimo nella sua idea di Costituzione, ritenendolo, fondamentalmente, un "piede di porco" che il governo centrale può impiegare per auto-attribuirsi la titolarità ultima delle competenze teoricamente in capo ai governi cantonali e locali⁵¹. Per questo, è disposto ad ammetterne l'impiego solo per le nuove competenze⁵², escludendone l'applicazione come criterio generale di ripartizione delle prerogative tra i vari livelli di governo – compito che è esclusivamente in capo alla Costituzione⁵³. In ogni caso, è fondamentale che l'integrità e le competenze dei livelli territoriali siano garantite dalla Costituzione, la quale deve imporre che ogni possibile modifica strutturale venga approvata, con voto, sia dagli organi politici cantonali sia dalle popolazioni interessate, evitando così che l'autorità federale possa apportare cambiamenti significativi senza un controllo efficace da parte dei Cantoni, prima ancora che dell'opinione pubblica⁵⁴.

La riflessione di Miglio, dopo essersi concentrata sul lato cantonale dell'amministrazione federale, si sposta poi sul lato del governo centrale, per il quale, come abbiamo già visto, immagina una conformazione di tipo direttoriale che funzioni su basi consensuali mutate dalla prassi dei contratti privati e che si componga di quattro soggetti: i tre governatori dei Cantoni del Nord, del Centro e del Sud e il Presidente della Federazione⁵⁵. La scelta di questa forma di governo, in effetti, ha come prima, immediata, ricaduta il ridimensionamento del dibattito intorno all'elezione diretta del Presidente della Repubblica. Infatti, in questo sistema, che si rifà (pur con delle differenze) al funzionamento del Consiglio federale della Svizzera, il Presidente, pur eletto direttamente dai cittadini, assume semplici compiti di coordinamento del collegio direttoriale e viene ulteriormente

50 Ivi, pp. 111-113.

51 Ivi, pp. 114 s.

52 Ivi, p. 114.

53 Ivi, p. 111.

54 Ivi, pp. 106 s.

55 Ivi, p. 129.

"depotenziato" dalla sua collocazione in seno alla struttura federale dello Stato, per sua natura portata a contrastare derive decisioniste da parte del potere centrale. Ne consegue che il Presidente è una figura molto più debole rispetto a quanto prevederebbe un sistema presidenziale "puro" – fatto che Miglio considera, esplicitamente, un bene in relazione alle tendenze favorevoli all'"uomo forte" che sono storicamente presenti nel contesto italiano⁵⁶.

Prima di proseguire, dobbiamo fare un passo indietro per occuparci di una apparente contraddizione nel pensiero di Miglio. Abbiamo visto più volte, in effetti, che egli critica pesantemente l'idea di una politica che si risolve nei rapporti contrattuali, in quanto attinenti a due mondi – o, per dirla nei suoi termini, a due obbligazioni – dalle caratteristiche opposte. Eppure, egli sta fundamentalmente proponendo di rifondare lo Stato italiano e i suoi meccanismi politico-istituzionali proprio sulla base di principi contrattuali-consensuali. Come si coniugano queste due visioni che, a prima vista, paiono in contraddizione fra loro? La soluzione sta nel totale cambiamento di prospettiva che Miglio prefigura illustrando la sua concezione federalista della comunità politica. Infatti, se nello Stato moderno la figura del contratto serve a fondare l'autorità statale a cui i cittadini andranno a sottomettersi in cambio della sicurezza personale e – forse – della garanzia di qualche diritto, nello Stato federale, invece, il contratto assume un valore differente, ossia quello di un accordo tra pari che permette agli stipulanti di mantenere la propria dimensione politica di fronte al rappresentante, non obbligandoli a prestargli ubbidienza bensì, al contrario, permettendo loro di meglio valutarne, influenzarne e, ove necessario, ostacolarne l'operato⁵⁷.

Questa concezione del contratto ci permette di ricollegare il federalismo di Miglio non al modello elaborato da Alexander Hamilton, che anzi considera essere un centralista sotto (nemmeno troppo) mentite spoglie⁵⁸, ma a quello di Althusius⁵⁹. Questi, nella *Disputatio de regno recte instituendo et administrando* e nella *Politica*, attraverso la teoria dei tre patti – uno tra i membri della comunità che forma il popolo, uno tra questo e il sommo magistrato e, soprattutto, uno tra popolo, sommo magistrato e Dio – dimostra che il rispetto del contratto sociale e della pace non è garantito dalla forza fisica monopolizzata dallo Stato ma dal concorso di più forze – riconoscendo così la presenza di un popolo plurale che conserva le proprie dimensioni politiche anche dopo la stipula del patto con i governanti⁶⁰. In particolare, questi ultimi sono tenuti a rispettare quell'orizzonte comune in cui

56 Ivi, p. 116.

57 Duso, *Miglio e il federalismo*, cit., pp. 87-89.

58 Barbera e Miglio, *Federalismo e secessione*, cit., pp. 61 s.

59 Duso, *Miglio e il federalismo*, cit., p. 88. Sul pensiero di Althusius, cfr. G. Duso, *Il governo e l'ordine delle consociazioni: la Politica di Althusius*, in Id. (a cura di) *Il potere. Per la storia della filosofia politica moderna*, Roma, Carrocci, 1999, pp. 77-94; Id., *Sulla genesi del moderno concetto di società: la "consociatio" in Althusius e la "socialitas" in Pufendorf*, in «Filosofia politica», vol. X, n. 1, 1996, pp. 5-31; Id., *Una prima esposizione del pensiero politico di Althusius: la dottrina del patto e la costituzione del regno*, in «Quaderni fiorentini», n. 25, 1996, pp. 65-126; G. Duso, *Althusius e l'idea federalista*, Milano, Giuffrè, 1992 e il classico O. Von Gierke, *Giovanni Althusius e lo sviluppo delle teorie politiche giusnaturalistiche (1880)*, Torino, Einaudi, 1974.

60 *Ibidem*.

il popolo plurale, attraverso l'atto contrattuale, afferma di riconoscersi, andando al di là della logica di vantaggio reciproco su cui si regge l'impostazione contrattualista "classica" (sicurezza in cambio di sovranità)⁶¹. Il contratto di fondazione dello Stato, dunque, assume in Althusius un significato propriamente politico, che trascende il tradizionale dualismo tra società civile e Stato (che altro non è che un prodotto dei concetti politici moderni) in favore di un sistema in cui, pur esistendo un *caput* costituzionalmente riconosciuto, questi esercita non funzioni sovrane, bensì una funzione di governo, agendo di concerto e con il consenso delle varie articolazioni della società plurale che costituisce la comunità politica⁶². Si tratta di una visione che si collega anche ai contratti tra popolo e principe (*Herrschaftsverträge*) diffusi in Europa tra Cinquecento e Seicento ma poi superati proprio dalle dottrine contrattualiste di stampo sovranista⁶³ – e che Miglio, grazie al suo metodo storico, riscopre come base della sua concezione federalista.

La forma di governo direttoriale si accompagna, nella visione di Miglio, a un ragionamento più ampio relativo alle modalità di deliberazione. Egli si scaglia contro la regola della maggioranza semplice, che ritiene non essere altro che il risultato di un'aggregazione opportunistica di minoranze⁶⁴ che porta a conferire, di fatto, per quanto riguarda l'elettorato preso nella sua interezza, un enorme potere a un gruppo molto ristretto di individui (come dice lui, il «più uno» della "metà più uno" che sancisce la vittoria di una certa fazione) che si trovano "in bilico" rispetto alla decisione da prendere, con buona pace degli ideali di uguaglianza democratica a cui questo metodo dovrebbe rifarsi⁶⁵. Egli, perciò, perora l'applicazione del principio della maggioranza qualificata come regola normale di decisione in cui a contare non è l'aggregazione di varie minoranze ma l'emersione di una volontà condivisa che, presumibilmente, dovrebbe tendere verso la decisione migliore⁶⁶. Come rimarca Barbera, si tratta di una posizione mutuata dalla visione che Miglio ha dell'Italia, descritta come un Paese diviso, per motivi antropologici, tra produttori e consumatori di risorse⁶⁷: l'impiego della regola della maggioranza qualificata diventa un argine contro il rischio che i secondi ottengano il potere di decidere in virtù di un vantaggio minimo sulla parte produttrice, frutto, con ogni probabilità, di accordi moralmente discutibili. A maggior ragione, dunque, egli ribadisce che le decisioni su alcune materie cruciali devono essere prese all'unanimità, visto che il rischio di bloccare il funzionamento delle istituzioni a furia di veti reciproci si riduce fortemente qualora questo sistema venga applicato a un collegio ristretto, quale è il direttorio governativo da lui

61 Ivi, p. 89.

62 Ivi, pp. 89 s.

63 Ivi, p. 90.

64 Barbera e Miglio, *Federalismo e secessione*, cit., p. 117.

65 Ivi, pp. 121 s.

66 Ivi, pp. 117 e 122.

67 Ivi, pp. 123 s.

preconizzato, in cui i soggetti che devono accordarsi sono pochi⁶⁸. In più, qualora nessuna delle possibili scelte riesca a raccogliere attorno a sé la maggioranza richiesta per deliberare, egli – e con lui Barbera – propone addirittura di riscoprire il vecchio istituto del sorteggio, l'unico sistema che, a suo parere, garantirebbe il rispetto del principio dell'uguaglianza e consentirebbe al popolo di legittimare sé stesso e non un nucleo ristretto di persone⁶⁹. Ci sentiamo di affermare che, tuttavia, questo passaggio appare più che altro una provocazione utopistica, una polemica contro certe derive populiste che vedono negli eletti dal popolo "gli unti del Signore" e nelle decisioni prese "per volontà della maggioranza" una sorta di undicesimo comandamento divino.

Un ulteriore punto che Miglio riprende dai suoi interventi precedenti, e che riguarda il funzionamento del collegio governativo federale, consiste nel rifiuto dell'atto d'imperio come modalità di produzione di atti normativi, che invece devono essere il frutto di un'approfondita fase di concertazione e negoziazione⁷⁰. Di fronte all'obiezione che sostiene che, a un certo punto, sarà pur necessario giungere a una decisione definitiva anche contro l'opinione di alcuni dei soggetti coinvolti, Miglio ribatte affermando, innanzitutto, che il sistema normale di produzione di norme ha sempre previsto, in qualunque tempo e in qualunque forma di governo (tranne, forse, nei momenti in cui determinati regnanti gloriosi si trovavano all'apice della loro potenza), in modo ufficiale o come prassi ufficiosa, un momento preliminare in cui i decisori si confrontano con altri soggetti detenenti un qualche potere politico-amministrativo o, comunque, con i vari portatori d'interessi, al fine di assicurare, se non che la scelta compiuta fosse la migliore possibile, che almeno questa non incontrasse un'accesa resistenza (che, agli albori dello Stato moderno, faceva rima con "rivolta di nobili dissidenti")⁷¹. D'altra parte, Miglio ammette che la Costituzione fissi delle procedure chiare e cogenti che impongano di raggiungere una decisione in tempi accettabili. Ciononostante, egli non prevede la possibilità, scaduti i tempi previsti, di decidere a maggioranza, bensì sostiene che, per responsabilizzare pienamente i governanti e garantire che i soggetti che cercano il potere politico siano anche in grado di usarlo in modo consono (ossia che sappiano negoziare efficacemente), la soluzione in caso di fallimento negoziale deve essere la chiamata alle urne dell'elettorato, che sarà chiamato a sostituire coloro che si sono mostrati inadatti al loro compito – infatti, se il direttorio non riesce a raggiungere, nei tempi stabiliti, l'unanimità laddove essa è richiesta, allora esso decade e i suoi membri non possono ricandidarsi alle cariche direttoriali⁷².

L'elezione diretta delle cariche direttoriali introduce quella che Miglio, pur riconoscendo essere una formula «all'antica», ritiene una componente essenziale della Costituzione federale, ossia la netta

68 Ivi, p. 117.

69 Ivi, pp. 122 e 124-127.

70 Ivi, pp. 127 s.

71 Ivi, p. 128.

72 Ivi, pp. 128 s.

separazione tra la funzione esecutiva e quella legislativa. Egli afferma che, in ciascuno dei livelli di governo presenti nella Federazione (municipale, regionale, cantonale e federale), l'elezione dei vertici esecutivi deve essere distinta da quella dei rappresentanti che siedono nelle assemblee legislative⁷³, anche se, in ossequio al principio di responsabilizzazione dei negoziatori appena esposto, egli sembra concordare con Barbera quando questi, rammentando la comune esperienza di redazione e approvazione della legge per l'elezione diretta dei sindaci, aggiunge che l'elezione separata di vertici e rappresentanti deve essere contestuale, secondo la formula *simul stabunt, simul cadent*⁷⁴. Questa separazione non serve soltanto a impedire che il singolo autocrate o anche i rappresentanti sostenuti dalla maggioranza del popolo possano prendere facilmente il controllo dell'intero apparato politico, e, in secondo luogo, giuridico, dello Stato (fine classicamente attribuito a questa soluzione sin dai tempi dell'Illuminismo), ma ha anche una seconda funzione, cioè quella di favorire la selezione di una "oligarchia politica", ossia fare emergere un'élite di uomini politici dalle spiccate abilità di leadership, grazie alle quali essi possono guadagnarsi l'autorità e l'autorevolezza necessaria per portare avanti "ad armi pari" il processo negoziale. Tale impostazione oligarchica non si configura come una deriva antidemocratica ma come una risposta alla questione da lui sollevata nel momento in cui descriveva la classe politica italiana come un insieme di aiutanti da cui raramente emergono dei leader. Lo Stato federale, per sua natura, favorisce l'emersione, specialmente a livello locale, di personalità forti e capaci, che possono formare, collettivamente, una "vera" classe dirigente e non una classe di cortigiani, come accadeva nelle monarchie assolute di stampo feudale e come accade (sembra dire Miglio implicitamente) nella Repubblica Italiana⁷⁵.

L'ultimo punto sollevato da Miglio è la "*summa*" di tutti i ragionamenti fatti sulla struttura dello Stato federale e riguarda gli scopi che esso mira a conseguire, che si sostanziano nei valori che esso deve tutelare, promuovere e incarnare. In particolare, il valore-cardine del federalismo è «il culto della *diversità*». Contro la concezione di origine settecentesca secondo la quale la comunità politica è «un» corpo vivente, e quindi un *unicum* le cui parti devono tendere tutte nella stessa direzione e che deve, di conseguenza, puntare all'omogeneità degli intenti, la Costituzione federale vuole tutelare tutte le diversità che esistono nei suoi territori⁷⁶ e per fare ciò è necessario l'apporto di un altro valore fondamentale nel pensiero, fortemente liberale e liberista di Miglio, ossia della *concorrenza*. Quello prefigurato da Miglio è un «federalismo competitivo»⁷⁷, strettamente legato alle logiche dell'economia di mercato, in cui le regolazioni dello scambio economico sono ridotte al minimo (in teoria, solamente al mercato dell'informazione e al sistema bancario) per stimolare lo

73 Ivi, p. 130.

74 Ivi, pp. 131 s.

75 Ivi, pp. 130 s.

76 Ivi, pp. 134 s.

77 Ivi, p. 136.

spirito imprenditoriale e intraprendente delle popolazioni e, soprattutto, gli stessi livelli di governo sono in competizione verticale e orizzontale tra loro per offrire il miglior ambiente di vita possibile in accordo con le esigenze, le tendenze e il carattere di chi vi risiede⁷⁸.

3.5 La Padania tra identità territoriale e identità leghista

Avendo illustrato il lato più teorico della visione federalista di Miglio, possiamo ora gettare uno sguardo al suo lato più concreto, ossia a quello riferito al caso specifico per il quale questo studioso ha ottenuto una notorietà più vasta di quella normalmente riservata agli accademici. Ci stiamo riferendo, ovviamente, alla questione della Padania, la vasta area geografica comprendente la porzione settentrionale della penisola italiana che Miglio individua come il cuore pulsante dell'economia italiana e, allo stesso tempo, come la vittima principale dell'impostazione centralista-assistenzialista del nostro Paese da lui denunciata più volte nei suoi scritti e interventi.

All'epoca, si stava sviluppando sempre più, all'interno del movimento secessionista padano, una corrente che, sulla falsariga di quanto sostenuto in questi anni da partiti come lo *Scottish National Party* e da altri movimenti indipendentisti europei, riteneva che sarebbe stato possibile tamponare e rovesciare le eventuali difficoltà economiche e politiche conseguenti alla secessione attraverso l'ingresso della Padania nell'Unione Europea⁷⁹. Bisogna rammentare, a proposito, che all'epoca l'ingresso della Repubblica Italiana nella zona Euro era tutt'altro che scontato, per via di una situazione finanziaria disastrosa a causa del debito pubblico accumulato – nella visione di una porzione significativa della popolazione settentrionale del Paese – per foraggiare uno Stato sociale assistenzialista e pesantemente burocratizzato, che fungeva da merce di scambio per ottenere i voti delle improduttive regioni meridionali del Paese. L'idea dei secessionisti "europeisti" era, perciò, di liberarsi della zavorra rappresentata dal Sud Italia per entrare nel consesso delle élite europee dalla porta principale. Miglio è completamente in disaccordo con questo progetto, sostenendo che sarebbe svantaggioso per la Padania entrare in un'organizzazione che, a suo parere, mantiene un'ideologia di fondo eminentemente centralista e accentratrice, volta a creare non una comunità delle genti europea ma un'unione di Stati nazionali (o perfino uno «Stato centralizzato europeo»), dei quali adotta i modi di fare per le materie di sua competenza, imponendo dall'alto decisioni e norme in nome di vaghi ideali di unità e pace – un'utopia che non riconosce, tra l'altro, che il "sale" della politica è il conflitto⁸⁰. Piuttosto, egli suggerisce che la Padania indipendente dovrebbe restare neutrale, instaurando una relazione di stampo (naturalmente) contrattuale con la Svizzera per

⁷⁸ Ivi, p. 135.

⁷⁹ Ivi, p. 149.

⁸⁰ Ivi, pp. 138-144.

costituire un'area di negoziazione comune, in grado di discutere con Bruxelles da una posizione di forza, frenandone così gli impulsi accentratori⁸¹. Diverso sarebbe il caso in cui, per volontà comune dei popoli europei, si costruisse una "Europa delle Regioni" fondata sui principi federalisti illustrati fino ad ora, verso la quale Miglio si dimostra più che favorevolmente inclinato⁸².

Relativamente alla questione dell'effettiva esistenza di una forte identità regionale padana, e di una conseguente vocazione unitaria dei suoi abitanti, Miglio, sulla base dei suoi studi storici, giudica irrilevante questo fattore, visto che l'identità territoriale altro non sarebbe che il prodotto dello Stato, cioè il prodotto delle strutture istituzionali. Perciò, così come la Repubblica italiana ha delineato venti identità regionali diverse (accettando quelle costruite a tavolino già alcuni anni prima della realizzazione dell'Unità d'Italia), la Federazione preconizzata da Miglio può benissimo scegliere di adottare il modello cantonale da lui descritto⁸³. In generale, Miglio ritiene che l'equivalenza tra nazione (intesa come unità culturale e linguistica) e unità politica sia mera ideologia e che bisognerebbe, dunque, cogliere l'occasione rappresentata dal diffuso malcontento nel Nord Italia per ripensare questo rapporto⁸⁴. In effetti, l'idea delle comunità di interessi come criterio organizzativo dei cantoni va proprio in questa direzione, poiché tende a sorvolare sulla questione dell'omogeneità culturale dei territori e guarda, invece, alla concretezza degli stili di vita e delle percezioni, delle relazioni e delle abitudini di tipo economico e politico, che contraddistinguono sociologicamente un territorio più dei suoi elementi naturali e delle sue peculiarità culturali e che portano a individuare esigenze comuni alla generalità delle persone che vi risiedono⁸⁵.

Così, non sono il Po⁸⁶ o l'origine dei dialetti parlati o la discendenza etnica dei suoi abitanti a rendere la Padania, secondo Miglio, un'entità coesa, bensì la storia delle istituzioni che si sono sviluppate sul territorio, la sua storia economica e l'«idem sentire» di essere la regione più «ricca e laboriosa» d'Europa e, al contempo, di essere la "schiava fiscale" delle altre popolazioni italiane (percezioni della cui veridicità Miglio non vuole discutere, per quanto nel testo non emergano indizi che facciano supporre il suo disaccordo con essi – semmai il contrario)⁸⁷. D'altra parte, Miglio ci tiene a puntualizzare che, pur essendo coerentemente contro l'idea dell'esistenza di una nazione padana, in fin dei conti la Padania rispetterebbe, a suo avviso, i requisiti di omogeneità linguistica, etnica e culturale propri di una nazione molto più di quanto non faccia l'Italia. Ciononostante, per lui la questione fondamentale rimane che, accanto alla (forse superabile) disomogeneità etnico-culturale italiana, si è aggiunta una chiara divergenza degli interessi (o, comunque, delle

81 Ivi, pp. 149 s.

82 Ivi, pp. 137 s. e 144.

83 Ivi, pp. 157 s.

84 Ivi, p. 159.

85 Ivi, p. 157.

86 Ivi, p. 156.

87 Ivi, pp. 166-168.

«percezioni di interessi», visto che Miglio considera gli interessi come delle costruzioni che non esistono come dato "naturale" e che si modificano sulla base del contesto storico o, se vogliamo, riprendendo un discorso precedente, del "centro di riferimento" di una certa epoca e di un certo luogo⁸⁸), spezzando così ogni collante di natura razionale e non "affettiva" tra i vari popoli d'Italia e tra il popolo nordista e il ceto politico romano⁸⁹.

Non si può parlare di Padania senza allargare il discorso alla Lega Nord, a cui Miglio è stato iscritto per diversi anni – ammettendo, tra l'altro, di aver fatto «una fatica d'inferno a capire la sostanza del fenomeno leghista»⁹⁰. L'analisi che riportiamo è quella di Augusto Barbera, condivisa da Miglio, che identifica alla base di questo complesso fenomeno una serie di tendenze che andavano diffondendosi, in realtà, un po' dappertutto nel mondo occidentale, vale a dire la rivolta contro le imposizioni fiscali, la richiesta di *deregulation*, il rifiuto della politica tradizionale, delle sue istituzioni e, soprattutto, dei suoi partiti e la riscoperta delle identità locali in risposta alle spinte omologanti della globalizzazione. Queste tendenze, più che in una domanda di secessione, sembrano concretizzarsi invece nel desiderio di uno Stato che funzioni meglio. Miglio aggiunge, ironicamente, che nella base leghista è presente anche una forte vocazione all'evasione fiscale⁹¹ (che, in effetti, aggiungiamo noi, continua tutt'ora a essere forse il principale fattore culturale unificante di questo Paese).

D'altra parte, l'essenza profonda di questo fenomeno consiste nella convinzione assoluta che le popolazioni del Sud Italia vivono dell'assistenzialismo statale, assorbendo le risorse economiche create dalle popolazioni produttive del Nord e acquisite poi da Roma per convogliarle nel Meridione. La principale molla dietro all'adesione in massa degli abitanti del Nord alla Lega sarebbe, quindi, la volontà di mettere fine a questa "ingiusta" redistribuzione territoriale, percepita, piuttosto, come la sottrazione (o il furto) dei frutti del loro lavoro, che dovrebbe invece essere impiegato per migliorare le proprie condizioni di vita – e non quelle di una "massa di nullafacenti". È opinione esplicita di Miglio che, se la contabilità statale fosse trasparente come quella di un sistema federale, i movimenti di denaro dalla Padania verso il resto del Paese confermerebbero questa percezione⁹².

88 Ivi, pp. 171 s.

89 Ivi, pp. 168 s.

90 Ivi, p. 153. Sulla Lega si veda R. Biorcio, *La Padania promessa*, Milano, Il Saggiatore, 1997; Id., *La rivincita del Nord. La Lega dalla contestazione al governo*, Roma-Bari, Laterza, 2010 e G. Passarelli e D. Tuorto, *Lega & Padania. Storie e luoghi delle camicie verdi*, Bologna, Il Mulino, 2012.

91 Ivi, pp. 153-155.

92 Ivi, pp. 160-163.

3.6 Il diritto costituzionale di secessione

Abbiamo visto, finora, che il funzionamento dello Stato federale preconizzato da Miglio si fonda, essenzialmente, su due capisaldi: il principio contrattuale-consensuale, per cui la creazione della Federazione parte dalla libera decisione da parte delle varie comunità risiedenti in un territorio e, dunque, le scelte fondamentali riguardanti l'indirizzo politico ed economico della Federazione devono avvenire con il consenso, raggiunto per via negoziale, di tutte le sue parti componenti; il principio della trasparenza, per cui l'attività di governo, le negoziazioni interne, il risultato "concreto" di tali negoziazioni (specialmente a livello di bilancio e di trasferimenti di risorse tra i vari livelli di governo) e anche il loro fallimento devono avvenire sempre alla luce del sole, dando modo alla cittadinanza di valutare e giudicare l'operato dei suoi governanti. Passiamo ora a quello che può essere visto sia come il terzo caposaldo del federalismo migliano sia come la naturale conseguenza ed estensione del principio contrattuale-consensuale: il diritto alla secessione, particolarmente d'attualità nel contesto delle discussioni intorno alla Padania e alla Lega Nord⁹³.

La trattazione di questo delicato tema parte con un inquadramento storico, in cui viene sottolineato come, tradizionalmente, a partire dal Medioevo fino al periodo illuministico, nonostante vigesse una concezione patrimoniale del potere che autorizzava i principi a disporre dei territori su cui regnavano come se fossero una loro proprietà privata e, quindi, ad aggiungervi o sottrarvi parti con relativa facilità, vigeva anche il principio secondo il quale tali operazioni, per essere legittimate giuridicamente, dovevano avvenire con il consenso dei vassalli o, dopo l'affermazione degli Stati assolutistici moderni, degli Stati generali dei territori interessati. La Rivoluzione francese, poi, segnò un primo spartiacque introducendo il principio dell'auto-determinazione dei popoli, che subordinava ogni cambiamento di sovranità su un territorio al consenso non dei soli suoi "gruppi dirigenti" ma della sua intera popolazione. Tuttavia, l'applicazione di questo principio è passata presto in secondo piano rispetto alla teoria opposta, detta delle "frontiere naturali". In generale, ai giorni nostri, benché il principio di auto-determinazione dei popoli sia riconosciuto dal diritto internazionale e sancito dall'ONU, di fatto non vengono fatti grandi sforzi per registrare l'effettivo consenso della popolazione, visto che l'ONU stessa ha accettato, in luogo di veri e propri referendum vincolanti a suffragio universale, anche il voto delle assemblee rappresentative, il semplice accordo tra dirigenti politici o addirittura, afferma Miglio, i semplici sondaggi d'opinione⁹⁴.

D'altra parte, questo diritto non può essere riconosciuto se non in presenza di violazioni

93 Su questo tema si veda almeno C. Margiotta, *L'ultimo diritto. Profili storici e teorici della secessione*, Bologna, Il Mulino, 2005 e la sezione monografica dedicata al concetto di 'secessione' in «Filosofia politica», XXXIII (2019), n. 3 (con saggi di G. Duso, C. Margiotta, G. Martinico, M. Bozzon e J.L. Villacañas Berlanga).

94 Ivi, pp. 173-175.

intollerabili, continue e di cui non si riesce a vedere la fine, dei diritti fondamentali di un popolo, tali da pregiudicarne la stessa esistenza⁹⁵. Siamo di fronte, evidentemente, di un caso estremo che non può essere applicabile al Nord Italia o a un qualsiasi territorio in cui è presente una situazione politico-sociale “normale” – e infatti, Miglio ha una concezione diversa del diritto di secessione come applicazione di un principio di auto-determinazione: non si tratta di un rimedio a una situazione di eccezionale sfruttamento, pericolo e infelicità, bensì di un diritto «*pre-politico*», una garanzia di libertà e indipendenza che esiste aprioristicamente rispetto a qualunque struttura politica organizzata e che, perciò, è «inalienabile e indisponibile da parte del potere politico». Soprattutto, questo diritto «di stare con chi si vuole e con chi ci vuole» (come lo chiama Miglio) si colloca a monte della Costituzione federale, la quale non può, per la sua stessa natura, non riconoscere questa possibilità poiché il suo scopo è assicurare che la partecipazione delle varie comunità alla Federazione avvenga nella più assoluta volontarietà, venuta meno la quale la comunità in questione deve essere libera di andarsene, recedendo in maniera ordinata dal "contratto" costituzionale⁹⁶. Il diritto alla secessione, quindi, si configura come un elemento irrinunciabile e connaturato alla Costituzione federale che assicura il rispetto del caposaldo consensuale su cui Miglio fonda il “suo” Stato federale e garantisce il riconoscimento del principio pluralistico e della tutela della diversità, che, come abbiamo visto, sono forse il fine fondamentale che la Federazione deve perseguire. In aggiunta, fornisce alle comunità un'importantissima arma negoziale “ultima”, che, anche se non verrà mai fatta valere, impedisce che in fase di negoziazione esse possano subire delle prevaricazioni, rese teoricamente possibili dalla consapevolezza che la scelta di entrare nella Federazione ha carattere definitivo e che è, perciò, necessario sottomettersi alle imposizioni della maggioranza (della popolazione o delle altre comunità organizzate) per “quieto vivere”, in quanto la sola strada possibile per sottrarsi a esse risiede al di là dei confini dell'ordinamento giuridico (con tutte le conseguenze del caso)⁹⁷.

Miglio non si sofferma a descrivere le procedure che la Costituzione federale dovrebbe prevedere per l'uscita dalla Federazione di una sua parte componente, rimarcando piuttosto come il mancato riconoscimento del diritto di secessione ha più volte causato separazioni, o tentate separazioni, estremamente dolorose dal punto di vista della perdita di vite umane, sacrificate, secondo lui, per portare avanti una sorta di accanimento terapeutico per preservare la formula “sacra” dello Stato unitario. Allo stesso tempo, ribadisce il valore di questo diritto come spartiacque tra la concezione perpetua del patto politico, destinato a durare per sempre, e un ordinamento «per uomini liberi», che hanno, cioè, la facoltà di darsi il governo che preferiscono all'interno dello Stato che preferiscono.

95 Ivi, pp. 175 s.

96 Ivi, pp. 176 s. e 180.

97 Ivi, p. 177.

In fin dei conti, essendo l'intero sistema federale descritto da Miglio fondato sul consenso, non stupisce che lui, coerentemente con quanto affermato dalla Dichiarazione d'Indipendenza americana del 1776, riconosca l'unico limite alla legittimità della secessione nello stesso limite posto alla legittimità del governo, ossia nel consenso dei governati. D'altra parte, egli è cosciente del fatto che, nel mondo attuale segnato (oggi ancor più che alla fine degli anni '90) dalla globalizzazione, la secessione non si deve configurare come un'aspirazione autarchica a vivere in totale solitudine, perché «tutti hanno bisogno di tutti». La secessione, quindi, sul piano pratico, altro non è che lo strumento che permette di costruire quello che Miglio definisce «federalismo diffuso», che è la formula con cui egli riassume l'assetto da lui prefigurato per i Paesi civili del XXI secolo⁹⁸.

Vi è un'ultima, gravosa questione che incombe sul discorso intavolato dal professore comasco, cioè il problema di identificare chi possa effettivamente godere del diritto di secessione, onde evitare situazioni in cui, come fatto notare dal professor Barbera, la libera secessione di una comunità va a legittimare, almeno sul piano teorico, la secessione di tutta una serie di realtà contenute al suo interno, per cui dalla Padania potrebbero staccarsi il Piemonte, la Valtellina, un piccolo comune del bergamasco o anche molteplici realtà locali disposte a macchia di leopardo – passando così dalla secessione ordinata all'anarchia di fatto. Miglio, posto di fronte a questo interrogativo, delinea, vagamente, il criterio del mantenimento o dell'aumento dell'efficienza amministrativa in una data realtà rispetto alla situazione anteriore alla secessione. Tuttavia, coerentemente con l'impostazione data alle sue ricerche, non formula verità definitive, riconoscendo invece che l'argomento è inesplorato dal punto di vista della letteratura scientifica e che, quindi, per poter dare una risposta, sarà necessario prima condurre le riflessioni appropriate secondo il metodo scientifico⁹⁹.

3.7 Considerazioni conclusive

Coerentemente con l'ideale radicalmente libertario da lui sposato, Miglio individua, come base concreta del funzionamento del suo sistema federale¹⁰⁰, il meccanismo consensuale-contrattuale, ossia la figura giuridica che fonda la sua legittimità sulla libera e trasparente espressione delle volontà dei soggetti che decidono di vincolarsi a essa e, attraverso di essa, l'uno all'altro. In tal modo, egli rovescia la concezione del “patto politico” tramandata dagli autori moderni, che gli attribuivano lo scopo di sancire la sottomissione del popolo al multiforme “sovrano” (che poteva

98 Ivi, pp. 182 s.

99 Ivi, pp. 183-185.

100 Per approfondire il pensiero federalista di Miglio, si vedano *Il pensiero federalista di Gianfranco Miglio: una lezione da ricordare*, a cura di L. Romano, Venezia, Cierre, 2010 e D.G. Bianchi, *Teoria politica e riforme costituzionali in Gianfranco Miglio*, in «Il Politico», n. 1 (238), 2015, pp. 138-160.

essere un singolo governante così come centinaia, legittimato dalla scelta popolare o detentore di un potere autocratico di origine, perfino, soprannaturale), riscoprendo invece il significato politico del contratto inteso nel suo senso giuridico originario: il patto politico, che altro non è che la Costituzione federale, serve a definire un orizzonte comune a cui le molteplici volontà che compongono la Federazione decidono di propria spontanea volontà di tendere. Di conseguenza, così come il mancato rispetto dei termini del contratto causa l'insorgere di sanzioni a danno delle parti inadempienti, e può portare a sancire la rottura dell'accordo, allo stesso modo il mancato rispetto delle provvisori della Costituzione determina la "punizione" dei colpevoli (nello specifico, la decadenza dalle cariche di coloro che si sono dimostrati inadatti a decidere in modo collegiale) e, soprattutto, può giustificare la decisione di sottrarsi ai suoi vincoli – in altri termini, di dichiarare la secessione, che viene portata a termine mediante le relative procedure tipizzate.

Questa impostazione libertaria e "contrattualista" (nel senso spiegato nel corso di questo testo) si ripresenta nei vari progetti di riforma proposti, nel tempo, da Miglio e ne rappresenta una delle chiavi di lettura principali – a fianco del risaputo scetticismo del professore riguardo alla narrazione risorgimentale e, di conseguenza, della sua avversione per l'Italia come Stato unitario e per la sua Costituzione repubblicana¹⁰¹.

Non possiamo, infine, negare la possibilità che alcuni giudizi particolarmente severi di Miglio verso lo Stato sociale italiano e la situazione dell'Italia meridionale fossero condizionati anche dall'ambiente del Nord Italia dell'epoca (e, purtroppo, anche dei giorni nostri), tutt'altro che accogliente nei confronti dei nostri connazionali del Mezzogiorno. Si tratta sicuramente di un tema degno di riflessione, specialmente se contestualizzato all'interno della storia del movimento leghista e delle posizioni emerse al suo interno, nel corso del tempo, rispetto all'atteggiamento da mantenere nei confronti dell'Italia meridionale. Tuttavia, ci sentiamo di affermare che conviene che un soggetto di tale portata venga affrontato da un'opera che ne faccia il punto focale della sua trattazione.

¹⁰¹ Si veda P.L. Bernardini, *I problemi giuridici dell'unificazione italiana nell'opera di Gianfranco Miglio*, in *I problemi giuridici dell'unificazione 1861-2011*, a cura di M.P. Viviani Schlein, Milano, Giuffrè, 2013, pp. 77-89.

Bibliografia

Letteratura primaria

- A. Barbera e G. Miglio, *Federalismo e secessione. Un dialogo*, Milano, Mondadori, 1997.
- G. Miglio, *Io, Bossi e la Lega. Diario segreto dei miei quattro anni sul Carroccio*, Milano, Mondadori, 1994.
- G. Miglio, *Le regolarità della politica. Scritti scelti raccolti e pubblicati dagli allievi*, 2 voll., Milano, Giuffrè, 1988.
- G. Miglio, *Lezioni di politica. 2. Scienza della politica.*, Bologna, Il Mulino, 2011.
- G. Miglio, *Modello di Costituzione Federale per gli italiani*, Torino, Giappichelli, 2017.
- G. Miglio, *Una Costituzione per i prossimi trent'anni. Intervista sulla Terza Repubblica a cura di Marcello Staglieno*. Roma-Bari, Laterza, 1990.
- G. Miglio, *Una Repubblica migliore per gli italiani*, Milano, Giuffrè, 1983.

Letteratura secondaria

- AA. VV., *Il pensiero federalista di Gianfranco Miglio: una lezione da ricordare*, a cura di L. Romano, Venezia, Cierre, 2010.
- AA.VV., *La politica pura. Il laboratorio di Gianfranco Miglio. Atti del Convegno tenuto in occasione dei cento anni dalla nascita (1918-2018)*, a cura di D. Palano, Milano, Vita e Pensiero, 2019.
- P. L. Bernardini, *I problemi giuridici dell'unificazione italiana nell'opera di Gianfranco Miglio*, in *I problemi giuridici dell'unificazione 1861-2011*, a cura di M.P. Viviani Schlein, Milano, Giuffrè, 2013, pp. 77-89.
- D. G. Bianchi, *Teoria politica e riforme costituzionali in Gianfranco Miglio*, in «Il Politico», n. 1 (238), 2015, pp. 138-160.

G. Maestri, *Gianfranco Miglio: il contributo al dibattito federalista in Italia e il "falso federalismo" tedesco*, in «federalismi.it. Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato», n. 21, 2011.

Altra letteratura

R. Biorcio, *La Padania promessa*, Milano, Il Saggiatore, 1997.

R. Biorcio, *La rivincita del Nord. La Lega della contestazione al governo*, Roma-Bari, Laterza, 2010.

M. Bozzon, *Unità politica e "secessione" oltre lo Stato. Considerazioni a partire dalla Brexit.*, in «Filosofia Politica», vol. XXXIII, n. 3, 2019, pp. 445-464.

Camera dei Deputati, *Le Regioni e l'autonomia differenziata*. 30 marzo 2023, <<https://tinyurl.com/2p8vmzrz>>. (ultima consultazione: 30 giugno 2023).

G. Duso, *Althusius e l'idea federalista*, Milano, Giuffrè, 1992.

G. Duso e C. Margiotta, *Editoriale. Secessione*, in «Filosofia politica», vol. XXXIII, n. 3, 2019, pp. 387-392.

G. Duso, *Il governo e l'ordine delle consociazioni: la Politica di Althusius*, in *Il potere. Per la storia della filosofia politica moderna*, a cura di G. Duso, Roma, Carrocci, 1999, pp. 77-94.

G. Duso (a cura di), *La Politica oltre lo Stato: Carl Schmitt*, Venezia, Arsenale, 1981.

G. Duso, *La rappresentanza: un problema di filosofia politica*, Milano, Franco Angeli, 1988.

G. Duso, *La secessione tra sovranità e federalismo. La "lezione" di Althusius*, in «Filosofia politica», vol. XXXIII, n. 3, 2019, pp. 393-410.

G. Duso, *La rappresentanza politica. Genesi e crisi del concetto*, Milano, Franco Angeli, 2003.

G. Duso, *Sulla genesi del moderno concetto di società: la "consociatio" in Althusius e la "socialitas" in Pufendorf*, in «Filosofia politica», vol. X, n. 1, 1996, pp. 5-31.

G. Duso, *Una prima esposizione del pensiero politico di Althusius: la dottrina del patto e la costituzione del regno*, in «Quaderni fiorentini», n. 25, 1996, pp. 65-126.

- C. Galli, *Genealogia della Politica. Carl Schmitt e la crisi del pensiero politico moderno*, Bologna, Il Mulino, 1996.
- H. Hofmann, *Rappresentanza-rappresentazione. Parola e concetto dall'antichità all'ottocento*, Milano, Giuffrè, 2007.
- C. Margiotta, *L'ultimo diritto. Profili storici e teorici della secessione*, Bologna, Il Mulino, 2005.
- C. Margiotta, *Per una teoria giuridica e "amorale" della secessione*, in «Filosofia politica», vol. XXXIII, n. 3, 2019, pp. 411-428.
- G. Martinico, *Alcune osservazioni sul nucleo della teoria costituzionale di John Calhoun*, in «Filosofia politica», vol. XXXIII, n. 3, 2019, pp. 429-444.
- D. Palano, *Partito*, Bologna, Il Mulino, 2013.
- C. Schmitt, *Le categorie del 'politico'*, Bologna, Il Mulino, 1972.
- G. Passarelli e D. Tuorto, *Lega & Padania. Storie e luoghi delle camicie verdi*, Bologna, Il Mulino, 2012.
- P. P. Portinaro, *La crisi dello Ius Publicum Europaeum*, Milano, Edizioni di Comunità, 1982.
- Preambolo Disegno di Legge Costituzionale 15 marzo 2013, n. 7, "Modifiche agli articoli 116, 117 e 119 della Costituzione. Attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni; istituzione delle «Macroregioni» attraverso referendum popolare e attribuzione alle stesse di risorse in misura non inferiore al 75 per cento del gettito tributario complessivo prodotto sul loro territorio; trasferimento delle funzioni amministrative a Comuni e Regioni".
- O. Von Gierke, *Giovanni Althusius e lo sviluppo delle teorie politiche giusnaturalistiche (1880)*, Torino, Einaudi, 1974.
- J. L. Villacañas Berlanga, *Catalogna: le placche tettoniche di un conflitto*, in «Filosofia politica», vol. XXXIII, n. 3, 2019, pp. 465-490.