



Gianfranco Miglio (1918-2001) è un riferimento imprescindibile degli studi sullo Stato e sul federalismo nel secondo novecento. Il volume raccoglie gli atti di un convegno sul suo pensiero federalista promosso a Venezia dal Consiglio regionale del Veneto. Contiene interventi di studiosi e protagonisti del dibattito in corso: Ettore Adalberto Albertoni, Luca Antonini, Luigi Marco Bassani, Mario Bertolissi, Massimo Cacciari, Giulio Achille De Capitani, Marino Finozzi, Elio Franzin, Franco Manzato, Lorenzo Ornaghi, Luca Romano.

UNA LEZIONE DA RICORDARE

IL PENSIERO FEDERALISTA DI GIANFRANCO MIGLIO: **UNA LEZIONE DA RICORDARE**

IL PENSIERO FEDERALISTA DI GIANFRANCO MIGLIO:



ISBN 978-88-8314-394-6



9 788883 143946

Collana Atti/Quaderni
Quaderno n.17

CONSIGLIO REGIONALE DEL VENETO
Palazzo Ferro-Fini, San Marco 2321 – 30124 Venezia
Tel. 041 2701111; posta@consiglioregionale.it
www.consiglioveneto.it

DIREZIONE RAPPORTI ED ATTIVITÀ ISTITUZIONALI
Dirigente: **Claudio De Donatis**
Coordinamento scientifico: **Luca Romano**
Coordinamento editoriale: **Pier Giorgio Tiozzo Gobetto**
Segreteria del Convegno: **Jacopo Capuzzo; Antonella Lazzarini**

© Copyright 2010
Consiglio regionale del Veneto
Cierre edizioni

IL PENSIERO FEDERALISTA DI GIANFRANCO MIGLIO: UNA LEZIONE DA RICORDARE

a cura di Luca Romano

Atti del Convegno di studi
Venezia 17 aprile 2009
Sala del Piovego di Palazzo Ducale



CONSIGLIO
REGIONALE
DEL VENETO

Indice

INTRODUZIONE	7
Marino Finozzi	
INTERVENTI	
<i>Trasformazione o tramonto della politica?</i>	13
Massimo Cacciari	
<i>Federalismo 'interno' e federalismo 'intercomunitario' nello sviluppo della teoria politica di Gianfranco Miglio</i>	19
Lorenzo Ornaghi	
<i>La Regione Lombardia per il federalismo</i>	33
Ettore Adalberto Albertoni	
<i>Federalismo e sussidiarietà: pluralismo e territorio</i>	47
Luca Antonini	
<i>Attualità di Gianfranco Miglio</i>	57
Mario Bertolissi	
<i>Ricordo di Gianfranco Miglio e del suo federalismo</i>	93
Luigi Marco Bassani	
<i>Ex uno plures. Appunti sul federalismo radicale di Miglio</i>	101
Luca Romano	
DIBATTITO	125
Giulio Achille De Capitani	
Elio Franzin	
CONCLUSIONI	133
Franco Manzano	
APPENDICE	
<i>Gianfranco Miglio: profilo biografico e nota bibliografica</i>	143
a cura di Pier Giorgio Tiozzo Gobetto	



Introduzione

MARINO FINOZZI*

Do il buongiorno a tutti i presenti, grazie per la vostra presenza. Ringrazio in modo particolare gli oratori che ci onorano della loro presenza e sicuramente i loro interventi saranno di grande interesse.

La figura di Gianfranco Miglio, grande studioso di scienza e della politica, di Istituzioni, meritava di essere ricordata, lo facciamo come Consiglio regionale del Veneto proprio nei giorni in cui il Governo, e in particolare i Ministri Bossi e Calderoli, stanno centrando il grande ed atteso risultato di approvare la legge sul federalismo fiscale.

È un'occasione di particolare prestigio anche in virtù del livello straordinario di personalità che ci onoriamo di ospitare.

Spiace purtroppo comunicare che le conclusioni finali non saranno espresse dal Ministro Bossi, impegnato in Consiglio dei Ministri, e avremo la presenza del Vice Governatore del Veneto Franco Manzato a concludere questo Seminario.

Seguiranno gli interventi dell'amico professor Massimo Cacciari, Sindaco di Venezia, poi ci lascerà purtroppo per un impegno dovuto da un lutto che ha colpito il Veneto, la perdita del professor Volpi; seguirà il rettore dell'Università Cattolica di Milano professor Lorenzo Ornaghi; il carissimo amico Ettore Albertoni che dalla Presidenza del Parlamento della Regione Lombardia tante battaglie ha condotto per il federalismo; doveva essere presente anche Marco Bassani ma purtroppo in questo momento è ammalato quindi non ha potuto partecipare ai lavori, anche lui è stato allievo e collaboratore di Miglio; e poi seguiranno gli interventi degli amici cattedratici con cui collaboriamo da tanto tempo, i professori Luca Antonini e Mario Bertolissi.

La vicenda che vogliamo ricordare non solo quella della stu-

* *Presidente del Consiglio regionale del Veneto*

dioso che si impegnava a livello dottrinario nelle aule universitarie o nelle sedi convegnistiche, Miglio infatti fin dall'inizio ha cercato di far vedere il suo progetto, le sue convinzioni, operando nel più grande isolamento rispetto al potere politico intellettuale e mediatico. Tuttavia ha ricordato lui stesso che dirigeva il gruppo di Milano, tra il 1980 e il 1983 per varare la famosa Grande Riforma, fu il solo a propugnare la priorità del federalismo, gli altri studiosi e i politici a cui si ispirarono lo obbligarono a toglierlo dall'agenda delle cose da proporre.

Le sue idee, seppure isolate nel salotto degli intellettuali, erano un punto di riferimento anche formativo per chi scopriva l'impegno per una politica diversa, sono idee capaci di smuovere una situazione asfittica monopolizzata dai Partiti chiusi, burocratizzati, i quali avevano perso qualsiasi spinta ideale e non erano capaci di proporre programmi di governo più attuali e moderni, adeguati al cambiamento che stavano vivendo.

L'idea che il popolo deve pretendere dall'Istituzione di funzionare per rafforzare lo sviluppo del territorio e le piccole imprese, i valori della famiglia e l'identità locale è sua, nel contesto degli anni '80 è davvero rivoluzionaria.

Miglio comincia ad avanzare la questione settentrionale e a criticare costruttivamente l'assistenzialismo rivolto verso il sud, perciò viene accusato ingiustamente proprio dalla grande stampa del nord di voler screditare il sud del nostro Paese.

Ma Miglio ha solo sollevato una grande verità: gli sprechi, che ammontarono a diversi punti del PIL con le conseguenze che tutti conoscevamo, e allo stesso tempo evidenziava che la società e l'economia del nord correvano, erano le più veloci d'Europa. Miglio fu l'unico tra tutti a rivelare che la stampa tedesca denunciava i timori di trovarsi vicino a un territorio, il nord-padano, che mostrava di diventare da loro fornitore un grande concorrente diretto anche in produzione di grande livello tecnologico.

La possibilità di dare una base politica a questa società ed economia è dunque il federalismo, bisogna superare il centralismo di uno Stato atrofizzato invaso dalle clientele e quindi la capacità di Miglio di analizzare insieme Istituzioni e territorio mette in luce degli aspetti molto importanti: istituzioni efficienti per i territori, per i territori economicamente vivaci, e autonomia forte per alleggerire lo Stato.

Proprio con questa analisi incontra il percorso riformatore di Umberto Bossi e lì acquista una forza di più ancora all'impulso

del cambiamento, così all'impegno di uno studioso con una visione di cambiamento si aggiunge la forza di un'azione politica che pretende di trasformare il Paese, di rompere i vecchi schemi e di rimuovere ogni impedimento per l'innovazione federalista.

Bisogna dire che forse le idee di Miglio erano per dare ai Comuni e con la collaborazione di Giulio Tremonti viene predisposto il "Breviario di Assago" in cui si propone la facoltà di introdurre tributi propri ai Municipi per aiutare le opere pubbliche e prestare i servizi richiesti dai cittadini.

È rilevante nella sua proposta il federalismo forte, capace di semplificare la politica dalla responsabilità di decisioni precise e non disperse in un gioco infinito di scaricabarile, leggi semplici, responsabilità di decisioni uniche, centri di spesa collegati a centri di prelievo, sono gli elementi che avvicinano moltissimo le Istituzioni ai cittadini e li fanno sentire davvero un popolo.

In questo modo non c'è più una politica che decide e un popolo che partecipa ma il dialogo costante tra politica e popolo porta decisioni condivise e un allargamento della democrazia a una sua più sana legittimazione.

L'esplosione della crisi economica di oggi dà ancora più attualità a queste idee, tutti concordano che la fuga delle banche dal territorio, la finanza scellerata sull'economia, la delocalizzazione delle industrie hanno mostrato un modello fallimentare. Possiamo uscire dalla crisi proprio rimettendo le persone, la famiglia, il territorio al centro delle Istituzioni pubbliche.

Mi auguro quindi che in questo convegno si possano tributare i dovuti onori a un valente studioso prestato per una fase alla politica ma soprattutto si possano trarre altri motivi di ispirazione per proseguire l'azione del cambiamento.

Proprio attraverso questa necessità di riconoscere a Miglio il valore delle sue tesi, riconoscere il momento storico in cui queste tesi ritornano di grande attualità, iniziamo i lavori e do la parola al professor Cacciari. Grazie.

INTERVENTI

Trasformazione o tramonto della politica?

MASSIMO CACCIARI*

A me sarebbe piaciuto poter tenere una vera e propria relazione con gli amici e colleghi presenti ma purtroppo uno studioso a cui ero particolarmente legato, Franco Volpi, è mancato e a Padova vi sarà fra breve la commemorazione. È una strana e dolorosa combinazione, perché Franco Volpi fu tra gli studiosi di filosofia che maggiormente apprezzarono e studiarono Gianfranco Miglio, figura nient'affatto isolata nell'ambito anche di tali studi, in particolare a partire da una storica antologia che curò con il suo allievo Pierangelo Schiera all'inizio degli anni '70, che fece conoscere a noi più giovani, praticamente a tutta la mia generazione, l'opera di Carl Schmitt. Da allora cominciò una continua e fecondissima collaborazione; Gianfranco Miglio divenne uno dei punti di riferimento per i filosofi della (allora) nuova generazione: per Volpi e Marramao, per Esposito e Galli, per Duso e Curi. Ornaghi e Bertolissi lo ricordano bene.

Parliamo oggi, insomma, di una figura importantissima per l'intera cultura italiana, al di là di ogni appartenenza partitica, una figura politico-culturale che è stata al centro dei nostri interessi a partire dall'inizio degli anni '70, ben prima cioè delle sue esperienze più "militanti".

Io non avrei parlato del Miglio polemistista etc., avrei parlato del Miglio teorico del federalismo – come poi verrà illustrato dai colleghi presenti –, di quello studioso che, a partire appunto dagli anni che ricordavo, ha tentato prima di tutto di fare igiene linguistica sul termine federalismo. Questo termine, un po' come tutti gli "ismi", vuol dire tutto e niente; le varianti del federalismo sono tante, e Miglio avviò anzitutto proprio un'operazione di igiene linguistica: cosa si intende per federalismo? È un'idea di confederazione, analoga a quella degli stati del sud prima della guerra di secessione? È un'idea invece che presuppone lo stato unitario e,

* *Sindaco del Comune di Venezia*

anzi, ultraunitario, addirittura fondato su connessioni forti di tipo etico, comunitario, organicistico? Si può essere tutti federalisti, e nonostante ciò arrivare alla... guerra civile! Miglio distingueva criticamente, analizzava, perché era uno studioso, uno scienziato della politica e del diritto, non un ideologo e gli studiosi analizzano, sciolgono i "grumi" concettuali e linguistici, non li producono, quelli li lasciano all'ideologia e spesso, ahimè, a coloro che la politica credono di *farla*.

E così potremmo continuare nella sua distinzione rigorosa tra ogni forma di decentramento amministrativo e federalismo, nella sua rivendicazione dei poteri originari e costitutivi dell'ente locale sulla base di una ricostruzione della storia italiana, che insegna inequivocabilmente come la *vita* delle città ne sia il carattere distintivo. Nessuno con più energia di Miglio denunciava, con parole analoghe a quelle di un Calamandrei, i catafalchi amministrativi, le invenzioni istituzionali delle attuali Regioni e Province. E citava Tocqueville, citava Proudhon contro Mazzini, il principio federativo di Proudhon del 1863 nel quale lo studioso francese, così ingiustamente maltrattato da Marx, ricordava come l'Italia è un Paese federale nel suo DNA, per il territorio, per i costumi, per la storia. Ma si tratta di un federalismo delle città, degli Enti locali; tutto il resto, diceva Miglio, avrebbe dovuto essere eliminato o profondamente, radicalmente trasformato (macro-regioni, ecc).

Non è facile "trattare" Miglio. Impossibile piegarlo ad una "parte". E proprio perché con il suo pensiero tutti debbono fare i conti. Certo, Miglio non apparteneva al "filosofumo", e le sue idee voleva metterle alla prova. *Sperimentava*, per così dire, la loro effettualità, con indomabile passione. Ma organizzazioni e partiti erano per lui "armi leggere", strumenti, semplici mezzi, non certo sette o chiese. Si provano, e quando non funzionano si lasciano. Massimo rigore teorico, massima lucidità strategica e insieme massima spregiudicatezza tattica. Questa era l'idea di Miglio sulla forma-partito, un'idea "disincantata", caratteristica del suo realismo politico *Illusionsfrei*.

Ma il punto fondamentale, che avrei voluto discutere con voi, che era al centro di una discussione che abbiamo avuto con Ornaghi subito dopo la scomparsa di Miglio proprio alla Cattolica di Milano, riguarda il quadro teorico generale della sua indagine: da un lato, egli collocava l'idea federalista in un processo di esaurimento della forma Stato tradizionale, dello Sta-

to Nazione (contraddizione in termini, poiché lo Stato elimina le "nationes"!); il federalismo di Miglio si colloca oltre lo Stato. Ricordo che all'inizio degli anni '80 organizzammo come Istituto Gramsci, diretto da Curi, un interessantissimo Seminario intitolato appunto "Oltre lo Stato", che partiva da Schmitt, e con la relazione fondamentale di Miglio. Sono passati quasi trent'anni, e la ricerca teorica è ancora lì! Il federalismo si colloca, cioè, nella prospettiva di un superamento della prassi, dell'agire politico orientato esplicitamente alla sovranità statale, alla sua "conquista", e intende operare tale superamento attraverso il pieno riconoscimento del principio che la sovranità può essere divisa. Esistono forme distinte di sovranità, che trovano in se stesse la propria legittimazione e che si accordano tra loro sulla base di patti-contratti. L'opposto, come si capisce facilmente, di ogni decentramento.

Ma perché è necessario pensare oltre allo Stato? Questo è il punto fondamentale.

Miglio, in modo totalmente disincantato, assume la prospettiva della secolarizzazione. Ornaghi, in un saggio recente che fa da prefazione a un libro giovanile di Miglio, sottolinea questo aspetto; Miglio non pensa assolutamente in modo reazionario, il processo di secolarizzazione è per lui un processo ormai inevitabile ed esso implica che il concetto di *bene comune* si è trasformato sempre più nel bene della conservazione della sovranità dello Stato; questo è il bene che lo Stato persegue.

Il *bonum* che lo Stato persegue è la propria conservazione, la conservazione di sé, processo assolutamente analogo a quello per cui il *bonum* dell'individuo è divenuto il proprio individuale benessere, benessere di tipo essenzialmente economico. Si tratta di processi assolutamente paralleli e inseparabili, che compongono quello che malamente chiamiamo processo di secolarizzazione.

Ma questo processo per Miglio, esattamente come per Schmitt, è giunto al suo compimento; questo processo di neutralizzazione della politica, questo processo di riduzione della politica amministrativo-economico, giungono oggi al loro compimento.

Qui Miglio è "profetico". Egli reagisce ante-litteram alle ideologie liberiste che domineranno tra anni '80 e '90, gli anni del "metti l'Economico al comando", "il Politico è meramente burocrazia e impedimento" ecc. ecc. Miglio denuncia tutta la "misericordia" teorica di questa "neutralizzazione", di questa riduzione di ogni "scam-

bio" a contratto, di ogni diritto pubblico a privato. Il federalismo era per lui la risposta *politica* alla crisi della forma-Stato.

Oltre lo Stato non siamo "condannati" alla "dissipatio" anarco-movimentista o agli appetiti dell' homo oeconomicus-consumans, come predicano statalisti-centralisti. Nessun destino ce lo detta. Oltre lo Stato possiamo pensare ad una società federalisticamente organizzata sulla base della divisibilità "originaria" del potere e sul principio di sussidiarietà coerentemente e generalmente applicato. Miglio era il primo ad esaltare le performances dello Stato moderno come grande prodotto dello spirito europeo, ma, ad un tempo, e proprio per questo, ne coglieva il compimento (che non significa affatto fallimento). Da questa crisi non si esce, per lui, con "romantiche" politiche comunitarie, né resistendo sul "meridiano" dello Stato, né abdicando alla politica con "scatenati" liberismi. L'esplosione del processo di globalizzazione, prima, e la grande crisi di questi anni, poi, hanno *inverato* la diagnosi di Miglio: la potenza dell'Economico *produce* crisi cicliche sempre più difficilmente governabili, e, d'altra parte, la forma-Stato nazionale, "territorializzato", non potrà mai esprimere un governo all'altezza dei conflitti di ogni genere che la globalizzazione genera per sua stessa natura. (Nessuno come Miglio rideva delle promesse di "pace perpetua", che sono proprie della ideologia di scienza e tecnica malamente intese).

L'organizzazione federalistica, l'articolazione diversa della sovranità, la suddivisione della sovranità sulla base di competenze fondate su legittimazioni originarie, costituivano per Miglio la speranza di una nuova forma politica oltre la forma politica dello Stato Nazione.

Dove stava la contraddizione, sulla quale infinite volte discutemmo insieme, e lo ricordo con enorme nostalgia? Da un lato il principio federalistico di Miglio nasceva da queste istanze, che erano il prodotto di tutta una ricostruzione della storia europea, della cultura europea, e lo studioso Miglio si colloca a questa altezza, all'altezza degli Schmitt, dei Weber, con tutta la sua carica anti-romantica, anti-utopistica; ma, dall'altro, il suo federalismo avrebbe dovuto funzionare in chiave totalmente pattizia, come il prodotto di un *calcolemus*, come, cioè, un "effetto" proprio della stessa secolarizzazione. In altri termini, come è possibile rispondere alla sfida "globale" della riduzione del Politico a tecnico-amministrativo con il principio federalistico, se questo viene declinato in termini puramente pattizi e, cioè, secondo la

forma privata del contratto, dove al posto degli individui stanno i diversi "ordini" dell'organizzazione statale, enti locali, regioni, amministrazioni centrali? Certo, Miglio sapeva benissimo che con le attuali diciotto regioni non costruisci nessun patto. Ancor più sapeva, con i collaboratori del Gruppo Milano, che non c'è federalismo senza nuovo Parlamento e nuovo Governo. Altro che le riformette-tampone, il federalismo all'Arlecchino di quest'inizio Millennio!

E tuttavia il disegno federalista di Miglio manteneva un'irrisolta tensione tra i principi alla base delle filosofie dei Tocqueville e dei Proudhon, che non possono prescindere da una dimensione comunitaria di ethos e "amicizia"; e la sobria, dura "legge" della secolarizzazione, che riduce ogni "comunicazione" a "informazione" e ogni scambio a contratto. Io credo che Miglio avvertisse questa irrisolta tensione ma fosse, letteralmente, *disperato* intorno alla possibilità del suo superamento. Ma un federalismo "macchina" non è una contraddizione in termini? Ma chi pensa in grande può forse pensare senza contraddizioni?

Federalismo 'interno' e federalismo 'intercomunitario' nello sviluppo della teoria politica di Gianfranco Miglio

LORENZO ORNAGHI*

Premessa

Il titolo che ho scelto per questa relazione può risultare troppo denso, e magari un po' criptico. Gli elementi che lo compongono sono tre: federalismo interno, federalismo intercomunitario, sviluppo della teoria politica di Miglio. Allo scopo di cercare di chiarire subito il titolo e il senso della mia relazione, mi soffermo brevemente su ciascuno di questi elementi.

Il federalismo interno è probabilmente l'aspetto che può essere inteso con maggiore immediatezza: esso indica infatti il federalismo *dentro* una sintesi politica, ossia – per restare alla sintesi politica che dagli albori dell'età moderna signoreggia la storia dell'Europa, prima, e, poi, del mondo intero – dentro lo Stato. Proprio perché lo Stato, più di altre sintesi politiche che lo hanno preceduto, tende all'unità (o al 'mito' dell'unità) verticizzandosi e centralizzandosi, il federalismo interno rappresenta, per Miglio, soprattutto il limite al potere assoluto dello Stato e l'argine più solido nei confronti delle sue ricorrenti invasioni nei campi dell'economia e della società.

Un'articolazione federalista dello Stato moderno, però, non è l'unica specificazione del federalismo. Esiste anche – più complesso da definire, e tuttavia affiorante di continuo nelle vicende storiche pur in differenti forme – il federalismo intercomunitario. Benché Gianfranco Miglio sentisse il termine 'comunità' come usurato e facilmente ideologizzabile (per questo motivo preferì tenere sempre ferma la definizione di comunità formulata da Ferdinand Tönnies, in contrapposizione a quella di società), egli riteneva appropriato il termine 'intercomunitario'. È un termine già presente nella sua tesi di laurea. Lo riprende, lo spiega e lo utilizza a più riprese nel suo primo volume, scritto all'età di ven-

* Rettore Università Cattolica di Milano

tiquattro anni nel 1942 e ristampato in queste settimane da Aragno¹. Miglio – formatosi alla scuola del grande giurista Giorgio Balladore Pallieri – prende a prestito il termine dagli storici del diritto e, in particolare, dall’opera di Bruno Paradisi. Ma ‘intercomunitario’ – come Miglio stesso chiarirà a conclusione della sua carriera accademica, durante i seminari di «Politica e relazioni internazionali» – non equivale a ‘internazionale’: le comunità e la loro rete di relazioni possono essere interne alla nazione, o invece scavalcarla e sovrastarla.

Infine – ultimo elemento del titolo – ripercorrere seppur a grandi linee lo svolgimento della teoria politica di Miglio permette di constatare non solo in quale modo il tema del federalismo sia già ben delineato nel giovane Miglio, ma anche come e perché l’approfondimento di un tale tema costituisca uno dei principali fattori di spinta e innovazione della teoria politica migliana. Dell’itinerario del federalismo di Miglio – quale percorso di studi del tutto particolare e originale – indicherò nella mia relazione tre periodi fondamentali.

Ma, innanzitutto, percorso verso quali mete e attorno a quali grandi temi? Massimo Cacciari, con il suo intervento, ne ha già indicato con precisione uno: lo Stato. Sin dai primi lavori di Miglio, lo Stato è certamente – insieme con la politica e la conoscenza scientifica di quest’ultima – il pilastro della ricerca migliana, anche se Miglio stesso, nella fase ultima dei suoi studi, cominciò non solo a prendere le distanze dalle rappresentazioni e dai modelli ormai più consolidati di Stato, ma anche a problematizzarne (e forse a relativizzarne) il ruolo storico. Lo Stato, creatura specifica dell’Europa, è lo Stato ‘moderno’. Inconfondibile rispetto alle sintesi politiche precedenti e con ogni probabilità irripetibile proprio in forza dei suoi elementi genetici, esso cresce con la ‘modernità’ dell’Europa. Al tempo stesso produce, e da una posizione non certamente di second’ordine, tale modernità. Nella parabola dello Stato moderno – ecco un altro grande tema della ricerca di Miglio – il federalismo non risulta affatto una forma di ‘anti-politica’, bensì incarna – ‘politicamente’, appunto – la ten-

¹ Cfr. G. MIGLIO, *La controversia sui limiti del commercio neutrale fra Giovanni Maria Lampredi e Ferdinando Galiani. Ricerche sulla genesi dell’indirizzo positivo nella scienza del diritto delle genti*, Nino Aragno, Torino 2009.

denza sempre viva nella storia europea a contrastare e superare ogni forma di 'Stato assoluto'. In connessione diretta con questa tendenza, inoltre, Miglio ha attribuito grandissima rilevanza al tema del territorio, definendolo e considerandolo in rapporto ai valori, agli interessi e alla storia della comunità che da tempo insiste su di esso, fino a identificarsene o a sentirlo come suo.

1. La giovanile esperienza del «Cisalpino»

L'itinerario federalista di Miglio incomincia molto presto. A spiegarne le ragioni e le prime modalità è l'autore stesso. Lo fa in quelle belle pagine delle *Considerazioni retrospettive*, che egli antepone alla raccolta dei suoi scritti scientifici del 1988: *Le regolarità della politica*. Queste pagine di autobiografia intellettuale, accademico-scientifica e anche in qualche passaggio del tutto personale, proprio perché scritte di getto e in maniera molto sincera spiegano l'origine del giovanile interesse dello studioso comasco per il federalismo. Scrive Miglio: «Nell'aderire alla restaurazione post-bellica dell'ordinamento rappresentativo-elettivo in Italia, mi ero particolarmente interessato alla questione delle "libertà locali"; anzi, durante la resistenza clandestina, avevo aderito al movimento dei federalisti 'interni', fondato da cattolici lombardi, e che poi si espresse nel "*Cisalpino*". La proposta di dare allo Stato nazionale un assetto 'federale', era quanto di più ragionevole si potesse concepire, e, se fosse stata accolta, la maggior parte dei problemi che angustiano oggi gli Italiani, non esisterebbe. Alla Costituente prevalsero invece il modello unitario, e la convinzione che sarebbe stato sufficiente adottare per lo Stato una struttura "regionale". In mancanza di meglio (sospinto da un forte attaccamento alla terra lombarda, e dalla approfondita conoscenza della tradizione anti-statalista e 'localistica' di stampo cattolico), mi schierai con i "regionalisti", cercando di spiegare le carenze e le contraddizioni irrisolte del Titolo V della Carta, e di chiarire con quali accorgimenti, politici e giuridici, si sarebbe potuto far funzionare questa parte del nuovo ordinamento»². Poco dopo, significativamente aggiunge di essersi reso conto «che la

² G. MIGLIO, *Considerazioni retrospettive*, in G. MIGLIO, *Le regolarità della politica. Scritti scelti raccolti e pubblicati dagli allievi*, 2 voll., Giuffrè, Milano 1988, p. XXXIX.

“amministrazione” non era affatto la parte subordinata, secondaria e servente, rispetto ai ‘rami alti’, dell’ordinamento: era, al contrario, il campo dove si giocava l’effettuale partita del potere, e dove miti come quelli della “libertà locale” e dei cittadini che si “autogovernano”, erano destinati a rimanere stritolati»³.

La rivista «Cisalpino» è oggi quasi del tutto dimenticata⁴. La sua vita fu brevissima: si consuma tra l’aprile e il dicembre del 1945. Direttore è Tommaso Zerbi, poi membro della Costituente, parlamentare, uomo di governo, e già allora docente all’Università Cattolica del Sacro Cuore. Chi leggesse oggi gli articoli del «Cisalpino» vi troverebbe convinzioni e tesi che non infondatamente potrebbero apparire ‘proto-leghiste’. O, meglio, quando venissero interpretate alla luce dell’esistenza di una specifica ‘cultura politica’ lombarda, le posizioni del gruppo del «Cisalpino» risulterebbero non solo testimonianza di una tradizione mai spentasi completamente, ma anche una sorta di incunabolo del federalismo politico che si ripresenta dagli anni Ottanta in poi. Bastino alcuni titoli di articoli apparsi sulla rivista: *Il superamento della Patria romantico-nazionalista, Federalismo e lavoro, Verso sintesi politiche nuove?, I “Cisalpini” non sono dei razzisti*.

I giovani collaboratori della rivista, in buona parte aderenti alla DC lombarda anche se con posizioni eterodosse, nei loro articoli delineano un federalismo che, se resta fieramente anti-statalista nelle sue premesse, è in realtà orientato soprattutto a dar vita a una nuova e diversa «sintesi politica». La volontà di costruire istituzioni, che rendano la politica il più possibile corrispondente e funzionale all’economia, sorregge un tale federalismo. Di cui il cantone, anziché la vecchia regione dello Stato unitario, è l’architrave.

Tommaso Zerbi, in un articolo intitolato significativamente *Cantoni, non Regioni* e apparso sul primo numero della rivista, scrive: «[I]a regione è un’unità con sicuro fondamento nella storia e nelle tradizioni – sottolineano i regionalisti. Ma siffatta affermazione – almeno per la Valpadana – è un ritrito luogo comune,

³ Ivi, pp. XXXIX-XL.

⁴ Ho cercato di riportarla alla nostra memoria, mostrandone interesse e attualità, con la relazione «*Il Cisalpino: un modello e una scuola lombarda di federalismo*», svolta in occasione del Convegno «Milano tra ricostruzione e globalizzazione. Dalle carte dell’archivio di Piero Bassetti», che si è tenuto a Milano il 16-17 dicembre 2008. La relazione verrà pubblicata negli atti del Convegno stesso.

senz'alcun fondamento né storico, né geofisico, né economico. [...] In realtà la ripartizione dell'Italia nelle attuali 18 regioni venne proposta da Pietro Maestri – l'ostaggio delle cinque giornate – e fu accolta per la prima volta nelle pubblicazioni ufficiali del regno solo nel 1863: conta meno di un secolo; un'inerzia per un popolo che vanta millenni di storia. Noi siamo nettamente contrari al regionalismo "storico". Esso segnerebbe un regresso nella nostra educazione politica, perché riattizzerebbe fatalmente residui motivi campanilistici più di quanto riuscirebbe a addestrare le nostre masse alla responsabilità dell'autogoverno, ossia alla vera democrazia»⁵. Il modello a cui il «Cisalpino» guarda è invece quello cantonale. E i suoi collaboratori già propongono una suddivisione del territorio nazionale in cinque o sei grandi cantoni, in grado – ecco l'altro tema che, anni dopo, si rivelerà fondamentale nella riflessione migliana – di rappresentare e governare ampie aree territoriali, raccolte attorno a interessi omogenei. Una tale articolazione federale, se da un lato può bloccare e invertire i processi di crescente dilatazione della burocrazia parassitaria e del clientelismo, dall'altro corrisponde alla necessità di garantire e promuovere il più possibile le libertà locali e, in particolare, la libera iniziativa economica.

Una seconda citazione può chiarire ulteriormente quali siano stati l'orizzonte ideale e il programma politico-costituzionale del «Cisalpino». Nell'articolo *Perché siamo Repubblicani e Federalisti* del 12 agosto 1945, sempre Zerbi così argomenta: «[i]l nostro ideale repubblicano è invece gran cosa in quanto vuol essere superamento integrale della struttura politica che grava da ottant'anni sul nostro Paese, in quanto vuol essere attuazione rimeditata, aggiornata e razionalizzata di quella stessa comunità politica federativa cui aspirarono i più puri campioni del nostro primo risorgimento. La democrazia vera, ossia il consapevole autogoverno del popolo, non è praticamente attuabile in Italia se non nel quadro di collegamenti federali di vasti spazi geografici, omogenei dal punto di vista etnico ed economico ed autonomi non soltanto sul piano strettamente amministrativo, ma pur anche su certi problemi politici»⁶.

Della sua giovanile adesione e collaborazione alla rivista, Mi-

⁵T. ZERBI, *Cantoni, non regioni*, in «Il Cisalpino», I (1945), n. 1, 27 aprile, p. 1.

⁶T. ZERBI, *Perché siamo Repubblicani e Federalisti*, in «Il Cisalpino», I (1945), n. 5, 12 agosto, p. 1.

glio conservò alcune idee forti, che riprese e sviluppò in anni successivi. Una l'ho già anticipata, ed è quella delle 'macro-regioni', sulla quale egli tornerà dalla fine degli anni Sessanta in poi. La seconda idea riguarda la crescente importanza e necessità della corrispondenza funzionale tra istituzioni politiche e sistema economico-produttivo, pena altrimenti la dilatazione irrefrenabile del clientelismo, insieme con la moltiplicazione patologica delle rendite politiche. Il terzo convincimento, che resterà saldo in tutta la successiva ricerca migliana, è quello della crescente inadeguatezza delle regioni, così come erano state disegnate da Pietro Maestri e Cesare Correnti.

Nondimeno, rispetto a uno Stato sempre più accentrato e accentratore, le regioni potevano rappresentare un male minore. «In mancanza di meglio» – come egli scrisse nelle *Considerazioni retrospettive*, in un passaggio che ho ricordato all'inizio – Miglio continua a far parte del gruppo dei regionalisti. Un gruppo dapprima ristretto, e poi, dalla fine degli anni Sessanta in avanti, sempre più folto. Anche dentro questo esercito che rapidamente si ingrossava, tuttavia, Miglio mantenne una posizione critica e indipendente, mai gregaria.

2. Il regionalismo, in mancanza di meglio

Gli anni che precedono l'attuazione dell'ordinamento regionale, disegnato dalla Costituzione repubblicana, sono accompagnati e quasi preparati, a Milano, da due neonate istituzioni: l'ISAP (Istituto per la scienza dell'amministrazione pubblica) e la FISA (Fondazione italiana per la storia amministrativa), di cui Miglio assume la direzione dopo essersi staccato dalla prima. Lo studioso comasco intreccia sempre più il suo interesse per la regione, come governo e rappresentanza di un territorio, con quello per l'amministrazione, ossia per quel campo dove a suo giudizio si era storicamente giocata e ancora si giocava «l'effettuale partita del potere». Nei confronti sia dell'idea di regione (e della sua ormai incombente realtà), sia del ruolo dell'amministrazione (e della concretezza, o – per dir così – della 'materialità' di quest'ultima) non tanto come strumento privilegiato di una politica ideale, quanto e soprattutto come esercizio e produzione di attività politica, il regionalismo di Gianfranco Miglio si divaricò da quello dell'amico, collaboratore e poi anche antagonista

intellettuale, Feliciano Benvenuti. Come Miglio più volte si trovò ironicamente a osservare, il regionalismo di Benvenuti e dei suoi allievi era troppo simile a un sistema di scatole cinesi, che, moltiplicando organi e procedure, e (soprattutto) dilatando il ceto politico regionale come mera articolazione di quello nazionale, avrebbe finito con il replicare tutti i vizi del centralismo statale.

Per Miglio, più che l'apparente simmetria dell'involucro istituzionale delle regioni, era da perseguire un nuovo nesso tra le istituzioni regionali e l'effettiva capacità di governo-rappresentanza del territorio. Proprio a questo punto ritorna il tema della 'pluri-regione', che già era affiorato sulle pagine del «Cisalpino». Pur accettando la realtà politico-istituzionale delle regioni nei termini in cui esse cominciano a venire attuate e ad operare, Miglio è sempre più persuaso che il loro futuro debba essere pensato e organizzato immaginando aree territoriali più vaste ed economicamente più omogenee, in grado di scavalcare le artificiose delimitazioni ottocentesche imposte da Maestri. Il regionalismo di Miglio comincia a spostarsi rapidamente verso un federalismo incentrato sulle macro-regioni, e insieme con esse – conta ricordarlo – sulle grandi metropoli⁷. L'idea di macro-regione (della Padania, in particolare, sulla quale si appunteranno gli strali e talvolta le grevi ironie dei primi oppositori) possiede una sua 'materialità'. Una macro-regione va infatti individuata in base ai suoi interessi e alle sue forze sociali; va soprattutto considerata in rapporto non solo alla realtà attuale, ma anche alle potenzialità del suo complesso economico-produttivo. Perché però una macro-regione possa davvero essere riconosciuta come tale, diventando l'elemento fondante e costitutivo di un sistema federale, è indispensabile che essa riesca a disporre di un proprio ceto politico. Un ceto politico (l'attenzione di Miglio era sempre stata attratta, nella scia di Rudolf von Gneist, dal tipo storico di *self-government* inglese) che, non considerando la propria posizione come gradino basso della struttura scalare del potere statale, eserciti realmente una riconoscibile e affidabile funzione di governo del territorio.

Nel progettare quali istituzioni politiche siano più adatte non

⁷ A tale riguardo si veda in particolare il saggio di G. MIGLIO, *Nota sulla 'struttura megalopoli'*, in *Ricominciare dalla montagna. Tre Rapporti sul governo dell'area alpina nell'avanzata età industriale*, Giuffrè, Milano 1978, pp. 109-116 (ora anche in G. MIGLIO, *Le regolarità della politica*, cit., vol. II, pp. 699-709).

solo al governo, ma anche alla rappresentanza del territorio *dentro* e, al tempo stesso, *oltre* lo Stato, Miglio ricorre con dovizia e competenza al patrimonio accumulato in anni di ricerche comparate (e 'tipologiche') sulle istituzioni dello Stato moderno, sui sistemi cetuali prima della Rivoluzione francese e sulle costituzioni scritte dalla Rivoluzione in poi, sull'amministrazione. È un 'progettista' ardito, non di rado spericolato. Del tutto consapevole, però, che, ben più del disegno razionale e armonico immaginato e tratteggiato dalla testa e dalle mani di qualche intelligenza singolare, ciò che nelle istituzioni maggiormente conta è la capacità di durata, e che questa – non sempre, anche se il più delle volte – dipende dalla loro affidabilità quale strumento di soddisfacimento non solo di bisogni e aspettative attuali, ma anche di tutte le necessità che una comunità pensa o teme potranno più o meno improvvisamente sorgere nel futuro. E una tale affidabilità (quella effettiva, insieme con quella percepita o reputata da chi è rappresentato e governato), se pure riposa anche sulla bontà del disegno originario, non può mai prescindere dalle qualità positive o dai vizi di coloro che per il tramite delle istituzioni esercitano il potere e, personificandole, contribuiscono in modo essenziale a prostrarne o invece renderne più precaria e breve la vita.

Il tema delle 'istituzioni' è centrale in Miglio, non meno di quanto lo sia stato il suo continuo assillo di studioso a considerare la 'classe politica' (e, all'interno di questa, l' 'équipe di governo') nella fisicità dei componenti e nella materialità delle posizioni di potere da mantenere o conquistare. Bisognerebbe davvero riconsiderare l'importanza di un tale tema nello sviluppo della teoria politica migliana, così da comprendere a fondo non solo quanto la 'storia delle istituzioni' si sia intrecciata (nella produzione scientifica e nell'insegnamento) con la 'storia delle dottrine politiche' e la 'scienza politica', ma anche in qual modo essa contrassegni potentemente (e inimitabilmente, rispetto ai correnti progetti di riforme costituzionali) il cosiddetto 'costituzionalismo' di Gianfranco Miglio. Nella seconda fase del suo federalismo, tuttavia, l'interesse per le istituzioni politiche è soprattutto attratto dalle loro funzioni rispetto al mercato e al sistema economico. A partire dalla realtà del caso italiano, incomincia così a emergere già con piena evidenza la questione della 'corrispondenza funzionale' tra politica ed economia: una corrispondenza storicamente mutevole, perché contraddistinta e scandita dall'alternata vicenda della relazione che originariamente

lega l'«obbligazione politica» al «contratto-scambio» e, conseguentemente, del differente rapporto con cui la prima area si proporziona all'altra, limitandosi o invece estendendosi e invadendola.

Se si volesse definire l'arco temporale di questo secondo periodo del federalismo di Miglio, il termine *a quo* potrebbe essere rappresentato dalla celeberrima e contestatissima prolusione dell'anno accademico, pronunciata l'8 dicembre 1964 all'Università Cattolica del Sacro Cuore⁸, mentre il termine *ad quem* va collocato poco più di dieci anni dopo, nel 1976, quando egli riesce a farsi pubblicare sulla principale rivista politologica italiana il saggio *Le trasformazioni dell'attuale sistema economico*⁹ (un saggio piuttosto eccentrico rispetto ai contenuti e agli stili, già allora quasi compiutamente affermatosi, della scienza politica accademica). Nella Prolusione, intitolata *Le trasformazioni dell'attuale regime politico*, Miglio registra la folla di segnali che, a suo giudizio, preavvertono dell'imminente e inevitabile tracollo della classe politica democristiana quale perno dell'intero sistema politico-partitico, osservando nel contempo i cambiamenti piccoli e grandi delle istituzioni politiche dello Stato di diritto: l'ultimo quarto del secolo ventesimo – questa la sua considerazione conclusiva – sarebbe stato ovunque contrassegnato dalla costituzione di «oligarchie senza eguali per stabilità ed estensione di dominio»¹⁰.

Nel saggio del 1976, l'attenzione di Miglio si concentra invece su ciò che sembra irresistibilmente spingere l'Italia verso forme di un sistema politico-economico che, burocratizzato e parassitario, è sempre più simile ai regimi collettivistici del blocco comuni-

⁸ G. MIGLIO, *Le trasformazioni dell'attuale regime politico*, in «Jus», XVI (1965), pp. 30-49, ora in *Le regolarità della politica*, cit., vol. II, pp. 447-474. La Prolusione (con la previsione, parzialmente erronea rispetto ai tempi della sua realizzazione) provocò a Miglio la perenne inimicizia di qualche leader democristiano e destò più di un malumore anche in ambienti ecclesiastici: quanto questo evento abbia pesato sulla successiva, crescente diffidenza nei confronti delle posizioni scientifico-culturali, prima, e, poi, politiche di Gianfranco Miglio, è parte di una significativa storia tutta da scrivere. Può purtroppo capitare ancora che, come in una ponderosa monografia recente, si persista nell'imputare a Miglio di aver propugnato «la concezione amorale della politica come tecnica».

⁹ G. MIGLIO, *Le trasformazioni dell'attuale sistema economico*, in «Rivista italiana di scienza politica», VI (1976), pp. 213-241, ora in *Le regolarità della politica*, cit., vol. II, pp. 609-646. In quel torno di tempo Miglio era ancora professore ordinario di Storia delle dottrine politiche: il suo passaggio alla cattedra di Scienza della politica avverrà, tra il mugugno di qualche politologo, pochissimi anni dopo.

¹⁰ Cfr. G. MIGLIO, *Le trasformazioni dell'attuale regime politico*, cit., p. 467.

sta. Lo Stato-Moloch, nella sua versione sovietica, non è soltanto o semplicemente una scheggia impazzita dello sviluppo ultimo delle sintesi statali; così come le tentazioni del totalitarismo non sono ignote o estranee allo Stato moderno. D'altro canto, se le burocratizzate oligarchie – il cui progressivo consolidarsi, anche in Italia, Miglio aveva già profilato nella Prolusione del 1976 – vengono a costituire un ulteriore punto di convergenza tra i regimi dell'Ovest e quelli dell'Est, ciò che soprattutto colpisce l'interesse di Miglio è il vertiginoso infittirsi, nell'area sempre più stagnante fra Stato e mercato, della rete di rendite politiche¹¹ e dei rapporti clientelari. Proprio qui si manifesta la causa di quella che allo studioso sembrerà la preoccupante patologia del nostro sistema politico-economico: vale a dire, la pericolosa sproporzione fra coloro che aspirano a rendite o posizioni politiche e l'effettiva 'sostenibilità' di tali posti e rendite, con l'inevitabile conseguenza di un crescente drenaggio, attraverso le tante manichette statali, delle risorse di mercato necessarie a sostenere (o almeno puntellare) l'incontenibile espansione dell'area politica.

Accanto alla necessità 'politico-costituzionale' del federalismo, comincia così a configurarsi l'urgenza del federalismo 'economico', quale difesa della libertà d'iniziativa nel campo del contratto-scambio. L'una e l'altra, a Miglio, appariranno tanto più rilevanti, quanto più si andrà estendendo e potenziando la dimensione internazionale dentro le dinamiche della politica e dell'economia contemporanea.

3. Il modello anseatico

Il terzo e più noto periodo del federalismo di Miglio¹² si rivela, dispiegando larghi effetti anche sui mezzi di comunicazione, quando egli si accosta rapidamente (e, a giudizio di qualcuno,

¹¹ Per l'importanza delle rendite nella teoria migliana, rinvio al mio intervento in occasione del Convegno che, promosso a Villa Olmo, il 6 dicembre 2001, dall'Associazione Piccole e Medie Industrie della Provincia di Como, si tenne in omaggio a Gianfranco Miglio a pochi mesi dalla sua morte: cfr. *Oltre la rendita politica: la vocazione originaria dell'impresa*, in AA. Vv., *Stato e Mercato. Partner o antagonisti?*, s.e., s.l. 2002, pp. 34-41.

¹² Si veda, in particolare, il numero speciale *Gianfranco Miglio: gli articoli*, di «Quaderni padani», XII (2006), 64-65, con la *Bibliografia delle opere di Gianfranco Miglio (dal 1988 al 2001)*, pp. 92-94.

inopinatamente) al movimento della Lega Nord e ne diventa in breve tempo uno dei protagonisti.

I principali aspetti del federalismo, già espliciti nelle due fasi precedenti, ora si chiariscono ulteriormente e, coordinandosi l'uno con l'altro, vengono quasi a comporre un 'sistema'. Una prima serie di questi aspetti è relativa, ancora una volta, al federalismo interno. Agli inizi degli anni Ottanta, Gianfranco Miglio – insieme con il «Gruppo di Milano» – aveva già posto mano al disegno di una riforma 'politico-costituzionale'¹³. Una riforma complessiva e complessa, illuminata e anche – verrebbe oggi da aggiungere – un po' illuministicamente utopica, considerata la realtà del Paese. Il progetto di riforma si sviluppava assecondando la propria ferrea *ratio* interna. E Miglio era ben consapevole – come, del resto, continuamente e amichevolmente gli obiettava Nicola Matteucci – che una tale riforma era troppo simile a una sorta di 'rivoluzione', e che, proprio per questo motivo, essa abbisognava non solo di un 'potere costituente', ma anche e soprattutto di un diverso ceto politico da cui questo potere costituente potesse essere personificato. Dal suo ideatore, il progetto venne anticipato a qualcuno dei leader politici del momento, oltre che ai loro più stretti aiutanti intellettuali. Oggi, però, più dei possibili effetti che tali contatti e colloqui ebbero sui successivi dibattiti politici e parlamentari, conta forse rilevare che quel disegno di riforma costituisce un prezioso serbatoio a cui tuttora attingere, un impareggiabile deposito di quelle conoscenze delle istituzioni e dei meccanismi costituzionali, che Miglio aveva accumulato nell'arco di decenni.

Nello stendere il progetto, lo studioso comasco si avvede ulteriormente che il progressivo svilimento del sistema politico-istituzionale italiano altro non è se non il riflesso ingigantito, anche se inquietante, delle trasformazioni della moderna sintesi statale e dell'inarrestabile conclusione a cui è ormai da tempo avviato lo Stato. In questa prospettiva, il federalismo interno va allora inteso come un *altro modo* dello Stato moderno e delle sue principali istituzioni di governo, rappresentanza, amministrazione. È un modo non troppo differente dalla comunità politica, a

¹³ Il progetto di riforma è esposto nei due tomi di illustrazione dei risultati e delle proposte della ricerca, diretta da Miglio: «Gruppo di Milano», *Verso una nuova Costituzione*, Giuffrè, Milano 1983. Contestuale è la pubblicazione di G. MIGLIO, *Una Repubblica migliore per gli Italiani (Verso una nuova Costituzione)*, Giuffrè, Milano 1983.

cui Johannes Althusius aveva dedicato la sua riflessione agli inizi del Seicento: una comunità politica articolata in consociazioni, costruita su *foedera*, vivente di quello che oggi chiameremmo il principio di sussidiarietà.

Ma il punto in cui le trasformazioni della moderna sintesi statale sembrano approssimarsi celermente alla loro inevitabile conclusione, non per caso coincide con quello di un'integrazione non più soltanto economica, ma anche e soprattutto politico-istituzionale, dell'Europa. Il federalismo intercomunitario, possibile anche dentro uno Stato-nazione, diventa per Miglio l'unica, realistica possibilità di un'Europa politicamente 'una', perché non frammentata. Egli tiene ancora una volta ben ferma la sua convinzione sul fatto che una nuova sintesi politica – nella fattispecie, quella europea – non può che nascere da un rapporto di 'inclusione-esclusione', dalla presenza di un nemico. Anzi, a suo giudizio, ogni ipotesi di giungere a una qualche forma di Europa (autenticamente) politica è falsificata in partenza dalla 'regolarità' storica per cui le comunità politiche, geneticamente sorte come tali mediante il conflitto dell'una con l'altra, non riescono mai a comporsi in una superiore unità politica. Ai pur differenti tipi di Stati-nazione dell'Europa, il precedente delle città-stato dell'antica Grecia avrebbe dovuto consigliare, secondo Miglio, una realistica prudenza. Per l'Europa era possibile solamente un federalismo intercomunitario, inteso e realizzato come un federalismo di popoli. E il suo collante più solido – di nuovo qui ritorna la lezione di Althusius, insieme con l'esperienza storica della Lega anseatica – non può che essere economico-mercantile.

Rispetto al processo di integrazione politico-costituzionale europeo, nei termini in cui i maggiori Stati e frazioni ristrette dei ceti politici nazionali lo stanno perseguendo e realizzando, lo scetticismo di Miglio è totale. E lo è, ancora una volta, non solo sulla base delle 'regolarità' della storia e della politica, ma anche e soprattutto in difesa di una forma di convivenza stabilmente organizzata tra i popoli europei, la quale sia davvero rispettosa dei diritti e delle concrete libertà – i cui archetipi già si trovano negli *iura et libertates* dell'età medioevale – di individui e popoli.

4. Una breve conclusione

Proprio perché il federalismo – quello interno e quello, ben

più complesso, intercomunitario – non si identifica con l'ingegneristico aggiustamento delle istituzioni statali, né si esaurisce con l'inutile tentativo di rallentare il declino dello Stato moderno, la sua natura genuinamente politica è ciò che a Miglio maggiormente interessa. Ha del tutto ragione Massimo Cacciari: per Miglio, il federalismo è la forma 'forte' della politica, forse l'unica forma forte oggi possibile, anche (e proprio) perché i suoi contenuti sono altamente 'istituzionali'. Esso consente di recuperare ciò che, magari sotterraneamente, è sempre stato presente nella storia dell'Europa; nel medesimo tempo, definisce quella 'visione' sull'immediato futuro che è necessaria per capire e orientare – nei limiti, almeno, delle umane possibilità – i cambiamenti in corso.

In questo senso, risulta difficile e poco utile tracciare una linea netta (o addirittura produrre una separazione) tra le concezioni federalistiche, che in Miglio sono derivate dai suoi studi più giovanili e dalle sue ultime ricerche, e quelle prospettive di 'federalismi', divenute a lui più chiare proprio in forza della sua azione politica. Il comporsi delle une con le altre è, probabilmente, l'aspetto su cui appuntare maggiormente l'attenzione, non solo per cogliere la specificità del federalismo migliano, ma anche per comprendere più correttamente, attraverso quest'ultimo, alcune vicende e scansioni rilevanti della storia italiana in questi ultimi decenni.

Il ricordo e il recupero della lezione di Miglio portano dunque con sé, simultaneamente, un valore culturale e politico. L'aver promosso e organizzato questa mattinata di riflessioni e testimonianze è titolo di merito del Consiglio regionale del Veneto e del suo presidente Marino Finozzi, ai quali va manifestato un sincero sentimento di riconoscenza.

La Regione Lombardia per il federalismo

ETTORE ADALBERTO ALBERTONI*

Nel corso di un "Convegno" organizzato il 6 dicembre 2001 a Como e ad iniziativa della "Associazione Piccole e Medie Industrie della Provincia di Como" (API) in omaggio a Gianfranco Miglio – che era deceduto da 4 mesi – ebbi il gradito quanto oneroso compito di onorare la memoria dell'Amico e Collega svolgendo la relazione *"Autonomie delle forze produttive e sviluppo territoriale nel pensiero e nell'opera di Gianfranco Miglio"*: Al tavolo dei relatori in quella occasione c'era allora, come oggi, Lorenzo Ornaghi, allievo diretto e continuatore brillante, capace ed originale del filone di studi scientifici e storici coltivato da Miglio; un economista della qualità e del valore di Alberto Quadrio Curzio, Preside della Facoltà di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano dove Miglio svolse il suo Magistero, nonché il più giovane ma già valoroso ed intelligente studioso di economia e diritto Carlo Lottieri. Ringrazio vivamente il Presidente del Consiglio Regionale del Veneto, l'Amico e Collega Marino Finozzi, per avere voluto e patrocinato questo "Convegno di Studi" nel quale ho il piacere di rinnovare la considerazione e la stima per Ornaghi, di potere ascoltare Massimo Cacciari di cui, ricordo, quanto Miglio apprezzasse l'ingegno, e di essere insieme con i Colleghi Luca Antonini e Mario Bertolissi a testimoniare l'attenzione dei giuristi per il pensiero politico ed istituzionale coraggioso e innovatore di Miglio. Esso, lungi dal deperire per il trascorrere del tempo, ha dimostrato, invece, la sua solida impostazione e la sua capacità di agire ed operare sulle menti e nei cuori di chi conobbe lo studioso e lo stimò ma anche di chi, molto più giovane di età, pur non avendolo conosciuto ha oggi il desiderio vivo di sapere di più su di lui e sul suo impegno per il cambiamento federali-

* *Professore Ordinario di Storia delle Dottrine Politiche nella Università degli Studi dell'Insubria; Presidente Emerito Consiglio regionale della Lombardia*

sta dello Stato in Italia. Ho notato, infatti, con molto piacere che da qualche tempo molti giovani interessati alla politica nel senso alto e nobile del termine sempre più dimostrano una seria volontà di conoscere i temi e le prospettive della sua generosa battaglia ideale e parlamentare. Un impegno da lui assunto con grande determinazione ed energia in un'età non più verde e quando, normalmente, la stragrande maggioranza dei professori universitari tira, come si suole dire, "i remi in barca". Miglio da buon *l'aghée*, cioè da fiero ed orgoglioso figlio dell'Alto Lago di Como quale era, sviluppò, invece, l'energia, la passione e l'intelligenza nel dirigere la barca, nonostante le tempeste che imperversarono, verso la meta federalista e di orientare sempre su questo obiettivo la circolazione delle idee e la volontà di riformare le istituzioni dello Stato. Fu una testimonianza importante anche se Miglio ci lasciò prima di raggiungere l'approdo che se con la riforma costituzionale del 2001 non era già più un lontano miraggio tuttavia solo oggi, nell'aprile del 2009, incomincia ad essere non solo possibile ma anche realizzabile grazie ai risultati elettorali delle elezioni politiche generali e anticipate dell'aprile 2008 con l'affermazione determinante di una forza politica dichiaratamente federalista come la Lega Nord all'interno della maggioranza governante.

Ringrazio sentitamente il Presidente del Consiglio Regionale del Veneto ed il Consiglio Regionale nella sua collegialità per questa iniziativa che non significa solo la memoria di un'alta testimonianza civile e politica come fu quella di Miglio. Essa ha assunto nel tempo anche, e vorrei dire soprattutto, un alto significato etico e, quindi, capace di superare tutti i limiti e i rischi delle opzioni ideologiche e partigiane. Cercherò in questa sede di trattare il tema specifico sul quale riferirò tenendo nella debita considerazione la prospettiva culturale ed istituzionale che il pensiero di Miglio, nella sua integralità e senza soluzione di continuità, ha elaborato e proposto attraverso la sua originale e coraggiosa concezione della politica e delle istituzioni. Anticipo anche, per chiarezza, che reputo quella di Miglio essere stata principalmente una impostazione dottrinale e di stimolo culturale e scientifico di grande rilievo anche politico mentre io dovrò, riferendo sui risultati lombardi in materia di Federalismo, sottolineare che essi sono stati conquistati dosando accuratamente e, spesso, contemporaneamente la dottrina e la strategia con le ineliminabili esigenze della duttilità e della tattica. Tutta-

via nella mia impostazione di fondo dell'intera azione il richiamo alla fermezza di volontà e alla chiarezza di opinioni dello studioso mi è sempre stata presente come supporto e sprone a fare ed a concludere.

1. La qualità delle testimonianze qui raccolte e le considerazioni che ho già svolto non mi esimono, però, dall'entrare in un tema preliminare ma diverso da quello assegnatomi e che riguarda l'azione propositiva e concreta svolta dalla Regione Lombardia nel corso della sua "*Fase costituente*" sviluppata dal 6 luglio 2006 al 15 luglio 2008 sotto la mia Presidenza del Consiglio Regionale che oggi è qui rappresentato al più alto livello nella persona del suo Presidente in carica Giulio Achille De Capitani che saluto con amicizia e profonda stima.

Vorrei dire che nell'accostare il pensiero e l'opera di Miglio al tema che mi è stato assegnato, "*La Regione Lombardia per il Federalismo*", non svolgerò una trattazione né accademica né analitica. Mi sembra, tuttavia, necessario sottolineare che Miglio ha testimoniato una lunga e molto vitale esperienza di vita intellettuale nel corso di oltre 50 anni di produttività scientifica, dal primo testo del 1942 sino agli ultimi elaborati negli anni Novanta e agli albori del Terzo millennio. Questo dato non è certo privo di significato perché conferma che egli ha avuto una costante e vigile attenzione ad alcuni precisi e, aggiungo, rilevanti problemi. Vuole anche dire che nello stimolo, ma anche nel tormento che sempre accompagna ogni ricerca così organica e mirata, ha saputo sempre mantenere una salda coerenza nella declinazione anche politico – pratica di quelli che, in ogni caso, sono stati sempre i temi fondamentali della sua ricerca. Argomenti cruciali e controversi, davvero di lunga durata, Gianfranco Miglio li aveva già identificati nel 1942 in quel suo primo testo molto significativo anche nella titolazione: "*La crisi dell'universalismo politico medioevale e la formazione ideologica del particolarismo statale moderno*". Miglio si era, infatti, posto molto presto il problema della natura e della strutturazione burocratica e permanente dello "*Stato Moderno*" che lo affaticò costantemente e che, a ben considerare, ha rappresentato la spinta ideale determinante anche per il suo diretto impegno politico e militante nella fase ultima della sua vita. È bene tenere conto del contesto storico nel quale venne pubblicata la sua "opera prima", che è merito culturale non piccolo del-

l'Eurodeputato Mario Borghesio averla proprio in questi giorni ripubblicata nella sua versione integrale con l'Editore torinese Nino Aragno e con un'ampia e documentata Introduzione di Lorenzo Ornaghi. Per ogni elaborazione dottrinale il riferimento al contesto generale in cui essa si è formata e si è sviluppata è imprescindibile. Richiamare quel libro significa, quindi, iniziare un viaggio a ritroso nel tempo e riandare al 1942, alla Seconda Guerra mondiale ed all'epoca della massima rottura dell'equilibrio, interno ed internazionale, nella vita e nell'esperienza degli Stati moderni. Certamente era quello un periodo di enormi e disumane catastrofi ma anche di epocali cambiamenti che l'esordiente Miglio già captava e sui quali avrebbe poi speso la sua perspicacia scientifica. Negli ultimi anni ripeteva spesso che il suo sogno ricorrente era diventato quello di scrivere una storia dello Stato moderno accompagnata da una serrata analisi condotta secondo la metodologia propria della Scienza politica e che fosse ormai in grado – molto più e ben al di là di quanto non avesse fatto Carl Schmitt (1888–1985)- di collocare le vicende di questa particolare creazione dello spirito politico e di potenza dell'Europa nel suo corretto alveo storico e dottrinale. Il libro – al quale pensava di dedicarsi se ne avesse avuto il tempo ma che, comunque, appare più che abbozzato in molte sue parti come ci fanno capire alcuni dei suoi ultimi interventi – avrebbe dovuto essere intitolato: *“L'Europa degli Stati contro l'Europa delle Città”*. A partire dalle più antiche esperienze delle autonomie comunali lombarde ed europee per arrivare all'esperienza dell'Hansa germanica ma, in modo particolare, alla crescita ed al riconoscimento internazionale del Confederalismo elvetico (Pace di Vestfalia, 1648) e dell'ordinamento già federale delle Province Unite dei Paesi Bassi (sorte con l'Unione di Utrecht, 23 gennaio 1579), Miglio ha interpretato un insieme, assai differenziato nel tempo, di vicende storiche e di espressioni del pensiero politico e delle dottrine della Statualità moderna nettamente in controtendenza rispetto ai giudizi che tradizionalmente venivano formulati su quelle medesime stagioni storiche e dottrinarie. Oltre il dato giuridico ed istituzionale aveva, infatti, intuito e visto l'importanza della trascurata dimensione della *“autonomia economica”* che era stata espressa e propugnata dalle forze produttive che, in un periodo storico *“a basso tasso di politicità”*, l'avevano contrapposta – come *“un'altra metà del cielo”* della storia politica europea – alla *“ragione”* assolutista

ed accentratrice degli Stati moderni. È chiaro che per Miglio la vicenda della Statualità moderna – come si formò e sviluppò in Europa dal XVI secolo in poi e che costituisce uno dei risultati più maturi e compiuti dell'esperienza istituzionale e politica della storia del mondo – conobbe dall'inizio del XX secolo una fase di crescente crisi che non è certo terminata con la fine del Novecento ma che, anzi, si sta sviluppando ed ampliando con esiti assolutamente imprevisi ed imprevedibili ancora nella nostra contemporaneità. Sia consentito a me, che sono accademicamente uno storico delle dottrine politiche, come lo era anche Gianfranco Miglio, sottolineare la fecondità del nostro campo disciplinare e scientifico. Essa consiste proprio nel fatto che dalla matrice comune ed oggettiva, che è rappresentata dalla Storia dei fatti e degli eventi nonché dall'analisi critica delle elaborazioni e costruzioni teoriche ed applicative di carattere statale ed istituzionale, sono derivati ulteriori ambiti di studio che proprio grazie anche a Miglio hanno raggiunto un livello notevole di innovazione nella conoscenza e nella interpretazione di questi argomenti. Mi riferisco, a titolo esemplificativo, alla Scienza ed alla Storia dell'Amministrazione Pubblica e ad una concezione colta, storica e critica e, quindi, non meramente descrittiva e strumentale, della Filosofia politica, della Scienza e della Sociologia politica e del loro ruolo tra le scienze umane, sociali e politiche. Per la completezza delle analisi e delle problematiche, affrontate da diverse angolazioni ma sempre con grande acume e, ciò che non guasta, con un notevole estro espositivo e polemico, non c'è dubbio che Miglio a proposito della moderna Statualità abbia proposto ed avviato uno dei più interessanti percorsi scientifici del tempo di cui fu un testimone lucido e disincantato, realista e anticonformista. Miglio aveva, infatti, compreso ed interpretato in modo egregio e compiuto la realtà sempre più tendenzialmente totalitaria che lo Stato moderno aveva incarnato e, spesso realizzato, alternando alcuni momenti di alto sviluppo civile ad altri di abissali cadute di civiltà e di efferate negazioni di ogni e qualsiasi eticità.

Non è, inoltre, casuale l'attenzione anche linguistica e semantica di Miglio nei confronti della politica e delle istituzioni di più alto livello. Il termine – concetto "stato" è, infatti, il participio passato del verbo essere: gli antichi avevano conosciuto termini-concetti simili ma variamente indicati come: *polis*, *res publica*, *regnum*. Lo "stato", però, con la esse minuscola, ha un significa-

to di condizione; è ciò che “è avvenuto”, ciò che “è stabile”¹, duraturo ma anche, e sempre più nel tempo, invasivo, autoritario ed alla fine Totalitario in forme e modi diversi. È da questo processo di crescita abnorme dello Stato e dei suoi poteri che sono sorte le burocrazie sempre più potenti, le sopraffazioni delle Comunità civili e produttive con le riduzioni progressive e costanti di tutti gli spazi delle libertà individuali, sociali e comunitarie. Questo è senz’altro il grande tema della riflessione politica contemporanea che ha accomunato anche molte delle mie ricerche – dedicate alla ‘*classe politica*’, alla ‘*classe dirigente*’ ed alle ‘*élites politiche*’ così come furono interpretate dai classici dell’“*elitismo politico e sociale*”: Gaetano Mosca (1858 – 1941), Vilfredo Pareto (1848 – 1923) e Roberto Michels (1876 – 1936) – a quelle svolte da Miglio nello specifico e così contraddittorio contesto storico e culturale degli ordinamenti politici italiani dalla formazione dello Stato unitario, nel marzo 1861, ad oggi. Un percorso che, per quanto mi riguarda, è stato alimentato anche dagli altri studi che ho condotto sulla linea propositiva e federalista che storicamente ha associato Gian Domenico Romagnosi (1761 – 1835), il Maestro, al suo grande allievo Carlo Cattaneo (1801 – 1869). Questa “linea” culturale, sociale e politica federalista e lombarda ha originato ed alimentato il fiume nascosto della pluralità delle culture, storie e identità negate che sono, invece, l’essenza del Federalismo. Esso ha attraversato con un percorso sotterraneo e carsico tutta la migliore Storia politica in Italia dagli inizi del XIX secolo per dilagare alla luce del sole, impetuoso e sempre meno resistibile a partire dall’ultimo ventennio del XX secolo. Mi riferisco a questa “linea” storica che è anche alternativa rispetto alla costruzione e allo sviluppo dello Stato in Italia che ha sempre avuto un carattere accentratore, al di là e al disotto delle diverse etichette, giuridiche e formali.

Miglio ha avuto il merito di avere posto il tema dello Stato, con tutti i suoi corollari storici e gli sviluppi politici, sociali ed economici, come centrale nella nostra contemporaneità proprio per l’attitudine che esso ha assunto e potenziato in alcune realtà storiche ed istituzionali, come quella italiana, di sostanziale negazione dei valori contenuti nelle dottrine autonomiste e fe-

¹ Gianfranco MIGLIO, *Genesi e trasformazioni del termine-concetto ‘Stato’*, in *Le Regolarità della Politica*, Giuffrè, Milano 1988, II, pp. 799-830.

deraliste. Una posizione, quindi, di sostanziale negazione delle libertà delle società naturali, dei gruppi culturali e sociali e dei produttori espressa dalle concezioni sempre più invasive di molte tra le Statualità novecentesche. Ritengo che queste problematiche che troviamo tutte – anche se in fasi, modi e tempi diversi – nel pensiero di Miglio meritino ancora ulteriori approfondimenti, soprattutto se riferiti all’ultima fase del suo pensiero, quella certamente più complessa e propositiva ma anche assai affascinante perché calata dal suo Autore in una prospettiva non di mera elaborazione ma anche di auspicata applicazione. Una fase che possiamo definire nella sua impostazione concettuale di carattere “libertario”² e che Miglio stesso così sintetizzò: “*Oggi siamo convinti di essere arrivati a conclusione di un’intera fase dello Stato moderno, in cui prevale l’idea che i cittadini debbano essere inquadrati una volta per tutte*”.³ In Miglio c’è come chiave di una lettura possibile delle Statualità contemporanee la consapevolezza che al declino del concetto di legge avesse fatto da contrappeso il graduale emergere del primato del contratto⁴ ed in questo convincimento da lui sempre affermato e ribadito c’è sicuramente una delle principali motivazioni del suo Federalismo politico. Alessandro Vitale, del quale Miglio è stato il Maestro, ha scritto al riguardo per la rivista ‘*Élites*’ un elegante ed utile Saggio. Credo che questo studioso sia riuscito a dare senso – in maniera assai pertinente e appassionata – ad un titolo che avrebbe potuto anche essere terrificante: ‘*L’attualità di un gigante scomodo per la politica*’.⁵ In questo scritto si avverte non solo la passione di un serio studioso che ha un alto sentimen-

² Fu lo stesso Miglio a osservare nel 1993, non senza una significativa autoironia che gli era peculiare: “*Alla fine della mia carriera di scienziato della politica devo constatare di essere diventato, per forza di cose, un libertario*”. Sul tema si veda anche: Vittorio GALLI, *Istituzioni federali e costituzioni a termine*, in: “*Énclave*” 7 (2000), p. 44 e Giuseppe MOTTA, *L’ultimo Miglio è libertario*, in: “*Énclave*” 8 (2000), p. 39. Su questo anche Carlo Stagnaro, *Disobbedire ai tiranni è obbedienza a Dio. Il diritto di resistenza in Gianfranco Miglio*, in: “*Quaderni Padani*” VII, 37-38 – Numero Speciale dedicato a “*Gianfranco Miglio: un uomo libero*” - settembre-dicembre 2001, pp. 92-107.

³ Gianfranco MIGLIO, *Una Costituzione per i prossimi trent’anni*, Bari, Laterza 1990, p. 142.

⁴ Gianfranco MIGLIO, *La prospettiva teorica del nuovo federalismo*, in: “*Federalismo & Società*” 1 (1994), p. 27.

⁵ Alessandro VITALE, *L’attualità di un gigante scomodo per la politica*, in: “*Élites*” 3 (ottobre 2001), pp. 4-10.

to civile, ma anche la devozione di un allievo verso un Maestro dal quale ha appreso molto e, soprattutto, la capacità scientifica di interpretare e capire un pensiero politico complesso, proprio seguendolo lungo le sue linee più problematiche, originali ed innovative.

2. Venendo ora al tema "*La Regione Lombardia per il Federalismo*" penso che in questa sede non sia opportuno che mi dilunghi ad illustrare la "*Fase costituente*" che ha caratterizzato la vita e l'attività "*straordinaria*" del Consiglio Regionale – accanto a quella più di *routine* anche se di non poca importanza e che viene indicata come "*ordinaria*" – nel corso del biennio che va dal 6 luglio 2006 al 15 luglio 2008. In quel periodo presiedendo il Consiglio Regionale ho avuto l'onore e la grande opportunità di concorrere ad impostare e realizzare il contributo originale ed autonomo della nostra Regione per la più chiara definizione ed attuazione del Federalismo possibile e realizzabile nel nostro ordinamento istituzionale ad iniziativa del massimo organismo rappresentativo della sovranità popolare lombarda. Il complesso delle decisioni e degli Atti del Consiglio Regionale della Lombardia riguardanti l'attuazione della Costituzione della Repubblica per quanto riguarda l'unica riforma condotta a compimento nel 2001 – dopo quasi un trentennio di dibattiti non concludenti e di disegni solo abbozzati e mai chiaramente definiti e resi applicabili (Riforma della Parte II – Titolo V – articoli 114 -133. Le Regioni, le Province, i Comuni. Legge Costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3) – è stato raccolto in forma documentaria e completa nei tre "*Quaderni del Consiglio Regionale della Lombardia*" editi da Franco Angeli, Milano, nel 2008 ai quali rinvio per ogni approfondimento.

Mi sembra utile sottolineare, invece, che la nostra impostazione giuridica ha riguardato dal punto di vista progettuale e di attuazione tre decisioni strategiche che qui richiamo in via di estrema sintesi. Anzitutto una opzione molto risoluta e condivisa da quasi tutto il Consiglio Regionale sulla necessità di una effettiva applicazione, in base alla Costituzione riformata, sia dell'articolo 116-3comma [con la "*richiesta di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*"] che dell'articolo 119-2comma [con l'elaborazione di una "*Proposta di Legge al Parlamento*" per definire la misura delle compartecipazioni al gettito fiscale prodotto da tutti i tributi erariali lombardi e da attribuire ai

Comuni, alla Città metropolitana di Milano, alle Province, oltre che alla Regione Lombardia e allo Stato]. In terzo luogo c'è stata l'elaborazione e l'approvazione quasi unanime del nuovo "Statuto d'autonomia della Regione Lombardia" previsto dall'articolo 123 della Costituzione ed entrato ufficialmente in vigore il 1° settembre 2008.

Esamino ora nel suo dato essenziale – quello dell'opzione lombarda per l'attuazione della Costituzione riformata – il merito e la portata di queste decisioni cercando di porre in evidenza, per quanto possibile e senza strumentali forzature, quali ispirazioni, anche mediate, possano essere venute dalla elaborazione politica di Miglio sullo Stato e sul Federalismo. Il tema della "attuazione" della Costituzione non era e non è di carattere accademico, né può essere considerato come una applicazione giuridicamente automatica perché deriva direttamente dalle statuizioni della Carta fondamentale della Repubblica. Esso riguarda la Statualità vigente in Italia, cioè le forme di Stato e di Governo adottate e la loro funzionalità, perciò ha rappresentato il quadro di riferimento complessivo ed obbligante entro il quale collocare con piena legittimazione le tre scelte strategiche cui ho accennato. Anche se "attuare la Costituzione" è un preciso dovere, rigorosamente dovuto ai cittadini ed alle loro Comunità, l'argomento era e, per gran parte, resta ancora oggetto di ambigui e paralizzanti esercizi politici e burocratici. Sembra, ma non è poi così del tutto pacifico, che i principi del Federalismo e il valore fondamentale delle autonomie territoriali non vengano più messi in discussione anche perché sono ormai iscritti nella Costituzione. Tuttavia quando si tratta di passare dalle enunciazioni proprie della "retorica costituzionale" ad una politica di serie e credibili realizzazioni e applicazioni delle norme costituzionali riformate sorgono infiniti problemi e si verificano ingiustificabili ed ingiustificati inadempimenti. Il problema che il Consiglio Regionale della Lombardia ha dovuto e voluto affrontare stava proprio nella complessità delle norme e delle procedure "di attuazione" dei precetti costituzionali. E, in particolare, delle attività di negoziazione previste dalla Costituzione tra le Regioni ed i poteri centrali dello Stato (Governo e Parlamento nazionali), che sono volutamente generiche e non garantite nei modi ma, soprattutto, nei tempi e nei risultati. Al riguardo ha pesato e pesa tuttora l'incompletezza del disegno riformatore contenuto nella vigente Costituzione con la mancanza, tra l'altro,

di un funzionale, autorevole e necessario “Senato federale” che, spezzando l’attuale e paralizzante bicameralismo “perfetto”, diventi la formale ed ovvia sede di rappresentanza, coordinamento ed interlocuzione delle diverse autonomie che sono tutte essenziali perché enti costitutivi insieme con lo Stato dell’ordinamento della Repubblica. La modellistica costituzionale al riguardo (dagli Stati Uniti d’America alla Confederazione Elvetica) è troppo nota per essere qui richiamata. Nonostante tutto questo abbiamo ritenuto che, comunque, ci fosse una certa e non piccola dose di Federalismo, anche se ambiguo e male espresso, nella Costituzione riformata e che, quindi, il nostro compito di legislatori e costituenti, ossia di rappresentanti della sovranità popolare, fosse di portare alla luce ed in condivisa evidenza l’“opzione federalista” che ormai la Costituzione contiene. Questa scelta costituzionale è federalista, anche se la parola “Federalismo” non è mai stata usata nel lessico costituzionale dei riformatori del 2001, perché dalla filosofia che emerge dalla Carta costituzionale e, in particolare, dalla strutturazione giuridica dell’ordinamento autonomista e plurale previsto dalla Costituzione (articoli 5 e 114) è impossibile negare la presenza di questa impostazione federalista ambigua e talora abbozzata ma niente affatto debole nei suoi presupposti essenziali. Aggiungo che, allo stato dei fatti accertati e delle volontà politiche espresse, si trattava in quel biennio (luglio 2006 – luglio 2008) solo di un auspicio di applicazione istituzionale; una promessa ancora del tutto disattesa dal Governo Prodi allora governante. Inoltre non abbiamo affatto trascurato di tenere nella dovuta considerazione che nel nuovo ordinamento della Repubblica Italiana la formulazione dell’articolo 114, Costituzione, ha già codificato il valore del pluralismo istituzionale, territoriale e culturale. Anzitutto con il riconoscimento e la garanzia a favore di Comuni, Città metropolitane (ancora da definire), Province, Regioni e Stato di una “pari dignità” costituzionale pur nella differenziazione delle competenze e delle funzioni. Di conseguenza abbiamo operato per dare interpretazione, forma giuridica e sostanza politica ed istituzionale a questi dettati costituzionali attraverso l’attuazione per quanto di nostra competenza dei già richiamati articoli 116-3comma, 119-2 comma e 123 della Costituzione in quanto i più nettamente orientati ad un Federalismo realizzabile.

Quanto abbia inciso, direttamente o indirettamente, in queste complesse e dibattute decisioni politiche del Consiglio Regionale della Lombardia il pensiero e, in special modo, la memoria

dell'intensa attività pubblica, giornalistica e mediatica, oltre che intellettuale e culturale, per il Federalismo di Miglio credo che sia assai difficile dirlo. Ritengo però che nella purtroppo assai diffusa indifferenza su questi temi da parte di molte forze politiche una presenza culturale e molto sollecitante come quella di Miglio che fu attiva per circa un decennio possa in qualche misura avere avuto una parte non irrilevante. È un'impressione personale e che deduco da non poche testimonianze dirette e anche dal rinnovato e crescente interesse per lo studioso insigne che fu anche un politico onesto e combattivo. Ritengo, infatti, che il pensiero e le intuizioni di Miglio possano nel tempo avere operato, magari solo su un piano generale e non troppo approfondito, su quel retroterra culturale e politico più attento e sensibile all'urgenza di riformare lo Stato attraverso il Federalismo che ha rappresentato, al di là delle divisioni di parte e delle stesse divisioni artificiose rappresentate dai 19 Gruppi presenti al momento del voto finale sullo Statuto nel Consiglio Regionale della Lombardia (14 maggio 2008), un senso profondo ed accomunante per un autentico cambiamento della politica. Di certo, sotto il profilo dell'iniziativa politica e regionale, è stata determinante la risoluta scelta politica a favore di questa posizione da parte della Lega Lombarda – Lega Nord e del Presidente della Regione, Roberto Formigoni. Una scelta operata da una maggioranza ampiamente autosufficiente che aveva conosciuto ed apprezzato Miglio e che sin dal mio discorso di accettazione della carica di Presidente del Consiglio Regionale volle aprire la "*Fase costituente*" con un confronto pieno, aperto e costruttivo tra tutte le componenti politiche rappresentate nel Consiglio. Una apertura convinta ed operativa tanto che la "Commissione Speciale" appositamente costituita per l'elaborazione tecnica e sostanziale della "Proposta di Legge Statutaria 01" [ossia lo "Statuto d'autonomia della Regione Lombardia"] è stata presieduta da un autorevole rappresentante della maggiore opposizione consiliare e nella Commissione tutti i Gruppi erano rappresentati con piena e pari dignità. Ritengo, quindi, che parlando di Federalismo come della proposta politica ed istituzionale più radicalmente riformatrice dell'attuale Stato in Italia non si possa che riconoscere unanimemente il grande merito di Umberto Bossi che è stato ed è lo stratega, tenace ed irriducibile, in questa grande battaglia di civiltà politica che è, purtroppo, ancora lontana dall'essere conclusa. Ma Bossi è stato ed è tuttora anche il

tattico intelligente e duttile che ha ispirato e sempre sostenuto, tra l'altro, questa strategia lombarda nei quasi due anni di totale immobilismo della maggioranza di Prodi in ordine all'attuazione della riforma costituzionale che gli stessi partiti dell'Unione avevano voluto e approvato nel 2001. L'insegnamento ancora perdurante di Gianfranco Miglio, la sua indimenticabile lezione di alto pensiero politico e di solida consapevolezza istituzionale ha operato, come ho già notato, in forme e modi diversi fornendo, in ogni caso, molte intuizioni e molte sollecitazioni culturali non solo ai combattenti per il Federalismo ma anche a quel più vasto ed attento settore dell'opinione pubblica che segue e valuta con serietà e impegno gli uomini, le idee e le azioni della politica. Questa influenza di Miglio in Lombardia è esistita ovviamente anche per coloro che hanno condiviso l'impegno riformatore della nostra Regione ed i cui risultati sono stati anticipatori di un proficuo confronto tra le forze politiche e realizzatori di una prima sintesi di netta impronta federalista nell'applicazione della Costituzione. Il dato oggettivo che risulta da questa impervia ma riuscita esperienza nella maggiore Regione d'Italia dimostra che con fatti e comportamenti molto leali e positivi la Lombardia ha avuto il merito nazionale di avere dato all'intero Paese una compiuta e condivisa scelta in una materia tanto delicata e in un momento di gravissima crisi politica e costituzionale. Non va dimenticato che il Consiglio Regionale della Lombardia ha così operato e concluso all'indomani della mancata conferma referendaria nel giugno 2006 della riforma costituzionale – assai più ampia, articolata e completa rispetto a quella del 2001 – approvata dalla maggioranza nazionale di centro – destra nel novembre 2005. La strategia lombarda si può, quindi, sintetizzare, sotto il profilo concettuale e politico-pratico, in questi termini: è pacifico che la Costituzione riformata nel 2001 è ormai definitiva da parecchio tempo e, quindi, deve essere subito attuata e si deve lavorare lealmente e concretamente allo scopo; se, però, non dovesse ora risultare possibile la sua piena attuazione in un tempo ragionevolmente breve, allora sarà necessario prendere presto atto che questa riforma è nei fatti inagibile a causa delle sue lacune ed ambiguità. Un sogno o un fallimento, a seconda delle diverse visioni culturali e politiche, che sarà necessario archiviare per fare di nuovo in una prospettiva più seria, propositiva e risolutiva. Mi fa, in ogni caso, piacere constatare che il Consiglio Regionale della Lombardia, nella sua collegialità e con

il concorso di tutte le diverse forze politiche in esso presenti, è stato in grado di svolgere e di concludere già quanto di sua competenza su questo delicato quanto fondamentale ordine di problemi. Tutto il resto ancora da fare – che è moltissimo ed a livello nazionale – appartiene ad una attualità politica che in materia di Federalismo è, fortunatamente, ritornata a dare segnali positivi e forti di ripresa seria e, almeno in parte, condivisa.

Torno allora per concludere a Miglio ad un altro aspetto assai importante della sua indimenticabile “Lezione”: Il Professore alimentava le sue passioni intellettuali e civili, ma anche i suoi studi, attingendo molto spesso ai profondi valori della sua terra comasca e della sua gente lariana che lo stimava profondamente ed istintivamente e che ancora ne conserva un grato e positivo ricordo. Questo aspetto dell’opera e della personalità di Miglio non è affatto marginale o secondario e si manifestato molto chiaramente anche nei suoi numerosi studi sui problemi locali; ricerche cariche di contenuti elevati ed intelligenti, racchiuse in volumi sobri, da lui progettati e realizzati in splendide quanto semplici ed austere vesti grafiche e con un’iconografia suggestiva e molto accattivante. Quando Carlo Cattaneo scrisse: “*Uno Stato è una gente e una terra*”, espresse con altri termini quello che oltre 150 anni dopo Gianfranco Miglio disse con parole diverse ma con lo stesso convincimento che rappresenta l’essenza etica e politica del Federalismo di ieri e di oggi così come sarà per quello di domani.

Federalismo e sussidiarietà: pluralismo e territorio

LUCA ANTONINI*

Quella di Miglio è una lezione da ricordare: non è detto che sia una lezione da attuare, forse la radicalità di certi punti di vista chiede ancora troppo rispetto alla compatibilità con la situazione storica attuale, ma senz'altro è una lezione che contiene provocazioni che meritano di essere ancora considerate. Evidentemente Miglio è stato un pensatore profetico nell'identificare la crisi dello Stato Nazione, cioè del progetto politico della prima modernità. Ad esempio, come è stato dimostrato anche da Alesina, l'integrazione economica favorisce la disgregazione politica degli Stati nazione¹: l'integrazione garantita dall'Unione europea sotto il profilo monetario, e quella commerciale garantita dagli accordi stipulati sotto egida WTO, nonché la protezione militare offerta dalla Nato, consentono infatti anche ai piccoli Paesi di godere dei vantaggi connessi all'ampiezza dei mercati, alla tutela della concorrenza, alla stabilità della moneta². In altre parole, questi fattori tendono a far percepire la dimensione nazionale non più come condizione essenziale per garantire sviluppo, benessere, protezione sociale, sicurezza: se in una determinata realtà statale esistono forti differenze economiche, culturali, linguistiche o religiose, le tendenze autonomiste si sviluppano oggi con maggiore facilità³.

In questo modo, i federalismi nati tra '700 e '800 come "strumento di unificazione politica e territoriale di unità diversificate

* *Università di Padova*

¹ ALESINA-SPOLAORE-WACZIARG, *Economic integration and political disintegration*, NBER, *working paper* n. 6163, 1997.

² Così BURATTI, *Federalismo differenziato. Il punto di vista di un economista*, in «Federalismo fiscale», 2007, 223.

³ Cfr. FERRARI, *Federalismo, regionalismo e decentramento del potere in una prospettiva comparata*, in *le Regioni*, 2006, 599, ss. che ricorda la cd. "sandwich thesis", secondo la quale "la forza delle autonomie regionali da un lato e della crescita delle istituzioni europee dall'altro determinerebbe una specie di fine dello Stato, con competizione diretta per le risorse tra le comunità substatali".

nel tardo novecento si sono convertiti in formula di attuazione della decentralizzazione praticabile nei limiti di salvaguardia dell'unità"⁴. È quindi interessante considerare che il federalismo/regionalismo asimmetrico è paradossalmente diventato nel terzo millennio la formula con cui si può mantenere l'unità politica in realtà già federali/regionali segnate da istanze autonomiste di matrice identitaria, culturale o economica.

Di fronte a questo esito si comprende l'attualità della lezione di Miglio, che ha indubbiamente contribuito a svecchiare e a risvegliare il dibattito nel nostro Paese.

In Italia, infatti, ha imperato per lungo tempo un regionalismo dell'uniformità, il cui paradosso è stato quello di non essere riuscito, nonostante i vari decenni d'applicazione, a garantire l'unificazione delle condizioni di vita. Il tessuto delle varie realtà regionali appare, infatti, ancora attraversato da profonde differenze economiche e sociali⁵: basti pensare, ad esempio, quanto la realtà della sanità della Lombardia sia diversa da quella della Calabria (lo dimostrano anche i dati delle migrazioni sanitarie) o come la condizione dell'agricoltura del Veneto sia differente da quella della Basilicata. O ancora come, dopo decenni di politiche e di finanziamento fortemente egualitario, la scuola statale fornisca ancora oggi risultati diversissimi nelle diverse aree geografiche nonostante l'impiego di risorse (come misurato dalla spesa per alunno, dal rapporto alunni/docenti, dalla dimensione delle classi) sia stato identico per decenni. La rilevazione delle conoscenze con la metodologia standardizzata PISA mostra, ad esempio, che gli alunni del Nord si collocano sulla media OCSE, il Centro sotto la media e il Mezzogiorno a distanza enorme dalla media⁶.

Sulla scorta di questa esperienza deludente, funzionale più all'egualitarismo che all'eguaglianza, è solo a partire dagli anni Novanta che ha lentamente incominciato a trovare spazio la prospettiva della differenziazione, sebbene all'interno di un panorama ancora fortemente orientato alla logica dell'uniformità.

⁴ FERRARI, *op. cit.*, 620.

⁵ Cfr. PINELLI, *Mercati, amministrazioni e autonomie territoriali*, Torino, 1999, 275, che si sofferma sulle "enormi sperequazioni sociali prodotte da leggi ispirate all'egualitarismo". Cfr., inoltre, PAGANETTO, *Lo stato sociale in Italia: un'introduzione*, in PAGANETTO (a cura di), *Lo stato sociale in Italia: quadrare il cerchio*, Bologna, 1998, 8, ss.

⁶ Cfr. Ministero dell'Economia e delle finanze – ministero della Pubblica Istruzione, *Quaderno bianco sulla scuola*, Roma, settembre 2007.

L'ulteriore radicamento – anche se in modo non del tutto lineare – del principio di differenziazione è, quindi, avvenuto con la l. n. 57 del 1997, che lo ha collocato tra i principi fondamentali diretti ad indirizzare i conferimenti di funzioni. Peraltro, nella sistematica della l. n. 59 del 1997 questo criterio si è venuto a trovare in stretta connessione con altri principi, in particolare con quello d'adequatezza, così che tutto il processo di federalismo amministrativo dovesse tendere ad assumere come referenti non più enti omologati per astratte categorie, ma soggetti effettivamente in grado di esercitare le nuove funzioni. In quest'accezione i principi di differenziazione e d'adequatezza si sono configurati come declinazioni del principio di sussidiarietà, inteso quest'ultimo nella sua potenziale attitudine a realizzare un riparto di competenze non più fondato su un criterio formalistico, bensì su quello sostanziale della corrispondenza alla realtà delle cose, in altre parole assecondando il passaggio da un modello definitorio di tipo geometrico-virtuale⁷ al privilegio per una relazione di "*adaequatio rei et iuris*" funzionale ad individuare l'assetto ottimale d'allocazione.

Sviluppando questo principio, la legislazione regionale conseguente al d. lgs. n. 112 del 1998, in alcuni casi, è sembrata offrire significative conferme di una rinnovata capacità di realizzare una "politica delle differenze", idonea a tradursi anche in termini di maggiore efficacia delle funzioni trasferite.

Assai rilevante è la circostanza per cui, a fronte dell'implementazione dei poteri, nella legislazione regionale si siano sviluppate importanti aperture verso formule di *Welfare society*, incentrate sull'iniziativa e sulla solidarietà dei cittadini⁸. Numerose leggi generali d'attuazione del d. lgs. n. 112 del 1998, infatti, hanno espressamente assunto la sussidiarietà orizzontale come principio generale dell'azione regionale. L'apertura all'autonoma iniziativa dei cittadini e delle formazioni sociali ha potuto quindi essere calibrata in relazione alle reali condizioni della società ci-

⁷ Cfr., a questo riguardo, l'ampia riflessione di GENTILE, *L'ordinamento giuridico tra virtualità e realtà*, Padova, 2000, 93, ss.

⁸ Cfr. PERNTHALER, *Lo stato federale differenziato. Fondamenti teorici, conseguenze pratiche ed ambiti applicativi nella riforma del sistema federale austriaco*, 34, dove viene svolta un'interessante osservazione sul diverso carattere della "statualità" dei Länder austriaci, maggiormente "incentrata sul potere di autodisciplina e sulla solidarietà dei cittadini più di quanto lo siano gli ordinamenti nazionali e sovranazionali".

vile, conducendo in alcuni casi, similmente a quanto accade in altri ordinamenti⁹, alla sperimentazione di sistemi innovativi nella tutela di alcuni diritti sociali. Ad esempio, la tendenza a valorizzare la possibilità di scelta del servizio attraverso lo strumento del cd. *Vaucher* dei sistemi anglosassoni si è affermata in diversi settori delle competenze regionali, dalla formazione, all'istruzione, all'assistenza sociale¹⁰.

Dall'analisi emerge quindi la capacità delle politiche regionali differenziate di valorizzare le condizioni di sviluppo della cd. *Welfare Society*, caratterizzata dal pluralismo sociale e dalla varietà delle forme di risposta ai bisogni¹¹. Il livello di governo regionale presenta un grado di vicinanza alle istituzioni del pluralismo sociale che ne permette una consapevole promozione e sperimentazione, probabilmente più di quanto non possa avvenire su scala nazionale. In alcune Regioni si sono così avviati circoli virtuosi tra pluralismo territoriale e pluralismo sociale, dimostrando come la garanzia delle differenze, cui sono informati per aspetti forse anche potenzialmente contrapposti l'art. 5 e l'art. 18 della Costituzione, possa comporsi in un'efficace sintesi.

Di fronte a questi casi, inoltre, la convinzione che l'eguaglianza richieda l'uniformità o che tra federalismo e stato sociale esista un conflitto insanabile¹² può risultare smentita dalla possibilità di

⁹ Cfr. PERNTHALER, *Lo stato federale differenziato*, cit., 34, dove si ricorda come a livello legislativo, "I diversi Länder sviluppano concezioni alternative al servizio socio-sanitario statale secondo modelli di *autoorganizzazione* e *autogestione*, sperimentano particolari tipi di scuola e nuove forme di autonomia scolastica e mettono in pratica le proprie idee sociopolitiche (ad esempio a sostegno della famiglia)".

¹⁰ Cfr: VIOLINI, LAURO, MACCARINI, CAPONE, *Politiche sussidiarie nel settore dell'istruzione: il caso del buono scuola in Lombardia*, Milano, 2007.

¹¹ Cfr., sul nesso tra la promozione delle istanze localistiche e lo sviluppo della società civile, l'accurata analisi di WAGNER, *Creating Civil Society at the Local Level*, in VITTADINI, (a cura di), *I servizi di pubblica utilità alla persona*, Milano, 2000, 26, ss.. Sul rapporto tra sussidiarietà e diritti sociali, cfr., LUCIANI, *Diritti sociali e integrazione europea*, in A.I.C., *La costituzione europea*, Torino, 1999, 532, anche se la riflessione è svolta prevalentemente rispetto alla sussidiarietà intesa in senso verticale; cfr. però la nt. 66, dove si ricorda la possibilità di soddisfare i diritti sociali attraverso l'intervento di soggetti privati che assolvano a *munera* pubblici. Su quest'ultimo punto, cfr. IDEM, *Sui diritti sociali*, cit., 124, ss.

¹² Critico sull'utilizzo a volte aprioristico di quest'assunto è LUCIANI, *A mo' di conclusione: le prospettive del federalismo in Italia*, in PACE (a cura di), *Quale, dei tanti federalismi?*, Padova, 1997, 254, che precisa come lo stesso rapporto tra nazionalità e aspirazioni universalistiche sia tutt'altro che lineare, mentre il federalismo, "sul piano della storia delle idee, ha dimostrato di sapersi sposare tanto all'individualismo, quanto al solida-

creare forme di risposta alle necessità sociali più efficaci di quelle ipotizzabili in base ad una politica uniforme su tutto il territorio nazionale¹³. Nell'ottica dell'uniformità sarebbe risultato, infatti, più difficile considerare le profonde differenze che attraversano la realtà regionale italiana, sia riguardo alle condizioni economiche sia rispetto alla diversa strutturazione e tradizione del tessuto del privato sociale, con il duplice rischio, quindi, di creare situazioni di inefficienza¹⁴ o al contrario di non valorizzare potenziali risorse¹⁵.

Da questo punto di vista, allora, diventa in fondo interessante riprendere alcune provocazioni di Miglio come quella sul cd. "modello anseatico", che ricalcava quello delle città commerciali, come Venezia: un modello che l'Europa aveva conosciuto prima che ovunque nel continente s'imponesse la struttura statale moderna con la sua burocrazia e il suo centralismo.

Miglio avrebbe senz'altro apprezzato la nuova legge sul federalismo fiscale (l. n. 42 del 2009), che rivoluziona un sistema che da troppi decenni è stato gravemente inquinato da principi iniqui e deresponsabilizzanti. Innanzitutto quello del finanziamento in base alla spesa storica, che è stato il male che da sempre ha afflitto il nostro sistema. Dai decreti Stammati degli anni Settanta il comparto regionale e locale è stato, infatti, finanziato

rismo e all'egualitarismo", rilevando, peraltro, che "nella specifica esperienza italiana, per lungo tempo sono state proprio le ultime due connessioni (quella con il solidarismo e quella con l'egualitarismo socialista) le più palesi e vitali"

¹³ Cfr., in questo senso, Di CIULO, *Welfare State e federalismo: coesistenza pacifica o guerra fredda*, in *Regionalismo, Federalismo, Welfare State*, Milano, 1997, 381, ss. .

¹⁴ È interessante, da questo punto di vista, rimandare alle considerazioni di CHIEFFI, *La promozione dell'istituto familiare nell'ambito delle politiche sociali dell'ente Regionale*, in CHIEFFI (a cura di), *I diritti sociali tra federalismo e prospettive federali*, Padova, 1999, 342, ss., che dimostrano, ad es., come in Campania si sia dovuto registrare un sostanziale fallimento delle politiche a favore delle famiglie disagiate a causa dell'inadeguatezza non solo delle strutture comunali e regionali, ma anche per la difficoltà a promuovere forme d'associazionismo e di volontariato nel campo sociale.

¹⁵ Cfr. ad esempio la legislazione regionale che in alcuni casi si è indirizzata verso la valorizzazione di forme che sembravano desuete, come le società di mutuo soccorso che, se hanno rappresentato le prime forme di previdenza dei lavoratori sin dall'Ottocento, in alcune realtà regionali sono ancora efficacemente operanti, testimoniando la vitalità del tessuto solidaristico tipico della tradizione italiana. Si possono ricordare, ad esempio, le leggi reg. Abruzzo n. 19 del 1990, Lombardia n. 28 del 1994, Piemonte n. 24 del 1990, Puglia n. 32 del 1990, Veneto n. 36 del 1996. Peraltro le società di mutuo soccorso – sulle quali cfr. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, Torino, 1999, 324-325 – sono state considerate dallo stesso legislatore nazionale nel d. lgs. n. 502 del 1992 e quindi nel d. lgs. n. 229 del 1999.

in base a quanto si era speso in passato e così si sono sistematicamente premiate le gestioni inefficienti e punite quelle virtuose. Molti dei problemi attuali nascono da questo perverso criterio, anche quelli che maggiormente hanno afflitto i nostri Comuni del Nord Est. È il criterio della spesa storica che impone poi un Patto di stabilità interno che fa di tuttata un'erba un fascio, senza distinguere tra virtuosi ed inefficienti. Fino al suo radicale superamento, qualsiasi altra soluzione sarebbe come mettere una pezza nuova su un vestito vecchio. Non è questione di "pezze", occorre cambiare il "vestito". A questo provvede la riforma attraverso l'introduzione del costo standard, che finanzia il servizio ma non l'inefficienza. Se un Ente vorrà continuare a superare il costo standard, consentendo, com'è avvenuto, che una scatola di cerotti in certe Usl venga a costare anche cento di volte di più che in altre (si veda l'intervista al Presidente della Regione Calabria su «Il Sole 24 Ore» del 14 aprile 2009 che conferma vicende di questo tipo), quell'amministrazione non potrà più chiedere allo Stato di pagare a piè di lista quella spesa. Cioè non potrà più chiedere di pagarla a tutti in contribuenti, che poi sono soprattutto quelli del Nord. Quella amministrazione regionale o locale dovrà invece aumentare le proprie imposte sui propri cittadini, che chiederanno il conto e giudicheranno con il voto. È dunque la fine della cd. finanza derivata ed è la fine del criterio del ripiano a piè di lista che ha portato il governo Prodi a stanziare nella sua ultima finanziaria 12 miliardi di euro per 5 regioni in *extradeficit* sanitario o che durante questa legislatura ha portato a destinare 140 milioni di euro a favore del comune dissestato di Catania. Gli attuali trasferimenti ordinari, che oggi gravano sul bilancio dello Stato per oltre venti miliardi di euro all'anno, verranno sostituiti da risorse fiscali autonome: in altre parole aumenterà la pressione fiscale regionale e locale, mentre diminuirà in misura corrispondente quella statale (lo Stato non avrà più i costi derivanti da quei trasferimenti). Una parte di quello che un contribuente pagava allo Stato, lo pagherà alle Regioni e agli Enti locali, si realizzerà la cd. "tracciabilità" dei tributi perché finalmente si saprà per quali spese sono chieste le imposte e si potranno quindi giudicare con il voto le varie amministrazioni. Attraverso questo processo la pressione fiscale complessiva è destinata a diminuire. Autonomia e responsabilità sono dunque virtuosamente coniugate, valorizzando la possibilità di razionalizzazione della spesa e il controllo democratico degli elettori regionali. Questo

non c'è mai stato in Italia: senza federalismo fiscale avevamo rovesciato un cardine della democrazia: *no taxation without representation*, era diventato *representation without taxation*. Questo non ha reso un buon servizio né alla democrazia, né al principio di responsabilità, né ai conti pubblici. Ora gli amministratori regionali e locali potranno anche utilizzare la leva fiscale per politiche dirette ad attuare in modo organico il principio di sussidiarietà e tutelare la famiglia (come prevede la nuova legge nei suoi principi fondamentali). È una nuova stagione che si apre in tempi relativamente brevi: nei prossimi due anni i decreti definiranno questo nuovo quadro del sistema tributario regionale e locale, avverrà il trasferimento dei beni demaniali aprendo a Regioni ed Enti locali importanti possibilità di valorizzazione di un patrimonio spesso inutilizzato, finirà la logica del "tutta un'erba un fascio", ci sarà il fallimento politico del Sindaco che manda in dissesto finanziario il Comune. Inizierà inoltre, in modo graduale ma da subito, per compiersi in cinque anni, il progressivo passaggio dalla spesa storica al costo standard. A chi obietta che cinque anni sono troppi basta mostrare un dato tra i tanti che si potrebbero utilizzare: il numero dei "regionali" della Sicilia, che pareggia quello di Piemonte, Lombardia, Lazio, Veneto, Emilia Romagna, Friuli e Liguria messe insieme.

Nel complesso il nostro sistema si sta avviando verso una nuova stagione riformista. Peraltro, la consapevolezza che la forma di governo parlamentare disegnata dalla Costituzione del '48 fosse inadeguata non è una novità: risale, infatti, alla stessa Assemblea Costituente, che votò l'ordine del giorno Perassi dove si precisava la necessità di introdurre meccanismi idonei a garantire la "stabilità dell'azione di governo e a evitare degenerazioni del parlamentarismo". Quell'ordine del giorno rimase però lettera morta, fino a quando la prospettiva di una grande riforma venne rilanciata con forza da Craxi nel 1979. Da quel momento in Italia si aprì la stagione delle Commissioni (Bozzi, De Mita-Jotti, Speroni, ecc.) e fu la storia di un ripetuto fallimento politico che lasciò indenne l'assetto istituzionale (salvo che per l'abolizione del voto segreto). Nenni ripeteva che "se Dio non avesse voluto creare il mondo avrebbe istituito una Commissione": frase davvero azzeccata soprattutto per un clima dove la prospettiva di una grande riforma rimase più strumentale al tentativo di riformulare gli equilibri politici che all'effettivo bisogno del Paese. Le cose cambiarono nel momento caldo della transizione, nei

giorni dell'epopea referendaria contro la preferenza e il proporzionale, nel momento drammatico della rivoluzione giudiziaria di Tangentopoli. L'assetto politico italiano ne uscì sconvolto e si avviò la stagione delle riforme elettorali: da quella per l'elezione del sindaco a quella del parlamento. Il nuovo sistema politico nato sulle ceneri della rivoluzione giudiziaria si dimostrò poi anche capace di riformare la Costituzione: la riforma del 2001 che trasformò in chiave federalista l'intero Titolo V della Costituzione ne è stato l'emblema. Si è trattato però di un emblema, in un certo senso, tragico, perché quella riforma venne approvata *in limine mortis* della XIV legislatura e solo per cinque voti: un grave smacco alla tradizione di un Paese dove la Costituzione del '48 era stata approvata quasi all'unanimità, al punto da essere definita la "Costituzione di tutti". Iniziò il momento delle "Costituzioni di parte", dove le riforme costituzionali tornarono a essere utilizzate in chiave di strumentalità politica: la riforma del Titolo V venne approvata in fretta e furia sul finire della legislatura, in fondo solo per togliere alla Lega Nord il collante con Forza Italia, al punto che la legislatura successiva si ritrovò ad inseguire, invano, la riforma costituzionale della "*Devolution*". Il risultato è che la forma di governo italiana non è più adeguata al tempo presente. Il bicameralismo paritario con due Camere che formano una popolazione di circa mille parlamentari, che danno entrambe la fiducia al Governo e devono concordare ogni virgola di un disegno di legge, rappresenta nel mondo una vera e propria rarità costituzionale. Anche il potere del Governo, dal punto di vista dell'assetto istituzionale, è troppo debole rispetto alla necessità di soddisfare, con decisioni efficaci, i bisogni rappresentati. È utile approfondire la questione anche dal punto di vista dell'esigenza storica. Nei primi anni della storia repubblicana, infatti, i partiti lasciarono cadere l'ordine del giorno Perassi perché lo vedevano come un possibile limite alla loro azione: erano i partiti legittimati dalla Resistenza, erano loro a presumere di legittimare democraticamente le istituzioni. Governi deboli, colonizzazione della società civile e blocco del pluralismo istituzionale (l'istituzione delle Regioni rimase congelata per vent'anni) furono le due coordinate della formula democratica di allora. Oggi questa formula non è più adeguata ai tempi, occorre disegnare un modello di democrazia basato su coordinate diverse: da un lato alla debolezza del Governo è opportuno che succeda un reale potere di soddisfare le domande in campo (basti pensare all'esigenza

di fronteggiare fenomeni globali come quello della crisi finanziaria), e dall'altro alla colonizzazione della società civile e al centralismo è utile che si sostituisca la sussidiarietà, sia orizzontale che verticale. Occorre cioè una formula istituzionale che sia in grado di restituire alla politica il primato sulle diverse istituzioni parallele che si muovono fuori del sistema costituzionale formale e sui poteri forti del mondo economico globalizzato, e che nello stesso tempo restituisca alla società civile e al pluralismo istituzionale quell'autonomia che per lungo tempo è rimasta soffocata dentro uno statalismo solo ideologico. L'Italia di oggi, da più punti di vista, si sta avvicinando a questa seconda formula: manca però una riforma costituzionale che razionalizzi la forma di governo. La bozza Violante – sulla quale il Governo ha già votato un ordine del giorno favorevole – può rappresentare un'idonea base di partenza, perché, dal punto di vista dei contenuti, s'indirizza verso modifiche mirate e proporzionate, anche rispettose del nucleo essenziale di quel patrimonio costituzionale che è stato alla base del nostro Paese. Nel suo nucleo essenziale la proposta s'indirizza verso un ragionevole rafforzamento del potere del Governo senza però uscire dalla forma di governo parlamentare, riforma poi il bicameralismo paritario attraverso un Senato federale costruito sul modello tedesco, così come proprio Miglio, all'interno del Gruppo di Milano, aveva auspicato.

Attualità di Gianfranco Miglio

MARIO BERTOLISSI*

1. Il problema dei problemi: le riforme

Sarebbe semplicemente stucchevole – per non dire di peggio – pretendere di offrire un quadro di sintesi, ma tendenzialmente completo, di quel che si è cercato di fare, in oltre sessant’anni, per riformare il sistema-Paese. D’altra parte, sarebbe persino inutile, dal momento che è necessario, in primo luogo ed innanzi tutto, disporre di una *chiave di lettura* che consenta di cogliere il perché di tanti fallimenti, l’ultimo dei quali è stato realizzato dal Parlamento con la legge costituzionale recante “Modifiche alla Parte II della Costituzione”, approvata in seconda deliberazione e in via definitiva dal Senato il 16 novembre 2005. Come è noto, il corpo referendario, chiamato a pronunciarsi ai sensi dell’art. 138, 2° co., Cost., non l’ha avallata, con la conseguenza che il procedimento aggravato si è concluso con un nulla di fatto. Male, ha commentato qualcuno, bene hanno affermato i più, nella convinzione che quel testo avrebbe alterato i caratteri originali della legge fondamentale, senza peraltro risolvere i problemi che l’iniziativa riformatrice aveva determinato¹. Ed è appena il caso di ricordare che l’antecedente modifica della Costituzione, introdotta con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3,

* Università di Padova

¹ Rinvio, un po’ alla rinfusa e a mo’ d’esempio, alla lettura di: AA.VV., *La riforma delle istituzioni*, Atti del Gruppo di studio per la riforma delle Istituzioni, Roma, 1995; AA.VV., *La Riforma interrotta. Riflessioni sul progetto di revisione costituzionale della Commissione Bicamerale*, a cura di G. Azzariti e M. Volpi, Editrice Pliniana, Perugia, 1999; E. CUCCODORO, *Il diritto pubblico della transizione costituzionale italiana*, Monduzzi, Bologna, 1999; AA.VV., *Quale riforma della Costituzione?*, a cura di G. Azzariti, Giappichelli, Torino, 1999; AA.VV., *La Costituzione riscritta. Ombre e luci nella revisione del 2005*, a cura di B. Pezzini e S. Troilo, Giuffrè, Milano, 2006; E. RIPEPE, *Riforma della Costituzione o assalto alla Costituzione? (e altre riflessioni)*, Cedam, Padova, 2006.

a detta di molti ha finito per complicare, piuttosto che risolvere, le questioni inerenti i rapporti Stato-Regioni-Enti locali: perché non adeguatamente meditata, ma soprattutto perché la si è letta con la preoccupazione di essere coerenti, oltre il necessario, con il passato, dominato da concezioni giacobine dello Stato e del relativo ordinamento². Mentre ci si sarebbe dovuti discostare, guardando non tanto alla forma di governo, quanto alla *forma di Stato*: non al potere e alla sua articolazione, ma alle soggettività sostanziali – irriducibili alla nozione astratta di popolo³ -, le sole in grado di dare spazio e vita al molteplice, pur in un contesto istituzionale sicuramente ancorato all'idea di unità⁴.

Sono ragionamenti che – a quanto mi risulta e per come personalmente li percepisco – appaiono inconsueti, al limite del tutto sottovalutati⁵: tant'è che parlare seriamente della “funzione sovrana” del tributo non mi pare scontato, mentre si continuano a riproporre letture e riletture ideologiche della Costituzione come se, in un simile testo, si dovessero tradurre visioni del mondo concepite alla stregua di *a priori* e non, invece, concezioni di parte che si debbono combinare per consentire a ciascuno di vivere insieme agli altri in modo civile⁶. Insomma, è sempre l'oraziano *est modus in rebus* ad essere ignorato e, con esso, il senso della storia, che non è chiara, lineare e visibile, ma carsica. Ovviamente-

² Ne sono fermamente persuaso, come ho sempre scritto, alla luce di quel che ha ripetutamente affermato la Corte costituzionale. Piaccia o non piaccia, come sono solito precisare!

³ Come ho precisato nel saggio su *Sistema delle fonti e forma di Stato*, in *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, vol. I, Jovene, Napoli, 2003, 3 ss.

⁴ Nel senso posto in luce, magistralmente, da F. BENVENUTI, *Mito e realtà nell'ordinamento amministrativo italiano*, Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione, Neri Pozza, Vicenza, 1969, 67 ss., reso esplicito altresì in *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Marsilio, Venezia, 1994.

⁵ Sarò ancora più preciso: la dottrina non li intende. Quella costituzionalistica perché non conosce, in termini e modi adeguati, il complesso fenomeno della fiscalità; quella tributaristica perché studia di massima il prelievo del tributo secondo un angolo visuale statico e dinamico, ma non prospettico: non di teoria dello Stato, con una adeguata consapevolezza.

⁶ V., da ultimo, il dibattito avviato da M. PERA, *Rivoluzione liberale per le riforme. L'Italia non finirà nella bozza Violante*, in «Corriere della Sera», 28 dicembre 2009, e, in proposito, ad es., P. OSTELLINO, *La rivoluzione che non c'è*, ivi, 29 dicembre 2009, nonché S. FOLLI, *Ultima fermata per le riforme*, in «Il Sole 24 Ore», 30 dicembre 2009, e M. BREDI, *Il Quirinale debutta su YouTube*, in «Corriere della Sera», 31 dicembre 2009.

te discontinua e problematica, perché dominata dalle passioni⁷, come dominata dalle passioni è una qualunque discussione sui fatti della vita, che trovano, quale termine di riferimento necessitato, pure la Costituzione. Una Costituzione qualunque⁸.

Se è di tutto questo e d'altro ancora che si parla, domandarsi se Gianfranco Miglio – il suo pensiero e il suo insegnamento – sia attuale non solo è opportuno: è indispensabile⁹. È indispensabile perché il legislatore ha conferito, con la legge n. 42/2009, la delega al Governo per attuare l'art. 119 Cost., il cui 1° co., nel testo del 1948, disponeva inutilmente così: "Le Regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle Province e di Comuni"¹⁰; mentre il 1° co. vigente stabilisce – vedremo, un domani, se inutilmente ancora o no: perché, tra il dire e il fare, c'è di mezzo il mare¹¹ – che "i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa"¹².

2. Una conclusione e una premessa: per una chiave di lettura

Nel discorso di fine anno, pronunciato dal Presidente della Re-

⁷ A. MANZONI, *Storia della colonna infame*, Newton Compton, Roma, 1993, ne offre una dimostrazione straordinaria.

⁸ Comprendo e, al tempo stesso, non comprendo quanto delineato da E. GALLI DELLA LOGGIA, *Scuola. Così la democrazia diventa catechismo*, in «Corriere della Sera», 8 novembre 2009. V., inoltre, D. FERTILIO, *L'ora di Costituzione che divide*, ivi, 9 novembre 2009. Ma v., pure, P. DI STEFANO, *I giovani e l'Unità d'Italia dimenticata*, ivi, 10 novembre 2009, e A. TORNO, *Croce e Gentile, stranieri in casa*, ivi. Un'ampia visione prospettica c'è in C. OSSOLA, *L'Italia s'è rotta nel Quarantotto*, in «Il Sole 24 Ore», 13 settembre 2009, e in A. SCOLA, *Moralità per tutti*, ivi.

⁹ Almeno per chi la pensa come me: in un'ottica priva di pregiudiziali e di pregiudizi.

¹⁰ M. BERTOLISSI, *L'autonomia finanziaria regionale. Lineamenti costituzionali*, Cedam, Padova, 1983, monografia al termine della quale concludevo che, "rebus sic stantibus, non ha un gran senso parlare di autonomia finanziaria regionale e locale" (ivi, 443).

¹¹ Aver propiziato una legge di delega è un primo, indispensabile passo: v., se vuoi, M. BERTOLISSI, *La delega per l'attuazione del federalismo fiscale: ragionamenti in termini di federalismo fiscale*, in «Federalismo fiscale», n. 2/2008, 89 ss.

¹² Alcune serie e condivisibili puntualizzazioni circa il cronoprogramma predisposto in vista della attuazione della delega legislativa sono state elaborate da C. BURATTI, *La lunga marcia del federalismo fiscale*, in «Federalismo fiscale», n. 1/2009, editoriale.

pubblica a reti unificate alle 20.30 del 31 dicembre 2009¹³, questi ha parlato di “riforme” [che] non possono essere tenute in sospeso”. Più a lungo rinviate. L’orizzonte è stato il più ampio, perché ha abbracciato temi e problemi della forma di Stato e di governo, sui quali maggioranza e opposizione dovrebbero trovare almeno un terreno comune di discussione.

Ragionando, per l’appunto, con preoccupazioni analoghe, Gianfranco Miglio ebbe ad osservare a suo tempo – dopo aver ricordato il pensiero espresso da Quintino Sella in Parlamento – che, “se si considera tutta questa porzione di umanità, controinteressata ad ogni cambiamento, si deve concludere che le probabilità di riforme costituzionali sono vicine allo zero. Se devono essere tentate, bisognerà farle contro la volontà dell’opinione pubblica: senza cercare un consenso che non esiste. – Io sono, professionalmente, un tecnico delle istituzioni: se mi chiedono se si può modificare la Costituzione italiana, la mia risposta è: no. Con la riserva di un pertugio positivo, molto esiguo, che illustrerò al lettore, a partire da questo momento”¹⁴. Se si prescinde dal riferimento a un progetto dato¹⁵, tale pessimismo di fondo manifestò pure l’allora Presidente della Corte costituzionale Livio Paladin, al termine di un’intervista televisiva concessa a Giorgio Bocca¹⁶.

Qualcuno potrà rimanere stupito. Vorrà discorrere, dal punto di vista storico-politico e storico-istituzionale, del perché il Par-

¹³ V., in proposito, per alcune note di commento: M. MONTI, *La bussola del Presidente*, in «Corriere della Sera», 2 gennaio 2010; M. BREDÀ, *Napolitano, appello alla politica: punti su giovani e Mezzogiorno*, ivi; S. FOLLI, *La bella Italia del Presidente – vademecum ideale del 2010*, in «Il Sole 24 Ore», 2 gennaio 2010; D. PESOLE, *Napolitano: paese unito, avanti con le riforme*, ivi; G. PASQUINO, *Il sogno di un Paese che non c’è*, in «il mattino di Padova», 2 gennaio 2010; P. POMBENI, *I tre grandi obiettivi del Presidente*, in «Il Gazzettino», 2 gennaio 2010.

¹⁴ G. MIGLIO, *L’Asino di Buridano*, Neri Pozza, Vicenza, 1999, 71. Quintino Sella affermò che “i peggiori aggravati per i contribuenti si devono addebitare non a chi vota le imposte, bensì a chi vuole spese nuove e maggiori”. Come si vede, si tratta di un’invektiva *ante litteram* contro il cosiddetto “partito della spesa”, che si annida, in ogni tempo, dovunque. Con l’occasione, chiarisco che non ho la pretesa di dare conto, in questo scritto, della vastissima produzione scientifica di Gianfranco Miglio, dovendo limitarmi a trattare del suo insegnamento in funzione dei propositi riformatori in atto. E, allo scopo, sono più che sufficienti alcuni richiami “mirati”.

¹⁵ Miglio alludeva – nel brano citato nel testo – alla sua personale idea di federalismo e alla articolazione istituzionale da lui concepita: *L’Asino di Buridano*, cit., 75 ss.

¹⁶ Trasmessa nell’ambito della serie *Protagonisti*: a memoria, era l’anno 1986.

lamento non è riuscito finora a realizzare quel che diffusamente si sostiene. Per quanto mi riguarda, la questione non è, in un certo senso e per molti aspetti, né di carattere politico né di natura tecnica. È essenzialmente di indole culturale, perché connessa al modo secondo il quale, nella storia d'Italia, si è venuto articolando il rapporto autorità-libertà, il quale non solo non è superato come punto di vista, ma anzi contraddistingue indefettibilmente un qualunque consorzio civile. Di tutto questo ha scritto – inutilmente¹⁷ – Piero Gobetti, il quale – discutendo della “rivolta dei contribuenti” – notò: “In Italia lo Statuto, che era stato per certi aspetti un frettoloso espediente piemontese nel '48, non risolve, ma fece appena balenare il problema. In Italia il contribuente non ha mai sentito la sua dignità di partecipe della vita statale: la garanzia del controllo parlamentare sulle imposte non era una esigenza, ma una formalità giuridica: il contribuente italiano paga bestemmiando lo Stato: non ha coscienza di esercitare, pagando, una vera e propria funzione sovrana. L'imposta gli è *imposta*. Il Parlamento italiano, derivato, attraverso la Carta e la costituzione belga, dal modello inglese esercita il controllo finanziario come esercita ogni altra funzione politica. È demagogico, parlamentaristico sin dal suo nascere perché è nato dalla rettorica, dall'inesperienza, dal mimetismo”¹⁸.

Ma non basta. L'affermazione che ancor più conta – perché è un corollario che spiega, al di là di ogni ragionevole dubbio, il destino di un Paese che non conosce la profonda rilevanza istituzionale del principio di responsabilità, costitutivo della democrazia – è data da una ulteriore annotazione, normalmente passata sotto traccia¹⁹: “Il problema della pubblica amministrazione era stato risolto in Inghilterra con la creazione di un burocrazia non numerosa ferreamente sottoposta alla direzione dei lords insigniti di cariche direttive onorifiche. In Italia il problema della burocrazia non è più solubile dal momento che per fare gli Italiani

¹⁷ Chi ha letto il testo non l'ha inteso nella sua prepotente forza definitoria di una situazione, fattuale e ordinamentale, che da allora non è affatto mutata. Aggiungo, senza alcun intento polemico, che eventuali citazioni sono apparse monche: per così dire, purgate da quel che sto per riprodurre nel testo.

¹⁸ P. GOBETTI, *La Rivoluzione Liberale. Saggio sulla lotta politica in Italia*, Newton Compton, Roma, 1998, 179.

¹⁹ Mi sono sempre chiesto che cosa sarebbe accaduto se qualcuno l'avesse pronunciata oggi, a motivo dei propri pensieri, senza rivelarne la fonte. Quel qualcuno sarebbe stato crocefisso!

abbiamo dovuto farli impiegati, e abbiamo abolito il brigantaggio soltanto trasportandolo a Roma"²⁰.

In buona sostanza e in poche parole, conta, nella storia di un popolo, il processo evolutivo delle idee e delle azioni; contano le concezioni di fondo, la teoria dello Stato che c'è, ancorchè occultata o semplicemente annebbiata da un discorrere equivoco. Ed è senz'altro non controverso, ad esempio, che il costituzionalismo nostrano nasce come otrriato e che, comunque la si pensi, neppure la legge fondamentale del 1946-1947 si può comparare, quanto alla genesi, a quella americana, che seguì la Dichiarazione d'indipendenza del 4 luglio 1776, nella quale sta scritto, tra l'altro: "Noi riteniamo che sono per se stesse evidenti queste verità: che tutti gli uomini sono creati uguali; che essi sono dal Creatore dotati di certi inalienabili diritti, che, tra questi diritti, sono la Vita, la Libertà, e la ricerca della Felicità; che per garantire questi diritti sono istituiti tra gli uomini governi che derivano i loro giusti poteri dal consenso dei governati; che ogniquale volta una qualsiasi forma di governo tende a negare questi fini, il popolo ha diritto di mutarla o abolirla e di istituire un nuovo governo fondato su tali principi e di organizzarne i poteri nella forma che sembri al popolo meglio atta a procurare la sua Sicurezza e la sua Felicità".

Parole d'altri tempi e finanche retoriche? Dipende dalla capacità o meno di intenderne i presupposti. I quali rivelano, ancora oggi, quanto attuale e forte sia la giuridicità della Costituzione del 1787²¹, la quale ha consentito – o, più esattamente, richiesto – che al centro dell'esperienza istituzionale fosse collocato, in varie forme e con implicazioni connesse alla democrazia diretta, il rapporto giuridico d'imposta²²: questo sconosciuto, ove si scorra la storia costituzionale d'Italia.

3. Sensibilità storico-istituzionale

Per comprendere il significato di una tale riflessione critica, è

²⁰ P. GOBETTI, *La Rivoluzione Liberale*, cit., 179.

²¹ Certo, se ne discute: v., ad es., L.H. TRIBE – M.C. DORF, *Leggere la Costituzione. Una lezione americana*, il Mulino, Bologna, 2005.

²² Dell'argomento si è occupato, con rara efficacia, A. CATTARIN, *Dalla servitù alla sovranità. No taxation without representation*, Jovene, Napoli, 2009.

indispensabile tenere conto del fatto che serve una qualche sensibilità storico-istituzionale. Vera e non soltanto dichiarata formalmente, perché – tanto per limitarsi a un esempio – non si può confondere l’ascoltare con l’intendere. Qui rileva, ovviamente, l’intendere. Il comprendere.

È la conoscenza analitica delle vicende che hanno posto le premesse più lontane e quelle prossime dell’unificazione d’Italia che ha consentito di notare che “le difficoltà delle ‘riforme’ nascono essenzialmente dal modo in cui il ‘presunto’ Stato nazionale italiano è stato ‘messo insieme’”²³. Con lo sguardo rivolto alla “sottostante realtà effettuale”²⁴, Miglio osserva – non crea artatamente – le differenti Italie: essenzialmente, del Nord e del Sud, diverse dal punto di vista geo-economico ed agricolo. “Mentre il Settentrione, con la Pianura padana, dispone di un’area irrigua altamente produttiva (ivi comprese le paludi trasformate in risaie) frutto della stratificazione generazionale dell’opera di contadini e proprietari intraprendenti, e base per uno sviluppo imprenditoriale senza limiti, il Sud è caratterizzato da scarsi terreni coltivabili, franosi e montagnosi e non irrigabili, per la presenza di corsi d’acqua soltanto torrentizi, nonché per il clima estivo, spesso torrido. Soltanto poeti e viaggiatori hanno esaltato (con ragione) il bellissimo paesaggio delle regioni e delle coste del Meridione: ma la valutazione economica delle risorse agricole va condotta evidentemente su altre basi”²⁵.

Che società, economia e diritto rappresentino un sistema di relazioni interdipendenti è risaputo, al pari della circostanza che la normatività plurisecolare è essenzialmente definita dai *mores*. Dal costume, vale a dire – stando alla più elementare delle definizioni – dalla “maniera d’agire generale, stabilita dall’uso”²⁶, il quale è condizionato, per non dire costituito, dal modo di pensare e di ragionare. Dalla psicologia individuale e collettiva, stando alla quale – è difficile dissentire – “per i cittadini italiani la sicurezza e la prosperità prevalevano (e prevalgono tuttora) sui valori morali dell’autogoverno”²⁷. D’altra parte, “la classe dirigente delle regioni più povere del Sud – anziché de-

²³ G. MIGLIO, *L’Asino di Buridano*, cit., 7.

²⁴ G. MIGLIO, *L’Asino di Buridano*, cit., 39.

²⁵ G. MIGLIO, *L’Asino di Buridano*, cit., 11.

²⁶ *Enciclopedia*, Corriere della Sera – Rizzoli Larousse, Milano, 2003, *ad vocem*.

²⁷ G. MIGLIO, *L’Asino di Buridano*, cit., 47.

dicarsi all'intrapresa economico-produttiva – si è specializzata in misura massiccia (laurea in giurisprudenza o in scienze politiche) nelle tecniche di gestione e di controllo degli innumerevoli uffici pubblici, che lo statalismo fascista andava incessantemente moltiplicando”²⁸. Tecniche di gestione incentrate – lo sono tuttora²⁹ – sul “burocratese”³⁰, concepito, con involontaria ironia, come il “linguaggio della pubblica amministrazione”³¹, che parla senza farsi comprendere.

È di questa collaudata ottusità che Miglio ci dice, dovunque. E può finire anche per sorprendere chi si attende, là dove contrappone il Nord al Sud del Paese, da parte sua la ripresa e il rilancio di stereotipi, quali l'antimeridionalismo. Nulla di più falso³², infatti, dal momento che egli non manca di sottolineare, costantemente con riferimento ai vari periodi storici, un dato che rappresenta un *continuum*: “il Meridione – ci dice – verrà sacrificato e il Nord invece privilegiato”³³. Così, nella seconda metà dell'Ottocento; durante il primo conflitto mondiale, quando “furono seicentomila i morti e due milioni i feriti. E i poveri fantaccini del Sud furono gettati a bagnare con il loro sangue i sassi del Carso, per assicurare il lontano confine di un regno, il quale nulla aveva fatto a favore del loro livello di vita”³⁴; al tempo dell'intervento straordinario dello Stato nel Mezzogiorno,

²⁸ G. MIGLIO, *L'Asino di Buridano*, cit., 53.

²⁹ S. RIZZO, *I commi e la battaglia (impossibile) per rendere comprensibili le leggi*, in «Corriere della Sera», 30 dicembre 2009, a conferma del fatto che *nihil sub sole novi*.

³⁰ G. MIGLIO, *L'Asino di Buridano*, cit., 53.

³¹ *Manuale di stile. Strumenti per semplificare il linguaggio delle amministrazioni pubbliche*, Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della funzione pubblica, il Mulino, Bologna, 1997, 81. Inutile dire che la “questione burocratica” è all'ordine del giorno e che fa comunque specie leggere, dopo tante speranza e promesse, che “questi fattori contribuiscono ad alimentare il paradosso per cui, a fronte di ogni misura di semplificazione, ne vengono introdotte due di complicazione”, come hanno notato B. CAROTTI – E. CAVALIERI, *La nuova semplificazione*, Ipsoa, Milanofiori Assago, 2009, 24. V. AA.VV., *Miti e paradossi della riforma della burocrazia*, Mondadori, Milano, 2005, nonché – sul piano delle concezioni generali – L. VON MISES, *Burocrazia*, con prefazione di L. Infantino, Rubettino, Soveria Mannelli, 2009.

³² A conferma della circostanza che la sua è una riflessione appassionata e disincantata, al tempo stesso, sulle vicende d'Italia. Certo, non è buonista, consolatoria, indulgente, di facciata.

³³ G. MIGLIO, *L'Asino di Buridano*, cit., 42.

³⁴ G. MIGLIO, *L'Asino di Buridano*, cit., 50.

allorché rimase “invariata la distanza che separa Nord e Sud”³⁵: allora, “malgrado questo panorama di corruzione, il paese progredi: la lira era una delle valute forti, i lavoratori agricoli erano scesi a poco più di quattro milioni, e vivevano molto meglio di quanto mai era accaduto. E contemporaneamente si ebbe una vera e propria rivoluzione industriale: meno che nel Sud, dove fallì il progetto di creare un processo auto propulsivo imprenditoriale; il divario fra le due parti del presunto ‘Stato nazionale’, continuò ad accrescersi. L’origine della perdurante arretratezza del Mezzogiorno dipendeva dal sistema di governo, più che dalle

³⁵ G. MIGLIO, *L’Asino di Buridano*, cit., 59. Del resto, ben poco è cambiato se il Governatore della Banca d’Italia, Mario Draghi, ha potuto esprimersi così, formulando le sue *Considerazioni finali* il 31 maggio 2008: “Il ritardo del Mezzogiorno pesa la debolezza dell’amministrazione pubblica, l’insufficiente abitudine alla cooperazione e alla fiducia, un costume diffuso di noncuranza delle norme. Per il progresso della società meridionale l’intervento economico non è separabile dall’irrobustimento del capitale sociale. La politica regionale in favore del Mezzogiorno ha potuto contare nello scorso decennio su un ammontare di risorse finanziarie comparabile con quello dell’intervento straordinario soppresso nel 1992. I risultati sono stati inferiori alle attese. La spesa pubblica è tendenzialmente proporzionale alla popolazione, mentre le entrate riflettono redditi e basi imponibili pro capite che nel Meridione sono di gran lunga inferiori. Si stima che il conseguente afflusso netto verso il Sud di risorse intermedie dall’operatore pubblico, escludendo gli interessi sul debito, sia dell’ordine del 13 per cento del prodotto del Mezzogiorno, il 3 per cento di quello nazionale. È un ammontare imponente; per il Sud, è anche il segno di una dipendenza economica ininterrotta” (*sic!*). V., altresì, le *Considerazioni finali* del 29 maggio 2009, là dove osserva – avvertendo il “partito della spesa”: v. la nota 14 – che “l’attuazione del federalismo fiscale dovrà contribuire al contenimento della spesa; creando uno stretto collegamento tra le decisioni di spesa e di prelievo, esso può determinare, senza rinunciare al principio di solidarietà, una maggiore efficienza nell’utilizzo delle risorse pubbliche. Nella riforma varata dal Parlamento è cruciale il passaggio dal criterio della spesa storica a quello dei costi standard nell’attribuzione delle risorse agli enti decentrati. Il riferimento alla spesa storica ha finora concorso a irrigidire il bilancio pubblico, determinando meccanismi inerziali nella dinamica della spesa”. Come dire: al centro del sistema vanno collocati il rapporto giuridico d’imposta e il principio di responsabilità. Jacques de Chavannes de la Palisse *dixit!* In termini sostanzialmente analoghi, apprezzabilissimi, si è espresso il Presidente della Repubblica: G. BATTISTINI, *Napolitano striglia i politici: “Colpa vostra il degrado del Sud”*, in *la Repubblica*, 3 dicembre 2008; M. BREDI, *Napolitano: riforme, ho fiducia. Per Napoli nuovo costume politico*, in «Corriere della Sera», 3 gennaio 2009; A. GARIBALDI, *Napolitano: il Sud non ha retto alla prova dell’autogoverno*, ivi, 4 ottobre 2009; G. NAPOLITANO, *Sud, ti chiedo uno scatto di volontà*, in «Il Sole 24 Ore», 4 ottobre 2009. Tutto ciò conferma il giudizio di Miglio, come si vedrà tra un istante, nel testo cui corrisponde la successiva nota 36: è questione che attiene al “sistema di governo”.

leggi dell'economia"³⁶. Dunque – si tratta di un giudizio severo, concepito in termini di spietato realismo -, “le iniziative degli uomini politici non hanno mai collocato il riscatto del Sud – della così detta ‘Bassa Italia’ – fra i programmi governativi cui attendevano, almeno fino al secondo dopoguerra (quando però il loro interesse per il Mezzogiorno si legò a tutt’altre condizioni). Tutte le volte che iniziative economiche e finanziarie contrapponevano gli interessi del Mezzogiorno agricolo al Settentrione industriale, era sempre questo secondo ad essere privilegiato”³⁷.

Tutto qui? Nient’affatto, perché non c’è lato della medaglia che non abbia il suo rovescio, un vantaggio qualunque un corrispondente svantaggio. Una simile politica – o, se si preferisce, non-politica³⁸ – ha avuto, come effetto, quello di far sì che “le classi dirigenti delle regioni d’Italia meno privilegiate, anziché sviluppare le iniziative economico-produttive, si sono dedicate a coltivare il pubblico impiego, occupando tutti i posti rilevanti del sistema politico-amministrativo. – Questo ceto si è diffuso nel paese, come una solida ragnatela, e tutela (presupposto del suo potere) le regole di comportamento dell’amministrazione: sono loro i difensori dell’“unità” dello Stato (intesa in senso deteriore, perché rivolta ad asservire i cittadini)”³⁹.

Il diritto amministrativo, non a caso, è diritto che unifica. Più esattamente, rende uniforme ciò che è naturalmente distinto, perché segue la logica di Procuste. Atto, provvedimento e procedimento; riserva di legge e principio di legalità formale e sostanziale, e chi più ne ha più ne metta⁴⁰, costituiscono l’elemento

³⁶ G. MIGLIO, *L'Asino di Buridano*, cit., 60-61.

³⁷ G. MIGLIO, *L'Asino di Buridano*, cit., 69.

³⁸ Se ci si limita a ragionare, piuttosto che a fare propaganda a senso unico, attraverso “pro” e “contro”, ci si avvede che è proprio così e che la “Questione meridionale” non a caso ha generato una “Questione settentrionale”: tant’è che sono queste le situazioni che rendono indifferibile la riforma del sistema-Paese, colto sul versante della forma di Stato.

³⁹ G. MIGLIO, *L'Asino di Buridano*, cit., 69.

⁴⁰ Mi limito a rinviare alla lettura del classico testo di A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, I e II, Jovene, Napoli, 1984, che giustamente rappresenta, a mio modo di vedere, la più adeguata esposizione delle regole di diritto pubblico che disciplinano le funzioni e l’organizzazione amministrativa italiana. Chi ha ragionato altrimenti – penso, ad es., a Mario Migro, Feliciano Benvenuti e Giorgio Berti – ha dovuto rassegnarsi a rimanere ai margini del processo culturale, attraverso il quale si definiscono i concetti che propiziano i ragionamenti della pubblica amministrazione e dei giudici. Qualcuno mi opporrà che ignoro le grandi trasformazioni ecc.,

più forte di continuità dispiegato dallo Stato moderno all'interno dello Stato costituzionale contemporaneo, secondo logiche magistralmente descritte da Alexis de Tocqueville⁴¹. Così, non ci si può stupire se le riforme non riescono mai a tradursi in valore aggiunto per le istituzioni, ove di esse si abbia una visione alta e d'insieme e si eviti di concentrarsi su successi singolari e frammentari. Così, non si può non convenire con Miglio, quando si chiede: "È possibile spezzare questo ceto [di burocrati] ed i suoi privilegi?"; e risponde: "Onestamente credo di no. Per un certo tempo io ho sperato che almeno la sua parte superiore – i *commis d'État* – potessero diventare il nucleo di aggregazione di un 'nuovo Stato', sensibili ai mutamenti che si producono in un sistema amministrativo attento al 'privato' (come in passato privilegiava il 'pubblico'). Oggi ho una sola speranza: che si possa dividere questo ceto in parti contrapposte, facenti capo a sistemi burocratici divisi e fra loro concorrenziali: sostituire cioè il vantaggio della concorrenza a quello torbido e collusivo del potere unitario e monolitico"⁴².

Con una precisazione, tuttavia, di valore non secondario: l'Italia non ha mai avuto – a differenza di altri Paesi – una burocrazia degna di questo nome⁴³. Il che rappresenta una difficoltà ulteriore e spiega come ogni aspirazione al cambiamento risulti invariabilmente gravata da quella che mi sento di definire come un' *ipoteca causidica*, che ha molto a che fare con la demagogia. Demagogia che produce effetti sistematicamente deleteri perché, rendendo impossibili decisioni appropriate, conduce alla deriva in nome del *post hoc ergo propter hoc*: del fatto che si sostituisce al criterio della tempestività e della adeguatezza.

ma non me ne voglia se replico così: so quel che dico, da avvocato.

⁴¹ Me ne sono occupato in *Identità e crisi dello Stato costituzionale in Italia*, Cedam, Padova, 2002, 114 ss.

⁴² G. MIGLIO, *L'Asino di Buridano*, cit., 69-70.

⁴³ G. DE RITA, *Intervista sulla borghesia in Italia*, a cura di A. Galdo, Laterza, Bari, 1996, 3, il quale risponde alla domanda: "Quante borghesie abbiamo in Italia?"; così: "Nessuna. Nel nostro paese dobbiamo fare i conti con un pericoloso vuoto: non esiste una borghesia strutturata e forte, capace di assumersi la responsabilità complessiva del sistema. Il contrario di quanto è avvenuto in Inghilterra con la borghesia imprenditoriale, in Francia con la borghesia amministrativa e in Germania con la borghesia militare. In Italia abbiamo, invece, una enorme bolla di ceto medio, esplosa con il processo sociale avvenuto negli ultimi quarant'anni".

4. Ragionamenti

Per quanto mi riguarda, ancorché sia ben consapevole dell'esistenza di punti di vista assai critici nei confronti degli assunti di Gianfranco Miglio, a me sembra incontestabile che dalle sue pagine si possano trarre indicazioni di grande momento proprio sul versante della teoria delle forme di Stato: perché egli oppone al potere burocratico, autoreferenziale e delegittimato, che ha prodotto istituzioni in crisi, le soggettività sostanziali; all'idea di persona giuridica antepone quella di persona fisica o, se si preferisce, di persona *tout court*, in nome di un individualismo che – mi si perdoni la ridondanza – si incentra sul valore dell'individualità. In nome della quale e per la quale si deve decidere e non, invece, soprassedere, condizionati da interessi marginali, se non addirittura "inconfessabili"⁴⁴. Tant'è che, proprio alla luce di tali o analoghe considerazioni, vien fatto di pensare che il percorso riformatore italiano, *mutatis mutandis*, abbia non poco a che fare con questa scenetta: "Don Gonzalo, ingolfato fin sopra i capelli dalle faccende della guerra, fece ciò che il lettore s'immagina certamente: nominò una giunta, alla quale conferì l'autorità di stabilire al pane un prezzo che potesse correre; una cosa da poterci campar tanto una parte che l'altra. I deputati si radunarono, o come qui si diceva spagnolescamente nel gergo segretariesco d'allora, si giuntarono; e dopo mille riverenze, complimenti, preamboli, sospiri, sospensioni, proposizioni in aria, tergiversazioni, strascinati tutti verso una deliberazione da una necessità sentita da tutti, sapendo bene che giocavano una gran carta, ma convinti che non c'era da far altro, conclusero di rincarare il pane. I fornai respirarono; ma il popolo imbestiali"⁴⁵. È quel che probabilmente avverrà ove il processo riformatore dovesse avviarsi; senza dubbio in sede di attuazione della legge di delega n. 42/2009 sul federalismo fiscale, destinata a "mettere a fuoco", nel senso letterale del termine, il rapporto Nord-Sud, da rivedere, per non dire reinventare, in nome del principio di responsabilità. Fino ad ora, infatti, l'amministrazione è stata un peso e si può concordare con chi rilevò che "male facevano costesti uomini di Governo ad inveire contro la burocrazia quan-

⁴⁴ L'aggettivo è tratto da G. MARANINI, *Storia del potere in Italia: 1848-1967*, Vallecchi, Firenze, 1967, 16.

⁴⁵ A. MANZONI, *I promessi sposi*, Bur, Milano, 2001, 273.

do non esercitavano il potere, come male fecero poi a scaldarsi nelle superflue difese"⁴⁶. È la prova provata di come il problema di fondo, per il nostro Paese, sia rappresentato dalla burocrazia – che produce una mentalità burocratica e il burocratese –, la quale ha sempre ostacolato ogni processo di riorganizzazione dello Stato: dello Stato-apparato e dello Stato-ordinamento. Lo ha fatto negli anni '70 del secolo scorso, quando furono istituite le Regioni ordinarie; lasciando cadere la delega legislativa per la riforma dell'amministrazione centrale e reagendo alla abrogazione referendaria di alcuni ministeri; svuotando, progressivamente, i trasferimenti di funzioni amministrative statali alle Regioni disposti dalla legge di delega n. 382/1985 e dal D.P.R. n. 616/1977⁴⁷; imponendosi alla politica, secondo uno schema col-

⁴⁶ G. ABIGNENTE, *La riforma dell'amministrazione pubblica in Italia (questioni urgenti)*, Laterza, Bari, 1916, X. Si noti l'espressione "questioni urgenti"!

⁴⁷ È davvero illuminante rileggere il saggio di M.S. GIANNINI, *Del levare la testa all'asino*, che introduce il volume di AA.VV., *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali*, a cura di A. Barbera e F. Bassanini, il Mulino, Bologna, 1978, 7 ss. L'illustre studioso, in larga misura regista di quell'operazione, scrive, con riferimento agli originari trasferimenti realizzati nel 1972, ai sensi dell'art. 17 della legge n. 281/1970: "Non si è mai saputo chi abbia avuto l'idea di attuare la legge 281 mediante leggi delegate ministero per ministero. Un candido, un gruppo di candidi, di ottimisti sulla perfezione organica dei nostri ministeri? O degli irresponsabili, o dei centralisti ottusi? La vicenda vede a questo punto undici leggi delegate, per i ministeri dei lavori pubblici, dell'agricoltura, dell'industria (due), dei trasporti, del lavoro, della sanità, dell'istruzione, del turismo, degli interni (che predispose una legge per la beneficenza ed un'altra per le circoscrizioni comunali). Dal principio del secolo la dottrina segnalava l'irragionevolezza dello spezzare la stessa funzione tra comuni, province e Stato. Questi ignoranti burocrati aggiunsero anche la regione: lo spirito del comune gigante sembrava morto in sede politica; invece non lo era, e riappariva in sede burocratica, quasi con temi trionfali". Tutto ciò, nonostante l'art. 17, 1° co., lett. b), disponesse testualmente: "il trasferimento delle funzioni statali alle Regioni avverrà per settori organici di materie". La Corte costituzionale ha "digerito" sempre tutto: basta rileggere G. AMATO, *Il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello Stato e della Regione (alla luce dell'esperienza statunitense)*, Giuffrè, Milano, 1963; F. BASSANINI, *L'attuazione delle Regioni*, La Nuova Italia, Firenze, 1970; A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Giuffrè, Milano, 1973. Un po' di memoria non guasta, come non guasta meditare un istante su questa puntualizzazione di Augusto Barbera: "Questo lavoro parte proprio dall'esigenza di valorizzare il ruolo che il Parlamento può svolgere nel regolamento dei rapporti fra Stato e Regione, nel tentativo almeno di sottolineare l'espropriazione di poteri avvenuta sia a danno delle Regioni che del Parlamento stesso: gli organi più direttamente vicini alle domande della società civile. Ma tale valorizzazione non può prescindere dal pluralismo politico di cui le Regioni sono espressione, e a cui, se aspira al ruolo assegnatogli dalla Costituzione repubblicana, non può non essere

laudato, che Tocqueville descrive plasticamente quando afferma che “la perfezione della macchina amministrativa costruita da Bonaparte è provata dalla facilità con cui essa funziona quasi senza motore, come è stato dimostrato dalle rivoluzioni successive, o con cui funziona nelle mani fiacche di mediocri imbecilli come quelli che governano oggi”⁴⁸. L’amministrazione italiana non sarà certo quella francese; tuttavia, al pari di quella francese, è pur sempre una “macchina”.

Dunque, a parer mio il discorso di Miglio ha, quale suo termine di riferimento ultimo e causa genetica della sua personale elaborazione progettuale, l’amministrazione e ciò che la medesima rappresenta nel suo essere essenzialmente apparato burocratico autoreferenziale e non, invece, complesso di strutture organizzative serventi. Non a caso si dice, comunemente e con triste ironia, che prima viene l’organo e poi la funzione, in una prospettiva che è strutturalmente parassitaria. Nell’ottica e secondo il linguaggio che preferisco, qui si trova materializzata l’inversione del rapporto tra mezzo e fine: tra forma di Stato e forma di governo, categorie senz’altro discutibili ed approssimative là dove si tratta di indagare e spiegare una complessa realtà istituzionale, ma ancora adeguate allo scopo che qui si persegue, che è quello di comprendere⁴⁹.

Inutile dire – lo si è già accennato ed è comunque notissimo – che Miglio ha creduto di poter infrangere il dogma dell’unità amministrativa attraverso la riforma in senso federale dello Stato: attraverso una modifica di carattere sostanziale dell’organizzazione costituzionale, da modellare sulla forma di governo direttoriale⁵⁰. D’altra parte, era fermamente convinto che il dibattito

improntata l’attività del Parlamento stesso. Da qui l’esigenza di porre l’accento sull’indirizzo politico ‘costituzionale’ piuttosto che su quello di ‘maggioranza’; nei limiti, ovviamente, in cui una distinzione fra queste due forme di indirizzo può essere effettivamente colta” (ivi, VII – VIII). Che è un modo come un altro per denunciare l’ipertrofia burocratica, a tutto danno della politica. Ovviamente, di una politica imbellè.

⁴⁸ V. DE CAPRARIIS, *Profilo di Tocqueville*, E.S.I., Napoli, 1962, 67, da cui è tratto il brano riportato nel testo.

⁴⁹ G. MIGLIO – A. BARBERA, *Federalismo e secessione. Un dialogo*, Mondadori, Milano, 6 ss. Infatti, Miglio afferma – e su ciò Barbera concorda, in quanto si tratterebbe di categorie basate “solo su elementi formali” – che “l’antica distinzione tra forma di Stato e forma di governo non può più essere utilizzata nell’analisi attuale”. Senonché, la mia prospettiva guarda ai rapporti giuridici sostanziali: in breve, al rapporto dare-avere, quale è, per eccellenza, il rapporto giuridico d’imposta, per non dire del potere-dovere di spesa.

⁵⁰ G. MIGLIO, *L’Asino di Buridano*, cit., 79 ss.; G. MIGLIO – A. BARBERA, *Federalismo e*

sul federalismo in Italia e le concezioni confusamente affermate non fossero né condivisibili né concretamente percorribili⁵¹. Tant'è che, "quando la Lega è forte di consensi elettorali, si discute di federalismo, quando viene data per spacciata il dibattito ritorna sui binari dei primi anni Ottanta: sistema elettorale, presidenzialismo, governo del *premier*. Ciò che non sembra invece cambiare affatto è il risultato: di riforme si parla e basta"⁵². La spiegazione era ed è convincente, soprattutto se la si raccorda con una ulteriore, significativa puntualizzazione, secondo cui – è sempre Miglio che parla – "i concetti giuridici fondamentali del diritto pubblico non esistono più perché non sono più chiari e distinti come un tempo. Popolo, governo e territorio, cioè i tre elementi dello Stato, sono infatti in via di ridefinizione e quindi utilizzare le vecchie categorie provoca solo confusione. Ma l'utilizzazione dei vecchi concetti o delle formule giacobine ripetute dalla nostra classe politica come un *mantra* (quali ad esempio 'la Repubblica è una e indivisibile') non riuscirà a fermare i grandi mutamenti storici che stiamo vivendo"⁵³. Il che potrà pur accadere, in un tempo ormai prossimo o ancora lontano non so, ma credo soltanto allorché ci si sarà liberati di quel che rimane ancora un dogma all'interno della nostra esperienza e tradizione costituzionale: liberati dal dogma dell'imposizione fiscale, che genera sudditanza e non esprime sovranità in capo al contribuente. Infatti, "il tributo è concordemente visto come espressione della sovranità pubblica (e, di riflesso, come espressione di sudditanza)"⁵⁴.

Data una simile opzione – che consiste nel rileggere alcuni scritti di Miglio alla luce non dei modelli e schemi organizzativi propri dell'assetto dei supremi organi dello Stato, ma dei concetti fondamentali del diritto pubblico secondo l'ottica del rapporto autorità-libertà e del nesso mezzo-fine -, qui vale la pena di dar conto di alcune ulteriori puntualizzazioni, che mostrano come egli avesse ben presente – ancorché in termini per me inadegua-

secessione, cit., 8 e 116 ss.; G. MIGLIO, *Come cambiare. Le mie riforme*, Arnoldo Mondadori Editore, Milano, 1992.

⁵¹ Delle sue idee si dirà qualcosa tra breve, *sub* 5.

⁵² Profetico e, forse, anche qualcosa di più, se guardiamo spassionatamente agli inizi del 2010: se leggiamo la stampa quotidiana, ad esempio, del 3 gennaio, che discute della cosiddetta bozza Violante. V., infatti, R. Zuc., *Si pdl alla bozza Violante. Lite su Brunetta*, in «Corriere della Sera», 3 gennaio 2010.

⁵³ G. MIGLIO – A. BARBERA, *Federalismo e secessione*, cit., 8-9.

⁵⁴ F. TESAURO, *Istituzioni di diritto tributario. 1. Parte generale*, Utet, Torino, 1991, 4.

ti⁵⁵ – la connessione che esiste tra potere di levare le imposte e decisioni di spesa, e ciò nell'alveo di una collaudata esperienza ordinamentale⁵⁶. Esperienza la quale rivela "la posizione di debolezza che l'individuo ha nei confronti dello Stato moderno", dominato dalla "tirannia fiscale, amministrativa, politica, che un gruppo di uomini esercita su di un altro in nome dello Stato"⁵⁷, oggi in crisi⁵⁸. Tuttavia, rivolgendosi al suo interlocutore, Miglio si chiede: "Se come poc'anzi hai evidenziato, le federazioni classiche vanno verso l'unità politica e i Paesi a statualità classica unitaria verso il decentramento politico per tendere verso un'unica forma di Stato, bisogna concludere che non esiste questa crisi del diritto pubblico moderno: convergere verso lo stesso punto, infatti, indica rafforzamento e non crisi. Ma allora come si spiega questa Babele di linguaggi?"⁵⁹.

In realtà, un tale trascorrere dal molteplice all'uno e dall'uno al molteplice esprime un moto pendolare del tutto naturale⁶⁰, come è naturale mutare stile di vita e gusti man mano che si cresce o semplicemente perché il cambiamento è nel divenire della storia e di tutto ciò che ha a che fare con l'uomo e la sua finitezza⁶¹. Secondo Augusto Barbera, "è una crisi derivante dalla difficoltà della 'transizione', dal declino dello Stato moderno e delle sue categorie, cosa quest'ultima che come professore di diritto costituziona-

⁵⁵ Anche Gianfranco Miglio ha dovuto fare i conti con le non-sollecitazioni provenienti dal dibattito istituzionale, sempre insensibile rispetto alle questioni fiscali, colte – quando sono state discusse – nella loro rilevanza epidermico-descrittiva, come ho sottolineato alla nota 5 e in mille altre circostanze.

⁵⁶ Ne ho già parlato *sub* 3.

⁵⁷ G. MIGLIO – A. BARBERA, *Federalismo e secessione*, cit., 22, il quale prosegue così: "A questo proposito, tengo a sottolineare di essere assolutamente solitario nel panorama italiano, perché sono arrivato a questa posizione attraverso studi storici e giuridici, mentre la maggior parte degli studiosi di storia e dei giuristi venera lo Stato moderno". È così!

⁵⁸ G. MIGLIO – A. BARBERA, *Federalismo e secessione*, cit., 27.

⁵⁹ G. MIGLIO – A. BARBERA, *Federalismo e secessione*, cit., 27.

⁶⁰ Lo ha spiegato, con grande efficacia, C.J. FRIEDRICH, *Constitutional Government and Democracy. Theory and Practice in Europe and America*, New York, 1964; *Trends of Federalism in Theory and Practice*, New York, s.d. (ma 1968).

⁶¹ Rinvio, tra le tante, alle pagine magistrali di R. MENEGHELLI, *Analisi critica del concetto di validità giuridica*, Cedam, Padova, 1982. Dello stesso illustre studioso e amico v. *La magia del potere*, Libreria Universitaria, Padova, s.d.; *Gli incantesimi del potere*, Libreria Gregoriana, Padova, 1984; *Il miraggio dell'autorità legittima*, Libreria Gregoriana, Padova, 1986.

le avverto in modo particolare. Ma ritengo che, in ultima analisi, la crisi italiana sia una devastante crisi del sistema politico⁶². D'altra parte, ove si consideri il sistema politico nostrano nel suo complesso e nelle sue varie articolazioni e si rifletta sul modo secondo cui è selezionata la classe dirigente, vien davvero da rabbrivire. Tanto più se si ragiona alla luce di quel che Miglio andava dicendo: "che nessun sistema economico può funzionare se l'individuo è sicuro che avrà un reddito ovunque e comunque"; "che, con la fine del secolo, " viene meno la "vera ragione d'essere allo Stato moderno: viene meno il presupposto della guerra"; che "la fine della guerra, che verrà sostituita dai conflitti di tipo economico, segna dunque la liquidazione dello Stato moderno, e io credo che l'avvento di un sistema contrattuale sia a questo punto una necessità storica"⁶³.

L'idea di contratto fu percepita come qualcosa di dissacrante perché si calò, come un macigno, all'interno di un quadro di riferimento culturale impregnato di giacobinismo: "avendo trionfato i centralisti giacobini sui federalisti girondini nella Rivoluzione francese, 'il potere distrugge la memoria dei vinti'"⁶⁴. Vi furono – a mio sommo avviso – fraintendimenti dovuti principalmente al fatto di prescindere, sempre e comunque, dalla realtà fattuale, secondo cui – piaccia o non piaccia – a qualunque latitudine e longitudine chi paga vuole conoscere il perché e la destinazione del tributo. E così è, vuoi nel caso in cui vi sia una traccia, in un testo qualunque, della regola del consenso all'imposta⁶⁵, vuoi nel caso in cui una simile proposizione faccia difetto: si tratta, infatti, di un principio elementare, senza del quale è arduo qualificare un ordinamento come autenticamente democratico. Sicché, da questo punto di vista, non mi pare convincente l'assunto di Miglio secondo cui "lo 'Stato sociale' è... un prodotto dello 'Stato nazionale' centralizzato di grandi dimensioni, ed è un sistema, alla lunga, fallimentare"⁶⁶: per la semplice ma decisiva ragione che in fallimento può andare

⁶² G. MIGLIO – A. BARBERA, *Federalismo e secessione*, cit., 28, mentre denuncia "un'insufficiente analisi del fenomeno leghista" (ivi, 29).

⁶³ G. MIGLIO – A. BARBERA, *Federalismo e secessione*, cit., 29 e 30.

⁶⁴ G. MIGLIO – A. BARBERA, *Federalismo e secessione*, cit., 67. È l'opinione di Barbera.

⁶⁵ Nella Dichiarazione d'indipendenza americana del 4 luglio 1776 si parla di "governi che derivano i loro giusti poteri dal consenso dei governati". Ne ha discusso, di recente, A. CATTARIN, *Dalla servitù alla sovranità*, cit.

⁶⁶ G. MIGLIO – A. BARBERA, *Federalismo e secessione*, cit., 39.

qualunque sistema organizzato, pubblico o privato che sia, quando opera indipendentemente dal rapporto entrate-spese o – se si preferisce – quando le spese sono decise prescindendo dal criterio della sostenibilità. Dal quel che l’art. 97 Cost., nella sua solare semplicità, definisce come “buon andamento”.

A dire il vero – questo spiega perché ho scelto di passare sotto silenzio tutto ciò che appartiene alla dimensione descrittivo-classificatoria⁶⁷ -, ciò che conta è la serie di puntualizzazioni che hanno ad oggetto ruolo e funzione⁶⁸ del contribuente, dal momento che, se si riflette anche solo un istante⁶⁹, non può verosimilmente sorprendere che si scriva che “è inammissibile che qualcuno decida per se stesso con i soldi degli altri” oppure che “chi paga più tasse ha un maggior diritto degli altri a determinare la destinazione della spesa pubblica”⁷⁰: perché ha un suo profondo significato – finanche nella dimensione della pura e semplice provocazione – affermare che “esclusivamente chi vive del *solo* sostengo pubblico, e non contribuisce a creare alcuna ricchezza con il proprio lavoro, non dovrebbe avere il diritto di voto”⁷¹. E così dovrebbe essere pure per l’evasore: quantomeno per quello totale⁷². Da ciò, in ogni caso, l’impulso a guardare all’amministrazione e alle sue esigenze di riforma, relativamente alle quali, se è vero – si può sostenere – che “il vantaggio dei regimi federali dal punto di vista amministrativo [sta] nel fatto che questi accentuano molto i ‘doveri di milizia’ dei cittadini (chiamo ‘milizia’ le prestazioni che si fanno *senza guadagnare un soldo*)”⁷³, è soprattutto vero che i medesimi possono consentire, attraverso un avvicinarsi della leva fiscale al contribuente e la visualizzazione dei canali di spesa⁷⁴, le decisioni comparativamente migliori: nel senso di più efficienti. Senza con ciò nascondersi le difficoltà che

⁶⁷ Ad es., se lo Stato sociale coincida con lo Stato di diritto, diverga da esso o addirittura vi si opponga.

⁶⁸ E posizione costituzionale.

⁶⁹ Me ne sono occupato in un breve articolo destinato alla comunicazione quotidiana, ferma restando l’esigenza di riparlare diffusamente in un saggio: v., infatti, *Togliere l’elettorato all’evasore*, in «il mattino di Padova», 30 settembre 2009.

⁷⁰ G. MIGLIO – A. BARBERA, *Federalismo e secessione*, cit., 70 e 71.

⁷¹ G. MIGLIO – A. BARBERA, *Federalismo e secessione*, cit., 73.

⁷² M. BERTOLISSI, *Togliere l’elettorato all’evasore*, cit.

⁷³ G. MIGLIO – A. BARBERA, *Federalismo e secessione*, cit., 75.

⁷⁴ Oggi si potrebbe parlare di trasparenza attuata attraverso la tracciabilità del prelievo e della spesa.

comunque si incontrano, perché – è un rilievo davvero significativo, che prescinde dalle concezioni generali in tema di burocrazia⁷⁵ – “l’insuccesso della burocrazia europea non è certamente imputabile all’incapacità del personale. È stato piuttosto l’esito dell’inevitabile debolezza di qualsiasi gestione degli affari pubblici. L’assenza di criteri in grado di accertare in modo netto il successo o l’insuccesso di un funzionario nell’esecuzione dei suoi doveri crea problemi insolubili. Essa annienta l’ambizione, distrugge lo spirito di iniziativa e qualsiasi incentivazione a far più del minimo richiesto. E spinge il burocrate a porre attenzione alle circolari e non al successo tangibile e reale”⁷⁶.

È un discorso che, oggi, dopo il cataclisma della finanza mondiale e il fallimento accertato di un sistema di competenze teoriche che ha prodotto danni senza conseguenze di sorta in termini di responsabilità a carico di chi li ha causati, invece di chiudersi si apre, come dimostra il dibattito in atto⁷⁷. Non sempre limpido e onesto.

5. Che cos’è il federalismo

“Oggi ho una sola speranza: che si possa dividere questo ceti in parti contrapposte, facenti capo a sistemi burocratici divisi e fra loro concorrenziali: sostituire cioè il vantaggio della concorrenza a quello torpido e collusivo del potere unitario e monolitico”⁷⁸. È, questo, una sorta di *incipit*, che sta alla fine di una serrata analisi del reale, il quale ha squadernato, dinanzi agli occhi dell’osserva-

⁷⁵ Ad es., Max Weber, sotto questo profilo, la pensava altrimenti: v., per un cenno, G. FABI, *Quella radicale condanna della burocrazia*, in «Il Sole 24 Ore», 5 novembre 2009.

⁷⁶ L. VON MISES, *Burocrazia*, cit., 98.

⁷⁷ V., ad es., M. COBIANCHI, *Bluff. Perché gli economisti non hanno previsto la crisi e continuano a non capirci niente*, Orme, Milano, 2009; R. PETRINI, *Processo agli economisti*, Chiarelettere, Milano, 2009; L. GALLINO, *Con i soldi degli altri. Il capitalismo per procura contro l’economia*, Einaudi, 2009; F. BONAZZI – BANKOMAT, *Prendo i soldi e scappo. I loro affari con i nostri soldi*, il Saggiatore, Milano, 2009; F. GALIMBERTI, *SOS economia ovvero la crisi spiegata ai comuni mortali*, Laterza, Bari, 2009; M. ONADO, *I nodi al pettine. La crisi finanziaria e le regole non scritte*, Laterza, Bari, 2009; S. ROSSI, *Controtempo. L’Italia nella crisi mondiale*, Laterza, Bari, 2009; T. BOERI, *La crisi non è uguale per tutti*, Rizzoli, Milano, 2009.

⁷⁸ G. MIGLIO, *L’Asino di Buridano*, cit., 70-71.

tore e del lettore, le mille incongruenze prodotte da una dottrina del potere fondata esclusivamente sull'idea di dominio. Inutile fare citazioni: sarebbero scontate. Opportuno precisare, comunque, che sono gli esiti istituzionali di simili "visioni del mondo" a confermare la bontà delle affermazioni che indicano le riforme strutturali del Paese come qualcosa di essenziale e non più differibile, pena la decadenza. Allo scopo, si invoca il federalismo, che dà voce al molteplice, senza sacrificare l'unità. In linea generale, secondo Miglio "sono 'federalisti' tutti colori i quali rifiutano il sistema centralizzato dei poteri, praticato in questo paese, o anche soltanto avversano le procedure autoritative che la burocrazia ricava, e oppone ai cittadini, da una visione 'unitaria' della gestione della cosa pubblica"⁷⁹. Dunque, in estrema sintesi, federalismo *versus* burocrazia. Il federalismo chiama a giudizio la burocrazia, comunemente intesa come "il complesso degli uffici gerarchicamente ordinati che svolgono funzioni di amministrazione"⁸⁰. È una definizione che gela e ancor più gela il rilievo di chi ha scritto – a proposito della burocrazia in Italia – che "poche tematiche riescono a enfatizzare le storiche fragilità del caso italiano come la questione burocratica. La burocrazia appare il segno tangibile di una modernizzazione mai davvero compiuta nell'itinerario nazionale; mentre in un'agenda politica sempre aperta a questa pagina, ben lungi dall'essere la weberiana ancella di un vigoroso sviluppo capitalistico, diventa un freno alla competitività nazionale"⁸¹.

Miglio non crede, comunque, che il sistema da attuare possa ragionevolmente derivare da quel che comunemente si pensa e si dice, tanto è generico e confuso, e pieno di contraddizioni; né che lo si possa ricavare, per implicito, dalle esperienze diffuse in altri Paesi, quali la Germania e gli Stati Uniti⁸², dal momento che quei sistemi annoverano al loro interno istituti che contraddicono una coerente idea federale. Ciò in quanto – scrive – "quasi tutte le Costituzioni 'federali' consistono in istituzioni *annesse* a un sistema politico principale, ispirato a una logica diversa: generalmente non-territoriale ma parlamentare-partitocratica. Così che mentre

⁷⁹ G. MIGLIO, *L'Asino di Buridano*, cit., 70.

⁸⁰ *Dizionario italiano*, a cura di T. De Mauro, Paravia, Verona, 2000.

⁸¹ B. SORDI, *Burocrazia (profili storico-concettuali)*, in *Il Diritto. Enciclopedia giuridica*, vol. 2, diretta da S. Patti, «Corriere della Sera» – «Il Sole 24 Ore», 2007, 629.

⁸² G. MIGLIO, *Federalismi falsi e degenerati*, Sperling e Kupfer, Milano, 1997.

questo ordinamento dominante costituisce l'asse *primario* su cui si crea e si gestisce il potere decisivo, le istituzioni federali funzionano come apparati *accessori*, subordinati all'esito delle lotte e delle scelte che si producono al livello superiore. Tale soggezione si concreta generalmente nell'esistenza di una 'seconda camera' – di un 'Senato' delle regioni (degli Stati, dei Cantoni eccetera) – che però rappresenta i membri della Federazione in misura molto attenuata: è il caso del Senato americano, del Bundesrat tedesco e del Consiglio degli Stati elvetico". Di contro, "la struttura federale è *interna* al sistema politico-amministrativo, e ne costituisce il solo *asse portante*. L'unità della Repubblica federale non proviene da una fonte esterna (e contraddittoria) assembleare-partitocratica, ma sorge dalla stessa struttura federale e dalla sua capacità istituzionale di comporre e superare i particolarismi, e produrre decisioni generalmente condivise"⁸³.

Questo è un vero, grande insegnamento, anche se – come dirò tra breve – la purezza degli istituti non è di questo mondo e bisogna sempre fare i conti con la storia, che è quella che è. Ma è bene – anzi, è essenziale – avere consapevolezza di quali sono i compromessi e, dunque, le criticità di un dato sistema. Del proprio, innanzi tutto; e Miglio ne spiega le ragioni, dopo aver sinteticamente chiarito quali sono i requisiti del vero federalismo⁸⁴.

Non è vero federalismo quello tedesco. Non lo è, in primo luogo, sul piano finanziario, poiché "il *Grundgesetz*, approvato dal 'Consiglio Parlamentare' della Germania Occidentale l'8 maggio 1949, poggiò quindi su un forte sistema di tassazione centralizzato, e di imposte 'congiunte', la cui chiave di volta è però costituita dal diritto-dovere della Federazione di elargire contributi ai Länder economicamente più deboli, per 'equipararli', senza interpellare gli altri Länder. E così il sistema federale-fiscale (e il principio basilare della 'diversità') vanno in fumo, come è già accaduto negli USA, con il sistema dei *grants-in-aid*, che hanno corrotto l'indipendenza degli States"⁸⁵. A ciò si aggiunge

⁸³ G. MIGLIO, *Federalismi*, cit., IX.

⁸⁴ G. MIGLIO, *Federalismi*, cit., X.

⁸⁵ G. MIGLIO, *Federalismi*, cit., XI. L'argomento è stato affrontato e discusso, in modo davvero pregevole, da P. PIVA, *La recente Föderalismusnovelle tedesca nella prospettiva dell'Unione europea ed il suo contributo al dibattito sul federalismo fiscale*, in «Federalismo fiscale», n. 1/2007, 249 ss., il quale scrive, tra l'altro, a proposito delle più recenti evoluzioni: "Oggi, tuttavia, la scelta di ridurre al minimo i casi di

– su un piano generale – il fatto che “la Costituzione tedesca è tutta un intreccio di principi antifederali”, come dimostrerebbero (il condizionale è mio) i modi secondo i quali sono ripartite tra Bund e Länder la funzione legislativa e quella amministrativa, coerenti con un modello di “federalismo cooperativo”⁸⁶. Sicché, “l’unico principio ‘federale’, che si trova realizzato nell’attuale sistema germanico, è l’abitudine alla contrattazione: si negozia a tutti i livelli”⁸⁷. Circostanza non di poco conto, mi sembra di poter dire!⁸⁸.

Un analogo ordine di considerazioni vale poi – secondo Miglio – quanto al federalismo statunitense. Infatti – preferisco usare le sue parole, per ragioni di chiarezza e di sintesi⁸⁹ –, “un problema solo apparentemente diverso è quello che si presenta nella Costituzione degli Stati Uniti. Anche qui, dopo un periodo in cui prevalse un ordinamento radicalmente pluralistico (1776-1787), i cosiddetti federalisti (che oggi non sono più considerati tali, perché, come Hamilton, miravano a edificare uno Stato ‘unitario’) vararono l’attuale Costituzione americana. Le cose andarono avanti con equilibri alterni tra potere federale e Stati, e addirittura attraverso una guerra civile. Finché si arrivò alla grande crisi economica del 1929. In quella congiuntura di diffuso smarrimento, il New Deal di

Mischfinanzierung, la netta ed irreversibile tendenza alla responsabilizzazione dei *Nehmerländer* in una con la coerente e lineare riduzione dei trasferimenti (anzi, l’eliminazione *tout court*, in un futuro assai prossimo, delle erogazioni eccezionali o *SonderBEZ*) sembrano far supporre che la *Bundestreue* da sola non basti più a garantire il federalismo cooperativo tedesco o, meglio, che questa lealtà al *Bund* debba essere rinsaldata nell’affermazione contestuale di un principio competitivo (si comincia, non a caso, a parlare di *Leistungsprinzip*, ovvero di principio del rendimento) che richiede maggiore certezza e maggiori responsabilità per altri” (ivi, 277-278).

⁸⁶ G. MIGLIO, *Federalismi*, cit., XII.

⁸⁷ G. MIGLIO, *Federalismi*, cit., XII.

⁸⁸ Al riguardo, vale la pena di ricordare la seguente puntualizzazione di G. MIGLIO, *Federalismi*, cit., XIII, perché attualissima: “Piuttosto è il caso di chiedersi perché l’attuale modello germanico di Costituzione sia considerato con molta simpatia qui in Italia dai governanti delle Regioni egemonizzate da maggioranze di sinistra (specialmente Emilia-Romagna e Toscana) tanto da far loro auspicare che sia quello il tipo di ordinamento da adottare in questo paese. E la risposta è facile: perché è un modello *autoritario*, nel quale l’abitudine alla disciplina dei partiti ex comunisti prenderebbe facilmente il posto della *Bundestreue* tedesca, della fedeltà a chi comanda. Che è l’esatto opposto dello spirito federalista”.

⁸⁹ Il che spiega la tecnica del richiamo diffuso di brani, in originale: preferisco, appunto, non tradurre, ma dare voce ai personaggi con cui idealmente discorro.

Franklin Delano Roosevelt ebbe buon gioco a far accettare, dagli Stati, aiuti finanziari e interventi del governo federale, che gradualmente trasformano gli Stati Uniti in una repubblica presidenziale accentrata non diversa dalle altre⁹⁰. A suo dire, è dall'anno 1970 del secolo scorso che ha ripreso vigore "una tendenza *neofederalista*", espressiva di un federalismo competitivo piuttosto che cooperativo, "sottoprodotto del grande Stato unitario"⁹¹. Tuttavia, il vento è nel frattempo cambiato. Non il vento ideologico o altro di analogo. Sono cambiate le condizioni fattuali e, in particolare, quelle di carattere politico ed economico. Ha ripreso vigore – un vigore inusitato – il terrorismo⁹² e la crisi della finanza mondiale ha riportato in auge, nonostante tutto e a prescindere dalle patetiche e tristi argomentazioni di economisti liberisti irriducibili, l'insegnamento di John Maynard Keynes⁹³: cui ha finito per ispirarsi il Presidente Obama⁹⁴. Ma è appena il caso di osservare che non c'è sistema politico-istituzionale che vada esente dall'obbligo di farsi carico delle crisi politiche ed economiche, che producono, inevitabilmente, convergenze al centro, in funzione solidaristica, e non fughe verso una periferia strutturalmente debole⁹⁵.

Non sorprende, tuttavia, perché mai "quello svizzero è un federalismo vero"⁹⁶. È vero perché riguarda comunità ristrette; perché è un insieme di "stirpi germaniche, francesi, italiane e reto-romanee"; perché, anche a motivo della conformazione dell'*habitat* e della collocazione geografica, è rimasto ben saldo il "principio della 'territorialità'"; perché è nel costume di quelle

⁹⁰ G. MIGLIO, *Federalismi*, cit., XIII.

⁹¹ G. MIGLIO, *Federalismi*, cit., XIV.

⁹² Suonano come profetiche, terribilmente profetiche, queste parole di J. GUITTON, *L'infinito in fondo al cuore. Dialoghi su Dio e sulla fede*, Mondadori, 1999, 164: "Quando gli islamici saranno in possesso di armi atomiche maneggiabili e miniaturizzate, il pericolo diventerà molto grave e il terrorismo potrà dominare l'Europa. Il prossimo grande dramma dell'umanità è, infatti, il terrorismo".

⁹³ V., ad es., R. SKIDELSKY, *Perché gli economisti non hanno visto la recessione?* in «Il Sole 24 Ore», 7 agosto 2009; P. BRICCO, *Economia e finanza guidate dall'etica*, ivi, 4 novembre 2009; E. PHELPS, *La crisi? Scuole di pensiero parlateci*, ivi; K. ROGOFF, *Finché c'è arroganza ci sarà crisi*, ivi, 5 novembre 2009.

⁹⁴ È più che sufficiente il richiamo alla riforma della sanità: M. PLATERO, *Sulla sanità primo sofferto si a Obama*, in «Il Sole 24 Ore», 22 novembre 2009.

⁹⁵ Me ne sono occupato già in *Lineamenti costituzionali del "federalismo fiscale": Prospettive comparate*, Cedam, Padova, 1982. Posso permettermi di esclamare: se mai qualcuno avesse letto quello che ho scritto e ne avesse inteso il senso!

⁹⁶ G. MIGLIO, *Federalismi*, cit., XV.

genti il ricorso sistematico a istituti di democrazia diretta e via dicendo⁹⁷. Potrei aggiungere anche, sul piano personale, che sono terre nelle quali si è ampiamente diffusa la Riforma, e l'impronta calvinista – mi limito a un superficiale accenno – non si può certo negare che abbia avuto una sua incidenza, con effetti anche di natura istituzionale. Ben altro discorso si può e, anzi, si deve fare per “luoghi” – sono in Italia: per la precisione, ove si guardi al racconto, lombardi – relativamente ai quali, proprio al tempo della Riforma o giù di lì, “i decreti, tanto generali quanto speciali, contro le persone, se non c’era qualche animosità privata e potente che li tenesse vivi, e li facesse valere, rimanevano spesso senza effetto, quando non l’avessero avuto sul primo momento; come palle di schioppo, che, se non fanno colpo, restano in terra, dove non danno fastidio a nessuno”⁹⁸. Il discorso – si badi – aveva ad oggetto la “grande facilità con cui li seminavano que’ decreti”⁹⁹: un dato istituzionale, sul quale ragionare, per stabilire quali sono i caratteri e i limiti di una comparazione possibile o impossibile.

6. Un esempio illuminante

Infatti, vi sono, tra i tanti, eventi che possono assumere un valore emblematico perché aiutano a comprendere¹⁰⁰ le condizioni, di fatto e psicologiche, al cui interno si collocano le nostre azioni. Ci possono aiutare a comprendere i perché di tante opportunità sprecate, sistematicamente disattese quando le circostanze di tempo le hanno poste all’ordine del giorno: nell’agenda del Parlamento, del Governo, della Corte costituzionale, la quale ha mancato, con rigore estremo¹⁰¹, al compito di correggere le

⁹⁷ G. MIGLIO, *Federalismi*, cit., XV ss.

⁹⁸ A. MANZONI, *I promessi sposi*, cit., 783-784.

⁹⁹ A. MANZONI, *I promessi sposi*, cit., 784.

¹⁰⁰ V. il testo cui è riferita la nota 49.

¹⁰¹ Non ha alcun senso ironico questo giudizio. Semplicemente le occasioni perdute mi rattristano. So bene che i componenti attuali della Corte non hanno alcuna responsabilità, perché hanno le loro responsabilità; tuttavia, io posso dire che “allora c’ero”; ho posto, come avvocato, problemi istituzionali a valenza strategica, che non hanno mai fatto breccia, perché l’unità e indivisibilità della Repubblica ha assorbito in sé, distruggendola, una qualunque istanza di rinnovamento, riferita – lo dico con il lessico del novellato art. 118, 1° co., Cost. – ai “principi di sussidiarietà, differenziazio-

debolezze di altri supremi organi dello Stato. D'altra parte, è sufficiente un esempio per chiarire queste annotazioni critiche di sintesi e, al limite, poco comprensibili per i non addetti ai lavori, fermo restando che a nulla vale opporre la circostanza che l'Italia non è il Canada, perché il primo è uno Stato regionale, il secondo uno Stato federale, trattandosi – nella migliore delle ipotesi – di obiezioni formali. E poi, tutti sanno che lo Stato federale è “un sottotipo dello Stato unitario”, dovendosi riconoscere che qui pure “la sovranità (e dunque la statualità) spetta per definizione allo Stato centrale”¹⁰².

Ebbene, nel 1996, in forza di quanto dispone l'art. 53 della *Loi sur la Cour*, il Governo federale del Canada pone alla Corte suprema tre quesiti connessi all'ipotesi di secessione del Québec. Quel che conta non è la questione relativa alla secessione né l'insieme delle vicende politico-istituzionali del Canada né la determinazione assunta dal giudice interpellato. Contano i ragionamenti prospettati nel *renvoi*, attraverso i quali viene offerta una sintesi di come la Corte Suprema concepisce il diritto costituzionale di quel Paese, per come si è venuto edificando nel tempo. Inutile dire, fin d'ora, che il federalismo è definito nei suoi elementi costitutivi: in termini assiologici – mi viene voglia di dire – piuttosto che organizzativi¹⁰³. La Corte rende il suo parere nel 1998: “Quattro punti vengono indicati dalla Corte come caratterizzanti il sistema canadese: il federalismo; la democrazia; il costituzionalismo e il principio di legalità; il rispetto delle minoranze. Sono principi forti, il cui accoglimento permette di risolvere, attraverso la discussione e il dibattito, in modo pacifico, questioni intricate e controverse”¹⁰⁴.

La Corte suprema si chiede innanzi tutto – dopo aver affrontato e risolto positivamente il problema relativo alla propria competenza nel caso di specie¹⁰⁵ – quali sono i principi costituzionali dell'ordinamento canadese e li enumera, come poc'anzi accennato. Il primo di essi è “*le principe du fédéralisme*”, conce-

ne ed adeguatezza”. Ma di tutto ciò dirò in un libro *ad hoc*: almeno lo spero!

¹⁰² L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1998, 53.

¹⁰³ Per molti aspetti, è quest'ultima la prospettiva in larga misura preferita da Gianfranco Miglio. Forse eccedo, ma, per il momento, ritengo così.

¹⁰⁴ N. OLIVETTI RASON, *A proposito della secessione del Québec: tre quesiti e quattro risposte*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, III, 1999, 894-895.

¹⁰⁵ Par. 49.

pito come *“une reconnaissance de la diversité des composantes de la Confédération et de l’autonomie dont les gouvernements provinciaux disposent pour assurer le développement de leur société dans leurs propres sphères de compétence”*¹⁰⁶. E aggiunge – significativamente – che *“la structure fédérale de notre pays facilite aussi la participation à la démocratie en conférant des pouvoirs au gouvernement que l’on croit le mieux placé pour atteindre un objectif sociétal donné dans le contexte de cette diversité”*¹⁰⁷. Dunque, riconoscimento delle differenze, sviluppo delle comunità locali e, attraverso la loro partecipazione all’attività di governo, realizzazione del principio democratico.

La democrazia è un valore fondamentale della cultura giuridica e politica¹⁰⁸ e il suo buon funzionamento esige *“un processus permanent de discussion... Nul n’a le monopole de la vérité et notre système repose sur la croyance que, sur le marché des idées, les meilleures solutions aux problèmes publics l’emporteront. Il j aura inévitablement des voix dissidentes. Un système démocratique de gouvernement est tenu de prendre en considération ces voix dissidentes, et de chercher à en tenir compte et à y répondre dans les lois que tous les membres de la collectivité doivent respecter”*¹⁰⁹. La democrazia consiste nel dar voce a chi ha qualcosa da dire, nel presupposto – l’avrebbe mai potuto affermare la nostra Corte costituzionale, in sede di risoluzione di un qualunque conflitto sorto tra Stato e Regioni?¹¹⁰ – che *“nessuno ha il monopolio della verità”*. La democrazia, in altre parole, è confronto dialettico, contraddittorio, in funzione di una scelta. Non è l’espressione di un predominio giacobino, né di sovraordinazione gerarchica e imperatività a senso unico.

È da considerare naturale, tutto ciò, dal momento che *“les principes du constitutionnalisme et de la primauté du droit sont à la base de notre système de gouvernement”*¹¹¹. Il che comporta, tra l’altro, che *“les Canadiens n’ont jamais admis que notre système est entièrement régi par la seule règle de la sim-*

¹⁰⁶ Par. 58.

¹⁰⁷ Par. 58.

¹⁰⁸ Par. 61 ss.

¹⁰⁹ Par. 68.

¹¹⁰ Una esemplificazione tra un istante.

¹¹¹ Par. 70.

*ple majorité*¹¹², per la semplice ma decisiva ragione che il riferimento essenziale è ai valori fondamentali propri del sistema complessivo: fra i quali deve ricomprendersi: “*la protection des minorités*”¹¹³.

È sulla base di simili premesse che la Corte suprema conclude che “*le principe du fédéralisme, joint au principe démocratique, exige que la répudiation claire de l’ordre constitutionnel existant et l’expression claire par la population d’une province de désir de réaliser la sécession donnent naissance à une obligation réciproque pour toutes les parties formant la Confédération de négocier des modifications constitutionnelles en vue de répondre au désir exprimé*”¹¹⁴.

Qui unità e pluralità non hanno carattere reciprocamente preclusivo, ma sono destinate a convivere, a scontrarsi e a ricomporsi, ragionando, il dissidio. Il termine di riferimento comune è rappresentato dal confronto dialettico, che mira alla persuasione, in coerenza con il criterio del libero convincimento. Perché, questo e soltanto questo dà, ad un tempo, forma e sostanza adeguate al binomio federalismo-democrazia. Tutto ciò è privo di un qualunque collegamento – ideale, politico, istituzionale – con quanto affermato dalla Corte costituzionale italiana, la quale, chiamata a pronunciarsi in ordine a questioni di legittimità costituzionale proposte dallo Stato nei confronti della Regione Veneto, che aveva promosso una consultazione referendaria consultiva sul proprio progetto di richiedere per sé “forme e condizioni particolari di autonomia” (ai sensi del testo originario dell’art. 116 Cost.), ha ritenuto – con una decisione tra le più tristi che conosca, oltretutto perché priva di riscontri reali e annebbiata dell’ideologia – “l’iniziativa revisionale della Regione, pur formalmente ascrivibile al Consiglio regionale, ... nella sostanza poco più che un involucro nel quale la volontà del corpo elettorale viene raccolta e orientata contro la Costituzione vigente, ponendone in discussione le stesse basi di consenso”¹¹⁵. Tutto ciò, nonostante la Regione avesse svolto ampie riflessioni “sui concetti di unità e indivisibilità della Repubblica, nella loro relazione con il principio autonomistico, denunciando la persistenza di una visione che concepisce forme di dialogo solo tra i supremi organi dello

¹¹² Par. 76.

¹¹³ Par. 79.

¹¹⁴ Par. 88.

¹¹⁵ Corte cost., sent. n. 496/2000, punto 6 del “Considerato in diritto”.

Stato e trascura la possibilità di porre in rapporto dialettico le diverse soggettività dell'ordinamento, siano o meno titolari di potestà pubbliche"¹¹⁶.

Dunque, vietato parlare e assumere iniziative al di fuori del corpo dello Stato, anche quando questo è ridotto a un ectoplasma. Eppure l'opinione pubblica aveva, proprio in quel tempo, dato voce a istanze riformatrici, avendo ben chiaro in mente che tutto è possibile a questo mondo, eccetto l'autoriforma¹¹⁷.

¹¹⁶ *Ibidem*, punto 4 del "Ritenuto in fatto".

¹¹⁷ V., ad es., G. FALCON, *Avanti tutta, ma la direzione è giusta? (riflessioni alla data del 28 ottobre 1997)*, in *Le Regioni*, n. 5/1997, 725 ss., il quale, tra l'altro, scrive: "I lavori della Bicamerale sembrano dimostrare che l'oscillare tra un localismo tendenzialmente anarchico ed un sostanziale accentramento dei poteri che contano costituisce non un elemento accidentale, ma una costante di fondo nella cultura della maggioranza della classe politica italiana" (ivi, 725). Ma v., soprattutto, R. MAZZARO, *Un referendum per lo statuto speciale, in la tribuna di Treviso*, 14 novembre 1997; M. CARRARO, *Federalismo per rispondere all'Europa*, in «il mattino di Padova», 1 febbraio 1998; "Referendum in autunno", ivi; R. VACCHINI, "Vi spiego come sarà il Veneto autonomo", in «L'Arena», 1 febbraio 1998; I. DIAMANTI, *Giustizia e amnesie federaliste*, in «Il Sole 24 Ore», 1 febbraio 1998; G. DE RITA, *Nordest, la sfida: gestire le emozioni*, in «Il Gazzettino», 8 febbraio 1998.

Il blocco di ogni progetto di riforma istituzionale, ivi compreso quello avente di mira l'attuazione di ciò che si è denominato e si denomina federalismo, lo si è fatto dipendere, in larga misura, dall'incapacità dei partiti di varare, da soli, riforme. Così, tra i tanti, G. PASQUINO, *L'Italia ha bisogno dei referendum*, in «Il Sole 24 Ore», 22 aprile 1999 (opinione esattamente contraria a quella manifestata dal giudice delle leggi nella citata sent. n. 496/2000), e I. DIAMANTI, *Giustizia e amnesie federaliste*, cit., il quale scrive: "Difficile, dietro questo fervore, cogliere un disegno che prepara un riassetto stabile dell'offerta politica in Italia. Anche perché una questione fondamentale, in questi anni, nell'orientare le scelte elettorali e l'identità dei soggetti politici, appare, più o meno consapevolmente, rimossa. Mi riferisco alla dimensione territoriale". E, quanto ai movimenti politici che hanno scelerato un collegamento con il territorio, aggiunge: "Non rientrano nel paradigma interpretativo dominante, che, per calcolo o per convinzione, considera, appunto, la dimensione territoriale un aspetto minore; o improprio. Anche perché, si sospetta, darle peso porrebbe in discussione la logica centralistica che ispira l'organizzazione e l'identità delle forze politiche nazionali (fondandone la leadership)". Ogni commento – visto come vanno le cose – appare superfluo! Vale la pena di rileggere, pure, quanto hanno scritto, ad es., U. CURI, *Futuro in politica fra federalismo e autonomie locali*, in «il mattino di Padova», 20 novembre 1998, il quale annota: "Il federalismo sembra essere avviato verso lo stesso destino solitamente riservato a quelle parole-chiave della politica che non riescono a tradursi in pratica"... con quel che segue, e G. RUMI, *Federalismo, un sogno sempre più lontano*, in «Il Sole 24 Ore», 1999, secondo cui "in Italia la realtà unitaria è rimasta dogma a differenza di Paesi come Germania, Austria e Svizzera. Anche il 'mite' regionalismo costituzionale si riduce nella prassi politica

7. Spunti per una riflessione

Non c'è dubbio che Miglio ha almeno due volte ragione: quando non crede nella eventualità di riforme vere, perché radicali e coerenti; e quando teme soluzioni di compromesso, dove il compromesso equivale a soluzione pasticciata, confusa, al ribasso. In questo secondo caso, i mutamenti sarebbero di mera facciata, non sostanziali, e non avrebbero l'effetto di intaccare l'impero burocratico, che naturalmente tutela e conserva se stesso. Senza scandalo, sul piano cognitivo, perché sta nella forza delle cose e nell'istinto di conservazione: che è di tutti, apparati burocratici compresi¹¹⁸.

Se così è o, almeno, così può essere, vale la pena di fare ricorso – per un istante – all'umorismo che diverte e rasserena: “In molti casi l'assurdo è tale, che vien fatto di ricordare – così scrive Giuseppe Maranini – la storia di quella sentinella che da tempo memorabile vigilava una panca davanti a una caserma, e nessuno sapeva il perché. Un nuovo comandante volle scoprire l'arcano, e arrivò a stabilire che molti anni prima la panca era stata verniciata, e che un suo predecessore aveva saviamente ordinato che si impedisse alla gente di sedersi sulla vernice fresca: ma poi nessuno aveva pensato a revocare l'ordine. Taluni aspetti delle nostre istituzioni sono tanto privi di senso e tanto risibili quanto la persistente vigilanza di quella sentinella, quando da anni la vernice non solo si era asciugata, ma si era ormai scrostata e distaccata. Talvolta si tratta solo di inerzie mentali e di errori. Più spesso dietro le inerzie mentali e gli errori prosperano interessi inconfessabili”¹¹⁹.

L'espressione sulla quale è opportuno soffermarsi è la seguente: “privi di senso e tanto risibili”. La si può riferire a una serie infinita di istituti, di situazioni, di conseguenze. Senz'altro, è privo di un senso qualunque continuare a ritenere che si possa prescindere dalla affermazione in concreto del principio di responsabilità e che questo lo si possa comunque declinare in-

a un dibattito sterile”. È bene non dimenticare questi ammonimenti, che possono mettere sul “chi va là” quanti vorrebbero dare seria attuazione alla legge delega n. 42/2009 sul federalismo fiscale.

¹¹⁸ M. BERTOLISSI – R. MENEGHELLI, *Lezioni di diritto pubblico generale*, Giappichelli, Torino, 1996.

¹¹⁹ G. MARANINI, *Storia del potere in Italia*, cit., 16.

dipendentemente dal rapporto giuridico d'imposta: vale a dire dall'evento che non verrà mai meno, qualunque sia il modello sociale ed istituzionale prescelto e attuato. Di carattere locale o globale, perché nulla si può compiere senza risorse. Come si dice e come è noto, *homo sine pecunia imago mortis!* Sicché, è da qui che si deve partire, allo scopo di selezionare le azioni preliminari rispetto alle riforme da intraprendere. Ancorché Gianfranco Miglio abbia diversamente considerato il profilo inerente il nesso entrate-spese e abbia privilegiato – del tutto legittimamente, s'intende – l'articolazione organizzativa del potere¹²⁰, la denuncia delle perversioni burocratiche, così ostinatamente affermatesi nel nostro Paese a causa delle vicende storiche che ne hanno contrassegnato lo sviluppo, rappresenta un dato essenziale da cui non si può prescindere. Perché – lo stanno constatando quanti operano per le riforme – il nemico, in senso oggettivo, è la burocrazia ministeriale¹²¹.

Certo, c'è chi si oppone in nome di preoccupazioni nobili, se non altro perché teme che il federalismo preso a prestito da altri ordinamenti sia destinato a rompere l'unità della Repubblica¹²². A una simile prospettazione non si può opporre che "il problema fondamentale rimane quello della mancata attuazione di molti aspetti della Costituzione e quello della sua successiva degenerazione, che i costituenti non riuscirono a prevedere", e che "non va sottovalutato un aspetto evidente che è stato spesso trascurato: la scarsa cultura e le motivazioni ideologiche e interessate dei partecipanti a quell'Assemblea"¹²³. Davvero, parlare di limiti culturali, riferiti a quel consesso, mi sembra destituito di ogni fondamento, per ragioni che non posso qui illustrare; mentre non ne è certo una prova l'estrapolazione, da un dibattito amplissimo, di brani di alcuni interventi svolti in Assemblea, e non nell'ambito della Commissione dei settantacinque, che testimoniamo soltanto una banalità: non si può essere sempre stellari! Tantomeno, ha senso far leva sulla natura compromissoria del

¹²⁰ Se ne è fatto cenno, esplicitamente e no, nelle pagine precedenti.

¹²¹ Chi tuttavia ne dubita, legga, ancora una volta, M.S. GIANNINI, *Del lavare la testa all'asino*, cit., 7 ss.

¹²² Così, appassionatamente, D. FISICHELLA, *Contro il federalismo*, Editoriale Pantheon, Roma, 2004.

¹²³ A. VITALE, *Luci e ombre di una Costituzione nata vecchia*, in *Nuova Storia Contemporanea*, n. 2/2009, 13.

patto costituzionale, perché un patto non può che registrare punti di vista molteplici, non dovendo e potendo recepire modelli teorici che lasciano il tempo che trovano.

Conta, pertanto, la realtà. Contano i fatti, i quali dimostrano a chiunque che si è giunti ormai a un punto estremo: il livello complessivo della tassazione ha raggiunto stadi non più superabili, pena la rivolta fiscale¹²⁴; lo Stato si trova di fronte a un'alternativa: o riduce l'ammontare delle prestazioni e dei servizi erogati o rende la spesa più efficiente, destinando la medesima quantità di risorse oppure realizzando economie in funzione del debito pubblico accumulato. Questioni di economia domestica, che confermano, per l'ennesima volta, come il problema dei problemi sia rappresentato da un'amministrazione inefficiente, che genera costi superflui enormi a carico di persone, famiglie e imprese¹²⁵. Il rimedio – da sempre ne sono convito – sta nella fiscalità e nel suo decentramento, che va sotto il nome di federalismo fiscale¹²⁶. Lo ha ribadito, di recente, un autorevole studioso, quando ha notato che “se gli Enti decentrati devono rispettare livelli minimi delle prestazioni fissati dal centro diviene difficile far valere il principio di responsabilità. Oltre al criterio di sussidiarietà, la distribuzione delle competenze ai diversi livelli di governo dovrebbe rispettare anche i due criteri di responsabilità e di solidarietà. In base al criterio di responsabilità chi è competente nella spesa deve anche essere responsabile del suo finanziamento. L'applicazione del principio della responsabilità discende dalla constatazione che nelle strutture decentrate dotate di autonomia tributaria vi è una maggiore capacità di controllo della spesa pubblica grazie all'esercizio della responsabilità fiscale e al conseguente maggiore controllo esercitato dagli amministrati sui loro rappresentanti”¹²⁷. Lapalissiano, ma finora questo insegnamento si è dimostrato irrealizzabile perché nessuno vuole assumersi responsabilità di sorta, quando è quest'ultima che

¹²⁴ M. BERTOLISSI, “*Rivolta fiscale*”, *federalismo, riforme istituzionali. Promemoria per un'Italia che cambia*, Cedam, Padova, 1997, con prospettazioni ancora di sicura attualità.

¹²⁵ V., ad es., *Libro verde sulla spesa pubblica. Spendere meglio: alcune prime indicazioni*, Ministero dell'Economia e delle Finanze – Commissione Tecnica per la Finanza pubblica, Roma, 6 settembre 2007.

¹²⁶ Me ne sono occupato in tempi davvero lontani, da precursore: v., infatti, *Lineamenti costituzionali del “federalismo fiscale”*, cit.: come ho accennato, inutilmente!

¹²⁷ F. REVIGLIO, *La spesa pubblica. Conoscerla e riformarla*, Marsilio, Venezia, 2007.

genera senso di appartenenza, condivisione vera di un destino comune, senso delle istituzioni, unità. In caso contrario, si avrà un'unità formale¹²⁸.

D'altra parte, è la cronaca quotidiana che offre la prova provata che esistono non una, ma più Italie. Non è riuscito a porvi rimedio neppure il fascismo¹²⁹ ed oggi noi constatiamo che le istituzioni sono devastate perché rispondono diversamente nei vari territori regionali in cui si articola la Repubblica. Non a caso si è detto di un "federalismo inteso come arma contro clientelismo e mafie: non è certo con le tradizionali politiche redistributive, accompagnate da finti posti di lavoro, che si risolve la questione del Mezzogiorno"¹³⁰. Ma la Regione Campania come ha strutturato alcuni recenti provvedimenti finanziari? Distribuendo risorse a pioggia¹³¹, mentre è confermata, per l'ennesima volta, la constatazione di Miglio circa la consistenza e la derivazione prevalentemente meridionale del ceto burocratico, che ignora – per definizione – che cosa sia l'impresa e in che cosa consista produrre reddito¹³²: perché si è ricordato – e di ciò dovrà farsi carico il riformatore – che "con oltre nove milioni e mezzo di abitanti la Lombardia ha 3.495 dipendenti regionali. Sono sei volte meno numerosi dei 20.989 della Regione siciliana. Con i siciliani che sono poco più della metà dei lombardi, in un sol colpo, alla vigilia delle elezioni 2006, la Regione siciliana ha regolarizzato 3.496 precari. Se in Lombardia c'è un dipendente regionale ogni 1.800 persone in età lavorativa, in Campania ce n'è uno ogni 472, in Calabria uno ogni 400 e in Molise uno ogni 226"¹³³. Ciascuno è libero di credere in ciò che vuole, ma non deve dimenticare che le leggi dell'economia non sono subordinate alle leggi che si dà la politica: "Il problema che non si riesce a risolvere è come bloccare la risposta impropria dei

¹²⁸ È quella cui finisce per aspirare D. FISICHELLA, *Contro il federalismo*, cit.

¹²⁹ Di sperequazioni insostenibili si parla diffusamente nel *Rapporto della Commissione economica. V. Finanza. I. Relazione*, presentato all'Assemblea costituente, Roma, 1946.

¹³⁰ Così, D. FERTILIO, *Ruffolo: sugli stipendi ha ragione il ministro. Al Mezzogiorno serve un federalismo spinto*, in «Corriere della Sera», 3 gennaio 2010, nel riprendere, alla lettera, l'intervistato.

¹³¹ S. RIZZO, *Ma in Campania la Finanziaria è "creativa"*, in «Corriere della Sera», 3 gennaio 2010.

¹³² G. MIGLIO, *L'Asino di Buridano*, cit.

¹³³ S. RIZZO, *Ma in Campania*, cit.

politici alla domanda impropria degli elettori"!¹³⁴. Si risponde: con "una versione severa del nostro regionalismo"; perché "autonomia vuol dire responsabilità"¹³⁵. Ma io, che di responsabilità me ne intendo, ho scritto che questa parola non l'ho mai sentita evocare seriamente e, se qualcuno la pronunciasse, "la si dovrebbe considerare un neologismo"¹³⁶.

Purtroppo è così, semplicemente così! "Il braccio rotto era quello destro, ma i medici le hanno ingessato quello sinistro. Il nuovo caso di malasanità è accaduto all'ospedale dell'Annunziata di Cosenza"¹³⁷. "Morto per un'ingessatura sbagliata. Nel 2005. E sempre al Sud"¹³⁸. Dovrei elaborare cosiddetti ragionamenti giuridici, citare disposizioni e sentenze nelle loro massime, là dove enunciano principi. Ed io, invece, ritengo di dover semplicemente riprodurre – estrapolandolo dalla lettera che una madre ha scritto – un brano della sentenza di condanna innanzi tutto di un sistema profondamente ingiusto: "Si è detto che Andrea Bonanno è stato vittima della trascuratezza, quando invece in quei pochi giorni di ricovero è stato visitato, curato, seguito da decine tra medici ed infermieri delle più diverse branche, fatto oggetto delle più svariate consulenze, sottoposto a una serie innumerevole di trattamenti ed accertamenti; eppure la struttura che avrebbe dovuto garantirgli la guarigione da una banale frattura lo ha ucciso. Il piccolo Andrea è stato prima di tutto vittima di un sistema che concepisce il malato come una sorta di fantoccio inanimato, un contenitore di organi e di ossa trasportato da un reparto all'altro perché, nelle migliori delle eventualità, questi e quelle vengano 'prese in carico' dagli specialisti di settore, o perché nella peggiore, chi si sia trovato a 'gestire' il 'paziente critico' sia messo un domani in condizione di poter dire (e, soprattutto, poter documentare) che nessun sintomo è stato trascurato, nessun esame è stato omesso, nessuna consulenza non è stata invocata; poi c'è un bambino che si lamenta per un gesso troppo stretto, ne porta i sintomi che anche un *profano*

¹³⁴ M. SALVATI, *Il federalismo delle clientele*, in «Corriere della Sera», 4 gennaio 2010.

¹³⁵ M. SALVATI, *Il federalismo delle clientele*, cit.

¹³⁶ M. BERTOLISSI, *Federalismo fiscale: una nozione giuridica*, in «Federalismo fiscale», n. 1/2007, 30 nota 77.

¹³⁷ C. MACRÌ, *Bimba di due anni con il braccio rotto. In ospedale le ingessano quello sano*, in «Corriere della Sera», 2 gennaio 2010.

¹³⁸ M. PAPPAGALLO, *A Sud (e a Nord) gli errori medici sono un problema di umanità*, in «Corriere della Sera», 4 gennaio 2010.

sarebbe in grado di decifrare... ma 'il sistema' ha ormai reso tutti ciechi e sordi". E poco oltre: "Qui la gente perde la vita, non perché viene sottoposta a degli interventi di alta chirurgia, dove i rischi sono messi in conto, bensì per appendicite, per ascesso tonsillare o peggio ancora per un semplice gesso"¹³⁹.

Un esempio, tra tanti, che tuttavia conferma in radice, l'analisi e le conclusioni di Miglio, che ha individuato in un "sistema di governo"¹⁴⁰, a dir poco inadeguato, l'origine del male istituzionale che ci opprime.

8. Questione di giustizia

La narrazione disincantata di azioni che nella loro plateale inettitudine offendono ha a che fare con la persona. È di essa che si sta parlando, anche quando si cita – come ho più volte ricordato¹⁴¹ – un noto ammonimento: "riesce difficile persuadersi che in fondo all'imposta si debba cercare solo l'incanto delle cose che esistono. Gli uomini vogliono istintivamente rendersi ragione del perché pagano; e se quella ragione non è spiegata chiaramente, gridano all'ingiustizia. La credenza nella monarchia o nella repubblica, in una o due camere, in un presidente eletto dal popolo o da un'assemblea o, come in qualche tempo e paese accade, estratto a sorte, è un atto di fede. Ma la credenza nell'imposta sul reddito, sul patrimonio o sulle eredità o sui consumi non è un atto di fede"¹⁴². Il che spiega – implicitamente, ma chiaramente – che i temi riguardanti la forma di governo hanno carattere secondario. E della persona si sta parlando, altresì, quando si ricordano "tre fondamentali concetti: il fabbisogno standard di spesa risultante dai costi standard dei servizi; l'autonomo gettito fiscale standard; e infine l'eventuale trasferimento perequativo non vincolato che dovrebbe ridurre la insufficienza del gettito rispetto al fabbisogno"¹⁴³. Poiché tut-

¹³⁹ Così, la mamma di Francesco, F. BONANNO, *"Il mio bimbo morto per un'ingessatura. Fermate la mattanza"*, in «Corriere della Sera», 4 gennaio 2010.

¹⁴⁰ G. MIGLIO, *L'Asino di Buridano*, cit., 61.

¹⁴¹ Ad es., in *Identità e crisi*, cit., 273.

¹⁴² Così L. EINAUDI, nella presentazione di L.V. BERLIRI, *La giusta imposta*, Roma, 1945, cit. da G. FALSITTA, *Per un fisco "civile"*, Giuffrè, Milano, 1996, IX.

¹⁴³ G. MURARO, *Federalismo. La difficile avanzata*, in «il mattino di Padova», 3.01.2010.

ti i diritti costano, con il linguaggio della scienza delle finanze si dice quale è il “compito per casa” da svolgere se si vuole davvero attuare la Costituzione: nella sua parte prima. Ridotta all’essenziale, la questione delle riforme equivale a una pura e semplice questione di giustizia¹⁴⁴: per quanto mi riguarda, nel senso reso esplicito da Silvio Trentin¹⁴⁵, per il quale “la giustizia non è in fondo che la proiezione del senso che ha l’uomo di essere se stesso, il senso del proprio io (e dell’io degli altri), il senso insomma che ha l’uomo della sua personalità e del rispetto che gli è dovuto in quanto persona”¹⁴⁶. Qui c’è, trasparente, il rifiuto della statolatria e di ogni eccesso legato al pensiero e all’azione degli apparati.

Dunque, si tratta di non essere più complici dello sperpero del pubblico denaro, ripensando la fiscalità e la allocazione responsabile delle risorse, che sono date ai pubblici poteri per la tutela dei diritti costituzionali. Il federalismo, nella sua vocazione antiburocratica – come è nella lezione di Gianfranco Miglio – rappresenta il modello organizzativo che può consentire di realizzare l’efficienza e la funzionalità dell’amministrazione inattuata dallo Stato accentrato¹⁴⁷. Per un fine che lo trascende, dal momento che “esso si fonda sulla capacità della *persona* di valutare, organizzarsi, decidere e comprendere che la propria stessa ‘ricchezza’ in quanto persona consiste nella ‘ricchezza’ delle sue relazioni, dei suoi ‘accordi’ con gli altri e il diverso da sé”¹⁴⁸.

¹⁴⁴ Come ho avuto modo di chiarire in «Federalismo fiscale», cit., 27 ss.

¹⁴⁵ So bene che le concezioni trentiniane differiscono da quelle di Miglio e che il federalismo dell’uno non equivale di certo a quello dell’altro. Ma io preferisco riconciliare entrambi alla luce dell’idea di giustizia, che non mi sento proprio di dire estranea all’uomo e studioso Gianfranco Miglio.

¹⁴⁶ S. TRENTIN, *La crisi del diritto e dello Stato*, a cura di G. Gangemi, Gangemi editore, Roma, 2006, 144.

¹⁴⁷ Scrive S. CASSESE, *Lo Stato introvabile. Modernità e arretratezza delle istituzioni italiane*, Donzelli, Roma, 1998, 19, di uno “Stato italiano, forte con i deboli e debole con i forti”, che vale davvero la pena di rinnovare, anche nel senso reso esplicito dal Ministro degli interni Maroni: F. SARZANINI, *Maroni: il Sud chiedi lavoro, non stipendi*, in «Corriere della Sera», 2 gennaio 2010.

¹⁴⁸ Così, sul *Manifesto del Nord-Est*, in «MicroMega», n. 1/1998, 16. Trattasi di un documento – “per un nuovo federalismo” – steso dal sindaco di Venezia, Massimo Cacciari, approvato lunedì 12 gennaio 1998 a Mestre dall’assemblea del Movimento del Nord-Est.

È qui che si collocano – mi pare – pure le questioni relative alle politiche dell’accolta, che ci vedono tutti, ove si guardi alla realtà per quella che è, in alto mare,

come ricorda, ad es., S. LUZZATTO, *Quella fobia chiamata Europa*, in «Il Sole 24 Ore», 17 dicembre 2009, là dove sottolinea che “sono in crisi il modello francese dell’assimilazione e quello multiculturale inglese. Rimane insoluto l’enigma dell’integrazione delle comunità chiuse”. Sul punto, v. le articolate – e, per conto mio, condivisibili – osservazioni di G. SARTORI, *Una replica ai pensabeni sull’Islam*, in «Corriere della Sera», 5 gennaio 2010; Id., *Pluralismo, non il caos delle culture*, ivi, 7 gennaio 2010. Un’ultima annotazione. Dell’italiano si è scritto che “è sicuro di sé quand’è agitato, poiché allora dimentica facilmente se stesso e gli altri” (L. TOLSTOJ, *Guerra e pace*, vol. 3, Oscar Mondadori, Milano, 1999, 993). Altri ritiene gli italiani “molto opportunisti: il carattere italiano si adatta infatti a tutto” (J. GUITTON, *L’infinito in fondo al cuore*, cit., 176). Tenuto conto di come vanno le cose, dovremmo essere “agitati” e, per questo, dare il meglio di noi stessi. Speriamo! Soprattutto, dopo l’ennesimo invito rivolto dal Capo dello Stato in occasione del 50° anniversario della scomparsa di Enrico De Nicola, a proposito del quale v., ad es., R. Fe., *Napolitano-Fini: coesione nazionale*, in «Il Sole 24 Ore», 6 gennaio 2010; F. BUFI, *Napolitano e Fini: nuova coesione nazionale*, in «Corriere della Sera», 6 gennaio 2010; F.P. CASAVOLA, *Riforme, una volontà da ritrovare*, in «Il Gazzettino», 6 gennaio 2010. Invito che deve fare i conti con gli ultimi episodi di malasanità (v., quanto al passato, ad es., D. MINERVA, *La fiera della sanità*, Bur, Milano, 2009, che vale la pena di meditare alla luce di quel che hanno scritto AA.VV., *Sistemi costituzionali, diritto alla salute e organizzazione sanitaria. Spunti e materiali per l’analisi comparata*, a cura di R. Balduzzi, il Mulino, Bologna, 2009), tutti o quasi verificatisi nel Mezzogiorno d’Italia: L. SALVIA, *Due neonati uccisi da infezione. A Foggia 30 indagati in ospedale*, in «Corriere della Sera», 7 gennaio 2010; An. Bal., *Cade dall’ambulanza e muore. I parenti: portellone aperto*, ivi; Marino propone il garante della salute, ivi; A. BAZZI, *Se i bambini sono le prime vittime della malasanità al Sud*, ivi (richiamo l’attenzione sul fatto che si tratta di articoli comparsi lo stesso giorno sul medesimo quotidiano).

Aggiungo che una conferma inoppugnabile la si ha pure ove si considerino le vicende universitarie, problematiche dovunque, ma esemplarmente negative nelle Facoltà mediche e soprattutto nel Sud: v., ad es., C. ZAGARIA, *Processo all’Università. Cronache degli atenei italiani tra inefficienze e malcostume*, Edizioni Dedalo, Bari, 2007; R. PEROTTI, *L’Università truccata. Gli scandali del malcostume accademico. Le ricette per rilanciare l’Università*, Einaudi, 2008; D. CARLUCCI – A. CASTALDO, *Un Paese di baroni*, Chiarelettere, Milano, 2009; N. LUCA, *Parentopoli. Quando l’Università è affare di famiglia*, Marsilio, 2009. Inutile dire che i dibattiti intorno a quel che accade si svolgono più o meno così: certo, disfunzioni d’ogni genere si verificano al Sud, ma anche al Centro e al Nord: dunque, “chi è senza peccato, scagli la prima pietra!”. Il resto è cronaca del *déjà vu*, con la conseguenza che tutto rimane come è: in linea con le puntualizzazioni di M. DRAGHI, *Considerazioni finali* del 31 maggio 2008, cit.

Sullo sfondo, con il peso di un macigno, la sensazione negativa prospettata da F. JORI, *Riforme e zuffe da cortile*, in «il mattino di Padova», 4 gennaio 2010, il quale ricorda – a ragione – Giacomo Leopardi e il suo venditore di almanacchi. Il fatto è che bisognerebbe sentire il fascino delle cose grandi: ad es., di quelle trattate da K.A. APPIAH, *Cosmopolitismo. L’etica in un mondo di estranei*, Laterza, Bari, 2007, e da N. GALLONI – M. DELLA LUNA, *La moneta copernicana. I falsi limiti dello sviluppo, i veri fondamenti della sovranità*, Nexus Edizioni, Due Carrare (PD), 2008.

Ricordo di Gianfranco Miglio e del suo federalismo

LUIGI MARCO BASSANI*

Gianfranco Miglio era un amico di famiglia e incominciai ad avere con lui rapporti costanti quando io avevo quasi trent'anni e lui settantacinque. Mentre studiavo all'Università della California, a Berkeley, mi scrisse prospettandomi la possibilità, al mio ritorno, di entrare alla Fondazione "Bruno Salvadori", finanziata da un imprenditore vicino alla Lega Nord. Dal 1993 al 1997 ebbi così il privilegio di passare un paio di pomeriggi alla settimana con lui. Conobbi quindi il Miglio post-universitario in una fase di assunzione di responsabilità politiche mai disgiunta dall'impegno intellettuale e di ricerca (la sua passione politica era in ogni caso abbastanza chiara, tanto che la sua affermazione, "ho studiato politica per cinquant'anni, e me ne sono fatto una tale zuppa per cui ci sto in mezzo senza appassionarmi mai", era retoricamente efficace, ma non del tutto sincera).

Se Miglio ebbe una vera debolezza politica questa fu l'ambizione, coltivata nella primavera del 1994, allorché riteneva di dover diventare Ministro nel primo governo Berlusconi, di porre il proprio nome in calce ad un progetto federale autentico. Sapeva perfettamente che non sarebbe passato, ma gli sarebbe piaciuto comunque elaborarlo, solo per lasciarlo ai posteri (un po' come aveva fatto Marco Minghetti agli albori della nostra storia unitaria). Come è noto, la scelta di una figura di minor prestigio intellettuale – l'eufemismo è d'obbligo – quale Ministro provocò la sua rottura con Umberto Bossi.

Alla Fondazione lavorava pure Alessandro Vitale, suo ultimo allievo diretto, e quando il professore raggiungeva Milano andavamo sempre a prenderlo alle "Ferrovie Nord". I suoi dioscuri, ci chiamava affettuosamente. Mentre camminavamo verso la Fondazione, pochi passi, giacché si trovava in Via Vincenzo Monti, Miglio, con imperioso gesto del braccio, spostava me o Alessan-

* *Università di Milano*

dro dalla parte meno nemica dell'udito, ossia verso quell'unico orecchio che gli consentiva di ascoltarci. Ricordo, che, distratto come sono, non ricordavo mai quale fosse la parte migliore ed ero costantemente soggetto allo spostamento.

Anche se erano anni nei quali Miglio finiva sui giornali ogni giorno, non parlavamo mai di "politica politicante", ma solo di "mutamento costituzionale" e di come questo paese avrebbe potuto essere salvato. Quindici anni fa, infatti, seppur ben si comprendeva che l'Italia era destinata al declino, sembrava che si potessero almeno scorgere alcune forze capaci di forzare l'orizzonte della politica e imporre i mutamenti istituzionali necessari. La Lega Nord appariva all'epoca, non solo a Miglio, il "peggiore strumento per la miglior battaglia", tanto che la sua adesione al movimento fu sempre assai sofferta e problematica.

Va anche detto, e questo lo posso testimoniare con assoluta certezza, che Miglio da quando aderì alla Lega, fu trattato come un appestato dalla più gran parte dei colleghi. Se apparentemente non se ne diede cura, questo fu solo per il suo innato stile, ma ne soffrì non poco. Ogni contatto con il mondo degli studiosi fu, in quegli anni, da lui vissuto con grande gioia: si trattava di un ritorno a casa, anche se talvolta in una casa diventata ostile. Ciò che gli intellettuali di professione non potevano perdonare a Miglio era di aver fornito un manto di rispettabilità (né Umberto Bossi né tanto meno i "colonnelli" compresero mai quanto importante fosse tale copertura) ad un movimento politico che sembrava semplicemente vellicare le pulsioni nascoste e inconfessabili delle popolazioni settentrionali. Miglio, dal canto suo non considerava né volgare né inconfessabile l'antico sogno popolare di essere ricchi per quanto si produce, senza venir taglieggiati. "Non è – spesso affermava – che se questi lombardi sono tarantolati dal lavoro e se ne fregano della politica essi debbano perciò stesso essere sfruttati da altre popolazioni, politicamente ben più accorte". In quegli anni la proposta politica federalista di Miglio era, in sintonia con le posizioni leghiste di allora, "liberista" in senso stretto, ben consapevole certo che il mercato non si impone da sé a dispetto della politica, ma conscio della irriducibile opposizione fra Stato e mercato.

Questa opposizione era stata riformulata assai originalmente da Miglio nei termini di una dicotomia fra "obbligo politico" e "obbligo contrattuale": da studioso non prendeva posizione, ma vedeva il pendolo della storia oscillare ora verso l'una ora verso

l'altra alternativa. Se gran parte del Novecento e segnatamente il periodo della guerra fredda erano stati segnati dalla prevalenza di un'obbligazione di natura politica, tutta una serie di fattori di quegli anni, dal crollo del comunismo, all'irrompere della Lega, rappresentavano per lui il segno ineluttabile del declino dell'obbligo politico. Un assetto federale di governo avrebbe quindi fornito lo sbocco naturale – "nella logica delle cose", come amava dire – a tale movimento storico di portata epocale.

La vera forza di Miglio stava tutta nel suo intelletto e nella sua favella, ossia nella capacità, rarissima, di rendere chiari e cristallini concetti complicati. La chiarezza della sua mente gli rendeva naturale la spiegazione trasparente, anche ad un pubblico poco versato negli studi. Inoltre, non mi è mai più capitato di incontrare una persona che padroneggiasse la nostra lingua, scritta, ma soprattutto parlata, al modo in cui la padroneggiava Miglio. Molto spesso mi sono scoperto ad ascoltarlo in attesa di una qualche sorta di errore che non capitava mai: riprendeva il periodo fino a rendendolo piano e perfetto, tanto che le registrazioni delle sue relazioni – tutte fatte senza appunti di riferimento – venivano sboinate e stampate senza alcun tipo di cura editoriale.

Di studiosi ne avevo già incontrati molti, anche di grandissimo valore intellettuale – lo storico Giuseppe Are e il filosofo Giuliano Marini furono i miei primi maestri – ma di fronte a Miglio mi scoprii avvolto da un'atmosfera di lucidità e chiarezza che non avevo mai incontrato prima, né mi è mai stato dato di ritrovare in seguito. Fin da subito ebbi l'impressione che egli sapesse "tutto" e ciò che il tempo gli negava di conoscere direttamente, lo intuiva comunque con correttezza. Per fare un solo esempio, pur avendo una visione dell'economia certamente convenzionale e tipica della sua generazione egli fu fra i primi in Italia a intuire l'importanza della Scuola austriaca tanto che ospitò nella collana *arcana imperii* una raccolta di saggi di Mises e Hayek. Un giorno mi disse anche che Ludwig von Mises era stato il maggiore economista del Novecento.

A Miglio piaceva proporsi come *political scientist* (lo diceva così, in inglese), ma mi ricordava sempre di diffidare degli scienziati della politica perché "credono che la storia incominci nel 1945". E proprio la sua immensa cultura storica lo collocava in una situazione solitaria nel panorama intellettuale italiano. Se la scienza politica e la storia delle istituzioni furono il suo principale oggetto di riflessione, la storia amministrativa, il pensiero

politico e il diritto costituzionale sono stati campi che Miglio ha coltivato per tutta la vita. Nel corso degli anni insegnò Storia dei Trattati e politica internazionale, Storia delle dottrine e delle istituzioni politiche, Dottrina dello Stato e Scienza della Politica. La sua vera eredità scientifica non è però racchiusa solo nei suoi scritti, ma sta nella cura che prestava alla preparazione dei suoi corsi universitari, nelle conversazioni con allievi e colleghi, nelle sue idee delle quali non era mai “geloso” e che lasciava liberamente circolare. Ancora oggi, a tanti anni di distanza, so per certo che qualunque mio vero interesse di ricerca trae origine da una qualche conversazione con lui che si è sedimentata da qualche parte.

Se Miglio si considerava un “politologo realista e spietato che non sogna mai, neanche la notte” era solo perché aveva in uggia le utopie, la filosofia dei valori ultimi, coloro che parlavano senza aver compreso né la storia né la lezione di Machiavelli sul fatto che “la politica è lotta per la conquista e il mantenimento del potere”. La sua *apparente* ossessione erano le “regolarità della politica”. Miglio era attratto da una serie di grandi pensatori (Tucidide, Machiavelli, Hobbes, Tönnies, Weber, Schmitt, Mosca e Pareto) che avevano analizzato il problema politico alla ricerca di “regolarità”, vale a dire di comportamenti ripetuti e prevedibili sulla base dei quali poter costruire una vera e propria “scienza dell’azione umana” nei rapporti di potere. Se le regolarità degli scambi di mercato sono la base della scienza economica, così si doveva trovare un principio ultimo dal quale partire per ricostruire le categorie della politica.

Ma la sua vera ossessione era la politica nell’età del trionfo dello Stato. Il problema cruciale appariva allora “la difficoltà di conciliare la teoria giuridica dello Stato con i risultati della comprensione scientifica della politica”. Vale a dire, le vesti giuridiche con le quali da oltre cinque secoli cerchiamo di agghindare il fenomeno “potere” gli apparivano ormai logore. Per questo, solo per fare un esempio, il suo interesse nei confronti di Hans Kelsen, il giurista del Novecento che maggiormente ha creduto alla possibilità di ammantare di vesti giuridiche tanto eleganti quanto funzionali la nuda realtà del potere, era a dir poco marginale. E al contrario coglieva la grandezza di Carl Schmitt proprio nell’aver mostrato che l’essenza della politica sfugge ad ogni tipo di giuridicizzazione.

Ma, al di là delle apparenze, il vero tema dominante della ri-

cerca scientifica di Miglio era quello della "libertà dell'uomo". Non della libertà filosofica, ma di quella concreta che nasce e muore nelle istituzioni politiche. L'"uomo reale" che vive in un territorio perimetrato e reinventato dalle istituzioni politiche era il suo referente abscondito e naturale, al punto che il dilemma istituzionale diventava il cuore di ogni possibile riflessione politica.

Se egli non riuscì mai a considerarsi liberale (e tuttavia spesso mi confessò che ciò derivava dal contesto culturale: se fosse vissuto in Inghilterra sarebbe stato e si sarebbe considerato semplicemente un "liberale classico") era perchè aveva constatato il fallimento della dottrina politica e costituzionale del liberalismo. Tale fallimento derivava a sua volta dal fatto che il liberalismo non aveva compreso la natura dello Stato e della politica moderna.

La storia delle istituzioni europee mostrava che la logica interna prevale sempre sui conclamati "fini", rendendo questi ultimi irrilevanti. La protezione della libertà umana allora dipende solo dal concreto dispiegarsi di una logica istituzionale non in contrasto con la libertà stessa. Di qui la necessità di costruire istituzioni di tipo federale capaci di replicare politicamente quella fluidità sociale ed economica, che alla fine del Novecento segna la fine del ciclo politico dello Stato moderno. Miglio non si stancava di ripetere: "In campo economico ogni giorno si escogitano contratti, nuovi tipi di accordi, mentre la politica è ferma alla Rivoluzione francese". La prospettiva federalista di Miglio scaturiva da un ripensamento profondo e da una serrata critica nei confronti dello Stato moderno e dei suoi miti, "che pure io stesso – amava dire – ho contribuito a propagare".

In un paese nel quale il termine-concetto Stato era ammantato di una vaghezza e inconsistenza metastorica debordante nella semplice confusione, Miglio insegnava che lo Stato non è altro che la risposta europea al problema dell'ordine politico in un preciso momento storico: quello della dissoluzione del "cosmo medievale". Non è la ragione universale applicata alla politica, non ha nulla di razionale in sé, né di "divino". È questo uno dei suoi grandi contributi: la valutazione realistica delle origini e dello sviluppo dello Stato moderno, della sua parabola, tutta umana e terrena. Lo Stato *non* è un semplice sviluppo "naturale" del fenomeno potere politico. Non è certo per un capriccio, o per pignoleria, se Miglio proponeva di cambiare la grafia della locuzione ereditata in "Stato (moderno)". Vale, a dire lo Stato, ad

avviso del professore comasco e di una lunga tradizione di studi, *non è che* moderno. In breve, “il tipo di ordinamento politico oggi vigente, lungi dall’essere l’unico e inevitabile prodotto della ragione universale, è soltanto il risultato, in fondo abbastanza occasionale, di una serie di congiunture storiche” (Gianfranco Miglio, *Genesi e trasformazioni del termine-concetto ‘Stato’* (1981), *Le regolarità della politica*, Milano, Giuffrè, 1988, vol. II, p. 803). Miglio tributava anche un omaggio intriso di “realismo” a questa grande costruzione, quando affermava che “non è esagerato considerare l’idea astratta e ‘personalizzata’ dello ‘Stato’ come il capolavoro del pensiero politico occidentale, e, ad un tempo, la più sofisticata delle ‘finzioni’ dietro cui, da sempre, gli uomini che compongono la classe politica sono costretti a celarsi” (*ivi*, p. 825).

La prospettiva federale era allora per Miglio la soluzione al problema dell’ordine politico posto dalla crisi dello “Stato (moderno)”. Se questa “mostruosa creatura” era stata la risposta all’implosione del “cosmo medievale”, da molti decenni tale soluzione era ormai entrata in crisi. Un’istituzione è in crisi quando crea più problemi di quanti non ne risolva e lo Stato appariva a Miglio, ma non solo a lui, parte del problema e non della soluzione, per usare l’efficace *slogan* di Ronald Reagan.

Ma la proposta federale di Miglio è assolutamente ineducabile e non ha nulla a che vedere con le riforme di piccolo cabotaggio approvate di recente. Se il federalismo “storico”, ricordava Miglio, nasceva per aggregare, oggi quello stesso strumento tendente a formare un “equilibrio instabile”, per usare l’espressione di Giorgio Brosio, deve saper gestire e coordinare processi di disaggregazione. Mentre in passato il federalismo era visto come un metodo utilizzato per unificare popolazioni diverse, oppure come forza per costruire l’unità nazionale (*e pluribus unum*), oggi occorre pensarlo come riorganizzazione delle forze centrifughe che mettono in crisi il dogma dell’unità. Le spinte al federalismo nascono e si nutrono dell’allentamento del vincolo dello Stato nazionale centralistico: “*ex uno plures*”, diceva Miglio, cioè, da un’unica entità sovrana a più sovranità distinte ed unite da un patto federativo liberamente sottoscritto. Occorre, al fine di seguire il ragionamento di Miglio, accettare la fine della moderna statualità e del suo ossessivo concetto di unità e sovranità.

La lente del “neofederalismo” migliano serve anche a com-

prendere che nella nostra epoca – dopo la fine della guerra fredda – la politica deve necessariamente arretrare. Si tratta di gestire al meglio le convivenze umane abbandonando i grandi progetti utopistici (e spesso criminali) del Novecento. Il federalismo serve allora anche a smantellare le ideologie, le formule politiche, i dogmi ereditati dai secoli che hanno accompagnato il trionfo dello Stato. Il federalismo segna il declino dell'obbligazione politica e la prevalenza delle decisioni pattizie e negoziate sugli atti d'imperio. Nella sintesi migliana, la vittoria del contratto sul patto politico.

Nel contesto italiano, per Miglio, il federalismo avrebbe anche dovuto raddrizzare una stortura che una ventina di anni fa appariva (non solo a lui) intollerabile, mentre oggi non viene quasi neanche più segnalata. Vale a dire il macroscopico caso del patto non scritto fra Stato centralista e capitale parassitario del Nord da un lato e plebi del Sud dall'altro volto a garantire redditi non giustificati alle spalle della popolazione produttiva concentrata in un pugno di regioni. Seppure tutta la politica poteva essere studiata come il prevalere delle relazioni parassitarie, Miglio affermava: "Come minimo un federalismo autentico stabilisce l'ordine di poppata" e avrebbe avuto il risultato di sciogliere ogni dubbio – che per la verità è difficile coltivare anche oggi – su chi tiene i cordoni della borsa e chi riempie di quattrini la borsa. E se tutto ciò al fine sarebbe risultato pregiudizievole per l'unità nazionale, poco male, in fondo un federalismo autentico muove proprio dall'abbandono del dogma dell'unità e ammette sempre il diritto di recedere dal libero contratto federale sottoscritto.

Oggi l'eredità di Miglio è reclamata con forza da un movimento nel quale il professore aveva creduto e che appare di nuovo elettoralmente sulla cresta dell'onda. Le brave persone che lo hanno incontrato, in effetti, non lo hanno mai dimenticato, ma dubito che le battaglie politiche condotte oggi dalla Lega sarebbero piaciute al professore: la difesa dell'italianità delle banche, l'espulsione di qualche immigrato irregolare, una piccola riforma sul federalismo fiscale, che vedrà la luce fra qualche anno (salvo cambiamenti di governo) e che non è né fiscale né federale.

Le alterne fortune elettorali della Lega segnavano il cammino del dibattito sul federalismo anche allora, ma dalla scomparsa del professore comasco la discussione si è ormai dispersa in mille rivoli e in decine di proposte poco coerenti. I dirigenti politici di questo paese, ricordava spesso Miglio, non hanno la

più pallida idea degli immani problemi che una riforma federale autentica comporta. Essi ritengono che per trasformare un paese come il nostro, culturalmente e istituzionalmente, fra i più centralisti del mondo, basti la buona volontà e pensano di poter ottenere ciò che pomposamente chiamano il “federalismo fiscale” a Costituzione invariata. Il federalismo della Lega sembrava già allora destinato a subire la stessa sorte della *società senza classi* del Partito comunista. Scopo finale agognato dai militanti, auspicato dagli elettori, visto con simpatia dai parlamentari, oggetto di privata ironia da parte della piccolissima cerchia dei dirigenti di spicco.

La lezione federalista di Miglio è cristallina: se riteniamo lo Stato moderno e il suo obsoleto armamentario politico-concettuale ormai in una crisi risolutiva, il federalismo autentico, ossia la disarticolazione dal basso di tutti quei macroaggregati fondati sulla plurisecolare evoluzione di un unico modello di statualità, può essere la risposta. Ma ci vuole coraggio.

Come ricordava il professore, quando si riuscirà a metter mano davvero alla Costituzione, mettendo la mordacchia a tutta la retorica patriottarda, dai martiri di Belfiore fino ai “padri costituenti”, qualcosa starà accadendo per davvero. Fino a quel momento sarà saggio e prudente non aspettarsi nulla, rileggere Miglio e riflettere sulla sua lezione. Le varie formulette in voga da anni: “elementi di federalismo” da introdurre sul nostro sistema centralista, “federalismo equo e solidale”, “federalismo a costituzione invariata”, non sono altro che una richiesta, appena mascherata, che nulla cambi davvero. Questo Miglio lo sapeva bene, tanto che alla fine di una delle sue ultime conferenze politiche, sconsolato, mi confessò: “Una riforma federale questo paese non la vedrà né nel mio arco di vita, né nel tuo”. Temo che ancora una volta avesse ragione.

Ex uno plures.

Appunti sul federalismo radicale di Miglio

LUCA ROMANO*

1. Alla ricerca di una nuova regolarità

Possiamo dire dopo un trentennio di lotta politica italiana che l'espressione "riforma federalista dello stato" si è rivelata insostenibile sia dal punto di vista teorico che concreto? Il pensiero, l'azione politico – culturale e l'invettiva giornalistica di Gianfranco Miglio sono ancora lì a testimoniare, quasi una dimostrazione profetica, l'insufficienza di un approccio riformista al federalismo. Alla fine esso è slittato nel gorgo delle riforme incompiute, processi lasciati a metà, che non solo soffrono lo stigma dell'interruzione, ma, fatto ben più grave, scatenano la reazione di chi – interessi, rendite, passioni – si sente minacciato dalle riforme e pertanto mette in azione un vero e proprio processo contro – riformatore. Proprio questo è successo con il federalismo. Come non vedere quanto siamo andati indietro rispetto ai roboanti annunci della stagione delle presunte riforme istituzionali?

Miglio è il più lucido critico, attraverso un percorso di carattere politologico e istituzionale, non economico né antropologico, dell'assistenzialismo al sud Italia. Individua con nitidezza le caratteristiche inique dello squilibrio immane tra quanta ricchezza si produce e quanta invece viene trasferita attraverso le "politiche" statuali. Ebbene oggi, a trent'anni da quella denuncia, documentata in modo inoppugnabile, in parallelo con i primi vagiti elettorali della Lega/Liga, quel dualismo è aumentato, pertanto è aumentato il flusso di ricchezza assistenziale e, quindi, è aumentata la quota di ricchezza bruciata nel Mezzogiorno. La questione meridionale in buona sostanza si è aggravata.

Un secondo aspetto è legato all'approccio tecnocratico all'ingresso nell'euro. Scelta caratterizzata dalla figura di Carlo Azeglio Ciampi, è stata declinata a una strategia che ha costantemente

* Consulente CREL Consiglio regionale del Veneto

rafforzato la centralizzazione del sistema di prelievo fiscale. Le regole, le prerogative e la concretezza dei flussi si è concentrata proprio negli anni di grande sbandieramento del federalismo fiscale come condizione ineludibile del federalismo *tout court*. È stato ridotto in termini caricaturali. Regioni, Province, Comuni ridotti a titolari di finanza derivata e “autonomi” nel gestire le risorse in buona parte a destinazione vincolata. Pertanto il trentennio è stato segnato da una parabola fiscale indiscutibilmente centralizzatrice che ha profondamente deresponsabilizzato migliaia di centri di spesa¹.

Il terzo gravissimo *vulnus* controriformista è il sistema elettorale, sperimentato alle elezioni politiche del 2006 e ripetuto in quelle del 2008. Questo sistema non solo ha ulteriormente annientato il vincolo di mandato rendendo strutturale quanto Miglio aborrisce, ovvero la trasformazione dei “rappresentanti” del mandato elettivo non più referenti della società organizzata, ma funzioni derivate dello Stato e rappresentative solo di questo²; ma lo ha fatto in una chiave tecnico – elettorale ancora più spoliticizzante disponendo liste bloccate a procedura designativa totalmente avocata dalle segreterie nazionali dei partiti. Una procedura che attua un totale tradimento dello spirito riformatore che dal referendum del 1993 aveva caratterizzato per più di un decennio, ispirandosi al maggioritario, suffragato dal consenso popolare e mirante a rafforzare le istituzioni governanti restituendo “lo scettro al principe”³. Al popolo non ai partiti.

Queste tre gravi ferite sono state l’attestazione di un processo riformatore impostato male e condotto peggio, che ha addirittura favorito il mettersi in moto di una possente spinta controriformistica, di cui ci enuncia i protagonisti: il primato dello Stato amministrativo sugli organi più propriamente politici, il controllo diretto e indiretto esercitato dalle clientele meridionali sui flussi di spesa pubblica che si “camuffano” in spesa storica del welfare;

¹ L’accentramento caratterizza anche la terapia contro il deficit pubblico. Con il Patto di Stabilità, infatti, gli Enti Locali maggiormente danneggiati sono quelli con una spesa storica virtuosa, ovvero i migliori.

² Gianfranco MIGLIO: *Il ruolo del partito nella trasformazione del tipo di ordinamento politico vigente (il punto di vista della scienza politica)*, in *La funzionalità dei partiti nello Stato democratico*, Atti del I° congresso nazionale di Dottrina dello Stato, Trieste 26 – 8 maggio 1966.

³ Questo il titolo di un fortunato libretto di Gianfranco Pasquino: *Restituire lo scettro al principe. Proposte di riforma istituzionale*, Laterza, Roma – Bari 1985.

il centralismo tecnico – finanziario legittimato dal Patto di Stabilità e dal trattato di Maastricht con tutto il contorno di rigorismo predicato da Ciampi e dai suoi *boys*; il ceto partitico, che al più ha avallato il federalismo come moltiplicazione e proliferazione di se stesso, alimentando quasi a farlo apposta campagne populistico – perbeniste del tutto autorizzate dagli stessi perpetratori.

Più che di una riforma il tasso di discontinuità probabilmente avrebbe imposto una rivoluzione democratica, per la quale sono mancati, finora, gli obiettivi, gli strumenti e le alleanze. Ebbene di questa rivoluzione democratica per un vero sistema federale Miglio ha avuto una visione di straordinaria lucidità. Come la tradizione dei grandi pensatori nel cui solco si è posto Gianfranco Miglio sa unire insieme un formidabile acume diagnostico, con la lettura dei punti di crisi del blocco nemico e lo slancio immaginativo – utopistico capace di trascinare la passione e l'azione di "moltitudini"⁴ per un ideale di cambiamento dello stato di cose presenti.

Il suo asse portante è proprio la "regolarità" del criterio del Politico adottato da Carl Schmitt: la divisione della realtà in amici e nemici intrecciata alla capacità di prendere decisioni in uno stato di eccezione. Altro che il formalismo giuridico, che ambisce a incorniciare in un vestito di forme astratte il funzionamento dinamico dei corpi sociali e dei loro conflitti! Ma lo studioso/allievo non ha il complesso dell'epigono, non ripete le formule magistrali con un'apparente nuovismo verbale che le fa sembrare adeguate al processo reale; l'allievo sa che deve superare il maestro nel capire dove la realtà sta andando davvero più avanti e la teoria deve precomprendere, anticipare e criticare la tendenza per volgerla a proprio favore.

Solo questa vertiginosa ricchezza del proprio repertorio scientifico consente di non ripetere banalmente la lezione del passato. Federalismo, infatti, consiste per Miglio in una struttura del Politico che smonta l'idea di sovranità e la macchina organizzativa che l'ha incarnata in quattro secoli di storia europea, lo "stato moderno". In tale macchina l'azione dirigente è imminente a un unico centro di comando che coordina a sé tutto il corpo politico, una totalità tendenzialmente inglobante l'altro da sé, i rapporti sociali, con la forza di saperi disposti, per dirla con

⁴ Questo termine, oggi ritornato in auge nella Scienza della Politica è adottato da Miglio nelle *Considerazioni retrospettive* in *Le Regolarità della Politica*, Giuffrè, Milano 1988, tomo I, pag. LV.

Foucault, per disciplinare la società e con i dispositivi di autorità descritti da Hobbes nel *Leviatano*, promananti dalla paura e dalla disposizione che questa fornisce all'obbedienza, al riconoscimento di un potere assoluto a chi comanda.

Ma l'operazione di smontaggio della sovranità come centro unico di comando si correla a un repertorio ricchissimo di ulteriori passaggi concettuali attraverso i quali Miglio assegna autorevolezza a tradizioni e innovazioni che quella dottrina aveva annientato o ridotto all'oblio e all'impotenza, riportandole all'onore della rappresentazione politica autentica, contro lo snaturamento della rappresentanza democratico - elettiva che dello "stato moderno" e della sua sovranità costituisce l'inevitabile complemento.

Lo studioso avverte come l'epoca stia mutando i capisaldi della lettura schmittiana sullo *ius publicum europeum*, la seconda guerra mondiale, la peculiarità della guerra fredda, sullo sfondo l'inaudito evento che sarebbe avvenuto nell'Ottantanove, trascinando nella polvere del Muro caduto a Berlino quella sorta di invero postumo della sovranità assoluta che era stato il blocco comunista: come non poteva tutto questo non interrogare alla radice un teorico del Politico schmittiano come Miglio?

Di che cosa si avvede? L'epoca ha sistematicamente infirmato quel modello, ne ha minato i presupposti e indebolito le macchine organizzative, le procedure decisionali e rappresentative. In un mondo di pace con il sopravvento dell'economia di mercato e degli interscambi commerciali è ormai ineludibile il compito di immaginare una forma costituzionale adatta a governare l'aumento della varietà e dell'intensità delle pressioni esercitate dalle passioni, gli interessi, i bisogni e le identità di gruppi localizzati, tradizionali e nuovi che non si riconoscono più nel vecchio ordine statale.

Da un lato, infatti, Miglio si avvede dell'indebolimento epocale a cui contribuisce il crollo del comunismo, della funzione di neutralizzazione teologica del Politico statale sui grandi aggregati amico/nemico che aveva circoscritto, organizzato e sedato. E dall'altro riscontra che il Politico, nello spostarsi verso la società e il privato del baricentro dei rapporti di forza⁵, fuoriesce dagli ambiti organizzati della statualità e si "sversa" nel mondo della

⁵ Il movimento a pendolo è ben rappresentato nel celebre saggio del 1976 "incurisione di un politologo in una campo generalmente riservato all'economista" in *Le Regolarità della Politica*, cit. tomo II pag. 616.

società civile e dei rapporti di mercato. Lo spostamento di peso sulla società civile e sull'economia di mercato comporta una diffusione *oltre* l'ordine politico garantito dallo 'stato moderno' del conflitto amico/nemico, che si diffonde e si fraziona, riconfigurandosi completamente e trasformandosi incessantemente, al di fuori di una struttura compiuta di neutralizzazione: "anche le intuizioni di Schmitt dovevano essere 'sviluppatate'...in questa prospettiva...accennavo alla 'dicotomia forte' fra 'obbligazione politica' e 'obbligazione – contratto'..."⁶

L'appannamento della legittimazione teologica dello Stato, la cosiddetta secolarizzazione, è fenomeno talmente auto – evidente, da non trovare che continue, ulteriori conferme nel processo storico. L'aspetto che più colpisce nell'innovazione teorica dello studioso lombardo è che collocandosi nel solco di giganti di un percorso ideale che da Tucidide porta a Max Weber e Carl Schmitt, intercetta e attualizza con straordinario acume trans – disciplinare tutto il disordinato insieme di fenomeni che investe in forme inedite il mondo delle regolarità politiche date.

Rispetto ai maestri a lui più prossimi temporalmente ciò che viene meno è il binomio, apparentemente indistruttibile nel determinare il destino del Novecento, tra il dislocarsi del Politico integralmente nella macchina statale da un lato e l'affermarsi della grande impresa fordista nell'ambito dell'economia privata. Weber aveva individuato questa simmetria di principi e forme istituzionali e organizzative, capace di strutturare le gerarchie della razionalizzazione in base ad un unico centro di comando, con legittimazione fondata sulla legalità e procedure decisionali che scorrono dall'alto verso il basso⁷.

A questo radicale cambiamento di quadro contribuiscono in primo luogo le nuove condizioni internazionali. La pacificazione seguita alla seconda guerra mondiale, la formazione di due blocchi sistemici distinti e formalmente nemici, ma in un equilibrio volto a garantire una coesistenza senza guerre e l'espansione del mercato in una buona metà del globo concorrono nel conferire una grande centralità agli scambi commerciali e consentono l'af-

⁶ Gianfranco MIGLIO: "Considerazioni retrospettive" in *Le Regolarità della Politica*, cit., tomo I, p. LIV.

⁷ Cfr. MAX WEBER: *La politica come professione*, in ID *Il lavoro intellettuale come professione*, Nota introduttiva di Delio Cantimori, trad. it. Antonio Giolitti, Einaudi, Torino, 1966, pp. 67 – 8.

fermazione, in tutto l'Occidente, della democrazia rappresentativa come profilo del sistema politico statale.

Questa duplice prospettiva fornisce elementi in grado di modificare il rapporto di forze tra il "pubblico" e il "privato", centrale fin dall'opera giovanile⁸, a favore del secondo in modo che l'allargamento della sfera del mercato, degli scambi commerciali e degli interessi economici produca delle discontinuità strutturali sul Politico dello "stato moderno". Questo nuovo equilibrio del pendolo a favore del "privato" e della "Società" contro il pubblico e lo Stato rimanda a una considerazione. Fino alla fine degli anni Settanta Miglio non ritiene che questo spostamento del pendolo abbia assunto ancora tutta l'intensità che dovrebbe raggiungere per consentire una radicale ristrutturazione dello Stato: "L'esperienza storica insegna in modo inequivocabile che non esistono sistemi economici 'puri': cioè, o soltanto 'di mercato' o soltanto 'politici' (collettivi); tutti i sistemi economico - sociali sono 'misti': varia soltanto la proporzione tra le due aree"⁹.

In questa fase pesa ancora molto la minaccia del sistema comunista, la corsa al riarmo nucleare con il ritorno della guerra fredda tra i due blocchi e, nel caso italiano, la persistenza di un forte intervento dello Stato nell'economia con un sistema politico strutturato per rendite clientelari diffuse e avidi.

2. Patologie dell'endiadi "stato nazionale - mito costituzionale"

L'anomalia italiana rende più urgente il discorso riformatore proposto da Miglio, ma gli impone una traiettoria insolita, ibridando la sua collocazione a fianco della tendenza decisionista che nel "Gruppo di Milano" raccoglie e ispira motivi che di lì a poco il leader del PSI, Bettino Craxi, premier dal 1983, farà irrompere nella scena politica italiana.

Il decisionismo di Miglio certamente non è riconducibile a quello di Craxi, di cui coglie l'urgenza di modernizzare l'apparato istituzionale per riuscire a dare maggiore competitività al sistema economico, in quanto mirante a ridurre drasticamente il

⁸ Gianfranco MIGLIO: *La controversia sui limiti del commercio neutrale*, 1942, n. ed. con prefazione di Lorenzo Ornaghi, Aragno, Torino 2009.

⁹ Gianfranco MIGLIO: "Le trasformazioni dell'attuale sistema economico" (1976) ora in *Le regolarità della politica*, cit. tomo II, p. 616.

potere dei partiti sul sistema politico – parlamentare puro e quello delle Partecipazioni Statali nella sfera economica. È cruciale distinguere bene l'impianto del decisionismo migliano perché alla fine la sua ricerca di una dialettica amico – nemico è proprio rivolta contro lo 'stato assistenziale dei partiti', e la DC in specie che ne è stata la grande levatrice nel ciclo postbellico.

Il primo motivo di scontro riguarda la media durata storica e ha come obiettivo polemico la costruzione stessa dello "Stato italiano": "L'equivoco è nato un secolo e mezzo fa, quando una sparuta ma attiva classe dirigente, educatasi oltr'alpe, impose, alle popolazioni della penisola, ideologie e modelli istituzionali che, essendo il prodotto di condizioni climatiche, etniche e storiche ben diverse, non furono mai intimamente accettati. Soltanto il letargo in cui vivevano quelle popolazioni – e vegetavano le loro culture autoctone (specie quelle dell'Italia peninsulare e insulare) – permise di credere che, a meridione delle Alpi, si fosse formato un nuovo "Stato nazionale" di tipo europeo"¹⁰.

Il secondo motivo di scontro riguarda l'impianto che ha generato da un lato la preminenza della forma statuale come condensazione del Politico, dall'altro un sistema parlamentare puro, responsabile della soggezione del governo alle corporazioni, alle clientele e alle rendite partitiche che ne sono derivate: stiamo parlando naturalmente della Costituzione nata nel 1948. Miglio si dedica con sistematico impegno a decostruire non solo la seconda parte, quella ordinamentale dei poteri, principale imputato della costruzione di un sistema "senza Sovrano", ma anche la prima, ritenuta inestricabilmente connessa, dei "valori". Questo approccio unitario è tipico di Miglio e lo contraddistingue dalle iniziative meramente funzionaliste che si intraprenderanno, per via parlamentare, che non hanno finora raggiunto l'obiettivo di rendere almeno più flessibile l'articolazione dei poteri pubblici.

Il rigore di una metodologia valutativa consente allo studioso di riconoscere, dietro alle retoriche dell'autorappresentazione encomiastica che ha da sempre circondato la Carta Costituzionale, la reale struttura del potere che essa ha istituito e legittimato: l'Amministrazione "non era affatto la parte subordinata, secondaria e servente, rispetto ai 'rami alti', dell'ordinamento: era, al

¹⁰ Cfr. Gianfranco MIGLIO: "L'impossibile stato nazionale" (1976), ora in *Il nerbo e le briglie del potere. Scritti brevi di critica politica (1945 – 1988)*, ed. Il Sole 24 Ore, Milano 1988, p. 77.

contrario, il campo dove si giocava l'effettuale partita del potere, e dove miti come quelli delle 'libertà locali' e dei cittadini che si 'autogovernavano' erano destinati a rimanere stritolati"¹¹.

Il filo conduttore è evidente: intende spezzare quel nodo in cui la Carta conferisce una legittimazione superiore alla cornice positiva e pubblica del potere onde limitare fortemente il concetto di libertà individuale, l'impresa e il mercato e statuisce il primato dei partiti sul governo attraverso l'eliminazione del vincolo di mandato e la primazia del Parlamento sull'esecutivo. Questa impostazione fondamentale genera per stratificazione l'immane anomalia del sistema politico connotandolo per la patologica instabilità dei governi, il deficit della finanza pubblica ostaggio delle clientele, l'assistenzialismo al Mezzogiorno e, in ultima istanza, la crescita elefantica dello Stato amministrativo con la sua logica uniformante.

Nulla ha chiarito come la imperiosa lucidità teologico - politica di Baget Bozzo l'impianto valoriale di questo nodo. L'intero sistema politico italiano si regge sul mito della Costituzione il cui principio ispiratore in relazione alla figura di Giuseppe Dossetti, è così descritto: "Non valeva per lui la tradizionale dottrina cattolica del diritto naturale, secondo cui i vincoli della legge naturale sono antecedenti lo Stato. Per lui il diritto naturale non limitava lo Stato e la persona umana non era il nucleo da cui nasceva il diritto. Non a caso il contributo del gruppo dossettiano alla Costituzione aveva posto la Repubblica, cioè lo Stato, come il soggetto che conferiva e determinava i diritti. Il diritto positivo dello Stato era, per Dossetti, l'unico diritto vigente. In questo l'antifascismo della Costituzione rovesciava semplicemente la concezione fascista dello Stato"¹². Questa gerarchia di principi fondata sulla statualità e il diritto positivo genera una precisa conseguenza dal punto di vista del modello di società e di economia disegnati dalla Carta: "Al centro del pensiero di Dossetti sta il concetto che lo Stato è il garante dell'ordine morale, economico e sociale. Il fascismo non era stato soltanto una dittatura totalitaria, ma anche l'idea di una 'terza via' tra capitalismo e

¹¹ MIGLIO *Considerazioni retrospettive*, cit. pag. XXXIX – XL.

¹² È nel formidabile testo postumo su Giuseppe Dossetti che il teologo politico genovese esprime la sua tesi. Cfr. Gianni BAGET BOZZO – Pier Paolo SALERI: *Giuseppe Dossetti. La Costituzione come ideologia politica*, Edizioni ARES, Milano 2009, pp. 42 – 3.

comunismo, in grado di garantire il rapporto tra la libertà economica e la giustizia sociale, ponendo lo Stato come regolatore del capitalismo¹³. La scomposizione del mito come cornice unitaria allenta le maglie di quella che Baget arriva a definire come “dittatura costituzionale”, invocando la ricerca di una nuova fase costituente che ecceda esplicitamente la perimetrazione del patto antifascista della Prima Repubblica, la declinazione della “terza via” come legittimazione dell’assistenzialismo e, soprattutto, il primato dei partiti nel parlamentarismo puro.

Pertanto unificando queste due componenti di critica, quella della crisi dello “stato moderno” attuato in ritardo sulla penisola italiana e la desacralizzazione del mito costituzionale Miglio attrezza un repertorio impressionante di armi contro la costituzione materiale che si è realizzata nella Prima Repubblica. Vanno messi in sequenza perché vi è una simmetria tra l’idea di una rifondazione costituzionale di sistema, ben più intensa delle riforme federaliste dello Stato di cui si parlerà di lì a poco, e la critica sistemica che viene rivolta ai principi costituzionali e alle strutture politiche che caratterizzano la situazione italiana.

La maggiore rilevanza va attribuita al tema della questione meridionale. Vi è un passaggio di particolare complessità che esplicita la strategia smascherante dell’intellettuale lombardo a questo riguardo. Lo scandalo del Sud viene compreso a partire da presupposti istituzionali e politologici, prima ancora di entrare nell’agenda di economisti, sociologi e tecnocrati. Ciò che lo rende complesso è che il problema del Mezzogiorno è figlio sia di uno “stato moderno” costruito con la piena configurazione giacobina dell’accentramento, dell’ugualitarismo uniformante e dell’interventismo dall’alto; sia della sua (apparente) contraddizione, ossia un sistema partitico declinato alle ragioni delle satrapie clientelari, dell’assistenzialismo e della “democrazia” dal basso. Il risultato è il dissolvimento di qualunque prospettiva di sviluppo endogeno o eterodiretto, e naturalmente, del presupposto di quello sviluppo, ovvero classi dirigenti con responsabilità di governo. È strabiliante constatare che le prime denunce sulla distorsione politico – economica a favore del Sud assistito, documentate, scientificamente inoppugnabili, culturalmente inattaccabili sono accolte con un quasi isterico rifiuto anche da parte delle grandi

¹³ Ivi p. 22.

testate giornalistiche del Nord¹⁴. In realtà viene colta con anni, se non decenni di anticipo una dinamica che ancora oggi non è stata interamente focalizzata: essa rimanda alla miscela micidiale tra la deresponsabilizzazione programmatica delle classi dirigenti – politiche, imprenditoriali, sindacali ma anche intellettuali – del Mezzogiorno e la rovinosa “bruciatura” di immani trasferimenti di ricchezza incapaci di generare sviluppo e, quindi, destinati inevitabilmente a rafforzare la criminalità organizzata di quel territorio. Una dinamica suicida, oltre tutto, per l’erosione di competitività che una simile “perequazione” avrebbe comportato per lo stesso Nord che generosamente la sostiene.

Il Sud rappresenta la più dirompente punta di un iceberg costituito dal fallimento del progetto centralistico di “stato moderno” affermatosi nel 1861 – 66. L’aspetto moderno del problema meridionale è la forma di ‘stato sociale’ che si afferma non tanto come risposta ai bisogni della società quanto modellando la sua offerta sulla struttura dei poteri consolidatisi nella Prima Repubblica. Una prima caratteristica fondamentale è la centralizzazione della sua costruzione. Mancano tre condizioni fondamentali per legittimare il centralismo: l’omogeneità socio – culturale della popolazione, una vocazione – anche tramandata – di carattere unitario con obiettivi condivisi; l’assistenza di una buona burocrazia, capace di gestire un programma di modernizzazione, un disegno di ambizione ragguardevole.

Lo ‘Stato sociale’ ha un’origine nobile, nel pieno della Rivoluzione industriale, come integratore dei redditi delle forze sociali pienamente inserite nel ciclo del lavoro produttivo. È successivamente che questa origine si snatura, la produzione di ricchezza derivante dall’industria viene ambita anche dai settori sociali esterni ed estranei a quel ciclo e pertanto l’attributo sociale dello Stato va a legittimare forme più o meno estese di parassitismo.

La critica all’assistenzialismo del Mezzogiorno, trasposta dalle sue coordinate territoriali a quelle della composizione sociale viene interpretata come critica al welfare e alla sua vocazione egualitaria: “È questo l’arcano dello ‘Stato sociale’ e di tutte le sue forme degenerative: una parte dell’umanità preferisce organizzarsi (o utilizzare le strutture statali esistenti) per vivere alle spalle degli

¹⁴ Mario DEAGLIO sulla “Stampa” arriva a dichiarare che Miglio mette a rischio la pace sociale del Paese.

altri”¹⁵. La durezza di questa impostazione rimanda a un esplicito elemento sovversivo della critica migliana, ovvero il ritorno del diritto naturale nella sfera dello *ius publicum europaeum* che lo aveva incorporato nel suo processo fondamentale.

Nel confronto con Augusto Barbera ascolta l’efficace diagnosi che questi gli propone sulle cause della crisi dello Stato sociale, un fenomeno internazionale, e che per il costituzionalista di sinistra sfocia in questa convinzione: “lo credo che lo Stato federale, nella forma più ‘dura’ (da te auspicata), sia incompatibile con lo Stato sociale”¹⁶.

Lo studioso federalista ha chiarissimo davanti il nesso tra il nuovo modo di produrre, la crescita della ricchezza che esso genera e, contestualmente, il fatto che riducendosi molti redditi da mercato a causa del macchinismo con la correlata crescita dei bisogni della sottoclasse emarginata dal processo produttivo, aumenta la domanda di Stato sociale.

La diagnosi radicalmente critica della costituzione materiale dello Stato sociale rivela un problema che si è drammaticamente aggravato con l’inasprirsi della crisi economica esplosa nel 2008: la mancanza di un regime di tutela delle componenti sociali strategiche per la produzione di ricchezza, ovvero il capitalismo territoriale delle reti di piccole e medie imprese. La terza Italia di Fuà e Bagnasco, che rappresenta sul piano socio – economico proprio quelle formazioni viene tacitamente accettata dal rapporto tra Stato e grandi imprese e sottosviluppo del Mezzogiorno fino al 1992, l’ultimo anno della cosiddetta svalutazione competitiva che permette al *Made in Italy* di esportare in tutto il mondo. Dopo quella data, invece, nasce il nodo politico della piccola impresa perché l’asse tra lo Stato e i grandi gruppi si allea con lo Stato sociale assistenziale contro la terza Italia.

3. Il cambiamento economico: la rivincita dell’individuo ‘privato’

Lo scienziato della politica dispone di strumenti interpretativi che non isolano l’unità del suo oggetto facendone un’area disciplinare tanto più compatta concettualmente – un sistema, le

¹⁵ Cfr. Gianfranco MIGLIO – Augusto BARBERA: *Federalismo e secessione. Un dialogo*, Mondadori, Milano 1997, pag. 34

¹⁶ Ivi pag. 44.

cui parti sono meno della somma nel tutto – quanto più separata dalle altre dimensioni della realtà, illudendosi che questa struttura possa conferire un “ordine”, una stabilità al controllo della vita associata, in una continuità che rimane inalterata rispetto ai sommovimenti della società e dell’economia.

Un grandissimo pregio di Miglio è quello di avere esercitato la sua azione scientifica operando sul campo con una apertura dell’analisi che poi è stata abbandonata nella sbornia di partiti accademici impegnati sulle riforme istituzionali, dalla Commissione Bozzi in poi, impoverendo via via la capacità conoscitiva. La deriva che ne risulta, sempre più senza spessore, si è andata consumando nella riduzione della scienza politica prima a ingegneria istituzionale autoreferenziale e poi ad analisi delle tecniche e dei flussi elettorali.

È questa apertura all’interdipendenza dei fenomeni politici con quelli economici e sociali che permette a Miglio di precorrere la comprensione di un processo epocale che denomina “nuovo industrialismo” o, in altre occasioni “quinta rivoluzione produttiva”. Si tratta di una vera e propria rivoluzione: con l’affermazione definitiva, nella seconda metà degli anni Ottanta, del “privato” e del “mercato” lo spostamento del pendolo, a questo punto, è completo e il progetto federalista decolla con una radicalizzazione che non riguarda più solo la terapia al caso italiano, ma si situa in una corrente internazionale.

Nella parte più sviluppata del mondo, si afferma un nuovo modello economico – produttivo, un nuovo industrialismo basato sugli aumenti vertiginosi di produttività generati dall’innovazione. L’essenza dell’innovazione che caratterizza per Miglio “il quinto modo di produzione” consiste in un macchinismo in grado di sostituire sempre più estesamente il lavoro umano: “nell’industria sempre più numerose sono le aziende che riescono ad accrescere quantità e qualità dei prodotti, riducendo il personale impiegato. Questa non è un’esperienza transitoria, ma il primo delinarsi di una tendenza ineluttabile e capace di cambiare il mondo”¹⁷. In sostanza le macchine che vengono oggi prodotte sono versatili ed è in corso un processo inarrestabile di “produzione di macchine a mezzo di macchine”.

¹⁷ Gianfranco MIGLIO: “Le conseguenze politiche del nuovo modo di produrre” pubblicato con il titolo “L’innovazione è alleata del buongoverno” in «Il Sole 24 Ore» del 18 agosto 1985, ora in *Il nerbo e le briglie*, cit., pag. 154.

Mutuando le elaborazioni più innovative del sapere economico intuisce diverse componenti del modo di produzione: la varietà delle imprese diventa possibile con prestazioni che non hanno una correlazione diretta con la dimensione. L'intensità di innovazione è accessibile anche alle piccole imprese, l'organizzazione più efficiente e flessibile consiste nella rete che sostituisce la gerarchia verticalizzata e il mezzo attraverso cui attrezzare i processi organizzativi orizzontali sono le nuove tecnologie della comunicazione: "La 'quinta rivoluzione produttiva' consiste in una poderosa accelerazione dei processi con i quali si fanno i calcoli, si gestiscono e trasmettono le informazioni e, in generale, si sostituiscono automatismi all'azione umana"¹⁸.

Pur non utilizzando mai esplicitamente il termine già a metà degli anni Ottanta Miglio ha chiaro il profilo di un paradigma economico – produttivo che a buon diritto si può definire post – fordista¹⁹.

L'individuazione dei contorni del modo di produzione ha delle conseguenze molto determinate sull'assetto sociale. Il nuovo industrialismo fondato sulle macchine che sostituiscono lavoro umano comporta inevitabilmente una restrizione della base produttiva e una sua tendenziale intellettualizzazione, da cui deriverà una "classe sotto occupata", prevista anche da Dahrendorf, che premerà per l'allargamento degli interventi dello Stato sociale. Il problema più serio "sarà la presenza di un largo strato di popolazione esclusa stabilmente dal processo produttivo e quindi privata di un vero e proprio reddito da mercato"²⁰. Nel caso italiano, già afflitto da un ritardo di modernizzazione produttiva di un'area consistente del Paese questa rendita sociale assume le forme, controverse, della rendita politica, ovvero assunzioni clientelari, allargamento smisurato del sottogoverno, creazione di enti inutili.

La diagnosi è stringente e coinvolge anche una previsione

¹⁸ Cfr. Gianfranco MIGLIO: "La questione socialista 1. La sinistra e il ritorno al privato" pubblicato su "Il Sole 24 ore" con il titolo "Socialismi illusori e inquieti" il 22 ottobre 1986, ora in *Le briglie e il nerbo*, cit. p. 233.

¹⁹ Per gli aspetti teorici di questo nuovo modello produttivo mi permetto di rinviare al testo che lo ha concettualizzato, Luca ROMANO – Enzo RULLANI (a cura di): *Il postfordismo. Idee per il capitalismo prossimo venturo*, Etas, Milano 1998.

²⁰ Gianfranco MIGLIO: "Le conseguenze politiche del nuovo modo di produrre", cit. pag. 156.

demografica perfettamente aderente a quanto poi è accaduto. La classe di sottoccupati sarà poi riassorbita dal calo demografico che necessariamente sarà la risposta dei comportamenti sociali alla scarsità di lavoro che caratterizza le società più evolute. La trasformazione che, innescata dal progresso scientifico applicato alla tecnologia di produzione investe il lavoro e la società, non lascia indenni i grandi "valori" che avevano caratterizzato la scena dei movimenti politici in tutto l'Ottocento e in buona parte del Novecento.

La trasformazione economica, infatti, "investe, quindi, direttamente, il modo di produrre, e cambia radicalmente la posizione e il ruolo del fattore individuale nei rapporti economici. Dal punto di vista delle strutture, la rivoluzione della 'microelettronica'...tende a liberare l'individuo dalla collaborazione personalizzata con i suoi simili, ne accresce la capacità di azione solitaria, lo stimola a sperimentare e innovare"²¹. Dopo l'economia e il lavoro, dunque, la società diventa oggetto di ricognizione con intuizioni sull'individualismo emergente che sono proposte in una chiave culturale proattiva, imprenditoriale e innovativa a differenza della deriva pessimistica che successivamente caratterizzerà l'approccio di Zygmunt Bauman sulla società liquida.

L'affermazione dell'individualismo come cultura operativa soppianta in modo radicale il vecchio modo di produzione, quello che "richiese la mobilitazione e la organizzazione di moltitudini di 'prestatori d'opera' contrapposti ai dirigenti e agli imprenditori, e concentrati in spazi determinati (grandi fabbriche, vasti centri industriali)...Non per caso Lenin sosteneva che senza 'grandi imprese' non c'è socialismo. Quegli ideali sono destinati a uscire gradualmente dalla storia (e dalle tavole dei valori dei nostri figli e nipoti) man mano che il 'nuovo modo di produrre' andrà rimuovendo il presupposto 'materiale' su cui si erano formati"²².

In questa sequenza di quadri cognitivi rivolti a determinare meglio la polivalenza degli aspetti propri della grande trasformazione il completamento è rappresentato dalla lettura delle conseguenze di tutto ciò sulla sfera politica e del funzionamento istituzionale. Tre sono quelle più rilevanti.

Certamente la prima, come già richiamato, è la sottoclasse

²¹ MIGLIO *La questione socialista*, cit. p. 233.

²² Ibidem. Su questi aspetti è molto stimolante la lettura di Giuseppe BERTA: *Eclisse della socialdemocrazia*, Il Mulino, Bologna 2009.

di transizione espulsa dal ciclo produttivo del nuovo modo di produzione. Miglio considera senz'altro indispensabile un quadro di ammortizzatori sociali, ma ne delimita espressamente le condizioni: "a) la garanzia che i soggetti operanti nell'area del 'mercato' (vulgo: la economia privata) possano liberamente produrre ricchezza sufficiente a remunerare se stessi e mantenere (attraverso la imposizione fiscale) i soggetti improduttivi; b) la certezza che i 'trasferimenti' a vantaggio di questi ultimi (e di tutti gli altri titolari di rendite politiche non-guadagnate) non raggiungano una misura tale da strozzare la popolazione produttiva"²³.

Nel libero gioco democratico, naturalmente, chi punta a rappresentare la classe che rimane più indietro può esercitare una sua forte influenza di indirizzo politico, ma le nuove condizioni sono tali da obbligare i sistemi politici a diminuire le proprie prerogative: "L'espansione del 'privato'...non implica tanto un diverso modo di 'fare politica', quanto una progressiva riduzione del ruolo e dell'importanza della 'politica' stessa. Perché la logica del potere implica la stabilità, mentre l'individualismo competitivo produce innovazione e destabilizza continuamente il potere"²⁴.

Quest'ultima considerazione si collega alla scala internazionale, dalla quale in realtà derivano i sommovimenti profondi di quella svolta neoliberista, che non poteva lasciare estranea la situazione italiana. I Paesi evoluti tecnologicamente, ma demograficamente declinanti, argomenta lo studioso lombardo, sapranno costruire un ordine gerarchico che imporrà il primato neoliberista della riduzione della sfera politica, sostituendo questa con le leve della finanza, dell'élite scientifico – tecnologica e della forza militare, a danno dei Paesi prolifici, ma arretrati: "sono sempre le minoranze che controllano le maggioranze, poiché la forza non sta nel numero, ma nella coerenza ideologica e nella solidarietà organizzata"²⁵.

La centralità del territorio che si afferma in questa cornice di cambiamenti deriva dalla consistenza storico – culturale della struttura demografica, socio – economica e delle identità del policentrismo italiano. Il fallimento del progetto statale si aggrava alla luce di un repertorio di differenze sociali esplose proprio nella temperie del "ritiro" della politica, dell'affermazione dell'indi-

²³ MIGLIO *Le conseguenze*, cit. p. 156.

²⁴ MIGLIO *La questione socialista*, cit. p. 234.

²⁵ MIGLIO *Le conseguenze*, cit. p. 155.

vidualismo competitivo e della costruzione sociale del mercato su scala locale. La pressione esercitata da questi fenomeni non può lasciare inalterato il modello dualistico della coesistenza “pendolare” di ‘pubblico’ e ‘mercato’. Miglio si interroga sulle conseguenze che la trasformazione neoliberista e la centralità del territorio hanno sulla gerarchia classica tra obbligazione politica e obbligazione contrattuale.

4. L’affermazione del *Foedus*

La forma privata, giuridica, del contratto – il *Foedus* in latino – irrompe sulla scena dell’obbligazione politica. Essa risulta protagonista sia per la crisi dello Stato, accelerata nel contesto italiano per la peculiare artificiosità con cui esso era stato costruito, primato dell’amministrazione sulla rappresentanza politica e espansione patologica dello stato sociale in assistenziale sia per l’affermazione dell’individualismo competitivo e del quinto modo di produzione. È la varietà di piani e l’integrazione completa che ne effettua lo studioso lombardo che rende la sua diagnosi più efficace e la sua visione più articolata della congerie di elaborazioni, politiche e accademiche²⁶.

Miglio aveva impostato i nuovi problemi della scienza politica, con prodigioso precorrimiento, fin dalla *Premessa* del 1972 agli scritti di Carl Schmitt al pubblico italiano: “oggi si vede chiaramente che la tesi delle ‘categorie’ deve essere sviluppata e completata con almeno due analisi: l’una delle strutture dell’obbligazione politica e della ‘sintesi’ che pone in essere; l’altra dei rapporti dinamici fra l’obbligazione politica stessa e l’obbligazione – contratto (giuridica) definitivamente separate”²⁷.

La straordinaria innovazione di Miglio consiste nell’individuare oltre lo Stato i nuovi soggetti della politica, gruppi, associazioni e interessi che connotano nuove identità territoriali e che nel loro agire concretizzano una separazione di fatto tra la società e le forme meramente giuridiche come legittimazione di un

²⁶ Solo il libro di Sergio FABBRINI: *Politica e mutamenti sociali*, Il Mulino, Bologna 1988 tenta la strada dell’interdipendenza tra le istituzioni e il cambiamento della sfera economico – sociale, ma rimane un caso eccezionale.

²⁷ Cfr. Gianfranco MIGLIO: *Premessa* a Carl SCHMITT: *Le categorie del Politico*, trad. it. a cura di Pierangelo Schiera, Il Mulino, Bologna 1972, pag. 13.

“ordine”. Ne consegue un impressionante scambio di posizioni, che quasi con un’ involontaria emblematicità avviene nel corso di un evento, che lo studioso non mancherà di rimarcare nelle sue “Considerazioni retrospettive”²⁸. Sul lato della conservazione si pone un intellettuale come Mario Tronti, che adotta le categorie di Schmitt per aggiornare la critica marxiana alla filosofia hegeliana del diritto, smascherandone il vuoto formalismo, così come lo scienziato tedesco aveva fatto con la scuola di Kelsen. Per Tronti l’autore della ‘sintesi politica’ è lo Stato: “...con questo crolla la costruzione dualistica esterna di Stato e società come quella interna di governo e popolo. Tutti i concetti e le istituzioni, legge, bilancio, amministrazione autonoma, costruiti su questo presupposto diventano problemi nuovi. Ma subentra anche un processo più ampio e più profondo. Stato e società tendono ad essere fundamentalmente identici”²⁹. Come dire più chiaramente che la dotazione della volontà politica dello Stato quanto più si libera dalle forme del diritto, tanto più si emancipa dallo *status* di braccio strumentale del sistema capitalistico e incorpora al suo interno tutta la dimensione sociale? La continuità tra Schmitt e Marx, maturata nel confronto con Hegel, comporta la legittimazione di uno sviluppo dello Stato e della sintesi politica che comprime completamente l’autonomia del sociale e dell’economico. Per di più ragiona sul modo di produzione come se fosse ancora egemonizzato dalla fabbrica fordista e dal primato della pianificazione sul mercato.

Lo scambio di posizioni è pertanto clamoroso in quanto è Miglio, proprio in quel convegno, che individua i nuovi soggetti della politica generati autonomamente dalle dinamiche economico – sociali, la crisi del fordismo, e appresta un formidabile laboratorio intellettuale per pensare come istituzioni non – sovrane derivanti da quelle dinamiche e dalla incapacità di rappresentanza dello Stato, possano costruire un nuovo ordine politico³⁰. La consapevolezza di un cambiamento epocale è talmente forte che guarda ai suoi maestri con il distacco “parricida” tipico

²⁸ Si tratta del convegno organizzato dall’Istituto Gramsci Veneto su “La politica oltre lo Stato: Carl Schmitt” nel 1980 presso l’Università di Padova.

²⁹ Mario TRONTI: “Marx e Schmitt: un problema storico – teorico” in Giuseppe DUSO (a cura di): *La politica oltre lo Stato: Carl Schmitt*, Arsenal, Venezia 1981, pag. 33.

³⁰ Un problema del tutto simile a quello che si pone Giuseppe DE RITA: *Il regno inerme. Società e crisi delle istituzioni*, Einaudi, Torino 2002.

solo dei grandi pensatori; le analisi di Weber e Schmitt presentano due difetti: "In primo luogo tendono a dare un'interpretazione *statica* delle istituzioni, mentre io confesso di sognare sempre un manuale di diritto costituzionale il quale descriva le istituzioni nel loro divenire, in modo dinamico (...). Il secondo difetto è che non teniamo conto dei rapporti *interpersonali*, i quali, rispetto al sistema delle norme oggettive, costituiscono in un certo senso l' 'altra faccia della luna'"³¹.

In questo laboratorio assume una centralità strategica il territorio, non inteso come spazio geografico, naturalmente, ma come luogo di costituzione delle istituzioni non sovrane che trasmettono la volontà politica di gruppi, interessi e associazioni: "Nella Politica...la rappresentazione ha alla sua base una trasmissione di volontà politica, e ciò è pensabile in quanto i membri della comunità non sono gli individui, ma gruppi e associazioni"³².

Le assonanze più profonde di questo cambiamento di prospettiva sono con Althusius. La sua concezione del contratto è alternativa e incompatibile rispetto a quella giusnaturalista di Hobbes che, invece, si è storicamente affermata. Le dottrine di quest'ultimo, infatti, "tendono a negare proprio una società che si regola sulla contrattazione reciproca degli uomini...Una tale società è infatti agli occhi della scienza del diritto naturale continuamente esposta al conflitto e al disordine: è strutturalmente disordinata"³³.

All'opposto proprio nel calvinista Althusius Miglio riscopre le virtù ordinarie del contratto in un mondo che non ha ancora imboccato la strada dello Stato come soggetto sovraordinato, "sull'esperienza delle città e degli Stati mercantili nord-germanici fra Cinque cento e Seicento: in un'età e in una civiltà squisitamente 'europee', che (non solo nell'Hansa) sperimentarono il massimo di espansione possibile del 'contratto' e del privato

³¹ Gianfranco MIGLIO: *Una Costituzione per i prossimi trent'anni*, intervista sulla Terza Repubblica a cura di Marcello Staglieno, Laterza, Roma – Bari 1990, p. 22.

³² Ibidem

³³ Cfr. Giuseppe DUSO: "Perché rileggere oggi Althusius" in Francesco INGRAVALLE – Corrado MALANDRINO (a cura di): *Il Lessico della Politica di Johannes Althusius*, Leo Olschki, Firenze 2005, pag. 46. È con grande rammarico che il prof. Giuseppe Duso, per impegni concomitanti, non abbia preso parte al Convegno veneziano perché la sua riflessione sulla concezione del contratto in Althusius interroga fecondamente questa fertilissima fase dell'elaborazione di Miglio.

sul politico, alla vigilia dell'opposto trionfo 'statalista' delle monarchie assolute"³⁴.

Mentre il contratto hobbesiano ha natura espropriante della volontà particolare e la costringe ad *essere* in quanto esprime un'autorizzazione alla legittimità dello Stato, fondando il 'corpo comune' del potere politico proprio attraverso la riduzione all'obbedienza del singolo in quanto 'privato' le cui azioni non possono avere rilevanza politica, "al contrario, nella concezione althusiana il patto comporta il carattere politico dei soggetti che concludono il patto"³⁵. Conclusivamente "il contratto in Althusius è necessariamente collegato al riconoscimento di una molteplicità di soggetti politici che la sovranità e la costituzione moderne non può rendere concepibili"³⁶.

Lo studioso lombardo ha così congegnato un'operazione di straordinaria fecondità dissociando lo Stato dalla società e osservando le regolarità che presenta la politicizzazione dei corpi sociali cresciuti con il nuovo modo di produzione; il contratto althusiano si configura come lo strumento più adeguato nell'intervenire operativamente su un corpo sociale attraversato da consistenti differenze per sprigionare una nuova energia costituente di istituzioni non sovrane sostitutive il potere coercitivo e uniformante dello Stato centralizzato con un sistema aperto, policentrico e senza centro come il federalismo³⁷.

Questa prospettiva rende superata la dicotomia tra 'decisione' e 'partecipazione' politica, in quanto la prima non è più organizzata nel monopolio dello Stato e la politicizzazione delle differenze sociali consiste proprio in una partecipazione contrattuale permanente al formarsi dell'ordine politico. Per questo Miglio afferma di non comprendere il termine 'partecipazione' in quanto risulta del tutto immanente alla nuova configurazione del contratto, non è più esterna alla sfera della politica³⁸. L'evoluzione

³⁴ MIGLIO: *Una Costituzione per i prossimi trent'anni*, cit. p. 143.

³⁵ DUSO: "Perché rileggere...", cit. pag. 46.

³⁶ Ivi pag. 47.

³⁷ Per i riflessi teorici del federalismo di Miglio è insostituibile Marco Luigi BASSANI et al. (a cura di): *Concetti del federalismo*, Giuffrè, Milano 1995.

³⁸ In questo senso la tesi che oppone il federalismo di Silvio Trentin fondato sulla partecipazione a quello decisionista di Miglio non tiene conto che nel nuovo sistema post - statale non c'è più un monopolio statale della politica. Il riferimento più importante a questa tesi è Giuseppe GANGEMI: "Federalismo come struttura per partecipare e valorizzare le identità locali" in www.nuovomunicipio.org.

della sua concezione, inevitabilmente e specularmente, implica una revisione piuttosto rilevante anche del suo presunto 'decisionismo': "Per me quello decisionale è soltanto un *momento* del processo politico; necessario, indispensabile, e conclusivo, però inserito nel complesso tessuto di relazioni e di esperienze a cui serve con la sua portata meramente funzionale"³⁹.

5. Il federalismo oltre lo "stato moderno" come terapia per l'Italia. Attualità della lezione e nuovi problemi

Ciò che contraddistingue questo passaggio di fase è l'immaginazione di un modello di organizzazione dei poteri a forte impronta poliarchica e alla valorizzazione della natura politica delle libere associazioni sociali sia come generatrici di istituzioni non sovrane sia come stipulatrici di accordi pattizi per la produzione di beni pubblici o per la regolazione dell'economia di mercato.

La poliarchia certamente implica la costituzionalizzazione entro limiti rigorosamente determinati delle prerogative del Parlamento, che nella Carta del 1948 risulta alla fine vero organo monocratico di gestione del potere politico: "Il problema centrale della tecnica costituzionale, a mio parere, è oggi quello di ripristinare un equilibrio di organi non reciprocamente sostitutivi, una poliarchia nella quale ci sia una pluralità di corpi rappresentativi, e non più un Parlamento unitario e sovrano, se non in casi eccezionali"⁴⁰.

Forse si potrebbe essere indotti a pensare che Miglio invochi delle strategie volte all'indebolimento dello Stato, che pensi a un ritiro della politica e a una soppressione di fatto dei partiti che sono gli attori fondamentali della democrazia parlamentare. In realtà il suo sforzo è quello di ripristinare un efficace circuito della legittimazione per le nuove istituzioni, una scomposizione del vecchio assetto centralistico, per conferire la linfa delle dinamiche economiche e sociali più avanzate al cambiamento delle istituzioni.

Tutta la sua opera riformatrice, infatti, si impegna indefessamente nel disegno di rimuovere, come farà la proposta del

³⁹ MIGLIO *Una Costituzione per i prossimi trent'anni*, cit. pag. 143.

⁴⁰ Ivi pag. 74.

Gruppo di Milano, una “costituzione senza sovrano” al fine di conferire autorevolezza, legittimazione ed efficacia alle funzioni di democrazia governante associandolo alla riorganizzazione del tessuto istituzionale in senso federalista per intercettare la nuova domanda differenziata che sale dal basso, dai territori e dalle loro organizzazioni locali: “All’inizio dei lavori del Gruppo, io posi la questione pregiudiziale di un’alternativa tra i due modelli, cioè tra uno Stato federale e uno Stato unitario. Rimasi però subito in minoranza. Anzi rimasi isolato anche nel porre soltanto la questione: tutti i miei colleghi si dichiararono convinti di non dover mettere in causa l’attuale struttura unitaria dello Stato italiano”⁴¹.

Pertanto democrazia più forte sul lato degli istituti governanti e rappresentanza adeguata della politicizzazione dei corpi intermedi, delle libertà locali e delle identità dei territori. La sua formidabile istanza di cambiamento istituzionale sceglie con radicalità il territorio come elemento strategico per ricostruire le istituzioni dal basso.

Il valore della proposta di Miglio è tanto più rilevante quanto più si considera che anticipa di fatto l’affermazione della Lega Nord dal punto di vista del consolidamento elettorale. Mentre questo avverrà con le elezioni di svolta del 1992 che, associate a Tangentopoli, possono essere assunte come *termine a quo* della Prima Repubblica, Miglio assume il programma federalista come una vera e propria interpretazione dello spirito del tempo: “In un tale contesto, la vocazione del nostro tempo per il federalismo – nelle sue varie accezioni: ‘internazionale’, interna e persino interassociativa – si rivela come tendenza verso un modello di gran lunga più generale, contraddistinto dalla *relatività* dei vincoli politici (e quindi delle unità amministrative) sia per la quantità delle competenze, sia per la durata nel tempo. ‘Contratti’ a termine regolano (e variano) la dimensione delle convivenze istituzionali – non solo territoriali ma anche categoriali – e il loro inserimento nelle strutture più ampie, egualmente volontarie, pattizie e temporanee: dalla micro-comunità e dal piccolo sindacato, alla multinazionale”⁴².

La radicalità di questa visione per la quale l’apparato federale deve essere coincidente con l’asse principale del potere rifug-

⁴¹ lvi pag. 140.

⁴² lvi pag. 142.

gendo ogni concessione ancillare o accessoria rispetto all'organo nazionale, lo oppone ad Augusto Barbera⁴³ accentuando fino all'estremo l'attenzione per le unità territoriali e il potere della loro rappresentanza all'interno di cornici pur tuttavia unitarie. Il potere reale non deve poggiare sui partiti in Parlamento, ma sulle unità territoriali presenti in Parlamento⁴⁴.

Si badi: la trasformazione delle localizzazioni del potere e delle relazioni tra organi nella modalità di costruzione della rappresentanza non implica semplicemente lo spostamento della sovranità da un soggetto a un altro, ma l'abbandono stesso del principio di sovranità: "Non ci sono atti d'imperio, di sovranità, perché non esiste il luogo delle decisioni ultime valide per tutti"⁴⁵. Il *primus* nel governo, che a questo livello assume inevitabilmente forma direttoriale, è al più un *coordinatore*.

Lo svolgimento delle tesi politico – costituzionali di Miglio prosegue infaticabilmente anche sui corpi funzionali e sui poteri dello Stato, dall'Università alla Magistratura, con propositi riformatori di impareggiabile vigore che se adottati al tempo non avrebbero certamente permesso l'involuzione regressiva cui stiamo assistendo. Ma lo sguardo va allargato anche al riferimento politico che in forma sempre più ravvicinata converge rispetto alle indicazioni dello studioso. L'arcano della Lega, infatti, si comprende proprio attraverso il filtro della visione federalista di Miglio con una nitidezza che permette di sconfessare una pubblicistica di matrice "azionista" che ha finora egemonizzato il discorso sul movimento guidato da Umberto Bossi.

Qual è, infatti, la tesi di fondo di questo approccio? Che la Lega Nord sia un soggetto integralmente re-azionario, sia nell'ispirazione di fondo che nell'azione politica. Letteralmente reagisce contro l'altro, il diverso, il cambiamento e rappresenta nell'immaginario collettivo l'imprenditore delle paure; è la febbre di uno sconvolgimento sociale non governato, di un male del Nord che preesiste ed è destinato a sopravvivere anche dopo la Lega. Un corollario

⁴³ MIGLIO – BARBERA: *Federalismo e secessione*, cit. pag. 94

⁴⁴ Ivi pag. 95.

⁴⁵ Ivi pag. 127. Ancora una volta si deve rimandare a Giuseppe DUSO per aver sviluppato compiutamente questo passaggio "oltre la sovranità" in "Oltre il nesso sovranità – rappresentanza: un federalismo senza Stato?" in Mario BERTOLISSI – Giuseppe DUSO – Antonino SCALONE: *Ripensare la Costituzione. La questione della pluralità*, Polimetrica, Milano 2008, pp. 183 – 4.

di questa posizione è che bisogna occuparsi di federalismo non perché è una proposta politico – istituzionale all’altezza della risposta ai problemi, ma perché lo agita la Lega e, quindi, per farla sfebbrare prima va subito, appunto in modo reazionario.

La più recente elaborazione di questo modo di approcciare il federalismo, infatti, ripropone la confusione di apporre il modello decentrato senza toccare l’asse centrale del potere statale, poiché “si torna a considerare lo Stato nazionale come un nodo non superabile della rete di poteri che cercano di governare la globalizzazione. Quella attuale, del resto, è una fase economica e finanziaria caratterizzata da un bisogno di statualità”⁴⁶. Ne viene che da questa premessa discenda un federalismo cooperativo e ancillare rispetto allo Stato centrale, che “nasce nel corso del XX secolo in stretta correlazione con l’avvento dello Stato sociale e con l’espansione dei compiti dei poteri pubblici”⁴⁷ e che “quello che invece bisogna a tutti i costi evitare è un federalismo teso a indebolire lo Stato”⁴⁸.

Il fraintendimento, a questo punto, è completo. L’idea di Miglio di non giustapporre e far coesistere i due modelli, stato centrale e poliarchia federale, ma di scegliere la seconda in un quadro coerente di istituzioni governanti unificate da pratiche direttoriali, legittimate dalla rappresentanza territoriale e alimentate dalla differenziazione della società, viene avversata da un federalismo re-azionario, in mera funzione antileghista “che postula, in un Paese socialmente eterogeneo, un’amministrazione centrale forte che sia capace di programmare, valutare, controllare (e perequare), all’occorrenza intervenendo con poteri sostitutivi...”⁴⁹. Ancora una volta il filo rilasciato da Tronti si riannoda con questo mito dello Stato centrale forte, capace di programmare, valutare, controllare e perequare⁵⁰ necessitato per pure ragioni tattiche a

⁴⁶ Cfr. Massimo D’ALEMA: “Il federalismo: una sfida importante” in “Quaderni ItalianiEuropei” n. 1/2009 ora in ID. *Il mondo nuovo*, ItalianiEuropei ed. Roma 2009 pag. 229.

⁴⁷ Ivi pag. 230.

⁴⁸ Ivi pag. 231.

⁴⁹ Ivi pag. 233.

⁵⁰ In questi giorni è uscito un libro importante di Luca RICOLFI: *Il sacco del Nord. Saggio sulla giustizia territoriale*, Guerini e ass, Milano 2010 che dimostra in modo inoppugnabile come lo Stato in Italia sia il principale responsabile di assenza di programmazione, di valutazione e di controllo con squilibri e sperequazioni territoriali agghiaccianti, di dimensioni sconosciute rispetto a qualunque Paese sviluppato.

costruirsi un presunto federalismo posticcio e contraddittorio.

Qui non si intende, in conclusione, negare che la forza della proposta di Miglio sia anche legata a un preciso contesto storico, caratterizzato anche da una pace relativamente stabile, dalla crescita impressionante delle relazioni commerciali a livello mondiale, dal fallimento del sistema comunista e dall'affermazione dell'individualismo competitivo⁵¹, del "privato" e del mercato. In tale contesto, inoltre, vi è la fiducia riposta nelle 'minoranze', i Paesi più avanzati, di essere fino in fondo 'classe politica' del mondo. L'idea insomma che, seppur minoranze su scala globale, in virtù della loro organizzazione e coerenza ideologica, non avrebbero perso il controllo delle dinamiche mondiali, avrebbero comunque beneficiato di un ordine "coloniale" non dichiarato.

Nello scenario attuale, è del tutto evidente che il motore della storia ha introdotto dei cambiamenti che problematizzano la proposta di Miglio. Non regge lo schema dei pochi centri guida di un mondo popolato di periferie disorganizzate, prolifiche e arretrate⁵². Inoltre manca nel pensiero di Miglio la consapevolezza della portata epocale delle grandi migrazioni umane indotte dai differenziali dei dividendi demografici. Eppure oggi la forma policentrica del potere invocata a livello internazionale ripropone intatta la riflessione sul superamento della sovranità monocentrica da lui progettato; come pure rimane inespresso tutto il potenziale dell'interdipendenza tra il protagonismo del territorio, il nuovo modo di produzione, le libertà locali, i corpi intermedi e la ricostruzione istituzionale dal basso attraverso la nuova rappresentanza non statale che generano.

⁵¹ Individualismo che Miglio vede in tutto il suo potenziale destabilizzante, cosicché se crescono individualismo, rischio e libertà per contraccolpo si rafforza la richiesta da parte di altre componenti sociali di una società amministrata e che lasci spazio al peso della rendita politica, cfr. MIGLIO *Considerazioni retrospettive*, cit. pag. LVI.

⁵² Su questo rinvio alla visione esposta da Gianni DE MICHELIS nel *Dialogo a Nordest* con Maurizio SACCONI, intr. Luca ROMANO, Marsilio, Venezia 2010. La Cina, l'India, il Brasile, la Russia ma in futuro certamente anche il Sudafrica e l'Iran rivendicheranno la partecipazione alla crescita.

Dibattito

GIULIO ACHILLE DE CAPITANI*

Grazie, Presidente, dell'opportunità che mi viene data di portare il saluto del Consiglio regionale della Lombardia e degli ottanta Consiglieri che compongono il nostro Parlamento.

Sono Presidente da una decina di mesi, dopo essere succeduto al professore Ettore Albertoni, con tutti gli onori, naturalmente, ma anche con gli oneri legati a questo passaggio di consegne. La mia è infatti una formazione di carattere tecnico e il testimone che ho raccolto ha anche componenti di natura superiore alle mie competenze, in modo particolare nel campo specifico, di alto profilo scientifico, di cui stiamo parlando in questa sede. Oggi però registro anche una curiosa e gratificante componente personale nel nostro incontro, che emerge proprio dall'ultimo riferimento pronunciato dal professor Albertoni e che si traduce in un'assonanza: il professor Miglio era comasco, il collega consigliere regionale presente, Edgardo Arosio, pure è comasco, e già sindaco della città di Cantù, il professor Albertoni è comasco ed io lecchese, impossibile non considerare questa consonanza di appartenenza anche di carattere territoriale. Evidentemente – se mi è concessa la battuta – poiché il famoso ramo del lago di Como che volge a mezzogiorno deriva dal fatto che entrambi i rami del lago volgono a mezzogiorno, evidentemente si tratta di due rami federati per natura, per cui evidentemente in quella zona il federalismo ha più capacità di crescere.

Non intendo cimentarmi sul tema in senso stretto, perché, come anticipato, non sono uno studioso della materia (magari, in altre occasioni, potremo parlare di urbanistica e di territorio, visto che sono un architetto). Vorrei tuttavia soffermarmi brevemente su alcuni dei concetti che sono stati presi in considerazio-

* *Presidente del Consiglio regionale della Lombardia*

ne questa mattina e che sono riportati nello Statuto della Lombardia, a cui faceva riferimento il professor Albertoni, il quale, peraltro, non solo ha presieduto per due anni il Consiglio regionale, ma, in tale veste, ha anche istruito e seguito con ineccepibile cura l'iter che ha finalmente condotto all'approntamento del nuovo Statuto della Regione Lombardia, a 37 anni dall'approvazione del precedente, ormai colmo dei limiti e dei difetti di vetustà che si possono immaginare.

I concetti emersi chiaramente quest'oggi – e sintetizzo molto – sono quelli dell'autonomia, dell'amministrazione e del territorio.

Circa l'autonomia mi limito a porre in evidenza che lo Statuto della Regione Lombardia ha per titolo *Statuto d'Autonomia della Lombardia*, questo per eliminare ogni dubbio al riguardo, così come scongiura ogni dubbio l'articolo 1 dello stesso Statuto, il quale – oltre a sancire che “La Lombardia è regione autonoma della Repubblica italiana in armonia con la Costituzione [...]” – elenca tutte le 12 Province, compresa quella di Monza e Brianza, che andrà per la prima volta a elezioni fra pochi mesi, citandole come elementi costitutivi della Regione, parti integranti della nostra Istituzione.

La tutela del territorio. Nei principi generali, fondanti dello Statuto, che corrispondono poi alle azioni virtuose sancite nella Carta costituzionale del nostro ente, il territorio occupa una parte importantissima, che lo coinvolge in tutte le sue accezioni: dalla tutela in senso lato, a quella della sua identità, del suo carattere economico, perché, come è già stato anticipato negli interventi che mi hanno preceduto, proprio il rapporto col territorio sta diventando sempre più stringente e non bisogna più aspettarsi proroghe circa i tempi di attuazione delle politiche concernenti.

Dico questo perché il cosiddetto “federalismo alla lombarda”, poggia sui tre pilastri che sono stati presi in considerazione dal professor Albertoni: lo Statuto, la Risoluzione per l'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione e il Progetto di legge al Parlamento n. 40 per l'attuazione dell'articolo 119, secondo comma, della Carta. Questi tre pilastri definiscono il “modello lombardo” in modo già molto più deciso rispetto anche alle lodevoli “determinazioni” attuali, che stanno per essere approvate a livello nazionale. Non avrei voluto introdurre riferimenti di carattere numerico, tuttavia, poiché il professor Bertolissi ha rotto il ghiaccio su questo fronte, “toccando la cassa”, ricordo che allo stato attuale (aprile 2009) il disavanzo economico fra la raccolta

di risorse a livello territoriale e le spese di qualsiasi natura di carattere pubblico, cioè fra quanto viene prodotto in risorse erariali sul territorio da quella che io definisco “la grande famiglia lombarda”, composta da famiglie, piccole e medie imprese, società, operatori e quant’altro, e quanto questa “famiglia” costa al pubblico, questo disavanzo appunto si attesta a circa un miliardo di euro al trascorrere di ogni settimana. Il dato riguarda la Regione Lombardia, ma – fatta la debita proporzione rispetto gli abitanti – il dislivello risulta il medesimo anche per quanto riguarda la Regione Veneto. Quindi, ogni giorno, se posso permettermi questa ulteriore battuta, è come se la Regione lombarda, intesa come famiglia lombarda e non come istituzione, ripianasse i famosi 140 milioni di euro che sono stati dati a un altro ente tra quelli non virtuosi richiamati prima.

Dico questo perché c’è anche un ruolo – il quale, oltre che i politici che ci rappresentano, riguarda tutti coloro che credono nel federalismo a livello nazionale – che spetta agli enti più rappresentativi del territorio, compresi quelli a cui mi riferivo prima, la Regione Lombardia e la Regione Veneto: si tratta di proporsi in questa fase come autentico “sindacato” del territorio. Perché se non cerchiamo di fare i nostri interessi noi che abbiamo il compito di tutelare gli interessi nel nostro territorio, evidentemente non li possono fare al nostro posto coloro che, per esempio, spendono cifre molto più consistenti di quelle effettivamente necessarie per l’acquisto di qualunque cosa.

Non vorrei essere frainteso, perché su queste affermazioni poi si può anche innescare – facile speculazione – la solita vecchia storia dell’egoismo padano, dell’egoismo del Nord: tutto quanto delineato poco fa potrebbe trovare realizzazione tenendo comunque in grandissima considerazione anche la solidarietà a livello nazionale. Il Progetto di legge al Parlamento n. 40 – per tornare al provvedimento già approvato dal Consiglio regionale lombardo – per l’attivazione dell’articolo 119, secondo comma, della Costituzione, faceva infatti recuperare alla Regione Lombardia circa un terzo dei 50 miliardi di disavanzo annuale. Ciò significa che, in ogni caso, alla solidarietà a livello nazionale sarebbero rimasti ancora due terzi di questo risparmio virtuosamente prodotto sul territorio, che verrebbe comunque utilizzato altrove. Non mi pare che questo possa essere tacciabile di egoismo, tenuto conto che il bilancio complessivo della Regione Lombardia è di 24 miliardi di euro, quindi la metà di

quella differenza annuale che ho già richiamato più volte.

Cosa potrebbero fare in questo loro ruolo di sindacato territoriale – interpreto alla lettera il pensiero di Gianfranco Miglio – in questa fase “costituente” o di attivazione del federalismo fiscale gli enti territoriali di maggiore importanza e più penalizzati? Potrebbero quanto meno farsi riconoscere anche una quota molto frazionaria di quella recuperabile dalla proposta di legge lombarda, anche solo un 5% di quel disavanzo. Significherebbe, per rimanere su un piano pratico, che è poi quello che preferisco, per esempio dotare la nostra Regione di una cifra di 2 miliardi, 2 miliardi e mezzo di euro in più rispetto ad oggi. Il 5 per cento di quei 50 miliardi di disavanzo, in un caso specifico come quello della crisi che stiamo attraversando, avrebbe potuto – e purtroppo dobbiamo utilizzare sempre il condizionale passato – attivare misure di aiuto (sulle modalità della cui distribuzione si sarebbe poi discusso insieme) per le famiglie lombarde bisognose, per la società, almeno cinque volte superiori a quelle che è stato possibile approntare nel bilancio approvato a dicembre 2008 dalla Regione Lombardia.

Questo mi sento di proporre, perché è un ruolo specifico che devono avere gli enti, i quali devono anche amministrare le risorse prodotte sul territorio, fare i conti con le diminuzioni di risorse perché i cosiddetti “trasferimenti” – termine che suona come una beffa – sono solo una quota frazionaria delle risorse prodotte e poi utilizzate altrove, e non aumentano mai. Non è assolutamente una proposta alternativa rispetto a quanto si sta facendo a livello nazionale, dove finalmente il termine “federalismo” non è più concepito in modo negativo; è un cambiamento consistente, perché chi ha cominciato a occuparsene in ambito politico, come è capitato anche a me, dieci, quindici, anche vent’anni fa, si ricorda bene che quando venne utilizzato per la prima volta il termine “federalismo” da Umberto Bossi le accuse erano di voler rompere lo Stato, di voler vanificare il sacrificio di migliaia di giovani caduti per la patria e altro ancora. Oggi fortunatamente in questo campo, almeno sotto il profilo filosofico, c’è stato un grosso cambiamento; tuttavia io penso che a questo punto, in attesa che si approdi ad un federalismo anche istituzionale, agli enti territoriali e ai cittadini, in particolare nelle nostre Regioni, si debba dare anche la possibilità di vedere attuato qualcosa concretamente.

Da ultimo, formulo una proposta più di carattere “didatti-

co". Stiamo parlando di Statuti, dunque delle carte costituzionali delle Regioni, di tutte, a prescindere dal "peso"; in Lombardia, quando è stato approvato lo Statuto, che è entrato in vigore il primo settembre dello scorso anno – e il professor Albertoni, che ha seguito tutte le fasi dall'elaborazione all'approvazione, si ricorderà bene – lo abbiamo poi presentato nelle piazze delle 12 città capoluogo di provincia, ai giovani, ai rappresentanti istituzionali, alla stampa, ai cittadini con una manifestazione che è durata circa un mese.

Riterrei molto importante far sì che lo studio degli Statuti delle singole Regioni di appartenenza, ma anche uno studio comparato dei diversi Statuti, venga inserito all'interno nei programmi scolastici delle Regioni, consentendo anche di mettere a confronto quelli più efficaci con quelli che, invece, avrebbero bisogno di essere meglio adattati alle necessità delle comunità regionali.

Con questo auspicio concludo. Vi ringrazio e mi complimento nuovamente per l'iniziativa davvero lodevole. Avere preso la parola dopo gli altri interventi, mi dà questa volta l'opportunità di formulare un sincero apprezzamento per i contenuti emersi, per il loro spessore e per il loro indiscutibile significato. Grazie a tutti.

ELIO FRANZIN*

Sono il segretario del Centro studi sui federalismi Silvio Trentin (Padova). Il nostro centro studi porta il nome di Silvio Trentin. Sicuramente il più grande dei federalisti italiani e francesi del '900 italiano.

Per Trentin il federalismo integrale è stata l'unica alternativa possibile davanti alle dittature fascista e nazista e al totalitarismo stalinista di Stalin che con il comunismo di Marx e di Lenin non ha avuto proprio nulla in comune, come tutti dovrebbero sapere.

Come federalista "trentiniano" appartengo ad una corrente di pensiero, non solo molto diversa da quella rappresentata da Gianfranco Miglio, ma anche opposta in modo frontale. Ritengo che le relazioni presentate abbiano avuto un marcato carattere apologetico, scarsamente critico nei confronti del pensiero di un grande studioso che è stato anche un politico. Io ritengo che in questo incontro sarebbe stato opportuno e necessario individuare anche i limiti storici di Miglio, che è stato certamente un grande studioso della storia degli Stati, delle loro organizzazioni e dei loro apparati.

Cosa che, in parte, ha tentato solo Massimo Cacciari nella sua relazione. Il Sindaco di Venezia ha delineato molto bene il profilo molto complesso di Gianfranco Miglio affermando che nella personalità complessa dei grandi studiosi vi sono anche enormi contraddizioni. Ha, poi, giustamente, affermato che dire soltanto federalismo non significa, oggi, un bel niente. Bisogna individuare con chiarezza gli elementi portanti delle singole, diverse, e a volte contrapposte concezioni del federalismo. Federalismi e non federalismo.

Uno dei contributi più utili dato da questo convegno è la pubblicazione della bibliografia degli scritti di Miglio. Già da questo elenco di scritti si può notare che una delle costanti del pensiero politico di Miglio è la contrapposizione fra l'affermazione del federalismo per i territori sviluppati, come ad esempio la Lombardia e la negazione della possibilità di un ruolo del federalismo per i paesi sottosviluppati come ad esempio il Meridione italiano.

Sempre dai suoi scritti, emerge che Miglio ha raramente preso in considerazione il pensiero dei federalisti meridionali come Gaetano Salvemini, Luigi Sturzo, Emilio Lussu, Antonio Gramsci.

* Segretario del Centro studi sui federalismi 'Silvio Trentin'

Diversamente da come ha fatto, invece, il Veneto Silvio Trentin, il quale, nel passaggio dall'autonomismo al federalismo integrale, è stato fortemente influenzato dall'incontro con Lussu avvenuto in Francia dopo la fuga di quest'ultimo da Lipari.

Non si può negare, infatti, che sia stato storicamente e teoricamente più decisivo il ruolo del federalismo nelle regioni del Meridione che in quelle del Nord. In fondo, nelle regioni del Nord, specialmente in Lombardia, nel Veneto, in Emilia esiste da decenni soprattutto una forma di federalismo antropologico, di ispirazione cattolica o socialista. Proprio quel tipo di federalismo di cui Trentin ha saputo farsi il maggiore teorico.

Bisogna abbandonare il concetto inutile di Mezzogiorno e analizzare le tradizioni anticentraliste, autonomiste, federalista nelle varie regioni del Sud. A questo proposito, segnalo il bel volume, curato da Leonardo La Puma *Il Federalismo nella cultura politica meridionale* (Lacaita Editore, 2002).

Ricordo, inoltre, come si denunci da tutte le parti lo spreco dei contributi statali che avviene nelle regioni del Sud. Ma si dimentica, o si finge di dimenticare, che nelle regioni del Sud esistono classi sociali e gruppi politici molto diversi. I responsabili dello spreco dei finanziamenti statali sono forse, gli operai, i contadini, i pastori, i giovani disoccupati o precari? La denuncia generica serve soltanto a coprire i veri responsabili dello spreco immenso e spaventoso. In questa forma generica, si tratta di una denuncia classista, reazionaria. L'antimeridionalismo, al quale Miglio ha dato un vigoroso contributo, ha qualche cosa di bestiale, come ha scritto Antonio Gramsci.

Mi si invita a concludere rapidamente e lo faccio. Oggi la sfida che il federalismo deve superare è quella costituita dalla dittatura internazionale, globale, mondiale del capitalismo finanziario e bancario, sul quale non esiste nessun controllo. La dittatura internazionale del capitalismo finanziario e bancario ha svuotato completamente di ogni funzione le istituzioni democratiche e rappresentative. La risposta che il federalismo integrale, quello di Silvio Trentin, può e deve dare è e deve essere radicalmente diversa dal decisionismo e dall'antimeridionalismo di Gianfranco Miglio.

La più sintetica critica a Miglio rimane quella di Baget Bozzo (in "Federalismo & società", n. 1 1995), il quale ha individuato l'antimodernità dello studioso nella sua visione della comunità etnica quale forma del soggetto politico primario e non le classi sociali, aggiungo io.

Conclusioni

FRANCO MANZATO*

Grazie e buongiorno a tutti. Complimenti al Presidente Finozzi per avere organizzato un incontro di questo tipo in questo momento, in cui il dibattito sul federalismo è assolutamente prioritario, anche se poi i temi del quotidiano magari sovrastano le analisi che si fanno nei dibattiti o anche nelle sedi parlamentari. Porto a tutti il saluto del Presidente Giancarlo Galan, mentre rivolgo un ringraziamento particolare ai Consiglieri regionali presenti, perché dimostrano sensibilità rispetto a un tema che fuori dall'agone comunicativo non sempre appare.

Conosco bene i relatori, ho letto le loro pubblicazioni e ci siamo confrontati molte volte in pubblico e in privato su diversi argomenti. Il tema federalismo è assolutamente determinante e su di esso io ho una idea precisa: ritengo che attualmente sia uno strumento organizzativo che potrebbe sottendere a posizioni anche molto più profonde e non solamente una risposta rispetto alle esigenze di un momento storico preciso. Penso che il concetto da cui si deve partire per poter raccordare situazioni e realtà diverse è l'elemento culturale, nel senso stretto del termine. Anche in tema di diritto pubblico c'è una forma precisa che oggi non è applicata in Europa e tantomeno in Italia, dalla quale il politico, non il costituzionalista, dovrebbe partire per costruire un assetto istituzionale: è la società che dal basso si dà delle norme, senza aspettarle o richiederle dall'alto. Per questo ribadisco che la cultura diventa elemento fondante per lo sviluppo di un popolo naturale, e la differenza tra popoli non è "superiorità", ma una ricchezza per tutti.

Il professor Miglio aveva pensato ad una divisione federale dello Stato italiano con una macro Regione del Sud, una del Centro e una del Nord; aveva la chiara convinzione che ciascuna di queste posizioni era importante e reciprocamente funziona-

* *Vicepresidente della Giunta regionale*

le. Però era un'ipotesi come tante, uno strumento. Per questo io insisto che si deve costruire dal basso, dalla cultura, perché ogni inclinazione di popolo reagisce in modo diverso agli stimoli che la politica dà: questo è il percorso che noi disegniamo per il Veneto. Magari quello che possiamo dare ai lombardi piuttosto che ai siciliani è uguale, ma queste due genti possono reagire in maniera diversa, perché la cultura influenza fortemente l'inclinazione del popolo, del territorio, della socialità. Alcune leggi possono andare bene per alcune zone del sud e non del nord, ma anche del nord est e non del nord ovest, perché abbiamo culture non identiche. Il fatto di stare insieme significa che abbiamo un destino in qualche misura comune, che ripercorre ciò che è accaduto nell'ultimo mezzo secolo, ad esempio con l'Unione Europea. Noi oggi siamo membri dell'Unione Europea e, paradossalmente, anche il dibattito che facciamo all'interno dello Stato italiano sul federalismo fiscale e sull'applicazione dell'art. 119 è miope, se non prende in considerazione il ruolo dei territori in un panorama europeo. Non si tratta del rapporto tra la fiscalità dello Stato, della Regione, delle Province e dei Comuni, ma di quello che possono fare ad esempio le Regioni nella competitività rispetto alle grandi Regioni europee. Questo è il vero obiettivo.

Se noi riduciamo il federalismo ad una semplice risposta tecnica, ad una ristrutturazione dello Stato italiano al suo interno, rendiamo miope il destino che ha il nostro territorio rispetto all'Unione Europea.

Molti studiosi, (ne cito due: "Formica Lizza di Catania" piuttosto che l'Università di Torino) individuano la competitività dell'Unione Europea attraverso delle grandi macroaree industrializzate: la Baviera, il centro della Francia, il sud dei paesi scandinavi, i Paesi Bassi, la zona carbonifera del Belgio, la Slesia, la Sassonia, le Asturie fino ai Paesi Baschi, tutto il nord dell'Italia, che rendono competitivo il sistema europeo rispetto al mondo asiatico da una parte e al mondo statunitense dall'altra. Questa è la battaglia, questo è lo scenario, e il Nord Italia sta in questa direzione. Questo è il dialogo, la competitività tra territori europei, non semplicemente il rapporto tra Stato e Regione, Stato e Provincia, Stato e Comuni. Questa è la competitività tra territori.

Oggi però non è così, se anche leggiamo la sentenza che ha riguardato le Azzorre nel settembre 2006, dove questa Regione del Portogallo dice: "Cara Unione Europea, ho bisogno di attrarre finanziamenti, imprese, risorse nel mio territorio perché non

sono competitivo, ho bisogno di fare fiscalità diversificata sul mio territorio". La Corte di giustizia delle Comunità europee ha risposto: "No, tu non lo puoi fare, perché tu, Regione, all'interno di quello Stato non hai autonomia finanziaria".

Ne deriva che, se tu Regione di qualsiasi Stato avessi l'autonomia finanziaria potresti fare fiscalità diversificata. È il concetto di competitività tra territori. La Baviera abbatte di 4 punti la pressione tributaria alle imprese, la Germania di altri 4 punti, il Cantone svizzero di 15 punti: ecco la competitività tra i territori. Ma le Regioni italiane non lo possono fare perché non hanno autonomia finanziaria.

Regioni come il Veneto, come la Lombardia, come il nord Italia, ma anche come il sud Italia, che dovrebbe avere l'autonomia finanziaria per competere rispetto ai propri partner europei, non hanno la leva fiscale necessaria per essere competitivi. Questo è il dramma: ecco perché dico che è miope vedere esclusivamente il rapporto Stato – Regione, Stato – Provincia, mentre bisognerebbe guardare al rapporto tra Regione Veneto, Regione Lombardia, Sicilia, Calabria, alle manovre fiscali tributarie che fanno le Regioni. Oggi tutto il sistema europeo deve competere da una parte con il mondo asiatico, dall'altra con quello statunitense. Quindi noi siamo europeisti per forza o per necessità, ma in un'ottica di competitività dei territori e di autonomia, non di sudditanza.

Il federalismo era possibile già vent'anni fa. Umberto Bossi (e cito il mio partito perché all'epoca unico che sosteneva questa teoria) diceva che era possibile: oggi è assolutamente necessario. Non lo si può non realizzare, ma occorre dare competitività a tutto il sistema territoriale. Il drenare risorse istituzionali da parte delle Regioni e da parte dello Stato rende non competitive le imprese, ma anche l'istituzione Regione, e infatti la percentuale di crescita del nostro prodotto interno lordo diminuisce rispetto alle risorse che mancano alle singole Regioni. Quindi è la competitività tra territori quella che noi dobbiamo inseguire. Il ruolo del Veneto, ad esempio, è assolutamente strategico, "europeo" per sua natura: siamo intersecati dal Corridoio 1, dal Corridoio 5, dal Corridoio del mare che ci porta al centro Europa attraverso due Porti che secondo me dovrebbero essere gestiti da un'unica autorità portuale per avere un'unica strategia. Di fronte a questo "destino", dobbiamo avere anche l'autonomia finanziaria per essere competitivi e per poter dialogare con il resto del mondo.

E non a caso l'Unione europea non ragiona in termini di Stati nazionali, ma anche nella distribuzione dei finanziamenti, delle risorse, dei fondi FAS, dei fondi strutturali: divide per macroaree economiche (in Italia obiettivo 1 e obiettivo 2, 100 miliardi di finanziamenti al sud) perché ha la necessità di crescere. Qual è la negatività? Il fatto che, per così dire, ci sono nomi e cognomi. Il grande danno che è stato fatto al Sud, dal mio punto di vista, è l'amputazione dell'anima dei giovani e dei cittadini perché questi non si possono sviluppare, perché non gli è concesso. Però la loro cultura (non la cultura federalista dell'Italia o della Lega o del Nord o dei Veneti o dei lombardi) deve essere gestita secondo la lettura del loro territorio, e i politici dovrebbero fare questo salto culturale: comprendere se stessi, il territorio e poi disegnare una legislazione in sintonia con l'inclinazione culturale del loro popolo. È questo, secondo me, il salto di qualità.

C'è una grossa differenza tra quello che è stato fatto con il disegno di legge della Lanzilotta rispetto a questo. Perché il primo, in sostanza, andava esattamente in controtendenza rispetto anche alla modifica del Titolo V della Costituzione, che invece ora dà una connotazione di parità a Comuni, Province, città metropolitane, Regioni, Stato. Lo Stato, nella forma e nella sostanza, diventa l'ultimo interlocutore, quindi una revisione fiscale deve accordare la potestà fiscale a tutti gli organi. E la potestà fiscale a livello regionale consente, se viene data per le funzioni autonome della Regione, esclusa sanità e sociale, di avere l'autonomia finanziaria richiesta a costo zero per lo Stato, perché rifiutiamo i trasferimenti ma abbiamo una leva fiscale dell'IRPEF che copre le funzioni autonome. Questo ci consente di fare per la prima volta una politica economica espansiva di tipo fiscale. Possiamo decidere come Consiglio regionale se abbattere di 10 punti la pressione tributaria alle imprese, decidere di non aprire bandi in Regione Veneto oppure, in una congiuntura economica negativa come l'attuale, prendere una quota molto elevata e fare interventi pubblici di grossa entità. Questa è la visione che dobbiamo avere.

La Regione Veneto ha fatto la richiesta di oltre 13 o 14 materie all'interno di nuove competenze; ma anche l'art. 117 è un altro passo in più. Il 117 consente di mettere insieme organi e funzioni comuni tra Regioni. Allora, il politico dovrebbe, ancora una volta, leggere il proprio territorio e vedere quali materie possono avere più efficacia se messe insieme a altre Regioni. Forse sì, forse no;

è uno strumento, un'opportunità, non è la panacea. Fra vent'anni probabilmente l'assetto istituzionale e costituzionale potrebbero essere completamente differenti, poiché il tempo e il modo ci consentono di ragionare in maniera decisamente diversa. Il professor Miglio, secondo me, ha visto esattamente come andavano le cose. Non era uno scibilista, guardava alla necessità dei territori d'Italia di essere competitivi nella loro diversità, tenendo presente che c'è esattamente, secondo il mio punto di vista, un elemento assolutamente importante: che l'Unione europea interviene finanziariamente nei Paesi, nelle zone che non sono sviluppate in termini finanziari. E nella nostra gestione politica-amministrativa dobbiamo tenere conto di questo, ma non in rapporto nord sud, ma tra macro aree industrializzate in Europa.

Da un punto di vista personale sono d'accordo su un'altra affermazione: il federalismo, se non lo fa la politica, lo farà la finanza, lo farà l'economia. Questo perché l'Unione Europea ha la necessità di essere competitiva e non può avere aree arretrate al proprio interno. Per cui la responsabilità dei politici veri, quelli che hanno una marcia in più, è di traghettare la politica nel suo complesso verso questa direzione e non farsi fagocitare dalla comunicazione quotidiana. Questa è la vera sfida, che non vuol dire solo l'assetto istituzionale, l'assetto costituzionale o il federalismo fiscale, ma leggere quello che sta succedendo a livello europeo e mondiale, ed essere protagonisti delle proprie riforme.

Questa a mio parere è la lezione che ha dato il professor Miglio. Mi ricordo i suoi interventi nel '93 quando, da studioso qual era, ha fatto politica come indipendente e noi lo annoveriamo con orgoglio dalla nostra parte. Ma in effetti lui era assolutamente sopra le parti e ha avuto un ruolo anche di critica molto forte al nostro interno. Però il concetto fondamentale è che è stato un costituzionalista che ha messo le mani "in pasta", per così dire: è andato dentro la politica, l'ha vissuta e l'ha annusata. Noi parliamo di Macroregioni, federalismi, autonomia finanziaria, applicazione degli artt. 119, 116, del 114, del 117, ma partiamo da un presupposto: che tutte queste grandi riforme partono da una visione territoriale molto cruda, molto netta, molto quotidiana. Il fatto molto semplice, molto populistico se volete, è che un pensionato non arriva a fine mese; che un operaio veneto prende mille euro al mese con un 30% di costo della vita in meno rispetto al sud e un costo del 15% in meno rispetto alla Baviera; che un operaio specializzato in Veneto percepisce di media 1400

euro, un operaio specializzato al sud 1200 ma lì la vita costa quasi un terzo rispetto al Veneto, mentre un operaio specializzato in Baviera guadagna 2100 euro al mese, più i sussidi familiari, e il costo della vita è inferiore al nostro del 15 per cento.

Da qui bisogna partire, ma non perché ci sia la corsa all'egoismo, bensì per fare in modo che la situazione tra reddito effettivo e costo della vita sia più omogenea per tutto il territorio europeo. Io parto dal presupposto che siamo una Regione relativamente ricca e che il lavoro che hanno svolto i nostri padri, i nostri nonni, chi ha sviluppato la nostra società, deve essere mantenuto; non posso pensare che il Veneto, Regione assolutamente ai vertici e competitiva a livello europeo, possa avere pensionati che prendono 600 euro al mese: non esiste.

Ecco, poi noi disegniamo la scala fino alle grandi riforme, fino al ruolo competitivo rispetto all'Asia, agli Stati Uniti. Ma il punto di partenza deve essere assolutamente quotidiano: la nostra non competitività delle imprese indotta dal nostro sistema istituzionale, non dalla incapacità delle aziende. Questo è un problema che noi pensiamo di poter affrontare attraverso le riforme, ma da lì dobbiamo partire, dobbiamo avere il filo conduttore che dice "lì vogliamo arrivare, questo è il nostro obiettivo".

Secondo me questo è l'insegnamento del professor Miglio, ecco perché continuo sempre a dire attenzione. Questa è l'azione di stimolo che abbiamo sempre fatto come Regione Veneto direttamente, formalmente, e (il professor Antonini lo sa benissimo) anche molto informalmente, perché abbiamo dato spinte in una certa direzione, ad esempio sull'Irpef. Con una indicazione importante perché partiva da una visione molto competitiva. Se avessimo avuto la possibilità, in Consiglio regionale avremo anche fatto operazioni di politica economica espansiva molto più importanti, soprattutto in questo momento; mentre oggi la Giunta è costretta a inventarsi di tutto pur di affrontare la crisi e stiamo portando avanti delle misure anticicliche che in qualche modo cercano di affrontare un momento difficile per tutti.

Ma se avessimo la possibilità di avere l'autonomia finanziaria, è evidente che potremo fare delle scelte molto diverse, più incisive. Questo è il ruolo che noi dovremo avere, che ci dobbiamo assolutamente ritagliare.

Poi, per il resto, io credo che sia solamente un primo passaggio, un passaggio che dovrebbe coinvolgere tutto l'arco costituzionale, tenendo presente che il federalismo, come è stato detto,

non è un fattore che avvantaggia il nord Italia, ma tutto il sistema italiano in una visione assolutamente europea.

Chiudo con il problema della distinzione tra Regioni a Statuto speciale e a Statuto ordinario. Ho sentito autorevoli politici che dicono: bene, oggi le Regioni a Statuto speciale sono anacronistiche. Io penso l'esatto contrario, io penso che siano le Regioni a Statuto ordinario ad essere anacronistiche. Oggi la prospettiva, la competitività del nostro sistema regionale ha bisogno di quella autonomia, di quella specialità che ci faccia competere con tutte le altre, questo sarà il destino. E ho la netta sensazione che se la politica non riuscirà a trainare verso questa direzione lo farà la finanza, con o senza Lega, con o senza Partiti che in qualche misura ostacolo il territorio, perché comunque la tensione sociale spingerà sempre e costantemente al meglio, nel bene o nel male. Per questo cercheremo di avere più responsabilità e magari fare delle lezioni del professor Miglio un motivo di crescita in più.

APPENDICE

Gianfranco Miglio: profilo biografico e nota bibliografica

A CURA DI PIER GIORGIO TIOZZO GOBETTO*

Profilo biografico

Giurista, storico delle istituzioni e politologo, politico, Gianfranco Miglio (Como, 11 gennaio 1918 – 10 agosto 2001) è uno dei riferimenti imprescindibili del federalismo del Novecento.

È stato allievo di Alessandro Passerin d'Entrèves e Giorgio Balladore Pallieri, sotto le cui docenze si è formato sui classici del pensiero giuridico e politologico, e docente all'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, nella quale fu preside della Facoltà di Scienze politiche dal 1959 al 1988.

Costituzionalista e scienziato della politica, è stato Senatore della Repubblica Italiana nella XI, XII e XIII legislatura.

Sostenitore della trasformazione dello Stato italiano in senso federale, o meglio confederale, fra gli anni '80 e i '90 è stato considerato l'*ideologo* della Lega Nord, in rappresentanza della quale fu anche senatore, prima di "rompere" con Umberto Bossi e dar vita nel 1995 al Partito Federalista.

Il lavoro scientifico di storico dell'amministrazione pubblica

Laureatosi in Giurisprudenza nel 1939 con una tesi su *Origini e i primi sviluppi delle dottrine giuridiche internazionali pubbliche nell'età moderna*, è stato assistente volontario nella cattedra di Storia delle dottrine politiche, e libero docente dal 1948. Negli anni Cinquanta si è dedicato allo studio delle opere di storici e giuristi, soprattutto tedeschi: fu uno dei primi a studiare a fondo *Economia e Società*, l'opera più importante del sociologo Max Weber, e tra i suoi primi studi vi sono quelli sulla crisi del-

* Ufficio Documentazione Culturale del Consiglio regionale del Veneto

l'universalismo politico medievale di Marsilio da Padova. Nella formazione di Miglio furono inoltre fondamentali i lavori dello storico austriaco Otto Brunner, che fece pubblicare e conoscere in Italia.

Alla fine degli anni Cinquanta, il professore comasco fondò con il giurista Feliciano Benvenuti l'ISAP Milano (*Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica*), ente pubblico partecipato da Comune e Provincia di Milano, di cui ricoprì per alcuni anni la carica di vicedirettore. In un saggio memorabile del 1957, intitolato *Le origini della scienza dell'amministrazione*, descrive con elegante chiarezza le radici storiche della disciplina.

Miglio sentì l'esigenza di studiare in modo più sistematico la storia dei poteri pubblici europei e, negli anni sessanta, costituì la FISA (*Fondazione Italiana per la Storia Amministrativa*) un istituto le cui ricerche vennero condotte con rigoroso metodo scientifico, basato su uno schema di istruzioni preparato per i collaboratori che divenne famoso per chiarezza e organicità. Servendosi di un metodo scientifico che Hintze aveva parzialmente seguito nella prima metà del novecento, Miglio studiava i poteri pubblici dal medioevo ad oggi in un'ottica *analogico-comparativa* puntando a definire l'evoluzione storica dello stato moderno e a storicizzare le istituzioni contemporanee.

La Fondazione ha pubblicato tre collezioni: gli *Annali*, nei quali viene pubblicata una bibliografia periodica sistematica internazionale di storia amministrativa; l'*Archivio*, diviso in due collane, la prima riguardante ricerche e opere strumentali, la seconda dedicata alle opere dei maggiori storici dell'amministrazione, nella quale sono stati editi testi fondamentali scritti da Walter Goetz a Pietro Vaccai, Gabriella Rossetti, Adriana Petracchi e Pierangelo Schiera; gli *Acta italica*, nella quale sono stati editi i documenti relativi all'amministrazione pubblica degli stati italiani preunitari, tra cui i lavori della Commissione Giulini (curata da Nicola Raponi nel 1962), uno studio cui Miglio tenne molto e di cui si servì, anni dopo, per la stesura del celebre saggio su *Vocazione e destino dei lombardi* (in *La Lombardia moderna*, 1989, ripubblicato in G. Miglio, *Io, Bossi e la Lega*, Milano 1994). La Commissione era stata istituita a Torino nel 1859 per elaborare progetti di legge che sarebbero entrati in vigore in Lombardia nel periodo successivo alla guerra, ed aveva per obiettivo quello di mantenerne separati gli ordinamenti amministrativi.

Nel saggio magistrale *Le contraddizioni dello stato unita-*

rio (1969) scritto in occasione del convegno per il centenario delle leggi di unificazione, Miglio prese in esame gli effetti devastanti che l'accentramento amministrativo aveva provocato nel sistema politico italiano. Ricorrendo a una felice similitudine, il professore scrisse che la scelta di estendere le norme piemontesi a tutta Italia fu come "far indossare a un gigante il vestito di un nano": in altre parole, la classe politica italiana non fu capace di elaborare un ordinamento amministrativo che consentisse allo stato di governare adeguatamente un territorio esteso dalle Alpi alla Sicilia. Spaventati dalle annessioni a cascata e dalle circostanze fortunate in cui era avvenuta l'unificazione, i nostri "padri della patria" avevano preferito conservare gli istituti piemontesi.

Miglio sosteneva inoltre che il paese, quantunque fosse stato formalmente unito dalle norme piemontesi, ha continuato nei fatti a restare diviso ancora per molti anni: le leggi venivano interpretate in modi diversi nelle regioni storiche in cui il Paese continuava, nonostante tutto, ad essere articolato.

Miglio scienziato della politica e costituzionalista

Negli anni ottanta, il degenerare del clima politico in Italia indusse il professor Miglio ad occuparsi di riforme istituzionali; egli intendeva contribuire in tal modo alla modernizzazione del paese. Fu così che, nel 1983, mettendo insieme un gruppo di esperti di diritto costituzionale e amministrativo stese un organico progetto di riforma limitato alla seconda parte della Costituzione. Ne uscirono due volumi che, pubblicati nella collana *Arcana imperii*, vennero trascurati dalla classe politica del tempo. Tra le proposte più interessanti avanzate dal "Gruppo di Milano" – così venne definito il *pool* di professori coordinati da Miglio – v'era il rafforzamento del governo guidato da un primo ministro dotato di maggiori poteri, la fine del bicameralismo perfetto con l'istituzione di un *senato delle regioni* sul modello del *Bundesrat* tedesco, ed infine l'elezione diretta del primo ministro da tenersi contemporaneamente a quella per la camera dei deputati. La collana *Arcana imperii* (che dal 1983 al 1995 ha pubblicato più di trenta volumi) era incentrata sullo studio scientifico dei comportamenti politici, e offriva contributi di psicologia politica, etologia, teoria politica, economia,

sociologia e storia. Miglio intendeva costituire un vero e proprio laboratorio dove lo scienziato della politica, servendosi dei risultati portati alla disciplina dalle diverse scienze sperimentali, fosse in grado di conseguire una formazione scientifica che si ponesse all'avanguardia.

Alla formazione del pensiero politico di Gianfranco Miglio contribuirono le opere sociologiche di Lorenz Von Stein e i saggi di Carl Schmitt sulle categorie del politico. Secondo Stein ogni comunità prospera solo quando *stato* e *società* sono in equilibrio, ugualmente vitali ed operanti. Anche per Miglio ogni comunità è dominata da due realtà irriducibili, che però non identificava nello *stato* e nella *società*. Di Schmitt il professor Miglio apprezzò gli studi di scienza politica e di diritto internazionale e nella prefazione all'edizione italiana di saggi *Le categorie del politico* (curata assieme a Schiera nel 1972) ne ha evidenziato i contributi portati alla politologia. L'antologia destò scalpore nel mondo accademico. Dalla produzione scientifica di Schmitt Miglio riuscì a "fabbricarsi" gli strumenti per costruire una parte importante del suo modello sociologico. Analizzando il conflitto tra amico e nemico, Schmitt aveva dimostrato che il rapporto politico è sempre esclusivo, volto a marcare l'identità del gruppo in opposizione a quella degli altri, ed aveva inoltre scoperto che l'avvento dello stato moderno aveva portato alla fine delle guerre civili all'interno del territorio (le faide e le guerre confessionali del XVI-XVII secolo) con l'annientamento del ruolo politico detenuto sino a quel momento dalle fazioni in lotta (dai partiti confessionali ai ceti). Da quel momento i sovrani furono i supremi garanti dell'ordine all'interno degli stati, territori sempre più estesi ch'essi governarono servendosi di un apparato amministrativo regolato dal diritto. L'avvento dello stato moderno portò nello stesso periodo all'erezione di un sistema di diritto internazionale (*ius publicum europeum*) assolutamente vincolante per i paesi che vi aderirono. Anche in questo caso, il tasso di politicità (cioè l'aggressività delle parti in lotta, gli stati) venne fortemente limitato: le guerre legittime, intraprese solo dagli stati, vennero condotte da quel momento in base alle regole dello *ius publicum europaeum*. Si trattava quindi di conflitti a basso tasso di politicità, non foss'altro perché la vittoria di una delle parti in lotta non poteva portare in alcun modo all'annientamento dell'avversario, il cui diritto di esistenza era tutelato dal diritto e accettato da tutti gli stati.

La guerra civile e la politicizzazione avvenuta durante le guerre mondiali con la criminalizzazione degli avversari persuasero Schmitt che la fine dello *ius publicum europaeum* era ormai compiuta. In questo, il giurista tedesco vide soprattutto il fallimento della civiltà giuridica occidentale nel suo supremo tentativo di fondare i rapporti umani unicamente sulle basi del diritto. Anche Miglio prese atto della fine dello *ius publicum europaeum* ma, a differenza di Schmitt, non credette che tale processo segnasse la fine del diritto e la vittoria definitiva delle leggi aggressive della politica. Fondando il suo originale modello sociologico, egli sostenne che tutte le comunità umane si sono sempre rette su due tipi di rapporti: l'obbligazione politica e il contratto-scambio. Ai suoi occhi, lo *stato (moderno)* era stato un autentico capolavoro perché, apportando un contributo decisivo alla sua costituzione, i giuristi dell'età moderna erano riusciti a regolare la politica inserendola in un compiuto sistema di norme fondato sulla razionalità del diritto, sull'impersonalità del comando e sui concetti di contratto e rappresentanza: tutti elementi appartenenti alla sfera del contratto/scambio. Secondo il professore, il crollo dello *ius publicum europeum* aveva però messo in crisi la stessa impalcatura su cui si reggeva lo stato, che ora dimostrava tutta la sua storicità.

Diversamente da Schmitt, che non era riuscito a liberarsi dall'idea che le istituzioni statali potessero scomparire, Miglio sosteneva che la civiltà occidentale, soprattutto dopo il 1989, stesse attraversando una fase di transizione al termine della quale lo stato verrà probabilmente sostituito da altre forme di comunità ove obbligazione politica e contratto/scambio si reggeranno su un nuovo equilibrio.

La fine dello stato e il "ritorno" al medioevo

Con il crollo del muro di Berlino (1989), il professore ritenne che lo *stato moderno* fosse giunto al capolinea. Il progresso tecnologico e, in modo particolare, il più alto livello di ricchezza cui erano giunti i paesi occidentali lo convinsero che negli anni successivi sarebbero avvenuti cambiamenti di portata radicale, tali da coinvolgere anche la costituzione (*Verfassung*) degli ordinamenti politici. Secondo Miglio, lo stato avrà in futuro crescenti difficoltà nel garantire servizi efficienti alla popolazione.

Ciascun cittadino, vedendo accresciuto il proprio tenore di vita in forza dell'economia di mercato, sarà infatti portato ad avere sempre meno fiducia nei lenti meccanismi della burocrazia pubblica, ch'egli riterrà inadeguata a soddisfare i suoi standard di vita. L'elevata produttività dei paesi avanzati e la vittoria definitiva dell'economia di mercato su quella pubblica porterà in altri termini a nuove forme di aggregazione politica al cui interno i cittadini saranno destinati a contare in misura molto maggiore rispetto a quanto non lo siano oggi nei vasti stati in cui si trovano inseriti. Secondo il professore gli stati democratici, ancora fondati su istituti rappresentativi risalenti all'ottocento, non riusciranno più a provvedere agli interessi della civiltà tecnologica del secolo XXI. Con il crollo del muro di Berlino e la fine della guerra fredda, si creano in altri termini le premesse perché la politica cessi di ricoprire un ruolo primario nelle comunità umane e venga invece subordinata agli interessi concreti dei cittadini, legati alla logica di mercato. La fine degli *stati moderni* porterà secondo Miglio alla costituzione di comunità neofederali dominate non più dal rapporto politico di comando-obbedienza, bensì da quello mercantile del contratto e della mediazione continua tra centri di potere diversi: sono i nuovi gruppi in cui sarà articolato il mondo di domani, corporazioni dotate di potere politico ed economico al cui interno saranno inseriti gruppi di cittadini accomunati dagli stessi interessi. Secondo il professore, il mondo sarà costituito da una società pluricentrica, ove le associazioni territoriali e categoriali vedranno riconosciuto giuridicamente il loro peso politico non diversamente da quanto avveniva nel medioevo. Di qui l'appello a riscoprire i sistemi politici anteriori allo stato, a riscoprire quel variegato mosaico medievale costituito dai diritti dei ceti, delle corporazioni e, in particolar modo, delle libere città germaniche.

Il professore studiò a fondo gli antichi sistemi federali esistenti tra il medioevo e l'età moderna: le repubbliche urbane dell'Europa germanica tra il XII e il XIII secolo, gli ordinamenti elvetici d'antico regime, la repubblica delle province unite e, da ultimo, gli Stati Uniti tra il 1776 e il 1787. Ai suoi occhi, il punto di forza risiedeva precisamente nel ruolo che quei poteri pubblici avevano saputo riconoscere la società nelle sue articolazioni corporative e territoriali. Miglio dedicò i suoi ultimi anni allo studio approfondito di questi temi, progettando di scrivere un volume intitolato *l'Europa degli Stati contro l'Europa delle città*, rimasto incompiuto.

L'impegno politico diretto e il federalismo

Eletto al Senato della Repubblica [per la sua attività parlamentare vedasi il sito del Senato: www.senato.it] come indipendente nelle liste della Lega Nord-Lega Lombarda (da allora a Miglio fu attribuito l'appellativo lombardo di *Profesùr*), per quattro anni (dal 1990 al 1994) lavorò per il partito con l'intento di farne un'autentica forza di cambiamento. In questo periodo elaborò un progetto di riforma federale fondato sul ruolo costituzionale assegnato all'autorità federale e a quella delle macroregioni o cantoni (del Nord o *Padania*, del Centro o *Etruria*, del Sud o *Mediterranea*, oltre alle cinque regioni a statuto speciale). La costituzione migliana prevedeva l'elezione di un governo direttoriale composto dai governatori delle tre macroregioni, da un rappresentante delle cinque regioni a statuto speciale e dal presidente federale. Quest'ultimo, eletto da tutti i cittadini in due tornate elettorali, avrebbe rappresentato l'unità del paese.

I punti salienti del progetto, esposti nel *decalogo di Assago* del 1993, vennero fatti propri dalla Lega Nord, la quale puntava ad una politica di contrattazione con lo stato centrale che mirasse al rafforzamento delle autonomie regionali. Nonostante sostenitori leghisti continuassero a provare grande simpatia e ammirazione per il professore e per le sue teorie, Miglio ruppe con il partito e fondò una nuova aggregazione, il Partito Federalista, attraverso il quale intendeva favorire i processi federalistici. Parve riavvicinarsi alla Lega quando questa assunse posizioni indipendentiste, sostenendo la piena legittimità del diritto di secessione come sottospecie del più antico diritto di resistenza medievale.

Chiunque si occupi di federalismo non può prescindere dal contributo che Miglio ha dato alla storia dello stato moderno e alle idee federaliste.

In passato il federalismo è stato visto come un metodo per unificare popoli diversi sotto un unico stato. Il neo-federalismo di Miglio è teso alla salvaguardia e alla rivalutazione delle pluralità a partire dalla dissoluzione dello stato-nazione e dalla sua riformulazione, puntando su un patto di federazione, continuamente modificabile e contrattabile a seconda delle diverse esigenze delle comunità umane. Nel pensiero migliano le Comunità acquistano uno status politico poiché al loro interno il singolo individuo, il Comune, il pubblico e il privato sono chiamati a

partecipare attivamente alla vita sociale e politica, attraverso la responsabilizzazione sociale e politica. Questo fece sostenere a Miglio che “con il consenso della gente si può fare di tutto: cambiare il governo, sostituire la bandiera, unirsi a un altro paese, formarne uno nuovo”.

Nota Bibliografica

Gli scritti di e su Gianfranco Miglio sono molti e di varia tipologia e spessore. Si segnalano in questo contesto le opere principali, in grado di fornire un quadro complessivo del suo percorso e dei suoi contributi al dibattito scientifico e politico. Vengono invece tralasciati articoli brevi, interventi a convegni, interviste, testi di sintesi, articoli di giornale e interventi di confronto, che pure hanno caratterizzato la sua figura.

Per un quadro più ampio si rinvia al volume curato da Ornaghi e Vitale in occasione del convegno promosso per i suoi settanta anni e pubblicato nel 2002 ed ai numeri speciali dei «Quaderni padani» (reperibili in rete internet, www.laliberacompania.org/qp.php) numeri 37-38, 64-65, 69-70.

Principali pubblicazioni di Gianfranco Miglio

I cattolici di fronte all'unità d'Italia, in “Vita e pensiero”, 1959 n. 42

L'amministrazione nella dinamica storica, 1961 (anche in *Storia, amministrazione e costituzione*, Annale ISAP 2004)

Le trasformazioni dell'attuale regime politico, Prolusione Università Cattolica, Milano 1965

Il ruolo del partito nella trasformazione del tipo di ordinamento politico vigente. Il punto di vista della scienza della politica, Milano 1967

Le contraddizioni dello Stato unitario, in: BENVENUTI-MIGLIO, *L'unificazione amministrativa e i suoi protagonisti*, ISAP, Neri Pozza, Vicenza 1969. Nello stesso volume anche *Rappresentanza e amministrazione nelle leggi del 1865*

Le origini della scienza dell'amministrazione, Giuffrè, Milano 1971

Presentazione a SCHMITT C., *Le categorie del politico. Saggi di*

teoria politica (con Schiera P.), Il Mulino, Bologna 1972 (ed edizioni successive)

La Valtellina: un modello possibile di integrazione economica e sociale, in "Quaderni Banca Piccolo Credito Valtellinese", n.1, Sondrio 1978

Ricominciare dalla montagna. Tre rapporti sul governo dell'area alpina nell'avanzata età industriale, Giuffrè, Milano 1978

Utopia e realtà nella Costituzione. Tre schede e una considerazione generale, in *La Costituzione italiana*, Atti, Giuffrè, Milano 1980

Genesi e trasformazioni del termine-concetto 'Stato', Milano 1981

Guerra, pace, diritto. Un'ipotesi generale sulle regolarità del ciclo politico, Venezia 1982

Verso una nuova Costituzione. Una repubblica migliore per gli italiani, Ricerca promossa dal CESES su Costituzione vigente e crisi del sistema politico: cause ed effetti (pubblicato come "Gruppo di Milano", diretto da Miglio), 2 voll., Giuffrè, Milano 1983

Le contraddizioni interne del sistema parlamentare integrale, 1984

La regolarità della politica. Scritti scelti, raccolti e pubblicati dagli allievi, 2 voll., Giuffrè, Milano 1988

Il nerbo e le briglie del potere. Scritti brevi di critica politica (1945-1988), Sole 24 ore, Milano 1988

Una costituzione per i prossimi trent'anni. Intervista sulla terza Repubblica (a cura di Staglieno M.), Laterza, Bari 1990

Introduzione a: BUCHANAN A., *Secessione. Quando e perché un paese ha il diritto di dividersi*, Mondadori, Milano 1991

Come cambiare. Le mie riforme, Mondadori, Milano 1992

Rapporti tra pubblica autorità e cittadini nell'esperienza della Costituzione italiana: dal 1948 ad oggi, in *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*, Atti, Giuffrè, Milano 1992

Prefazione a: BOSSI U., VIMERCATI D., *Vento dal Nord: La mia Lega la mia vita*, Sperling & Kupfer, Milano 1992

Introduzione a: ONETO G., *Bandiere di libertà. Simboli e vessilli dei popoli dell'Italia settentrionale*, Effedieffe Edizioni, Milano 1992

Io e la sinistra (conversazione con Scalpelli S.), in "Micro-Mega" 2, 1992

Prefazione a: BOSSI U., VIMERCATI D., *La Rivoluzione. La Lega: storia e idee*, Sperling & Kupfer, Milano 1993

- Disobbedienza civile* (abbinato al saggio di Thoreau H.D.), Mondadori, Milano 1993
- Un federalismo forte*, in SABELLA M. (a cura di), *Quale federalismo?*, Giunti, Firenze 1994
- Io, Bossi e la Lega. Diario segreto dei miei quattro anni sul Carroccio*, Mondadori, Milano 1994
- La Costituzione federale*, Mondadori, Milano 1995
- I rischi del federalismo debole*, in "Federalismo & Società", 1995
- Il Federalismo pro e contro* (con Barbera A.), Mondadori, Milano 1996
- Italia 1996. Così è andata a finire* (con il "Gruppo del lunedì"), Mondadori, Milano 1996
- Modello di Costituzione Federale per gli italiani*, Fondazione per un'Italia Federale, Milano 1996
- Padania, Italia. Lo Stato nazionale è soltanto in crisi o non è mai esistito?* (libro-dibattito con Veneziani M.), Le Lettere, Firenze 1997
- Federalismo e secessione. Un dialogo* (dibattito con Barbera A.), Mondadori, Milano 1997
- Federalismi falsi e degenerati* (con altri autori), Sperling & Kupfer, Milano 1997
- Le barche a remi del Lario da trasporto, da guerra, da pesca, e da diporto* (con Gozzi M., Zanoletti G.A.), Leonardo Arte, Milano 1999
- L'asino di Buridano. Gli italiani alle prese con l'ultima occasione per cambiare il destino*, Neri Pozza, Vicenza 1999 (seconda edizione 2001)
- Oltre lo Stato nazionale: L'Europa delle città*, in "Ideazione", VIII, 2, 2001
- L'Europa ha bisogno di una Costituzione?*, in "Federalismo & società", 2002, n. 1

Principali pubblicazioni su Gianfranco Miglio e raccolte di suoi scritti

- ORNAGHI L. e VITALE A. (a cura di), *Multiformità ed unità della politica*. Atti del Convegno tenuto in occasione del 70° compleanno di Gianfranco Miglio, 24-26 ottobre 1988, Giuffrè, Milano 1992
- FERRARI G., *Gianfranco Miglio. Storia di un giacobino nordista*, Liber intern., Milano 1993

- CAMPI A., *Schmitt, Freund, Miglio: figure e temi del realismo politico europeo*, La Roccia, Firenze 1996
- La prospettiva teorica del nuovo federalismo*, intervista a G. Miglio, in "Federalismo e libertà", 2001, n. 5/6
- AA.VV., *Gianfranco Miglio: un uomo libero*, "Quaderni Padani" n. 37-38 del 2002 e n. 46 del 2003, Libera Compagnia Padana, Novara
- AA.VV., *Un Miglio alla libertà*, Audiolibro, Leonardo Facco Editore, Treviglio (Bg) 2005
- PALANO D., *Il cristallo dell'obbligazione politica* in ID., *Geometrie del potere*, Vita e Pensiero, Milano 2005
- DI CAPUA G., *Gianfranco Miglio, scienziato impolitico*, Rubbettino, Catanzaro 2006
- AA.VV., *Gianfranco Miglio: gli articoli*, "Quaderni Padani" n. 64-65, Libera Compagnia Padana, Novara 2006
- AA.VV., *Gianfranco Miglio: le interviste*, "Quaderni Padani" n. 69-70, Libera Compagnia Padana, Novara 2007
- VITALE A., *La costituzione e il cambiamento internazionale. Il mito della costituente, l'obsolescenza della costituzione e la lezione dimenticata di Gianfranco Miglio*, Cidas, Torino 2007
- MIGLIO G., *La controversia sui limiti del commercio neutrale fra Giovanni Maria Lampredi e Ferdinando Galiani*, pref. di Ornaghi L., Nino Aragno Ed., Torino 2009

Finito di stampare
nel mese di

FEBBRAIO 2010