



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PADOVA

**Dipartimento di Scienze storiche, geografiche
e dell'antichità**

Corso di laurea triennale in Storia

**GIANFRANCO MIGLIO,
LA FENOMENOLOGIA
DEL POTERE**

Relatore: Chiar.mo Prof. Alfredo Viggiano

Laureando: Paolo Franco
matricola 1089662

Anno accademico 2016-17

INDICE

INTRODUZIONE		pag.	1
 PARTE PRIMA: il pensiero di Miglio			
1	Considerazioni retrospettive	pag.	6
2	Regolarità	pag.	7
3	Obbligazioni	pag.	11
4	Temporalità	pag.	16
5	Articolazioni	pag.	20
 PARTE SECONDA: due opere su Miglio			
1	Dare un volto al potere, di D.G. Bianchi	pag.	37
2	Rivista di politica, ed. Rubbettino, n. 3/2011	pag.	46
 CONCLUSIONI			
		pag.	50
 APPENDICI			
A1	Cronologia essenziale su Gianfranco Miglio	pag.	56
A2	Scienziato impolitico, di G. Di Capua	pag.	57
A3	Tabella “Obbligazione politica”	pag.	74
A4	La soluzione di un problema elegante	pag.	75
A5	Oltre Schmitt	pag.	78
A6	Discorsi parlamentari, 22 settembre 1992	pag.	84
A7	Arcana Imperii: elenco pubblicazioni	pag.	91
 BIBLIOGRAFIA e SITOGRAFIA			
		pag.	94

INTRODUZIONE

Gianfranco Miglio (Como 1918-2001) fu autore prolifico sotto il profilo delle pubblicazioni scientifiche personali, dell'organizzazione di centri studi di rilevante attività collegiale (in cui hanno operato studiosi di elevato spessore), del lungo percorso d'insegnamento accademico. Non solo: Miglio volle anche sperimentare in prima persona l'attività legislativa e, negli ultimi anni di vita, anche quella di editorialista per esprimere con la sua caratteristica 'verve' nei dibattiti televisivi e nei convegni pubblici il proprio pensiero in merito alla cosa pubblica. Lascio alle parti successive della tesi il compito di stendere una compiuta biografia del Nostro, mentre ora identifico i periodi di maggior interesse al fine dello studio che mi appresto ad illustrare. Infatti ritengo opportuna una premessa dovuta alla complessa personalità di Miglio e alla conseguente 'vulgata' che a seguito del suo impegno politico (fu Senatore della Repubblica per tre legislature, dal 1992 al 2001) ebbe ingiustificatamente a diffondersi nell'opinione pubblica. Mi riferisco al Miglio politicamente partigiano quale egli invece non fu mai. Queste osservazioni non sono estranee allo studio oggetto di questa tesi, casomai utilissime per comprendere il suo rigoroso ed originale procedimento di analisi scientifica.

Mi permetto di suddividere la vita 'attiva' di Miglio in tre fasi:

- la prima inizia dopo la laurea in Giurisprudenza, ottenuta nel 1940, e prosegue per il lungo periodo accademico: assistente nel 1941, docente di Storia delle dottrine politiche dal 1948 e di Scienza della politica dal 1968. Quindi 1941-1988/1990 corrispondente agli anni di insegnamento e maggiore produzione scientifica;
- la seconda va dal 1992 al 1996 durante le prime due legislature in cui fu eletto (XI e XII) e partecipe attivo dei lavori parlamentari;
- l'ultima fase, 1996-2001, attraversa la terza legislatura parlamentare (XIII) e si conclude poco prima della sua morte, periodo durante il quale, però, si dedicò con discreto successo soprattutto ad 'esteriorizzare' pubblicamente e polemicamente, anche come editorialista, il proprio pensiero politico.

Questo studio si interessa soprattutto alla prima fase, pur con qualche riferimento al periodo parlamentare di Miglio.

Ma prima provo sinteticamente a rispondere al quesito proposto poco sopra: perché è esistito il Miglio politico? Perché, come egli stesso ha indicato esplicitamente (troveremo più innanzi i riferimenti), esistono due punti di vista dai quali osservare le questioni della politica: dall'alto e dal basso, cioè sia dal punto di vista degli attori principali (spesso detentori del potere) che da quello di coloro che sono soggetti alla forza del potere. L'interazione tra questi due livelli comporta che la fenomenologia del potere vada osservata sia sotto il profilo scientifico, sia sotto quello empirico. Ecco perché è sbagliato pensare che l'impegno politico attivo sia stato una specie di evoluzione sequenziale del suo processo intellettuale e di studioso. Invece Miglio ha voluto porsi scientemente in punti di osservazione diversi dello stesso fenomeno. Uso le sue parole:

“per rappresentare la stratificazione di un aggregato umano preferisco la figura di una sfera, di cui la classe politica costituisce il nucleo centrale, l'aiutante la fascia immediatamente esterna, ed il séguito lo strato periferico”¹.

Ciò significa che Miglio, nei differenti periodi della sua vita, ha scelto di porsi agli antipodi di questa sfera per osservarla da due punti di vista distinti, opposti ma complementari, e non così semplici da scindere. Prima il lungo periodo di attività scientifico-accademica, poi il breve periodo del lavoro empirico. Quindi l'impegno parlamentare di Miglio non è stato un'esperienza fine a sé stessa, men che mai un credo ideologico.

Fatta la precisazione di cui sopra inizio a circoscrivere l'oggetto del presente studio. Questa tesi ha lo scopo di individuare, nel 'mare magnum' migliano, il filo conduttore del pensiero e dell'insegnamento dell'Autore in merito alla fenomenologia del potere, cioè di come il potere pubblico si venga a manifestare concretamente, di come si mostri o, come sostiene Miglio, si nasconda e operi tramite elaborate finzioni per mostrarsi altro da sé, per trovare giustificazione alla propria azione. Ovviamente strada facendo

¹ Miglio, *Considerazioni retrospettive*, vol. I, p. LII

cercherò di scoprire se questo filo esiste e quale sia la sua consistenza, infine nelle conclusioni spiegherò i risultati dell'indagine. Per ora ricordo che Miglio non ha mai prodotto un'opera specifica in cui trattasse l'argomento 'fenomenologia del potere' e che nell'alveo della sua importante produzione scientifica ho ritenuto di dover operare delle scelte che mi consentissero di focalizzare l'aspetto in interesse.

Esistono due pubblicazioni particolarmente rilevanti e significative, 'voce' in prima persona di Gianfranco Miglio, vero e proprio battistrada della longeva vita dello studioso comasco, e che sono le fondamenta della ricerca estesa nella prima parte della tesi.

Per prima, nell'ambito della collana *Arcana Imperii*², individuo *Le regolarità della politica* edito nel 1988. Si tratta della raccolta di alcuni tra i più significativi scritti elaborati da Miglio in quarantasette anni di produzione scientifica e che non avevano dato origine a volumi autonomi. Dato che questa pubblicazione è frutto del lavoro dei suoi più stretti collaboratori, un tempo suoi allievi – tra i quali Lorenzo Ornaghi, Adriana Petracchi, Roberto Ruffilli, Pierangelo Schiera – e fu organizzata in occasione della conclusione dell'impegno di insegnamento universitario, Miglio ha avuto modo di scrivere una introduzione – *Considerazioni retrospettive* – che molto spiega di tutto il processo di studio ed intellettuale che egli aveva condotto sin dai primi giorni di servizio accademico.

In secondo luogo penso alla eccellente raccolta delle sue lezioni universitarie, appunto *Lezioni di politica*, nei due volumi *Storia delle dottrine politiche* e *Scienza della politica*, a cura rispettivamente di Davide G. Bianchi e Alessandro Vitale. Il primo volume è composto principalmente dalle lezioni tenute nell'anno di corso 1974-75 con qualche integrazione prelevata nell'anno successivo; il secondo dalle lezioni dell'anno di corso 1981-82. La definizione di 'lezioni' è corretta in quanto si tratta di attività didattica accademica, ma altrettanto è definizione riduttiva. Se leggiamo la

² *Arcana Imperii*, edizioni Giuffrè, collana diretta per oltre un decennio da Gianfranco Miglio, e destinata a raccogliere opere di una molteplicità di autori internazionali nel campo della scienza della politica. La lettura dei titoli proposti nella collana mostra l'ampiezza e la profondità degli studi di Miglio tra gli anni Ottanta e Novanta: per questo ne pubblico in appendice l'elenco (A7)

presentazione di questa eccezionale raccolta a firma di Lorenzo Ornaghi e Pierangelo Schiera ne comprendiamo lo spessore, che va molto oltre alla semplice didattica:

“Senza entrare nel merito delle sue argomentazioni, bastano pochissimi esempi per dimostrare ciò. L’insistenza per esempio con cui egli riesce a ricostruire il pensiero degli autori prescelti (...), usando come metro di misura la scientificità delle loro asserzioni, cioè la capacità di esprimere ‘regolarità’ della politica non ancora falsificate e quindi patrimonio ancora attuale della cultura politica o della politica *tout court*. Ma anche, e soprattutto, i chiari segnali di un precipitare necessario nella Scienza della politica che si avvertono già nelle lezioni di Storia delle dottrine politiche, quando le regolarità presenti in queste ultime diventano così persistenti da suggerire la possibile esistenza di leggi dell’agire politico umano”³.

Nella seconda parte della tesi, prima di esporre le conclusioni, ho voluto dare conto di alcuni specifici contributi di studiosi del pensiero migliano in maniera attinente all’oggetto di questo lavoro.

Ho rivolto maggiore interesse ad una recente pubblicazione (2012) a firma di Davide Gianluca Bianchi, studioso di Miglio, come ricordato sopra curatore della raccolta *Lezioni di politica*, coordinatore per incarico del Senato della Repubblica della pubblicazione dei *Discorsi parlamentari*⁴: si tratta di *Dare un volto al potere, Gianfranco Miglio fra scienza e politica*. Nella introduzione Bianchi rileva – a proposito della sua pubblicazione – che “questo libro è il primo studio scientifico esclusivamente dedicato alla teoria politica di Miglio”⁵ e quindi è giusto riconoscerne l’importanza e il debito mio personale per le informazioni raccolte.

Successivamente ho voluto dare un breve resoconto di un numero della *Rivista di Politica* edita nel 2011, nel decennale della scomparsa di Miglio, da parte della casa editrice Rubbettino, nella quale appaiono diverse interessanti analisi critiche. Infine mi è sembrato opportuno illustrare per sommi capi un testo di Giovanni di Capua in quanto

³ Miglio, *Lezioni di politica*, vol. 1, p.12

⁴ In verità Davide G. Bianchi, prima ancora di essere il coordinatore dei *Discorsi parlamentari* di Gianfranco Miglio ne è stato il promotore: senza la sua iniziativa, proposta e tenacia, probabilmente non sarebbero stati pubblicati.

⁵ Bianchi, *Dare un volto al potere*, p. 15

“prima biografia ragionata” di Gianfranco Miglio e quindi inquadrare le attività scientifiche del Nostro nel contesto delle relazioni sociali.

Dopo le conclusioni seguono le appendici: oltre alla cronologia essenziale della vita di Miglio sono riportati alcuni contributi che, spero, possano arricchire il lavoro di questa tesi.



Miglio innesta i suoi studi e matura le proprie deduzioni scientifiche nel terreno fecondo del pensiero politico e sociologico dell’otto/novecento: Lorenz Jacob von Stein, Gaetano Mosca, Max Weber, Carl Schmitt, per citarne solo alcuni, ma molto cari gli furono anche i suoi mentori agli albori della carriera universitaria alla Cattolica di Milano, come Giorgio Balladore Pallieri e Alessandro Passerin d’Entrèves. Si badi che la qualità e l’ampiezza degli orizzonti delle letture dello studente e del professore Gianfranco Miglio, ci mostrano una tra le massime personalità europee in quanto a conoscenza e competenza nelle dottrine e nelle scienze politiche. Impossibile, quindi, ridurre le dimensioni a poche righe o a qualche autore. Però, come sottolineavo più sopra, disponiamo di uno strumento importantissimo, le sue *Considerazioni retrospettive*, che mi consentiranno di svolgere la ricerca proprio seguendo il medesimo filo conduttore impiegato da Miglio, per innestarvi via via i suoi scritti e le deduzioni trasmesse tramite le lezioni.

PARTE PRIMA: il pensiero di Miglio

1 CONSIDERAZIONI RETROSPETTIVE

Si tratta dell'autobiografia intellettuale posta ad introduzione di una raccolta di scritti dello stesso Miglio, alcuni inediti, prodotti dal 1942 al 1987.

All'inizio troviamo alcune pagine di autobiografia 'tout-court', le vicende universitarie, le inclinazioni personali, le letture. Poi il Professore mette in luce l'impegno profuso nello studio delle relazioni interstatali nelle antichità greco-romane e mediorientali, al quale fanno riferimento i primi testi pubblicati nei volumi delle *Regolarità*: "Ma fu proprio mentre aravo questo campo, che mi imbattei sull'alto magistero di Max Weber: uno studioso le cui opere avrebbero profondamente influenzato la mia formazione scientifica"⁶. Da questo punto delle *Considerazioni retrospettive* ha inizio il lavoro di questa tesi. Per chiarezza, però, spendo qualche riga per spiegare il percorso che andrò a seguire.

Il fatto che la raccolta sia stata titolata *Le regolarità della politica* è già indicativo di uno degli elementi costituenti del pensiero del Nostro, cioè la ricerca scientifico-statistica delle determinanti che regolano le azioni politiche all'interno dei mutamenti storici e del trascorrere del tempo. Il fattore temporale, appunto, rappresenta la ciclicità che incide sui rapporti sociali, cioè, nelle fattispecie di nostro interesse, sulle obbligazioni che legano tra loro detentori di potere e soggetti al potere. Infine questa 'evoluzione temporale' farà maturare il sistema binario originariamente individuato (detentori/soggetti) in ternario, con la costruzione artificiale di sistemi istituzionali-burocratici che sono le articolazioni del potere.

Questi quattro segmenti (che svilupperò nei prossimi capitoli: regolarità, obbligazioni, temporalità, articolazioni) rappresentano il percorso che emerge nei pensieri retrospettivi che Miglio ha declinato nella sua introduzione e che riempie di contenuto la sua peculiare interpretazione della fenomenologia del potere. Per questo motivo nel breve resoconto introduttivo a questo studio ho voluto precisare i momenti in cui sono

⁶ Miglio, *Considerazioni retrospettive*, vol. I, p. XXIX

stati redatti i testi su cui maggiormente vado a porre attenzione, cioè quelli riprodotti nelle *Regolarità* (1942-87), le *Lezioni* (tra metà anni settanta e inizio anni ottanta), le *Considerazioni retrospettive* (1988). Ne risulta una eccezionale linearità di pensiero ed una altrettanto lucida comprensione e identificazione delle costanti che regolano la politica nonché della manifestazione del motore che muove le relazioni politiche: il potere.

2 REGOLARITA'

Nelle lezioni di *Scienza della politica* Miglio affronta in maniera approfondita le questioni di metodo, e vi dedica una lunga e articolata parte introduttiva. In particolare mette in evidenza il ruolo fondamentale di Max Weber nella cui opera “risalta l’affinamento delle conoscenze e del metodo storico come propellente della Scienza della politica”⁷. Pagato questo giusto tributo, Miglio fa un importante passo avanti. Se Weber comprese l’importanza fondamentale, in senso storicistico, dei ‘tipi’ (per buona memoria: il potere legittimo carismatico, tradizionale, legale e – aggiunta successiva – burocratico) Miglio colse il problema che soggiace a questa tipizzazione di matrice ideale, cioè che essa avrebbe corrisposto più ad un modello astratto che ad una manifestazione fattuale e concreta. Sotto questo profilo il Professore comasco, giustamente, coglie l’interpretazione equivoca attribuibile alla particolare terminologia weberiana di ‘tipo ideale’ senza peraltro mettere in discussione le fondamenta storicistiche che governano le sue deduzioni. Propone quindi, per superare il dubbio, di impiegare il termine ‘regolarità’ riferito all’individuazione delle costanti degli assetti di potere. Ma in questo passaggio c’è molto di più rispetto ad una semplice questione terminologica. Nelle *Considerazioni retrospettive* Miglio sostiene che i suoi studi su politica e diritto delle antichità, letti con i metodi weberiani, gli consentirono

“di comprendere l’importanza delle ‘istituzioni’ rispetto alle ‘idee’: queste ultime, infatti, diventano ‘storia’ quando non solo generano ‘comportamenti’, ma soprattutto quando si traducono in ‘regole’ di condotta, cioè appunto ‘istituzioni’”⁸.

⁷ Miglio, *Lezioni di politica*, vol. 2, p.59

⁸ Miglio, *Considerazioni retrospettive*, vol. I, p. XXX

A tale proposito e in maniera puntuale Davide G. Bianchi osserva che

“Miglio ha sempre ragionato per *induzione*: la sua teoria politica si costruiva seguendo una metodologia che teneva conto della ‘realtà effettuale’, perché non aveva nulla dell’idealismo di ogni genere. Non gli erano congeniali gli idealismi filosofici, da Platone a Croce, e ancor di più gli era alieno l’atteggiamento idealistico che privilegia il ‘dover essere’ all’essere nudo e crudo della realtà delle cose. Di conseguenza (...) il suo modo di costruire le teorie politiche partiva dall’osservazione del comportamento concreto degli uomini. In altre parole, non pensava a teorie astratte per metterle *ex post* a contatto con la realtà, seguendo il metodo deduttivo; configurava invece le sue tesi guardando direttamente alla fenomenologia politica, a cui dava una veste scientifica spogliandola degli elementi più contingenti”⁹.

Quindi le ipotesi di regolarità non possono che essere individuate per via induttiva.

Miglio riconosce un'altra intuizione importante a Weber, anche se dallo stesso non fu portata alle più compiute conseguenze, quella della ‘avalutabilità’:

“Il tema della possibilità della conoscenza scientifica libera dai valori rimase il punto più critico e tormentoso dell’opera di Weber. Nei suoi lavori di metodologia il problema sostanzialmente non viene risolto. Weber rimase convinto che questo condizionamento dei valori pesasse pur sempre sullo scienziato”¹⁰.

Invece Miglio ritiene che le scienze sociali, come la storia o la scienza della politica, debbano superare i giudizi di valore perché (escludendo quelli trascendenti) questi sono validi e condivisi solo in determinate epoche, ma non lo erano antecedentemente come non lo saranno successivamente. Costruire dei modelli intrisi di valori significherebbe rendere irriconoscibili le costanti che li compongono:

⁹ Bianchi, op. cit., p. 13

¹⁰ Miglio, *Lezioni di politica*, vol. 2, p.68

“se si accetta il principio dell’assoluta difficoltà di liberarsi dai valori e si rinuncia a farlo, non esiste più alcuna differenza che separi un’attività di propaganda dall’attività di ricerca scientifica”¹¹.

Quindi: regolarità, induzione, avalutabilità. Penso di individuare in questi tre concetti, strettamente connessi tra loro, la struttura del metodo che Miglio pone a fondamento della propria indagine scientifica. Lo definirei il punto di partenza che permette agli studi di Miglio di prendere velocità e di andare ‘oltre’, parafrasando così uno scritto datato 1980 pubblicato nelle *Regolarità della politica*¹². Oltre Weber, oltre Mosca, oltre Schmitt...

Qualsiasi fenomeno politico va studiato storicizzando ideologie e valori nei quali si è manifestato, individuando le regolarità del fenomeno stesso. In questo modo si scompone la realtà fattuale rispetto al contesto ideologico e induttivamente – senza più, conseguentemente, deduzioni idealistiche – si descrivono scientificamente le vere costruzioni politiche umane.

Miglio è stato anche maestro nell’esprimere in forma chiara ed esemplificativa questi concetti complessi:

“è certo rilevante la pagina di un grande pensatore sul concetto di ‘Stato’, ma, ai fini del processo storico, è più importante accertare che cosa pensassero un cancelliere, un giudice, o un comune ‘governato’, quando usavano quella parola”¹³.

Ora è necessaria una precisazione importante per non cadere in un errore di interpretazione, come precisa lo stesso Professore nella parte introduttiva delle sue lezioni di scienza della politica. Non è il singolo particolare, in sé stesso, che interessa, in quanto il caso singolo (la relazione di un individuo o di una collettività nei confronti di chi esercita il potere, o le interrelazioni contrattualistiche tra diverse componenti della società, ecc.) non è di per sé stesso riconoscibile scientificamente. Nel particolare vanno invece ricercate le componenti che accomunano i fenomeni, appunto, le regolarità. Il generale va ricercato individuandolo e prelevandolo nel particolare.

¹¹ *ivi*, p. 105

¹² Miglio, *Oltre Schmitt (1980)*, vol. 2, pp. 751-759

¹³ Miglio, *Considerazioni retrospettive*, vol. I, p. XXX

Questo approccio metodologico, in relazione all'oggetto della presente ricerca, mette in evidenza che la fenomenologia del potere, per Miglio, è fenomenologia delle articolazioni del potere.

Nel convegno *Elementi di attualità del pensiero e dell'impegno di Gianfranco Miglio* (2012) Lorenzo Ornaghi si esprimeva in questo modo:

“Per Miglio (che mai si è accontentato di concludere un'analisi senza che quest'ultima venisse accompagnata da una prognosi), questione fra le più importanti – quando si intenda riformare la Costituzione, non arrendendosi alla ‘Konstitution’ e guardando invece, soprattutto, alla ‘Verfassung’ – diventa quella della maggiore ‘corrispondenza funzionale’ fra le istituzioni politico-amministrative e gli interessi, le aspettative, i bisogni di un territorio”¹⁴.

Perciò questa corrispondenza funzionale diventa, nel concreto, l'articolazione nella quale si manifesta, si svolge, produce effetti, l'esercizio del potere. Questioni di metodo, quindi, che divengono sostanza. D'altronde il termine stesso di 'regolarità' implica una ricerca empirica, quasi statistica, di come le articolazioni si vengano a manifestare.

A conclusione di questo paragrafo, a spiegazione delle osservazioni proposte, e con l'intenzione di trovarne conferma, ritengo necessario riportare ancora una volta le parole di Miglio:

“i poteri pubblici (come l'obbligazione politica) sono sempre esistiti: ma il loro ordinamento, la loro forma e dislocazione, hanno continuato a variare nel tempo e nello spazio (e nessuna prova scientifica esiste che autorizzi a credere nella fine di un tale perenne mutare). Ciò che noi chiamiamo ‘Stato’ è appunto uno di questi ordinamenti storici: anzi, soltanto una parte, sia pure principale, di un determinato assetto; un assetto di cui conosciamo la genesi e le principali fasi di sviluppo, di cui possiamo tracciare la curva evolutiva”¹⁵.

¹⁴ Atti del Convegno *Elementi di attualità del pensiero e dell'impegno di Gianfranco Miglio*, p. 15

¹⁵ Miglio, *Il ruolo del partito nella trasformazione del tipo di ordinamento politico vigente. Il punto di vista della scienza della politica* (1966), vol. I, p. 541

3 OBBLIGAZIONI

E' interessante scoprire dalle stesse parole di Miglio come mai il suo originario interesse per la storia delle istituzioni internazionali, alle quali aveva dedicato lunghi anni di studio, ad un certo momento si fosse rivolto all'approfondimento dei problemi interni dell'aggregato politico. Ce lo offre sempre la lettura delle *Considerazioni retrospettive* (pp. XXXVII e seguenti). Le cause furono due: la prima fu la 'scoperta' di Weber e Schmitt, la seconda fu conseguente alla restaurazione degli ordinamenti rappresentativi successiva alla seconda guerra mondiale, alla quale egli partecipò attivamente ma con scarso successo. Scrive che questa esperienza lo "vide costretto a riconoscere e accettare le 'dure repliche della storia', cioè la vittoria della realtà sulle utopie"¹⁶. I suoi tentativi e la partecipazione alla resistenza clandestina nei gruppi di matrice politica federalista furono infatti superati dal modello unitario nel quale fu costruita la nuova Costituzione italiana. Questo gli fece prendere coscienza e focalizzare l'interesse su temi che prima non aveva preso in considerazione:

"Ma da questa vicenda mi fu possibile ricavare un'esperienza ed una lezione esemplari: avevo visto all'opera le forze e i meccanismi politici che stavano nel profondo delle istituzioni, e che rappresentavano, al di sotto della Costituzione formale, la Costituzione reale del vecchio e del nuovo Stato. E poi mi resi conto che la 'amministratozione' 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 (...)"¹⁷.

Questo nuovo percorso di studi lo portò ad approfondire la storia amministrativa, a conoscere Lorenz von Stein (ritroveremo successivamente questi aspetti), a cogliere l'essenza e gli effetti della 'grande dicotomia', cioè della perenne frizione tra Stato e Società:

¹⁶ Miglio, *Considerazioni retrospettive*, vol. I, p. XXXVIII

¹⁷ *ivi*, pp. XXXIX-XL

“Per questa via andò fondandosi l’ipotesi della contrapposizione fra ‘patto politico’ e ‘contratto-scambio’, su cui poggia la mia personale teoria scientifica delle relazioni umane”¹⁸.

Il primo scritto che affronta compiutamente l’argomento lo troviamo pubblicato nel 1957: è nella prolusione al corso di Storia delle dottrine politiche intitolato *L’unità fondamentale di svolgimento dell’esperienza politica occidentale*¹⁹. Si tratta di un ‘excursus’ storico nel quale Miglio innesta le proprie osservazioni ed elaborazioni scientifiche riguardanti le regolarità individuate e, sopra tutte, quella dell’unità fondamentale che caratterizza la nostra storia politica. Questo scritto, ai fini della presente ricerca, va letto con il Capitolo terzo della Parte prima delle *Lezioni di Scienza della politica*, che riguarda, appunto, le obbligazioni, e che esordisce così:

“I rapporti politici sono relazioni particolari, che si specificano rispetto ai rapporti interumani in genere. Sono anche rapporti che però tendono a soddisfare un’esigenza generale”²⁰.

Insomma, prima di affrontare il tema focale dell’obbligazione è necessario fare una riflessione di carattere generale e storico. L’aggregazione politica è il mezzo tramite il quale l’uomo organizza il proprio interesse esistenziale. Prima conseguenza è l’instaurazione di una molteplicità di tipi di rapporti interpersonali, la creazione di gruppi familiari o più ampie comunità, all’interno dei quali – e tra i quali – si svolgono diverse relazioni, nel senso più ampio dell’accezione. Miglio evidenzia una precisa regolarità, cioè una costante che resiste alla prova della falsificazione, proprio nella distinzione tra i legami (obbligazioni) che vincolano i soggetti in maniera generale (pubblico) rispetto a quelli particolari ed individuali (privato). In una delle poche note che il curatore della raccolta di *Scienza della politica*, Alessandro Vitale, ha steso lungo tutte le pagine delle lezioni, troviamo quella che ricorda l’esatta definizione adottata dallo studioso comasco²¹, secondo la quale, se da un lato il termine ‘obbligazione politica’ è sempre rimasto ad indicare le obbligazioni che riguardavano il ‘pubblico’, in un primo tempo per il ‘privato’ Miglio usava la dizione ‘obbligazione privata’ mutata

¹⁸ *ivi*, p. XLIV

¹⁹ Miglio, in *Le regolarità della politica*, vol. I, pp. 325-350

²⁰ Miglio, *Lezioni di politica*, vol. 2, p. 153

²¹ *ivi*, p. 155, nota 1

successivamente in ‘contratto-scambio’ per definire più puntualmente il significato di questa obbligazione espungendo accezioni di ‘privato’ che sfuggivano agli aspetti contrattualistici.

Il sistema politico (quindi tutte le istituzioni giuridiche che riguardano il ‘pubblico’) è una categoria generale che esiste sin dall’antichità nella ‘polis’, nella ‘civitas’ e nella ‘res publica’, nell’ ‘imperium’; poi, nel mondo medievale, nel sistema del vassallaggio feudale; più tardi, nel mondo moderno, nel principato; infine, nel mondo contemporaneo, la categoria ‘sistema politico’ si trova nello Stato.

L’obbligazione politica è quindi fondamento dell’esercizio del potere, e i modi in cui essa si organizza e svolge sono articolazioni del potere. Non è oggetto di questo studio analizzare significato e genesi di questo ultimo termine, ma ritengo importante riportare una pagina dallo scritto sull’*Unità fondamentale* (ricordo l’anno di stesura, il 1957): Miglio vi sintetizza il rapporto obbligazione-potere, struttura questo argomento per le future lezioni di scienza della politica e offre i prodromi del suo pensiero sulla fenomenologia del potere:

“L’obbligazione politica – là dove essa è più semplice ed originale, cioè dove sorge dalla presenza di una prepotente autorità ‘carismatica’ – appare strettamente vincolata alla personalità del potere. Il ‘séguito’, in cui si traduce e si attua la sintesi politica, è soggezione ad un comando personale, all’ascendente di un capo la cui facoltà di persuasione e la cui fortuna soggiogano le più deboli volontà e trascinano le moltitudini. E ciò vale, come tutti sanno, tanto per il condottiero ed il dittatore, come per il ‘leader’ parlamentare. Ma anche dove la sovranità si fa ‘tradizionale’, e si adagia negli schemi delle istituzioni, la personalità del comando sopravvive: essa dà luogo allora a quel tipo di ordinamento nel quale il governo della comunità appare affidato alla volontà discrezionale di signori locali, interamente padroni altresì dei mezzi dell’amministrazione.

Orbene a me pare che la storia politica dell’Occidente si distingua e si unifichi in virtù di una ostinata lotta proprio contro questi aspetti naturali e più genuini della stessa obbligazione politica: come irrequieta e logicamente sempre contrastata ribellione all’autorità dell’uomo sull’uomo, e sopra tutto come spersonalizzazione del comando e toccante anelito ad un ordinamento in cui soltanto regnino precetti impersonali, sottratti all’arbitrio di ogni umana volontà.

Questa meta, come ho già sostenuto altrove, è stata conseguita per tre vie diverse: in primo luogo mediante l'organizzazione della volontà collegiale di una ristretta oligarchia di 'eguali'; in secondo luogo con l'erezione di un sistema di norme oggettive abbastanza estese poter prevedere e disciplinare, anche in virtù di procedimenti logici, ogni rapporto possibile; in terzo luogo, infine, attraverso la 'spoliticizzazione' della potestà di imperio e la sua riduzione ad attività professionale di carattere privato, regolata da criteri tecnici analoghi a quelli propri di un'azienda economica”²².

In perfetta assonanza con i principi di ricerca induttiva volta alla determinazione delle regolarità di cui ho cercato di dare conto nel capitolo precedente, ora Miglio individua le caratteristiche che rendono scientificamente determinata l'obbligazione politica. Facendo un salto di trent'anni avanti rispetto allo scritto riportato poco sopra, le troviamo addirittura schematizzate in una tabella prodotta nelle lezioni, e riportata in appendice (A3), che evidenzia le differenze tra obbligazione politica e contratto-scambio²³. Mi occupo della prima, la colonna sinistra della tabella, riassumendo così le caratteristiche dell'obbligazione politica:

Oggetto: è imprecisato (cambiale in bianco);

Soggetti: vi partecipa il maggior numero di soggetti (irresponsabilità);

Limiti: è esclusiva, cioè soggiace a limiti funzionali;

Contenuto strutturale: la fedeltà che lega capo e seguaci

Tempo: non ha limite temporale;

Struttura del rapporto: verticistico, cioè vi è un capo politico.

Alcune di queste caratteristiche sono importanti proprio per l'analisi che interessa questo studio, a cominciare dall'ultima, in quanto il fatto che il rapporto sia verticistico, e quindi preveda l'esistenza di un 'capo', comporta che all'assunzione dell'obbligazione consegua l'esercizio del potere previsto per il suo adempimento. Ma questa osservazione è a dir poco ovvia. Quello che interessa è piuttosto la combinazione di queste caratteristiche. Miglio le ha stilate per rappresentare, in parallelo alle caratteristiche del contratto-scambio, le componenti di regolarità insite

²² Miglio, *L'unità fondamentale di svolgimento dell'esperienza politica occidentale (1957)*, vol. I, pp. 329-330

²³ Miglio, *Lezioni di politica*, vol. 2, p. 184

nell'obbligazione politica. In altri termini si tratta delle peculiarità che permettono di identificarla in quanto tale, al di là del tempo, delle differenti situazioni storico-sociali e in quanto forma distinta dall'obbligazione privata. Ma, a questo studio, quelle particolari caratteristiche interessano anche per come si combinano tra loro, dando origine ad un insieme nuovo che va a caratterizzare l'esercizio del potere: una specie di catena del DNA che struttura un messaggio genetico ben specifico. Continuando a prendere a prestito, piuttosto arditamente, temi di biologia molecolare, mi sembra di poter presentare questo esempio: per conoscere il motivo del colore degli occhi di un individuo la scienza, deduttivamente, cerca le caratteristiche cromosomiche determinanti. Lo scienziato Miglio, invece, dalle componenti genetiche del cromosoma, quindi per via induttiva, trova quelle che, combinate tra loro, comportano con sufficiente certezza (regolarità) un determinato colore. Questo procedimento è però più ricco di quello deduttivo perché offre maggiori informazioni.

Tornando allora alla questione di questo capitolo e all'oggetto di questa tesi, si può cominciare ad individuare il legame tra le diverse caratteristiche che identificano l'obbligazione politica e l'esercizio del potere conseguente all'instaurazione dell'obbligazione stessa: solo così si potrà esplicitarne la fenomenologia.

Si tratta, è il Professore stesso che lo dice (sempre nello scritto sull'*Unità fondamentale*) della questione della impersonalità:

“Uno sviluppo millenario, ricco di infinite vicende, di scuole di pensiero multiformi, di correnti dottrinarie dalle molteplici sfumature, quale è l'esperienza politica occidentale, evidentemente può essere interpretato da parecchi punti di vista: in una trama tanto ricca, più d'uno sono i fili che lo storico scorge continuare di secolo in secolo, di generazione in generazione, motivi di unità al di sopra degli avvenimenti particolari, delle contese e dei contrasti anche più acerbi. La scelta del motivo conduttore dominante – del 'filo rosso', per usare un'espressione cara a Meinecke – dipende certo un po' anche dal temperamento e dalla formazione spirituale di chi a tale scelta si accinge. Io credo però che sfugga ad una tale ipotesi di relatività chi voglia indicare il tratto genuinamente permanente della storia politica europea nella costante aspirazione alla impersonalità del comando”²⁴.

²⁴ Miglio, *L'unità fondamentale di svolgimento dell'esperienza politica occidentale (1957)*, vol. I, p. 329

L'impersonalità del comando, quindi, sembra essere per Miglio la regolarità che soggiace all'evoluzione nel tempo dell'obbligazione politica e che ne riassume, e lega, le caratteristiche determinanti. Che Miglio sia uno scienziato è fuori dubbio. Poco sopra ho spiegato il suo metodo di analisi dei dati con un esempio di biologia molecolare. Ora mi pare che la relazione obbligazione/impersonalità possa essere comparata con l'analisi matematica²⁵.

Può essere pensata come la misura di quanto una grandezza cambi al variare di una seconda grandezza rispetto al tempo.

Le due grandezze in questione, nel caso di Miglio, sono:

- a) l'accentramento dell'autorità con la conseguente ricerca della legittimazione del potere (si considerino le partizioni weberiane)
- b) la coesistente adozione di strumenti giuridici, estesi e cogenti, volti all'esercizio del potere legittimo (tra i quali lo Stato).

Il risultato misura proprio l'impersonalità, un valore in continuo cambiamento in relazione alle variazioni della 'funzione potere' conseguenti al variare dell' 'argomento strumenti' e che, nel pensiero di Miglio, sarà portato ad estreme conseguenze.

4 TEMPORALITA'

Con l'esempio matematico riportato poco sopra, ho inteso introdurre un elemento che va considerato attentamente per evitare di attribuire principi evoluzionistici o positivistici al pensiero di Miglio, che non corrisponderebbero a verità. Mi riferisco alla questione temporale. All'interno della 'funzione potere' la relazione tra personalizzazione e strumenti di potere è in perenne variazione. Cercherò di affrontare, come lo definisce il Professore nelle sue *Considerazioni retrospettive*, questo "argomento cruciale" perché altrimenti non riusciremmo a comprendere il nesso tra potere e istituzioni, tra impersonalità e finzioni, cioè tra la struttura del pensiero di Miglio su potere e relative manifestazioni da un lato e, dall'altro, sulle sue conclusioni

²⁵ Si tratta del calcolo delle 'derivate' cioè la misura di quanto la crescita di una funzione cambi al variare del suo argomento. Sarebbe interessante, in un lavoro specifico, quantificare la scala di ciascuno dei due valori in interesse, cioè potere e strumenti. I grafici conseguenti ci mostrerebbero geometricamente l'evoluzione nel tempo dell'impersonalità del potere

che financo giungono a prospettare la fine dello Stato come massima rappresentazione istituzionale.

Siamo tutti molto spesso abituati ad estendere al passato concetti e forme che sono prettamente proprie del presente. Oppure a ritenere che la realtà odierna sia conseguenza di un moto, più o meno rettilineo ed evolutivo, che procede dal passato. A proposito delle relazioni politiche Miglio pensa piuttosto ad un moto pendolare che, in quanto tale, influisce molto sulle conclusioni a cui porteranno le sue deduzioni finali: il moto del pendolo, ad esempio, ‘trasporta’ le forme di articolazione del potere mentre il nostro punto di vista, statico, le individua come stabili, durature, immutabili. Questa prospettiva è un’altra delle regolarità individuate dal nostro Autore senza la quale incorreremmo in interpretazioni errate.

Nelle *Considerazioni retrospettive*, ricordo che sono state estese nel 1988, Miglio sosteneva correttamente che il fattore temporale era ancora sostanzialmente sconosciuto a chi studiava i fenomeni politici. Probabilmente perché per gran parte del secolo scorso predominavano, in maniera più o meno consapevole, approcci positivisti nella scienza della politica. Nella medesima occasione²⁶ Miglio indicava gli scritti nei quali affrontava questi aspetti: *La soluzione di un problema elegante* (1975) e *Pluralismo* (1976)²⁷, entrambi pubblicati nelle *Regolarità*. Ho riprodotto il primo dei due documenti ora citati in appendice (A4): è uno scritto abbastanza breve ma estremamente significativo.

Ancora una volta è stata molto utile la lettura concomitante delle *Lezioni* nei capitoli attinenti all’argomento ora trattato, in particolare “Le due obbligazioni rispetto al tempo” e “I meccanismi di rinnovamento delle sintesi politiche”²⁸.

Quando parliamo di obbligazione politica e delle sue caratteristiche identificative operiamo una semplificazione: individuiamo il potere come un ‘unicum’ che, al di là delle molteplici articolazioni, si manifesta in maniera monocratica. Scrive Weber:

²⁶ Miglio, *Considerazioni retrospettive*, vol. I, pp. LII-LV

²⁷ Miglio, in *Le regolarità della politica*, vol. II, rispettivamente pp. 603-608 e pp. 647-649

²⁸ Miglio, *Lezioni di politica*, vol. 2, rispettivamente pp. 179-185 e pp. 205-213

“Per ‘potere’ deve quindi intendersi il fenomeno per cui una volontà manifestata (‘comando’) del detentore o dei detentori del potere vuole influire sull’agire di altre persone (del ‘dominato’ o dei ‘dominati’), ed influisce effettivamente in modo tale che il loro agire procede, in un grado socialmente rilevante, come se i dominanti avessero, per loro stesso valore, assunto il contenuto del comando per massima del loro agire (‘obbedienza’)”²⁹.

Il potere, quindi, è contemporaneamente esercizio e accettazione del comando sorto con l’obbligazione politica, anche se i detentori del potere stesso (le articolazioni) possono essere più d’uno. Ora, la domanda che si pone Miglio è la seguente: questa espressione ‘monista’ del potere corrisponde a realtà? Nel primo scritto citato poco sopra – apparso su *Le dottrine giuridiche di oggi e l’insegnamento di Santi Romano*, convegno tenuto a Milano nell’ottobre del 1975 – il Professore richiama il pensiero del Romano (definendolo “maggior giurista italiano di questo secolo”) e di Norberto Bobbio. In questo ipotetico dialogo a tre offre un’importante risposta al quesito. Romano era stato precursore della constatazione che lo Stato moderno fosse uno soltanto degli ordinamenti giuridici storicamente possibili, ma comunque – Miglio ricorda le osservazioni di Bobbio in merito – lo classificava come una specie di ‘primus inter pares’, ‘istituzione delle istituzioni’. Anche Carl Schmitt – secondo Miglio – non aveva superato il limite concettuale del monolitismo dello Stato.

Come sostenevo poco sopra è interessante, a tal proposito, una osservazione del Professore comasco:

“(…) con queste esitazioni, la grande scuola giuridica occidentale paga il prezzo della sua derivazione storica. Tuttavia, se si accettasse di lasciare l’analisi a questo livello di ‘prudente equilibrio’, diventerebbero scarse le speranze di risolvere l’elegante problema da cui ho preso le mosse; problema il quale potrebbe essere così formulato: quale differenza passa fra un sistema ‘monistico’ (per esempio il ‘sistema Stato moderno’) e un sistema genuinamente ‘pluralistico’ (per esempio: l’ordinamento ‘d’antico regime’, oppure quello verso cui, probabilmente, siamo avviati)? La risposta più facile è anche la più ‘falsificabile’: non si può infatti rispondere (come verrebbe naturale) affermando che i centri di potere non condizionati (sovrani) sono uno solo nel ‘sistema Stato moderno’, e più di uno nei sistemi appunto ‘pluralistici’: perché l’esperienza storica e l’analisi della struttura dell’obbligazione

²⁹ Weber, *Economia e Società*, vol. II, p. 248

politica, insegnano che quest'ultima, quando è effettuale, è sempre esclusiva. Nessuno può, per coerenza logica, riconoscere a più di un titolare (classe politica) il « monopolio della forza legittima ». (...) E' dunque necessario tentar di trovare in altro modo la soluzione del nostro problema: e precisamente introducendo nel modello una variabile temporale”³⁰.

Questa variabile agisce nell'obbligazione politica creando l'impressione che possano coesistere più centri di potere contemporaneamente (Miglio la definisce un'illusione ottica, in quanto monopolio e potere sono le due facce della stessa medaglia), ma in realtà l'effetto è dovuto all'alta mobilità nel tempo dell'obbligazione politica stessa. Pertanto noi, in un momento definito, vediamo l'immagine istantanea e statica dell'oscillazione del pendolo, e faticiamo a comprenderne il movimento completo. Oggi 'vediamo' lo Stato moderno e abbiamo l'impressione che questi sia per sempre esclusivo detentore del monopolio della forza legittima, mentre ne è soltanto una variante storica. Per questo motivo, secondo Miglio, l'obbligazione politica andrebbe affrancata dal diritto.

Ora cercherò di spiegare l'importanza di queste osservazioni ai fini della presente ricerca. Già avevo osservato, proprio per la metodologia di studio descritta nel capitolo 2, che per Miglio fenomenologia del potere corrisponde a fenomenologia delle articolazioni del potere. La dizione al plurale, 'articolazioni', può essere intesa in maniera duplice. Da un lato il fatto che il potere si eserciti tramite differenti strumenti (lo Stato come abbiamo visto è uno di questi), dall'altro che le oscillazioni del pendolo ci consentano di vedere, nei diversi momenti in cui ne fissiamo l'immagine, le varie articolazioni in quanto susseguenti. Caratteristica del pendolo è quella, appunto, di andare e tornare e quindi di manifestare una certa ciclicità negli eventi. Seguendo il filo conduttore del discorso di Miglio abbiamo compreso che non può esistere una pluralità di poteri, anche se ci può sembrare che questa pluralità esista a causa del movimento del pendolo stesso. Ma una pluralità di articolazioni può invece esserci, eccome! E addirittura queste possono essere in contrasto o concorrenza tra loro, tanto da confondersi col potere stesso. E' il caso in cui erroneamente si ritiene lo Stato non solo

³⁰ Miglio, *La soluzione di un problema elegante. A proposito del 'pluralismo' in Santi Romano (1975)*, vol. II, pp. 605-606

come l'unica articolazione del potere ma anche potere in sé stesso: quello risiede invece nell'obbligazione politica.

Pertanto ora è necessario dipanare questa matassa e soprattutto individuare, dato il moto del pendolo – non dimentichiamolo, quello di Miglio era posizionato alla fine del secolo scorso – quali siano e come si siano formate le articolazioni del potere.

5 ARTICOLAZIONI

5.1 Società e Stato

“Mi soffermo su tre temi. Il primo di essi è la forma della Repubblica. Non parlo di forma dello Stato, perché lo Stato, ormai è chiaro, è solo una parte della Repubblica e l'aver considerato tutto l'ordinamento raccolto nello Stato è proprio l'errore che ha preparato la crisi dello Stato moderno”³¹.

Così parlava Gianfranco Miglio presso la commissione Riforme istituzionali il 22 settembre 1992. Un intervento articolato, brillante, lucidissimo, da leggere per intero, tanto che ho pensato di inserirne in appendice (A6) la copia estratta dai *Discorsi parlamentari*. Gli altri due punti trattati riguardarono il decisionismo funzionale e la questione della costituzione economica.

Sono convinto che se Miglio avesse riletto la bozza prodotta dagli stenografi parlamentari prima che fosse pubblicata (abitudine invero in uso a pochissimi cultori della esatta trascrizione del proprio discorso) avrebbe chiesto di correggere il termine 'ordinamento' sostituendo la prima lettera da minuscola in maiuscola, o perlomeno di virgolettare la parola, e questo per una questione di sostanza, non certo di forma: ordinamento come sostantivo, struttura, istituzione. Con ciò mi riallaccio alle considerazioni riportate nel capitolo precedente a proposito dell'obbligazione politica. Secondo Miglio, per sostanziarne la natura, per individuare la forma delle articolazioni,

³¹ Miglio, *Sulle proposte di revisione costituzionale e di riforma elettorale*, p. 116

per liberarla da improprie sovrastrutture, bisognerebbe “affrancare l’obbligazione politica nonché dall’ordinamento”, addirittura dal ‘diritto’”³².

Con le brevi considerazioni appena esposte ho voluto introdurre il capitolo focale di questa ricerca. Per Miglio esiste solo un punto fermo, il monopolio della forza legittima, cioè l’univocità del centro di potere (possiamo chiamarlo il cardine dal quale oscilla il pendolo o meglio, usando le parole del Professore, “istituzione sovrana legittimante ogni altra istituzione”). Bisogna mettersi quindi alla ricerca delle regolarità che ci consentano di attestare quali forme assumono le braccia del potere. In questo percorso potremo parlare di istituzioni o articolazioni, che se sono termini ben differenti (lo Stato è un’istituzione, la burocrazia un’articolazione) ai fini della fenomenologia del potere possono benissimo coesistere e concorrervi in forme diverse, anche contrastanti. Inoltre bisogna sempre ricordare l’orizzonte temporale nel quale si erano applicati gli studi di Miglio.

Il debito di Miglio nell’intuizione della variabilità temporale dell’obbligazione e delle articolazioni politiche risale agli studi su Lorenz Jacob von Stein (1815-1890). Sulla figura di questo sociologo nel 1957 il Professore fu chiamato a redigere una voce enciclopedica³³ (*Enciclopedia filosofica*. A cura del Centro studi Filosofici di Gallarate, Venezia-Roma) integralmente riprodotta nelle *Regolarità*.

I punti salienti sottolineati dal Professore a proposito del pensiero di von Stein sono i seguenti:

- l’importanza dello studio storico, di come si siano formate ed evolute le classi economicamente dominanti del tessuto sociale e politico, condizionandoli e restandovi condizionate
- la necessaria contrapposizione-integrazione tra Società e Stato: la prima è regno del più forte che si consolida tramite la costruzione dell’ordinamento giuridico; il secondo è strumento che riequilibra e gestisce le diseguaglianze.
- l’intuizione dei nuovi rapporti tra Stato costituzionale di diritto e amministrazione pubblica.

³² Miglio, *La soluzione di un problema elegante. A proposito del ‘pluralismo’ in Santi Romano (1975)*, vol. II, p. 608

³³ Miglio, in *Le regolarità della politica*, vol. I, pp. 249-254

Questi aspetti, e l'ultimo in particolare, sono ripresi e approfonditi in un altro scritto del 1957: *Le origini della scienza dell'amministrazione*³⁴ di cui riporto un brano importante:

“Ma Stein ha fatto molto di più: ha individuato lo strumento di cui abbisognava il suo 'Stato amministrativo' per svolgere il compito assegnatogli: e cioè un potere normativo autonomo e concorrente rispetto alla funzione legislativa propriamente detta. Così, come con la teoria dualistica dell'eterno antagonismo fra Società e Stato, egli aveva superato la spiegazione individualistica dell'obbligazione politica proposta dal razionalismo illuministico, con un altro irriducibile dualismo, fra legge ed ordinanza («Gesetz und Verordnung»), egli superò la ingenua concezione dei rapporti fra i poteri proposta da Montesquieu e dai sostenitori continentali del primato del 'legislativo'. Il potere esecutivo – «Vollziehende Gewalt» – non ha soltanto il compito di attuare le leggi vigenti, non ha soltanto – nel Parlamento – l'iniziativa della legislazione, ma dispone anche, con la 'ordinanza', di una facoltà normativa esclusiva («Verordnungsrecht»), non subordinata al 'legislativo', mediante la quale esso può integrare la legge e sopra tutto adattarla alle mutate condizioni sociali: cioè preparare la codificazione dell'ordinamento giuridico vigente. Alla base di questa dottrina c'era una convinzione fondamentale, che ormai a tutti si imponeva per chiara evidenza: la certezza che nessun sistema di precetti generali, nessuna 'legislazione' formale, per quanto perfetta, avrebbe potuto tener dietro allo sterminato sviluppo dell'amministrazione pubblica moderna, e che pertanto bisognava riconoscere a quest'ultima una larga potestà normativa autonoma. Il problema sollevato da Stein era veramente centrale per lo Stato contemporaneo; ed il modo con cui egli impostò la questione condizionò l'ulteriore sviluppo degli studi amministrativi (...)”³⁵.

Da queste considerazioni appare che la monoliticità-univocità concettuale riferentesi al monopolio della forza legittima, che rimane intangibile, nel momento in cui inizia a declinarsi fattivamente nella realtà storica a noi prossima (quella dello Stato moderno) si sviluppa in una pluralità di manifestazioni. Nello studio appena citato Miglio mette in evidenza la relazione, nel tempo, tra Scienza dell'amministrazione e Stato e, da par suo, ne approfitta da buon scienziato per gettare le fondamenta delle conclusioni su potere e Stato che trarrà infine nelle sue lezioni di trent'anni dopo. Sono settanta pagine dense

³⁴ Miglio, in *Le regolarità della politica*, vol. I, pp. 255-324

³⁵ Miglio, *Le origini della scienza dell'amministrazione (1957)*, vol. I, pp. 304-305

che riguardano le oscillazioni del pendolo del potere tra privato (nel principato assoluto i ceti, 'stände') e la macchina statale, rivalutando il dualismo costituzionale di John Locke in contrasto al monismo dei razionalisti del continente europeo. In questa sede è opportuno cercare di riassumerne le conclusioni.

Nell'antico regime la determinazione dell'utile comune e la composizione degli interessi particolari spettavano al sovrano e ai tecnici che egli avocava a sé (la prima amministrazione in senso stretto). Successivamente ebbe luogo

“la resurrezione più esplosiva, più vittoriosa e durevole (...) di quanti hanno il privilegio di rappresentare la maggioranza degli amministrati e quindi i loro immediati interessi attuali”³⁶.

Si tratta delle istituzioni democratiche, quindi il regime parlamentare, le quali attribuirono queste funzioni agli organi rappresentativi eletti dai governati consacrando la vittoria della Società sullo Stato. Non fu una rivoluzione ma la traslazione in sede di ammodernamento e razionalizzazione degli strumenti di dominio degli antichi 'stände'. Questo comportò l'assoggettamento dell'amministrazione non più alla volontà del principe ma a quella degli organismi rappresentativi, con la conseguenza che la sua azione andava a rappresentare solo una parte degli interessi, quelli capaci di trovare voce presso le rappresentanze³⁷. Da questo momento, per far fronte “alla fondamentale questione della razionalità delle previsioni e delle scelte”³⁸, per l'amministrazione iniziò ad ingigantirsi la necessità di formulare decisioni sganciate dagli stretti interessi della rappresentanza perseguendo criteri scientificamente obiettivi.

Se da un lato queste osservazioni sono puntuali e corrette, il Professore comasco non fa cenno (né nel testo ora considerato, né nelle lezioni) alle ragioni storiche che hanno condotto a questa oscillazione 'di ritorno' sulle funzioni-potere dell'amministrazione. Come detto dall'origine dello Stato moderno si manifestarono, in successione, tre dualismi: prima tra antico regime e amministrazione, poi tra Stato di diritto e rappresentanze, successivamente tra rappresentanze e amministrazione. Tra il secondo e

³⁶ *ivi*, p. 310

³⁷ Tra gli altri non trovano voce, scrive Miglio, gli interessi delle generazioni che verranno: per essere uno scritto del 1957 possiamo riconoscerne l'amara lungimiranza.

³⁸ Miglio, *Le origini della scienza dell'amministrazione (1957)*, vol. I, p. 316

il terzo di questi momenti hanno avuto luogo due vere e proprie rivoluzioni che hanno modificato le dimensioni del pianeta sotto ogni profilo – geografico, sociale, culturale, economico – : mi riferisco alla prima e alla seconda rivoluzione industriale, le cui esplosioni (e crisi) sono state di portata sconvolgente e che, a mio avviso, hanno assolutamente contribuito alla ripresa e all'espansione delle funzioni amministrative all'interno delle istituzioni pubbliche proprio nel senso individuato da Miglio. In altri termini:

1. all'accrescersi della complessità della Società indotto da sistemi produttivi, commerciali, di trasporto e comunicazione, impensabili fino a qualche decennio prima;
 2. al modificarsi delle strutture sociali conseguenti al processo di crescita demografica;
- il sistema democratico-rappresentativo ha stabilito un nuovo patto con il sistema amministrativo, legandolo a sé ma, contemporaneamente, affidandogli compiti e ruoli particolaristi dai quali, per propria natura, avrebbe tentato di svincolarsi. La Società quindi prevaleva sullo Stato ma, in pieno novecento, si sarebbero create articolazioni di potere, nell'uno e nell'altro ambito, che avrebbero dato una nuova spinta all'oscillazione del pendolo.

5.2 *Carl Schmitt*

Le considerazioni sopra esposte portano subito alla mente il profondo connubio tra il pensiero di Carl Schmitt (1888-1985) e quello del Nostro. Tra i due studiosi si svolse anche una importante corrispondenza, parte della quale è stata riprodotta da Davide Gianluca Bianchi in *Dare un volto al potere - Gianfranco Miglio fra scienza e politica*, opera che ho già citato e che discuterò nella seconda parte di questa tesi.

Il tema oggetto di studio mi consente, però, di concentrarmi solamente sulle conclusioni di questa feconda relazione, non senza, prima, aver brevemente inquadrato la situazione.

Schmitt vive con grande intensità la sua epoca in Germania, in particolare le vicende della Repubblica di Weimar. Coglie anche la profondità socio-economica del compimento delle rivoluzioni tecniche che diventano centro del tutto: la società intera, in ogni sua manifestazione, ne è coinvolta e debitrice. Per la prima volta nella storia appare un sistema che non appartiene più esclusivamente all'una o all'altra parte sociale

ma diventa, anche se in misura diversa, comune a tutte. Questa nuova generalità rompe la distinzione tra ciò che è politico, che appartiene alla sfera della comunità, e quello che non vi appartiene. Tutto si amalgama in un insieme concettualmente e sostanzialmente originale, ossia lo Stato totalizzante. Questi subentra allo Stato classico, le cui fondamenta vertevano sul dualismo/contrapposizione dello stesso con la politica. Quel che avviene ora, cioè, è che la politica viene inglobata in questo nuovo Stato (ecco il motivo della definizione ‘totalizzante’). Il dualismo adesso si trasferisce all’interno di questo ‘contenitore’: si tratta delle categorie schmittiane di ‘amico’ e ‘nemico’, categorie non più alternative tra loro in quanto semplicemente concorrenti, bensì in quanto rispettivamente ‘altre’; una alterità continua e irrisolvibile se non tramite una ‘decisione’. Lo Stato potrà imporre la propria norma legale, trovando così l’unità politica, superando e neutralizzando i dissensi nella misura in cui ha di fronte un ‘nemico’ – tanto esterno quanto interno – decidendo, mediante la rottura dell’ordine costituzionale, di affrontarlo in uno scontro totale. Schmitt, quindi, individua in questo nuovo contesto la conflittualità perenne della politica.

Gianfranco Miglio e Pierangelo Schiera, nel 1972, si occuparono della diffusione in lingua italiana di questi scritti di Carl Schmitt, appunto ne *Le categorie del politico*, volume che raccoglie i saggi più importanti della sua produzione politologica dal 1922 al 1953. Si tratta di *Teologia politica, Il concetto del ‘politico’, Legalità e legittimità, I tre tipi di pensiero giuridico, Il problema della legalità, Appropriazione/divisione /produzione*.

Al di là di quanto tratterò nel prossimo paragrafo, e dell’assoluta sintesi in cui ho accennato al rapporto tra Schmitt e Miglio, ecco una piccola chiosa su quanto sia stato importante il pensatore tedesco per quello comasco: lo si vede scorrendo l’indice delle lezioni di *Scienza della politica* dove emerge una sequenza di temi che dalle “Categorie del politico”, e poi da “La guerra”, passa alla “Parte seconda: attori, strumenti e maschere della politica”. Si tratta di un procedimento espositivo manifestamente debitore di Carl Schmitt. Meglio ancora: è un vero e proprio trampolino di lancio verso intuizioni che consacrano le nuove prospettive di Miglio, che vanno, cioè, ‘oltre Schmitt’.

5.3 Oltre Schmitt

Tratto ora di uno scritto di mirabile efficacia, riportato ne le *Regolarità* la cui genesi è stata particolare, come spiega lo stesso Professore nelle *Considerazioni retrospettive*. A seguito delle osservazioni con cui aveva presentato la pubblicazione italiana delle *Categorie del 'politico'* di Carl Schmitt, Miglio fu sollecitato a tenere una relazione sulle nuove opportunità scientifiche che sarebbero potute conseguire alle tesi schmittiane³⁹. Il Professore aderì all'invito tenendo un discorso 'a braccio' – sulla base di quanto già da alcuni anni stava esponendo nelle lezioni universitarie – che fu trascritto in maniera così scrupolosa dagli organizzatori che Miglio ne approvò la pubblicazione senza correzioni. Così oggi possiamo disporre delle pagine di *Oltre Schmitt*⁴⁰ (1980). Ritengo molto interessante questo testo, così ho ritenuto opportuno inserirlo in appendice (A5).

Nel paragrafo precedente ho accennato al pensiero di Schmitt. Tramite le *Categorie del politico* il giurista tedesco ritiene che il processo di neutralizzazione dello Stato abbia raggiunto in un certo momento il suo punto finale di equilibrio. Ecco quindi lo Stato totalizzante che in sé stesso riesce a regolare la contrapposizione politica in un sistema unitario adatto a risolvere le contrastanti lotte per il potere. Inoltre lo Stato sarebbe riuscito a trasformare i rapporti di potere in rapporti giuridici. In realtà, sostiene lo stesso Schmitt, l'esplosione dei vettori sociali ha preso possesso della politica mettendo in crisi la struttura classica dello Stato come monopolio della politica, trascinando contestualmente nel lento ed inesorabile declino anche la civiltà giuridica.

Miglio ritiene che è proprio in questo punto che Schmitt, pur individuandone gli effetti, non riesce a liberarsi della prospettiva sull'equivalenza tra Stato e politica e a non ammettere l'ineluttabilità del crollo del 'jus publicum europaeum'.

E' necessario pertanto superare questo scoglio, svincolandosi dal dogma della trasformazione e sintesi, nello Stato, dei rapporti politici in rapporti giuridici. Ecco cosa intende Miglio, nelle sue lezioni, quando parla di affrancare l'obbligazione politica dal diritto. Scrive:

³⁹ Convegno organizzato nell'Università di Padova il 22-23 aprile 1980 dalla Sezione veneta dell'Istituto Gramsci

⁴⁰ Miglio, in *Le regolarità della politica*, vol. II, pp. 751-760

“La politica e le sue categorie affondano infatti le radici in un tipo di obbligazione che è irriducibile all’obbligazione da cui scaturiscono i rapporti e le categorie giuridiche: l’impresa che la moderna teoria giuridica si era proposta – trasporre ed esaurire la politica entro l’ordinamento giuridico – si rivela del tutto utopica, e destinata, fin dal suo sorgere, al fallimento. (...) Prendendo le mosse dal contratto-scambio non si perviene mai a raggiungere il patto che fonda l’obbligazione politica: il patto di fedeltà si colloca in un ambito nettamente separato ed è origine di comportamenti assolutamente diversi da quelli che si iscrivono nell’area dischiusa dai rapporti contrattuali. (...) Obbligazione politica ed obbligazione contrattuale giungono a giustapporsi l’una all’altra fino a formare una trama che tuttavia si mantiene unitaria grazie alla differenza essenziale dei suoi due momenti costitutivi”⁴¹.

Così egli giunge alla conclusione che lo Stato moderno, in quanto Stato di diritto, è una costruzione fondata esclusivamente sul contratto: perciò lo Stato moderno trova fondamento nell’ambito dell’area del privato e non sull’obbligazione politica. Il fatto che lo Stato sia una gigantesca rete di rapporti contrattuali può indurre nell’errore di ritenere che rappresenti la ‘summa’ di questi rapporti, assumendo una natura diversa rispetto quella degli eventi che lo hanno generato.

Anche se il testo integrale è riportato, come già detto, in appendice, mi è ora necessario continuare ancora con la citazione delle parole di Miglio che seguono alle considerazioni fin qui esposte:

“Lo Stato moderno è sinonimo di ‘normalità’: tutto il suo assetto si viene a produrre in una zona esterna rispetto al patto politico e i suoi poteri sono poteri regolamentati e regolari, ossia poteri ‘ordinari’. Il potere che scaturisce dal patto politico, proprio in quanto indipendente dalla normalità del contratto, si rivela allora essere potere ‘straordinario’, potere che decide, con mezzi eccezionali, circa il caso di eccezione”⁴².

Miglio spiega che non bisogna ritenere lo stato di eccezione come qualcosa di estraneo al potere politico: è invece proprio quest’ultimo che lo genera in quanto esso si sostanzia in una natura estranea all’ordinarietà e alla determinatezza giuridica. Si tratta

⁴¹ Miglio, *Oltre Schmitt (1980)*, vol. II, pp. 755-756

⁴² *ivi*, p. 757

della situazione in cui viene rifondata l'obbligazione politica, e quindi della ricostruzione delle componenti che la determinano e di cui ho trattato nel capitolo relativo. Alla base di questa rifondazione ci sono le mutazioni dei valori, delle ideologie, dei processi di secolarizzazione.

Ma non è tutto. Miglio apre la strada ad un'altra importantissima rivisitazione delle questioni fondamentali dell'obbligazione politica. Artefice dei mutamenti (in senso attivo: di produttori; o passivo: di futuri beneficiari) vi è una nuova realtà di soggetti (un 'terzo strato' lo definisce il Professore) che si pone tra classe politica e suo séguito: sono gli 'aiutanti', titolari di potere subordinato. Miglio ritiene, con ciò, di aver trovato la soluzione al problema della 'burocrazia', su cui aveva infine puntato attenzione Max Weber, e della 'classe media' con le proprie generiche aspettative sul futuro. La struttura dell'obbligazione politica si trasforma, così, da binaria in triadica risolvendo in tal modo aspetti dell'esercizio del potere che altrimenti rimanevano privi di una strutturazione scientifica. Miglio offre una attenta analisi di questa nuova componente dell'obbligazione dedicandovi la Parte seconda delle lezioni di *Scienza della Politica: "Attori, strumenti e maschere della politica"*⁴³. Queste lezioni saranno anche il fertile terreno in cui troveranno linfa la successiva attività editorialista e polemica di Miglio, e, a seguito anche dell'impegno parlamentare, le pubblicazioni editoriali dell'ultima parte della sua vita che più hanno avuto successo tra il pubblico e i media⁴⁴.

Tornando all'oggetto di questa tesi, è necessario riprendere il nostro filo conduttore cercando di comprendere come Miglio sviluppi, concretizzi e completi le osservazioni poco sopra riportate.

⁴³ Miglio, *Lezioni di politica*, vol. 2, pp. 287-454

⁴⁴ Per citarne alcune:

- *Una Costituzione per i prossimi trent'anni. Intervista sulla terza Repubblica*, del 1990
- *Come cambiare. Le mie riforme*, del 1992
- *Federalismo e secessione. Un dialogo, con Augusto Barbera*, del 1997
- *L'asino di buridano. Gli italiani alle prese con l'ultima occasione di cambiare il loro destino*, del 1999

5.4 *Anti-realtà e finzioni*

In questa parte delle lezioni Miglio svolge una lunga ed articolata analisi della classe politica. Voglio ricordare le conclusioni tratte dal Professore nelle considerazioni esposte in *Oltre Schmitt*. Egli supera e completa il pensiero schmittiano svincolandolo dalla concezione dell'indissolubilità tra Stato e politica, individuando nella Società la matrice d'origine dello Stato e nell'obbligazione le caratteristiche fondative della politica; queste genesi hanno considerevoli ripercussioni sul potere che assumono le due distinte articolazioni. Miglio, inoltre, porta a compimento il pensiero di Max Weber che, dopo aver in origine individuato tre tipi di legittimazione dell'autorità (tradizionale, carismatico, legale) ne aveva colto un quarto tipo: quello burocratico. Ancora: oltre alle moderne burocrazie organizzate a sostegno delle funzioni dello Stato, egli prende in considerazione un nuovo corpo, quello dell'aiutantato, che si pone a supporto del potere politico. Se i due 'sotto-poteri' vanno considerati separatamente per genesi e funzioni, ciò non significa che non sia possibile registrare una reciproca commistione nell'alveo della gestione del potere. Scrive Miglio:

“Il modo in cui i partiti politici erogano le rendite politiche è dunque quello della stessa amministrazione”⁴⁵.

Discuterò compiutamente questi aspetti nelle conclusioni. Al momento è importante affrontare le questioni che Miglio propone, appunto, nella Parte seconda delle lezioni di *Scienza della politica*: “Attori, strumenti e maschere della politica”. E' evidente che, dovendo affrontare il tema della fenomenologia del potere, cioè delle manifestazioni esteriori del potere stesso, il fatto che la politica adotti delle maschere e delle finzioni non può che essere oggetto di attenzione per l'analisi in corso.

Che appartenga all'indole dell'essere umano o sia una precisa strategia di comportamento maturata nei secoli, fatto sta che l'uomo sociale dota il proprio mondo sia di edifici materiali che concettuali. Non è questo il momento di scomodare la *Politica* di Aristotele, il *Contratto sociale* di Rousseau o la *Psicologia delle masse e*

⁴⁵ Miglio, *Lezioni di politica*, vol. 2, p. 352

analisi dell'Io di Freud, ma gli individui valorizzano le proprie relazioni sociali di contenuti/contenitori spesso molto più robusti delle spesse mura di un castello medievale o di un rifugio anti-atomico. E' di questo che Miglio tratta nel "Capitolo secondo, anti-realtà e finzioni"⁴⁶ della Parte seconda delle *Lezioni di Scienza della politica*.

Le ideologie politiche, esordisce il Professore, sono composte da valori, e spiega:

"Perciò questi valori non sono soltanto 'permanenti' e non legati, se non occasionalmente, alla condizione storica, ma sono anche tutti legati 'per contraddizione' con aspetti della realtà politica che abbiamo sottoposto, giungendo già a buon punto, a calcolo di regolarità. Ecco perché definisco queste componenti dell'ideologia, questi valori permanenti, 'anti-realtà': hanno tutti in comune una contrapposizione con la realtà dell'obbligazione politica"⁴⁷.

Ne tratterà tre, l'idea di eguaglianza, di libertà e di pace, anche se, sottolinea, ve ne sono altri, noti o ancora da scoprire. E conclude così:

"Diventa facile allora vedere cosa accomuni queste 'anti-realtà': si contrappongono alla struttura dell'obbligazione politica. Sono valori utopici, la cui permanenza è legata proprio al fatto che contraddicono parti di quella struttura costante; pretendono di contraddire alcune regolarità fondamentali dell'obbligazione politica. La pace nega la realtà indistruttibile della conflittualità e della guerra, sulla quale è basata la sintesi politica; l'eguaglianza nega la struttura articolata delle istituzioni politiche; la libertà nega la stessa struttura delle procedure convenute, delle convenzioni pattuite e delle istituzioni politiche. Queste anti-realtà dunque possono essere etichettate in questo modo per una ragione profonda e legittima. Sono strumenti per guadagnare il potere. Ma non sono tutto nell'ideologia politica. Per capire il ruolo delle ideologie bisogna spostare la nostra attenzione su altre costruzioni più specificamente fittizie che danno contenuto alla sintesi politica"⁴⁸.

Quindi, a seguire, Miglio affronta il tema delle finzioni. Che differenza c'è tra queste e le anti-realtà descritte nelle righe immediatamente precedenti? Eccola: che le finzioni non sono permanenti ma costruiscono una costante nella struttura dell'ideologia e

⁴⁶ *ivi*, pp. 403-437

⁴⁷ Miglio, *Lezioni di politica*, vol. 2, p. 404

⁴⁸ *ivi*, p. 419

soprattutto servono a ‘spersonalizzare’ un bisogno, una pretesa, un ruolo, in modo da mascherarlo all’interno di una sovrastruttura.

Miglio porta alcuni esempi di questo processo cognitivo: per primi individua il Sistema politico e lo Stato. Entrambi originano da una serie di regolarità, cioè di istituzioni, che col trascorrere del tempo vengono considerate unitariamente, cioè assumono una valorizzazione che le amalgama e accomuna:

1. La ‘res publica’ diventa sistema politico, soggetto che vive di vita propria. Al sistema politico appartengono le organizzazioni politiche, dai partiti strutturati collettivamente ai ruoli che le persone assumono individualmente – come espressione delle fazioni – all’interno delle istituzioni pubbliche. Ma il ‘sistema’ è, nel suo complesso, unitario, tanto da essere spessissimo inteso e citato in tale senso; ad esempio si sente dire frequentemente: “il sistema politico deve cambiare ed adattarsi alle nuove situazioni”.

2. Lo Stato mantiene fino a tutta l’epoca medievale il significato di ‘status’, cioè ‘situazione’, per poi evolvere in ‘status principis’, ‘status regis’, o, in Inghilterra e in lingua inglese ‘estate’, cioè la proprietà del principe necessaria alla gestione del potere. E così avanti fino a conglobare nel significato di ‘Stato’ anche consiglieri e collaboratori del principe. Poi, da metà cinquecento, si inizia ad impiegare il termine ‘Stato’ in luogo di principato, fino ad arrivare nei secoli successivi a confondere del tutto ‘Stato’ con repubblica, ‘regnum’, ‘civitas’. Lo Stato diventa così il sistema politico moderno ⁴⁹.

Miglio scrive:

“Da questo momento in poi si dice 'Stato' per indicare il sistema politico moderno – ma il vero cambiamento finale si ha con la scuola della ragion di Stato, nella quale, appunto con questo concetto di ‘ratio status’, si passa da ‘ratio’ intesa come 'razionalità' a ‘ratio’ come 'causa', nel senso di «causa per la quale ci si batte» – le ragioni, l’interesse dello Stato, che trascendono coloro che lo compongono. Tutta la letteratura della ragion di Stato afferma che questa ragione è «il tiranno del tiranno», «è il principe del principe»: il principe non è che un 'servitore' della causa dello Stato. Da questo momento in poi il sistema politico viene 'idealizzato', soprattutto viene 'personificato'. Si giunge così a quelle espressioni indimenticabili, per esempio, del codice penale vigente, coniato nel periodo della dittatura

⁴⁹ Nella nota 5 a pag. 421 delle *Lezioni di Scienza della politica*, il curatore osserva che Miglio, a proposito di questi argomenti, invitava gli allievi alla consultazione di una sua opera specifica, ora riprodotta anche nelle *Regolarità*, vol. II, pp. 799-832: *Genesi e trasformazione del termine-concetto 'Stato'*.

fascista e che ancora vigono, nelle quali si parla della difesa degli 'interessi dello Stato' e si vede molto chiaramente lo Stato pensato come una creatura viva, come un'entità che trascende l'esistenza di chi lo compone, dei cittadini, dei 'servitori dello Stato', dei funzionari e così via, alla quale i singoli devono sacrificarsi perché vive di vita sua" (...). Si dice: «Il Comune decide di costruirvi una scuola». Niente affatto: sono i membri della giunta, saranno l'assessorato responsabile, i funzionari, gli architetti della ripartizione dell'edilizia civile o di quella della pubblica istruzione che compiono tutti gli atti che imputiamo al Comune. E quando si dirà che la popolazione del Comune gode questa scuola, in realtà questo ente collettivo non c'è: perché chi ne usufruisce materialmente? Il Signor Bianchi Camillo con suo figlio, la signora Verdi Teresa con sua figlia e via dicendo»⁵⁰.

Le varie entità (Stato, Comune, ecc.) sono diventate delle maschere con cui gli uomini politici si coprono. Lo si vede ancor di più in quelle che il Professore lariano reputa siano le grandi finzioni che caratterizzano le ideologie nel mondo contemporaneo (nazione e classe) per le quali le persone sono chiamate alla lotta, fino anche a sacrificarsi 'donando' la propria vita.

Miglio conclude affermando che la politica si può fare soltanto adottando queste maschere: servono a convincere gli individui a mantenere il loro consenso nei confronti di una determinata classe politica, a fornire una giustificazione concettuale ed ideologica all'esercizio del potere. Pensiamo anche alla questione fiscale. Nei suoi scritti polemisti Miglio denuncia la finzione dell'obbligo fiscale, contesta le dizioni costituzionali che impegnano i cittadini a concorrere alle spese pubbliche (soggetti di diritti sono solo degli individui, non le collettività, sostiene il Nostro) ritenendo invece che dovrebbe esserci una stretta correlazione tra obbligo fiscale e beneficio. Scrive:

“Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche nella misura in cui essi fruiscono delle stesse”⁵¹.

Chi dà ragione, si chiede il Professore, alla 'finzione Stato' di arrogarsi il diritto di tassare i cittadini in via assolutamente generica, indipendentemente dalla esplicitazione

⁵⁰ Miglio, *Lezioni di politica*, vol. 2, pp. 423-424

⁵¹ Miglio, *Disobbedienza civile*, p. 24

delle modalità d'impiego delle risorse ottenute? A questo punto pare che anche la 'spesa pubblica' sia diventata una finzione che vive di vita propria!

Concludendo queste considerazioni, mi permetto di ricordare un mirabile intervento del Senatore Gianfranco Miglio trascritto nei *Discorsi parlamentari*, quando si difese in Aula contro l'autorizzazione a procedere richiesta a suo carico dalla Procura della Repubblica di Milano per istigazione alla disobbedienza fiscale ⁵². Era il 20 maggio 1993: si trattava dell'introduzione dell'imposta sulla prima casa che il Professore aveva osteggiato pubblicamente in quanto, a suo avviso, illegittima e lesiva del diritto fondamentale dell'essere umano di usufruire senza vincoli della propria abitazione. Battaglia dell'uomo solo, contro il potere che si maschera nella finzione.

5.5 *Potere e istituzioni*

Continuando nelle *Lezioni* secondo il percorso tenuto dal Professore, verso la conclusione si trova l'ultimo capitolo della Parte seconda ("Teoria delle Istituzioni") nel quale Miglio reputa oramai necessario chiarire questo "termine-concetto". Si domanda:

“La politica si fa mediante le istituzioni. Che cosa sono? Come si riducono al modello di analisi dell'obbligazione politica che abbiamo delineato?” ⁵³

Dicevo poco sopra che l'uomo è costruttore di strutture, materiali e immateriali, e questa sua opera avviene meticolosamente e secondo precisi principi architettonici. Questi principi sono le regolarità preposte a governare il proprio avvenire, e quello degli altri, secondo un percorso teleologico e quindi 'altro' rispetto ai comportamenti naturali. Miglio distingue tra 'istituto-norma' e 'istituto-organo' evidenziando che entrambi sono accomunati dal termine 'istituzione' anche se si riferiscono ad entità diverse. Istituti-norma sono, ad esempio, il matrimonio o la compravendita; istituti-organo sono l'insieme risultante dall'applicazione di una norma a beni materiali e persone, come il Parlamento o il Consiglio di Stato. Attribuire gli uni all'area del contratto e gli altri a

⁵² Miglio, *Sull'autorizzazione a procedere contro il senatore Miglio*, pp. 231-234

⁵³ Miglio, *Lezioni di politica*, vol. 2, p. 439

quella dell'obbligazione politica non risolve la nostra dicotomia terminologica in quanto esistono esempi, come le società commerciali, che pur appartenendo all'area del privato sono istituti-organo. In senso contrario, invece, si deve considerare, ad esempio, una legge elettorale. Quindi, conclude Miglio dopo una compiuta dissertazione, i due istituti non sono alternativi bensì uno, l'istituto-organo, incorpora sempre un istituto-norma, cioè non può esistere il primo se a monte non c'è il secondo. Il potere che assume l'istituto-organo, come il Presidente della Repubblica, deriva dall'istituto-norma. A questo studio ora interessano le conclusioni del lungo procedimento illustrato da Miglio:

“Quelle che probabilmente sono ‘istituzioni politiche’, in realtà sono espressione del contratto e del diritto. Sono il più macroscopico esempio dell’interferenza dell’area di contratto-scambio e del privato rispetto all’area del politico. Il complesso del diritto e del contratto interferisce continuamente con quello della politica”⁵⁴.

Pertanto lo Stato moderno⁵⁵ è un complesso regolare di procedure, di ordinamenti giuridici, e non è politica. Anzi, Stato e politica spesso assumono strade diverse, conflittuali. Miglio lo definisce il dramma di Carl Schmitt: “la politica si trova prima dello Stato e al di sopra e al di là dello Stato”⁵⁶. Se obbligazione politica e obbligazione contratto sono distinte e lo Stato è generato nell’ambito della seconda fattispecie, è vero anche che esse si intrecciano costantemente creando, nel fluire del tempo, quelle errate interpretazioni che avevo citato a proposito delle oscillazioni del pendolo, cioè che il potere abbia una molteplicità di centri d’origine anziché, com’è in realtà, una molteplicità cangiante di articolazioni.

⁵⁴ Miglio, *Lezioni di politica*, vol. 2, p. 450

⁵⁵ Ad essere precisi Miglio scrive ‘Stato (moderno)’, con le parentesi, perché, a suo avviso, il termine ‘moderno’ è un’accezione superflua anche se di uso comune: lo Stato è Stato in quanto moderno, mentre prima dell’epoca moderna era ben altra cosa.

⁵⁶ *ivi*, p. 451

Così ho concluso la Parte prima di questa tesi, che dovrà essere arricchita dai contributi di alcuni importanti studiosi che ho ritenuto di prendere in considerazione a proposito del tema trattato. Solo dopo una riflessione su questi studi, in particolare quello del Dott. Davide G. Bianchi che ha specificatamente affrontato la questione del “volto del potere” in Gianfranco Miglio, potrò esporre le mie conclusioni.

Nella parte appena trattata, come prefissato nell'introduzione, ho cercato di seguire il filo del discorso del Professore comasco: i suoi interessi e i suoi studi hanno affrontato questioni di Storia, Diritto, Giurisprudenza, Amministrazione, Dottrine politiche, Scienza della politica, Sociologia. In questo grande mare ho dovuto estrarre le tracce utili allo studio della fenomenologia del potere secondo il pensiero di Gianfranco Miglio. Impiegando le precise indicazioni contenute nelle *Considerazioni retrospettive* ho sviluppato i quattro capitoli intitolati a Regolarità, Obbligazioni, Temporalità, Articolazioni.

Ne riprendo alcuni spunti:

- 1) Metodo e sostanza sono inscindibili: le regolarità sono dati scientifici, specie di funzioni statistiche applicate alla scienza della politica, la cui individuazione, in ogni campo, è ‘conditio sine qua non’ per procedere con qualsiasi deduzione.
- 2) L'obbligazione politica, anziché essere un dato di fatto primigenio e intangibile, è temporalmente duttile e spesso si intreccia con l'obbligazione privata/contratto-scambio generando effetti (articolazioni di potere) che faticiamo a valutare nella loro vera essenza, ovvero a quale obbligazione afferiscano.
- 3) L'attenzione alla funzione ‘tempo’ ha consentito di comprendere l'effetto ottico del pendolo che, se nel breve/medio periodo offre l'impressione della staticità, è per sua natura in continuo movimento. L'errore quindi che si compie è quello di confondere il potere generato dall'obbligazione con una delle proprie articolazioni, come lo Stato, e ritenere quest'ultimo pertanto inalienabile.
- 4) Univocità del potere, pluralità/conflittualità delle articolazioni e, oltretutto, la costruzione di edifici concettuali volti a mascherare e giustificare l'esercizio del potere, nella loro sequenza declinano gli aspetti fenomenologici di interesse al presente studio.

Ebbene, le conclusioni dovranno interpretare le regolarità individuate da Miglio al fine di valorizzarle, nel senso di attribuire loro una consistenza concreta nell'epoca considerata dal Professore. Come ho sostenuto nell'introduzione, Miglio ci ha offerto delle formule utili ad ottenere un preciso risultato che cercherò, alla fine, di quantificare.

PARTE SECONDA: due opere su Miglio

1 DARE UN VOLTO AL POTERE

Gianfranco Miglio fra scienza e politica

Davide G. Bianchi

Ho già detto dell'interesse di Davide Gianluca Bianchi per gli studi e le attività di Miglio. Ho ricordato inoltre che lo scritto in considerazione è il primo rivolto esclusivamente alla teoria politica di Miglio ed è stato pubblicato nel 2012. Non è certo mia intenzione fare un semplice riassunto di questa pubblicazione – che ho studiato attentamente – la qual cosa non renderebbe giustizia ad un lavoro così approfondito. Mi assumo pertanto la responsabilità di illustrare alcune parti che vengono trattate cercando di non compromettere l'organicità dell'impianto.

Già il titolo offre una chiara via d'ingresso al tema di nostro interesse: *Dare un volto al potere* sottintende molti aspetti trattati nella prima parte di questa tesi, e il sottotitolo (*Gianfranco Miglio fra scienza e politica*) introduce l'inscindibile binomio migliano tra scienza e fenomenologia, tra potere ed articolazioni del potere stesso.

Fin dall'introduzione Bianchi delinea alcuni aspetti essenziali per comprendere il pensiero di Miglio. La titola: "Scienza e politica: un connubio possibile". All'inizio si pone l'interrogativo che riguarda la distinzione tra le due 'personalità' di Miglio, lo studioso e il politico, e sulla possibile compatibilità, o meno, tra le due. Infatti risulta ben strano che solo sullo studioso comasco si siano appuntate le attenzioni quasi morbose della critica volte a distinguere i due momenti, a volerli rendere quasi impermeabili e inconciliabili l'uno all'altro. Il primo periodo viene ammirato e lodato, vi è riconosciuta la valenza scientifica, mentre il secondo viene sminuito, ridotto a partigianeria polemica senza costrutto. A questo proposito Bianchi ricorda gli altri pochi e illustri parlamentari che videro pubblicati gli interventi pronunciati nei dibattiti all'interno delle istituzioni: Giosuè Carducci, Benedetto Croce, Giovanni Gentile, Alfredo Rocco, Gaetano Mosca, Vittorio Emanuele Orlando, Leo Valiani, Giovanni Spadolini. Personaggi di indubbia e luminosa fama in qualità di studiosi ed accademici

che ad un certo punto della loro vita decisero di offrire alla collettività la propria competenza ricoprendo ruoli politici. Perché allora solo nel caso di Miglio questa disponibilità doveva assumere un'accezione tanto negativa? Bianchi da parte sua sottolinea il buon diritto e la coerenza dello studioso Miglio di mettere alla prova la teoria politica dai banchi del Parlamento. Infatti questa fase è semplicemente la logica conseguenza del processo cognitivo che il Nostro aveva adottato e affinato in decenni di studio: si tratta dell'approccio induttivo, cioè della ricerca della 'realtà effettuale', dell'individuazione dei sistemi a partire dall'osservazione del comportamento degli uomini, della separazione tra elementi contingenti e regolarità. Una volta determinate queste ultime si può procedere, salendo dal particolare al generale, per individuare le strutture politiche. E' solo questo procedimento che permette di evitare un errore capitale, cioè di confondere contenuto e contenitore, realtà e anti-realtà, o, per meglio dire, le finzioni che il potere adotta per giustificarsi e mascherarsi. Risolvere questa dicotomia e affrontarne la più immediata conseguenza, cioè la spersonalizzazione del potere, permette di formulare proposte correttive cercando di coordinare il potere con le articolazioni nelle quali esso si manifesta: se Carl Schmitt opta per un 'decisionismo' autoritario, Miglio preferisce un 'decisionismo' diretto a rafforzare le funzioni di governo in contrapposizione al 'parlamentarismo assoluto'. Citando il testo di Bianchi:

“Miglio è stato un 'riformatore' in riferimento alla forma di governo e un 'eretico' per la forma di Stato, con il risultato (non certo casuale) che nelle istituzioni sono rimaste tracce del suo lavoro solo in riferimento alla prima”⁵⁷.

Il lavoro di Bianchi continua diviso in due parti, che prendono il titolo da due lezioni tenute nel 1919 da Max Weber, indispensabile riferimento sociologico di Gianfranco Miglio: “Wissenschaft als Beruf” (La scienza come professione) e “Politik als Beruf” (La politica come professione).

Nel Capitolo I della prima parte (“La professione della scienza”) Bianchi presenta biograficamente Miglio senza rinunciare, però, ad introdurre qualche spunto molto

⁵⁷ Bianchi, op. cit., p. 20: la citazione si riferisce alle riforme istituzionali dei primi anni Novanta (elezione diretta di Sindaci, Presidenti di Provincia e Regione) e, nel merito, si tratta di un'osservazione quanto mai puntuale anche alla luce delle considerazioni svolte nella Prima parte di questa tesi a proposito dei legami stabiliti nell'obbligazione politica, ove solo risiede la legittimazione del potere, e che per Miglio andrebbe affrancata dall'ordinamento e dal diritto, al contrario – ovviamente – dello Stato.

interessante. Ricorda, tra l'altro, l'importante esperienza del lavoro del Gruppo di Milano ⁵⁸, costituito dallo stesso Miglio assieme ad alcuni giuristi all'inizio degli anni ottanta: furono tre anni destinati allo studio della riforma del sistema politico italiano e rappresentarono il 'trait d'union' tra il periodo accademico, che andava volgendo al termine, e il periodo destinato all'attività politica svolta in prima persona. Bianchi riporta puntualmente le motivazioni di questo intenso e proficuo impegno, in particolare sottolineando che Miglio vi si era dedicato proprio nella convinzione di vivere nell'epoca in cui si compiva la progressiva scomparsa dello Stato e quindi era necessario pensare e proporre nuove e più coerenti articolazioni delle forme del potere.

Rimanendo sempre nella prima parte del testo di Bianchi, il Capitolo II ("Studiare la politica in toto") ci introduce nel cuore delle questioni d'interesse in questa tesi. In primo luogo il rapporto tra pensiero e realtà, tra ideologia (nell'accezione particolare di Miglio: ideologia come dottrina politica) e le concrete manifestazioni effettuali della realtà. Siamo nell'alveo del realismo politico europeo che Miglio ricostruisce storicamente nelle lezioni di *Scienza della politica* evidenziando coloro che a suo avviso sono i maggiori interpreti della disciplina: Tucidide, Machiavelli, Bodin e Hobbes, Tönnies, Weber, Mosca e Pareto, Schmitt. Riporto la medesima citazione trascritta da Bianchi a p. 52 di *Dare un volto al potere*, che riassume le motivazioni secondo le quali questi personaggi sono i principali artefici del realismo politico dalle origini ai tempi moderni. Infatti, per Miglio

“era ormai possibile tentare – con una ipotesi più generale circa la struttura e la dinamica della ‘sintesi politica’ – l’unificazione, in un solo e comprensivo sistema, delle ‘verità parziali’ di Tucidide (la ‘regolarità’ della ricerca del domino ‘esterno’), di Machiavelli (la ‘regolarità’ degli egoismi concorrenti), di Bodin (la ‘regolare’ presenza in ogni sistema politico del capo decisivo), di Hobbes (il ‘regolare’ carattere fittizio di ogni comunità, e la radice ultima della rappresentanza politica), di Mosca e Pareto (la ‘regolarità’ della ‘classe politica’), di Tönnies (la ‘regolarità’ della antitesi Comunità-Società), di Weber (la

⁵⁸ Sul lavoro del Gruppo di Milano, 'in primis', rimando alle parole dello stesso Miglio nelle *Considerazioni retrospettive*, vol. I, pp. LXV e seguenti: vengono ricordati i volumi prodotti a seguito degli studi del Gruppo (intitolati *Verso una nuova Costituzione*) e l'introduzione che egli scrisse a quei volumi che successivamente sarà pubblicata a parte nel testo *Una repubblica migliore per gli italiani*.

‘regolarità’ delle forme ideologiche di legittimazione), e infine di Schmitt (la ‘regolarità’ della contrapposizione ‘amicus-hostis’⁵⁹).

Bianchi si interroga, quindi, sul rapporto tra lo studio di Miglio applicato alle dottrine politiche e alla scienza della politica (l’ambito dei principi e delle teorie), con il realismo politico che egli stesso professava come unica fonte di regolarità determinabili scientificamente (a partire dal metodo induttivo). Miglio impiegava appunto la storia come laboratorio dal quale estrarre le prove (regolarità) che gli consentissero empiricamente di redigere le proprie tesi politologiche. Chiedeva alle discipline scientifiche⁶⁰

“di aiutarlo a smascherare le finzioni e i miti su cui si fondava, a suo giudizio, la cultura politica e istituzionale dell’Occidente, miti e finzioni di cui era necessario liberarsi per analizzare la politica e il potere per quello che erano realmente “⁶¹.

Ecco quindi la funzione politica delle ideologie, fondate su valori (i miti) espressi tramite anti-realtà, quali la libertà, la pace, il progresso, l’uguaglianza, la giustizia. Le colonne sui cui poggiano questi miti moderni sono le finzioni, il cui archetipo è lo Stato, costruzione posta a fondamento della politica contemporanea, che si è dotata addirittura di ‘personalità giuridica’.

Il percorso che ha consentito a Miglio di maturare una così vasta conoscenza delle questioni politiche è inequivocabilmente mostrato dalla collana *Arcana Imperii*, diretta dallo stesso Professore comasco, composta da 35 volumi editi tra il 1983 e il 1995, testi originali o traduzioni di una molteplicità di autori, scelti in base alla loro importanza per la comprensione scientifica di fenomeni e comportamenti politici e per la conoscenza delle loro ‘regolarità’. La ‘summa’ di queste conoscenze e del suo pensiero è presente nella trascrizione delle sue *Lezioni di politica, Storia delle dottrine politiche e Scienza della politica*. Bianchi mette in evidenza la questione della struttura fondamentale dell’aggregazione politica quale necessità esistenziale dell’essere umano, la cui sovrastruttura – l’organizzazione politica – dà luogo ad una obbligazione volta a fornire

⁵⁹ Miglio, *Le categorie del politico* (1972), vol. II, p. 601

⁶⁰ Bianchi invita opportunamente a valutare la poliedricità delle discipline affrontate da Miglio negli scritti che compongono *Le regolarità della politica*.

⁶¹ Bianchi, op. cit., p. 57

la garanzia ai bisogni collettivi. Ecco che si creano due categorie di relazioni interindividuali, quella tra singolo e collettività e quella tra individuo e individuo: la prima assume la dimensione della politica (che lega il destino degli uomini), la seconda del diritto (il contratto-scambio che soddisfa utilitaristicamente i bisogni immediati). Soggetti, obblighi, durata, assumono nei due casi caratteristiche differenti che distinguono le diverse tipologie di obbligazione. Proprio in questo contesto Miglio individua una componente la cui dimensione assume, nel tempo, valori sempre più ampi: l'aiutantato, cioè il ceto intermedio che è soggetto di rendita politica. Si tratta di una intuizione – dotata di ben determinate regolarità – che distingue e caratterizza il pensiero di Miglio rispetto a quello di Carl Schmitt. Per quest'ultimo l'obbligazione politica si radica nella territorialità, per Miglio nella reciprocità di interessi tra detentori del potere (secondo la relazione prevista nell'obbligazione politica) e il proprio séguito. E' l'aiutantato che offre le proprie prestazioni tecniche e costruisce le forme di legittimazione dell'autorità, cioè le ideologie politiche o, meglio ancora secondo il linguaggio di Miglio, le finzioni. Così conclude il capitolo Bianchi:

“La narrazione che copre la realtà del potere finisce così per diventare il suo tratto identificativo, il lato che resta visibile al pubblico e che nasconde quanto vi è da celare”⁶².

Bianchi dedica la seconda parte dello studio all'impegno politico di Miglio. E' molto interessante notare il 'taglio' di questa parte. Non si tratta di una cronologia di eventi, fatti, interventi parlamentari, del Nostro, bensì della declinazione, passo passo, del suo pensiero di scienziato della politica rispetto ad un progetto di modifica istituzionale rivolto al 'caso' italiano⁶³. Il grande nemico del suo pensiero era 'l'assolutismo parlamentare' che doveva essere riequilibrato a favore del 'decisionismo funzionale'. Fu col Gruppo di Milano, e quindi nei primi anni ottanta, che Miglio iniziò una vera e propria opera politica che culminerà con la partecipazione alle legislature parlamentari degli anni novanta. Pensiamo che durante l'attività parlamentare Miglio contribuì all'elaborazione e all'approvazione di importanti modifiche istituzionali operando in

⁶² *ivi*, p. 73

⁶³ Una specie di ripresa del lavoro abbandonato nell'immediato dopoguerra quando la ricostruzione delle istituzioni italiane aveva preso una strada opposta rispetto a quella prospettata, allora, dal giovane Professore della Cattolica di Milano

coerenza con il proprio pensiero: l'elezione diretta dei sindaci, dei presidenti di provincia e l'istituzione della figura del 'Governatore' delle regioni. Proprio il Gruppo di Milano, per primo, aveva studiato e proposto riforme atte a rafforzare sia il ruolo-potere dell'esecutivo che il legame di quest'ultimo con il cittadino-elettore (aut simul stabunt, aut simul cadent, ricorda opportunamente Bianchi). E fu sempre all'inizio degli anni ottanta (nel 1983, per la precisione) che venne inaugurata la collana *Arcana Imperii* che avrebbe introdotto in Italia molte opere di insigni autori nei diversi campi delle scienze sociali e politiche.

Dopo aver chiarito le motivazioni e i punti d'accesso in politica di Miglio (il Gruppo di Milano e l'attività parlamentare), ora Bianchi mette attenzione alla dicotomia migliana tra realismo politico (nel caso italiano il sistema elettivo-rappresentativo) e teoria politica (il 'carisma' come vero fulcro di tutte le forme di potere) ⁶⁴.

Nel sistema elettivo-rappresentativo viene smarrito l'interesse generale a causa del frazionamento delle articolazioni, situazione alla quale, sotto il profilo scientifico, corrisponde la spersonalizzazione del potere e la costruzione delle finzioni. Il richiamo a Max Weber e Carl Schmitt è evidente, e Bianchi vi si sofferma compiutamente, concludendo in questo modo:

“Con il 'decisionismo funzionale', Miglio pensava quindi di recuperare un topos originario del potere, intervenendo nella dialettica che muove dall'originaria fondazione carismatica che gli è propria (personalizzazione) alla sua oggettivazione che segue regolarmente (spersonalizzazione). Agevolando il decisionismo riteneva che si potesse valorizzare la componente più genuina dell'autorità, quella marcatamente politica, che la cultura giuridica tende a rimuovere, per esempio, mediante la nozione di 'ordinamento giuridico'. La lotta contro la natura umana del potere è come una battaglia contro qualcosa che è nell'ordine delle cose: più profittabile – era la conclusione di Miglio – sarebbe il tentativo di cercare le forme costituzionali che consentano al potere di avere il volto umano (...) Per quante sovrastrutture si possano congegnare, il potere consiste sempre nella possibilità e nella capacità di uno, o più uomini, di determinare il comportamento dei propri simili: perché quindi non prenderne atto anche istituzionalmente, rinunciando alle sofisticate finzioni con

⁶⁴ in altri termini dicotomia tra articolazioni del potere e potere stesso.

cui la civiltà occidentale – soprattutto in epoca moderna – ha cercato di mascherare questo elementare dato di fatto? ”⁶⁵

Per Miglio i tempi di questi cambiamenti erano prossimi⁶⁶. Lo Stato moderno come identificato nelle forme hobbesiane ora volgeva al termine per trasformarsi radicalmente. L’insieme composto dalla globalizzazione economica e culturale, dalla fine delle ideologie politiche, dalla bulimia degli Stati, stava per lasciare spazio a nuove forme di aggregazione politica che non avrebbero più avuto una così forte presa sulla società e che sarebbero state fondate sull’utilitarismo. Miglio individua nel federalismo scientifico una di queste nuove forme di aggregazione. Per comprendere meglio il senso di questa affermazione Bianchi riporta il pensiero del Nostro:

“Mi sono convertito al federalismo quando mi sono convinto, a partire dalla distinzione che sta alla base della mia teoria politica, quella tra patto politico e contratto-scambio [...], che le relazioni politiche stanno ormai evolvendo sempre più verso modelli contrattuali e di tipo privatistico, incompatibili con lo Stato accentratore e invece compatibili, dal punto di vista istituzionale, con l’assetto federale, nel quale l’elemento contrattuale è decisivo”⁶⁷.

Pare ci sia contraddizione tra il decisionismo funzionale (interpretato come espressione statalista e positivista) e il federalismo scientifico (liberale e anti-statalista). Eppure Miglio li aveva adottati entrambi. Bianchi dedica opportunamente alcune pagine ad affrontare questa dicotomia. Ritiene che decisionismo e federalismo corrispondano rispettivamente al progetto scientifico e alla struttura politica della nuova aggregazione. Ma il motivo del superamento di questa apparente dicotomia lo trova soprattutto nella differenza tra autoritarismo schmittiano e realismo migliano: mentre Schmitt riteneva intangibili e non intersecabili obbligazione politica e contratto-scambio, Miglio pensava che la contrattualizzazione dei rapporti sorti nell’obbligazione politica vi avesse introdotto caratteristiche proprie del contratto privato. Quindi non potevano esistere altri strumenti di gestione del potere che non fossero legati ai principi del liberalismo neo-

⁶⁵ Bianchi, op. cit., p. 89

⁶⁶ Non dimentichiamo la situazione internazionale degli anni ottanta e novanta del secolo scorso: la caduta del sistema sovietico, la progressiva integrazione europea, lo sviluppo economico asiatico, gli interventi militari internazionali in Iraq.

⁶⁷ Bianchi, op. cit., p. 96, con richiamo a nota 13: G. Miglio, *Uno scienziato politico davanti a se stesso*, in “Rivista di Politica”, n. 3 (2011), p. 218

federalista: il decisionismo funzionale si concretizzava all'interno dell'articolazione di potere federale. Forma di governo e forma di Stato erano da ricostruire scientificamente.

Miglio non si accontentò di una vita di studio e insegnamento, neppure del primo impegno politico nel Gruppo di Milano, neanche della partecipazione attiva dei lavori parlamentari sulle riforme. Bianchi ricorda infatti il lavoro ultimato nel 1995 che riguardava la Fondazione Bruno Salvadori⁶⁸ nel quale veniva presentato un modello di Costituzione federale che escludeva si operasse tramite atti d'imperio come nello Stato unitario, bensì secondo il sistema del contratto e quindi col diretto consenso delle popolazioni. Si trattava dell'estremo tentativo di porre fine alla più grande finzione costruita dalle articolazioni del potere, quella della spersonalizzazione, e quindi dell'idea che la sovranità si posi sull'ordinamento anziché sull'obbligazione.

Attorno a questi assunti Bianchi formula le proprie conclusioni. A Miglio piacque impegnarsi nel 'caso italiano' proprio perché nella storia post-bellica era quello che aveva manifestato in maniera più evidente i fenomeni della spersonalizzazione e delle maschere della politica. Furono le paure maturate dopo l'esperienza della dittatura fascista a far sì che fosse forgiato un sistema politico il più possibile impersonale, massimamente soggetto all'assemblearismo parlamentare. L'uscita da questa situazione, per Miglio, avveniva secondo il processo storico che stava riportando la politica dalla supremazia dell'obbligazione a quella del contratto-scambio e, quindi, alla fine dello Stato moderno: questo si concretizzava nel federalismo. Ma, a parere di Bianchi, in questa analisi vi era un punto debole, cioè quello di non considerare la complessità che aveva assunto lo Stato moderno che coinvolgeva, oramai, buona parte delle caratteristiche che contraddistinguevano sia l'obbligazione politica che il contratto-scambio. Significative le ultime e conclusive parole di Bianchi quando ricorda che lo stesso Miglio si riteneva "costruttore di cattedrali" che però avrebbero dovuto essere completate dalle generazioni successive.

Concludo l'analisi di *Dare un volto al potere* ricordando la stesura dell'interessante appendice che riguarda il rapporto e la corrispondenza intercorsi tra Miglio e Schmitt. I

⁶⁸ Fondazione titolata allo storico leader dell'Union Valdôtaine (1942-1980)

due non si conobbero mai di persona ma l'ammirazione reciproca fu massima. Bianchi mette in luce l'importanza che il pensiero del tedesco ebbe per la Scienza della politica, per l'elaborazione delle teorie migliane e il grande contributo offerto da parte dell'equipe guidata da Miglio con la traduzione de *Le categorie del politico*.

2 RIVISTA DI POLITICA n.3/2011

Gianfranco Miglio.

L'ordine bipolare come forma di ordine internazionale

Collana diretta da Alessandro Campi

“(…) La nostra intenzione è discutere e analizzare la realtà della politica – i suoi presupposti fondamentali e le sue forme storiche di manifestazione, le sue strutture concettuali e le sue molteplici relazioni con le altre sfere dell’agire umano – senza mai rinunciare alla libertà di critica. E senza mai dimenticare che se alla politica non si può rinunciare è perché essa è l’unico strumento – per quanto imperfetto – di cui gli uomini dispongono per realizzare le loro (non sempre nobili) aspirazioni e per cambiare il mondo nel quale vivono.”

Così Alessandro Campi conclude la pagina di presentazione della rivista pubblicata trimestralmente a partire dall’anno 2010 dalla Rubbettino ⁶⁹.

Altrettanto dei *Discorsi parlamentari* e di molte altre opere, la pubblicazione n. 3 del 2011 ha voluto rendere testimonianza del pensiero di Miglio nel decennale della scomparsa. Riporto di seguito l’elenco completo dei contributi portati nella rivista scegliendo poi solo tre brani per trarre spunti interessanti ai fini della tesi in discussione e soffermandomi sugli appunti critici che vengono mossi alle teorie migliane.

Dopo la PRESENTAZIONE scritta da Alessandro Campi e Stefano Bruno Galli, troviamo un dossier di undici titoli focalizzati sui diversi aspetti del pensiero e dell’azione di Miglio, un archivio con la riproduzione di un testo scritto direttamente dallo stesso e una sua intervista:

DOSSIER MIGLIO

- *Miglio, una nota biografica (e qualche consiglio di lettura)*, di Alessandro Campi

⁶⁹ Campi, *Rivista di politica*, <<http://www.store.rubbettinoeditore.it/riviste/rivista-di-politica.html>> (ultima consultazione 2 marzo 2017). Alessandro Campi è Professore associato di Storia delle dottrine politiche nell’Università di Perugia, autore, tra l’altro, di *Schmitt, Freund, Miglio. Figure e temi del realismo politico europeo*.

- *Arcana imperii. La ricerca sul 'politico' di Gianfranco Miglio*, di Damiano Palano
- *La concezione politologica di Gianfranco Miglio nelle Lezioni di Scienza della Politica*, di Alessandro Vitale

- *Miglio costituzionalista*, di Fulco Lanchester

- *La politica e le relazioni internazionali nella concezione scientifica di Gianfranco Miglio*, di Alessandro Vitale

- *Con Schmitt, oltre Schmitt. Miglio e il rischio del 'politico'*, di Riccardo Cavallo

- *Dare un volto al potere. Il "decisionismo funzionale" di Gianfranco Miglio*, di Davide Gianluca Bianchi

- *Miglio, scienziato del federalismo*, di Stefano Bruno Galli

- *Gianfranco Miglio e la Padania*, di Roberto Marraccini

- *Il federalismo tra radici naturalistiche e nuove tecnologie dell'informazione*, di Chiara Maria Battistoni

- *Un ricordo di Gianfranco Miglio*, di Marcello Staglieno

ARCHIVIO MIGLIO

- *L'equilibrio bipolare come forma di ordine internazionale*, di Gianfranco Miglio

- *Uno scienziato politico davanti a se stesso. Colloquio con Gianfranco Miglio*, di Alessandro Campi, Alessandro Vitale

La lettura dei titoli e la competenza scientifica degli autori sono un chiaro esempio dei molti e diversi punti di accesso al complesso pensiero del Nostro.

Arcana imperii. La ricerca sul 'politico' di Gianfranco Miglio

Damiano Palano (Professore ordinario di Filosofia politica presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore a Milano) discute la teoria dell'obbligazione politica elaborata da Miglio. Mi interessano alcune parti della conclusione. Ritengo che dentro la struttura dell'obbligazione politica si nasconda una contraddizione teorica rilevante, pur senza che questa sia un problema insolubile. Si tratta della concezione 'forte' o 'assoluta' della politica (che nei momenti di eccezione, rottura e ricostruzione dei sistemi, si pone agli antipodi di qualsiasi interesse utilitaristico o di tipo privatistico e gode della partecipazione espressiva da parte dei seguaci) contrapposta alla politica 'minima'

(legata alla rendita, alla distribuzione clientelare dell'aiutantato, all'amministrazione ordinaria). Quindi, per Miglio, nell'alveo dell'unica obbligazione politica ci sarebbero due logiche di comportamento diverse, se non opposte. Palano offre questa soluzione: se diamo per assodato questo dualismo tra politica 'assoluta' e politica 'minima' ciò significa che la clientela e l'aiutantato si trovino in uno spazio intermedio tra obbligazione politica e contratto-scambio. Tra séguito e capo politico esiste una relazione che presenta elementi sia di obbedienza/comando che elementi contrattualistici riferentisi all'interesse privatistico delle parti. Questo punto di vista può permettere di riesaminare la distinzione di Miglio tra politica e amministrazione tramite un accostamento funzionale meno rigido ed impermeabile.

La concezione politologica di Gianfranco Miglio nelle Lezioni di Scienza della Politica

Alessandro Vitale (Professore aggregato di Analisi della politica estera presso l'Università degli studi di Milano) è stato il curatore delle *Lezioni di Scienza della politica*. Ricorda che Miglio avrebbe voluto rielaborare parte di quelle lezioni in un lavoro successivo, ancora più approfondito, e che sarebbe stato titolato *Lezioni di politica pura*. Non vi riuscì a seguito degli impegni assunti nel Gruppo di Milano e, successivamente, nell'agone politico, ma Vitale traccia le linee di quel progetto che avrebbe rappresentato una ricchezza di argomentazioni ancor più sorprendenti di quanto elaborato fino ad allora. Nel terzo paragrafo del proprio contributo, Vitale affronta la questione della presunta contraddittorietà interna alla concezione politica migliana consistente nelle due opposte caratteristiche che attribuirebbe al politico: da un lato, nel rapporto di obbligazione politica, le componenti irrazionali e indeterminate (sottomissione, atemporalità), dall'altro l'intersezione contrattualistica di stampo economicistico che avverrebbe luogo tra detentore del potere e il suo séguito. Dopo una attenta analisi (condotta anche con argomentazioni di carattere neurologico in relazione al comportamento umano) Vitale scardina le critiche di incompatibilità tra le due componenti dimostrando che il rapporto di fedeltà non deve per forza essere unidirezionale e può consentire la reciprocità nello scambio protezione/benefici materiali. Anche nell'apogeo delle tensioni legate all'obbligazione politica, cioè la guerra, il fenomeno coesivo, istintuale, irrazionale che questo evento produce si contempera con elementi assolutamente razionali, come il bottino, la sottomissione,

l'imposizione di tributi. Miglio quindi era assolutamente consapevole dell'ambiguità e della doppia natura del 'politico' e pur senza inserire questi aspetti nel determinismo positivista psicologico li considerava espressione del realismo politico. Infatti esiste una continua interazione tra le due componenti: esternamente, quindi nei rapporti politici, tra fedeltà e compenso, interiormente, quindi nella mente umana, tra le strutture della corteccia cerebrale preposte a determinare i comportamenti irrazionali rispetto a quelli razionali.

Con Schmitt, oltre Schmitt. Miglio e il rischio del 'politico'

Riccardo Cavallo (Professore associato di Filosofia del diritto presso l'Università di Catania) si interroga sugli esiti del legame scientifico tra il pensiero politico-giuridico di Carl Schmitt e le nuove direzioni di ricerca e le acquisizioni scientifiche assunte da Miglio. Cavallo è particolarmente critico tanto sul lavoro interpretativo svolto sul pensatore tedesco quanto sulla obiettività delle traduzioni dei suoi testi politici. Per quanto riguarda il primo aspetto non condivide che venga quasi saltato a piè pari il problema del coinvolgimento intellettuale di Schmitt con il regime e l'ideologia nazionalsocialista. Per il secondo accusa l'equipe di Miglio di aver espunto dai testi tradotti le parti politicamente più orientate e compromettenti. Cavallo circostanzia le sue osservazioni portando esempi e contraddizioni originate dalle diverse posizioni assunte da Schmitt, nel tempo, oscillanti tra la condivisione dei principi costituzionali, politici, sociali nati a Weimar, e un successivo orientamento favorevole all'incardinamento politico-istituzionale dell'epoca nazista. Anche Miglio sarebbe caduto nell'errore delle rivisitazioni giustificazioniste del pensiero di Schmitt. Se lo studioso comasco ebbe il grande merito di affrancare il pensatore tedesco dalle sue contraddizioni mettendo in risalto il valore delle categorie del politico, non seppe veramente abbandonare i modelli schmittiani della conflittualità amico-nemico. Secondo Cavallo gli mancò la capacità di individuare un modello unitario alternativo: vero è che nello scritto *Oltre Schmitt* iniziò questo percorso sciogliendo il legame tra politica e ordinamento giuridico, ma lo fece in maniera contraddittoria non riuscendo resistere alla tentazione di volgersi indietro, verso Schmitt, piuttosto che percorrere la strada opposta.

CONCLUSIONI

Le analisi prospettate finora nella prima e nella seconda parte della tesi possono dare luogo ad alcuni legittimi interrogativi a proposito dell'oggetto di questo studio, la fenomenologia del potere in Gianfranco Miglio. La prima domanda riguarda l'ermeneutica del termine fenomenologia in relazione ai procedimenti induttivi adottati da Miglio. La seconda – sostanzialmente i dubbi presentati da Riccardo Cavallo nel testo citato – la difficile conciliazione alterità-intersezione tra obbligazione politica e contratto-scambio.

Vengo alla prima questione. Miglio in più occasioni ha ribadito l'univocità della obbligazione politica quale fonte di potere nelle relazioni pubbliche. Possiamo pensare ad un quadro elettrico composto da diverse parti, destinate a rifornire e coordinare la rete, al quale giunge, però, un unico flusso di energia, che, nel nostro caso, è il potere. La domanda è se possiamo arrivare a conoscerne la fenomenologia partendo dalle regolarità per via induttiva (nell'esempio: troviamo la corrente nelle prese elettriche), senza postulati assoluti e aprioristici che contraddicono il procedimento stesso. La risposta non solo è affermativa ma rappresenta anche il cuore stesso del pensiero di Miglio in ordine al potere: infatti egli non mette mai in discussione la scientificità teoretica weberiana dei tipi di potere, o la concezione triadica di Mosca e Pareto (anzi!) o le categorie del politico di Schmitt. Gli interessi e il metodo induttivo di Miglio si rivolgono proprio a ricercare le regolarità dentro le quali il potere si manifesta, quindi la sua fenomenologia. Come ho già ricordato nella prima parte, Miglio studia il potere nelle articolazioni in cui questo si organizza. Se il rapporto di obbligazione politica è senza limiti temporali ciò non significa che sia immutabile, anzi esiste un vero e proprio "arco di senescenza"⁷⁰ di questo rapporto: esso si mantiene sempre quale fondamento del potere ma muta in sintesi diverse.

Così scrive Miglio:

⁷⁰ Miglio, *Lezioni di politica*, vol. 2, p. 204

“I poteri pubblici (come l’obbligazione politica) sono sempre esistiti: ma il loro ordinamento, la loro forma e dislocazione, hanno continuato a variare nel tempo e nello spazio (e nessuna prova scientifica esiste che autorizza a credere nella fine di un tale perenne mutare)”⁷¹.

La seconda questione è più complessa. Riguarda da un lato il rapporto tra politica e ordinamento giuridico, dall’altro tra obbligazione politica e contratto-scambio. Riprendo in considerazione i dubbi esposti da Riccardo Cavallo nell’articolo citato e pubblicato nella *Rivista di politica*: l’Autore intende mettere in discussione il pensiero di Miglio in ordine al progressivo fenomeno storico della risoluzione della politica nel diritto, che avrebbe oramai condotto alla fine dello Stato moderno, e per aver tracciato una frontiera immaginaria tra politica e diritto che consisterebbe nella distinzione tra obbligazione politica e contratto-scambio. E, continua, la contraddizione sarebbe radicata nel tentativo di elevare il ‘politico’ come elemento posto alla base di tutte le cose umane salvo poi condizionarlo al calcolo utilitaristico proprio del privato. Cavallo la definisce “apologia contrattualistica”. Queste affermazioni hanno rilievo ai fini della ricerca in corso e costringono opportunamente ad un chiarimento sul significato del termine ‘potere’ prima di affrontare la declinazione delle sue manifestazioni secondo il pensiero di Miglio. In questa tesi ho voluto evitare di trattare le teorie generali sul potere, che avrebbero ingigantito a dismisura il lavoro e smarrito il tema di specifico interesse. L’unica riflessione che mi pare ora opportuna è invece quella che riguarda le due diverse matrici che filosofi e sociologi ci hanno fornito in epoca moderna fino ad oggi: potere come soluzione di un patto (a partire da Hobbes) o potere come controllo dei mezzi economici (a partire da Marx)⁷². Nel primo caso è legittimo considerare il dualismo tra le obbligazioni (pubblica e privata), nel secondo caso vi è la ‘reductio ad unum’. Mi sembra che questa alterità sia l’origine dei legittimi dubbi di Cavallo ma che Miglio risolve spiegando che antagonismo e oscillazione del rapporto tra obbligazione e contratto-scambio sono la causa delle trasformazioni dei sistemi politici. E’ evidente quindi che trattare della fenomenologia del potere secondo Gianfranco Miglio significa rimanere nell’alveo di queste ‘contraddizioni’ intese come alterità conflittuali non

⁷¹ Miglio, *Il ruolo del partito nella trasformazione del tipo di ordinamento politico vigente (1966)*, vol. I, p. 541

⁷² Ho citato Hobbes e Marx senza voler costringerli a primogeniture che andrebbero discusse, ma è indubbio che spettano a loro i meriti delle prime opere redatte con criteri scientifici.

semplici da risolvere (pubblico-privato; sistema pattizio-sistema giuridico; potere-articolazioni).

E' importantissimo il merito di Miglio per aver sollevato in maniera originale, ed affrontato scientificamente, tre questioni: la pluralità delle articolazioni del potere, la loro conflittualità, le finzioni che adottano.

L'obbligazione politica assume connotati così indeterminati da consentire la pluralità delle articolazioni del potere che scaturisce da essa stessa. Ma è una situazione 'necessaria' in quanto l'uomo ha deciso di adottarla per salvaguardare collegialmente e indefinitamente la propria esistenza. Mano a mano che la società umana evolve ha bisogno di strumenti sempre più affinati per garantire l'efficacia di questa obbligazione. Lo strumento moderno per eccellenza è lo Stato, ma in passato le articolazioni erano altre. Miglio in diverse occasioni ha voluto trascurare in maniera abbastanza netta il problema della trascendenza e delle religioni, anche se, a mio avviso, questa terza obbligazione andrebbe discussa e approfondita. Comunque sia, lo Stato, pur con le dimensioni ipertrofiche che ha saputo assumere, non è certo l'unica articolazione esistente. Pensiamo al potere costituente e a come viene realizzato nelle diverse società; alle organizzazioni internazionali o alle comunità sovrastatali; alle organizzazioni collettive di qualsiasi genere, dai partiti alle 'lobbies' economiche e sindacali; ma pensiamo anche, e qui mi soffermo un po', alle burocrazie. Ho volutamente usato il termine plurale perché Miglio studia compiutamente questo tema, tanto per quanto riguarda la burocrazia intesa secondo il termine classico di amministrazione della cosa pubblica, quanto come il termine più generale di 'aiutamento', cioè quella formidabile categoria di persone che, a livello pubblico quanto a livello privato, supporta i detentori del potere. Le ultime pagine delle *Lezioni di Scienza della politica* sono fenomenali perché da un lato concludono un percorso scientifico ineccepibile, dall'altro sembrano una vera e propria dichiarazione di guerra alla degenerazione dei rapporti all'interno dell'obbligazione politica. La ramificazione delle rendite politiche in ogni dove, e il ritorno di fedeltà dei beneficiari nei confronti degli erogatori, ha creato una vera e

propria nuova articolazione di potere dalle dimensioni gigantesche. Non pensiamo solamente alla burocrazia in senso stretto, magari quella dei ‘grand commis’ di Stato, ma a tutto l’agglomerato di ruoli e funzioni che pervade qualsiasi, anche minima, struttura pubblica o para-pubblica. Sbaglia chi dice che in queste osservazioni Miglio si concentra troppo sul caso italiano. Entra in gioco il processo che attraverso lo Stato vuole ridurre la politica a contratto e annullare il confine che sembra separare l’eterna naturalità dei rapporti politici dalla storica forma di organizzazione del potere. Miglio non ha potuto vederlo compiuto in prima persona ma le sue fosche previsioni sono state abbondantemente superate, ad esempio, con il trasferimento di poteri istituzionali e legislativi dagli Stati membri all’Unione Europea di cui hanno tratto beneficio le classi amministrativo-burocratiche più che i vertici carismatici della piramide che disegna la struttura del rapporto nell’obbligazione politica.

Una breve osservazione sulla conflittualità: secondo Miglio è frutto del generale sistema elettivo-rappresentativo. Nasce dal tentativo borghese di privatizzare la politica (trasformandola in contratto e rappresentanza) e la corrispondente reazione di mantenerla pubblica con il ‘dovere’ civico di partecipare al voto (e il suffragio universale). Nel momento in cui tutti (Miglio parla proprio di invenzione ideologica) devono partecipare in prima persona all’azione politica – anche solo col voto – si creano situazioni di interessenza tra cittadini ed articolazioni che vanno ben oltre al puro sistema di aiutantato e che l’invenzione di Burke sul divieto di mandato imperativo non ha comunque lenito.

Abbiamo quindi il potere e le sue articolazioni. Leggendo lo schema riportato in Appendice sull’obbligazione politica vediamo che la caratteristica generale di interesse comune della collettività comporta da un lato conflittualità (la nota *b* rinvia, infatti, ad un approfondimento della struttura del rapporto nel capitolo dedicato alla categoria del ‘politico’) e dall’altro, nel tempo, il superamento di una partecipazione puramente etica a favore di un coinvolgimento interessato a percepire vantaggi tangibili anche se non predefiniti. E’ a questo punto che sorge l’esigenza da parte delle articolazioni di potere di assumere delle vesti ideali, che, apparentemente, rifuggano dalla competizione amico-nemico: in poche parole quelle che Miglio definisce le finzioni. Il potere deve

spoliticizzarsi, assumere tutte le ‘coperture’ necessarie per acquietare gli individui. Quale interpretazione dare a questo fenomeno?

Queste le dure parole di Schmitt:

“Oramai conosciamo la legge segreta di questo vocabolario e sappiamo che oggi la guerra più terribile può essere condotta in nome della pace, l’oppressione più terrificante solo in nome della libertà e la disumanità più abietta solo in nome dell’umanità”⁷³,

o quelle di Miglio:

Perché allora gli uomini continuano a rincorrere, ad accettare ideologie con questi contenuti se appare chiaro, dall'esperienza storica, che la struttura fondamentale dell'obbligazione politica rimane sempre la stessa e che fatta una rivoluzione con la bandiera e con le insegne della fine dell'autorità e del potere o della liberazione degli uomini, in realtà si ricostituiscono gli stessi rapporti? Come insegna a distesa l'esperienza storica, le strutture dell'obbligazione politica che abbiamo analizzato, rimangono sempre le stesse. Perché allora fare sempre un giuoco del genere, se mai nulla cambia? La verità non è che mai nulla cambia. Ancora una volta tutto il processo conoscitivo serve, ma essenzialmente all'individuo, al vero soggetto di conoscenza e di esistenza. Allora ecco che quando avviene un mutamento politico, non cambia la struttura, ma cambiano le posizioni individuali. Avvenuta una rivoluzione, coloro che detenevano il potere l'hanno perso, hanno magari anche perso la vita, hanno certamente perso status, condizioni, vantaggi via dicendo, mentre altri è passato dalla posizione di seguace a quella di aiutante o dalla posizione di aiutante a quella capo politico: cioè sono cambiate le posizioni individuali, che sono quelle che contano, per le quali facciamo conoscenza, facciamo politica stabiliamo rapporti interindividuali, cioè esistiamo. Esistere vuol dire soddisfare l'individuo, il soggetto, che è il solo soggetto di conoscenza. Allora ecco che il giuoco dell'ideologia nella politica è il giuoco per variare le posizioni individuali. Tanto più è valida una classe politica quanto più riesce a nascondere (spersonalizzandoli) i suoi componenti e a trascinare le moltitudini facendole guardare all'ideologia, all'utopia, al progetto sul quale si convogliano tutte le forze. Ed è qui che le 'anti realtà' e le 'finzioni' operano. Tanto più efficace sarà una classe politica quanto più riuscirà a polarizzare l'attenzione dei seguaci su questi obiettivi, facendo sì che non si

⁷³ Schmitt, *Le categorie del politico*, p.182

accorgano che in realtà stanno seguendo altri loro simili, i quali hanno una posizione di potere su di loro e molti più vantaggi di quanti loro non abbiano”⁷⁴.

Quindi per Miglio la finzione è la più efficace manifestazione del potere. Pare una contraddizione in termini, certo, ma è stata scientificamente dimostrata dal politologo di cui ho seguito le tracce in questo studio. Da parte mia offro solo il modesto contributo di aver supposto una relazione tra finzioni e democrazia, cioè una progressiva strutturazione e dilatazione del fenomeno di mascheramento delle articolazioni del potere in corrispondenza ad una sempre più diffusa, consapevole e interessata partecipazione degli individui alla politica. Penso che in quest’ottica assuma un’altra luce il lavoro di Miglio come politico: togliere le maschere al potere e avvicinare vertice e base dell’obbligazione politica, detentori del potere e cittadini, allo scopo di tornare a dare consistenza – o anche ricostruire – i legami che li uniscono.

⁷⁴ Miglio, *Lezioni di politica*, vol. 2, p. 436

APPENDICI

A1 – Cronologia essenziale su Gianfranco Miglio

- 1918 L'11 gennaio nasce a Como
- 1940 Si laurea in Giurisprudenza all'Università Cattolica di Milano
- 1942 Pubblica i primi saggi dando il via ad una lunga serie di scritti
- 1945 Partecipa a movimenti federalisti; scrive su *Il Cisalpino*
- 1948 Docente di Storia delle dottrine politiche
- 1956 Professore ordinario di Storia delle dottrine politiche
- 1959 Preside della Facoltà di Scienze politiche
- 1979 Fonda e dirige le pubblicazioni della collana *Arcana Imperii*
- 1980 Costituisce il Gruppo di Milano
- 1983 Primo progetto di modifica costituzionale: la “Grande riforma”
- 1989 Professore fuori ruolo di Politica internazionale
- 1990 Incontro con il leader della Lega lombarda Umberto Bossi
- 1992 Eletto senatore; cessa di far parte dell'Ateneo milanese nel 1993
- 1993 Impegno nella Lega: al Congresso di Assago illustra il *decalogo*
- 1994 Rieletto senatore, manca la nomina a Ministro, rompe con la Lega Nord
- 1995 Propone il manifesto dell'Unione federalista
- 1996 Eletto senatore per la terza volta
- 2000 Pubblica l'ultimo testo, *L'asino di buridano*, suo testamento spirituale
- 2001 Il 10 agosto muore nella sua abitazione di Como

A2 – Gianfranco Miglio, scienziato impolitico

Giovanni Di Capua

Premessa dell'estensore della tesi.

Scandire in via esclusivamente cronologica la vita di Gianfranco Miglio mi sembrava riduttivo. Questa tesi è certo dedicata ad uno specifico aspetto del pensiero del Professore comasco ma introdurre qualche pur breve memoria della sua vita, andando un po' al di là dell'aridità delle date, mi sembrava opportuno. Per questo motivo aggiungo un breve sunto tratto dal testo di Giovanni Di Capua (giornalista, Presidente dell'Istituto per la storia della democrazia repubblicana) che l'Autore definisce "prima biografia ragionata e attentamente documentata di Gianfranco Miglio" scritta cinque anni dopo la sua morte. Non è un'opera pienamente condivisibile, vi sono diversi spunti personali e opinabili, e, oltre tutto, mancano i momenti più importanti dello studioso Miglio, e quindi l'intenso percorso accademico e la vasta produzione scientifica; ma lo introduce correttamente nella realtà politica italiana alla quale, nel bene e nel male e con maggiore o minore intensità, Miglio ha sempre partecipato. Presa con queste 'pinze' la biografia che segue può comunque fornire un utile contributo per conoscere la caratteristica più evidente di Miglio: la coerenza. Professore, studioso, politico, non erano momenti impermeabili tra loro, né quando li esercitava simultaneamente né in tempi diversi, anche se a distanza di decenni l'uno dall'altro. I suoi laboratori potevano essere il tavolo di studio, la lezione all'università, la relazione ad un convegno, la pubblicazione di un pamphlet. Ma in nessuna occasione il taglio del suo pensiero poteva essere 'ammorbido' dalle circostanze. Figuriamoci, quindi, come doveva essere accolto dal 'sistema' dei partiti, della burocrazia, dei fruitori dell'assistenzialismo di Stato, quando ne denunciava gli eccessi o, peggio ancora, quando proponeva drastici rimedi al 'caso' italiano! Il fine, però, non era quello di parteggiare per l'una o l'altra forza in campo, l'unico suo obiettivo politico era quello di rendere trasparente l'obbligazione che lega i soggetti all'interno di una comunità civile in modo che ciascuno assuma le proprie responsabilità alla luce del sole.

Seguirò il testo di Di Capua percorrendone i 18 capitoli.

1. Le sette fasi dell'esperienza migliana

La prima fase vede il giovane Miglio fattivamente partecipe della Democrazia Cristiana impegnato nell'organizzazione dei corsi di formazione politica del partito scudocrociato. La seconda, ventennale, va dal 1959 sino a tutti gli anni settanta: Miglio non era molto amato dai capi democristiani, era anche piuttosto isolato all'interno dell'Università Cattolica e, in effetti, fu l'epoca in cui si dedicò quasi esclusivamente all'insegnamento e agli studi. Così arriviamo alla terza fase: all'inizio degli anni ottanta rompe col 'potere costituito' fondando il Gruppo di Milano i cui studi vennero ad interessare uno dei più importanti artefici della politica italiana dell'epoca, Bettino Craxi. Scrive Di Capua: "si sentì come un potenziale Richelieu di un futuribile socialismo imperiale craxiano". Ma il pragmatismo del leader socialista fece presto venir meno questo 'feeling' cosicché nel 1984 possiamo datare l'inizio della quinta fase che dura fino al 1988: tornò a concentrarsi sugli studi (iniziando le pubblicazioni della collana *Arcana Imperii*) affiancando ai temi classici di scienza della politica le questioni istituzionali e i progetti di riforma della Costituzione italiana. La sesta fase riguarda il periodo in cui divenne "ideologo della Lega" (definizione che mai gli piacque), quindi tra 1988 e 1994, fino a quando Miglio, divenuto Senatore nel 1992, rompe col Movimento di Umberto Bossi. Allora, nella settima ed ultima fase, si dedicò con estrema libertà concettuale alla politica e al lavoro parlamentare con l'obiettivo di pervenire ad una Italia organizzata secondo la struttura federale.

2. La formazione giovanile

Eravamo negli anni del fascismo. Gli stimoli intellettuali del giovane Miglio provenivano dal naturalismo appreso nella biblioteca del nonno, dalla forte presenza culturale del pensiero gentiliano, dallo storicismo crociano che era rifugio intellettuale di chi si affrancava dal fascismo. Entrò quindi all'università durante i massimi fasti della dittatura di Mussolini e della conseguente omologazione di gran parte della società italiana. Per sua stessa ammissione sentì in quei momenti di dover stare dalla parte minoritaria, di chi si opponeva al potere, e così accantonò le convinzioni nazionaliste avvicinandosi alle posizioni controcorrente antifasciste. Si iscrisse a Giurisprudenza

presso l'Università Cattolica di Milano trovando nei docenti gli spunti originali che avrebbero caratterizzato per sempre il suo processo di studio: l'astrazione concettuale e il metodo analitico. Il prosieguo tragico delle vicende belliche (per problemi di udito era stato esentato dal servizio militare) lo rafforzarono nell'idea della necessità di una profonda innovazione del Paese, a partire dagli ordinamenti istituzionali.

3. Gli studi universitari

All'Università Cattolica conobbe e frequentò due grandi maestri: Alessandro Passerin d'Entrèves (cattolico-liberale, docente di Storia delle dottrine politiche, noto anche nelle università inglesi e americane) e Giorgio Balladore Pallieri (uno dei principali studiosi italiani del diritto, docente di diritto internazionale). Grazie al loro insegnamento fu portato a rivolgere i propri interessi verso filosofi come Ernst Troeltsch e Friederich Meinecke o giuristi come Carl Schmitt. La sua tesi di laurea riguardò *Le origini ed i primi sviluppi delle dottrine giuridiche internazionali pubbliche nell'età moderna*. Nell'occasione della stesura iniziò uno straordinario sistema di schedatura dei testi estremamente funzionale che proseguì per tutta la vita creando un archivio che gli fu estremamente utile in ogni occasione. In quel momento scoprì l'originalità del pensiero di Max Weber, tanto che, divenuto insegnante, indicò i due fondamentali testi weberiani *La scienza come professione* e *La politica come professione* come una sorta di 'breviario laico' che ogni suo studente avrebbe dovuto consultare quotidianamente.

4. Una vita alla Cattolica

A 22 anni, nel 1940, Miglio si laureò in Giurisprudenza diventando, l'anno successivo, assistente volontario alla cattedra di Storia delle dottrine politiche. In quei primi anni di insegnamento pubblicò un testo che rappresentò per sempre la filigrana del suo pensiero politico: *La crisi dell'universalismo politico medievale e la formazione ideologica del particolarismo statale moderno*. Vi discuteva degli strumenti che avrebbero consentito il superamento della crisi che aveva condotto dall'universalismo al particolarismo individuandoli nella strutturazione federalistica della società politica universale. In attesa dei tempi canonici per assumere la libera docenza, Padre Agostino Gemelli,

fondatore e rettore della Cattolica, gli affidò il compito di contribuire all'organizzazione della Facoltà di Scienze politiche. Negli anni difficili della guerra, grazie alle relazioni accademiche, cominciò ad approfondire la questione del federalismo alla luce del modello svizzero e secondo le prospettive espresse da Carlo Cattaneo a metà '800. Alla fine della guerra scrisse alcuni articoli per *Il Cisalpino, settimanale federalista nazionale*, dando il via al peculiare percorso di proposta sulle riforme delle istituzioni italiane che lo avrebbe contraddistinto per tutta la vita. In questo contesto Miglio tornò a tempo pieno agli studi e all'insegnamento in qualità, finalmente, di docente titolare di cattedra.

5. L'impegno nella DC per l'ente regione

Ciò non significò che Miglio rinunciò ad esprimersi pubblicamente sui temi che più gli erano congeniali, e quindi sui rapporti tra politica ed istituzioni e sulle principali questioni sul tappeto: in primo luogo il riassetto post-bellico e l'integrazione europea. Riprese a scrivere, questa volta per *Il Popolo* nell'edizione milanese del quotidiano democristiano. Anche questo confine gli sembrò ben presto angusto e così decise di riavvicinarsi alla Democrazia Cristiana lariana. Per la prima volta, ad inizio 1948, il suo nome apparve nel congresso provinciale pre-elettorale della DC di Como, tra l'altro in qualità di firmatario della mozione finale approvata dal consesso. Comunque il suo ruolo rimase quello del 'professore' senza mai ambire a ruoli di rappresentanza nel partito o nelle istituzioni: nel primo dopoguerra partecipò come relatore ai percorsi di studio e formazione dei quadri dirigenti DC e alle commissioni dedicate ai *Problemi dell'autonomia regionale e la formazione della futura Regione Lombardia*.

6. In difesa dello Stato democratico.

Tra gli anni 1949 e 1954 Miglio partecipò attivamente all'attività politica della DC comasca. Il tema dei temi era la riorganizzazione dello Stato e la partecipazione al dibattito su centralismo e regionalismo, dove assunse, si può ben immaginare, netta posizione a favore di questa seconda ipotesi. La Costituzione aveva lasciato sul tappeto

il processo di organizzazione regionale e Miglio spronava la politica verso il suo completamento. Ma erano anni dove altre grandi questioni prendevano la mano dei Governi, del Parlamento e dell'opinione pubblica: la ricostruzione, la contrapposizione tra DC e PCI, l'Alleanza atlantica, gli albori della guerra fredda. Intanto Miglio era divenuto membro del comitato provinciale della DC comasca e direttore del settimanale *La vita del popolo*. Comprese che la neonata democrazia italiana doveva essere preservata, che la Costituzione entrata in vigore il 1° gennaio 1948 doveva essere completata, che fosse necessaria una legge elettorale funzionale ad uno Stato democratico: insomma che la libertà politica dovesse essere continuamente conquistata e mai data come definitivamente acquisita. Invece le contrapposizioni tra cattolici (nelle varie anime: di destra, democristiani, liberali), tra socialisti e comunisti (anche a proposito della famosa legge elettorale 'truffa') portarono allo scontro totale nelle elezioni politiche del 1953.

7. Gli anni della militanza democristiana

L'anno 1953, la cui importanza non fu immediatamente compresa dai contemporanei, fu un periodo di svolta: nel mese di maggio morì il leader sovietico Stalin e iniziarono i primi concreti passi di De Gasperi, Adenauer e Schuman che porteranno, il 25 marzo 1957, ai Trattati di Roma che istituirono la Comunità economica europea. Ma in Italia gli equilibri politici erano in profonda trasformazione, l'epoca degasperiana volgeva al termine, la conflittualità interna alla DC esplodeva nelle correnti: così Miglio, piano piano, abbandonò l'impegno nella stampa e nella DC comasca. Molti anni dopo egli stesso chiarì le motivazioni di questo suo ritiro dalla vita politica: abusi, sete di denaro pubblico, parassitismo burocratico, lo condussero al disprezzo del ceto politico. Alla fine degli anni Cinquanta il suo nome scomparve dalla cronaca politica. Dedicò il suo tempo esclusivamente agli studi e all'attività accademica anche se, all'interno della Cattolica di Milano, non trovava grandi interessi culturali e accademici per la Scienza della politica. Intanto l'Italia stava cambiando pelle, da paese agricolo diveniva industriale, i rapporti sociali e politici si trasformavano in maniera radicale.

8. Sui cattolici italiani dell'Ottocento (ma non solo)

Nel 1956 Miglio vinse il concorso di docente straordinario di Storia delle dottrine politiche. Furono, gli anni in cui si dedicò allo studio della Scienza dell'amministrazione e in cui diede vita all'Istituto per la scienza dell'amministrazione pubblica (Isap) che fu un vero e proprio laboratorio in un campo che, in Italia, non era mai stato coltivato. Si accorse ben presto che si trattava tutt'altro di una scienza asettica e pura ma che era legata a precisi presupposti valutativi. Per queste vie modo maturò la tesi della irriducibilità reciproca tra Stato e Società e la contrapposizione tra patto politico e contratto-scambio. Nell'occasione del centenario dell'unità d'Italia si vennero a preparare vari ordini di celebrazioni, tra le quali anche quelle dello studio della partecipazione dei liberali e dei cattolici al processo unitario. Miglio, incaricato dalla sua università di indagare alcune specificità sull'argomento, mise in luce le forzature dello Stato unitario ottocentesco e le responsabilità che nella costruzione italiano-sabauda ebbero le forze cattoliche. Miglio riteneva che i cattolici dell'Ottocento avessero favorito la fusione di due realtà distinte e non conciliabili, Stato e Società, creando le condizioni nefaste per cui la seconda avrebbe fagocitato il primo e quindi condotto nella sfera privata la tutela delle basilari ragioni di convivenza dell'essere umano. La prima conseguenza di questo atteggiamento si manifestava nell'incapacità di cogliere il vero legame tra cittadino ed organizzazioni pubbliche, traslandolo sul versante delle antitesi papato-stato anziché in quello della migliore efficienza delle istituzioni. Altra conseguenza fu l'aver creato un'antitesi elitaria tra due borghesie, quella cattolica e quella laica. Miglio ammoniva i cattolici del Novecento affinché facessero autocritica, liberandosi dai vincoli ideologici che impedivano ancora, ad un secolo dall'unità, di pensare allo Stato in maniera pragmatica, aconfessionale, efficiente.

9. Libertà di sbagliare

Oramai l'Italia era un paese moderno, ma molto diverso da quello che si aspettava Miglio. L'epoca dei grandi ideali era terminata, a De Gasperi erano succeduti Fanfani e Moro. Il pragmatismo politico imponeva che si dovesse consolidare la situazione con le strutture istituzionali esistenti indipendentemente dalla insanabile conflittualità. Così

Miglio decise di dedicarsi alle *Lezioni di politica pura* e alla formazione attraverso l'*Istituto per la scienza dell'amministrazione* e la *Fondazione italiana per la storia amministrativa* di una classe dirigente attrezzata e dotata dei propri metodi d'indagine e lavoro. Neppure questo fu un percorso semplice. Le resistenze dei boiardi di Stato e la concezione 'piemontizzata' della burocrazia non erano facilmente penetrabili con la forza di due centri di ricerca e studio di matrice privata. I materiali editi furono qualitativamente eccelsi ma la scarsa sintonia tra amministratori pubblici e responsabili politici ne vanificò gli effetti pratici. Fu una completa rottura tra Miglio e il potere costituito. Nella sua prolusione all'inaugurazione dell'anno accademico 1964-1965 attaccò con forza la classe dirigente italiana mettendone addirittura in discussione la legittimazione in ordine alla rappresentanza. Le posizioni di Miglio erano divenute di carattere politico, avevano ben travalicato i confini dell'indagine scientifica: già da metà anni Sessanta denunciava la centralità del cittadino e la strutturazione clientelare della cosa pubblica prendendosi di ritorno accuse di superficialità e qualunquismo. Più avanti nel tempo riconobbe che in alcune occasioni compì l'errore di abbandonare la rigosità scientifica e volle porvi rimedio riportandosi sul campo delle proposte – estendendone di precise e circostanziate – anziché su quello della polemica.

10. I dissensi sul ruolo dei partiti

Miglio continuò a partecipare ai lavori della Democrazia Cristiana tanto che venne invitato a tenere una relazione ad un convegno in Lombardia nel settembre del 1965 alla presenza del Segretario nazionale Mariano Rumor. In quell'occasione mise in luce le questioni storiche del processo di rappresentatività denunciando la deriva verso la quale la rappresentanza stava scivolando: si trattava del tramonto del mito della effettiva manifestazione della volontà popolare e della dimensione assunta dalla forza degli apparati. Il sistema elettivo-rappresentativo altro non era che un rito tramite il quale frazioni di classe politica si alternavano al potere. Le scelte e le decisioni non procedevano dal basso verso l'alto, come avrebbe dovuto essere, ma nella direzione inversa. Possiamo immaginare le reazioni che provocarono tali asserzioni: qualcuno si spinse a qualche velata accusa di pulsioni totalitariste. Invece il senso delle sue parole era ben diverso. Bisognava riattivare i circuiti democratici, allinearsi con i centri

decisionali locali e regionali rifuggendo dall'impianto centralista che caratterizzava la prospettiva democristiana. Fu un dibattito di grande spessore al quale parteciparono esponenti di spicco del partito, come Francesco Alberoni, Piero Bassetti, Sergio Cotta, Franco Bassanini, Luigi Granelli, Ciriaco De Mita. I temi furono ripresi in un altro convegno, a Trieste nel maggio del 1966, dove Miglio approfondì le questioni del rapporto tra partiti e Stato e mise in luce la progressiva sostituzione dei primi a discapito del secondo. Le cause erano le consorzierie amministrative e la trasformazione dei partiti in puri strumenti di governo, la creazione di un vero e proprio Stato nello Stato. Anche in questa occasione si manifestarono profondi dissensi nei confronti del pensiero migliano, ma il Professore comasco non arretrò di certo dalle sue posizioni, rivendicando il diritto dello scienziato di proporre innovazioni, anche radicali, alla luce dello studio delle esperienze empiriche e dell'evoluzione storica. I politici, al contrario, si esercitavano solamente nella ricerca di una maggiore funzionalità del sistema vigente, senza considerare la vetustà e l'inefficienza delle strutture politiche e istituzionali. Ovviamente questi diversi punti di vista conducevano ad una progressiva incomunicabilità tra scienziati ed operatori della politica.

11. L'eterno scontro tra politici e politologi

Alla fine degli anni Sessanta esplosero nuove contestazioni, tanto nell'occidente democratico quanto nei regimi comunisti. Il fenomeno coinvolse profondamente il mondo universitario e Miglio ne rimase confuso. Era uno studioso e un docente che mai avrebbe messo in discussione le istituzioni universitarie e com'era sua abitudine cercò di comprendere i trambusti del presente indagando sulle origini storiche del sistema. Produsse un saggio intitolato *La trasformazione della università e l'iniziativa 'privata'* che, come suo solito, spogliava di ogni fonte ideologica e congiunturale l'oggetto di studio. La contestazione studentesca lo spinse, in compagnia di docenti del calibro di Giuseppe Maranini e col supporto di politologi come Beniamino Andreatta e Giovanni Sartori, ad attuare una profonda riforma della Facoltà di Scienze politiche. Fu in questo momento che Miglio accese l'attenzione del mondo accademico e politico per le opere di Carl Schmitt, affrancandolo dal marchio di aver contribuito all'ascesa al potere di Hitler. Ma fu anche il momento in cui si staccò completamente dal partito della

Democrazia Cristiana alla quale, comunque, non era più iscritto da diverso tempo. Aveva superato i cinquant'anni, godeva di prestigio e stima quanto di malcelate ostilità, aveva un'esperienza e un'ampiezza di studi che dovevano essere messi a frutto. Fra non poche difficoltà nel 1972 riuscì a far pubblicare *Le categorie del 'politico'* (la raccolta di saggi di teoria politica del giurista tedesco) cogliendo l'occasione per rafforzare le proprie convinzioni tanto sul rapporto tra obbligazione politica e contratto-scambio, quanto sulla perenne instabilità dell'ordinamento politico pluralistico. Anche in questo caso si attirò le invettive di coloro che consideravano pedissequamente positivista l'evoluzione degli aggregati politici e che ritenevano acquisite e intangibili le conquiste democratiche del sistema elettivo-rappresentativo. Nel 1975, su *Il Giornale* di Montanelli, Miglio contestava la Costituzione italiana a causa del corto circuito che aveva provocato tra legittimazione del potere ed erogazione delle rendite politiche, la cui contestualizzazione aveva sottratto al mercato gran parte delle relazioni economiche. Riteneva che il Titolo V della Carta fosse un residuo della visione ottocentesca della società politica e amministrativa, osservava che il recente completamento costituzionale, riguardante le regioni, non avrebbe portato i benefici sperati perché le loro dimensioni non rispondevano alle esigenze contemporanee e ripetevano nel loro alveo tutti i vizi dello Stato centrale. Così sollevò la questione padana ma anche, contemporaneamente, l'opportunità che altre aree del paese assumessero dimensioni macro-regionali. Ancora una volta le idee di Miglio sollevarono un vespaio di reazioni che coinvolsero politica, industria, clero, media, tutti preoccupati che la rivisitazione territoriale che egli proponeva nascondesse o fosse prodromo del separatismo. Miglio cominciò ad essere isolato, i quotidiani nazionali che prima gli concedevano volentieri spazio ora si ritirarono. Intanto la situazione politica italiana si andava polarizzando in uno scontro aperto tra le due forze maggiori, DC e PCI. La fine del boom economico, le crisi petrolifere, gli atti terroristici che culminarono con il rapimento e l'assassinio di Aldo Moro, misero la politica all'angolo. Era terminata l'epoca del compromesso generatasi nel dopoguerra, le alleanze politiche e nuovi leader si proponevano a guidare il Paese. Fu l'occasione per la politologia di proporsi pubblicamente in maniera nuova, anticipando di un decennio la delegittimazione della classe politica che avrebbe avuto luogo con l'azione della Magistratura. Entrarono in parlamento alcuni politologi con l'intento di riformare lo Stato, la Costituzione, le leggi elettorali, la struttura dei partiti.

La Democrazia Cristiana fu costretta, per la prima volta dal 1945, a cedere la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

12. Costituzionalismo e decisionismo

La fine degli anni settanta e la crisi del sistema politico italiano rappresentarono per Miglio l'occasione di tornare sui temi costituzionali. Egli individuava, infatti, uno stretto legame tra il consociativismo che diede vita alla Costituzione e quello che stava paralizzando il Paese. A suo avviso bisognava interrompere il cortocircuito sospendendo il sistema elettivo-rappresentativo, cioè liberare il governo dai lacci del consenso universalistico che impedivano l'efficienza della gestione pubblica e soffocavano le iniziative private. Questa situazione metteva in luce il fenomeno dell'intersezione fra l'area dei rapporti privati (contratto-scambio) e quella dei rapporti politici (obbligazione politica). In un convegno tenuto a Como nel novembre del 1978 Miglio declinò gli aspetti concreti di questa oscillazione che erano la mancanza della funzione garantista della Corte costituzionale, il ruolo politico assunto dal sindacato, la forma anonima e mascherata dell'esercizio dell'autorità. A cavallo tra gli anni Settanta e Ottanta la classe politica italiana non aveva risolto i nodi della crisi di rappresentatività legata ai recenti cambiamenti sociali ed economici. Le ripetute elezioni anticipate facevano da sfondo ai dibattiti sulle soluzioni da adottare. Un'importante testata editoriale, *L'Espresso*, interpellò Miglio al fine di pubblicare il pensiero di un esponente autorevole sul tema delle riforme necessarie, anche alla luce della rilettura del pensiero di Carl Schmitt che aveva oramai coinvolto un'ampia platea di studiosi. Si avvertiva un forte parallelismo tra le instabilità della Repubblica di Weimar e quelle della Repubblica italiana. Artefice della prima, Schmitt ne era stato anche forte censore una volta che le criticità si erano manifestate in maniera dirompente. Infatti, a compimento delle analisi svolte dallo studioso tedesco, emerse la questione del 'decisionismo giuridico'. Era lo strumento che il realismo schmittiano poneva alla base di un efficiente processo di governo. Ma l'equazione "Schmitt = totalitarismo", che permaneva nonostante tutto, non permise di superare gli argini messi a difesa del sistema costituzionale vigente. Il progetto di riforme posto sul tappeto rimase a livello di dibattito pubblico senza ancorarsi ad un preciso disegno legislativo.

13. Cresce l'esigenza di una nuova costituzione

Nel 1980 Miglio costituisce il Gruppo di Milano, una squadra di specialisti che iniziò a lavorare sull'ipotesi di una radicale innovazione della Costituzione. Ma la situazione politica italiana invece di stabilizzarsi continuava a degenerare. Il percorso degli studiosi di Scienza della politica e quello dei partiti correvano strade opposte e inconciliabili. Negli anni Ottanta si succedettero i governi Cossiga, Forlani, Spadolini, Fanfani, Craxi, ancora Fanfani, Gorla, De Mita; la segreteria della DC era saldamente in mano di Ciriaco De Mita, quella del PCI di Enrico Berlinguer, quella del PSI di Bettino Craxi. Con le indagini che riguardavano la loggia P2 emersero le torbide vicende legate al sottobosco politico-burocratico che coinvolgeva tutto il sistema pubblico. Miglio continuava imperterrito per la sua strada. E' del settembre 1981 la sua relazione su *Genesi e trasformazione del termine-concetto 'Stato'* elaborata proprio per mettere in campo una forte provocazione culturale e politica nel marasma di quegli anni. Miglio osservava e declinava scientificamente ed oggettivamente il processo secondo il quale si stava tornando ad istituzioni tipiche dell'Antico regime, dove il contratto stava prendendo il posto della legge. In maniera latente, con formule nuove come 'pluralismo', si stava ricostituendo lo stato per ceti. Anche in questa occasione le polemiche furono fortissime. Miglio partiva da queste analisi per trovare regole e procedure utili ad incanalare le nuove forze emergenti, mentre i suoi detrattori lo accusavano, al contrario, di volerle razionalizzare e codificare. Fu il momento in cui il mondo cattolico italiano ritenne di scendere in campo a fronte di una situazione pubblico-istituzionale difficilmente sostenibile. L'Università cattolica di Milano decise di convenire a Pescara, nel settembre del 1981, la propria ampia componente di riferimento per affrontare unita i temi delle riforme. Ciò dimostrava che Miglio e il Gruppo di Milano non erano più tra i pochi studiosi fermamente convinti della necessità di discutere di Stato e istituzioni. Ma questa disponibilità sortì effetti addirittura opposti a quelli auspicati: il mondo cattolico universitario si erse a difesa intransigente dello 'status quo' e, nonostante le condivisioni di facciata, in quell'occasione cominciarono effettivamente ad incrinarsi i rapporti tra docenti cattolici e politici. La DC allora scelse di guardare alle proposte che venivano dalle altre forze politiche piuttosto che a quelle interpretate dalla propria élite accademica. Però così pagò uno scotto non di poco conto:

la componente cattolica italiana era ancora massicciamente funzionale ed organica alla struttura e all'elettorato del partito scudocrociato e avrebbe reagito a questo tentativo di affrancamento. Miglio, da parte sua, subì ancor di più l'ostracismo dei reggitori della Cattolica.

14. Le discusse proposte del Gruppo di Milano

E' probabile che le vicende conseguenti all'imponente 'kermesse' di Pescara abbiano notevolmente influito sulla decisione di Miglio di distaccarsi dal mondo politico cattolico e dalla DC. Il Gruppo di Milano, costituito per l'elaborazione di proposte per la riforma costituzionale, si tenne allora lontano da pressioni sia politiche che ecclesiastiche. Oggetto di analisi erano i capisaldi costituzionali: Capo dello Stato, Magistratura, Governo, Parlamento. Il risultato dei lavori fu pubblicato nel 1983 in due volumi intitolati *Verso una nuova costituzione*. Nel medesimo anno ebbero luogo le elezioni politiche dove i partiti maggiori (DC e PCI) arretrarono a favore delle formazioni minori e il governo che ne uscì fu guidato da Craxi. Pareva una legislatura costituente e le forze politiche si impegnarono in tale senso, anche presentando una serie di mozioni per la formazione di una Commissione bicamerale per le riforme. Così il 14 aprile 1983 nacque la Commissione Bozzi costituita a tale scopo. Sul tappeto c'erano molte proposte tra le quali quelle elaborate dal Gruppo di Milano. L'équipe di Miglio, come accennato, affrontò diverse questioni. Prevedeva due Camere politiche, un'Assemblea legislativa di 300 membri preposta al controllo del Governo e un Senato di 100 membri con competenza sulle Autonomie locali. Inoltre istituiva un Consiglio dell'economia con facoltà consultive. Il Capo del governo avrebbe dovuto essere eletto direttamente dai cittadini secondo un modello elettorale a doppio turno allo scopo di sottrarlo agli eccessivi condizionamenti dei partiti. Ministri e Premier erano incompatibili con la carica di parlamentare. Al fine di rimediare all'annoso male del ricorso ad elezioni anticipate il Gruppo di Milano stabiliva due condizioni concomitanti: la mozione di sfiducia costruttiva e l'automatico scioglimento dell'Assemblea. Il Presidente della Repubblica sarebbe stato eletto dalle tre Camere previste nella nuova costituzione (Assemblea legislativa, Senato delle regioni, Consiglio dell'economia) e avrebbe avuto il compito di supremo custode della Costituzione. Lo scopo del progetto

di riforma costituzionale del Gruppo di Milano era quello di favorire il rafforzamento del potere del Primo ministro e dell'azione di governo.

15. L'esperienza dell'Apri

A seguito dei lavori del Gruppo di Milano, nel 1983 venne organizzata una *Alleanza per la riforma delle istituzioni* (Apri), composta da studiosi di ogni area politica alla quale aderì anche Miglio. Era un'organizzazione priva di peso all'interno del Parlamento che cercava comunque di porre in discussione a livello politico le proposte elaborate dal Gruppo. Il più forte oppositore a questa linea di riforme fu il PCI che le interpretò come un progetto autocratico ed aristocratico. Inutili furono i chiarimenti del Professore lariano che cercò di spiegare la scientificità dei profili di intervento riformatore proposti, che non intaccavano minimamente i principi esposti nella Prima parte della Costituzione per modificare, invece, la sola Parte seconda. Insomma la nuova struttura istituzionale avrebbe assunto una valenza organizzativa estranea a qualsiasi possibile afflato ideologico. Tra i membri della Commissione Bozzi, parlamentare del PCI, c'era Augusto Barbera che risultava anche tra i collaboratori del Gruppo di Milano. E' evidente che il confronto raggiungeva oramai il proprio apice. Al centro vi era il problema della governabilità e le male cause della specificità italiana che dovevano essere sanate. Ma in quale direzione? Si doveva affrontare il percorso della ristrutturazione del processo decisionale o quello della modifica degli strumenti di rappresentanza politica? Fu il PSI di Craxi che valutò positivamente le proposte di Miglio. Vi individuava il compimento della laicizzazione delle istituzioni repubblicane e l'autonomia del potere del Governo. Secondo Miglio la questione non risiedeva nella rappresentatività proporzionale delle Camere, che doveva essere mantenuta, e quindi non pensava che un sistema elettorale maggioritario basato su collegi uninominali fosse il modo opportuno per garantire la governabilità. Riteneva piuttosto che bisognasse da un lato sollevare il Governo dal soffocante e clientelare controllo del Parlamento, dall'altro legare indissolubilmente la permanenza in carica di entrambi. Nel 1984 in un convegno a Padova Miglio prese atto della difficoltà di far passare questo messaggio ai partiti che, evidentemente, vedevano in questo approccio la fine delle proprie possibilità di interdizione sul potere. Infatti la Commissione Bozzi stava andando verso la

conclusione dei propri lavori senza che ci fosse accordo tra i partiti per portare nella discussione legislativa le proposte elaborate e la IX legislatura andava chiudendosi anticipatamente nel 1987. Visto che l'Apri si era data il medesimo ordine temporale della stessa legislatura, anche l'Alleanza per le riforme terminò la propria attività.

16. Riconoscimento e critiche a De Mita

Quegli anni, però, videro un evento politico importante che dimostrava, se ce ne fosse stato bisogno, la completa asincronia tra la politica conservatrice e la società. Il 9 giugno 1985 gli italiani furono chiamati a votare al referendum per l'abrogazione della legge che prevedeva un taglio dei punti della scala mobile e il risultato, anche in termini di partecipazione, fu importante: vinsero i contrari con uno scarto di 3 milioni di voti. Fu un successo del Governo Craxi che vide messo alla prova, per la prima volta, l'inedito asse che legava direttamente l'Esecutivo al consenso popolare. Qualche settimana dopo vi fu il cambio della guardia al Quirinale: cessava dalla carica Sandro Pertini il cui atteggiamento personale e politico aveva attirato il rispetto e l'ammirazione di tutto il Paese. Nel timore di una lenta emarginazione, la DC di Ciriaco De Mita forzò la mano per tornare al vertice dello Stato facendo eleggere alla massima carica Francesco Cossiga, probabilmente nella convinzione di calmierare le spinte innovatrici e riformiste. Cossiga poi non si dimostrò affatto un Presidente remissivo. Ma non lo era neppure Miglio che non spostava di un millimetro i suoi obiettivi. Accantonato momentaneamente il progetto costituzionale rivolse attenzione alla riforma degli Enti locali, in particolar modo all'elezione diretta delle cariche di Sindaco, Presidente di Provincia e Regione. Le Autonomie avrebbero dovuto diventare campo di battaglia di un cambiamento più generale. Il Gruppo di Milano non era più in attività e il Professore comasco assunse in sé la grande mole di lavoro, accademico e pubblicistico, che lo vedeva impegnato anche all'estero. Fu il momento in cui Miglio si avvicinò alla Lega lombarda di Umberto Bossi. Il suo radicamento territoriale unito all'esasperazione anti-riformista dello Stato centrale, gli consentirono di cogliere questa nuova opportunità, non tanto nell'adesione ad un partito nuovo quanto nel dare voce al retroterra di lavoratori ed imprenditori che ambivano ad una rappresentatività e ad una organizzazione istituzionale diversa, meno verticistica, meno dipendente dai partiti

tradizionali. Continuava invece immutata la 'querelle' nei confronti della intransigenza democristiana verso le riforme. Correva la X legislatura (1987-1992): De Mita, segretario della Dc e per poco più di un anno anche Presidente del Consiglio, era fortemente contrario ad un governo presidenziale per il rafforzamento dell'Esecutivo e ad una limitazione dei poteri di controllo e interdittivi del Parlamento. Intanto Miglio nel 1989 aveva cessato (per raggiunti limiti di età) l'incarico di Preside della facoltà di Scienze politiche e poteva restare all'università solamente come professore fuori ruolo. Si stavano profilando delle scelte radicali: dedicarsi completamente allo studio o entrare direttamente nella mischia politica.

17. Miglio e la Lega

Miglio aveva superato i settant'anni, dei quali cinquanta dedicati all'insegnamento universitario. Nel Paese la situazione economica non migliorava, il debito pubblico era fuori controllo, la politica era paralizzata. Inoltre era appena crollato il muro di Berlino e si prospettavano relazioni internazionali inesplorate da lunghissimo tempo. Nelle elezioni amministrative del 1990 la Lega lombarda era divenuta nella regione il secondo partito col 19% dei consensi. Miglio intervenne nel dibattito politico sostenendo la necessità urgente di una terza repubblica. La prima era stata quella partorita dai costituenti, la seconda quella fagocitata dai partiti e nella quale l'Italia si trovava ancora. Nel settembre del 1990 Miglio pubblicò la sua importante ricerca intitolata *Una costituzione per i prossimi trent'anni. Intervista sulla Terza repubblica*. Si trattava di una rielaborazione organica del lavoro del Gruppo di Milano integrato con gli studi più recenti. Intanto si erano già creati i primi contatti col leader della Lega Bossi col quale aveva condiviso il progetto di riforma delle istituzioni in senso federale. Si sa che la personalità di Miglio era di notevole carisma e scarso accomodamento, cosicché a questa 'alleanza' volle dettare alcune condizioni (che lui definì i 'sette comandamenti') volte ad organizzare la vita politica leghista preparandola allo scontro frontale con il potere vigente. Volle, in quel momento, non assumere nessun incarico istituzionale ma avere un ruolo esclusivo di consigliere, un rapporto collaterale che gli consentisse di esprimere al massimo regime le sue teorie politologiche ed istituzionali. Giunsero così il 1992 e le elezioni politiche: Miglio ora fu candidato ed eletto nel collegio senatoriale di

Como nelle liste leghiste ma in qualità di indipendente. Ovviamente fece parte della nuova commissione bicamerale per le riforme costituzionali questa volta presieduta da De Mita. Al congresso di Assago del 1993 Bossi fece approvare il ‘decalogo federalista di Miglio’ per una costituzione federale provvisoria, dando il via, così, ad una fase nuova, quella della ricerca del consenso anche nei confronti di altre forze politiche. Per prima si presentava la nascente Forza Italia di Berlusconi, ma all’orizzonte vi erano anche i pattisti di Mario Segni e i radicali di Marco Pannella. Forse per questo l’idillio con la Lega mostrava così presto le prime crepe. Le elezioni anticipate del 1994 videro il successo dell’alleanza Bossi-Berlusconi e Miglio venne rieletto in Senato. Il Professore lariano ovviamente ambiva a rivestire il ruolo di Ministro delle riforme ma il leader leghista gli preferì Francesco Speroni provocando la rottura con quello che tutti, al tempo, definivano ormai esplicitamente ‘ideologo della Lega’⁷⁵.

18. Un federalismo irrealizzato

Le turbolenze politiche italiane non cessarono affatto. Infatti anche la XII legislatura durò solo 2 anni (1994-1996). Miglio era indubbiamente sconfortato: dopo il credito che aveva concesso a Craxi e alla Grande Riforma riteneva che ora anche la battaglia federalista che aveva condotto con la Lega fosse stata abbandonata. Dopo aver meditato su un possibile ritiro decise invece di presentarsi alla guida di una nuova formazione politica che desse vita all’unione di forze federaliste in vista delle successive scadenze elettorali: si chiamò Unione federalista. Le sue ricette erano, come sempre, estremamente lucide e pragmatiche: eliminare il consociativismo e favorire l’alternanza di governo. Ribadì la necessità della ristrutturazione istituzionale sulla base di macro-regioni e la netta separazione tra potere di governo e rappresentanza, salvaguardando la legittimità delle istituzioni nel momento del ricorso al corpo elettorale. Sostenne ancora la necessità di una fiscalità direttamente gestita dal livello di governo corrispondente (sussidiarietà). Fu l’epoca in cui Miglio passava da un’intervista all’altra, a nord come a

⁷⁵ Questo è uno dei diversi punti controversi nella biografia di Di Capua. L’Autore aveva già ricordato che il Presidente della Repubblica Oscar Luigi Scalfaro, nella legislatura precedente, aveva cercato, senza successo, di interdire la partecipazione di Miglio alla Commissione per le riforme guidata da De Mita. Ora altre fonti sostengono che questo secondo veto sia sempre dovuto al medesimo Presidente della Repubblica al quale, com’è noto, spetta la nomina dei Ministri anche se la proposta è formulata dal Presidente del Consiglio. Il rimprovero di Miglio a Bossi fu quello di essersi arreso a questo ‘diktat’.


sud, e abbandonando le strette vesti dello scienziato aveva indossato quelle del politico vero e proprio. Nel dicembre del 1995 costituì il Partito federale ma le elezioni del 1996 non diedero l'esito sperato anche se lui fu eletto per la terza volta in Senato nella lista del Polo della Libertà: si affermò la sinistra di Prodi e questo lo portò ad un breve riavvicinamento con Bossi. Nel 1997 venne creata un'altra Commissione per le riforme costituzionali guidata da Massimo D'Alema alla quale partecipò, ancora con grande fervore, lo stesso Miglio. Ma l'anno successivo vennero meno le condizioni politiche perché la commissione proseguisse i suoi lavori. Sarà il Parlamento nelle sedute ordinarie ad intraprendere e approvare una consistente riforma del Titolo V della Costituzione che entrerà in vigore nel 2001 con il consenso acquisito nel referendum confermativo. Ma intanto Miglio ebbe dei gravi problemi di salute, nel 2000 lo colse un ictus che gli impedì di proseguire nelle sue attività. Morì l'anno successivo all'età di 83 anni.

Miglio non sbagliava i propri giudizi storici sulla formazione dell'Italia unitaria. Riteneva che lo Stato-Nazione sette-ottocentesco non avesse più ragione di esistere. Per questo auspicava uno stato federale che facesse entrare l'Italia nella modernità, nel multinazionalismo, nella globalizzazione economica accrescendo il valore del contrattualismo privato e diminuendo centralismo e assistenzialismo. Leggeva la realtà senza ipocrisie ma si scontrò con la forza auto-conservatrice dei partiti. Tutto questo non toglie nulla al suo spessore come scienziato della politica e al valore complessivo di un pensiero politico elevatissimo e meritevole di rispetto.

A3 – Tabella “Obbligazione politica”

da: Gianfranco Miglio, *Lezioni di politica*, vol 2. *Scienza della politica*, p. 184

TAB. 1. *Obbligazione politica e obbligazione 'contratto-scambio', irriducibili l'una all'altra, si differenziano sotto tutti i profili: schema riassuntivo^a*

Obbligazione politica	Obbligazione contratto-scambio
1. OGGETTO	
<ul style="list-style-type: none"> • È imprecisato (cambiale in bianco) • È ricerca di una garanzia sul futuro 	<ul style="list-style-type: none"> • Non può essere generico, bensì specifico • Un contratto funziona tanto meglio, quanto meglio è precisato l'oggetto dello scambio
2. SOGGETTI	
<ul style="list-style-type: none"> • Il più possibile (il numero fa «contare» un'aggregazione politica) • Irresponsabilità <p><i>È impossibile applicare il principio di responsabilità alle relazioni politiche. Fino a che punto arriva il dovere del capo politico, che deve difendere un'aggregazione?</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Il meno possibile (l'ideale è la presenza di solo due soggetti) • Responsabilità <p><i>Pacta sunt servanda: la responsabilità è subito evidente.</i></p>
3. LIMITI	
<ul style="list-style-type: none"> • Esclusività <p><i>L'obbligazione politica ha un limite funzionale superiore e inferiore.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Non esclusività <p><i>Il 'contratto-scambio' si può estendere ovunque ci siano individui.</i></p>
4. CONTENUTO STRUTTURALE	
<ul style="list-style-type: none"> • Fedeltà (i seguaci devono stare con il capo, ed il capo con i seguaci, sempre) 	<ul style="list-style-type: none"> • Contratto
5. TEMPO	
<ul style="list-style-type: none"> • Assenza di limite temporale (a causa dell'oggetto dell'obbligazione politica) <p><i>In politica l'eterno è essenziale, è strutturale all'obbligazione politica.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Limite temporale <p><i>Il contratto è tanto più funzionale, quanto più è immediato.</i></p>
6. STRUTTURA DEL RAPPORTO^b	
<ul style="list-style-type: none"> • Obbligazione «in vertice» <div style="text-align: center; margin-top: 10px;"> <p>Capo politico</p>  </div>	<ul style="list-style-type: none"> • Interindividualità, reversibilità <div style="text-align: center; margin-top: 10px;"> <p>A ↔ B</p> </div>

^a Schema originale, come riportato da Stefano Talamini.

^b La struttura del rapporto viene approfondita nei capitoli successivi, in particolare nel capitolo dedicato alle categorie del 'politico'.

A4 – *La soluzione di un problema elegante*

da: Gianfranco Miglio, *Le regolarità della politica*, II, 21. *La soluzione di un problema elegante – A proposito del pluralismo in Santi Romano* (1975); pp. 603 e seguenti

in: Plures *Le dottrine politiche di oggi e l'insegnamento di Santi Romano* [Atti del convegno tenuto in Milano il 25-26 ottobre 1975], Milano (Giuffrè) 1977, 215-217 (col titolo: *La soluzione di un problema elegante*)

Penso anch'io – e l'ho scritto da qualche parte – che Santi Romano sia il maggior giurista italiano di questo secolo. E sono egualmente d'accordo sulla conclusione proposta da Bobbio: che cioè egli fosse «un 'pluralista' moderato ed un 'monista' relativo». L'accetto, questa definizione, perché sono convinto che, muovendo proprio da essa, sia possibile rendere meno oscuro il senso dei transiti, attualmente in corso, dalla concezione tradizionale dello Stato ad una invece 'pluralistica'.

Romano aveva constatato che lo Stato moderno è soltanto uno degli ordinamenti giuridici storicamente possibili, e che esso pertanto coesiste con altre organizzazioni normative. Osservo, per inciso, di non essere molto convinto che una concezione genuinamente pluralistica possa essere riferita a qualcosa di diverso dagli 'ordinamenti', dai 'sistemi organizzati' (e quindi dall'«istituzione» come la intende Romano): forse perché sospetto che, a spingere a fondo il concetto di 'organizzazione' si arriva alla 'decisione' (intesa nel senso più lato) e non alla «règle de droit».

Ma Bobbio ha ragione quando rileva che Romano non è affatto disposto a sostenere una accezione pluralistica integrale: per lui lo Stato (moderno), anche se largamente esautorato, rimane pur sempre un «primus inter pares»; anzi: «istituzione delle istituzioni», con ciò adombrandosi l'idea di un ordinamento che in qualche modo legittima e condiziona gli altri.

Qualcosa del genere è successa anche a Carl Schmitt quando, accertato che lo Stato (moderno) è soltanto una delle manifestazioni della 'politicalità', ha trovato difficoltà a considerare la sua autodissoluzione – cioè la guerra civile – come un fenomeno politicamente del tutto 'normale'. Ho già scritto che, con queste esitazioni, la grande scuola giuridica occidentale paga il prezzo della sua derivazione storica. Tuttavia, se si accettasse di lasciare l'analisi a questo livello di 'prudente equilibrio', diventerebbero scarse le speranze di risolvere l'elegante problema da cui ho preso le mosse; problema il quale potrebbe essere così formulato: quale differenza passa fra un sistema 'monistico' (per esempio il 'sistema Stato moderno') e un sistema genuinamente 'pluralistico' (per

esempio: l'ordinamento 'd'antico regime', oppure quello verso cui, probabilmente, siamo avviati)?

La risposta più facile è anche la più 'falsificabile': non si può infatti rispondere (come verrebbe naturale) affermando che i centri di potere non condizionati (sovrani) sono uno solo nel 'sistema Stato moderno', e più di uno nei sistemi appunto 'pluralistici': perché l'esperienza storica e l'analisi della struttura dell'obbligazione politica, insegnano che quest'ultima, quando è effettuale, è sempre esclusiva. Nessuno può, per coerenza logica, riconoscere a più di un titolare (classe politica) il «monopolio della forza legittima».

Io penso infatti che se si vuole (come si deve) approfondire la famosa definizione weberiana, l'accento va posto sul «monopolio»; è il fatto del «monopolio» che genera la «legittimità» (almeno nel momento dell'acquisizione del potere: poi, radicata la credenza della legittimità, il rapporto in genere si inverte; ma senza «monopolio» non v'è mai forza «legittima»).

Queste proposizioni sono tanto vere, che quando due gruppi di potere pretendono egualmente il «monopolio della forza legittima» – e quindi contendono per stabilire la sovranità dell'uno sull'altro – chi li segue non può stare o con l'uno o con l'altro. I sistemi politici sono tutti 'monistici'.

E' dunque necessario tentar di trovare in altro modo la soluzione del nostro problema: e precisamente introducendo nel modello una variabile temporale.

Se si esamina, nella sua realtà storica, un sistema politico qualsiasi, si nota che, accanto all'obbligazione politica effettuale (dominante, in possesso del famoso «monopolio»), esistono i residui in dissoluzione di obbligazioni superate, ed i prodromi in sviluppo di possibili obbligazioni future. Spesso questi prodromi si esauriscono prima ancora di diventare un'alternativa concreta, o rimangono a lungo meramente potenziali.

E' proprio una tale situazione che genera l'illusione, per così dire 'ottica', di un 'pluralismo' in realtà inesistente, anzi strutturalmente impossibile.

Ma, sempre sul piano storico, la stabilità dell'obbligazione decisiva può variare in modo notevole dal punto di vista cronologico. In altri termini ci sono età – e sistemi – in cui il centro del potere decisivo è sempre lo stesso (indipendentemente dalla rapidità di ricambio, anche conflittuale, dei gruppi che lo controllano); ed età – e sistemi – in cui invece il «monopolio della forza legittima» tende a trasferirsi da un'istituzione ad

un'altra, con il mutare di base dell'obbligazione politica 'decisiva' (effettuale), cioè della vera sintesi politica.

Ecco perché propongo di definire i regimi 'pluralistici' come sistemi caratterizzati, non da una molteplicità di centri politici 'sovrani' concorrenti, ma da una relativamente alta mobilità nel tempo dell'obbligazione politica decisiva.

Alla luce di una tale definizione – e cioè con il ricorso alla variabile temporale – il modello romaniano perde il carattere imbarazzante di scappatoia pragmatica (o, peggio, di mascherata contraddizione logica), e si spiega perché un titolare del «monopolio della forza legittima» (di cui lo 'Stato moderno' è soltanto una variante storica) ci sia sempre: appunto come 'istituzione sovrana', legittimante ogni altra istituzione.

Naturalmente, a questo punto, sorge però un altro interrogativo: qual è la 'natura' delle obbligazioni (e delle comunità istituzionali) pre-politiche e post-politiche (per non dire: para-politiche)? Ma per affrontare questo nuovo affascinante problema, bisognerebbe mettere in causa il cosmo stesso in cui si muovono sia i 'pluralisti' che gli 'istituzionalisti', ed affrancare l'obbligazione politica, nonché dall'«ordinamento», addirittura dal 'diritto': una via, questa, che Santi Romano, 'giurista' fin nel midollo delle ossa, probabilmente non avrebbe mai accettato di battere.

A5 – Oltre Schmitt

da: Gianfranco Miglio, *Le regolarità della politica*, II, 30. *Oltre Schmitt* (1980); pp. 751 e seguenti
in: Plures *La politica oltre lo Stato: Carl Schmitt* [Atti del convegno organizzato nell'università di Padova il 22-23 aprile 1980 dalla Sezione veneta dell'Istituto Gramsci], Venezia (Arsenale Cooperativa editrice) 1981, 41-47

E' tesi fondamentale di Carl Schmitt che la storia dello 'Stato moderno' sia scandita da una drammatica successione di 'neutralizzazioni', le quali, non appena compiute, sprigionano una sempre più intensa conflittualità.

Costituendosi come quella organizzazione del potere che riesce a svuotare di significato politico le dispute teologiche e che, in virtù di una nuova definizione dell'obbligazione politica, pone termine ai conflitti civili-confessionali, lo Stato moderno, sin dal suo primo inizio, appare come struttura di neutralizzazione: la religione cristiana, divenuta il fondamento di sconosciute contrapposizioni e di schieramenti 'amico-nemico' che lacerano l'ordinamento esistente e distruggono ogni certezza circa cosa sia da intendere per diritto, viene dallo Stato declassata da centro di orientamento di tutta la vita dell'umanità europea ad una questione privata, ad un «corpus» di credenze soggettive che non possono più produrre comportamenti politici.

L'aspirazione ad una sfera neutrale, l'ansia di pervenire a costruire un centro di riferimento unitario capace di spegnere ogni tipo di lotta, di far svanire i nemici e di donare quindi a tutti «sicurezza, evidenza, comprensione, pace», che, per Schmitt, rappresenta la causa essenziale che presiede a tutti i rivolgimenti spirituali che si compiono nei quattro secoli successivi, non solo è tutta presente nella genesi dello Stato moderno, ma è lo Stato stesso ad incarnarla e a promuoverne la direzione di svolgimento.

Lo Stato, che pure si propone e si realizza quale unico soggetto della politica, è sospinto così dalla sua stessa natura e conformazione a 'normalizzare' la politica e a tentare di risolverla in una serie di modalità giuridiche: il fine ultimo verso cui lo Stato moderno è orientato è l'auto-neutralizzazione, la definitiva spoliticizzazione.

Ma ogni passo compiuto verso questa suprema finalità segna il sorgere di nuovi scontri all'interno e all'esterno dello Stato, promuove la moltiplicazione dei motivi di diretta contrapposizione; e le contrapposizioni sono tanto più violente quanto più imponente e profonda era stata la neutralizzazione precedente: il tentativo di guadagnare una indiscussa e stabilmente acquisita pacificazione fallisce e il potere statale cade vittima

di quella tendenza spirituale verso la quiete assoluta e la soppressione di ogni possibilità di lotta che pure aveva incarnato e progressivamente sviluppato. «Nel secolo XIX prima il monarca, poi lo Stato diventano entità neutrali, e nella dottrina liberale del «pouvoir neutre» e dello Stato neutrale, giunge a compimento un capitolo di teologia politica nel quale il processo di neutralizzazione trova le sue formule classiche poiché ormai ha raggiunto anche il punto decisivo, il potere politico» (*Le categorie del 'politico'*).

Quando ciò avviene, vana si dimostra la lunga fatica sopportata dallo Stato allo scopo di produrre un concluso ordinamento giuridico entro cui ogni lotta venisse placata e tutti i rapporti fossero ricondotti ad una unità che vuole innalzarsi a sistema. Ma nel momento in cui lo Stato diviene incapace di catturare ed orientare verso ulteriori sintesi le tensioni che lo scuotono, l'identità tra Stato e politica si spezza: lo Stato perde il monopolio della politica e la politica si manifesta secondo modi e contenuti che si collocano al di fuori di ogni possibile ricomposizione in una forma statale.

Nello Stato e contro lo Stato prendono posizione nuovi soggetti, raggruppamenti 'amico-nemico' di nuovo tipo, i quali prendono possesso della politica e la caricano di una non neutralizzabile intensità. Lo Stato, divenute ineffettuali le sue sintesi, non è più il soggetto, ma un oggetto della più politica delle guerre: la guerra civile mondiale.

La figura classica dello Stato, ossia lo Stato in quanto monopolio della politica e, insieme, in quanto progetto di spoliticizzazione, svanisce trascinandolo nel suo declinare la stessa 'civiltà giuridica'. La politica si esprime oramai oltre lo Stato e lo Stato si rivela essere soltanto una transitoria e già superata manifestazione della politica.

Per quanto Schmitt sia certo della verità di questo esito, egli non sa liberarsi della nostalgia per l'equivalenza di Stato e politica, non sa rinunciare definitivamente alle sicure evidenze razionali che tale equivalenza garantisce; la sua cultura giuridica lo tiene ancora legato all'orizzonte classico disegnato dallo Stato moderno europeo e non gli consente di dare per irrevocabile il crollo del «*jus publicum europaeum*».

Se comprensibile appare la riluttanza di Schmitt a far valere il «Weltbürgerkrieg» come estremo risultato dello Stato e come suo naufragio, la scienza politica deve tuttavia imporsi quale a-valutativo punto di partenza proprio questa 'scoperta', e deve quindi sospingersi con decisione oltre i confini raggiunti dal pensiero schmittiano. Riflettere sul tema «la politica oltre lo Stato» significa muovere la scienza politica in un territorio a Schmitt sconosciuto.

Per inoltrarsi nel nuovo territorio della politologia è necessario – a mio avviso – liberarsi dall'idea che i rapporti politici possano essere convertiti in rapporti giuridici: diritto e politica sono da sempre due realtà autonome ed eterogenee; tra di loro è estremamente difficile – forse impossibile – scorgere legami che consentano di prospettare qualcosa di più che una interferenza strutturale. La politica e le sue categorie affondano infatti le radici in un tipo di obbligazione che è irriducibile all'obbligazione da cui scaturiscono i rapporti e le categorie giuridiche: l'impresa che la moderna teoria giuridica si era proposta – trasporre ed esaurire la politica entro l'ordinamento giuridico – si rivela del tutto utopica, e destinata, fin dal suo sorgere, al fallimento.

La conseguenza teorica di tale differenziazione è di grande rilievo e colpisce a morte tutta una nobile tradizione culturale: è contraddittorio parlare di 'diritto pubblico', poiché il 'diritto' è, nella sua realtà ed essenza, soltanto 'diritto privato', dal momento che si colloca interamente entro la dimensione definita da quella modalità del 'privato' che è la figura del contratto-scambio. Prendendo le mosse dal contratto-scambio non si perviene mai a raggiungere il patto che fonda l'obbligazione politica: il patto di fedeltà si colloca in un ambito nettamente separato ed è origine di comportamenti assolutamente diversi da quelli che si iscrivono nell'area dischiusa dai rapporti contrattuali.

In luogo della illusoria e falsificante convertibilità, problema della scienza politica diviene allora studiare l'intreccio che via via si stabilisce tra queste due realtà, la loro continua interazione e la loro costante ed intensa tensione reciproca. Obbligazione politica ed obbligazione contrattuale giungono a giustapporsi l'una all'altra fino a formare una trama che tuttavia si mantiene unitaria grazie alla differenza essenziale dei suoi due momenti costitutivi.

Già Tönnies aveva intravisto questa struttura ed aveva contrapposto la *Gemeinschaft* alla *Gesellschaft*: il suo errore fu però di intendere le due forme di rapporto associativo come successive l'una all'altra in senso storico, mentre invece esse sono da intendere come grandezze perennemente intrecciate, le quali solo nell'intreccio rivelano il loro significato.

E' chiaro infatti che tutte le figure del 'contratto', fatta salva la loro autonoma realtà e non-politicità, essendo stipulabili sulla base della regola «pacta sunt servanda», hanno bisogno di riferirsi all'obbligazione politica e da questa dipendere, mentre l'azione che la «leadership» politica svolge a favore degli 'amici' pacificati è il garantire la regola

«pacta sunt servanda» e rendere così possibile il contratto. Tutti i contratti che implicano prestazioni da assolversi nel futuro richiedono un'esterna garanzia politica, possono cioè realizzarsi solo entro un'area precedentemente pacificata e stabilmente assoggettata alla regola fondamentale secondo cui ogni promessa deve essere mantenuta. Tutti i rapporti che implicano uno scambio protratto nel tempo rinviano, oltre di sé, ad una preordinata protezione politica.

Patto politico e contratto-scambio devono essere intesi come due elementi rigorosamente distinti: diviene così possibile comprendere – in modo assai divergente rispetto a tutte le interpretazioni finora emerse – cosa sia lo 'Stato moderno': lo Stato moderno in quanto Stato di diritto è una costruzione che poggia interamente sul contratto e che quindi si colloca entro l'area non-politica del 'privato'.

Nella sua essenza e nelle sue diverse figure storiche, lo Stato è un complesso di servizi, di prestazioni, un gigantesco insieme di rapporti contrattuali. Per utilizzare la tradizionale distinzione tra Stato e società, ma intendendola come distinzione tra area del politico ed area del privato, si può affermare che lo Stato moderno in nulla si distingue dalla società, è anzi la società stessa

Per quanto paradossale possa apparire una simile tesi, essa sola, nella sua correttezza metodologica, riesce a dare ragione del perché la politica si sia sviluppata ormai secondo modi non statuali e si collochi fuori dai confini dello Stato. Lo Stato moderno è sinonimo di 'normalità': tutto il suo assetto si viene a produrre in una zona esterna rispetto al patto politico e i suoi poteri sono poteri regolamentati e regolari, ossia poteri 'ordinari'.

Il potere che scaturisce dal patto politico, proprio in quanto indipendente dalla normalità del contratto, si rivela allora essere potere 'straordinario', potere che decide, con mezzi eccezionali, circa il caso di eccezione. In tutti i grandi teorici della politica è presente questa definizione del potere politico. Non solo per Bodin, ma anche per Pufendorff, per Locke e perfino per Montesquieu, il potere politico è potere 'decisionale' che, libero da ogni vincolo normativo, determina e risolve le situazioni eccezionali.

E' importante rilevare che il potere politico non decide circa uno stato di eccezione oggettivamente esistente ed oggettivamente determinabile: l'eccezione è essa stessa una decisione, una 'invenzione' del potere che, proprio in tal modo, ripropone la sua natura extra-ordinaria, extra-giuridica.

La creazione dello stato di eccezione è infatti rifondazione dell'obbligazione politica, è decisione in virtù della quale il 'capo' politico ripropone con la massima intensità possibile il suo ruolo e, procedendo all'identificazione dei suoi seguaci, viene a costituire un nuovo raggruppamento e nuove contrapposizioni polemiche. L'eccezione, suscitando un diverso nemico e un diverso fronte conflittuale, consente di rinnovare i criteri dell'aggregazione politica e di renderla più compatta e combattiva.

Sulla base di queste acquisizioni è possibile comprendere la dinamica che presiede alla genesi dei valori, alla loro decomposizione e declino: i valori sono l'ordito a cui è appesa l'obbligazione politica ed ogni posizione di valore è una posizione politica. La creazione di un nuovo valore mira immediatamente a distruggere l'esistente assetto politico così, ad esempio, i valori attraverso cui si compie il moderno processo di secolarizzazione, nascono polemicamente orientati contro i dominanti valori religiosi-mondani e si propongono quali vere e proprie armi idonee a confondere la tradizionale obbligazione politica, a privare la classe dominante della fedeltà dei suoi seguaci.

Nessun valore che non sia trascendente è indipendente dalla politica, anzi, tutti i valori sono direttamente politici.

La politica è lotta contro un nemico e, insieme, lotta per assicurarsi uno stabile séguito di 'fedeli': essa si accende e si alimenta costantemente mediante l'invenzione di ideologie capaci di costituire un sicuro punto di riferimento e di dare risposte univoche e conclusive a tutti i problemi che la situazione consente di sollevare. I raggruppamenti 'amico nemico' si costituiscono per mezzo di ideologie che mettono in gioco le radici stesse dell'esistenza umana, mostrano il pericolo costante cui questa è esposta e, insieme, indicano la via seguendo la quale l'uomo può riacquistare sicurezza circa la propria vita e il proprio destino.

L'ideologia quindi nasce e tramonta 'storicamente', è 'vera' in un'epoca storica e priva di significato persuasivo in un'epoca diversa. Se tutte le ideologie inevitabilmente mostrano al loro interno una discrepanza tra la proposta di interpretazione e la realtà effettuale, questa discrepanza non è sufficiente da sola a determinare il loro oscurarsi e il loro declinare e ad imporre la necessità di una loro sostituzione.

Un'ideologia diviene falsa soltanto perché una contro-classe politica si affatica ad allargare la differenza tra interpretazione e realtà per poter far apparire vera, e perciò unificante in senso politico, la propria proposta.

Ma chi elabora in realtà le ideologie? Non la classe politica che si limita a far propria un'ideologia già elaborata (prendendo però in proposito le decisioni 'ultime') bensì il ceto degli intellettuali. Con molta chiarezza, sin dall'inizio dell'epoca moderna (Weber), gli intellettuali hanno svolto questa funzione, non per legittimare tuttavia (in genere) il potere esistente, ma per minare e far franare il terreno su cui poggia la classe dominante. Gli intellettuali formano un raggruppamento autonomo che, mediante la critica dei valori esistenti e la proposizione di valori alternativi, conduce una specifica e decisiva forma di lotta.

La struttura dell'obbligazione politica qui si rivela nella sua complessità: fra la classe politica e il suo séguito bisogna infatti collocare, in posizione intermedia, un terzo strato, il quale si differenzia dalla massa indeterminata e passiva dei seguaci: il gruppo 'attivo' dei produttori di ideologie, degli 'aiutanti', dei titolari di potere 'subordinato'.

Il problema della 'burocrazia' su cui si affaticava Weber, come pure il problema rappresentato – sia nei paesi socialisti dell'Est sia nei sistemi politici occidentali – dalla 'classe media', possono trovare, in questa struttura triadica dell'obbligazione politica, una proposta di soddisfacente soluzione.

La 'classe media' si caratterizza mediante la fruizione di una 'rendita politica' che è una concretizzazione delle aspettative generiche circa il futuro costituenti l'oggetto stesso dell'obbligazione politica. La 'garanzia sul futuro' costituisce infatti il tratto di fondo dell'obbligazione politica, ci si obbliga politicamente soltanto in vista di una garanzia 'globale' circa la soddisfazione dei bisogni che si immaginano incombere nel nostro avvenire. Un sistema politico conosce tanta più tensione verso l'unità interna e tanta più aggressività verso l'esterno, quanto più è tenuta desta l'attesa per il futuro, e il differimento nel tempo dei vantaggi e delle fruizioni si accompagna alla persuasione che soltanto in tal modo l'uomo possa realmente soddisfare tutti i suoi bisogni futuri.

Ma se non esiste obbligazione politica senza una immagine del tornaconto 'differito' senza una ideologia 'utopica', il problema del tempo si rivela allora il tema fondamentale su cui la scienza politica è chiamata oggi a provarsi: un tema che si può affrontare soltanto sul terreno psicologico: appunto della 'psicologia del politico'.

A6 – Discorsi parlamentari, 22 settembre 1992

Sulle proposte di revisione costituzionale e di riforma elettorale

da: Gianfranco Miglio, Discorsi parlamentari; pp. 115-122

(Camera dei deputati - Senato della Repubblica, commissione Riforme istituzionali, seduta del 22 settembre 1992)

MIGLIO. Signor presidente, venerati colleghi, ho una certa difficoltà ad affrontare qui discorsi sui grandi principi, sui fondamenti; e questo per due ragioni. Prima di tutto perché se dovessi imbarcarmi in quest'impresa, se cioè dovessi domandarmi quale sia il senso del nostro lavoro e quali possibilità questa commissione abbia di incidere realmente sulle sorti della Prima Repubblica, allora dovrei assumere un atteggiamento piuttosto rivoluzionario. Dovrei, insomma, non essere così ottimista come è necessario proprio per dare un senso al nostro lavoro.

La seconda ragione è che sono convinto che le questioni di principio si affrontano bene sempre, per così dire, dal basso, vale a dire muovendo da problemi concreti. Questo per me è tanto più facile perché non sono un uomo politico, ma un tecnico delle istituzioni e intendo restare tale fino al termine della mia presenza in Parlamento.

PANNELLA. E non ci riesci!

MIGLIO. Mi soffermo su tre temi. Il primo di essi è la forma della Repubblica. Non parlo di forma dello Stato, perché lo Stato, ormai è chiaro, è solo una parte della Repubblica e l'aver considerato tutto l'ordinamento raccolto nello Stato è proprio l'errore che ha preparato la crisi dello Stato moderno. Questo tema della Repubblica come un di più rispetto allo Stato è un grande tema che dovrebbe essere caro al nostro presidente, perché è un caposaldo della concezione cattolica della scienza dell'amministrazione. Inoltre, esso era particolarmente consentaneo ad una persona con la quale sia io sia il presidente abbiamo avuto rapporti di amicizia: il suo collaboratore e mio antico allievo Roberto Ruffilli, che insisteva molto su questa distinzione. Non è che io la richiami qui in quanto cattolica – questo non mi interessa – ma perché è vera, perché è l'approccio corretto della realtà. Solo se noi consideriamo lo Stato come unicamente una parte della

Repubblica, probabilmente cominciamo a vedere meno oscuramente i problemi del riassetto del nostro sistema istituzionale.

Qui si pone la questione che ha sollevato, anche abbastanza ampiamente, il collega Labriola: il problema di una struttura federalista. Credo sia arrivato il momento – spero che in sede di commissione, o nel comitato che si occuperà di tale argomento, si formi un clima favorevole – di liberarci dal mito negativo da cui è nato l'antifederalismo. Il federalismo, come lo abbiamo conosciuto nel secolo scorso e in parte in questo secolo, deriva dalla parola latina *foedus*, è il patto che una pluralità di soggetti politici compie per unificarsi; cioè è diretto verso l'unità. E' un po' quello che dovrebbe essere (ma con tutta la polemica su Maastricht sembra che sia stata dimenticata la necessità di muovere almeno qualche passo in tale direzione) il processo per arrivare ad una struttura federale dell'Europa.

Ma il federalismo con cui noi siamo alle prese oggi è l'opposto. Il problema è quello di passare da un grande *foedus* unitario, dallo Stato unitario, che non è più in grado di affrontare e di soddisfare i suoi compiti, ad una pluralità organizzata dei corpi e delle istituzioni. Si tratta dunque di andare in una direzione totalmente diversa. Se ci liberiamo dall'idea che la posizione dei federalisti è soltanto quella di chi lavora per creare un'aggregazione o un'unità e non, viceversa, di chi lavora per dare spazio al pluralismo e alle particolarità, allora probabilmente riusciremo anche a liberarci da quell'atteggiamento non razionale, non riflesso che fa dire a chi appena sente parlare di federalismo: «E un male! C'è il rischio» – ma di rischi in politica ce ne sono stati dappertutto – «di una disintegrazione, di conflitti».

Giustamente, il collega Labriola ha richiamato il disegno di legge approvato dalla commissione affari costituzionali della Camera nel corso della X Legislatura. Io credo che si debba partire dalle regioni, ma con alcune considerazioni molto chiare. Come è stato ricordato anche qui, i nostri costituenti lavorarono intorno all'idea dello Stato regionale. Non a caso i verbali della commissione costituente che riguardano questa parte, sono i più ricchi e i più tormentati. Ma all'idea concreta di uno Stato regionale non si arrivò anche perché – diciamolo chiaramente – una idea di cosa fosse questo ordinamento non l'avevano: era più un'etichetta che un complesso di nozioni concrete e precise!

Ritengo che abbiano fatto bene i rappresentanti di una delle parti politiche presenti in Parlamento (il Msi-Destra nazionale) a dire che in fondo le regioni sono da eliminare. In questo modo, infatti, si ha almeno il punto alternativo. Nella situazione in cui siamo arrivati non c'è scelta, o meglio la scelta è tra posizioni estreme. Così come sono, le regioni non servono e probabilmente sono anche largamente dannose.

Bisogna muovere o dall'idea di sopprimerle e di tornare – ma ho già detto che ciò sarebbe antistorico ed improduttivo – ad uno Stato centralizzato, oppure andare avanti e cercare di dare contenuti molto più solidi, gli stessi della legge definita con il nome del collega Labriola, il quale mosse da un progetto che era suo, e successivamente fu fatto proprio dalla I commissione.

Come ho avuto modo di dire molto chiaramente, a me piace quella legge perché fatalmente produrrà la necessità di aggregare le regioni minori. Dovremo cioè rimaneggiare il quadro territoriale, che è un altro dei temi all'attenzione della scuola cattolica di scienza dell'amministrazione. Noi siamo sempre stati consapevoli che dall'unità in poi, da quando cioè vennero estese le province piemontesi al neonato Regno d'Italia, è mancata un'idea precisa del quadro territoriale. I costituenti non si posero questo problema perché tra loro mancavano degli esperti di questo tema.

Centrale, a mio avviso, in questo nuovo modo di concepire quello che si può chiamare il vero Stato regionale o lo Stato «quasi federale» (ma, in maniera più coraggiosa, io lo definirei «neofederale») sarà il problema della distribuzione delle competenze. Non a caso, questo è il punto di forza della legge approvata a metà della scorsa legislatura. Non è che io sia convinto che sia proprio quello l'approccio corretto; dovremmo fare un più approfondito esame delle competenze e delle loro ripartizioni, ma questo sarà certamente compito del comitato che si occuperà di questa parte del problema.

Il secondo tema è quello della decisione. Io passo oggi per essere – a torto o a ragione, ma, a mio avviso, più a torto che a ragione – il capofila del decisionismo, in questo paese. Ma il mio è sempre stato un decisionismo funzionale: ho sempre rifiutato il decisionismo alla Carl Schmitt, in virtù del quale il decisore fonda la comunità politica, crea la norma, per cui – come Bobbio ha intuito – decisione e norma diventano le due facce di una stessa medaglia. Ebbene, questo tipo di decisionismo non l'ho mai apprezzato. Per questo non sono mai stato presidenzialista, anzi oggi lo sono ancora meno o, meglio, sono ancora più avverso al presidenzialismo puro. Lo sono perché

sento che stiamo entrando in una età pericolosamente filoautoritaria. Forse avrò la sfortuna di vedere confermata una previsione fatta nel 1964, allorquando dissi che probabilmente, secondo certi miei calcoli storici, la fine del secolo avrebbe visto regimi autoritari. Parlo di un rischio di autoritarismo che talvolta è stato richiamato dal presidente. Serpeggiano tra la gente frasi del tipo: ma facciamola finita! Che qualcuno venga a mettere a posto tutti! Che qualcuno metta ordine! E questo non solo in Italia – perché se fosse così non dovremmo preoccuparci molto – ma purtroppo anche altrove. Ho paura che questo autoritarismo provenga dall'Est, sia il contraccolpo degli effetti negativi dei modelli parlamentari esportati all'Est.

Stando le cose in questi termini, bisogna insistere sull'aspetto funzionale del decisionismo. Sono favorevole a centri di decisione: dal comune fino al primo ministro, eletto direttamente dal popolo, circondati però da strutture di garanzia. Ecco perché taluni hanno accolto con meraviglia ed anche con un senso di rimprovero la mia posizione di studioso che, pur essendo stato sempre federalista, preme però adesso l'acceleratore su questa prospettiva per arrivare a sostenere addirittura la necessità di fondare nella nostra opinione pubblica una idea chiara della disobbedienza civile.

Si tratta di garanzie che vanno costruite perché il rischio che corriamo è quello che ho detto. Dobbiamo, per forza di cose, fondare dei forti poteri decisionali ma dobbiamo anche garantirci e preservare la nostra libertà dalla facilità con cui un'opinione pubblica non avvertita – e Dio sa quanto non lo sia la nostra sul piano delle istituzioni e della vita politica seria – potrebbe correre il rischio di vedere trascendere l'autorità in forme intollerabili. Sotto questo profilo credo che non sia stata una gran disgrazia se, nella nostra vita politica, in questi ultimi anni, alcune personalità, le quali potevano aspirare a questo ruolo, sembrano essere state bruciate da ben note vicende. Meglio che non ci siano in giro dei personaggi alla de Gaulle; ed è meglio che vengano fuori invece personaggi alla Pompidou o alla Giscard d'Estaing che sono stati la fortuna della Francia, uomini capaci di un decisionismo puramente funzionale.

Naturalmente questo garantismo, che abbino al fermo mantenimento della richiesta di poteri decisionali, non mi riconduce ad essere parlamentarista, a schierarmi cioè tra i sostenitori *tout court* del Parlamento, anche se recentemente, in occasione di quella disgraziata proposta di «pieni poteri», annunciata in Senato dal governo, ho creduto di dover richiamare anche il presidente della Repubblica alla difesa delle prerogative del

Parlamento. Per quanto riguarda il Parlamento, come è stato già detto, dobbiamo renderci conto che porli dei limiti può meglio chiarirne le competenze e che questo significa, alla fine, rafforzarlo.

Non dobbiamo aver paura dell'esperienza francese, perché essa è in sostanza positiva. I nostri amici uomini politici francesi, vissuti nello spirito della Quarta Repubblica, affermano che in Francia si è perduta la bellezza della lotta politica, tuttora esistente in Italia. Essi si riferiscono agli aspetti di questa lotta politica, che conosciamo bene, che però noi consideriamo i peggiori, come del resto hanno fatto i cittadini francesi, tanto che sono stati felici di liberarsene. Un Parlamento forte è un Parlamento il quale rinunci al monopolio della funzione legislativa, a favore di un potere regolamentare quale quello che ha il governo francese. Il Parlamento deve avere non il monopolio, ma l'egemonia della funzione legislativa. Si tratta di due concetti profondamente diversi. Sotto questo profilo, mi permetto di indicare la lettura di opere recenti. Forse è un vizio da professore universitario, che deve sempre fornire le bibliografie!

PRESIDENTE In questa sede si ha però il vantaggio che alla fine non si sostengono esami...

MIGLIO. Certamente!

Presidente, i comitati che saranno costituiti – al cui interno saranno formati gruppi di lavoro più piccoli – dovrebbero potersi appoggiare su un ufficio che non sia di studi e di ricerche. Infatti, avendo soltanto due semestri per portare avanti il lavoro e concluderlo, non avremo il tempo per effettuare ricerche, dovremo soltanto informarci. Allora, si dovrebbe prevedere un ufficio di documentazione presso la Presidenza, con il compito di distribuire materiale ai membri della commissione. Alcuni di noi sono già sopraffatti dalla massa di materiale, che ci perviene per ragioni professionali, altri meno.

Ricordo il lavoro, molto buono, di Adolf Kimmel su *L'Assemblea nazionale della Quinta Repubblica*, che i francesi hanno tradotto l'anno scorso dal tedesco, quello di Lucio Pegoraro, un professore dell'Università di Padova, intitolato *Il governo in Parlamento* (contiene concetti molto interessanti), infine un lavoro recentissimo di Nicolò Zanon su *Il libero mandato parlamentare*, che è importante perché in realtà rivisita tutto il tema del rapporto di mandato tra elettori ed eletti e chiarisce parecchi dei

punti su cui è necessario che il comitato che si occuperà di questo argomento si soffermi in modo particolare.

Infine, vorrei dare un consiglio al presidente: quando saranno formati i comitati, li visiti continuamente, faccia l'*episcopus itinerans*, partecipi assiduamente al loro lavoro, per attuare un collegamento e rendersi conto se essi procedano in sintonia o meno.

Infine, mi soffermo sul terzo argomento, vale a dire la questione della costituzione economica. Abbiamo constatato in queste ultime settimane i guai che ci derivano dal non avere previsto nella Carta uno stato d'eccezione economico. È noto che la nostra Costituzione prevede soltanto lo stato di guerra e lo regola. Ho anche spiegato perché lo regola così male e così brevemente: quando è stata formulata la Costituzione, vi era il rischio di una terza guerra mondiale; se questa fosse scoppiata, sarebbe stata combattuta proprio sul nostro territorio, per cui nessuno ritenne necessario stabilire le regole dello stato di guerra. Il Gruppo di Milano, quando studiò questo tema, elaborò una serie di ipotesi sullo stato d'eccezione prevalentemente economico. Sullo sfondo del mio libro *Una Repubblica migliore per gli italiani* (1983), anch'io parlavo di uno stato d'eccezione politico.

Oggi, alla luce di quelle prospettive di cui parlavo un momento fa, vale a dire del pericolo di una tendenza autoritaria, ritengo che si debba pensare soltanto allo stato d'eccezione economico. Se questo fosse avvenuto, il presidente del Consiglio, onorevole Amato, non sarebbe stato costretto a violare il suo buon nome di costituzionalista, presentando quell'orrore di proposta sui «pieni poteri» che viola manifestamente la Costituzione e che non sta assolutamente in piedi.

BOATO. Ha tentato di fare uno «sbrego» alla Costituzione!

MIGLIO. Sì, ma ben diverso da quello di cui ero accusato io, quando sostenevo essere necessario domandare al popolo cosa pensasse della modifica temporanea dell'articolo 138, che era un modo di rifarsi al «sovrano». In questo caso, invece, il sovrano diventa un ente, che è sempre stato funzionale al governo, vale a dire la Banca d'Italia, facendosi finta di ignorare tutta la letteratura esistente contro gli organi non legittimati dal voto popolare: si tratta di veri e propri «scorpioni», che vanno adoperati con la pinza, quando vengono inseriti nel contesto delle istituzioni.

Se vi fosse stato il meccanismo a suo tempo previsto dal Gruppo di Milano, non saremmo arrivati al punto in cui oggi ci troviamo, cioè senza altra possibilità che far ricorso a quel logoro strumento rappresentato dal decreto-legge, adoperato in una maniera che i costituenti non avevano mai pensato; esso, infatti, viene usato come mezzo di governo ordinario. Questo sarà uno dei grandi temi della commissione per quanto riguarda la questione dei poteri legislativi e di quelli di governo. In questo campo una competenza regolamentare del governo eliminerebbe lo sconcio dei decreti-legge e del braccio di ferro continuo con il Parlamento.

I temi sono tanti, ma concludo facendo una promessa al presidente: in questa sede cercherò di essere soprattutto, sempre e rigorosamente un tecnico delle istituzioni, di richiamare sempre alla logica delle istituzioni anche i conflitti e i problemi che si presenteranno e che, prevedo, saranno politici. Occorrerà che qualcuno di noi assuma l'incarico di richiamare questo filo dominante del nostro lavoro.

A7 – Arcana Imperii

Giuffrè editore, volumi della collana diretta da Gianfranco Miglio

(estratto dal repertorio bibliografico di *Dare un volto al potere* di D.G. Bianchi)

1. 'Gruppo di Milano', *Una repubblica migliore per gli italiani. Verso una nuova costituzione* (una ricerca diretta da G. Miglio e condotta da G. Bognetti, S. Galeotti, G. Petroni e F. Pizzetti), 1983.
2. G. Miglio, *Una Repubblica migliore per gli italiani. Verso una nuova costituzione*, 1983.
3. O. Brunner, *Terra e potere: strutture pre-statali e pre-moderne nella storia costituzionale dell'Austria medievale* (tit. or. *Land und Herrschaft: Grundfragen der territorialen Verfassungsgeschichte Osterreichs im Mittelalter*, 1965), Introduzione di P. Schiera, traduzione di G. Nobili, 1983.
4. *La rappresentanza politica*, Antologia a cura di D. Fisichella, 1983.
5. R. Ardrey, *L'imperativo territoriale* (tit. or. *The territorial imperative: a personal inquiry into the animal origins of property and nations*, 1969), Introduzione e traduzione di G.A. d'Ambrosio, 1984.
6. *Questioni di psicologia politica*, a cura di A.Q. Aristarchi, 1984.
7. L. Ornaghi, *Stato e corporazione. Storia di una dottrina nella crisi del sistema politico contemporaneo*, 1984.
8. J. Hasebroek, *Il pensiero imperialistico nell'Antichità. Tre ricerche su Stato, società e commercio nel mondo greco* (tit. or. *Staat und Handel im alten Griechenland: Untersuchungen zur antiken Wirtschaftsgeschichte*, 1966), Introduzione di M. Sordi, Traduzione di C. Bearzot, 1984.
9. *Il concetto di «interesse»*, Antologia a cura di L. Ornaghi, 1984.
10. L. von Stein, *Opere scelte. I: Storia e società*, Antologia a cura di E.B. Remiddi, 1986.
11. R. Ardrey, *L'ipotesi del cacciatore* (tit. or. *African genesis: a personal Investigation into the animal Origins and Nature of Man*, 1961), con altri scritti, sul tema, di M.W. Fox, S.L. Washburn, C.S. Lancaster e J.H. Crook, Introdutionedi M. Zanforlin, Traduzione di P. Bressan, 1986.
12. R. Schnur, *Rivoluzione e guerra civile* (tit. or. *Revolution und Weltburgerkrieg: Studien zur Ouverture nach 1789*, 1983), Introduzione e traduzione di P. Portinaro, 1986.

13. C. Schmitt, *Scritti su Thomas Hobbes* (tit. or. *Der Leviathan in der staatslehre des Thomas Hobbes*, 1938), a cura di C. Galli, 1986.
14. H. Heller, *La sovranità, ed altri scritti sulla dottrina dello Stato* (tit. or. *Die Souveranitat*, 1927), a cura di P. Pasquino, 1987.
15. Cardinal de Richelieu, *Testamento politico e Massime di Stato* (tit. or. *Testament politique*, 1688), a cura di A. Piazzzi, 1988.
16. R. Smend, *Costituzione e diritto costituzionale, con altri scritti sulla dottrina dell'«integrazione»* (tit. or. *Verfassung und Verfassungsrecht*, 1928), a cura di G. Zagrebelsky, traduzione di F. Fiore e J. Luther, 1988.
17. Marchese di Halifax, *Opere complete*, a cura di G. Iamartino, Introduzione di L. d'Avack, 1988.
18. *Le regolarità della politica. Scritti scelti raccolti e pubblicati dagli allievi*, 2 voll., Milano, Giuffrè, 1988.
19. P. Favre, *La decisione di maggioranza* (tit. or. *La decision de majorité*, 1976), a cura di S. Bartolini, 1988.
20. G. Leibholz, *La Rappresentazione nella democrazia* (tit. or. *Das Wasen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert*, 1966), a cura di S. Forti, Introduzione di p. Rescigno, 1989.
21. *Il realismo politico di Ludwig von Mises e Friedrich von Hayek*, Antologia a cura di G. Vestuti.
22. R. Michels, *Potere e oligarchie. Organizzazione del partito e ideologia socialista: 1900-1910*, Antologia a cura e con Introduzione di E.A. Albertoni (apparato bio-bibliografico e traduzioni di V. Ravasi), 1989.
23. K. Loewenstein, *Le forme della cooptazione. I processi autonomi di riproduzione dei gruppi privilegiati*, a cura di M. Cotta, 1990.
24. *L'assolutismo laico*, Antologia a cura di A.M. Battista, L. Pala e D. Thermes, 1990.
25. *Amicus (Inimicus) Hostis. Le radici concettuali della conflittualità "privata" e della conflittualità "politica"*, una ricerca diretta da G. Miglio e condotta da M. Morani, P. Portinaro e A. Vitale, 1992.
26. G. Naudé, *Considerazioni politiche sui colpi di Stato* (*Science des Princes, ou Considération politiques sur les coups-d'état*, 1639), Traduzione, introduzione e cura di A. Piazzzi, 1992.

27. *Multiformità e unità della politica* (Atti del Convegno organizzato in occasione del 70° compleanno di Gianfranco Miglio, 24-26 ottobre 1988), a cura di Lorenzo Ornaghi e Alessandro Vitale, Milano, Giuffrè, 1992.
28. P. Colombo, *Governo e Costituzione. La trasformazione del regime politico nelle teorie dell'età rivoluzionaria francese*, 1993.
29. G. Giorgini, *La Città e il Tiranno. Il concetto di tirannide nella Grecia del VII-IV secolo a.C.*, 1993.
30. J.H. Kaiser, *La rappresentanza degli interessi organizzati* (tit. or. *Die Repräsentation organisierter Interessen*, 1956), Traduzione e presentazione di S. Mangiamelli, 1993.
31. E.-J. Sieyès, *Opere e testimonianze politiche*, a cura di P. Pasquino e G. Troisi Spagnoli, Tomo I: *Scritti editi*, a cura di G. Troisi Spagnoli, 1993.
32. P. Riley, *La "volontà generale" prima di Rousseau. La trasformazione del divino nel politico* (tit. or. *The general will before Rousseau: the transformation of the divine into the civic*, 1986), Traduzione di C. Tusa, 1995.
33. J. Freund, *Il "terzo", il nemico, il conflitto. Materiali per una teoria del politico*, Antologia a cura di A. Campi, 1995.
34. H. Quaritsch, *Giustizia politica. Le amnistie nella storia*, a cura di P. Portinaro, traduzione di L. Tirone, 1995.
35. L.M. Bassani, W.H. Stewart, A. Vitale, *I concetti del federalismo* (include la traduzione di W.H. Stewart, *Concepts of Federalism*, 1984), 1995.

BIBLIOGRAFIA

BIANCHI Davide Gianluca, *Dare un volto al potere*, Milano-Udine, Mimesis Edizioni, 2012.

CAMPI Alessandro, *Schmitt, Freund, Miglio. Figure e temi del realismo politico europeo*, Firenze, Akropolis, 1996.

CAVALLO Riccardo, *Con Schmitt, oltre Schmitt. Miglio e il rischio del 'politico'*, "Rivista di politica" n. 3 (2011), pp. 109-126.

DI CAPUA Giovanni, *Gianfranco Miglio, scienziato impolitico*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2006.

MIGLIO Gianfranco, *Come cambiare, le mie riforme*, Milano, Mondadori, 1992.

MIGLIO Gianfranco, *Considerazioni retrospettive*, in *Le regolarità della politica di Gianfranco Miglio*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1988, pp. XVII-LXXXV.

MIGLIO Gianfranco, *Disobbedienza civile, Henry David Thoreau*, Milano, Mondadori, 1993.

MIGLIO Gianfranco, *Genesi e trasformazione del termine-concetto 'Stato'*, Brescia, Morcelliana, 2007.

MIGLIO Gianfranco, *Il ruolo del partito nella trasformazione del tipo di ordinamento politico vigente. Il punto di vista della scienza della politica (1966)*, in *Le regolarità della politica di Gianfranco Miglio*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1988, pp. 531-556.

MIGLIO Gianfranco, *La crisi dell'universalismo politico medioevale e la formazione ideologica del particolarismo statale moderno (1942)*, in *Le regolarità della politica di Gianfranco Miglio*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1988, pp. 1-105.

MIGLIO Gianfranco, *L'asino di buridano. Gli italiani alle prese con l'ultima occasione di cambiare il loro destino*, Vicenza, Neri Pozza, 1999.

MIGLIO Gianfranco, *La soluzione di un problema elegante. A proposito del 'pluralismo' in Santi Romano (1975)*, in *Le regolarità della politica di Gianfranco Miglio*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1988, pp. 603-608.

MIGLIO Gianfranco, *Le categorie del 'politico' (1972)* in *Le regolarità della politica di Gianfranco Miglio*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1988, pp. 591-601.

MIGLIO Gianfranco, *Le origini della scienza dell'amministrazione (1957)* in *Le regolarità della politica di Gianfranco Miglio*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1988, pp. 255-324.

MIGLIO Gianfranco, *Lezioni di politica*, vol. 1, *Storia delle dottrine politiche*, Il Mulino, 2011.

MIGLIO Gianfranco, *Lezioni di politica*, vol. 2, *Scienza della politica*, Il Mulino, 2011.

MIGLIO Gianfranco, *Lorenz Jacob von Stein (1957)*, in *Le regolarità della politica* di Gianfranco Miglio, vol. I, Milano, Giuffrè, 1988, pp. 249-253.

MIGLIO Gianfranco, *L'unità fondamentale di svolgimento dell'esperienza politica occidentale (1957)* in *Le regolarità della politica* di Gianfranco Miglio, vol. I, Milano, Giuffrè, 1988, pp. 325-350.

MIGLIO Gianfranco, *Oltre Schmitt (1980)* in *Le regolarità della politica* di Gianfranco Miglio, vol. II, Milano, Giuffrè, 1988, pp. 751-760.

MIGLIO Gianfranco, *Pluralismo (1976)*, in *Le regolarità della politica* di Gianfranco Miglio, vol. II, Milano, Giuffrè, 1988, pp. 647-649.

MIGLIO Gianfranco, *Sull'autorizzazione a procedere contro il senatore Miglio in Discorsi parlamentari*, a cura dell'Archivio storico del Senato, Bologna, Il Mulino, 2011, pp. 231-234.

MIGLIO Gianfranco, *Sulle proposte di revisione costituzionale e di riforma elettorale*, in *Discorsi parlamentari*, a cura dell'Archivio storico del Senato, Bologna, Il Mulino, 2011, pp. 115-122.

MIGLIO Gianfranco, *Una costituzione per i prossimi trent'anni, Intervista sulla Terza Repubblica* a cura di Marcello Stagi, Roma-Bari, Laterza, 1990.

MIGLIO Gianfranco, *Una repubblica migliore per gli italiani (Verso una nuova costituzione)*, Milano, Giuffrè, 1983.

MIGLIO Gianfranco - BARBERA Augusto, *Federalismo e secessione, un dialogo*, Milano, Mondadori, 1997.

PALANO Damiano, *Arcana Imperii. La ricerca sul 'politico' di Gianfranco Miglio*, "Rivista di politica" n. 3 (2011), pp. 15-54.

PETRONI Giorgio - BIANCHI Davide G. (a cura di), *Attualità del pensiero e dell'impegno politico di Gianfranco Miglio*, in *Atti del convegno Elementi di attualità del pensiero e dell'impegno di Gianfranco Miglio*, Biblioteca del Senato della Repubblica "Giovanni Spadolini" – Roma 24 gennaio 2012, Firenze, Le Monnier, 2013.

SCHMITT Carl, *Le categorie del 'politico'*, Bologna, Il Mulino, 1972.

VITALE Alessandro, *La concezione politologica di Gianfranco Miglio nelle Lezioni di Scienza della Politica*, "Rivista di politica" n. 3 (2011), pp. 57-72.

WEBER Max, *Economia e Società*, Edizioni di Comunità, Milano, 1961.

SITOGRAFIA

CAMPI Alessandro, *Rivista di politica*,
<<http://www.store.rubbettinoeditore.it/riviste/rivista-di-politica.html>>.