

Prefazione

di *Lorenzo Ornaghi*

Verso la metà degli anni Novanta, nel *Modello di Costituzione Federale per gli italiani*, Gianfranco Miglio condensò i suoi studi sul federalismo e, al tempo stesso, volle che trovasse coronamento il proprio impegno personale per una sistematica riorganizzazione politica del nostro Paese. Il testo del *Modello* prende ora, per la prima volta, la forma compiuta di un volume. E, grazie anche alle accurate pagine della *Nota introduttiva* di Andrea Spallino, la nuova pubblicazione si presenta quanto mai opportuna e attuale.

In questa stagione malata di smemoratezza, persino i fatti e le idee che stanno immediatamente alle spalle del presente sembrano subito consumati nel loro significato e pressoché svuotati di ogni valore duraturo. O, nel migliore dei casi, gli uni e le altre appaiono inidonei a una qualsiasi utile connessione con le pressanti contingenze in cui è rinchiuso il nostro oggi, ossia una connessione in grado, oltre che di far capire queste ultime con maggiore intelligenza, di offrire appigli o spunti per fronteggiarle senza eccessiva mediocrità o troppe improvvisazioni pericolose. Pubblicare come volume ciò che Miglio originariamente rivestì dei panni semplici di un articolo e di un opuscolo, non serve allora a compensare soltanto la tremolante memoria di un passato pur talmente prossimo da essere parte non residuale del nostro presente, o a ricon-

fermare che il vigore e la vitalità delle anticonvenzionali proposte di Miglio si fondano quasi per intero sul metodo e sui risultati della sua specifica attività di studioso. Serve invece, e soprattutto, a non dimenticare che la ricerca di soluzioni ai problemi che attanagliano una lunga fase delle vicende umane (soluzioni anche ardite, anche così controcorrente da apparire a qualcuno stravaganti) è con ogni probabilità il solo modo per non piegarsi, impotenti e acquiescenti, a quelle che sono o sembrano trasformazioni impossibili da guidare o, almeno, orientare.

Il federalismo «autentico» si profila, per gli italiani, come una necessità. E tanto più lo è diventato, quanto più la sorte futura dell'Italia si è andata avviluppando a quella dell'Unione Europea. All'auspicabilmente buono o discreto destino che attende quest'ultima. Ma anche, e in particolare, a un suo possibile domani scandito da una lenta e malinconica scomposizione, o drammaticamente interrotto da una violenta rottura.

Finita la parabola della Prima Repubblica, anziché sul disegno di un'architettura complessiva e simmetrica di riforme in grado di porre rimedio ai secolari mali provocati o aggravati dall'unificazione accentratrice dello Stato italiano, l'attenzione di Miglio si concentra sulle soluzioni idonee a rendere il sistema politico-istituzionale dell'Italia più saldo, o meno condizionabile e vulnerabile, rispetto ai cambiamenti in atto (e ai loro esiti diversi o contrapposti) nei sistemi politico-economici dell'Europa e del mondo. Per operare con una qualche efficacia sul presente, occorre infatti saper allungare lo sguardo e fendere le nebbie che inevitabilmente avvolgono il domani.

Cercare e proporre soluzioni politico-istituzionali, del resto, è dovere di chi si occupa e preoccupa della politica, ossia di quell'indispensabile realtà che nel corso della storia ha appassionato e sedotto pochi o molti individui, ma che piuttosto raramente riesce a non essere intesa, da chi la subisce

per ragionata convinzione, per costrizione o per mera assuefazione, come un'attività assai poco virtuosa, come una presenza ineluttabile di cui doversi ogni volta domandare quale sia il grado effettivo di utilità. La conoscenza scientifica della politica è davvero tale, per Miglio, se anch'essa, al pari delle altre scienze, è capace di perseguire e adempiere scopi pratici, contribuendo ad accrescere i vantaggi, o a ridurre le situazioni dannose o penose, di coloro che si trovano a trascorrere la loro vita dentro (e in misura rilevante a farla dipendere da) una convivenza collettiva stabilmente organizzata e politicamente guidata.

L'insieme – coerente, o almeno non eccessivamente contraddittorio – delle regole che formano l'anima e il corpo di ogni istituzione e di ogni costituzione, serve a evitare che il ciclo di esistenza di un regime politico risulti non solo troppo breve, ma anche smodatamente irrequieto. E serve, soprattutto, a circoscrivere o limitare il rischio che chi detiene il potere – come già avvertiva David Hume – lo usi soltanto da «briccone», in maniera disonesta o seguendo quegli impulsi che sono per natura i più diffusi e assecondati tra gli esseri umani. Le istituzioni politiche, ripeteva spesso Miglio, non hanno il fine di migliorare la nostra natura, puntellando ogni pretesa o presupponenza (quali ne siano i rivestimenti ideali o ideologici) di mutare la politica in un'attività salvifica. Il loro ufficio, più modestamente (e però più pragmaticamente, realisticamente) è quello di far sì che – di costituzione in costituzione, da età storica che declina a una nuova età che quasi sempre si apre in modo incerto e travagliato – individui e collettività possano essere un po' meglio, ovvero un po' meno vessatoriamente o maldestramente, governati.

Delle istituzioni politiche, e in specie di quelle che hanno presieduto alla nascita dello Stato moderno e poi assicurato la sua lunga durata, Gianfranco Miglio è stato uno dei conoscitori più fini ed esperti. Anche in quell'eccezionale laboratorio di progetti, idee, miraggi o fantasie costituzionali, sim-

boleggiato dalla Rivoluzione francese e dall'ascesa di Napoleone Bonaparte, egli si muoveva con la destrezza di chi conosce a fondo ogni materiale di sperimentazione, poiché a lungo lo ha studiato, esaminato, soppesato. Ancora oggi, le centocinquanta pagine di *Una Repubblica migliore per gli italiani*, scritte nel 1983, costituiscono la testimonianza eloquente del fatto che ognuna delle riforme, delineate e proposte da Miglio, può vantarsi di un mai mediocre albero genealogico. Quando una simile genealogia storica sia assente o venga dimenticata, ogni disegno di riforma istituzionale o costituzionale non può che risultare il prodotto, al ribasso, delle contingenze e dei compromessi della politica.

Rispetto a quel volume, il *Modello di Costituzione Federale per gli italiani* manifesta, nei suoi intendimenti principali oltre che nella sua formulazione esteriore, notevoli affinità e significative diversità. Andrea Spallino indica e fa capire bene le une e le altre, dando il giusto e obiettivo rilievo (anche perché non ha avuto occasione di frequentare assiduamente e nemmeno di conoscere personalmente Gianfranco Miglio) all'inimmaginata fase che viene subito dopo la conclusione dell'itinerario accademico: la fase, cioè, di militanza politica e di conseguimento di una posizione di leadership, sempre meno rinserabile in quella culturale, all'interno dell'appena nato leghismo. Il *Modello* risulta in tal modo correttamente inserito sia nelle vicende di quegli anni, sia nei conclusivi svolgimenti non solo dell'elaborazione di Miglio intorno alla necessità del federalismo, ma anche dei suoi convincenti a proposito del grado effettivo di 'riformabilità' del sistema politico-istituzionale italiano.

Credo che il giovane lettore (questa pubblicazione ha infatti, assai opportunamente, anche finalità didattiche all'interno dei corsi di insegnamento universitario) rimarrà sorpreso e piacevolmente colpito dalla chiarezza con cui Miglio espone e argomenta le parti fondamentali del *Modello*.

Una chiarezza – si vedano soprattutto i punti o gli articoli che compongono la parte dedicata a «Il sistema dei poteri e delle garanzie» – cui siamo sempre più disavvezzi. E che, subito dietro la semplicità dell'enunciazione, lascia facilmente scoprire la cura e la precisione con cui ogni articolo è stato scolpito. Prive di orpelli e quasi scarnificate affinché senza alcuna ambiguità comunichino il loro significato, le parole più ricorrenti nel *Modello* portano con sé tutta la storia che le ha rese vocaboli insostituibili nel lessico politico europeo. Valga un solo esempio, utile anche a rammentare quali fossero per l'autore i valori (o, forse più esattamente, i principî capitali e mai negoziabili), attorno a cui riordinare e rivitalizzare gli stagnanti o declinanti sistemi politico-istituzionali dell'Italia e dell'Europa. La divisione dei poteri e l'autentica struttura federale sono nella storia «due fondamentali espedienti», che – scrive Miglio all'inizio della «Premessa» del *Modello* – «miravano – e mirano tuttora – il primo a garantire la libertà dei cittadini, suddividendo l'autorità di chi comanda sulla base delle competenze (funzioni o “poteri”), il secondo a garantire la libertà e l'identità delle comunità, suddividendo il potere di chi comanda, sul territorio».

Società che, sempre più costruite su una pluralità di minoranze fra loro differenti, sono ormai insufficientemente descrivibili con schemi che pretendano di ricondurle a un'illusoria unità o unitarietà, e organizzazioni di pubblici poteri che, burocratizzate e sempre meno capaci di autoalimentarsi mediante un'ulteriore (e intollerabile) dilatazione dell'area delle rendite politiche a danno dei cittadini 'produttori', si decompongono e corrompono in una mera lotta politica di posizioni e interessi personali: sono queste le dure tendenze storiche cui il 'vero' federalismo, in forza delle sue specifiche caratteristiche di essere «contrattuale, competitivo e aperto», è chiamato a rispondere. Con lo sguardo rivolto più al futuro, che non a un passato lontano o prossimo. Perché è già nel futuro incombente che minaccia di diventare ancora

più turbolento e incontrollabile l'insieme dei rapporti fra i poteri politici e quelli economici, tra l'amministrazione pubblica e la società: ovvero tutto ciò in cui è andata trasformandosi, dopo una catena secolare di adattamenti e cambiamenti, la 'moderna' corrispondenza funzionale tra gli assetti statali del potere e i sistemi di organizzazione della convivenza economico-sociale.

Che anche il più necessario fra i disegni di riforma istituzionale o costituzionale, per non finire nel limbo delle idee e dei progetti 'intellettuali' destinati a morire non appena nati, abbia bisogno di diventare il vessillo di qualche leader e di qualche porzione di classe politica, Miglio lo sapeva bene. E con ogni probabilità era anche tenacemente convinto che la fortuna del *Modello* fosse non già da rimettere all'intima coerenza dell'articolato di norme e alla sua adeguatezza nei confronti delle grandi trasformazioni in corso, bensì da affidare pressoché per intero al profilarsi e attestarsi – in Italia così come in Europa – di un ceto politico, se non 'nuovo', almeno profondamente diverso dall'attuale.

Nondimeno, proprio perché le costituzioni autenticamente federali sono «le più difficili da costruire e da gestire», il *Modello* si rivela anche – quando diventa più vicino il momento del ricambio largo di chi detiene il potere – un banco di robusta prova per la politica e per i politici. Soprattutto lo è, ogniqualvolta si allunghino pericolosamente le ombre dell'«autorità carismatica di un “demiurgo”, di un “salvatore della patria”». A ben guardare, insieme con la difesa a oltranza della libertà e delle libertà dei cittadini è proprio quest'ultima preoccupazione o premonizione a dettare, una per una, tutte le disposizioni dell'ultimo lascito di Gianfranco Miglio in materia di politica e di ordinamento costituzionale.

Nota introduttiva

di *Andrea Spallino*

Il federalismo è un sistema, è una tecnica di governo e di struttura che corrisponde alle esigenze del tardo secolo Ventesimo [...]. La mia posizione è quella di un *iper* realismo scientifico. Non posso sapere se gli uomini saranno migliori sotto un regime federale, so, e posso dimostrarlo, che sarebbero meglio governati ¹.

1. Intorno alla produzione scientifica di Gianfranco Miglio (1918-2001) negli ultimi anni si sono registrati timidi ma significativi segnali di interesse. Tali iniziative si sono concentrate sia nella diffusione di studi critici, in particolare volti a dare interpretazioni circa il suo pensiero federalista ², sia nella ristampa di alcuni suoi scritti e

¹ G. Miglio, *Intervista* (a cura della Fondazione per un'Italia Federale), *I rischi del federalismo debole*, in «Federalismo & Società», II, 1, 1995, pp. 13-26, in particolare p. 25.

² Per quanto riguarda gli studi critici si vedano: L. Romano (a cura di), *Il pensiero federalista di Gianfranco Miglio: una lezione da ricordare*. Atti del Convegno di studi, Venezia 17 aprile 2009, Venezia, Cierre, 2010; AA.VV., *Gianfranco Miglio. L'ordine bipolare come forma di ordine internazionale*, numero speciale di «Rivista di politica», 3, 2011; D.G. Bianchi, *Dare un volto al potere. Gianfranco Miglio fra scienza e politica*, Milano-Udine, Mimesis, 2012; G. Petroni e D.G. Bianchi (a cura di), *Attualità del pensiero e dell'impegno politico di Gianfranco Miglio*. Atti del convegno, Biblioteca del Senato della Repubblica "Giovanni Spadolini", Roma, 24 gennaio 2012, Firenze, Le Monnier, 2013; D.G. Bianchi, *La "lezione" politica di Gianfranco*

nella pubblicazione di alcuni suoi corsi universitari³.

Il fine principale del presente volume è rendere disponibile ai lettori il *Modello di Costituzione Federale per gli italiani*, un progetto costituzionale per lo Stato italiano che il professore comasco elaborò (con l'aiuto di alcuni allievi)⁴ negli ultimi anni di vita quando, lasciata per ra-

Miglio, in «Scienza & Politica», XXV, 49, 2013, pp. 149-166; A. Bussoletti, *Autonomia e federalismo tra diritto e scienza politica: il pensiero di Gianfranco Miglio*, in «Quaderni fiorentini», XLIII, Tomo I, 2014, pp. 393-414; D.G. Bianchi, *Teoria politica e riforme costituzionali in Gianfranco Miglio*, in «Il Politico. Rivista italiana di scienze politiche», LXXX, 1, 2015, pp. 138-160; L. Ornaghi, *Alla prova della politica italiana: Gianfranco Miglio e il cambiamento delle istituzioni*, in «Rivista di Politica», 1, 2016, pp. 101-115.

³ A tal riguardo si vedano: G. Miglio, *Genesi e trasformazioni del termine-concetto "Stato"* (1981), a cura di P. Schiera, Brescia, Morcelliana, 2007; G. Miglio, *La controversia sui limiti del commercio neutrale fra Giovanni Maria Lampredi e Ferdinando Galiani* (1942), prefazione di L. Ornaghi, Torino, Aragno, 2009; G. Miglio, *L'asino di Buridano. Gli italiani alle prese con il loro destino* (1999), Milano, Guerini e Associati, 2014; Id., *Guerra, pace, diritto* (1982), con un saggio di M. Cacciari, Milano, Editrice La Scuola, 2016; G. Miglio, *Lo scienziato della politica*, introduzione di S.B. Galli, Milano, Guerini e Associati, 2016. In questo ultimo volume sono stati ripubblicati, in ordine di apparizione: *Considerazioni retrospettive* (1988); *Le trasformazioni dell'attuale regime politico* (1964); *Le trasformazioni dell'attuale sistema economico* (1976). In anni recenti sono stati pubblicati, in due volumi, alcuni suoi corsi universitari: G. Miglio, *Lezioni di politica. I. Storia delle dottrine politiche*, a cura di D.G. Bianchi, Bologna, Il Mulino, 2011 e G. Miglio, *Lezioni di politica. II. Scienza della politica*, a cura di A. Vitale, Bologna, Il Mulino, 2011. È stata inoltre pubblicata la raccolta dei suoi interventi parlamentari, G. Miglio, *Discorsi parlamentari*, con un saggio di C. Bonvecchio e di D.G. Bianchi, presentazione di R. Schifani, Bologna, Il Mulino, 2011.

⁴ Cfr. D.G. Bianchi, *Teoria politica e riforme costituzionali in Gianfranco Miglio*, cit., p. 151. «Coadiuvato dagli ultimi allievi – soprattutto Alessandro Vitale – nel 1995 [Gianfranco Miglio] portava a

gioni di età l'attività accademica, aveva deciso di intraprendere la vita politica ed istituzionale⁵.

Tale testo costituisce una testimonianza significativa per comprendere il pensiero, in materia di riforme costituzionali, di un autore alla cui produzione, anche recentemente, è stato riconosciuto il «grande pregio» della «multidisciplinarietà» ma, allo stesso tempo, anche il «grande limite» dell'assenza di un'«opera principe, una monografia centrale nello studio del suo pensiero»⁶. Nonostante

termine i lavori della fondazione Bruno Salvadori, presentando il suo modello di costituzione federale (anzi “neo-federale” secondo la sua definizione)» (*ibidem*).

⁵ Esauriti gli impegni accademici (nel 1959 era divenuto preside della facoltà di Scienze politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, incarico che mantenne fino al 1989), Gianfranco Miglio, nel maggio 1990, si avvicinò al movimento politico della Lega Lombarda. Spinto, in quel periodo, dalla curiosità nel vedere le sue “diagnosi” (che «da un paio di anni andavo pubblicando sul *Sole 24 Ore* e su altri quotidiani nazionali») accolte favorevolmente dai «quadri della Lega come un aiuto insperato» («come un intervento che improvvisamente nobilitava la loro impresa e donava alla stessa la dignità di un vero movimento politico»), Miglio decise di offrire la sua «collaborazione» al leader leghista, Umberto Bossi. Su questo punto e, in generale, sul rapporto tra Miglio e la Lega, si veda G. Miglio, *Io, Bossi e la Lega. Diario segreto dei miei quattro anni sul Carroccio*, Milano, Mondadori, 1994, in particolare pp. 13-21. L'impegno istituzionale iniziò invece due anni dopo quando, nell'aprile 1992, fu eletto senatore per la XI Legislatura, carica questa che mantenne anche nelle due successive (XII, XIII), fino al 29 maggio 2001. L'esperienza a fianco della Lega tuttavia terminò molto prima, quando il 16 maggio 1994 – a causa dei suoi dissapori con la dirigenza e in particolare con Bossi – entrerà nel gruppo misto al Senato. Per l'esperienza parlamentare si veda, invece, il saggio di C. Bonvecchio, *Gianfranco Miglio in Senato*, in Gianfranco Miglio, *Discorsi parlamentari*, cit., pp. 11-57.

⁶ A. Bussoletti, *Autonomia e federalismo tra diritto e scienza politica: il pensiero di Gianfranco Miglio*, cit., p. 396.